دور موازنة البرامج والأداء في تحقيق فاعلية برنامج الحكومة العراقية (بحث تطبيقي في وزارة الزراعة لسنة 2023)

د . محمد مزامل فليح

مدير عام دائرة تدقيق نشاط الزراعة والتعمير / ديوان الرقابة المالية الاتحادي

يهدف هذا البحث إلى دراسة دور موازنة البرامج والأداء في تحقيق فاعلية البرنامج الحكومي، مع التركيز على دراسة تطبيقية في وزارة الزراعة العراقية لعام 2023، وتناول البحث أهمية التحوّل من الأساليب التقليدية في إعداد الموازنات إلى موازنة البرامج والأداء، التي تعتمد على ربط الموارد المالية بالأهداف والنتائج المتوقعة للبرامج الحكومية، مع تحليل البيانات المتاحة من وزارة الزراعة، ومراجعة الأدبيات المتعلقة بموازنة البرامج والأداء، وخلصت الدراسة إلى أن تطبيق موازنة البرامج والأداء يسهم بشكل كبير في تحسين إدارة الموارد المالية، وزيادة الشفافية والمساءلة، وتحسين فاعلية البرامج الحكومية من خلال التركيز على النتائج المحققة بدلاً من المدخلات فقط.

الكلمات المفتاحية: موازنة البرامج والأداء، الموازنة التقليدية، البرنامج الحكومي.

This research aims to study the role of program and performance budgeting in achieving the effectiveness of the government program, focusing on an applied study in the Iraqi Ministry of Agriculture for the year 2023. The research addressed the importance of shifting from traditional methods of preparing budgets to program and performance budgeting, which depends on linking financial resources to the goals and expected results of government programs. The available data from the Ministry of Agriculture were analyzed and the literature related to program and performance budgeting was reviewed. The study concluded that the application of program and performance budgeting contributes significantly to improving the management of financial resources, increasing transparency and accountability, and thus contributing to improving the effectiveness of government programs by focusing on the achieved results rather than inputs only.

Keywords: Program and performance budgeting, traditional budgeting, government program.

الاستلام	الارجاع	القبول
2024/11/21	2024/12/9	2024/12/15

المقدمة

تكتسب موازنة البرامج والأداء أهميّة متزايدة في تعزيز فاعليّة البرامج الحكوميّة، إذ تسهم في تحسين كفاءة تخصيص الموارد، وضمان تحقيق الأهداف الاستراتيجيّة بشكل أكثر دقّة، ويهدف هذا البحث إلى دراسة دور موازنة البرامج والأداء في تحقيق فاعليّة البرنامج الحكومي، من خلال تطبيقها في وزارة الزّراعة خلال سنة 2023، مع فحص كيفيّة استخدام هذه الأداة لتحسين الأداء، وتوجيه الموارد بشكل أفضل لدعم محاور البرنامج الحكومي لوزارة الزّراعة، كما تسعى الدّراسة إلى تقديم رؤى تطبيقيّة بشأن كيفيّة تعزيز فاعليّة البرامج، من خلال تحسين آليّات الموازنة بعيدًا عن المنهج التّقليدي المستعمل في إعدادها، والممثّل بموازنة البنود (الموازنة التّقليديّة) التي تعتمد صرف الأموال المخصّصة أساسًا لقياس الفاعليّة.

المبحث الأول: منهجية البحث ودراسات سابقة

أولاً: منهجية البحث

1. إشكالية الدراسة

يعاني العراق ومنذ مدّة طويلة من خلل في موازناته الحكوميّة لميلها الشّديد باتّجاه الإنفاق التّشغيلي، مع ضعف واضح في آليّات التّخصيص، والصّرف، والرّقابة، كما إنّ بعض مؤسّسات القطاع العام تقوم بوضع الموازنة (موازنة البنود) التّقليديّة الحاليّة بشكل مبالغ فيه، بغض النّظر عن الأهداف المتوقّع تنفيذها أو تحقيقها، وبشكل لا ينسجم وأهداف البرنامج الحكومي، وهذا الإجراء لن يساعد أيّ حكومة تستخدم الموازنة وسيلة لتطوير الكفاءة، واتّخاذ القرارات المتعلّقة بتخصيص الموارد العامّة، ويؤدّي إلى عدم الكفاءة في تحقيق برنامجها.

2. أهمية الدراسة

تنبع أهميّة البحث من أهميّة تخطيط الموازنة بشكل عام، وموازنة البرامج والأداء بشكل خاص، كما جاء البحث ليغطّي نقص الوعي بين مؤسّسات القطاع العام، فيما يتعلّق والفوائد التي يمكن تحقيقها والعقبات التي من المحتمل مواجهتها من جرّاء موازنة البنود المعتمدة من مؤسّسات القطاع العام.

3. أهداف الدراسة

أ. التّعريف بأهميّة موازنة البرامج والأداء ومتطلّبات تطبيقها في البيئة العراقيّة.

ب. عكس دور موازنة البرامج والأداء في تحقيق فاعليّة البرنامج الحكومي.

ج. تقديم مقترح عن موازنة البرامج والأداء في العراق في محاولة لتنفيذ البرنامج الحكومي.

4. منهجية الدراسة

لقد اعتمد البحث المنهج الوصفي، وبدأ الباحث بدراسة الحالة لموازنة البنود، من خلال ملاحظة الأساليب التّقليديّة في تنظيم وإقرار وتنفيذ الموازنة العامّة الاتّحاديّة، فضلًا عن دراسة البرنامج الحكومي.

5. فرضية البحث

بناءً على مشكلة البحث؛ يمكن تلخيص فرضيّة البحث على النّحو الآتي:

اعتماد موازنة البرامج والأداء بديلًا عن موازنة البنود يسهم في تنفيذ وتحقيق البرنامج الحكومي بفاعليّة.

6. أساليب جمع البيانات

استند البحث في جمع البيانات على مجموعة من الأدوات البحثيّة التي ساعدت في تحقيق أهدافه في الجانبين النّظري والعملي، كما يلي:

أ. الجانب النظري:

أُعتمد في هذا الجانب على المصادر الآتية:

- القوانين، والتّعليمات، والأنظمة المحليّة.
- الكتب، والأطروحات، والرّسائل العلميّة، والدّراسات، والمجلّات المتخصّصة المرتبطة بالموضوع بشكل مباشر أو غير مباشر.
- الشّبكة العالميّة (الإنترنت) للوصول إلى أحدث وأهمّ الإصدارات المتعلّقة بموضوع البحث.

ب.الجانب التطبيقي:

أُعتمد في هذا الجانب على البيانات والمعلومات من الموازنة العامّة الاتّحاديّة لسنة 2023، والبرنامج الحكومي المقدّم من الحكومة المنتخبة خلال السّنة 2022.

7. الحدود الزمانية والمكانية للبحث

أ. الحدود الزمانية للبحث:

تتمثّل الحدود الزّمانيّة للبحث في السّنة الماليّة 2023.

ب. الحدود المكانية للبحث:

تتمثّل الحدود المكانيّة للبحث في وزارة الزّراعة.

ثانياً: دراسات سابقة

1. دراسة (شجاع والعامري وحميد، 2023)[1]، بعنوان "التّحوّل نحو موازنة البرامج والأداء ودورها في تحسين الأداء الحكومي في العراق".

هدفت الدّراسة إلى التّعريف بأهميّة التّحوّل من موازن البنود (الموازنات التّقليديّة) إلى استخدام نظام موازنة البرامج والأداء، ومتطلّبات تطبيقها في البيئة العراقيّة، وقد توصّلت الدّراسة إلى أن هناك دعمًا ملحوظًا من المستجيبين لموازنة البرامج والأداء بوصفه نهجًا متفوّقًا لتخصيص الأموال، وأداة قياس لمتابعة وتقييم الأداء وتنمية الشّعور بالمسؤوليّة الإداريّة، وأوصت الدّراسة إلى أنّ موازنة البرامج تتطلّب تعزيز نظام المحاسبة لتسجيل النّفقات على أساس مستمر بحسب البرنامج، ومن خلال التّصنيفات الاقتصاديّة والإداريّة المعمول بها، ما يتطلّب الانموذج الأساس للموازنة على أساس الأداء تصنيفًا في برنامج مثالي للنّفقات.

