

أهمية التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء لمعالجة عجز الموازنة العامة في العراق¹

The Importance of Transformation from Budgeting Items to Programs and Performance Budgeting to Treat the Public Budgeting Deficit in Iraq

الباحث. مشتاق طالب محمد أ.م.د. عبدالرحمن عبيد جمعة أ.د. خيرى خليل سليم
كلية الادارة والاقتصاد كلية الادارة والاقتصاد كلية الادارة والاقتصاد
جامعة الانبار جامعة الانبار جامعة الفلوجة

المستخلص

تتم عملية إعداد الموازنة العامة في العراق وفق أسلوب موازنة البنود (التقليدية)، إذ يطغى عليه عدم ترشيد الإنفاق وسوء في توزيع الموارد، والهدر الكبير في الأموال المخصصة، وعليه لابد من التحول إلى أسلوب موازنة البرامج والأداء إذ يساهم في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة بصورة متطورة لمعالجة العجز الحاصل فيها، ولتحقيق أهداف الدراسة تم تحليل الجوانب العلمية ذات الصلة بإعداد الموازنة المقترحة وما لها من دور كبير في توفير المعلومات المحاسبية والادارية ذات الأهمية القصوى في التخطيط والرقابة على أنشطة وبرامج الحكومة من خلال إجراء دراسة تطبيقية لموازنة البرامج والاداء في دائرة صحة الانبار، وتم التوصل إلى نتيجة مفادها أن استخدام هذا النوع من الموازونات يعمل على توفير المعلومات المحاسبية والادارية بصورة دقيقة والتي يمكن استخدامها في عملية التخطيط والرقابة ومن ثم تقييم الأداء للوحدات الحكومية، وترشيد وضغط النفقات العامة من خلال التخطيط الدقيق لتكاليف كل نشاط وبرنامج من اجل تقليل الهدر في المال العام وبالتالي تقليل عجز الموازنة .

الكلمات المفتاحية : موازنة البنود ، موازنة البرامج والاداء ، عجز الموازنة العامة.

Abstract

The process of preparing the general budget in Iraq according to the method of balancing items (traditional), overshadowed by the lack of rationalization of spending and poor distribution of resources, and the waste of large funds allocated, and therefore must be a shift to the method of balancing programs and performance contributes to the preparation and implementation of the budget in a sophisticated manner To achieve the objectives of the study, the scientific aspects related to the preparation of the proposed budget have been analyzed and have a major role in providing accounting and administrative information of utmost importance in the planning and control of the activities and programs of the government through conducting an applied study In order to balance the programs and performance in Anbar Health Department, and it was concluded that the use of this kind of budget provides accurate accounting and management information that can be used in the planning and control process and then evaluate the performance of government units and rationalize and compress public expenditure through careful planning of costs Each activity and program in order to reduce the waste of public funds and thus reduce the budget deficit.

¹ - البحث مستل من رسالة ماجستير .

أولاً : المقدمة:

1-1- مقدمة البحث

إن عملية إعداد الموازنة العامة في العراق تتم على وفق أسلوب موازنة البنود (التقليدية) والتي بموجبها يتم مراقبة الوحدات الحكومية في عدم تجاوزها للتخصيصات الموضوعة لها ويتم صرفها في الأغراض المخصصة لها فقط، دون أن تُعير اهتماماً للتقييم الذي تحققه الأهداف التي قد صُرفت من أجلها هذه الإعتمادات، وإن مجالات الضعف والقصور التي لازمت هذا الأسلوب أدت إلى البحث عن وسائل أكثر جدوى ومنفعة من شأنها العمل على ترشيد قرار تخصيص الأموال الحكومية، وقرار تنفيذ البرامج الحكومية، إذ بات من الضروري في ضوء ثورة المعلومات والاتصالات التي شملت نواحي الحياة كافة التحوّل إلى موازنة البرامج والأداء، كونها تهدف إلى التخطيط السليم، وصياغة الأهداف المستقبلية ووضع البرامج والأنشطة من أجل الوصول إلى تلك الأهداف، ومن ثمّ التوجه إلى رقابة الأداء، إذ تؤدي موازنة البرامج والأداء إلى ترشيد وضغط النفقات العامة من خلال التخطيط الدقيق لتكاليف كل نشاط وتقدير تكاليف البرامج مما يؤدي إلى الحد من الهدر في المال العام وتقليل عجز الموازنة العامة .

1-2- مشكلة البحث:

إنّ عملية إعداد الموازنة العامة في العراق تجري وفق أسلوب موازنة البنود (التقليدية)، هذا الأسلوب ينتابه الكثير من القصور والسلبيات منها عدم ترشيد الإنفاق وسوء توزيع الموارد، و حصول هدر كبير في الأموال المخصصة، وإنّ أغلب تخصيصات المشاريع أكبر من المنافع التي يتم الحصول عليها.

1-3- أهمية البحث:

تحتل الموازنة العامة للدولة أهمية كبيرة كونها أداة أساسية يتم من خلالها ترجمة سياسات الدولة وتنفيذ أهدافها المعلنة لذلك ظهرت في الفترة الأخيرة توصيات وتوجيهات لتغيير الطريقة المتبعة حالياً في إعداد الموازنة العامة من خلال تطوير مستوى الأداء المالي والإداري لجميع الوحدات الحكومية، وتطوير عملية إعداد الموازنة العامة باستخدام الأساليب الحديثة في الإعداد والرقابة، ومن هذه الأساليب موازنة البرامج والأداء، والتي تحمل في طياتها الكثير من الحلول للمشاكل التي تتعلق بالإعداد والرقابة، ووضع الأهداف والبرامج والعمل على تحقيقها، ومعالجة العجز الحاصل في الموازنة العامة للدولة، إذ تعمل موازنة البرامج والأداء على تقليص العجز وتقليل الهدر من المال العام.

1-4- هدف البحث:

- 1- بيان أوجه القصور في الموازنة التقليدية (البنود) والتي يتم تطبيقها في الوقت الحالي في جميع الوحدات الإدارية والخدمية للدولة.
- 2- بناء نموذج مقترح للمديرية العامة لصحة الأنبار وفق أسلوب موازنة البرامج والأداء للإسترشاد فيه لبقية دوائر ومؤسسات الدولة العراقية لدعم وإسناد الجهود المبذولة والداعية إلى تحديث نظام الإدارة المالية العامة.
- 3- عرض للتجارب العربية والأجنبية التي أعدت موازنتها وفق أسلوب موازنة البرامج والأداء لتوضيح الجوانب الإيجابية والسلبية في استخدام هذا الأسلوب.

