



دار المنظومة
DAR ALMANDUMAH
الرواد في قواعد المعلومات العربية

العنوان:	البرمجة والتخطيط وصياغة الميزانية
المصدر:	دراسات في الاقتصاد والتجارة
الناشر:	جامعة بنغازي - كلية الاقتصاد - مكتب البحوث
المؤلف الرئيسي:	منصور، حسام خليل
المجلد/العدد:	مج10, ع1
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	1974
الصفحات:	63 - 73
رقم MD:	840639
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
قواعد المعلومات:	EcoLink
مواضيع:	البرمجة، التخطيط، صياغة الميزانية
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/840639

© 2021 دار المنظومة. جميع الحقوق محفوظة. هذه المادة متاحة بناء على الإتفاق الموقع مع أصحاب حقوق النشر، علما أن جميع حقوق النشر محفوظة. يمكنك تحميل أو طباعة هذه المادة للاستخدام الشخصي فقط، ويمنع النسخ أو التحويل أو النشر عبر أي وسيلة (مثل مواقع الانترنت أو البريد الالكتروني) دون تصريح خطي من أصحاب حقوق النشر أو دار المنظومة.

البرمجة والتخطيط وصياغة الميزانية

للاستاذ حسام خليل منصور

ان البرمجة والتخطيط وصياغة الميزانية • Planning Programming & Budgeting هي من الطرق التي أصبحت تعتمد في الدول المتقدمة في مجال وضع الميزانية العامة والسيطرة على أعمال الدولة ومشاريعها بما يكفل الالتزام بقواعد علم الاقتصاد • وفي هذا المقال نحاول شرح هذه الطريقة وبيان أبعادها •

الحاجة الى التخطيط والبرمجة :

ان الحاجة الى التخطيط والبرمجة في مجال أعمال الدولة ناشئة عن ندرة الموارد الاقتصادية • فالدولة لها أهداف عامة كثيرة ، كحفظ الامن فى الداخل والدفاع لصيانة أرض الوطن من أى اعتداء خارجي ، ودعم وزيادة رفاه المواطنين عن طريق البرامج الثقافية والصحية والترفيهية فهي مضطرة الى تخصيص موارد الانتاج المتوفرة لديها لتحقيق هذه الاهداف العامة وبالتالي عليها أن تخطط وتقوم بالتحليل لتحقيق أفضل تخصيص لمواردها ، وهذه غاية طريقة البرمجة والتخطيط وصيانة الميزانية •

البرامج :

ان مفهوم البرامج أساسى بالنسبة للبرمجة والتخطيط ، وتعريف البرامج يختلف باختلاف المؤسسات والادارات ويتصل بشكل وثيق بأهدافها • والبرامج تعرف على أساس ما تريد المؤسسة تنفيذه لا على أساس الموارد التي تستعملها للوصول الى أهدافها •

ويمكن تصنيف البرامج على أساس القواعد التالية وذلك لتحديد أصناف الانتاج •

١ - برامج عامة :

وهى عبارة عن نشاطات الهيئات والادارة التى تخدم هدفا واحدا اولها نفس المهمة وبالتالي يمكن وضع هذه المؤسسات أو الادارات تحت اسم برنامج عام واحد . والبرنامج العام يحتوى عادة على برامج مساعدة متممة أو بديلة بالنسبة للاهداف المتوخاة . مثلا رفع مستوى التعليم العالى يمكن أن يكون عنوانا لبرنامج عام ويحتوى فى نفس الوقت على برامج لاعانة طلبة الجامعة فى نطاق البكالوريوس وفى نطاق الدراسات العليا ولبرامج خاصة باشادة الابنية الجامعية ومدنها بالاجهزة اللازمة بالاضافة الى دعم المكتبات وبرامج الابحاث .

٢ - البرامج الفرعية :

هى الاقسام التى يجب انشاؤها ضمن كل برنامج عام على أساس أهداف فرعية ضيقة لتساعد البرامج العامة بصورة مباشرة ، مثلا البرنامج العام لرفع مستوى التعليم العالى يشتمل على برامج فرعية مثل رفع مستوى تدريس الهندسة واللغات .

