Warith Scientific Journal

متطلبات الانتقال من الموازنة التقليدية الى موازنة البرامج والاداء المتكاملة في العراق - دراسة حالة العراق بالاستفادة من تجارب بلدان مختارة

Requirements for moving from the traditional budget to the integrated program and performance budget in Iraq - a case study of Iraq by benefiting from the experiences of selected countries

م. د. عدي صابور محمد الراشدي
oday Sabour Mohammed Al-Rashidi
جامعة الحمدانية - كلية الادارة والاقتصاد
Al-Hamdaniya University
dr.oday1985@uohamdaniya.edu.iq
07740944041

المستخلص:

ان نظام الموازنة العامة في العراق لم يتم اجراء اي تحديث عليه منذ ان تم الاعتماد على نظام موازنة البنود في تحديد الايرادات والنفقات العامة في مطلع القرن العشرين، وقد حاولت الكثير من الدراسات والابحاث في نهاية القرن العشرين ومطلع القرن الحادي والعشرون ومن هذه الدراسة ان تبين الفوائد التي سيتم الوصل اليه في حال الانتقال في اعداد الموازنة العامة في العراق الى اسلوب اخر بالاستناد الى تجارب بلدان اخرى ومن هذه الاساليب اعداد الموازنة العامة على اساس نظام البرامج والاداء المتكاملة، وقد تم الاستناد في هذه الدراسة الى تجارب بلدان عديدة منها الولايات المتحدة الامريكية وبريطانيا وكندا والاردن وفلسطين، وقد توصلت الدراسة الى مجموعة مقترحات منها العمل على تحسين فهم الأولويات والأهداف لان تحويل الموازنة العامة من موازنة البنود (التقليدية) الى موازنة البرامج والأداء يعمل على توجيه الانتباه نحو الأولويات الرئيسية للدولة وأهدافها الاستراتيجية وهذا يؤدي الى تعزيز التركيز وتوجيه الموارد المالية نحو المبادرات التي تحقق أهداف العمل بشكل أفضل، وقد اوصت الدراسة بمجموعة من التوصيات منها تحديد الأهداف الاستراتيجية حيث ينبغي على الحكومة العراقية ان تحدد أهدافاً استراتيجية واضحة للبرامج التي ترغب في تحقيقها وأن تكون هذه الأهداف متماشية مع احتياجات المواطنين وتطلعاتهم.

الكلمات المفتاحية: موازنة البنود، موازنة البرامج والاداء المتكاملة، بريطانيا، الاردن.

Abstract:

The general budget system in Iraq has not been updated since the line-item budget system was relied upon to determine public revenues and expenditures at the beginning of the twentieth century. Many studies and research have attempted at the end of the twentieth century and the beginning of the twenty-first century, and this study has attempted to It shows the benefits that will be achieved if the preparation of the general budget in Iraq moves to another method based on the experiences of other countries. Among these methods is preparing the general budget on the basis of the integrated programs and performance system. This study was based on the experiences of many countries, including the United States of America. Britain, Canada, Jordan, and Palestine. The study came up with a set of proposals, including working to improve understanding of priorities and goals, because transforming the general budget from the (traditional) item budget to the program and performance budget works to direct attention towards the state's main priorities and its strategic goals, and this leads to enhancing focus and directing financial resources. Towards initiatives that better achieve work objectives, the study recommended a set of recommendations, including setting strategic objectives, as the Iraqi government must set clear strategic objectives for the programs it wishes to achieve, and these objectives must be in line with the needs and aspirations of citizens.

Keywords: item budget, integrated program and performance budget, Britain, Jordan.

1- مقدمة:

ان إصلاح الموازنة العامة في العراق يحتاج مجموعة من الإجراءات والخطط لتحسين إدارة الموارد المالية من اجلال تحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات، وتعتبر الموازنة العامة لأي بلد ومنها العراق أحد أهم أدوات التخطيط الاستراتيجي المالي في أي بلد، وان الموازنة العامة لها دوراً حيوياً كبير في تحقيق التنمية المستدامة وتوفير الخدمات الأساسية للمواطنين، اما فيما يخص العراق فان الموازنة العامة تواجه تحديات كبيرة نتيجة للعوامل الداخلية والخارجية التي لها تأثير مباشر وغير مباشر على الاقتصاد الوطني العراقي من اجل ضمان استقرار الوضع المالي للبلد وتحقيق التوازن في الموازنة العامة، ان تاريخ العراق مليء بالصراعات والحروب وهذا أثر بشكل كبير على الاقتصاد العراقي وقد أدى إلى تفكك هياكل الدولة الاقتصادية والمالية وتدهور الخدمات العامة، يعاني العراق من العديد من المشاكل فيما يتعلق بإعداد الموازنة العامة ومن أبرز تلك المشاكل اعتماد النفقات العامة على إيرادات النفط في العراق بشكل كبير وتشكل هذه الصادرات مصدرا رئيسياً للإيرادات الحكومية العراقية، وهذا يعني أن الموازنة العامة في العراق تعتمد بشكل كبير في اعدادها على أسعار النفط العالمية مما يجعل الاقتصاد العراقي عرضة للتقلبات كثير بسبب تقلبات أسعار النفط، وهنا يجب تنويع مصادر الإيرادات لتخفيف الاعتماد الكبير على النفط وتعزيز الاستدامة المالية، اضافة الى ذلك ان تحديات الديون العامة للعراق تزيد باستمرار وهذا يضيف عبئاً إضافياً على الموازنة العامة في العراق، لذلك يجب إيجاد استراتيجيات فعالة لإدارة الديون وضمان سدادها بدقة دون التضحية بالخدمات الأساسية، كل هذه الاستراتيجيات تستلزم تطوير نظام اعداد الموازنة والانتقال من الموازنة التقليدية في العراق الى نظام موازنة جديد وان النظام المقترح في هذه الدراسة هو موازنة البرامج والاداء المتكاملة.

2- منهجية البحث:

2-1 **مشكلة البحث:** ان إصلاح نظام الموازنة العامة في العراق شانه في ذلك شان العديد من البلدان حول العالم يواجه تحديات كبيرة في مجال إصلاح الموازنة العامة، والعراق من أكثر البلدان تعقيداً وتحديات في مجال إدارة الموارد المالية العامة، لان مشكلة العراق الحقيقية تكمن في اعتمده لحد الان في اعداد الموازنة العامة على الموازنة التقليدية (موازنة البنود) ولم يتم مواكبة التطورات التي حصلت في هذا المجال ومن اهمها العمل على التحول في اعداد الموازنة العامة الى اعتماد موازنة البرامج والاداء المتكاملة لم لها من مزايا في تخصيص الايرادات العامة في تنفيذ المشاريع بفاعلية اكبر.

2-2اهمية البحث: تتمثل اهمية هذا البحث في توضيح انواع الموازنات العامة المتبعة في الكثير من بلدان العالم وتاريخ نشؤها واجراء مقارنة فيما بينها، فضلا عن التركيز على امكانية التحول من الموازنة التقليدية (موازنة البنود) الى موازنة البرامج والاداء المتكاملة في العراق واستعرض التجربة التي حصلت في (بريطانيا – الاردن – فلسطين – الولايات المتحدة الامريكية - كندا) من اجل الاستفادة منها، ومعرفة مدى توفر الامكانيات الادارية والهيكلية والتكنولوجيا والمحاسبية والخبرات المعرفية لدى الكادر الوظيفي من اجل اجراء هذا التحول.

2-3هدف البحث: يهدف هذا البحث الى تحقيق ما يلي:

2-3-1معرفة متطلبات وصعوبات التحول من الموازنة التقليدية (موازنة البنود) الى موازنة البرامج والاداء المتكاملة في اعداد الموازنة العامة للدولة في وحدات الهيكل الاداري الحكومي في العراق.

2-3-2مدى امكانية زيادة الرقابة التشريعية والتنفيذية على الايرادات والنفقات العامة في العراق عند التحول من الموازنة التقليدية الى موازنة البرامج والاداء المتكاملة.

2-4فرضية البحث: يفترض البحث ما يلي:

2-4-1هل يجب اصدار تشريعات من اجل تطبيق الاجراءات والتعليمات الجديدة التي سيتم تطبيقها في اعداد الموازنة العامة عند التحول من الموازنة التقليدية الى موازنة البرامج والاداء المتكاملة في العراق.