1-5- فرضية البحث:

" يمكن أن يساهم أسلوب موازنة البرامج والأداء في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة بصورة متطورة وحديثة من أجل معالجة العجز الحاصل فيها، من خلال تخفيض النفقات العامة والرقابة عليها وترشيد الإنفاق وتقليل الهدر من المال العام "

1-6- عينة البحث:

تم اختيار دائرة صحة الأنبار مجالاً للجانب العملي وللمدة (2009-2017)، وإمكانية تطبيق موازنة البرامج والأداء فيها من خلال تقسيم أنشطة الدائرة إلى برامج متعددة، ويتم تخصيص الموازنة على هذا الأساس.

ثانياً : أساليب إعداد الموازنة العامة:

2-1- مفهوم الموازنة العامة The concept of public Budget

تُمثل الموازنة العامة خطة مالية سنوية للسلطة المركزية وتقرها السلطة التشريعية بقانون يفوض السلطة التنفيذية بالإنفاق وفق أحكامها، ويلزمها بتحصيل الإيرادات ضمن الأحكام والأساليب المبينة فيها من أجل تحقيق أهداف الدولة (احمر، 2003: 65-66)، وعُرِّفت بأنها وثيقة تتضمن تقديراً لنفقات الدولة وإيراداتها العامة لمدة محددة مقبلة عادةً ما تكون سنة والتي يتم تحديدها وفقاً لأهداف الدولة وفلسفتها (محمد، 2018: 158).

2-2- موازنة البنود (الموازنة التقليدية) Items Budgeting

تُعد الموازنة التقليدية من أقدم أنواع الموازنات الحكومية في البلدان النامية وبعض البلدان المتقدمة، ويُطلق عليها عدة مسميات منها موازنة البنود لأنها تركز على بنود الموازنة وما يتم رصده من اعتمادات، والتقييد ببنودها عند إنفاق الاعتمادات، ويطلق عليها موازنة الرقابة بسبب تركيزها على إحكام الرقابة المالية على النفقات العامة، وتسمى أيضاً بالموازنة الجزئية أو المتدرجة أو المتزايدة جزئياً لأنَّ نفقاتها تزداد باستمرار وبمعدلاتٍ صغيرة، وتُعتبر نفقات السنة الماضية أساساً يمكن الإعتماد عليه في تقدير نفقات السنة المقبلة (عصفور، 2009: 198-199).

وبدأ تطبيق هذا النوع من الموازنات في إنكلترا وأمريكا عام 1921م وأصبحت موازنة شاملة وتنفيذية وبتصنيفٍ وظيفي يأخذ الشكل البرامجي والوظائفي وبتصنيفٍ اقتصادي لأجل التمييز بين النفقات الرأسمالية والنفقات الجارية، ويتم بموجب هذه الموازنة تصنيف النفقات العامة وتقسيمها حسب نوعها وليس حسب الغرض منها، ويُعد الجانب الرقابي من أولويات الموازنة وفقاً للمفهوم التقليدي، وفي مثل هذا النوع من الموازنات يتم التركيز على الإعتمادات التي تكون فيها الموازنة في شكل بنود واعتمادات ويجب التأكد بواسطة الأجهزة الرقابية أنَّ الصرف تم في إطار الإعتمادات المنصوص عليها وللأغراض التي حُصِّصت لها، والتأكد من أنَّ إجراءات الصرف تسير بصورة قانونية سليمة (الكرخي، 2015: 51-52).

2-2-1- مزايا موازنة البنود

تتميز موازنة البنود بمجموعة من المزايا وكالاتي (العربي، 2007: 21) :-

- 1- سهولة تبويب النفقات لكل وحدةٍ من وحدات المشروع أو المؤسسة.
- 2- تتميز بسهولة الإعداد والبساطة في تبويب النفقات وعملية فهمها ومقارنتها.
- 3- عدم وجود قواعد أو قيود تُبويب الموازنة على أساسها، وهذا يعني سهولة في الإعداد.

- 4- إن بيانات الموازنة التقليدية صالحة للمقارنة ويمكن تجميعها لسنواتٍ متتاليةٍ وهذا يُسهل من معرفة اتجاه الإنفاق والتحصيل
- 5- تساعد موازنة البنود في الحد من الإختلاس والتلاعب ، وكذلك تساعد في الحد من عدم الصرف في غير الأغراض التي حُصّصت من أجلها الإعتمادات.
- 6- لا تتطلب نفقات كبيرة من أجل إعدادها او من أجل متابعة تنفيذها.
- 2-2-2- عيوب موازنة البنود (الحلفي، 2012: 61) :-
- 1- لا تستطيع الدولة ضمان أنّ الأموال المنفقة على البرامج المقترحة قد حققت أهدافها.
- 2- تساعد على الهدر والإسراف في الإنفاق من خلال وجود أموال تُنفق في مجالاتٍ غير ضرورية.
- 3- تركيزها على حجم النفقات وليس على الهدف منها (البور، 2004: 23).

وتعرضت موازنة البنود إلى العديد من الإنتقادات، وبرزت دعوات كثيرة بضرورة مغادرتها أو إصلاحها ولكنها بقيت واسعة الإستعمال لأسبابٍ عديدةٍ منها صعوبة توفير متطلبات الإصلاحات الجديدة لنظام الموازنة وخاصة في البلدان النامية، والتكاليف الكبيرة التي تترتب على تطبيق الأنظمة الجديدة للموازنة والتي لا تستطيع الكثير من الدول تحملها، بالإضافة إلى عدم وجود الرغبة عند الإدارة المالية والإدارات الحكومية للنظم الجديدة واعتبارها خطراً يهدد منظومة عملها التي تتميز بالاستقرار منذ مدةٍ طويلةٍ، وبساطة نظام البنود وسهولته على السلطة التنفيذية والتشريعية (الكرخي، 1999: 617-618).

2-3- موازنة التخطيط والبرمجة: Planning and Programming Budgeting

نشأ هذا الاسلوب بعد الحرب العالمية الثانية مباشرة و قام بعض المحللين في مؤسسة (RAND) الامريكية بإقتراح هذا الاسلوب والعمل به كونه وسيلة في فهم المشاكل المتعلقة بالدفاع الوطني أو الأمن الوطني، بعدها تبنت وزارة الدفاع الأمريكية هذا النظام عام 1962 لتطوير نشاطات التخطيط والمراقبة ، وفي صيف 1965 أمر الرئيس جونسون بتطبيقه في الولايات المتحدة الأمريكية، وفي عام 1966 طُبّق فعلاً (سلوم و المهابني، 2007: 109-110).