٣ - عناصر البرامج :

وهى عادة أجزاء البرامج الفرعية وتشمل بضائع أو خدمات معينة تفى بأهداف المؤسسة والعنصر يشمل قيام الافراد بالاستعانة بأدوات لتقديم خدمات معينة . مثال على ذلك عدد أساتذة الرياضة البحتة المطلوب تدريبهم لتدريس الرياضة الحديثة كعنصر لبرنامج فرعى (دعم دراسة الرياضة) الذى هو جزء من برنامج عام لدعم الدراسات العليا .

الاهداف والبرامج :

ان شكل البرامج يجب أن يسمح بالمقارنة لطرق بديلة للوصول الى الاهداف . والبرامج يمكن أن تحتوى على أجزاء متفاعلة تأثيرها يعتمد على الاجزاء الاخرى ، مثلا فى وزارة الدفاع بناء قوة رادعة هو برنامج بحد ذاته نظرا لانه متصل بأهداف الدفاع ويمكن تجزئته الى عناصر مثل القاذفات وصواريخ أرض بعيدة المدى .

وهذه يمكن أن تكون بديلة لبعضها غير أنه في بعض الاحيان تكون عناصر برنامج معين متممة لبعضها كما هو الحال بالنسبة للابحاث والتدريس كعناصر لبرنامج جامعة ما ومن جهة أخرى فان البرامج يجب أن تبين الفترة الزمنية لانجاز أهدافها - خمس سنوات أو عشر سنوات ، وهذا يرفع من قيمة البرامج نظرا لانها تصبح أساسا للتخطيط الطويل الامد .

وبالنسبة لبعض البرامج فان خصائص معينة تتصف بها بعض المنظمات تؤثر على تعريف البرامج - مثلا بالنسبة للابحاث البحتة فان الفترة الزمنية تجعل منها برنامجا خاصا في كثير من الدوائر والمؤسسات . غير أن البحث والتطوير التطبيقي يتصل عادة بأهداف معينة لمؤسسة ما وبالتالي يجب شمله ضمن نفس البرنامج العام .

ومن الضروري في بعض الاحيان تعريف البرامج على أساس الانتاج الوسيط عوضا عن الانتاج النهائي ، مثل النقل الجوى والنقل البحري كجزء من العمليات الحربية فظالما أنهما وسيلتان بديلتان عن بعضهما فانهما يعتبران برنامجا خاصا .

وفي بعض المؤسسات والوزارات يوجد برنامج دعم عام يشمل أعمالا لا يمكن الصاقها بأى برنامج معين ولكن يجب اجراء محاسبة بشأنها وكثيرا ما تكون هذه العملية طريقة لاختفاء بعض النشاطات وعدم اظهارها للعيان واجراء مقارنة بينها وبين نشاطات بديلة عنها وبالتالي فان اجراءات كهذه تنفى الغاية والهدف من مقارنة الطرق البديلة وتطبيق قواعد علم الاقتصاد .

وبنيان برنامج مؤسسة ما يجب أن لا يكون مرآة للجهاز الادارى القائم في تلك المؤسسة وثانيا يجب أن لا يكون طريقة لتسمية جديدة لنشاطات قديمة يجرى اعتماد مخصصات بشأنها بصورة تقليدية . ففي بعض الاحيان من الضروري جعل برنامج عام يقع ضمن عدة ادارات - كيما تسهل مقارنة العناصر التى كل منها بديل عن الآخر ، ومن هذا نرى أنه بالامكان جعل الميزانية تقوم على أساس البرامج عن طريق التأكيد على الاهداف التى تتوخاها هذه البرامج .

ميزانية البرامج :

ان الميزانية فى هذا الخصوص هى تعبير مالى للبرامج ، وخطة للاتفاق فى المستقبل ، والفترة الزمنية لهذه الميزانية هى سنة أو سنتين وفى بعض الاحيان يجب أن تكون لعدة سنوات ، كما هو الحال بالنسبة لبعض الشركات فى القطاع الخاص حيث أن خطة الاتفاق يجب أن تغطى فترة البحث وتصميم وصنع البضاعة الجديدة واجراء التجارب عليها وعرضها للبيع - ونفس الحاجة تظهر بالنسبة للمشاريع العامة وبرامج الدولة التى تحتاج الى تخطيط وتنفيذ وتقييم خلال عدة سنوات .