2-4-2هل هناك زيادة في الاثار الاقتصادية والمالية من اجل تحقيق الاهداف المخطط لها على اساس البرامج والانشطة في ادارة الموارد المالية وكيفية ادائها وتقيمها عند الانتقال من (موازنة البنود) (Balancing Items) الى موازنة البرامج والاداء المتكاملة في العراق

2-5منهج الدراسة: سيتم استخدام المنهج الوصفي والاستقرائي في هذا البحث والعمل على استخلاص الدروس والنتائج من تجارب الدول الاخرى والاستفادة منها في امكانية التحول في اعداد الموازنة العامة من الموازنة التقليدية الى موازنة البرامج والاداء المتكاملة في العراق.

2-6حدود البحث: الحدود المكانية هي العراق والحدود الزمانية هي مدة اجراء البحث.

2-7هيكلية البحث: يتكون البحث من اربعة مباحث يتكلم المبحث الاول الاطار النظري للدراسة، ويناقش المبحث الثاني تحليل تجارب الانتقال من الموازنة التقليدية الى موازنة البرامج والاداء المتكاملة لبلدان مختارة، ويأخذ المبحث الثالث رؤية مستقبلية في الانتقال من الموازنة التقليدية في العراق الى موازنة البرامج والاداء المتكاملة بالاستناد الى تجارب بلدان مختارة.

2-8الدراسات السابقة:

2-8-1نهاد عبد العباس موحان وهاشم مرزوك الشمري 2023، اثر موازنة البرامج والاداء في الاداء المنظمي في الوحدات الحكومية العراقية بحث تطبيقي في وزارة المالية:

تقوم مشكلة هذه الدراسة على مجموعة من الاستفسارات والتي تم التوصل اليها من خلال دراسة استطلاعية وهي هل يؤدي تطبيق موازنة البرامج والاداء الى تحقيق اهداف الموازنة العامة في العراق، هل تتوفر البنية الاساسية من اجل تطبيق موازنة البرامج والاداء في وزارة المالية، ما هو تأثير تطبيق منهج موازنة البرامج والاداء في وزارة المالية على الاداء المنظمي فيها، وقد سعت هذه الدراسة الى تحقيق مجموعة من الاهداف اهمها توضيح مفهوم واهمية موازنة البرامج والاداء وما هو حجم الاستفادة التي يمكن الوصول لها عند تطبيق هذا النوع من الموازنات في العراق، تحديد اهم المعوقات التي تقف في وجه نجاح موازنة البرامج والاداء في وزارة المالية العراقية، معرفة اراء العينة المبحوثة في وزارة المالية عن تأثير تطبيق موازنة البرامج والاداء على الاداء المنظمي، وتم اتباع المنهج الوصفي التحليلي في هذه الدراسة من اجل الوصول الى النتائج المطلوبة، ومن اجل تحقيق اهداف الدراسة تم الاعتماد على مصدرين اساسين للمعلومات الثانوية مثل الكتب والبحوث، والاولية مثل استمارة الاستبيان، توصلت هذه الدراسة الى مجموعة من الاستنتاجات اهمها وجود علاقة ارتباط ذات دلالة معنوية بين موازنة البرامج والاداء وبين الاداء المنظمي، حيث بينت النتائج ان هذه العلاقة ايجابية وقوية عندما تم تطبيقها في وزارة المالية، فضلا عن ان افراد العينة المبحوثة كانوا متفقين في اجابتهم وهذا يفسر ان ادارة العينة المبحوثة ترغب في تطبيق اسلوب جديد في اعداد الموازنات في العراق.

2-8-2عائلة محمد الفهد واخرون، 2017، اهمية التحول من موازنة البنود (BI) الى موازنة البرامج والاداء (تجربة بلدية دبي):

تقوم مشكلة هذه الدراسة على وجود هدر في الموارد في مجلس الوزراء الكويتي وخصوصا عند اعداد الموازنة العامة، وتهدف هذه الدراسة الى معرفة امكانية تطوير نظام المعلومات المحاسبي في القطاع الحكومي بما في ذلك اعداد الموازنة العامة ومعرفة امكانية تطبيق منهج موازنة البرامج والاداء على بلدية دبي، وقد استخدمت هذه الدراسة المنهج الاستنباطي والمنهج الاستقرائي، ومن اهم النتائج التي توصلت اليها هذه الدراسة هي امكانية تخفيض العجز المتراكم والدائم عند التحول من الموازنة التقليدية الى موازنة البرامج والاداء، فضلا عن ان هذا التحول يجب ان يصاحبه تغيرات قانونية وتنظيمية مثل تعزيز اللامركزية في اعداد الموازنات، واوصت هذه الدراسة بضرورة ابعاد الازدواجية والتداخل بين اختصاصات ومهام الاجهزة الحكومية من اجل تحديد المسؤولين عن الاخطاء عند التنفيذ، لان هذا الاجراء من شانه دعم دور الرقابة على الاداء.

2-8-3 (Sawanya Coompanthu,2007) "The Analysis Of Budgeting System Reform In Thailand"

"تحليل إصلاح نظام الموازنة في تايلاند" تقوم هذه الدراسة على معرفة كيف يمكن اصلاح نظام الموازنة العامة في تايلاند، والاجراءات المتبعة في تحديد جانبي الموازنة من ايرادات ونفقات عامة، وكيف يمكن تبني استراتيجية جديدة في اعداد الموازنة العامة في تايلاند، وان هدف هذه الدراسة الاساسي هو تحليل الموازنة الحالية من اجل تحديد المشاكل والتحديات التي تواجه تطوير اعداد الموازنة العامة في تايلاند، فضلا عن معرفة عوامل النجاح التي تساعد في اجراء هذا التحول

وكيف يتم تحديد الاولويات المؤسسية بكفاءة وفاعلية، وان اهم النتائج التي توصلت اليها هذه الدراسة هو انه لا يوجد نظام موازنة واحد يمكن اعتماده في كل بلدان العالم، ولكن يجب اعتماد نظام لإدارة الموارد المالية في تلك البلدان يكون قادر على الوصول الى نتائج الاداء المتكامل في الاستدامة والانضباط المالي.

4-8-2-سلمان حسين عبدالله وجوان جاسم خضير، 2019، اتجاهات تطوير موازنة البرامج والاداء باطار نظرية الاولويات لإدارة الوقت:

تقوم هذه الدراسة على توضيح دور ادارة الوقت واساليبه وكيف يمكن دمجه مع موازنة البرامج والاداء لان هذا سيؤدي الى تعزيز الرقابة على النفقات والايرادات الحكومية في العراق، وقد قامت هذه الدراسة على فرضية اساسية في تحقيق الاهداف اعلاه وهي (ما هو دور ادارة الوقت عند ممازجته مع موازنة البرامج والاداء في تعزيز فاعلية الرقابة على الانفاق الحكومي)، وقد توصلت الدراسة الى مجموعة استنتاجات كان اهمها ان موازنة البرامج والاداء تلعب دور كبير في الحد من ضياع الوقت عند تنفيذها من خلال وضع جداول زمنية لتنفيذ البرامج المعتمدة في الموازنة العامة للدولة في الوقت المحدد، واوصت الدراسة على ضرورة العمل على تطبيق موازنة البرامج والاداء في اعداد الموازنة العامة من قبل وزارة المالية لأنها تقوم على اسس علمية وعملية جيدة في اعداد التقديرات وهذا يحقق اهداف البرامج التي يتم التخطط لها في المستقبل واحكام الرقابة الحكومية عليها عند تنفيذها.

نلاحظ من خلال الدراسات السابقة اعلاه انها تركز على كيفية الانتقال من موازنة البنود (الموازنة التقليدية)، الى موازنة البرامج والاداء، ولم تركز على المتطلبات الضرورية والاساسية التي تسهل هذا الانتقال خاصة وان الكثير من البلدان ومنها العراق لا تمتلك البنية التحتية الضرورية التي تؤمن هذا الانتقال، على سبيل المثل تحتاج عملية الانتقال الى وجود تكنولوجيا متقدمة من اجل تحليل البيانات والمعلومات الواردة الى الجهات المعنية من اجل تقييم اداء الاقسام والوحدات التي تطبق موازنة البرامج والاداء، وهذا ما تحاول هذه الدراسة تسليط الضوء عليه من خلال التجارب التي قامت بها بلدان معينة في هذا المجال وكيفية الاستفادة منها.