2-4- الموازنة الصفرية Zero Budgeting

ظهرت موازنة الأساس الصفري في إحدى الدراسات التي قام بها مختصين في شؤون إعداد الموازنات في بداية الستينات بهدف تقويم محاولة وزارة الزراعة الامريكية في استخدام هذا النوع في إعداد وتطبيق موازنتها السنوية، وفي عام 1969 طُبّق هذا الاسلوب لأول مرة من قبل شركة تكساس للحاسبات الالكترونية وكانت نتائج التطبيق ناجحة مما دعا الشركة إلى تطبيقه في جميع أنشطتها عام 1971، وفي عام 1973 طُبّقت في ولاية جورجيا عندما دعا إلى ذلك الرئيس الأمريكي جيمي كارتر، وعُرّفت موازنة الأساس الصفري خلال مؤتمر الامم المتحدة الذي عُقد في الدنمارك عام 1967 بأنها " نظام يفترض عدم وجود أية خدمة أو نفقات في بداية السنة المالية مع الأخذ في الإعتبار أكثر الطرق فاعلية للحصول على مجموعةٍ من المخرجات بأقل التكاليف " (عباس، 2005: 94-95).

2-5- الموازنة التعاقدية Contractual Budgeting

ظهرت أول محاولة لتطبيق الموازنة التعاقدية في نيوزلندا وبالتحديد في وزارة المالية عام 1996م ، ومضمونها أن تكون هنالك علاقة تعاقدية بين الجهات أو الأجهزة التنفيذية والحكومية يتم من خلالها تنفيذ أو تطبيق مهام أو اتفاقات محددة يمكن أن تقاس كمياً مقابل مبلغ محدد تدفعه الحكومة على ما تم الإتفاق عليه، وبهذا تكون الموازنة التعاقدية نظام لعقد صفقات بين الجهات المنفذة والحكومة، ومن خلال هذا السياق تعمل الحكومة على طرح مجموعة من المشاريع والبرامج بهدف الفوز بمن ينفذ هذه البرامج من المتعاقدين وبأقل الكلف وفي الأوقات المحددة بحيث تتحقق الأهداف المرسومة أو المخطط لها (سلوم و محمد ، 2016: 189)

2-6- موازنة البرامج والاداء Programs and Performance Budgeting

2-6-1- نشأة موازنة البرامج والأداء

بدأت فكرة موازنة البرامج والأداء من خلال الدراسات التي أعدتها لجنة (Taft) في عام 1912 وأشار تقرير اللجنة آنذاك إلى ضرورة استخدام هذا النموذج، لكنه لم يدخل حيز التطبيق حتى عام 1934، وإن بواحد ظهور موازنة البرامج والأداء تعود إلى بدايات القرن العشرين في أمريكا، وظهرت وقتها بشكلٍ بدائيٍ بسيط في ولاية نيويورك بين عامي (1913 - 1915) عندها كانت مجرد تجربة الهدف منها وضع موازنة التكاليف لتلك المدينة (العبيدي، 2016: 18)، وبرزت الدعوة إلى العمل بهذا الاسلوب في الولايات المتحدة الأمريكية عام 1949 إذ وضعت لجنة هوفر تقرير عن الموازنة، وتم العمل به سنة 1951 و طُبِّق في بقية دول العالم (الشمراني، 2010: 8)، ويعود الفضل إلى ديفيد نوفيك، من مؤسسة راند الأمريكية في تطوير هذا النوع من الموازنة، ففي سنة 1954م قدّم نوفيك شرحاً مفصلاً عن كيفية تطبيق موازنة البرامج في وزارة الدفاع الأمريكية، ووضّح مضمونها في تقريره " الإقتصاد والفعالية في الحكومة بواسطة الإجراءات الجديدة للموازنة"، وقد اقترح نوفيك تسميتها بموازنة البرامج، وتطبيقها في موازنة وزارة الدفاع الأمريكية (عصفور، 2009: 212).

2-6-2- مفهوم موازنة البرامج والاداء

رغم تعدد مفاهيم موازنة البرامج والأداء إلا أنّ العامل المشترك بين تلك المفاهيم هو إنّ هذا الاسلوب يركز على الأنشطة والأعمال التي تتولاها الوحدات الإدارية الحكومية وليس على الوسائل التي يتم من خلالها أو بواسطتها تنفيذ الأعمال والأنشطة كما في الموازنة التقليدية (الخطيب و المهاني، 2010: 286)، وبموجب هذا النوع من الموازنات يتم إعداد الموازنة على اساس تحليل برامج جميع الوحدات الإدارية الحكومية من حيث الكفاءة والفعالية وآثارها الإجتماعية والسياسية على المجتمع، لذلك فإنّ موازنة البرامج والأداء تهدف إلى التأكد من الكفاءة والفعالية في عملية إنجاز البرامج والأنشطة الحكومية (الحجاوي، 2004: 182)، وتُعرف موازنة البرامج والأداء بأنها " الموازنة التي تبيّن الأسباب والأهداف التي تُطلب من أجلها الإعتمادات وتكاليف البرامج المقترحة بهدف تحقيق تلك الأهداف وبيانات لقياس مدى تقدم العمل لكل برنامج" (الزبيدي، 2014: 77)، وعرفها جون ويلي John willy بأنها التوبيخ الذي يركز على الأعمال التي تقوم بها الحكومة وليس

على الأشياء التي تشتريها، أي إنها تركز على العمل الذي أنجز وليس على وسائل القيام بالعمل (رضا، 1990: 35)، ومن ذلك نستنتج أن موازنة البرامج والاداء هي " اسلوب يركز على الأعمال التي تقوم بها الحكومة لتحقيق أهدافها من خلال برامج مقترحة ومحددة سلفاً ومحاسبة الجهات المنفذة على أدائها " .

2-6-3- أهداف موازنة البرامج والأداء Performance and Programs Budgeting Objectives

تعمل موازنة البرامج والأداء إلى تحقيق جملة من الأهداف الرئيسية والفرعية ومنها (الهاشمي، 2012: 183-184) :-