والطريقة التقليدية لاعداد الميزانية تعانى من نواقص تحد من فعالية النفقات العامة ، فهى تعد على أساس سنوى وبالتالي لا تتلاءم مع الحاجة الى التخطيط فى الامد الطويل كما أنها تعد عادة على أساس أبواب الاتفاق عوضا عن أن تكون معدة على أساس البرامج الحكومية وحاجات هذه البرامج .

دور التحليل :

ان طريقة البرمجة وصياغة الميزانية تعتمد على التحليل والمقارنة لطرق بديلة تساعد على الوصول الى الاهداف ، وأهم هدف لاعتماد هذه الطريقة هو مساعدة الحكومة على اتخاذ قراراتها عن طريق اختيار أفضل السبل المتوفرة والممكنة . وقد بين وزير الدفاع الامريكى السابق روبرت مكنمارا ذلك أمام الكونغرس بما يلى :

مع كون ميزانية وزارة الدفاع بهذه الضخامة فان قانون تناقص الغلة سوف يأخذ مجراه بالنسبة لبعض النشاطات حيث أن زيادة الموارد المستعملة ضمنها تنتج فوائد متناقصة نسبيا فى ميدان الدفاع ، وبالرغم من صعوبة قياس المنفعة الناجمة عن الزيادة الجزئية فى الموارد بالضبط فان تحليل التكلفة والكفاءة بنوع من الحرص يساعد الى حد بعيد فى التخلص من البرامج التى ينجم عنها زيادة طفيفة فى قدرتنا الدفاعية بالمقارنة مع التكلفة التى تتحملها .

وهذه القاعدة تنطبق على تحسين نوعية نظم الاسلحة كما تنطبق على الزيادة

في حجم قواتنا • والسؤال الذى يجب طرحه والاجابة عليه ليس فقط هل نريد أفضل الاسلحة والقوات من أجل دعم قوتنا الحربية ؟ ولكن أيضا يجب أن نسأل هل القدرة الدفاعية الاضافية ضرورية ، واذا كان الجواب بالايجاب ، هل هذه هي أرخص طريقة للحصول عليها مثلا على ذلك لنفرض أن لدينا طائرتين مقاتلتين ولهما نفس لصفات تقريبا عدا أن الاولى تستطيع الطيران بسرعة تفوق سرعة الثانية بمقدار عشرة أميال في الساعة مع العلم أن الطائرة الاولى تكلف ١٠ر٠٠٠٠ دولار أكثر من الثانية أى أنه اذا كنا بحاجة الى ١٠٠٠ طائرة فان الزيادة في التكلفة هي عشرة ملايين فيما اذا قررنا شراء الطائرة الاولى •

وفي هذا المجال فإنه يتوجب علينا المقارنة بين الزيادة في القدرة العسكرية الناجمة عن شراء الطائرة الاولى بكلفة تزيد عشرة مليون ومقدار زيادة الكفاءة العسكرية نتيجة لانفاق عشرة ملايين دولار في مجالات دفاعية أخرى كزيادة عدد الطائرات المشتراة من النوع الثانى ومؤونات حربية أفضل وأكثر ، أو زيادة عدد السفن الحربية أو حتى زيادة الاتفاق على اسكان عائلات أعضاء القوات المسلحة • واذا نظرنا الى المشكلة على أساس الوصول الى مستوى معين من القدرة العسكرية واختيار أفضل سبيل للوصول الى هذا المستوى من بين السبل الممكنة فاننا ندرك أن كون الطائرة الاولى تطير بسرعة تزيد بمقدار عشرة أميال عن سرعة الثانية لا يكفى للوصول الى قرار حاسم فى هذا الصدد ، بل يجب تبيان فيما اذا كانت السرعة الاضافية تستأهل الزيادة فى التكلفة • وهذا النوع من التحليل هو أساس نظام البرمجة والتخطيط وصياغة الميزانية (١) •