3-المبحث الاول: الاطار النظري للدراسة

3-1مفهوم الموازنة العامة: في الفكر الكلاسيكي الاقتصادي يتعامل المفهوم الأساسي للموازنة العامة مع العلاقة بين الإيرادات والنفقات الحكومية ويتمثل هذا المفهوم في فحص كيفية إدارة الحكومة للموارد المالية وكيفية تحقيق توازن بين الإيرادات والنفقات.(Hamid and Al-dalhaki, 2021, p72) .

تعتبر الموازنة العامة ميزانًا يقيس إجمالي الإيرادات مقابل إجمالي النفقات الحكومية وهذا يتيح للحكومة تقييم ما إذا كانت تقوم بتوجيه الموارد بشكل فعال ومستدام، يُعتبر التوازن بين الإيرادات والنفقات هدفًا مهمًا في هذا السياق.(Eghunike, Unamma, 2017, p24).

في حالة الموازنة المتوازنة تكون الإيرادات متساوية تماماً للنفقات مما يعني أن الحكومة لا تقوم بتكبد خسائر أو تجميع ديون، من جهة أخرى في حالة فائض الموازنة تكون الإيرادات أكبر من النفقات مما يمكن أن يؤدي إلى تخفيض الديون أو زيادة الاستثمارات، بينما في حالة عجز الموازنة تكون النفقات أكبر من الإيرادات مما قد يستدعي اللجوء إلى الاقتراض لتغطية الفارق، وكان الاقتصاديون الكلاسيكيون يدعون عادةً للموازنة المتوازنة كهدف حيث يعتبرونها مؤشراً على استدامة النظام المالي وتجنب التضخم أو التضخم الزائد وكانوا يؤمنون أن تحقيق التوازن في الميزانية يسهم في الحفاظ على استقرار الاقتصاد وتجنب المشكلات المالية الكبيرة.(Al-Abboud, 2016, p42).

يظهر مما تقدم أن المفهوم يتطور مع تقدم الزمن وتغير احتياجات المجتمع والاقتصاد وان تحقيق التوازن بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية يعكس التحولات في الاسلوب نحو إدارة الموازنة العامة في العصر الحديث.

3-2انواع الموازنات العامة: يوجد خمسة انواع من الموازنات العامة يتم استخدامها من قبل السلطات الرسمية في بلدان مختلفة كلا حسب النظام الذين يتم اقراره من قبل السلطة التشريعية في تحكم تلك البلدان وهي كما يلي:

3-2-1**الموازنة التقليدية (موازنة البنود):** مفهوم موازنة البنود أو الموازنة التقليدية ، يشير إلى عملية تخطيط وتحديد توجيهات المصروفات والإيرادات في إطار موازنة مالية لفترة زمنية محددة عادةً تكون سنة مالية واحدة، حيث يتم تحديد الإنفاق المتوقع لكل بند من بنود الموازنة العامة بناءً على الخطط والاحتياجات المتوقعة للحكومة، حيث تشمل هذه العملية عادةً تحديد المصروفات لجميع وزارات ومؤسسات الدولة، مع تحديد التخصيصات المالية لكل وزارة على سبيل المثال، يتم تحديد مبلغ لرواتب الموظفين ومصروفات الصيانة والتسويق والبحث والتطوير، ومع عملية الموازنة التقليدية يتم تحديد الموازنة العامة استنادًا إلى الأداء التاريخي والتوقعات المستقبلية، ومن ثم يتم متابعة التنفيذ الفعلي للموازنة ومقارنته بالموازنة المحددة مما يسمح بتحديد أي تباينات واتخاذ الإجراءات اللازمة إذا كانت هناك حاجة لضبط الموازنة العامة، والموازنة العامة هي احدى اساليب الرقابة المالية والقانونية على ما تقوم بإنفاقه الحكومة.

مع ذلك يُعتبر نموذج الموازنة التقليدية قديمًا نسبيًا، حيث يُعيبه عدم القدرة على التعامل مع التغيرات السريعة في البيئة العامة لذلك نلاحظ ان العديد من البلدان تحاول الانتقال إلى نماذج موازنة أكثر حداثة. (Mahmoud and Sobeih, 2022, p282).

3-2-2**موازنة البرامج والأداء المتكاملة:** مفهوم موازنة البرامج والأداء المتكاملة يتعلق بإدارة وتخطيط الموارد في مؤسسات الدولة بهدف تحقيق التوازن بين البرامج والأداء ويتمثل التحدي الرئيسي في هذا السياق في تحقيق التوازن بين تحقيق أهداف البرامج والمشاريع المختلفة وضمان أداء فعال لتلك البرامج، موازنة البرامج تشير إلى التخطيط وإدارة الموارد المالية والبشرية المخصصة لتنفيذ مجموعة محددة من البرامج أو المشاريع ويتعين على الجهة ذات العلاقة تحديد الأولويات وتخصيص الموارد بطريقة تعكس أهدافها الاستراتيجية، اما موازنة الأداء المتكامل تشير إلى كفاءة وفاعلية استخدام الموارد لتحقيق أهداف المؤسسة بشكل عام، ويتضمن الأداء المتكامل تنسيق الجهود بين مختلف الأقسام والفروع لضمان تحقيق أهداف المؤسسة بشكل متناغم. (International Monetary Fund, 2007, p79-80).

ان البلدان النامية اذا رغبت في تطبق هذا النوع من الموازنات العامة يكون ذلك عبر مرحلتين، الاولى يتم تصنف عناصر الموازنة العامة حسب البرامج والوظائف واتباع نظام مالي يتميز بدرجة عالية من الانضباط، وفي المرحلة الثانية يتم الانتقال الى تطبيق موازنة الاداء باستخدام تكلفة الوحدة وقياس الاداء وحتى يتم نجاح هذا النوع من الموازنات العامة يجب توفر البيانات الاحصائية والمعلومات حتى يتم قياس اداء تلك الوحدات بدقة. (Al-Akkam, 2018, p287).

3-2-3**موازنة التخطيط والبرمجة:** تهدف الى تحقيق التوازن الفعال بين الأهداف العامة والموارد المتاحة، تعتبر موازنة التخطيط والبرمجة مفهوماً أساسياً في مجال إدارة المشاريع والتخطيط الاستراتيجي في أي بلد ويعتبر التفكير في مفهوم موازنة التخطيط والبرمجة امرا استراتيجياً حيوياً لضمان نجاح المشاريع والبرامج على المدى الطويل.

ان هذه الموازنة من حيث المفهوم تهدف الى تحقيق الاهداف الاقتصادية والمالية للحكومة، من خلال البرامج والانشطة التي تربط السياسة الاقتصادية والمالية للحكومة مع الخطة الاقتصادية العامة للدولة ويهدف هذا النوع من الموازنات العامة الى توفير المعلومات اللازمة التي تساعد في زيادة الرقابة المالية والقانونية عند تنفيذ الموازنة من الجهات ذات العلاقة، اضافة الى انها تساعد اصحاب القرار في هرم الدولة في اتخاذ القرارات الرشيدة عن كيفية تخصيص الموارد المتاحة بين الدوائر التنفيذية، وقياس وتخطيط البرامج لسنوات متعددة وليس لسنة واحدة فقط، فضلا عن البحث عن البدائل التي تحقق الاهداف الاساسية للبرامج الحكومة باقل تكاليف ممكنة وان مفهوم موازنة التخطيط والبرمجة يعكس جهوداً لتحقيق التوازن بين تحديد الاهداف وتخصيص الموارد بشكل فعال، مما يعزز إمكانية نجاح المشاريع والبرامج يتطلب تنفيذ هذا المفهوم الالتزام بالتقييم المستمر والتكامل الفعال بين مختلف جوانب العمل.(Al-Jawzi, 2014, p61).

3-2-4**الموازنة الصفرية:** هي نهج اداري لتحقيق التوازن المالي وتعد الموازنة الصفرية احدى اساليب ادارة الموارد المالية التي تستند الى فلسفة التحليل الشامل لكل فعالية او نشاط داخل مؤسسات الدولة، يهدف هذا الاسلوب الى تحسين فاعلية انفاق الاموال وضمان استخدام الامكانيات المتاحة بشكل امثل. (Hamid et al., 2022, p334).

يتميز هذا الاسلوب من الموازنات بالتركيز على تحديد الاولويات وتخصيص الموارد بشكل دقيق، مما يسهم في تعزيز الكفاءة وتحقيق التوازن المالي ومن مبادئ الموازنة الصفرية ما يلي. (Al-Akkam, 2018, p288).