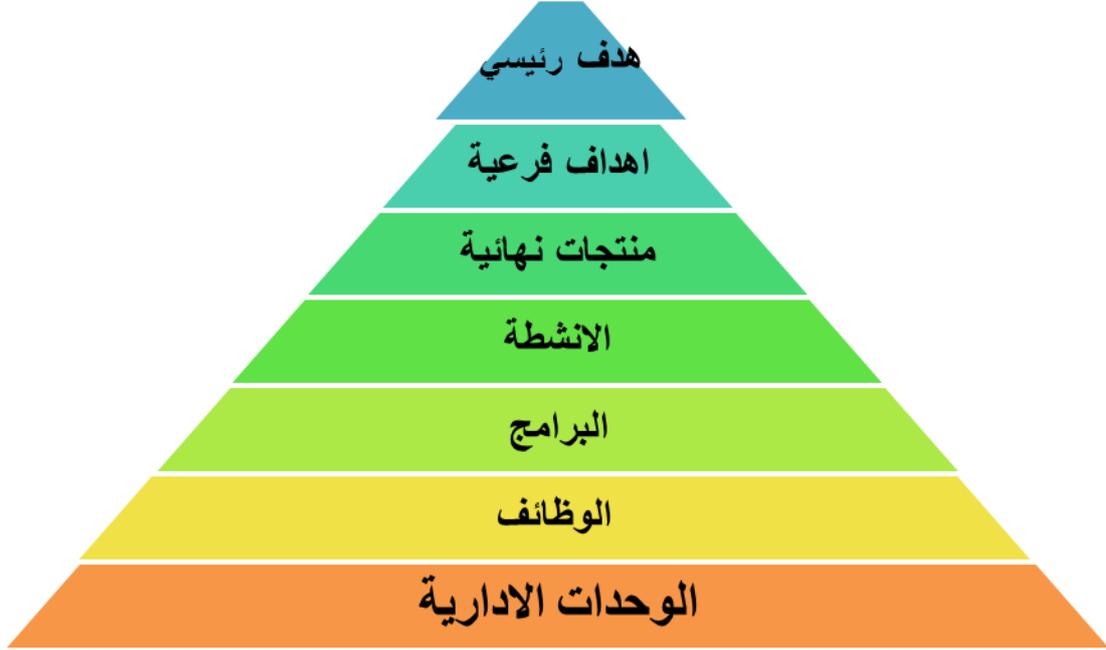
- 1- ربط تقديرات الإنفاق بأهداف الدائرة من خلال برامج مخططة لتحقيقها.
- 2- ربط الإنفاق الفعلي بالمستويات الإدارية المسؤولة عن مراكز الإنفاق طبقاً للصلاحيات.
- 3- زيادة دقة تقديرات الموازنة من خلال تفصيل عناصر الإنفاق وتقديرات الإحتياجات للبرامج بدلاً من التقدير الإجمالي للبنود وهذا يجعلها أكثر أو أقل من الإحتياجات الحقيقية.
- 4- خلق شعور لدى المستويات الإدارية بأهمية الإنفاق العام، واستغلال الموارد المخصصة بطريقة جيدة و متابعة الإنفاق وتقييمه وتوفير مقاييس اداء تساعد في الحكم على فعالية وكفاءة الاداء .

2-6-4- تبويب موازنة البرامج والأداء:

تبويب موازنة البرامج والأداء وفق الآتي (الكرخي، 2015: 152-154):-

- 1- التبويب الوظيفي: هذا التبويب يبين نوع الخدمة أو الوظيفة، أي نوع العمل الذي تؤديه الوحدات الحكومية، مثل الدفاع والعدل.
- 2- التبويب البرامجي: وهنا يتم تقسيم كل وظيفة إلى عدد من البرامج بحيث يؤدي تنفيذ تلك البرامج إلى إنجاز تلك الوظيفة، مثل برامج وزارة الصحة التي تشمل الإدارة، البحوث، المستشفيات، المراكز الصحية والعيادات الخارجية.
- 3- التبويب حسب المشاريع والأنشطة : هذا النوع يقسم كل برنامج إلى عدد من المشاريع أو الأنشطة، وكل نشاط أو مشروع يمثل جزء من العمل الذي يتضمنه البرنامج.
- 4- التبويب حسب الفعالية : يتم تقسيم كل مشروع إلى عدد من الفعاليات وكل فعالية تُشير إلى عمل معين يمكن تمييزه عن الأعمال الأخرى ضمن المشروع نفسه.
- 5- تبويب حسب بنود الإنفاق : يتم عرض النفقات العامة التي تكون بمجملها تكاليف المشروع او النشاط ضمن برنامج معين.
- 6- التبويب المحاسبي : يتم تبويب عمليات الدولة حسب طبيعتها إلى جارية ورأسمالية، فالعمليات الجارية هي العمليات التي تتكرر باستمرار، وتشمل الإيرادات والنفقات الدورية او المتكررة، وتعمل على ضمان سير العمليات الحكومية، ولكن هذه العمليات لا تؤدي إلى زيادة رأس المال، وفيما يخص العمليات الرأسمالية فإنها تكون غير متكررة بجانبها الإيرادات الرأسمالية كالقروض والضريبة على رأس المال، والنفقات المُعمّرة التي تستمر لأكثر من مدة واحدة (عثمان ، 2010: 88).

والشكل (1) يوضح تصنيف موازنة البرامج والاداء



شكل (1) تصنيف موازنة البرامج والاداء

المصدر: الحجاوي، حسام ابو علي ، 2004 " الاصول العلمية والعملية في المحاسبة الحكومية" الطبعة الثانية ، دار الحامد، الاردن.

2-6-5- أهمية التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء:

إنَّ زيادة النفقات العامة واستمرار نموها بشكلٍ متوازي مع زيادة السكان وارتفاع الأسعار كل ذلك أدى إلى ظهور مشكلة كبيرة وهي عدم قدرة الدولة على تخفيض النفقات أو كبح جماحها، وهذا أدى إلى التفكير بضرورة أهمية التحول إلى إدارة البرامج وجميع الأنشطة الحكومية بطريقةٍ تختلف عن الماضي، من خلال تقليل كلف النشاط الإداري العام، والعمل على زيادة الفعالية الإنتاجية وكفاءته الوظيفية من خلال عمليةٍ إصلاحيةٍ شاملة في الجانب الإداري والمالي تهدف إلى تحديث الإدارة العامة ، ومن ثم بناء هيكلية جديدة هدفها التطور والنمو (وهبه ، 2012: 32-33)، ومن مبررات التحول إلى موازنة البرامج والأداء أنَّ هذه الموازنة تعمل على توفير المعلومات الكافية للمواطنين عن الخدمات التي تقدمها الحكومة لهم، لأنها تتضمن وصفاً للبرامج الحكومية التي تعمل على تحقيقها والأهداف المطلوبة من تنفيذها بالإضافة إلى تكاليف تلك البرامج (Granof, 2001:17).

ثالثاً : عجز الموازنة العامة :

3-1- مفهوم عجز الموازنة العامة The Concept of Budget Deficit

يتحقق العجز المالي في موازنة الدولة عندما تزيد نفقات الدولة عن إيراداتها، وهذا الأمر يدفع الحكومة إلى الإقتراض أو الإصدار النقدي الجديد لغرض تغطية الزيادة التي حصلت في الإنفاق (القرشي، 2012: 398)، أو هو (صافي الزيادة في اقتراض الحكومة مضافاً إليه صافي النقص في حقوقها وأرصدها النقدية) وهو أيضاً مقدار ما تنفقه الحكومة كل سنة بما يفوق ما تفرضه من ضرائب ورسوم وإيرادات تحصل عليها (علي ، 2008: 8)، ويشير هذا المفهوم إلى "وجود حالة من