2. دراسة (عبد الله وخضير، 2016)[2]، بعنوان "موازنة البرامج والأداء وسيلة لتعزيز الرّقابة في الوحدات الاقتصاديّة الحكوميّة".

هدفت الدراسة إلى بيان دور موازنة البرامج والأداء في تعزيز الرّقابة على الإنفاق الحكومي، وقد توصّلت الدّراسة إلى أنّ الهدف من موازنة البرامج والأداء يتمثّل باستنفاذ التّخصيصات لغرض تحقيق الأهداف الموضوعة في البرامج المحدّدة ضمن الموازنة، وذلك لتجنّب المساءلة، وقد أوصت الدّراسة بضرورة تبنّي تطبيق موازنة البرامج والأداء من قبل وزارة الماليّة/ دائرة الموازنة

في إعداد الموازنة العامّة للدّولة، وذلك لاستنادها على أسس علميّة وعمليّة في إعداد التّقديرات ممّا يحقّق أهداف البرامج المستقبليّة، وفرض الرّقابة على الإنفاق الحكومي.

3. دراسة (حسن ومدلول، 2021)[3]، بعنوان "تحليل العلاقة بين الموازنة العامّة الاتّحاديّة للعام 2019 والبرنامج الحكومي".

هدفت الدّراسة إلى الوقوف على نقاط الالتقاء بين الموازنة العامّة ومتطلّبات البرنامج الحكومي، والمواءمة بينهما من خلال بناء القاعدة الصّحيحة لتحقيق الاتّفاق السّياسي، وقد توصّلت الدّراسة إلى وجود تشعّب في البرنامج الحكومي وكثرة تفصيلاته، كما إنّ الاقتصاد العراقي بحاجة ماسّة إلى هكذا برنامج، إلّا أنّ موازنة العراق لعام 2019 غير كافية لتغطية متطلّبات البرنامج، وقد أوصت الدّراسة بانتهاج سياسة اقتصاديّة تهدف إلى تنويع مصادر الدّخل بالاعتماد على تطوير القطاعات الاقتصاديّة، لا سيّما القطاع الصّناعي والزّراعي، ودعم القطاع الخاص، وتوفير البيئة الملائمة لازدهاره.

المجث الثاني: الإطار النظري للبحث

أولاً: مفهوم الموازنة

1. الموازنة العامة في العراق

أ. تاريخ الموازنة العامة في العراق

إنّ أوّل موازنة عامّة في العراق أُعدّت مع تشكيل أوّل حكومة عراقيّة سنة 2021، إذ تضمّنت تقديرًا للإيرادات والنّفقات، وأُعدّت وفق المبادئ الأساس لتنظيم الموازنة التّقليديّة، وذلك استنادًا إلى قانون أصول المحاسبات العثماني الصّادر سنة ١٩١١، والتّعليمات التي أصدرتها سلطة الانتداب البريطاني، والحكومة العراقيّة المؤقّتة، وفي سنة ١٩٢٥ عند صدور الدّستور العراقي، نصّ الباب السّادس منه على الأمور الماليّة، والقوانين المنظّمة للموازنة، ووجوب إقرارها، وتحديد أسلوب المراقبة عليها[4].

وفي سنة ١٩٤٠ صدر قانون أصول المحاسبات العامّة رقم ٢٨ المعدّل لتنظيم العمل المحاسبي الحكومي في العراق، وإعداد الموازنة، وبقي الوضع على هذا الحال إلى أن صدر قانون الموازنة العامّة الموحّد ذو العدد (١٠٧) سنة 1985، وفي سنة ٢٠٠٤ صدر قانون الإدارة الماليّة والدّين العام رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤، فأوقف سريان العمل

بقانون الموازنة العامّة رقم (١٠٧) لسنة ١٩٨٥، وقانون أصول المحاسبات، وحلّ محلّهما بالاعتماد على الفقرات، التي وردت في دستور جمهوريّة العراق لسنة ٢٠٠٥، التي تخصّ الموازنة.

ب.أسلوب إعداد الموازنة العامة في العراق

إنّ إعداد الموازنة العامة في العراق يكون وفقًا لموازنة البنود، إذ إن الفكرة التي تقوم عليها هذه الموازنة هي بتمويل مبالغ السّلع والخدمات المطلوبة من الوحدات الحكوميّة، من أجل أداء عملها وتحقيق أهدافها، وعلى هذه الوحدات الالتزام بحدود المبالغ المموّلة، وعدم تجاوزها، ولا تهتم هذه الموازنة بالعائد الذي حقّقته الوحدة من هذا التّمويل، أي أنّ هذا النّوع من الموازنات يهتم بالمدخلات فقط، وتتجاهل ما تقدّمه تلك الوحدات من سلع أو خدمات، والكيفيّة التي يتمّ بها ذلك، وتظهر الاعتمادات أو التّخصيصات على أساس بنود أو مجموعات، بحيث تسهّل عمليّة المراقبة، وتؤدّي إلى عدم التّجاوز على الاعتمادات التي تصدرها الدّولة؛ لذلك بعضهم يسميها الرّقابيّة، وهذا ما يجعلها تتميّز بالجمود، إذا إنّها تمنع القيادات الإداريّة التّنفيذيّة الحكومة من الإبداع، ويصل الأمر إلى وجود إنفاق على تخصيصات غير ضروريّة، وقد يصل إلى درجة الهدر والإسراف، وغالبًا ما تتصف تقديرات الإيرادات والنّفقات بالمغالاة؛ وذلك لعدم استنادها للأساس العلمي والعملي السّليم في إعداد التّقديرات[5].

2. موازنة البرامج والأداء

أ. نشأة موازنة البرامج والأداء

من النّاحية التّاريخيّة يمكن القول بأنّ بوادر ظهور فكرة موازنة البرامج والأداء كان في الولايات المتّحدة الأمريكيّة، إذ تعود إلى بداية القرن العشرين، فظهرت بشكل بدائي بسيط في مدينة نيويورك في المدّة الواقعة ما بين (1913–1915)، وكانت مجرّد تجربة لوضع موازنة التّكاليف[6]، وترجع أوّل محاولة لتطبيق موازنة البرامج والأداء إلى سنة ١٩٠٦، حينما قام مكتب أبحاث بلديات نيويورك بإعداد دراسة عن موازنة الأداء المبنيّة على أساس النّشاطات، ثمّ شُكّلت لجنة (تافت) سنة ١٩١٢، إذ أشار تقرير هذه اللجنة إلى أهميّة تبويب الموازنة العامّة وفقًا لهدف النّشاط، وقد تأثّرت لجنة (هوفر) الأولى (تشكّلت

لجنة هوفر في أمريكا بهدف إصلاح جهاز الحكومة الفدرالي في المدّة من 1947 إلى 1949)، بالتّقدّم الذي تحقّق في مجال تطبيق ذلك النّوع من أجهزة الحكومة الفدرالي (لا سيّما وزارة الدّفاع)، وأوصت بتطبيقه في الوزارات جميعًا، وهي التي أعطته اسم موازنة الأداء[2].

أسهم التّوسّع في المهمّات الحكوميّة، وتعقيد الهيكل التّنظيمي للوكالات الحكوميّة الأمريكيّة في تقليص فائدة موازنة البنود التّقليديّة، إذ ظهرت وكالات وبرامج متعدّدة الأغراض أدّت إلى تشابك في البرامج والخطوط التّنظيميّة، ولم تعد موازنة البنود، –التي كانت تتعامل مع وكالات حكوميّة صغيرة ومتخصّصة في هدف واحد–، فعّالة كما كانت سابقاً، وبسبب هذا التّوسّع في مهمّات الحكومة الأمريكيّة، كان من الضّروري إجراء تغيير جذري في ممارسات الموازنة العامّة، بين عامي 1933 و 1936، ومنذ بداية الكساد الكبير، شهدت الأنشطة الحكومية نموًا كبيرًا، ممّا أدّى إلى زيادة النّفقات الفيدراليّة بسبب تأسيس العشرات من الوكالات الجديدة، وإدخال العديد من البرامج الاجتماعيّة [7].