3-2-4-1تقييم الحاجات يبدأ العمل بتقييم كل نشاط او برنامج داخل المؤسسات الدولة، حيث يتم فحص الضرورة الحقيقية لاستمرارية هذا النشاط ويتطلب ذلك تحليلاً دقيقاً للأهداف والنتائج المتوقعة.

3-2-4-2إلغاء التكلفة الثابتة يتم الغاء جميع التكاليف الثابتة ويتم اعادة تقييم الحاجة اليها بشكل دوري وهذا يسمح بتحديث الاحتياجات وضمان توجيه الموارد الى المجالات التي تحتاج اليها بشكل أكبر.

3-2-4-3تحديد الأولويات يتعين تحديد الأولويات بناء على أهمية كل نشاط، مما يساعد في تحديد القطاعات الحيوية وتوجيه الموارد نحو تلك القطاعات بشكل فعال.

3-2-4-4مشاركة الفريق يعتمد هذا الاسلوب من الموازنات على مشاركة فعالة للمعنيين في عملية اتخاذ القرارات، حيث يتم تشجيع المشاركة الفعالة لضمان فهم شامل لاحتياجات القسم أو البرنامج.

3-2-4-5الرصد والتقييم المستمر تتطلب الموازنة الصفرية الرصد المستمر للأداء وتقييم فعالية الانفاق ويسمح هذا بأجراء التعديلات اللازمة وضمان استمرار تحقيق الأهداف.

نلاحظ من خلال ما تقدم ان الموازنة الصفرية تعتبر كأداة قوية لتحقيق التوازن المالي وتحسين إدارة الموارد باستخدام هذا الاسلوب بشكل فعال ويمكن للمؤسسات تحسين فعالية الإنفاق وتحقيق أقصى استفادة من الموارد المتاحة، ومع ذلك يجب أن يكون الاسلوب متوازناً ومتناسباً مع احتياجات وظروف أي مؤسسة من مؤسسات الدولة لضمان نجاحه.

3-2-5**الموازنة التشاركية(التعاقدية):** ظهرت فكرة الموازنة التشاركية لأول مرة في بورتو أليغري في البرازيل في أواخر الثمانينيات وبداية التسعينيات، ففي عام 1989 قام رئيس بلدية بورتو أليغري(ألدو أرنو) بتجربة مفهوم الموازنة التشاركية كجزء من استجابته لمطالب المواطنين بالمشاركة الفعالة في عمليات اتخاذ القرار وتم اعتماد الموازنة التشاركية كأداة رسمية في عدة بلديات في بورتو أليغري، ثم انتشرت الفكرة في البرازيل وفي أنحاء العالم، حيث طبقتها وزارة المالية في نيوزلندا في عام 1996، وبدأت العديد من الحكومات المحلية والمؤسسات في تكوين تجاربها الخاصة لتشجيع المشاركة المجتمعية في وضع الأولويات المالية واتخاذ القرارات، تطورت الموازنة التشاركية لتشمل مختلف القطاعات والدول، وأصبحت منهجاً مرناً يمكن تكييفه وتنفيذه بطرق مختلفة وفقاً للسياق الثقافي والسياسي لكل مجتمع، يقوم هذا النموذج بتشجيع المواطنين على المشاركة في وضع الأولويات المالية وتحديد احتياجات المجتمع، وبالتالي يسعى إلى تحقيق توازن بين متطلبات الحكومة واحتياجات المواطنين، وتعتمد الموازنة التشاركية على عدة مبادئ أساسية، منها الشفافية والمشاركة الفعالة للمواطنين في صنع القرار ويتم تحقيق ذلك من خلال إطلاع المواطنين على معلومات مالية مفصلة حول ميزانية الحكومة، وكذلك فتح قنوات اتصال فعالة تمكن المواطنين من التعبير عن آرائهم ومقترحاتهم. (Mohamed et al., 2019, p5).

نلاحظ من خلال ما تقدم ان الموازنة التشاركية تعتبر أداة فعالة لتعزيز الحوكمة الرشيدة وتحقيق التوازن بين احتياجات المواطنين ومتطلبات الحكومة، وتسهم هذه الطريقة في بناء مجتمعات أكثر شمولاً وتحفيزاً للمشاركة المجتمعية في صنع القرار، ان موازنة البرامج والاداء المتكاملة هي من اقرب الموازنات الى التطبيق في الواقع العراقي لأنها تساعد على معالجة كل الثغرات الموجودة في الموازنة التقليدية وفيما يلي مقارنة بسيطة بينهما.

3-3متطلبات اصلاح الموازنة العامة في العراق: هناك مجموعة من المتطلبات الأساسية التي يجب تنفيذها والتي يمكن أن تسهم في تحسين الموازنة العامة في العراق وتشمل ما يلي. (Al-Banna et al., 2022, p8-11).

3-3-1زيادة إيرادات الدولة ويتم ذلك من خلال تعزيز قواعد الضرائب وزيادة معدلات الجباية على الدخل والشركات ومكافحة التهرب الضريبي بكل اشكاله المشروع وغير المشروع وتحسين إدارة الإنفاق ومراجعة وتقليص النفقات غير الضرورية وتحسين كفاءة الإنفاق الحكومي وزيادة الشفافية في استخدام الموارد المالية وتقليل التكاليف الإدارية والبيروقراطية وزيادة الإيرادات النفطية يجب تحسين إدارة القطاع النفطي وزيادة إنتاج النفط وتسويقه بشكل أفضل لزيادة الإيرادات النفطية.

3-2-تعزيز الشفافية والمساءلة ويتم ذلك من خلال نشر معلومات مفصلة حول الموازنة العامة وإنفاق الحكومة للجمهور، وإجراء تدقيق مستقل للموازنة والإيرادات والإنفاق، ومكافحة الفساد في القطاع العام وتعزيز الشفافية في عمليات المشتريات الحكومية.

3-3-تعزيز القدرة الإدارية ان تعزيز القدرة الادارية مهم جداً من اجل اصلاح الموازنة العامة في العراق ويتم ذلك من خلال تطوير مهارات وكفاءة الموظفين الحكوميين في إدارة الموازنة والمالية العامة، وتعزيز الأنظمة والتكنولوجيا لتحسين إدارة الموارد المالية، وتعزيز الاستثمار وتنويع مصادر الإيرادات، ودعم التنمية الاقتصادية لزيادة الإيرادات غير النفطية، وتشجيع الاستثمار الوطني والأجنبي.

3-4-تعزيز الاستدامة المالية تعتبر الاستدامة المالية عنصر مهم جداً في تمكين الموازنة العامة من اجل تغطية النفقات العامة ويتم ذلك من خلال توجيه الاستثمار نحو المشاريع التي تعزز الاستدامة الاقتصادية والبيئية، وتنفيذ سياسات توفير الاحتياطيات المالية لمواجهة التقلبات في أسعار النفط. (Al-Helou, 2017, p59).

3-5-تنويع مصادر الإيرادات تشجيع التنويع الاقتصادي من خلال تعزيز القطاعات الأخرى مثل الزراعة والصناعة والسياحة لزيادة الإيرادات غير النفطية.

3-6-تحسين إدارة الدين العام ويتم ذلك من خلال إعادة هيكلة الدين العام بحيث يمكن تقليل اعباء الفوائد وتمديد مدى السداد وتحسين إدارة الدين العام وضبطه بشكل فعال.

3-7-تعزيز التخطيط والمتابعة ويتم ذلك من خلال تطوير خطة استراتيجية طويلة الأمد للمالية العامة تساهم في توجيه الإيرادات والنفقات على المدى البعيد ومراقبة وتقييم اي إنشاء نظام فعال لمراقبة وتقييم أداء الميزانية وتقديم تقارير منتظمة للجهات المعنية.

3-8-تشجيع الاستثمار وتعزيز النمو الاقتصادي ان الاستثمار من اهم العناصر الاقتصادية التي يمكن ان تسهم في رفد الموازنة العامة في العراق بالإيرادات غير النفطية وذلك من خلال توفير بيئة استثمارية ملائمة وتعزيز القوانين واللوائح لجذب الاستثمارات الوطنية والدولية وتنمية البنية التحتية وتطوير البنية التحتية الاقتصادية والاجتماعية لدعم النمو الاقتصادي.(Zinyama Tawanda, 2016, p30).