الإختلال بين طرفي الموازنة العامة إذ تزداد النفقات العامة عن الإيرادات العامة للدولة والفرق الناتج عن هذه الزيادة يمثل العجز المالي الحكومي" (كاظم و صالح ، 2015: 65)، وعُرف العجز بوجهات نظر مختلفة، فمن الناحية الاقتصادية والاجتماعية يُقصد به " نقص الإيرادات العامة للدولة عن تمويل نفقاتها بأشكالها المختلفة " وهنا يتوجب على الدولة أن تغطي هذا الفرق عن طريق الإقتراض وهذا ناتج عن خلل في الهيكل الاقتصادي، أي " نقص الإيرادات عن النفقات نتيجة الخلل الهيكلي بين تيارات الموارد وتيارات الإنتاج" أما وجهة النظر المالية فيُعرف العجز بأنه " الزيادة في مجموع النفقات المقدرّة في الموازنة لسنة ماليةٍ محدّدةٍ عن مجموع الإيرادات العامة المقدرّة لنفس السنة " (البكري ، 2011: 16)، من ذلك نستنتج أنّ العجز هو " زيادة النفقات العامة بمعدل يفوق الإيرادات العامة وعدم قدرة الحكومة على تلبية متطلبات الإنفاق العام ودفعها إلى إيجاد طرق أخرى لتمويل العجز".

3-2- أسباب عجز الموازنة Budget Deficit Reasons

إنّ الاعتماد على المالية العامة في البلدان المتقدمة والصناعية يهدف إلى معالجة مشكلات الدورة الاقتصادية، أما في البلدان النامية فالأمر مختلف لأنّ الاعتماد على المالية العامة هدفه الإرتقاء بمستوى المعيشة وتحقيق التنمية الاقتصادية، وهذا الاعتماد قام على مرتكزين أساسيين، المرتكز الأول يتمثل بزيادة الإنفاق العام، أما الثاني فهو نمو الإيرادات العامة، مما أدى إلى حصول مشكلة العجز، ويمكن إدراج أسباب عجز الموازنة العامة كالآتي (الغزالي، 2007: 5-6):

- 1- نمو الإنفاق العام بمعدلات أكبر من معدلات نمو الإيرادات العامة.
- 2- إنهيار نظام النقد الدولي الذي كان قائماً على اتفاقية بريتون ووز، عندما تخلت الولايات المتحدة الأمريكية عن علاقة الدولار بالذهب وقامت بتعويم أسعار الصرف.
- 3- زيادة حدة المنافسة بين المجموعات الرأسمالية العالمية بين الولايات المتحدة الأمريكية واليابان والدول الأوروبية وتفاقم العجز المالي فيما بينهما.
- 4- شهدت الدول المتقدمة والنامية ظاهرة لم تكن موجودة سابقاً وهي ترافق البطالة مع التضخم (الركود التضخمي) وهذا أدى إلى زيادة عجز الموازنة العامة.
- 5- توسع الجهاز الإداري للدولة .
- 6- تزايد الإنفاق العسكري.
- 7- زيادة المدفوعات التحويلية لدى دول الرفاه لغرض تمويل الخدمات الاجتماعية وإعانات البطالة.
- 8- تأثير التضخم.

رابعاً : إعداد موازنة مقترحة لدائرة صحة الأنبار وفق اسلوب موازنة البرامج والأداء

4-1- بيان الهيكل الحالي لموازنة دائرة صحة الأنبار

تقوم دائرة صحة الأنبار بمهمتها المتميزة والصعبة في تقديم الخدمات الطبية والعلاجية عبر مؤسساتها الصحية وكوادرها الطبية والصحية، إذ يبلغ عدد مستشفيات الدائرة (12) مستشفى و(56) مركزاً صحياً رئيسياً و (92) مركزاً فرعياً، وإنّ مستوى تقديم الخدمات الطبية في المحافظة لا يرتقي إلى المستوى المطلوب بسبب كبر مساحة المحافظة والنقص في الكوادر الطبية، وحالياً تعيش هذه المحافظة استقراراً آمناً نسبياً وإنّ الأحداث العسكرية السابقة أدت إلى

حدوث أضرار كبيرة في البنى التحتية للمؤسسات الصحية بالإضافة إلى تردي البنى التحتية للمحافظة و هذا انعكس سلبياً على الوضع الصحي في المحافظة، وتعمل دائرة صحة الانبار على تحقيق التأهيل السريع للمؤسسات الصحية وتفعيل دور قسم الصحة العامة في توعية المواطنين للحد من انتشار أي مرض معدي وكذلك القيام بحملات التلقيح ضد الأمراض وتوفير الأدوية و المستلزمات الصحية الضرورية، وتبقى الدائرة بحاجة ماسة إلى ضرورة دعم الوزارة عن طريق إعطائها استثناءات خاصة عن بقية دوائر المحافظات وخاصة فيما يتعلق بالتخصيصات المالية وتوفير الكوادر الطبية والصحية الضرورية.

4-2- تحديد البرامج والانشطة لدائرة صحة الانبار

من اجل بناء موازنة دائرة صحة الانبار وفق موازنة البرامج والاداء لا بد من تقسيم الدائرة الى برامج تشمل الجوانب الصحية والخدمية والادارية، وتتضمن هذه البرامج مجموعة من الانشطة وكالاتي:-

4-2-1- البرنامج رقم (1) : برنامج الأمراض غير الإنتقالية.

يتفرع برنامج الأمراض غير الإنتقالية إلى الأنشطة الآتية :-

- الباطنية
- جراحة الصدر والأوعية الدموية
- الجملة العصبية
- المفاصل
- الجلدية
- البولية
- الكسور
- صحة العيون
- صحة الأنف والاذن والحنجرة

4-2-2- البرنامج رقم (2) : برنامج الأمراض الإنتقالية.

يتفرع برنامج الأمراض الإنتقالية إلى الأنشطة الآتية :-

- الوقاية من الإيدز ومعالجته
- إبادة الملاريا
- إبادة الكوليرا
- معالجة الالتهابات
- الوقاية من البلهارزيا ومعالجتها
- إبادة نواقل الامراض

4-2-3- البرنامج رقم (3) : برنامج الصحة المدرسية

يتفرع برنامج الصحة المدرسية إلى الأنشطة الآتية:-

- الخدمات الصحية

- التربية الصحية والرياضية
- التغذية وسلامة الأغذية
- الصحة النفسية

4-2-4- البرنامج رقم (4) : برنامج صحة الام والطفل والصحة الانجابية.