ب. المفهوم العام لموازنة البرامج والأداء

في الوقت الحالي تواجه الحكومات تحدّيات ومشكلات كبيرة تتعلّق بالتّطوّرات والتّنمية، وتحسين الواقع الخدمي والحياتي للمواطن، ويعدّ النّظام المالي أحد أهم هذه الأدوات التي تستخدمها الحكومة لتحقيق الأهداف التي تسعى إليها، لكي تدير النّظام المالي بشكل يتناسب والأهداف الموضوعة، فعليها أن تقوم بعمل خطط وبرامج معدّة للوصول إلى أهدافها، ويوضح هذا النّوع من المفاهيم بالخطط والأهداف الموضوعة، معبّرًا عنها بشكل برنامج محدّد يوضع كلّ بند في البنود الخاصّة به، وحسب الوظائف الأساس للوحدات.

يُمكن بيان المفهوم العام لموازنة البرامج والأداء بأنّها نظام لتخطيط وإدارة الموارد الماليّة يعتمد على برامج محدّدة، تُربط بأهداف الأداء، وتُحدّد النّتائج المتوقّعة لكلّ برنامج، ويُربط تخصيص الموارد بتحقيق هذه النّتائج، هذا النّوع من الموازنة يختلف عن الموازنات التّقليدية، التي تركّز بشكل أساس على المدخلات الماليّة دون النّظر إلى نتائج الأداء.

تُعرّف الموازنة بأنّها تقدير دقيق للنّفقات للسّنة المقبلة، يعتمد على حجم الأنشطة التي ستنفّذها الوحدات الحكوميّة كجزء من برامج عملها، والموافقة عليها من قبل السّلطة التّشريعيّة، كما عرّفتها لجنة التّنمية الاقتصاديّة في الولايات المتّحدة الأمريكيّة على أنّها مجموعة من الأساليب التي تمكّن مديري البرامج من التّركيز على تحقيق الأهداف الموكلة إليهم بدقّة، ومقارنة تنفيذ هذه الأهداف من حيث الوقت، وساعات العمل، والموارد المستخدمة.

إنّ التّقدّم في العلوم الإداريّة، والسّلوكيّة، والكميّة المتعلّقة بأخذ القرارات، والتّقدّم بالأساليب الرّياضيّة والإحصائيّة، الأثر الأكبر في التّحوّل بأهداف الموازنة العامّة من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء، للتّأكّد من قيام الحكومة بتنفيذ واجباتها بكفاءة عالية، لا سيّما في مجال الرّقابة، والتّخطيط، وتقويم الأداء الخاص بالوحدات الإداريّة المختلفة[3].

كما عُرّف نظام موازنة البرامج والأداء PPBS على أنّه "مصطلح واسع لنظام الموازنة، يُستخدم بشكل حصري تقريبًا من المؤسّسات العامّة، مثل فروع الحكومة والبرامج التي تنشئها الحكومات، الهدف منها هو تحسين فاعليّة وكفاءة الإنفاق العام، من خلال ربط تمويل مؤسّسات القطاع العام بالنّتائج التي تحقّقها مع الاستخدام المنتظم لمعلومات الأداء[8].

وعرّفها أيضًا مكتب الموازنة في الولايات المتّحدة الأمريكيّة، بأنّها الموازنة التي توضّح الأهداف التي تُخصّص لها الاعتمادات الماليّة، أي التّخصيصات، وتكاليف البرامج المقترحة لتحقيق تلك الأهداف، كما تتضمّن البيانات والمعلومات الكميّة والإحصائيّة التي تُستخدم لقياس الإنجازات المحقّقة في الأعمال المدرجة ضمن كل برنامج[6].

ويرى الباحث أنّ موازنة البرامج والأداء عبارة عن نظام لإدارة الموازنة، يركّز على تقييم الأداء والنّتائج بدلًا من مجرّد النّفقات، يهدف إلى تخصيص الموارد بناءً على فاعليّة البرامج في تحقيق الأهداف الاستراتيجيّة.

ج. الخطوات العامة المعتمدة في موازنة البرامج والأداء

هناك خطوات عامّة ينبغي الأخذ بها عند التّخطيط لإعداد موازنة البرامج والأداء، وهي[9]:

- تحديد غايات وحدة الإنفاق العام.
- تحديد الأهداف التي تؤدّي إلى تحقيق تلك الغايات.
- تطوير وتصنيف البرامج الرّئيسة والفرعيّة وأنشطة العمل التي تخدم كل هدف.
- تحديد المدخلات (المال، والقوى العاملة، والمواد) وما إلى ذلك على مستوى كل برنامج ونشاط.
- وضع معايير أو مؤشّرات لتحديد المخرجات.
- إنشاء نظام التّقارير والرّقابة والمساءلة.
- تحديد مؤشّرات الأداء والمخرجات للفئات الفرعيّة جميعًا على مستوى كلّ برنامج.

د. الجوانب التطبيقية في موازنة البرامج والأداء

تتضمّن موازنة البرامج والأداء عددًا من الجوانب التّطبيقيّة نذكر منها[10]:

- ربط النّتائج المتوقّعة بالأهداف الاستراتيجيّة.
- تحديد الأهداف الفرعيّة التي تخدم الهدف العام وتقسيمها إلى برامج.
- تقسيم البرامج إلى مشروعات (ترتبط بتكاليف رأسماليّة) وأنشطة (ترتبط بمصروفات جارية).
- تحديد التّكاليف والعوائد المتوقّعة لكلّ مشروع ونشاط، وتحديد مصادر التّمويل المرتبطة به.
- وجود نظام للمتابعة والتّقويم المستمر لدراسة وتعديل أيّ انحراف قد يحدث، سواء أكان انحرافًا ناتجًا عن التّقرير، أم الأداء المرتبط بوجود مؤشّرات لتقويمه.
- الرّبط بين مدخلات الموارد ومخرجاتها، إذ تركّز هذه الموازنات على المخرجات أكثر من المدخلات.

ه. مزايا ومحددات موازنة الأداء

تتضمّن موازنة البرامج والأداء العديد من المزايا والعيوب، التي ترافقها خلال مدّة الإعداد والتّنفيذ، نذكر منها الآتي[11]:

- مزايا موازنة البرامج والأداء

تتمثّل أهمّ مزايا موازنة البرامج والأداء في النقاط الآتية:

❖ ربط النّتائج المتوقّعة برسالة وأهداف الجهة الحكوميّة.

❖ المساعدة في توفير البيانات التي تحدد طبيعة المخرجات، وتكلفتها الماليّة، وربطها بالمنافع (الآثار)، التي تسعى الحكومة إلى تحقيقها؛ ممّا يعزّز اتّخاذ قرارات توزيع الموارد استنادًا إلى بيانات موثوقة.

❖ دعم تعزيز مبادئ الإدارة الماليّة في القطاع الحكومي؛ ممّا يسهم في تحسين توزيع الموارد الماليّة المتاحة وإدارتها، ورفع كفاءة أداء الخدمات الحكوميّة المقدّمة.

❖ توضيح الأعمال والخدمات المنجزة خلال السّنة الماليّة السّابقة، وتكلفة كلّ برنامج أو مشروع.

❖ إرساء مبدأ المساءلة والمسؤوليّة من خلال تحديد المسؤول عن أداء الأعمال.

❖ التّركيز على المخرجات (الخدمات) بدلًا من التّركيز على المدخلات (الموارد الماليّة والبشريّة).