يرى الباحث ان هذه الإصلاحات تحتاج إلى تعاون وجهود مشتركة من جميع الأطراف المعنية وبما في ذلك الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني من أجل تحسين وضع الموازنة العامة للدولة في العراق وتعزيز الاستدامة المالية وهذه خطوات عامة يمكن اتخاذها لإصلاح الموازنة العامة في العراق وعلى الجهات المعنية أن تقوم بتحليل الوضع الاقتصادي والمالي بدقة واتخاذ الإجراءات التي تناسب الظروف الفعلية في البلاد كما يجب تشجيع التعاون مع الجهات الدولية والمؤسسات المالية الدولية لدعم جهود إصلاح الموازنة وتحقيق الاستدامة المالية.

3-4الصعوبات التي تواجه الانتقال من موازنة البنود (BI) الى موازنة البرامج والاداء المتكاملة في العراق: في العراق قد تواجه عملية الانتقال من موازنة البنود (الموازنة التقليدية) إلى موازنة البرامج والأداء المتكاملة بعض التحديات الخاصة نتيجة للسياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي في البلاد ومن بين هذه الصعوبات يمكن أن نذكر. (Al-Karkhi, 2000, p667).

3-4-1الاستقرار السياسي والأمني يعتبر الاستقرار السياسي والامني أساسياً لتنفيذ أي استراتيجية مالية أو اقتصادية بنجاح وقد تكون التحديات الأمنية المستمرة في العراق عائقاً كبيراً للتطبيق السليم لموازنة البرامج والأداء المتكاملة.

3-4-2التقنيات والبنية التحتية الضعيفة ان البنية التحتية التكنولوجية في العراق ما زالت محدودة مما يجعل من الصعب تجميع البيانات وتحليلها بكفاءة لدعم عملية موازنة البرامج والأداء.

3-4-3التحديات المالية يمكن أن تكون الضغوط المالية والتحديات الاقتصادية في العراق عائقاً لتخصيص الموارد بشكل فعال وفقاً لأولويات البرامج والأداء المحددة خاصة ان الاقتصاد العراقي هو احادي الجانب تقريباً لأنه يعتمد على الواردات النفطية فقط.

4-4-3التغييرات السياسية والإصلاحات الإدارية تحتاج عملية التحول من موازنة البنود الى موازنة البرامج والأداء المتكاملة إلى دعم قوي من قبل القيادة السياسية والإدارية لتحقيق الإصلاحات اللازمة في النظام الإداري والمالي.

5-4-3تطوير وتدريب الكوادر الادارية ان تطوير قدرات الموظفين وتوفير التدريب الملائم مهم جداً لفهم الية التحول من موازنة البنود من اجل تنفيذ موازنة البرامج والأداء المتكاملة بشكل فعال.

6-4-3الشفافية والمساءلة تحتاج عملية موازنة البرامج والأداء المتكاملة إلى نظام شفاف وآليات مساءلة فعالة لضمان استخدام الموارد بكفاءة وفعالية وتحقيق النتائج المرجوة منها.

7-4-3التحديات الثقافية والاجتماعية قد تكون هناك تحديات ثقافية واجتماعية في تغيير الروتين الإداري والمالي في المؤسسات العراقية ليتماشى مع مفاهيم موازنة البرامج والأداء المتكاملة.

يرى الباحث ان تجاوز هذه الصعوبات يتطلب جهوداً مستمرة وتعاوناً فعالاً بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني لتحقيق التحول نحو موازنة البرامج والأداء المتكاملة في العراق.

4-تحليل تجارب الانتقال من الموازنة التقليدية الى موازنة البرامج والاداء المتكاملة لبلدان مختارة:

4-1تجربة بريطانيا في الانتقال من الموازنة التقليدية الى موازنة البرامج والاداء: لقد سعت الكثير الجهات ذات العلاقة في بريطانيا من اجل الانتقال وتطبيق موازنة البرامج والاداء في المؤسسات العامة للدولة، وان "لجنة بلاودن" التي تأسست عام 1991 تعتبر من اولى المحولات في هذا المجال، وقد اوصت اللجنة بأجراء مجموعة من التعديلات من اجل التعامل مع مشكلات الانفاق العام، وبالفعل قامت بريطانيا بأجراء العديد من الاصلاحات من اجل تطوير مقاييس الاداء، اضافة الى ادخال بعض التغيرات في اساليب العمل في الادارة المالية، وان الهدف الاساسي من هذه الاصلاحات هو معرفة مدى نجاح البرامج الحكومية في انتاج ما يعادل التخصيصات المالية، وقد تم التوصل الى مجموعة من الدروس والاستفادة منها عند تطبيق هذه التجربة في بريطانيا منها: (ALLEN SCHICK,1999,p78)

4-1-1من اجل تطبيق موازنة البرامج والاداء يجب الاهتمام بشكل كبير في تطوير وتدريب الموارد البشرية المسؤولة عن تنفيذ موازنة البرامج والاداء في مؤسسات الدولة في بريطانيا.

4-1-2من اجل نجاح تطبيق موازنة البرامج والاداء يجب القيام بتغيرات جذرية في طريقة جمع وتحليل البيانات والمعلومات المالية اضافة الى تطوير النظام المحاسبي المستخدم في مؤسسات الدولة من اجل اتخاذ القرار المناسبة في تخصيص الاموال.

4-1-3يجب ان يتم تحديد الاهداف بطريقة علمية قابل للتطبيق لان موازنة البرامج والاداء تهتم بنتائج الانفاق وهذه النتائج ترتبط بشكل مباشر بالأهداف.

4-1-4ان الدعم السياسي يعتبر من العناصر الاساسية في نجاح تطبيق وتنفيذ موازنة البرامج والاداء ويجب ان يشمل هذا الدعم جميع المستويات الادارية.

4-2تجربة الاردن في تطبيق موازنة البرامج والاداء: سعت الاردن الى تطبيق موازنة البرامج والاداء وعملت على توفير متطلبات البيئة الخاصة من اجل تطبيق هذا النوع من الموازنات، وبدأت الاردان بتطبيق هذه الموازنة في وحدات حكومية محددة وليس على مستوى الحكومة ككل، وان البيئة الواجب توفرها هي. (Hussein, and Abdul Wahab, 2021, p210).

4-2-1تحديد الاهداف العليا للوحدات الحكومية من اجل اخراج اي يشيء يتعارض مع هذه الاهداف.

4-2-2يتم تقسيم نشاط الوحدات الادارية الى وظائف ويتم تحديد الاهداف التي تسعى كل وظيفة الى تحقيقها بشكل جزئي بحيث تتفق مع الاهداف العليا.

4-2-3بعد ذلك يتم تقسيم الوظائف الى برامج من اجل تحقيق الاهداف المخطط لها.

4-2-4يتم تقسيم البرامج الى انشطة هذه الانشطة تعتبر اصغر وحدات تمثيل الاداء في كل برنامج.

4-2-5اخيرا يتم تحديد تكاليف هذه الانشطة حتى يتم مقارنتها في نهاية المدة مع ما تم تحقيقه وبناءً على النتائج يتم اتخاذ القرار المناسب في تمويل هذه الانشطة من عدمه.

4-3تجربة الولايات المتحدة الامريكية في تطبيق موازنة البرامج والاداء: ان امريكا من البلدان الاولى التي سعت من اجل تطبيق موازنة البرامج والاداء، وقد مرت فكرت تطبيق هذه الموازنة في امريكا بثلاث مراحل اساسية قبل التطبيق، وقد تم تقسم تطبيق هذه الفكرة من اجل تطوير واصلاح الموازنة العامة تقسيماً وظيفياً وزمنياً، هذه المراحل هي كما يلي. (ALLEN SCHICK,1999,p72).

المرحلة الاولى: هي مرحلة الضبط والمراقبة وتشمل هذه المرحلة على كيفية استخدام المدخلات الحالية من اجل تحقيق الاهداف المحددة لها، من خلال تطبيق البرامج المحددة بكفاءة.

المرحلة الثانية: وهي مرحلة اصلاح وتطوير الادارة المالية المسؤولة عن اعداد الموازنة العامة في الولايات المتحدة الامريكية، وقد تم التأكيد في هذه المرحلة على كفاءة البرامج والانشطة الحكومية من اجل الوصول الى المخرجات المطلوبة.

المرحلة الثالثة: هي مرحلة التخطيط حيث ركزت هذه المرحلة على النتائج، وتحديد نوع العلاقة بين هذه النتائج والموارد المتاحة التي تم استخدامها من اجل الوصول الى هذه النتائج.