يتفرع برنامج صحة الام والطفل والصحة الإنجابية إلى الأنشطة الآتية:-

- رعاية الام الحامل
- الصحة المتكاملة للطفل
- تنظيم الاسرة
- فحص المقبلين على الزواج

4-2-5- البرنامج رقم (5) : برنامج الرقابة الصحية

يتفرع البرنامج إلى الأنشطة الآتية :-

- المتابعة والإشراف على المعامل الغذائية
- المتابعة والإشراف على المحلات الغذائية
- متابعة مشاريع ومحطات تصفية المياه
- متابعة مطابخ المستشفيات ومحارق النفايات
- متابعة النوادي والكافتريات في الكليات والمعاهد

4-2-6- البرنامج رقم (6) : برنامج الشؤون الإدارية والمالية والقانونية

يتفرع البرنامج إلى الأنشطة الآتية :-

- إدارة الموارد البشرية
- الامور القانونية
- الخدمات الإدارية
- الامور المالية

4-2-7- البرنامج رقم (7) : برنامج التخطيط وتنمية الموارد

يتفرع البرنامج إلى الأنشطة الآتية :-

- السياسات والتخطيط الصحي
- التخطيط المالي
- تطوير القوى العاملة
- الإحصاء

4-2-8- البرنامج رقم (8) : برنامج الشؤون الهندسية

يتفرع البرنامج إلى الأنشطة الآتية :-

- المشاريع
- التصاميم

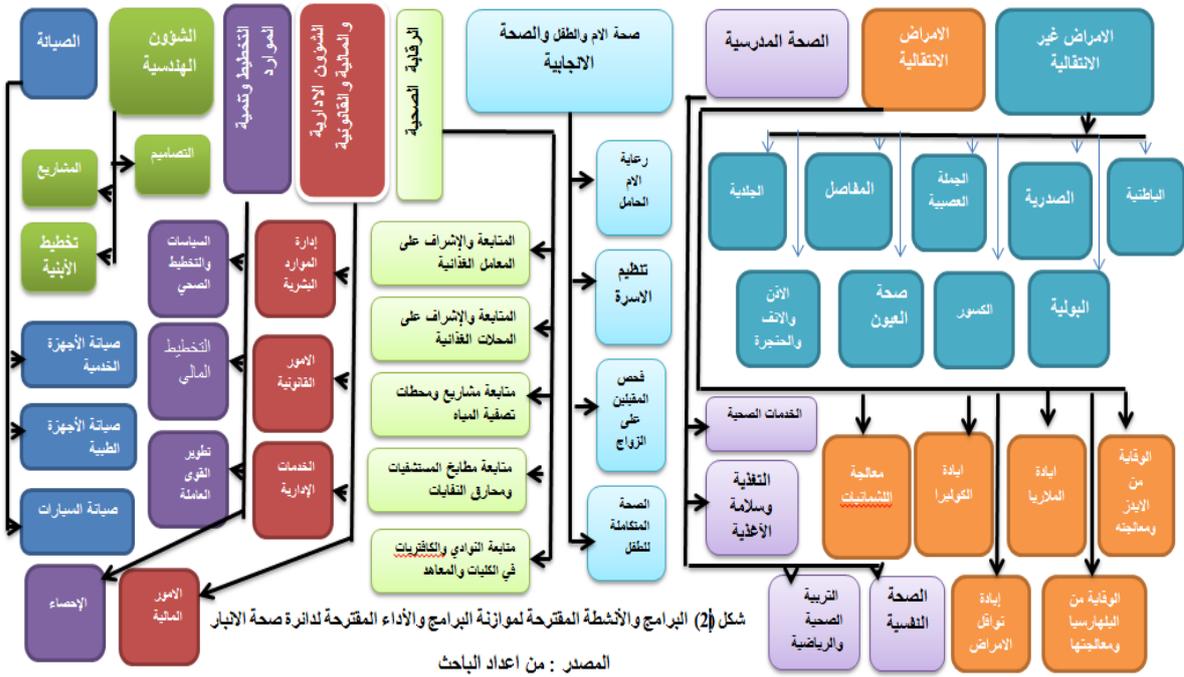
- تخطيط الأبنية

4-2-9- البرنامج رقم (9) : برنامج الصيانة

يتفرع البرنامج الى الأنشطة الآتية:-

- صيانة الأجهزة الخدمية
- صيانة الأجهزة الطبية
- صيانة السيارات

والشكل (2) يوضح البرامج والأنشطة المقترحة لموازنة البرامج والأداء المقترحة لدائرة صحة الأنبار



المصدر : من اعداد الباحث

تصميم برنامج

تمت عملية تقدير التكاليف لكل من البرامج والأنشطة التابعة لدائرة صحة الأنبار بالإعتماد على البيانات الفعلية لعام 2017 وكالاتي:-

4-3-1- تكاليف البرنامج (1) الامراض غير الانتقالية للعام 2017.

يوضح الجدول (1) تكاليف البرنامج رقم (1) بعد تحديد تكاليف الانشطة التابعة له.

جدول رقم (1) تكاليف البرنامج (1) الامراض غير الانتقالية للعام 2017
الف دينار

المجموع	النفقات التشغيلية	الرواتب والاجور	برنامج الامراض غير الانتقالية النشاط
27167000	1683000	25484000	الباطنية
23460000	1398000	22062000	جراحة الصدر والاعوية الدموية
13361000	1359000	12002000	الجملة العصبية
13127000	1343000	11784000	المفاصل
20294000	1310000	18984000	الجلدية
19790000	1118000	18672000	البولية
10216000	1210000	9006000	الكسور
11272000	1112000	10160000	صحة العيون
12825000	1345000	11480000	صحة الانف والاذن والحنجرة
151512000	11878000	139634000	المجموع

المصدر : من اعداد الباحث بالاعتماد على : دائرة صحة الانبار، قسم الامور المالية، 2017
وبهذا فإن الكلفة الاجمالية لبرنامج الامراض غير الانتقالية لعام 2017 بلغت (151512000) الف دينار ، إذ
بلغ إجمالي الرواتب والاجور (139634000) الف دينار، أما إجمالي النفقات التشغيلية فبلغ (11878000) الف
دينار.

4-3-2- تكاليف البرنامج (2) الامراض الانتقالية للعام 2017

يوضح الجدول (2) تكاليف البرنامج رقم (2) بعد تحديد تكاليف الانشطة التابعة له
جدول رقم (2) تكاليف البرنامج (2) الامراض الانتقالية للعام 2017

الف دينار

المجموع	النفقات التشغيلية	الرواتب والاجور	برنامج الامراض الانتقالية
331000	95000	236000	الوقاية من الايدز ومعالجته
677000	275000	402000	ابادة الملاريا
906000	228000	678000	ابادة الكوليرا
1097000	283000	814000	معالجة الليشمانيات

974000	254000	720000	الوقاية من البلهارزيا ومعالجتها
1307246	271246	1036000	ابادة نواقل الامراض
5292246	1406246	3886000	المجموع

المصدر : من اعداد الباحث بالاعتماد على : دائرة صحة الانبار، قسم الامور المالية، 2017

وبهذا فان الكلفة الاجمالية لبرنامج الامراض الانتقالية لعام 2017 بلغت (5292246) الف دينار، إذ بلغ إجمالي الرواتب والاجور (3886000) الف دينار، أما إجمالي النفقات التشغيلية فبلغ (1406246) الف دينار.