❖ رفع مستوى الجودة المتعلّقة ببيانات الأداء المتاحة للحكومة والمسؤولين؛ ممّا يساعد في التّخطيط الاستراتيجي، وتوزيع الموارد، والرّقابة على العمليّات.

- محدّدات موازنة البرامج والأداء

توجد العديد من العيوب والسّلبيّات التي تؤثّر في ديناميكيّة وعمل موازنة البرامج والأداء، ومنها:

❖ صعوبة تحديد الأهداف بدقّة للأجهزة الحكوميّة جميعًا.

❖ صعوبة قياس عوائد بعض البرامج والمشاريع بشكل مادّي وملموس.

- ارتفاع تكاليف تطبيقها في بعض الأجهزة الحكوميّة، خصوصًا الصّغيرة منها.
- إرسال كميّات كبيرة من المعلومات إلى قطاع الموازنة بشأن البرامج الرّئيسة، والفرعيّة، والدّراسات التّحليليّة التي أعُدّت بوساطة الأجهزة الحكوميّة.
- المبالغة في بيان فوائدها ومزاياها، فضلًا عن التّرويج الزّائد لها، وبيع فكرتها.
- تطلب كميّات ضخمة من المعلومات التي قد تعيق عمليّة تحليل السّياسة العامّة.

و. مقومات تطبيق موازنة البرامج والأداء وآليات التحول إليها

- مقوّمات تطبيق موازنة البرامج والأداء

يتطلّب نظام موازنة البرامج والأداء توافر مجموعة من المقوّمات لغرض التّطبيق أبرزها[12]:

- جودة هيكلة المؤسّسات والقوانين المنظّمة: توفّر هيكلة إداريّة متطوّرة وواضحة من خلال تحسين تنظيم المؤسّسات العامّة، أو الوحدات الاقتصاديّة، فضلًا عن ضمان وجود قوانين منظّمة فعّالة.
- المعرفة الفنيّة والخبرة: يتطلّب الأمر توفّر مستوى عالٍ من المعرفة الفنيّة لإعداد وتنفيذ السّياسات بشكل دقيق، مع ضرورة وجود خبراء مختصين لضمان تطبيق هذه السّياسات بشكل سليم.
- نظام محاسبة التّكاليف وإدارة الموارد الماليّة: يُعدُّ وجود نظام محاسبة تكاليف فعّال، ونظام معلومات متكامل لمتابعة استخدام الموارد الماليّة أمرًا رئيسًا لتحقيق الشّفافيّة والكفاءة في إدارة الأموال.
- نظام الحوافز والتّنبؤات: تعزيز الأداء يتطلّب وجود نظام حوافز ومكافآت يشجّع العاملين، فضلًا عن استخدام أدوات علميّة وعمليّة للتّنبؤ بالنّتائج المستقبليّة، وتوجيه الأداء نحو تحقيق الأهداف.

❖ التّكنولوجيا والبرمجيّات المتخصّصة: يعتمد تحسين الأداء على وجود أنظمة تكنولوجيا معلومات متقدّمة، وبرمجيّات متخصّصة قادرة على قياس وتحليل النّتائج والأداء بشكل دقيق.

ويرى الباحث أنّ تطبيق موازنة البرامج والأداء يحتاج إلى وجود إرادة حكوميّة جديّة للعمل على تبنّيها وفق ما ورد بالخطوات المذكورة آنفًا، وبما يحقّق الإنسيابيّة في تنفيذها وفق جدول زمني يتابع من قبل مكتب رئيس الوزراء.

- آليّات التّحوّل من الموازنة التّقليديّة إلى موازنة البرامج والأداء.

تتطلّب عمليّة التّحوّل من الموازنة التّقليديّة إلى استخدام موازنة البرامج والأداء توفّر مجموعة من المتطلّبات أو الآليّات[13]:

❖ التخطيط الاستراتيجي: يتطلّب هذا تحديث اللوائح والقوانين لتتناسب والتّحوّل الجديد، ويشمل تصميم رؤية ومهمّات، فضلًا عن أهداف استراتيجيّة لكلّ وزارة على حدّة.

❖ حصر الأنشطة وتجميعها في برامج: يجب على كلّ وحدة حكوميّة تحديد أنشطتها المختلفة، وتجميعها ضمن برامج رئيسة وفرعيّة، مع تحديد الأهداف المرجوة لكلّ برنامج، ومن المهم أن تتماشى الأهداف الفرعيّة مع الأهداف العامّة للوزارة.

❖ نظام محاسبة التّكاليف: ضرورة وجود نظام محاسبي يحدّد التّكاليف المتعلّقة بكل برنامج تفصيليًّا، من خلال تقسيم الأنشطة إلى مراكز مسؤوليّة، مع التّحوّل من التّبويب الإداري للنّفقات إلى تبويب التّكاليف بناءً على البرامج أو الأنشطة.

❖ نظام المساءلة والمحاسبة: يتطلّب الأمر تصميم مقاييس أداء لمساعدة الإدارة في مراقبة الأنشطة، وتقييم فاعليّتها، من خلال مراكز المسؤوليّة، مع إمكانيّة تحديد البرامج ذات الأداء الضّعيف ممّا يساعد في اتّخاذ قرارات تصحيحيّة مثل إلغاء البرامج، أو دمجها مع برامج أخرى.

- ❖ تطبيق اللامركزيّة الإداريّة والماليّة: فضلًا عن تطبيق مبدأ الاستحقاق في الأنظمة المحاسبيّة لتعزيز الشّفافيّة والكفاءة في إدارة الموارد.
- ❖ نظام رقابي لتقييم فاعليّة البرامج: يتطلّب الأمر وجود نظام رقابي لقياس مدى تحقيق الأهداف المرسومة، فضلًا عن أنظمة معلومات وبرمجيّات متخصّصة لضمان تنفيذ البرامج بفاعليّة.

ثانياً: البرنامج الحكومي

1. مفهوم البرنامج الحكومي

يُعدُّ البرنامج الحكومي قاعدة دستوريّة نصّ عليها الدّستور، ففي دساتير العالم كلّها تقريبًا هناك ما يشير بصورة واضحة إلى (أن الحكومة تعرض برنامجًا، أو تعرض منهاجًا حكوميًّا لها يتضمن رؤاها)، فهذه القاعدة الدّستوريّة التي ألزمت الحكومة بتقديم المنهاج، أو البرنامج، أو الخطّة التي تمثّل مسيرتها المقبلة، وفي العراق نصّت المادّة (76/ رابعًا) من الدّستور العراقي على أنّه (يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلّف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النّواب، ويُعدُّ حائزًا ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين، والمنهاج الوزاري بالأغلبيّة المطلقة)، ويقصد بالمنهاج الوزاري البرنامج الحكومي، ويُعدُّ البرنامج الحكومي ميثاقًا رسميًّا عامًّا بين الحكومة والبرلمان، يكون على أساسه ووفقه وفي نطاقه أداء وإنجاز وعمل الحكومة، ويعرّف أيضًا بأنّه التّرجمة الواقعيّة لما تنوي الحكومة تنفيذه في أثناء ولايتها ومنها الدّستورية المقرّرة[14]، ويعرّف بأنّه الإطار الشّكلي الذي تفرغ فيه السّياسة العامّة للحكومة، وعادةً ما يكون في شكل وثيقة مكتوبة[15]، وعرّفه بعضهم الآخر بأنّه (خريطة طريق الحكومة خلال ولايتها الدّستوريّة، التي تضعها مسبقًا وتسير عليها، وتشمل نشاطها الخارجي والدّاخلي، وما سيُنفّذ من مشاريع مستقبليّة تنعكس على الدّولة، مبيّنة ما الوسائل والمصروفات التي من خلالها ستصل لتلك الغايات، وما آليّة الصّرف)[16]،

ويرى الباحث أنّ البرنامج الحكومي يُعدُّ تعهدًا من قبل السّلطة التّنفيذيّة أمام الشّعب، ممثّلًا بمجلس النّواب (السّلطة التّشريعيّة)، بما سيُنفّذ خلال عمر الحكومة للمجالات والقطاعات كافّة، إذ تتقدّم الأحزاب السّياسيّة قبيل الانتخابات التّشريعيّة ببرامجها الانتخابيّة التي تتعهّد بتنفيذها أمام ناخبيها، ونظرًا لأهميّة البرنامج الحكومي بالنّسبة للنّظام السّياسي، والحكومة الجديدة بصورة

خاصّة، فقد جرى أن يكون البرنامج الحكومي منصوصًا عليه في الدّستور، وهذا شأن أغلب دساتير العالم.