وبعد الانتهاء من اعداد المرحل الثلاث اعلاه شرعت امريكا في تبني واصدار مجموعة من التشريعات والاجراءات من اجل تطبيق موازنة البرامج والاداء، وقامت باشراك جميع الاطراف ذات العلاقة في اعداد وتطبيق هذا النوع من الموازنات حتى تكسبها قوة وشرعية اكبر، ومن اجل ربط البرامج والخطط وطرق قياسها في الموازنة العامة للدولة، واهم شيء في الموضوع كيف يتم قياس نتائج الاداء حتى يتم التعرف على ما تم تحقيقه مقارنة بالمخطط له، وان من اهم النتائج التي تم الاستفادة منها عند تطبيق اسلوب موازنة البرامج والاداء في القطاع الحكومي في امريكا ما يلي:

4-3-1ان الموازنة العامة في امريكا اصبحت تتضمن وصفاً مفصلاً لجميع مكونات البرامج والانشطة الحكومية، وان هذا الامر يمكن الافراد من معرفة كل شيء تقوم به الحكومة تقريباً.

4-3-2لقد تم زيادة تفعيل تطبيق الادارة العلمية في اعداد ومراقبة الموازنة العامة خاصة برنامج ومحاسبة التكاليف وفي اعداد المعايير التي تقييس الاداء والانتاجية.

4-3-3تم استخدام اسلوب جديد في تبويب الانفاق العام في الموازنة العامة ويتم ذلك حسب المشروعات او الانشطة الاقتصادية وان هذا الاسلوب بشكل عام يخدم الادارة التنفيذية.

4-4تجربة كندا في تطبيق موازنة البرامج والاداء: لقد مرت عملية تطبيق وتنفيذ موازنة البرامج والاداء في كندا بمرحلتين اساسيتين هما:

المرحلة الاولى: اصدار تشريعات توضح الية الانفاق في الموازنة العامة من جهة الايرادات، ويتم ذلك من خلال تحديد طلبات الانفاق مع احتمال زيادة الايرادات، وكذلك مع احتمال انخفاض الايرادات، اضافة الى تحديد هذه الطلبات مع امكانية بقاء الايرادات كما هي.

المرحلة الثانية: بعد ان يتم معرفة حجم الانجاز الحقيقي لكل مركز ولكل شخص ضمن البرنامج، تبدا هنا مرحلة تقدير الفعالية ويتم احتساب تكاليف وحدة العمل المطلوب انجازها، حتى تتمكن هذه الوحدة من مراقبة التكاليف مراقبة جيدة، وبهذا الاجراء اصبح الزاماً على الدوائر التي تطبق اسلوب موازنة البرامج والاداء تقديم تقارير دورية الى الجهات المعنية من اجل قياس ادائها.

وبالفعل بدأت كندا بتطبيق هذا النوع من الموازنات على وحدات معينة من جهازها الاداري والوظيفي كمرحلة اولى، دون ان تعمم هذا النوع من الموازنات على وحدات اخرى، وهنا تم التركيز على جانب النفقات من اجل معرفة كفاءة الاداء في الوحدات الانتاجية في تحقيق الاهداف المخطط لها في الموازنة العامة.(Goloria A: Grizzle, 2004, p86).

5-4تجربة فلسطين في الانتقال من موازنة البنود (BI) الى موازنة البرامج والاداء: حاولت السلطة الفلسطينية تطبيق موازنة البنود على بعض مؤسساتها من خلال اجراء العديد من الدراسات التي توضح متطلبات هذا الانتقال، ومنها دراسة (غياضة وعبدالله) وبالفعل تم ذلك من خلال اجراء دراسة تطبيقية في وزارة الصحة الفلسطينية في قطاع غزة، ومن الاهم الاستنتاجات التي توصلت اليها هذه الدراسة هي وجود امكانية للتحول من الموازنة التقليدية الى موازنة البرامج والاداء وذلك بسبب توفر جزء كبير من متطلبات هذا التحول اهمها المتطلبات الهيكلية والانظمة والقوانين الادارية التي تدعم هذا التحول، وتوفر المتطلبات الفنية والعرفية عند الكادر البشري في هذه الوزارة لكن بشكل متوسط، اضافة الى وجود المتطلبات التكنولوجيا والمالية المحوسبة، فضلا عن توفر متطلبات النظام المالي والمحاسبي الموحد، وقد اوصت الدراسة الجهات المعنية ومنها وزارة المالية الفلسطينية بعدة توصيات اهمها اتباع ادلة اجرائية وارشادية مفصلة حتى تتمكن الوزارات الاخرى من اتباعها وتطبيقها، والعمل على تحسين وتطوير النظام المحاسبي الموحد في وزارة المالية بما يضمن تطوير السياسات المالية فيها، فضلا عن ضرورة قيام وزارة المالية بالتحول التدريجي من موازنة البنود الى موازنة البرامج والاداء وليس بشكل مفاجئ، اضافة الى ضرورة قيام وزارة المالية بالعمل بشكل مستمر على تطوير الكوادر البشرية فيها خاصة الموظفين العاملين في اعداد الموازنة العامة من خلال اجراء الندوات والورش التدريبية التي توضح الية هذا الانتقال. (Ghayada and Abdullah, 2022, 62-77).

5- رؤية مستقبلية في الانتقال من الموازنة التقليدية في العراق الى موازنة البرامج والاداء المتكاملة بالاستناد الى تجارب بلدان مختارة:

ان تحول العراق من الموازنة التقليدية إلى موازنة البرامج والأداء المتكاملة يمثل خطوة مهمة نحو تحسين إدارة الموارد وتحقيق التنمية المستدامة ويمكن ان نحدد بعض الرؤى المستقبلية التي استندت إلى تجارب البلدان المختارة مثل بريطانيا، الأردن، والولايات المتحدة الامريكية، وكندا، وفلسطين.

5-1 بعض الروى بشكل عام:

5-1-1تحديد الأولويات وربطها بالأهداف الاستراتيجية على الحكومة العراقية تحديد الأولويات الوطنية وربطها بأهداف استراتيجية محددة ويمكن أن يستفيد العراق من تجارب بلدام مثل بريطانيا في تحديد الأهداف الوطنية وتحويلها إلى برامج محددة وقابلة للقياس.

5-1-2تعزيز الشفافية والمشاركة المجتمعية يمكن للعراق أن يستفيد من تجارب البلدان المختارة في تعزيز الشفافية والمشاركة المجتمعية في عملية التخطيط والموازنة والعمل على تشجيع المواطنين في المشاركة في عملية اتخاذ القرار وفحص الأداء من خلال إتاحة المعلومات والمشاركة في النقاشات العامة.

5-1-3تطوير نظم الرصد والتقييم على العراق الاستفادة من الخبرات البريطانية في تطوير نظم الرصد والتقييم لقياس أداء البرامج وتقييم تأثيرها على المستوى الاقتصادي والاجتماعي وحتى البيئي.

5-1-4تعزيز القدرة الإدارية والتنظيمية على العراق الاستثمار في تعزيز القدرات الإدارية والتنظيمية للمؤسسات الحكومية مستفيداً من الخبرات الحقيقية لتجارب البلدان المختارة في تطوير المهارات وتنظيم العمل الإداري.

5-1-5تعزيز التكنولوجيا والابتكار يمكن للعراق أن يتبنى التكنولوجيا والابتكار في عمليات التخطيط والموازنة مستفيداً من تجارب دول مثل بريطانيا في تطوير الحلول التقنية لتحسين كفاءة إدارة الموارد الاقتصادية وتقديم الخدمات الحكومية.

5-1-6التعاون الإقليمي والدولي على العراق أن يبحث عن التعاون الإقليمي والدولي مع البلدان التي لديها تجارب ناجحة في مجال موازنة البرامج والأداء وهذا يسهم في تبادل الخبرات وتعزيز القدرات الوطنية.

يمكن للعراق أن يستوحي من تجارب البلدان المختارة مثل بريطانيا والولايات المتحدة الامريكية وكندا والأردن وفلسطين في الانتقال الى موازنة البرامج والأداء المتكاملة مع مراعاة السياق الوطني وتحديد الخطط والإجراءات المناسبة التي تلبي احتياجات المجتمع المحلي وتعزز التنمية المستدامة.