تطبيق التخطيط والبرمجة وصياغة الميزانية :

ان البرامج والميزانيات هي جزء من عملية التخطيط بالنسبة للقطاع الخاص غير أن هذه العملية تدعى بالتخطيط والبرمجة ووضع الميزانية بالنسبة للدولة •

(١) عن كتاب :

وتختصر على الشكل التالى PPBS وبالنسبة للحكومة توضع الخطط على أساس الخطوط العريضة الصادرة عن رئيس الدولة وعن ديوان الميزانية ، ومن قبل رئيس الدائرة • والتحليل يجرى داخل الدائرة بحيث يجرى التداول فى السبل البديلة وتختار طريقة معينة من بين هذه السبل ، وبعد اعداد البرامج والميزانيات يجرى عرضها على رئيس الدولة للمطالعة والقرار النهائى •

دور المعلومات :

إذا كان التحليل ضرورى من أجل التخطيط السليم والبرمجة ووضع الميزانية فإن المعلومات ضرورية من أجل التحليل اللائق وهى الاداة الاساسية من أجل تحليل النظم التى تقوم على أساس وضع النماذج التى هى بمثابة تجريد للواقع يعتمد من أجل التنبؤ بتأثير التغير فى النظم على عمل النظام (٢) ويمكن أن يحتاج الى نماذج مختلفة تمثل الواقع بصورة مجردة لتساعدنا على اتخاذ القرارات المختلفة • والعناصر الاساسية فى النموذج هى المعلومات ، فمن أجل تحديد التكلفة يجب أن يكون لدى المرء فكرة عن التكاليف فى السابق وعن الصلة بين الكلفة والحالة التقنية • ومن أجل التنبؤ بالمنفعة فانه يجب الحصول على معلومات مشابهة أيضا • فالمعلومات الضرورية والملائمة من أجل اتخاذ القرارات شئ أساسى بالنسبة لنظام التخطيط والبرمجة واعداد الميزانية •

(٢) النظام يعرف على أنه مجموع كلى معقد أو منظم أو مجموعة اشياء أو اجزاء تشكل وحدة من عدة اجزاء أو وحدة من جزء واحد • وقيمة مفهوم النظام لادارة مشروع معين تأتي من انها تجعل المدير يرغب فى الوصول الى الحد الامثل للانتاج الشامل لمنظمتة أو مؤسسته بشكل لا يسمح لمصلحة قسم من اقسامها أو فرع من فروعها ان يسىء الى سير العمل الاجمالى • ومن جهة اخرى يجب ان يقوم بعمله فى جو تسود فيه المنافسة بخصوص الاهداف التنظيمية لكل دائرة أو قسم • فمفهوم النظام قائم على الاعتراف البسيط بأن أى منظمة أو مؤسسة هى نظام مؤلف من عدة اجزاء أو عناصر كل منها له هدفه ، والمدير يعرف انه يصل الى الاهداف الاساسية للمؤسسة فقط عن طريق النظر الى المؤسسة ككل ويحاول تفهم العلاقة بين الاجزاء ويوحدها بشكل يسمح للمؤسسة ان تصل الى هدفها بمستوى عال من الكفاءة : المرجع السابق الصفحة (١٠) •

مرحلة التنفيذ :

من الضروري تبيان مدى التقدم في تنفيذ البرامج المقررة لتدارك الأخطاء أو التقصير الحاصل • ولضمان الوصول إلى الأهداف المقررة •

فالمقارنة بين الأموال المخصصة في الميزانية لفترة معينة وبين ما جرى إنفاقه ثم تحرى المنجزات يشكل طريقة ملائمة لمعرفة سير العمل في البرامج وتلافى الأخطاء •

أهداف التخطيط والبرمجة :

إن الهدف من نظام التخطيط والبرمجة وصياغة الميزانية بالنسبة للحكومة هو جعل كل وزارة أو مؤسسة قادرة على القيام بالأمور التالية (٣) :