2. الأسس المعتمدة في إعداد البرنامج الحكومي

أ. الأساس السياسي للبرنامج الحكومي

يمثّل البرنامج الحكومي بمثابة جدول الأعمال الذي تسير عليه الحكومة، لا سيّما أنّه اكتسب الثّقة من البرلمان عن طريق إقراره، وعلى هذا الأساس وعند استعراض الجوانب التي ينظّمها البرنامج تعدّ الجانب السّياسي هو الجانب الأوّل والأهم[17]، إذ يبحث الجانب السّياسي مكانة الدّولة وعلو شأنها، لأنّ العمل السّياسي يمثّل دائمًا الأولويّة، وهذا واضح في البرامج الحكوميّة كلّها التي أُعدّت.

إنّ المشاريع التّنمويّة تؤدّي إلى علو شأن الدّولة تنمويًّا، وبالشّكل الذي يصبّ في رفع مكانتها، وعلو شأنها، لكن تبقى الواجهة السّياسيّة للدّولة هي المقياس الحقيقي للقوّة والهيبة، وأيضًا مكانة وأمن الدّولة، وحفظ قيمتها، وإبعاد الأخطار عنها هو الأهم من المشاريع الإداريّة، والاجتماعيّة، والاقتصاديّة كلّها، كيف كانت، لذلك يكون الجانب السّياسي مختصًّا بتعظيم شأن الدّولة إقليميًّا أو دوليًّا وبكفاءة الدّولة وقوّتها، ويمثّل ذلك سلسلة ترتيب الملفات داخل البرنامج الحكومي ويكون الأهم، أو قد يكون في الغالب القسم الذي تخصّص له النّسبة الأكبر من الأموال المرصدة في الميزانيّة ويكون من أولويّاتها[18].

ب. الأساس الاقتصادي للبرنامج الحكومي

يمثّل الاقتصاد الجانب الحيوي للدّول والمتغيّر باستمرار خاصّةً ما يشهده العالم من تسابق علمي وتكنلوجي، إذ تلقي المتغيّرات السّياسيّة والعسكريّة ظلالها على الجانب الاقتصادي، مثل تغيير سعر الصّرف، وارتفاع في مواد الطّاقة، وغيرها، لذلك أصبح الاقتصاد الرّكيزة الأساس في السّياسة الدّوليّة، وعلى ضوئه تُعدّل خريطة العلاقات الدّوليّة؛ لهذا وجب على الدّول الإسراع واللحاق بركب الدّول المتقدّمة والعظمى، التي تتحكّم في المقدّرات الاقتصاديّة في المشهد الدّولي، لكي تستطيع تحقيق قدر أكبر من التّنمية والتّطوّر من خلال زيادة معدّلات، وحجم التّبادل التّجاري فيما بينها أو مع الدّول العظمى، ومن البديهي أن يحظى الجانب الاقتصادي والمشاريع الاقتصاديّة في الدّول بالقسم المهم، إن

لم يكن الأهم في البرنامج الحكومي، لما لذلك من زيادة رفاهيّة الشّعوب وتحقيق استقرارها[19].

ج. الأساس الاجتماعي للبرنامج الحكومي

أحد أهمّ الأهداف التي يجب أن يبنى على أساسها البرنامج الحكومي هو الجانب الاجتماعي، إذ إنّ الحفاظ على لحمة وتراص صفوف المجتمع، وإعلاء هويّته الوطنيّة مع بقاء الهُويّات أو التّعريفات الفرعيّة على حالها دون المساس بها، أو الإساءة لها (القوميّة، والدّينيّة، والقبليّة)، يمثّل الهدف السّامي الذي تعمل عليه الدّول جميعًا، وتبذل الجهد والمال لأجل هذا الهدف لتكون المساواة والحرّيات العامّة وحقوق الإنسان هي البديل وإفشاء الثّوابت الدّيمقراطيّة في حريّة الرّأي والمشاركة السّياسيّة وتحسين مستوى الفرد، وهو ما يحرّك النّظام السّياسي باستمرار نحو تحقيق أفضل النّتائج في أغلب الميادين لتحقيق أكبر قدر من هذه النّتائج الإيجابيّة وبشكل لا يسمح بالتّساهل، أو التّقاعس، أو الإهمال[20].

3. معيار الجودة في صياغة البرنامج الحكومي

تتمثّل الجودة في إعداد وصياغة البرنامج الحكومي من خلال اللجوء إلى اعتماد الأساليب القياسيّة الكميّة، أو الوصفيّة المتعارف عليها في صياغة محاور البرنامج الحكومي، فضلًا عن الاقتداء بتجارب الدّول الدّيمقراطيّة في صياغة وإعداد البرامج الحكومي، بهدف زيادة فاعليّة وكفاءة أداء الحكومة، وتسهيل مراقبتها، وتقييمها من قبل الجهات الرّقابيّة المختصّة، لذلك ولـكي تتحقّق الجودة في صياغة المنهاج الوزاري يتـطلّب توافر الشّروط الآتية[21].

أ. أن يتضمّن البرنامج الحكومي المحاور الأساس والأولويّات الاستراتيجيّة للعمل الذي تعتزم الحكومة القيام به في مختلف الأنشطة السّياسيّة، والاقتصاديّة، والاجتماعيّة، والثّقافيّة، والبيئيّة، واعتماد الصّياغة الواضحة والبسيطة المنطوية على أهداف قابلة للتّطبيق، والقياس، والرّقابة.

ب. أن يتضمّن محتوى البرنامج الحكومي الاستراتيجيّات الخاصّة بمعالجة المشكلات الكبيرة في إدارة الدّولة، وإدارة الخدمات، وإدارة القضايا المهمّة ذات البعد الدّولي والمحلي.

ج. الاتّساق والتّرابط مع المبادئ والأسس الدّستوريّة، أو غيرها المرتبطة ببرامج الأحزاب السّياسيّة، إذ إنّ تحقيق الجودة في صياغة البرنامج الحكومي يشترط أن يكون متطابقًا

مع القواعد الدّستوريّة، ومتناغمًا مع البرامج الانتخابيّة، وبخلاف ذلك لا يمكن الحصول على ثقة البرلمان، إذ قد يتسبّب في رفضه لعدم دستوريّته أوّلًا، وبوصفه غير معبّر عن مطالب الشّعب ثانيًا.

د. تحديد المدد الزّمنيّة اللازمة لتنفيذ محاور البرنامج الحكومي: إذ إنّ تحديد المدّة الزّمنيّة يُعدُّ من أهمّ ضمانات الرّقابة والتّقييم على تنفيذ البرامج الحكوميّة فهو يعزّز الرّقابة بمختلف صورها من جانب، ويؤكّد التزام الحكومة بالتّنفيذ خلال المدّة المحدّدة لعلمها من جانب آخر.

4. منهجية وإجراءات البرنامج الحكومي العراقي

بغية الإحاطة إجمالًا بالمسارات التي حكمت إطار الإخراج للبرنامج الحكومي الوزاري، فلا بدّ من استجلاء جانب من المحطات المهمّة في هذا المضمار، وكالآتي:

أ. انعقد الاجتماع الأوّل لمجلس الوزراء في 28 تشرين الأوّل لسنة 2022، بعد إقرار مجلس النّواب العراقي المنهاج الوزاري، والتّصويت على الكابينة الوزاريّة في الجلسة المنعقدة بتأريخ 27 تشرين الأوّل لسنة 2022، وفقًا للمادّة (76/ رابعًا) من الدّستور العراقي.