5-2وعند تحليل تجربة الولايات المتحدة الأمريكية وكندا في الانتقال من موازنة البنود (BI) إلى موازنة البرامج والأداء فأنها تقدم لنا العديد من الدروس التي يمكن الاستفادة منها:

5-2-1التركيز على النتائج والأداء ان موازنة البرامج والأداء تركز على تحقيق النتائج الملموسة وتقييم أداء البرامج والخدمات الحكومية ويتم هنا التركيز على قياس الفعالية والفاعلية وتحقيق الأهداف المحددة.

5-2-2تعزيز الشفافية والمساءلة من خلال موازنة البرامج والأداء يتم تعزيز مستوى الشفافية في عملية اتخاذ القرارات المالية والمساءلة عن نتائج الأداء ويصبح من السهل على الجمهور والمواطنين فهم كيفية استخدام الأموال العامة وما إذا كانت الحكومة تحقق القيمة المضافة المتوقعة.

5-2-3تحسين عملية اتخاذ القرارات ان اسلوب موازنة البرامج والأداء يعمل على تحسين عملية اتخاذ القرارات من خلال توجيه الاستثمارات المالية نحو البرامج والمشاريع التي تحقق أفضل النتائج والعائد على الاستثمار.

5-2-4التحول نحو الابتكار والتكنولوجيا تعزز موازنة البرامج والأداء التحول نحو استخدام التكنولوجيا والابتكار في تقديم الخدمات الحكومية ويمكن استخدام البيانات والتحليلات لتحسين الأداء وتحديد الفجوات وتحديد الفرص للتحسين.

5-2-5تعزيز التعاون والشراكات تشجع موازنة البرامج والأداء على التعاون بين القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني وهنا يمكن للشراكات الاستراتيجية أن تعزز القدرة على تحقيق النتائج وتعزيز الفعالية في تقديم الخدمات.

5-2-6تعزيز التقييم والتعلم المستمر وأن تكون عملية موازنة البرامج والأداء مرنة وقابلة للتعديل بناء على التقييم المستمر للأداء حيث يمكن استخدام البيانات والتقييمات لتحديث السياسات وتحسين البرامج والخدمات.

5-2-7ضرورة الرؤية الاستراتيجية ان موازنة البرامج والأداء يجب ان تكون مدعومة برؤية استراتيجية وواضحة تحدد الأهداف والأولويات الوطنية وتوجه توزيع الموارد بشكل فعال.

هذه الدروس التي توصلنا لها تسلط الضوء على أهمية التحول إلى اسلوب موازنة البرامج والأداء في تحسين فعالية وكفاءة استخدام الموارد العامة وتحقيق النتائج المرجوة للمواطنين.

5-3 دور الحكومة العراقية في تحقيق الانتقال من الموازنة التقليدية الى موازنة البرامج والاداء: اما فيما يخص دور الحكومة العراقية في دعم مؤسستها في الانتقال من موازنة البنود (BI) الى موازنة البرامج والاداء يعتبر تحدياً كبيراً يواجه العديد من الحكومات حول العالم ومنها العراق، وفي العراق فان الحكومة تلعب دوراً مهماً في دعم مؤسساتها في هذا الانتقال من اسلوب الموازنة التقليدية إلى اسلوب موازنة البرامج والأداء المتكاملة وذلك من خلال عدة إجراءات وسياسات، مثل قيام الحكومة العراقية من خلال الدوائر المعنية بوضع التوجيهات والسياسات التي تعزز انتقال المؤسسات من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء المتكاملة، هذا يتضمن تعزيز الشفافية والمساءلة في استخدام الموارد وتحديد الأولويات الوطنية ، كذلك تدريب وتطوير الموارد البشرية مثل توفير التدريب والتطوير المستمر للموظفين الحكوميين حول كيفية تصميم وتنفيذ ومتابعة برامج وأداء الخدمات العامة، هذا يساعد في تعزيز القدرات وتحسين المهارات الضرورية لإدارة موازنات البرامج والأداء، اضافة الى تطوير النظم والتكنولوجيا مثل استثمار الحكومة في تطوير وتحديث الأنظمة والتكنولوجيا لدعم عمليات الموازنة الجديدة، ويمكن أن تشمل هذه الجهود تطوير أنظمة متقدمة لإدارة المعلومات والبيانات وتقديم تقارير أداء دقيقة وفعالة، اضافة الى تعزيز التعاون بين القطاعين العام والخاص لان تشجيع التعاون والشراكات بين القطاعين العام والخاص يساعد في تحقيق أهداف موازنة البرامج والأداء، ويمكن أن تشمل هذه الشراكات تقديم المشورة والدعم الفني والمالي من الشركات والمؤسسات الخاصة، ويجب المراقبة والتقييم الدوري اي إجراء تقييمات دورية ومراقبة لأداء البرامج والخدمات المقدمة وذلك لضمان تحقيق النتائج المرجوة وفقًا للموارد المخصصة، اذا نرى ان دور الحكومة العراقية في دعم مؤسساتها مهم جدا في الانتقال من موازنة البنود (الموازنة التقليدية)، إلى موازنة البرامج والأداء يتضمن توجيهات وسياسات وتدريب

الموارد البشرية وتطوير النظم والتكنولوجيا وتعزيز التعاون والمراقبة الدورية وتشجيع المشاركة المجتمعية بهدف تحسين فاعلية استخدام الموارد المتاحة من اجل تحقيق النتائج المرجوة للمواطنين.

وعند الرجوع الى دور وزارة المالية العراقية في الانتقال من موازنة البنود (BI) إلى موازنة البرامج والأداء المتكاملة يتمثل في العديد من الأمور وهذه الأمور هي جزء أساسي من جهود تطوير نظام الموازنة وتحسين إدارة الموارد المالية في العراق، واهم هذه الأمور هي تحديد الأولويات لأنها تساعد وزارة المالية في تحديد الأولويات الوطنية وتحديد البرامج والمشاريع التي تحتاج إلى تمويل مبدئي، وكذلك تخصيص الموارد المالية لان وزارة المالية تلعب دوراً حيوياً في تخصيص الموارد المالية للبرامج والأنشطة التي سيتم اعتمادها بناءً على أهداف والأداء المحددة ، اضافة الى تطوير نظام الموازنة العامة في العراق لان وزارة المالية العراقية يجب ان تعمل على تطوير نظام الموازنة العامة ليتناسب مع الهدف من الانتقال إلى موازنة البرامج والأداء بما في ذلك تطبيق أساليب جديدة في اعداد الموازنة العامة، فضلاً عن تنفيذ السياسات المالية حيث تقوم وزارة المالية بتنفيذ السياسات المالية التي تدعم انتقال العراق من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والاداء المتكاملة وذلك من خلال ضمان تخصيص الموارد المالية وفقاً للأولويات الأداء، وهنا يجب مراقبة الأداء وتقييمها لان وزارة المالية مع الجهات الرقابية الاخرى تلعب دوراً في مراقبة أداء البرامج والمشاريع الممولة وتقييم فعاليتها وكفاءتها، وذلك من أجل ضمان استخدام الموارد المالية بكفاءة وفاعلية من أجل تحقيق أهداف التنمية وتحسين الخدمات العامة في البلاد.

6-الاستنتاجات: من خلال اجراء الدراسة اعلاه توصلنا الى:

6-1ضرورة تحسين فهم الأولويات والأهداف لان تحويل الموازنة العامة من موازنة البنود(التقليدية) الى موازنة البرامج والأداء يعمل على توجيه الانتباه نحو الأولويات الرئيسية للدولة وأهدافها الاستراتيجية وهذا يؤدي الى تعزيز التركيز وتوجيه الموارد المالية نحو المبادرات التي تحقق أهداف العمل بشكل أفضل.

6-2تعزيز القدرة على التكيف اذ يمكن لأسلوب موازنة البرامج والأداء أن يجعل الحكومة أكثر مرونة وقدرة على التكيف مع التحديات والتغيرات الخارجية حيث يتم توجيه الجهود والموارد المالية بناءً على الاحتياجات الحالية وكذلك الاحتياجات المستجدة.

6-3تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد من خلال تحويل الاسلوب في اعداد الموازنة العامة من موازنة البنود (BI) إلى موازنة البرامج والأداء المتكاملة في العراق عن طريق تقديم تقارير أكثر شفافية حول كيفية استخدام الموارد المالية مما يقلل من فرص الفساد ويعزز الرقابة عليها.