4-3-3- تكاليف البرنامج (3) الصحة المدرسية للعام 2017

يوضح الجدول (3) تكاليف البرنامج رقم (3) بعد تحديد تكاليف الانشطة التابعة له.

جدول رقم (3) تكاليف البرنامج (3) الصحة المدرسية للعام 2017 / الف دينار

المجموع	النفقات التشغيلية	الرواتب والاجور	برنامج الصحة المدرسية
925800	127000	798800	الخدمات الصحية
605300	136000	469300	التربية الصحية والرياضية
663775	203375	460400	التغذية وسلامة الأغذية
409575	98375	311200	الصحة النفسية
2604450	564750	2039700	المجموع

المصدر : من اعداد الباحث بالاعتماد على : دائرة صحة الانبار، قسم الامور المالية، 2017

وبهذا فإن الكلفة الاجمالية لبرنامج الصحة المدرسية لعام 2017 بلغت (2604450) الف دينار ، إذ بلغ إجمالي الرواتب والاجور (2039700) الف دينار، أما إجمالي النفقات التشغيلية فبلغ (564750) الف دينار.

4-3-4- تكاليف البرنامج (4) صحة الام والطفل والصحة الانجابية للعام 2017

يوضح الجدول (4) تكاليف البرنامج رقم (4) بعد تحديد تكاليف الانشطة التابعة له

جدول رقم (4) تكاليف البرنامج (4) صحة الام والطفل والصحة الانجابية للعام 2017

الف دينار

المجموع	النفقات التشغيلية	الرواتب والاجور	برنامج صحة الام والطفل والصحة الانجابية
598883	170083	428800	رعاية الام الحامل
498325	131125	367200	الصحة المتكاملة للطفل
696700	141100	555600	تنظيم الاسرة
990400	256000	734400	فحص المقبلين على الزواج
2784308	698308	2086000	المجموع

المصدر : من اعداد الباحث بالاعتماد على : دائرة صحة الانبار، قسم الامور المالية، 2017، وبهذا فإن الكلفة الاجمالية لبرنامج صحة الام والطفل والصحة الانجابية لعام 2017 بلغت (2784308) الف دينار ، إذ بلغ إجمالي الرواتب والاجور (2086000) الف دينار، أما إجمالي النفقات التشغيلية فبلغ (698308) الف دينار.

4-3-5 - تكاليف البرنامج (5) الرقابة الصحية للعام 2017

يوضح الجدول (5) تكاليف البرنامج رقم (5) بعد تحديد تكاليف الانشطة التابعة له

جدول رقم (5) تكاليف البرنامج (5) الرقابة الصحية للعام 2017 / الف دينار

المجموع	النفقات التشغيلية	الرواتب والاجور	برنامج الرقابة الصحية
709200	196000	513200	المتابعة والاشراف على المعامل الغذائية
685800	139000	546800	المتابعة والاشراف على المحلات الغذائية
387200	88000	299200	متابعة مشاريع ومحطات تصفية المياه
244000	46000	198000	متابعة مطابخ المستشفيات ومحارق النفايات
431000	97000	334000	متابعة النوادي والكافتريات في الكليات والمعاهد
2457200	566000	1891200	المجموع

المصدر : من اعداد الباحث بالاعتماد على : دائرة صحة الانبار، قسم الامور المالية، 2017، وبهذا فان الكلفة الاجمالية لبرنامج الرقابة الصحية لعام 2017 بلغت (2457200) الف دينار، إذ بلغ إجمالي الرواتب والاجور (1891200) الف دينار، أما إجمالي النفقات التشغيلية فبلغ (566000) الف دينار.

4-3-6- تكاليف البرنامج (6) الشؤون الإدارية والمالية والقانونية للعام 2017

يوضح الجدول (6) تكاليف البرنامج رقم (6) بعد تحديد تكاليف الأنشطة التابعة له

جدول 6 تكاليف البرنامج (6) الشؤون الإدارية والمالية والقانونية للعام 2017 / الف دينار

المجموع	النفقات التشغيلية	الرواتب والاجور	برنامج الادارية والمالية والقانونية
516750	47550	469200	ادارة الموارد البشرية
451800	23000	428800	الامور القانونية
630100	38500	591600	الخدمات الادارية
519350	29750	489600	الامور المالية
2118000	138800	1979200	المجموع

المصدر : من اعداد الباحث بالاعتماد على : دائرة صحة الانبار، قسم الامور المالية، 2017

وبهذا فإنَّ الكلفة الإجمالية لبرنامج الشؤون الادارية والمالية والقانونية لعام 2017 بلغت (2118000) الف دينار ، إذ بلغ إجمالي الرواتب والاجور (1979200) الف دينار، أما إجمالي النفقات التشغيلية فبلغ (138800) الف دينار.

4-3-7- تكاليف البرنامج (7) التخطيط وتنمية الموارد للعام 2017

يوضح الجدول (7) تكاليف البرنامج رقم (7) بعد تحديد تكاليف الأنشطة التابعة له .

جدول رقم (7) تكاليف البرنامج (7) التخطيط وتنمية الموارد للعام 2017 / الف دينار

المجموع	النفقات التشغيلية	الرواتب والاجور	برنامج التخطيط وتنمية الموارد
468350	98750	369600	السياسات والتخطيط الصحي
477200	122000	355200	التخطيط المالي
478450	102250	376200	تطوير القوى العاملة
710200	163000	547200	الاحصاء
2134200	486000	1648200	المجموع

المصدر : من اعداد الباحث بالاعتماد على : دائرة صحة الانبار، قسم الامور المالية، 2017

وبهذا فإنَّ الكلفة الاجمالية لبرنامج التخطيط وتنمية الموارد لعام 2017 بلغت (2134200) الف دينار ، إذ بلغ إجمالي الرواتب والاجور (1648200) الف دينار، أما إجمالي النفقات التشغيلية فبلغ (486000) الف دينار.

4-3-8 - تكاليف البرنامج (8) الشؤون الهندسية للعام 2017

يوضح الجدول (8) تكاليف البرنامج رقم (8) بعد تحديد تكاليف الانشطة التابعة له .

جدول رقم (8) تكاليف البرنامج (8) الشؤون الهندسية للعام 2017 / الف دينار

المجموع	النفقات التشغيلية	الرواتب والاجور	برنامج الشؤون الهندسية
581800	223000	358800	المشاريع
684800	188000	496800	التصاميم
476000	125000	351000	تخطيط الابنية
1742600	536000	1206600	المجموع

المصدر : من اعداد الباحث بالاعتماد على : دائرة صحة الانبار، قسم الامور المالية، 2017

وبهذا فإن الكلفة الاجمالية لبرنامج الشؤون الهندسية لعام 2017 بلغت (1742600) الف دينار ، إذ بلغ إجمالي الرواتب والاجور (1206600) الف دينار، أما إجمالي النفقات التشغيلية فبلغ (536000) الف دينار.