- ١ - إعطاء أرقام ومعلومات للإدارة العليا لتمكين هذه من تحديد قراراتها العامة •
- ٢ - شرح أهداف البرامج الحكومية بصورة وافية ودقيقة •
- ٣ - القيام بتحليل منظم لمختلف الأهداف والبرامج البديلة التي تفي بهذه الأهداف وتقديم نتيجة ذلك إلى الجهات العليا للمواقفة عليها أو لمراجعتها •
- ٤ - تقييم دقيق وكامل للمنافع والتكاليف الناجمة والترتبة على البرامج ومقارنة ذلك •

٥ - إعطاء تقديرات عن التكلفة الكلية للبرامج •

٦ - مراجعة الأهداف وتحليل البرامج بصورة مستمرة خلال السنة عوضاً عن تركيز الأمر في فترة أعداد الميزانية •

غير أن تحقيق هذه الأهداف أو القيام بهذه الوظائف يتطلب أولاً معرفة حجم الموارد المتوفرة سواء كانت بشرية أم مادية كأدوات وأجهزة آلية وأجهزة إدارية يمكن تخصيصها في مختلف النشاطات ، ثانياً يجب معرفة المهمة والهدف الذي تتجه

اليه المؤسسة أى الانتاج أو البضاعة المطلوبة ، ثالثا يجب معرفة الوقت الذى يجب انجاز هذه البرامج خلاله .

وفى هذا المجال يجب معرفة أن الانتاج الناجم عن نظام التخطيط والبرمجة وصياغة الميزانية هو البرنامج الذى يمتد عدة سنوات والخطة المالية والمذكورة عن البرامج تشكل النوع الثانى من الانتاج بينما الدراسات الخاصة تشكل النوع الثالث من الانتاج وتلعب دورا هاما فى اتخاذ القرارات وصياغة الميزانية .

البرامج والخطة المالية :

البرامج والخطة المالية هى عبارة عن ترجمة للاهداف الخاصة بالمؤسسات والوزارات الى نشاطات وأعمال كفيلة بتحقيق الاهداف المرجوة فى خلال فترة زمنية معينة .

والبرامج والخطة المالية يوضعان بحيث تجزأ الاعمال الداخلة ضمن البرنامج على أساس سنوى حتى ينتهى انجاز الاعمال ويتم تحقيق الاهداف . وكثيرا ما تكون البرامج والخطة المالية لمدة خمس سنوات بالنسبة للمشاريع الحكومية أو لفترة أطول اذا كانت طبيعة الاهداف التى يطلب انجازها تحتاج لفترة طويلة بطبيعتها كتنمية الغابات مثلا . وبالتالي فإن الكلفة والمنفعة يمكن أن تجزأ على أساس سنوى . والجدول التالى يبين المنفعة الناجمة عن برنامج عام لانماء القوة العاملة فى البلاد . فالتدريب هو عبارة عن برنامج فرعى بينما التدريب أثناء العمل هو عبارة عن عنصر من برنامج فرعى والمنفعة الناجمة يشار اليها بعدد الاشخاص المدربين .

تنمية القوة العاملة

السنة التالية	السنة الحالية	السنة السابقة	
.....	(أ) حجم القوة العاملة
.....	(ب) تدريب القوة العاملة
.....	١ - مدارس مهنية
.....	٢ - التدريب أثناء العمل
.....	(عدد العمال المدربين)

وكما هو واضح فانه يجب تبيان الحالة السابقة والحالة الحاضرة والاحوال في المستقبل كما يجب وضع معايير نسبية مثلا تبين المنفعة الناجمة بالمقارنة مع المنفعة الممكنة والمطلوبة كنسبة القوة العاملة المدربة الى حجم القوة العاملة التي تحتاج الى تدريب في هذا لمثال .

وبالاضافة الى الجهود الحكومية في مضمار برنامج معين يجب الإشارة الى جهود القطاع الخاص والمؤسسات التي لا تعمل بقصد الربح لكي تعين الجهود المبذولة لبلوغ هدف معين .

كما أن التكلفة يجب ايرادها بموجب جدول شبيه بالجدول السابق حسب البنود التالية : كلفة رأس المال ، والابحاث والتطوير ، وكلفة التشغيل والصيانة وغيرها .