6-4تحسين الكفاءة وإدارة الموارد المالية حيث يمكن لموازنة البرامج والأداء المتكاملة أن تساعد الجهات المعنية في العراق على تحسين إدارة الموارد المالية وزيادة كفاءتها لأنه سيتم توجيه الموارد المالية نحو البرامج التي تحقق أهداف العراق الاقتصادية والاجتماعية بشكل أكبر.

6-5تحسين جودة الخدمات العامة وذلك من خلال توجيه الموارد المالية على البرامج التي لها تأثير مباشر على حياة المواطنين في العراق مثل الصحة والتعليم والبنية التحتية لأنها تؤدي الى تحسين جودة الخدمات العامة المقدمة للمواطنين في العراق.

6-6تعزيز التنمية الاقتصادية من خلال توجيه الموارد المالية نحو البرامج التي تعزز التنمية الاقتصادية في العراق مثل البنية التحتية وتطوير القطاعات الاقتصادية الرئيسية التي تؤدي الى تعزيز النمو الاقتصادي في العراق.

6-7زيادة التعاون بين القطاعين العام والخاص حيث يمكن لموازنة البرامج والأداء اذا ما تم تطبيقها في العراق بشكل صحيح أن تعزز التواصل والتعاون بين القطاعين العام والخاص من خلال تحديد الأولويات وتحقيق الأهداف المشتركة بين القطاعين.

أن نجاح هذا الانتقال يتطلب التزاماً قوياً من الحكومة العراقية والجهات المرتبطة بها والمعنية بالأمر في تطبيق اسلوب موازنة البرامج والأداء المتكاملة بكل فعالية وشفافية بالإضافة إلى توفير الموارد اللازمة وتطوير البنية التحتية الضرورية لدعم الانتقال الى هذا الاسلوب في اعداد الموازنات.

7-التوصيات:

7-1تحديد الأهداف الاستراتيجية اذ ينبغي على الحكومة العراقية ان تحدد أهدافاً استراتيجية واضحة للبرامج التي ترغب في تحقيقها وأن تكون هذه الأهداف متماشية مع احتياجات المواطنين وتطلعاتهم.

7-2تطوير برامج فعالة من حيث التكلفة لتحقيق الأهداف المحددة وينبغي أن تكون هذه البرامج مبنية على البيانات والأدلة الدقيقة وتكون موجهة نحو تحقيق نتائج ملموسة وقابلة للقياس.

7-3تعزيز شفافية الإنفاق من خلال قيام الجهات المعنية في العراق بزيادة شفافية الإنفاق العامة وذلك من خلال نشر معلومات دقيقة وشفافة حول كيفية استخدام الأموال العامة في تحقيق الأهداف المحددة للبرامج التي تم تمويلها.

7-4تعزيز المساءلة من خلال وضع آليات فعالة لمراقبة وتقييم أداء البرامج ومدى تحقيقها للأهداف المحددة وأن تتخذ الحكومة العراقية إجراءات تصحيحية في حالة عدم تحقيق الأهداف المحددة للبرامج بشكل ملموس.

7-5تعزيز القدرة الإدارية أي زيادة الاستثمار في بناء القدرات الإدارية والتقنية في الدوائر المعنية لتنفيذ وإدارة البرامج بفعالية اكبر ويشمل ذلك توفير التدريب والتطوير للموظفين وتوفير البنية التحتية اللازمة لدعم هذه البرامج.

7-6تشجيع المشاركة المجتمعية أي تشجيع المشاركة المجتمعية في عملية تطوير وتنفيذ البرامج ومراقبة أدائها ويمكن أن تسهم المشاركة المجتمعية في زيادة فعالية البرامج وتعزيز الشرعية والقبول العام لها.

7-7متابعة وتقييم مستمر اي إجراء عمليات متابعة وتقييم مستمرة لأداء البرامج وتعديل الاستراتيجيات والمخططات الضرورية استناداً إلى النتائج التي تم توصل لها.

يمكن أن تسهم التوصيات اعلاه في تحقيق الانتقال الفعال من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء المتكاملة في العراق.

لمصادر:

1- Al-Banna, Bashir Abdel-Azim and others, a proposed approach to developing the general budget in Iraq to comply with contemporary trends and its impact on the structure of the government accounting system, Mansoura University, Faculty of Commerce, Egyptian Journal of Studies, Volume 46, Issue 2.
2- Al-Fahd, Muhammad Family, 2017, The importance of shifting from budgeting items to budgeting programs and performance (Dubai Municipality experience), Sadat City University, Institute of Environmental Studies and Research, Journal of Environmental Studies and Research, 7(3.(
3- Al-Karkhi, Majeed Abd Jaafar, 2000, The state's general budget, its concept... and methods of its preparation and modern trends, first edition, Al-Mustansiriya University.
4- Al-Helou, Alaa Al-Din Ghazi Muhammad, 2017, The extent of the availability of components for implementing program budgeting and performance at the public university in Palestine, Master's thesis, Gaza.
5- Al-Aboud, Amr Muhammad Saad, 2016, The Impact of the Public Budget Deficit on Economic Welfare, Jordan Case Study, Master's Thesis, College of Finance and Business Administration, Mafraq, Jordan.
6- Hussein, Sattam Saleh, Abdel-Wahab, Muhammad Tariq, 2021, The economic effects of activating the policies of transition to budgeting programs and performance in Iraq (an applied study), University of Kirkuk, Kirkuk University Journal of Administrative and Economic Sciences, Volume 11, Issue 1.
7- Hamid, Rula Sarmad, Al-Dahlaki, Ahmed Jawad, 2021, The Role of Budget Strategy in Government Performance (A Case Study in the Ministry of Water Resources), Al-Mustansiriya University, College of Administration and Economics, Journal of Management and Economics, No. 129.
8- Hamid, Qasim Kazem and others, 2022, The role of the Iraqi government accounting system when moving from the traditional budget (items and expenditures) to the program and performance budget, "An applied study in the Municipality of Baghdad", University of Maysan, College of Basic Education, Maysan Journal of Academic Studies, Issue 42.
9- Abdullah, Suleiman Hussein and Khudair, Joan Jassim, 2019, Trends in developing program budgeting and performance within the framework of the theory of priorities for time management, Iraqi University, College of Administration and Economics, Dinanir Magazine, Issue 16.

10- Ghayada, Sa'ed Nabil Salim and Abdullah, Hassan Musa Issa, 2022, Requirements for the shift from budgeting items to budgeting programs and performance in Palestinian government institutions, an applied study on the Ministry of Health in the Gaza Strip, Journal of Accounting and Financial Studies, Volume 17, Issue 16.
11- Muhammad, Mushtaq Talib and others, 2019, The importance of shifting from budgeting items to budgeting programs and performance to address the public budget deficit in Iraq, Anbar University, College of Administration and Economics, Anbar University Journal of Economic and Administrative Sciences, Volume 11, Issue 24.
12- Mahmoud, Shaima Zuhair, Sobeih, Batoul Younis, 2022, The possibility of shifting from budgeting items to budgeting programs and performance in achieving performance efficiency, Central Technical University, Technical and Administrative College, Baghdad, Journal of Financial and Accounting Sciences, Issue 5.
13- Mohan, Nihad Abdel Abbas, Al-Shammari, Hashem Marzouk, 2023, The impact of budgeting programs and performance on organizational performance in Iraqi government units, applied research at the Ministry of Finance, University of Karbala, College of Administration and Economics, Journal of Management and Economics, Volume 12, Issue 45.
14- Allen Schick, Budgeting for the re-sults of development in five indu strialized Countries, public administration review,January February 1999
15- Coompanthu, Sawanya , The Analysis Of Budgeting System Reform In Thailand , KDI School of Public Policy and Management, 2007.
16- Egbunike ,Patrick Amaechi ,Vnamma ,Amaka Nkirua- ((Budgeting ,Budgetary Control and Performance Evaluation)) studies and scientific Researches. Economics Edition ,No 26 ,Anambra, Nigeria, 2017.
17- Gloria, A. Grizzle & Carole D. pet tijohn, Implementing of perform ance Based program Budgeting: A System Dynamics perspective, Pu blic Administration Review, Vol. 62, 2002, no. 1.
18- Zinyama Tawanda &G. Nhema Alfred Zimbabwe ,(2016) "Performanc- Based Budgeting: Concepts and Success Factors" Published by American Research Institute for Policy Development, Public Policy and Administration Review June 2016, Vol. 4, No. 1, pp. 33-60.