ب. صدر توجيه رئيس مجلس الوزراء للوزارات كافّة بالمباشرة بإعداد البرنامج الحكومي وفقًا للمنهاج الوزاري بتأريخ 1 تشرين الثّاني لسنة 2022.

ج. صدر الأمر الدّيواني بالعدد (22327) في 2022/11/8 بتأليف فريق متابعة تنفيذ فقرات البرنامج الحكومي التي أعدّتها الوزارات والجهات المختصّة، إذ تضمّن البرنامج الحكومي (653) إجراءً تنفيذيًّا.

د. عمل فريق متابعة تنفيذ البرنامج الحكومي وسكرتاريّته التّنفيذيّة منذ توجيه رئيس مجلس الوزراء بتأليفه في 8 تشرين الثّاني لسنة 2022، على إعداد منهجيّة وخطّة عمل بتوقيتات زمنيّة لكي تبني الوزارات خططها للسّنوات (2023 –2025)، استنادًا للمنهاج الوزاري وبالتّنسيق بينه ووزارتي التّخطيط والماليّة.

هـ. عقد اجتماع في هيئة المستشارين في 13 تشرين الثّاني لسنة 2022 لترجمة المنهاج الوزاري إلى برنامج حكومي، وفق انموذج إلكتروني معدّ لهذا الغرض خلال (5) أيّام.

و. أقرّ مجلس الوزراء البرنامج الحكومي وأُعلن في 2022/12/12 استنادًا إلى قرار مجلس الوزراء (340 لسنة 2022) الصّادر بموجب إعمام الأمانة العامّة لمجلس الوزراء بالعدد (46200) المؤرّخ في 2022/12/18 [22].

المبحث الثالث: الجانب العملي للبحث

أولاً: نبذة عن وزارة الزراعة

تأسّست وزارة الزّراعة سنة 1921، وصدرت لها قوانين عديدة آخرها القانون المرقّم (10) لسنة 2013، وتهدف الوزارة إلى تحقيق التّنمية الزّراعيّة، وإجراء البحوث الزّراعيّة لتطوير العمليّات الإنتاجيّة، وتقديم الخدمات في ميادين الإنتاج النّباتي والحيواني، ونشر طرائق الزّراعة الحديثة، وتوفير المستلزمات الزّراعيّة، وتطوير العمل في مجالات الوقاية الزّراعيّة، والإرشاد والتّعاون والتّدريب، وخدمات الثّروة الحيوانيّة، والعمل على تطبيق التّشريعات الزّراعيّة لغرض الوصول إلى الاكتفاء الذّاتي، وتحقيق الأمن الغذائي[23].

ثانياً: محاور البرنامج الحكومي الخاصة بوزارة الزراعة:

تضمّن المحور (الثّامن) من البرنامج الحكومي المقدّم من قبل حكومة رئيس مجلس الوزراء (محمد شياع السوداني) محاور تخصّ الزّراعة، والموارد المائيّة، التي تمثّلت بالآتي[24]:

1. وضع خطّة مستعجلة لدعم المزارعين بهدف إنجاح الخطّة الزّراعيّة للموسم الشّتوي (2023/2022) لضمان توفير المحاصيل الاستراتيجيّة، وخاصّة (الحنطة).
2. وضع خطّة بعيدة المدى لدعم الزّراعة (الزّراعة الحقليّة، ومشاريع الثّروة الحيوانيّة)، وتنظيم الموارد المائيّة، وإدخال المكننة والتّكنلوجيا بهذا القطاع، بما يؤمّن حاجة العراق الغذائيّة، والصّناعيّة، والاستغناء عن الاستيراد.
3. الالتزام بخطط حماية المنتجات الزّراعيّة المحليّة، وتحسين أساليب التّسويق، التي تعزّز عوائد الإنتاج الزّراعي.
4. وضع خطّة محدّدة بجدول زمني لتأهيل المشاريع المرويّة في مناطق وسط وجنوب العراق، لغرض تحويلها إلى نظام الرّي المغلق، وتأهيل نظم البزل، وتحسين إدارة الرّي الحقلي لرفع إنتاجيّة الأرض.

5. تبنّي إجراءات ترشيد استهلاك المياه في المجالات المنزليّة، والزّراعيّة، والصّناعيّة، وغيرها.
6. إيلاء موضوع التّغيير المناخي وانعكاساته على البيئة في العراق من جفاف، وتصحّر، الأهميّة في علاقات العراق الخارجيّة، والتّعاون مع دول العالم، والمنظّمات الدّوليّة، ومؤتمر المناخ العالمي، وتخفيف الضّرر الذي لحق بالعراق جراء ذلك.

من خلال الاطّلاع على المحاور المذكورة آنفًا يتبيّن أنّها تتضمّن خططًا ينبغي تنفيذها خلال دورة الحكومة بوصفها أصدرت تعهدًا أمام مجلس النّواب، الذي يمثّل الشّعب العراقي، وأصبح إلزامًا عليها الالتزام به، وهذا لا يتمّ إلّا عن طريق برامج عديدة تنسجم مع أهداف الحكومة، وتحديد مسؤوليّة وزارة الزّراعة عن تنفيذها، وبعدها يتطلّب تحديد الأموال لكلّ برنامج على طول مدّة وجود الحكومة، إذ إن ما أُعتمد في إعداد الموازنة التّقليديّة لا يُلبّي احتياجات البرنامج الحكومي بوصفها تعتمد المدخلات من التّمويلات، ونسبة المصاريف عنها كمخرجات وأساس في قياس الفاعليّة دون الاستناد على معلومات وبيانات منطقيّة، وتحديد المسؤوليّة في تنفيذها، ولا يمكن تلبية ذلك إلّا عن طريق موازنة البرامج والأداء، التي تعتمد على أسس تحديد البرامج والأهداف من تنفيذها، وتقييم أداء تنفيذها، ومن ثمّ يأتي تحديد الأموال اللازمة لتنفيذ تلك البرامج، إذ إنّ المدخلات في موازنة البرامج والأداء سوف تكون من خلال تحديد البرنامج، والأهداف، والمخرجات تتمثّل في نسب إنجاز البرامج والأهداف؛ لذا سيكون تحديد الأموال مبنيًّا على المعلومات اللازمة لتنفيذ البرامج والأهداف، وتحديد مسؤوليّة تنفيذها قياسًا بما محقّق من البرنامج من نسب.

ومبيّن في أدناه جدول افتراضي لتصميم موازنة تعتمد على البرنامج الحكومي كأساس منطقي لإعدادها، وبما يضمن تحقيق فاعليّة البرنامج الحكومي بالتّركيز على المحاور (ب، هـ، و) المذكورة آنفًا:

محاور البرنامج الحكومي	الجهات المستهدفة	اهداف الجهة حسب النظام الداخلي	تحديد الاحتياجات اللازمة لتنفيذ الاهداف	الاموال المخصصة بموجب موازنة البرامج والاداء	التقييم والمتابعة
- وضع خطة بعيدة المدى لدعم الزراعة (الزراعة الحقلية ومشاريع الثروة الحيوانية) وتنظيم الموارد المائية وإدخال المكننة والتكنلوجيا بهذا القطاع بما يؤمن حاجة العراق الغذائية والصناعية والاستغناء عن الاستيراد. - تبني إجراءات ترشيد استهلاك المياه في المجالات المنزلية والزراعية والصناعية وغيرها.	الشركة العامة للتجهيزات الزراعية/ الموازنة الاستثمارية	- تامين المستلزمات الزراعية اللازمة للانتاج الزراعي بشقية النباتي والحيواني عن طريق الاسواق المحلية او الاستيراد من مناشئ عالمية رصينة ومعروفة.	- مرشات بانواعها (محورية وافقية). - الاسمدة واعلاف بانواعها. - التدريب والتطوير.	تحدد حسب دراسة الاحتياجات من قبل الجهة المعنية بالتنسيق مع وزارة المالية ووزارة التخطيط على ان تكون معززة بوثائق ودراسات جدوى وفترة زمنية لاتتجاوز السنة او حسب مدة الموازنة وبما يتلائم مع الفترة الزمنية للبرنامج الحكومي.	- يتم رفع تقارير شهرية الى وزارة الملاية تتضمن نسب انجاز الاهداف المحددة مرافقة بميزان المراجعة وجداول المصاريف. - تتولى وزارة المالية مساءلة الجهة عن نسب الانجاز للاهداف المحددة.
إيلاء موضوع التغيير المناخي وانعكاساته على البيئة في العراق من جفاف وتصحر الأهمية في علاقات العراق الخارجية والتعاون مع دول العلم والمنظمات الدولية ومؤتمر المناخ العالمي وتخفيف الضرر الذي لحق العراق جراء ذلك.	دائرة الغابات وحماية التصحر	- تنمية الغطاء النباتي المتدهور والمراعي الطبيعية. - حماية المشاريع الاقتصادية والاستراتيجية من الرمال الزاحفة والحد من تدهور الاراضي. - تعزيز النظام البيئي من خلال انشاء الواحات الصحراوية والاستفادة من فعاليات حصاد الامطار في زيادة الغطاء النباتي. - انتاج وزراعة شتول الاشجار والشجيرات المتحملة للجفاف والملوحة من خلال منهجية متكاملة للحفاظ على الموارد الطبيعية والتنمية المستدامة للمياه والتربة. - التكيف والتأقلم والتقليل من التأثيرات السلبية للتغيرات المناخية.	- الحصول على تقانات الاستشعار عن بعد واعداد الخرائط التفصيلية لتحديد البؤر الساخنة. - انشاء سواتر عدد () لتثبيت الكثبان الرملية المتحركة - استيراد وانتاج لزراعة شتول الاشجار والشجيرات المتحملة للجفاف والملوحة) - انشاء واحات صحراوية عدد (). - انشاء محطات المراعي الطبيعية عدد () لتنمية الغطاء النباتي. - تأهيل غابات عدد ().		

واستنادًا إلى ما ورد آنفًا؛ فإنّ العمليّة في إعداد الموازنة تتطلّب بأن تُعتمد البرامج والأهداف، التي أُعدّت انسجامًا مع البرنامج الحكومي، وبما يتلاءم والأهداف والأنظمة الدّاخليّة للمؤسّسات الحكوميّة، وبذلك أصبحت المدخلات هي المعلومات عن البرامج والأهداف المقدّمة من المؤسّسات الحكوميّة، وقياس نسب أدائها كمخرجات، بغير ما كان يعتمد سابقًا في الموازنة التّقليديّة، الذي

كان يتمثّل بتحديد الأموال، مثل، مدخلات ونسبة الصّرف، ومخرجات في قياس الأداء المقدّم من المؤسّسات الحكوميّة.

لا بدّ أن تؤخذ بنظر الاعتبار المقوّمات في تطبيق موازنة البرامج والأداء، وآليّات التّحوّل إليها المذكورة في الجانب النّظري آنفًا، وبما يضمن الانتقال السّليم من الموازنة التّقليديّة إلى موازنة البرامج والأداء دون حصول مشكلات، وممكن إيجازها بالآتي:

1. تصمم رؤية ومهمّة وأهداف استراتيجيّة لموازنة البرامج والأداء.
2. تجميع الأنشطة المختلفة في برامج رئيسة وفرعيّة، إذ تُوضع الأهداف المنشودة لكلّ برنامج أساس وفرعي، ومن الأهميّة بمكان أن تتناسق الأهداف الفرعيّة للبرنامج مع الأهداف العامّة للوزارة.
3. وجود نظام محاسبة تكاليف من أجل حصر التّكاليف كلّ برنامج بالتّفصيل، إذ تُقسّم الأنشطة إلى مراكز المسؤوليّة، فمن خلال هذا النّظام يكون التّحوّل من التّبويب الإداري للنّفقات إلى تبويب التّكاليف حسب البرنامج أو النّشاط.
4. وجود نظام مساءلة ومحاسبة، وهذا الأمر يتطلّب تصميم مقاييس للأداء من أجل مساعدة الإدارة على أحكام الرّقابة على أنشطة البرامج، وتقييم فاعليّتها، ومن خلال مراكز المسؤولية تُحدّد البرامج سلبيّة الأداء؛ ممّا يساعد في اتّخاذ القرارات التّصحيحيّة في إلغائها أو دمجها مع برامج أخرى.
5. تطبيق اللامركزيّة الإداريّة والماليّة، فضلًا عن تطبيق أساس الاستحقاق في الأنظمة المحاسبيّة.
6. وجود نظام رقابي على فاعليّة البرامج بهدف تحقيق الأهداف المرسومة، فضلًا عن أنظمة معلومات وبرمجيّات متخصّصة.

المبحث الرابع: الاستنتاجات والتوصيات

الاستنتاجات

1. عدم الاعتماد على أسس علميّة حديثة، وبما يؤمّن في صياغة موازنة عامّة، إذ ما زالت الدّولة العراقيّة تعتمد الموازنة التّقليديّة في صياغة موازنتها، وهو ما يعرف بموازنة البنود.
2. قياس نسب الإنجاز للأداء الحكومي على أساس المبالغ المصروفة بغض النّظر عمّا يتحقّق من أداء في تنفيذ الأهداف حسب القوانين والأنظمة الدّاخليّة للمؤسّسات الحكوميّة.
3. تحدّد موازنة البرامج والأداء أساسًا منطقيًّا معقولًا في تخصيص المبالغ إلى المؤسّسات الحكوميّة من خلال صياغة الأهداف والبرامج لكلّ مؤسّسة حكوميّة.
4. يتضمّن البرنامج الحكومي محاور تنسجم وأهداف وبرامج المؤسّسات الحكوميّة، ما يوفّر قاعدة يمكن أن تسير عليها تلك المؤسّسات في تحقيق أهدافها، اعتمادًا على الدّعم الحكومي المترجّم في البرنامج الحكومي.
5. توفّر موازنة البرامج والأداء أساسًا معقولًا للمساءلة ومحاسبة الدّوائر الحكوميّة على أساس ما أُنجز من أهداف وبرامج.
6. تسهم موازنة البرامج والأداء بشكل كبير في تحسين فاعليّة الإنفاق الحكومي من خلال ربط الإنفاق بالأهداف والنّتائج المحدّدة؛ ممّا يضمن تحقّق الأهداف بكفاءة وفاعليّة.
7. تتيح موازنة البرامج والأداء فرصة للإصلاحات المهمّة والضّروريّة لتحسين جودة الخدمات المقدّمة للمواطنين؛ ممّا يسهم في تحسين رضا الجمهور.
8. يمكن أن تُحقّق موازنة البرامج والأداء رقابة فاعلة على المحاور الواردة في البرنامج الحكومي المعتمد أساسًا على أهداف وبرامج المؤسّسات الحكوميّة؛ لذا سوف تكون المساءلة على أساس ما أُنجز من أهداف وبرامج، وليس على أساس ما صُرف من مبالغ مخصّصة.