وعناصر البرامج والخطة المالية هي جداول تبين المنافع والتكاليف التي تنجم وتترتب على البرامج العامة والفرعية وعناصرها بالنسبة لمؤسسة أو وزارة ، فهي تمثل بصورة مختصرة خطة لبرامج مقترحة بناء على تحليل مختلف السبل وتقييم للاولويات .

والبرامج والخطة المالية يعاد تقييمها سنويا من قبل المؤسسة وبعد الموافقة عليها وتعديلها من قبل الوزير المسئول أو ديوان الميزانية أو رئيس الدولة فانها تشكل الاساس للميزانية المقترحة لوزارة ما في سنة معينة .

المذكورة عن البرامج :

يقوم المسئولون عن اعداد البرامج والخطة المالية بوضع مذكرة لكل برنامج عام يخصهم توضح الاستنتاجات والمقترحات وتدعمها تلخص هذه البرامج وتبين

الطريقة التى اتبعت فى التحليل والمقارنة بين مختلف البرامج والسبل • وهذه المذكرة يجب أن تحوى ما يلى :

- ١ - شرح للبرامج التى اقترحت من قبل الوزير المسئول لفترة الخطة وبيان كيفية تلبية هذه البرامج لحاجات المجتمع واختلاف هذه البرامج عن البرامج الحاضرة والسابقة
- ٢ - تبين أهداف البرامج والانجازات الفعلية المتوقعة والتكاليف فى السنوات القادمة •
- ٣ - تبين أهداف البرامج بصورة كمية مادية على قدر الامكان •
- ٤ - تقارن بين فعالية وكلفة الاهداف البديلة والبرامج البديلة التى يمكن أن تقى بنفس الاهداف أو ما يشابهها • وهذه المقارنة ، يجب أن تعين الخبرة السابقة والامور البديلة الحرية بالاهتمام والتكاليف والانجازات السابقة وتقديراتها والاسباب الداعية لتعديل هذه التقديرات •
- ٥ - توضح الفرضيات والمعايير التى تدعم البرامج المقترحة •
- ٦ - تبين عوامل الابهام وعدم التعيين بالنسبة للفرضيات وتحوى تقديرات لفعالية وكلفة البرامج وتبيان لمقدار أخذ المقترحات الجديدة لهذه العوامل بين الاعتبار •

فالمذكرة هذه تلخص التحليل بصورة موضوعية وتقدم المقترحات بناء على ذلك التحليل فهى تبين المبررات لاهداف البرامج الحالية وتشكل الوثيقة الاساسية للتخطيط بالنسبة للوزارة أو المؤسسة المعنية • والشرح الوافى لطريقة التحليل المتبعة وللقرضيات والاهداف، يبين بشكل جلى موضوعية التحليل والاستنتاجات منه ويجعل بالامكان مراجعة التحليل والبرامج بكاملها فيما اذا توفرت معلومات عن سبل جديدة لتلبية الاهداف المطروحة •

الدراسات الخاصة :

هذه الدراسات يمكن أن تجرى بناء على رغبة الرؤساء في الدوائر المعنية أو بناء على الرغبة الشخصية للمحللين ويفترض أن تكون مكملة لبرنامج معين ويجرى اعدادها من أجل إلحاقها بالمذكرة المرفقة بالبرامج ، والهدف منها بصورة عامة القاء الضوء على النواحي الغامضة وتوضيحها وزيادة المعرفة بها لكي يسهل اتخاذ القرارات بخصوصها حتى لو أنه لا توجد برامج خاصة بتلك المجالات فى الوقت الحاضر .

David I. Cleland and W. R. King “ Systems Analysis and Project Management ” Mc Graw Hill Book Co. , 1968.

Fremont J. Lyden & Ernest G. Miller (Ed.) “ Planning and Programming Budgeting : Systems approach to management ”, Markham Publishing Co., Chicago 1967.

Roland N. Mckean “ Efficiency in Government Systems Analysis ” John Wiley & Sons, Inc., New York, 1958.