التوصيات

1. ينبغي على الحكومة تبنّي موازنة البرامج والأداء لأنّها توفّر أساسًا منطقيًّا معقولًا في تحديد المبالغ للمؤسّسات الحكوميّة من خلال تحديد الأهداف والبرامج، كما تعدّ رقابة فاعلة لتقييم نسب الإنجاز الحكومي على أساسها.
2. اعتماد أسس علميّة حديثة في صياغة الموازنة العامّة للدّولة، وبما يؤمّن المساءلة على ما نُفّذ من أهداف وبرامج في قياس الأداء، من خلال الاستفادة من تجارب الدّول والبحوث العلميّة في هذا المجال، فضلًا عن الاستفادة من الأكاديميين المتخصّصين في هذا المجال.
3. توفير التّدريب والموارد اللازمة للمسؤولين الحكوميين، وموظّفي الدّوائر، والأقسام الماليّة والتّدقيقيّة، وبما يؤدّي إلى تعزيز قدراتهم في إعداد وتنفيذ موازنة البرامج والأداء، من خلال وضع برنامج لدورات تدريبيّة تتبنّاه وزارة الماليّة، والجهات الرّقابيّة المختصّة.
4. ينبغي أن يؤخذ بنظر الاعتبار المقوّمات في تطبيق موازنة البرامج والأداء، وآليّات التّحول إليها، وبما يضمن الانتقال السّليم من الموازنة التّقليديّة إلى موازنة البرامج والأداء دون حصول مشكلات، ومن أهمّ تلك المقوّمات الآتي:
   أ. جودة هيكلة المؤسّسات العامّة أو الوحدات الاقتصاديّة، وجودة القوانين المنظّمة، توفّر هياكل إداريّة متطوّرة وواضحة.
   ب. توفّر درجة عالية من المعرفة الفنيّة لإعدادها، وبالتّحديد وجود خبراء لتطبيقها بصورة صحيحة.
   ج. وجود نظام محاسبة التّكاليف، ونظام المعلومات عن استخدام الموارد الماليّة.
   د. وجود نظام حوافز ومكافآت لتعزيز الأداء، فضلًا عن استخدام أدوات علميّة وعمليّة للتّنبؤ.
   هـ. وجود أنظمة تكنلوجيا معلومات متطوّرة، وبرمجيّات متخصّصة لها القدرة على قياس النّتائج والأداء.

و. وجود إرادة حكوميّة جديّة للعمل على تبنّيها وفق ما ورد بالخطوات المذكورة آنفًا، وبما يحقّق الانسيابيّة في تنفيذها، وفق جدول زمني يتابع من قبل مكتب رئيس الوزراء.

5. يمكن البدء بتطبيق موازنة البرامج والأداء في قطاعات محدّدة أو على نطاق محدّد كمرحلة تجريبيّة؛ ممّا يتيح للحكومة تقييم الفاعليّة، وإجراء التّعديلات اللازمة قبل التّعميم الكامل، مع الأخذ بنظر الاعتبار الشّفافيّة في التّطبيق.
6. يجب أن تعتمد محاور البرنامج الحكومي أساسًا في صياغة موازنة البرامج والأداء، وبما ينسجم وأهداف المؤسّسات الحكوميّة، من خلال اعتماد مصفوفة توافق بين أهداف البرنامج الحكومي، وأنشطة موازنة البرامج والأداء.
7. اعتماد التّقييم المستمر لبرامج وأهداف موازنة البرامج والأداء، التي تؤدّي إلى قياس فاعليّة تنفيذ البرنامج الحكومي، من خلال إشراك الجهات الرّقابيّة في عمليّة التّخطيط، والإعداد، والتّنفيذ، ومراقبة التّنفيذ.

المصادر

(1) شجاع والعامري وحميد (2023)، التّحوّل نحو موازنة البرامج والأداء ودورها في تحسين الأداء الحكومي في العراق، مجلّة التّقني.

(2) سلمان حسين عبد الله وجوان جاسم خضير (2016)، موازنة البرامج والأداء وسيلة لتعزيز الرّقابة على الوحدات الاقتصاديّة الحكوميّة، مجلّة العلوم الاقتصاديّة والإداريّة، المجلّد 22، العدد 89.

(3) حسن، يسرى ومدلول، غصون (2021)، تحليل العلاقة بين موازنة العراق الاتّحاديّة للعام 2019 والبرنامج الحكومي، مجلّة الغري للعلوم الاقتصاديّة والإداريّة، العدد الأوّل.

(4) عبيد، قاسم جاهل (2012)، مقترح إعداد موازنة تقليديّة مختلطة في الوحدات الحكوميّة الخدميّة، مجلّة كليّة العلوم، العدد 24.

(5) زياد خلف خليل (2019)، تحليل التّفاوت بين الموازنة التّقديريّة والموازنة الفعليّة في العراق للمدّة (2006-2016) Journal of Economics and Administrative (Sciences, 25(112) , 380-390

(6) عصفور، محمّد شاكر(2012)، أصول الموازنة العامّة، دار الميسرة للنّشر والتّوزيع، عمّان، الأردن.

(7) Nguyen, H. P. (2007)." Performance budgeting: Its rise and fall". Maxwell School a/Citizenship and Public Affairs, Syracuse University, Syracuse, NY.

(8) Schick, A. (2007). Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools. OECD Journal of Budgeting, 7(2), 109-138.

(9) Ibrahim, M. (2013). "Comparative Budgetary Approaches in Public Organizations". Research Journal of Finance and Accounting, 4(15), 88-98.

(10) الغيطاني، إبراهيم(2012)، الموازنة العامّة: إشكاليات مصريّة وحلول إماراتيّة، المركز المصري للدّراسات والمعلومات، القاهرة.

(11) المجموعة العربيّة للأجهزة العليا للرّقابة الماليّة والمحاسبيّة (2009)، أهميّة التّحوّل من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء، ودور الجهاز الأعلى للرّقابة في ذلك.
(12) فهمي، ليلى عبد الحميد (2004)، النّظام المحاسبي لنظام البرامج والأداء وتبويب النّفقات، ملتقى موازنة البرامج والأداء في الجامعات العربيّة، سوريا، دمشق.
(13) مشكور، عباس مهدي (2008)، الرّقابة على تنفيذ الموازنة، الطّبعة 1، دار وائل للطّباعة والنّشر، الأردن.
(14) سهلة علوان جواد (2012)، التّخطيط لنّظام وطني للمعلومات في العراق، مؤسّسة مصر مرتضى للكتاب العراقي، بيروت، ط1.
(15) فقير ومحمّد (2011)، علاقة رئيس الجمهوريّة بالوزير الأوّل في النّظامين الجزائري والمصري: دراسة مقارنة، (أطروحة دكتوراه، جامعة بومرداس -امحمد بوقرة).
(16) عبد الله عوض المطيري، "سلطات مجلس الأمة الكويتي تجاه البرنامج الحكومي (2012) ماجستير جامعة الشّرق الأوسط.
(17) حسن لطيف الزّبيدي وأخرون، (2008) العراق والبحث عن المستقبل، مطبعة جارو لبنان – بيروت.
18) بول بريمر (2005)، عام قضيته في العراق: النضال لبناء غد مرجو، ترجمة: عمر الأيوبي، دار الكتب العربيّة، بيروت -لبنان، ط1.
(19) أثير إدريس عبد الزّهرة (2013)، واقع بناء الدّولة الدّيموقراطيّة المدنيّة في العراق بعد عام 2003 ومستقبلها، أطروحة دكتوراه غير منشورة، مقدّمة إلى كليّة العلوم السّياسيّة جامعة بغداد.
(20) عبد الحسين شعبان، جدل الهُويّات في العراق الدّولة والمواطنة، دار العربيّة للعلوم (2010) بيروت.
(21) ختام حمادي محمود (2022)، "حوكمة المنهاج الوزاري وتطبيقاتها بين نصوص الدّستور والواقع السّياسي"، مجلّة جامعة الأنبار للعلوم القانونيّة والسّياسيّة، المجلّد الثّاني عشر –العدد الأوّل-الجزء الثّاني.
(22) عقيل الخزعلي، (2024)، البرنامج الحكومي، المعهد العالي لإعداد وتأهيل القادة/ الأمانة العامّة لمجلس الوزراء.
(23) قانون وزارة الزّراعة رقم (10) لسنة 2013.
(24) وثيقة البرنامج الحكومي المقدّمة إلى مجلس النّواب العراقي من رئيس مجلس الوزراء السيد (محمد شياع السوداني) في تأريخ 2022/10/27.