4-3-9 - تكاليف البرنامج (9) الصيانة للعام 2017

يوضح الجدول (9) تكاليف البرنامج رقم (9) بعد تحديد تكاليف الانشطة التابعة له .

جدول رقم (9) تكاليف البرنامج (9) الصيانة للعام 2017 / الف دينار

المجموع	النفقات التشغيلية	الرواتب والاجور	برنامج الصيانة
847240	565000	282240	صيانة الاجهزة الخدمية
1096500	579000	517500	صيانة الاجهزة الطبية
687000	483000	204000	صيانة السيارات
2630740	1627000	1003740	المجموع

المصدر : من اعداد الباحث بالاعتماد على : دائرة صحة الانبار، قسم الامور المالية، 2017

وبهذا فإن الكلفة الاجمالية لبرنامج الصيانة لعام 2017 بلغت (2630740) الف دينار ، إذ بلغ إجمالي الرواتب والاجور (1003740) الف دينار، أما إجمالي النفقات التشغيلية فبلغ (1627000) الف دينار.

ومما سبق يمكن حساب الكلفة الاجمالية للبرامج التابعة لدائرة صحة الانبار لعام 2017 من خلال الجدول (10)

الجدول (10) : الكلفة الاجمالية لبرامج دائرة صحة الانبار للعام 2017 / مليون دينار

رقم البرنامج	البرامج	الرواتب والأجور	النفقات التشغيلية	مجموع البرامج
1	الامراض غير الانتقالية	139634000	11878000	151512000
2	الامراض الانتقالية	3886000	1406246	5292246
3	الصحة المدرسية	2039700	564750	2604450
4	صحة الام والطفل والصحة الانجابية	2086000	698308	2784308
5	الرقابة الصحية	1891200	566000	2457200
6	الادارية والمالية والقانونية	1979200	138800	2118000
7	التخطيط وتنمية الموارد	1648200	486000	2134200
8	الشؤون الهندسية	1206600	536000	1742600
9	الصيانة	1003740	1627000	2630740
	المجموع	155374640	17901104	173275744

المصدر : من اعداد الباحث

ويتضح من الجدول (10) بأن الكلفة الاجمالية للبرامج كافة قد بلغت (173275744) الف دينار، وموزعة على الرواتب والاجور والنفقات التشغيلية، إذ بلغ مجموع الرواتب والاجور (155374640) الف دينار، أما النفقات التشغيلية فقد بلغت (17901104) الف دينار، وان اعلى تكلفة كانت لبرنامج الامراض غير الانتقالية إذ بلغت (151512000) الف دينار، وان ادنى تكلفة كانت لبرنامج الشؤون الهندسية وبلغت (1742600) الف دينار.

خامساً : تحديد مؤشرات الأداء لاستخدامها في قياس المخرجات

إن مؤشرات الاداء المستخدمة في موازنة البرامج والأداء تعتمد على النتائج والمخرجات بما يخدم تحقيق أهداف البرامج التي هي جزء من الخطة الشاملة للدولة على العكس من المؤشرات المستخدمة في موازنة البنود والتي تعتمد على التخصيصات المالية، وهناك اربعة مؤشرات تستخدم في موازنة البرامج والاداء هي:-

- مؤشر المدخلات : قياس كمية الموارد التي استخدمت من اجل توفير خدمة معينة.
- مؤشر المخرجات : مجموع النشاطات التي تم انجازها فعلا لتوفير خدمة معينة.
- مؤشر المردود : عدد الافراد الذين شملتهم الخدمة، وجودة الخدمة.
- مؤشر الفعالية : عنصر الكفاءة.

ومن أجل تقييم أداء الأنشطة والبرامج الرئيسية لدائرة صحة الانبار يمكن وضع مؤشرات الأداء الآتية :

الجدول (11): مؤشرات الأداء الخاصة بالدائرة

مؤشر الأداء	النشاط	رقم واسم البرنامج
عدد المرضى المراجعين للاستشارية (103487) (24945) عدد المرضى الراقدين في المستشفى	الباطنية	(1) الامراض غير الانتقالية
عدد المرضى المراجعين للاستشارية (92540) (21612) عدد المرضى الراقدين في المستشفى	جراحة الصدر والاعوية الدموية	
عدد المرضى المراجعين للاستشارية (72996) (8213) عدد المرضى الراقدين في المستشفى	الجملة العصبية	
عدد المرضى المراجعين للاستشارية (79870) (6993) عدد المرضى الراقدين في المستشفى	المفاصل	
عدد المرضى المراجعين للاستشارية (91736) (8314) عدد المرضى الراقدين في المستشفى	الجلدية	
عدد المرضى المراجعين للاستشارية (87914) (6439) عدد المرضى الراقدين في المستشفى	البولية	
عدد المرضى المراجعين للاستشارية (84933) (4992) عدد المرضى الراقدين في المستشفى	الكسور	
عدد المرضى المراجعين للاستشارية (87520) (4819) عدد المرضى الراقدين في المستشفى	صحة العيون	
عدد المرضى المراجعين للاستشارية (77540) (4051) عدد المرضى الراقدين في المستشفى	صحة الانف والاذن والحنجرة	
عدد الاصابات والحملات الصحية والبيئية لابطائها (لا توجد) النشاط لم يقدم أي خدمة للعام 2017	الوقاية من الايدز ومعالجته	
عدد الاصابات والحملات الصحية والبيئية لابطائها (لا توجد) النشاط لم يقدم أي خدمة للعام 2017	ابادة الملاريا	
عدد الاصابات والحملات الصحية والبيئية لابطائها (لا توجد) النشاط لم يقدم أي خدمة للعام 2017	ابادة الكوليرا	
2469 حالة اصابة بهذا المرض	معالجة اللشمانيات	
عدد الاصابات والحملات الصحية والبيئية لابطائها (لا توجد)	الوقاية من البلهارزيا ومعالجتها	

النشاط لم يقدم أي خدمة للعام 2017			
عدد الحملات الصحية والبيئية لآبادتها (32 حملة)	ابادة نواقل الامراض		
عدد الطلبة الذين شملتهم الحملات الصحية (380606) طالب	الخدمات الصحية	(3) الصحة المدرسية	
النشاط لم يقدم أي خدمة للعام 2017	التربية الصحية والرياضية		
تقديم وجبات غذائية ل (50) مدرسة في عموم المحافظة	التغذية وسلامة الأغذية		
عدد الطلاب المصابون بالامراض النفسية (31) طالب	الصحة النفسية		
النشاط لم يقدم أي خدمة للعام 2017	رعاية الام الحامل		(4) صحة الأم والطفل والصحة الاجابية
النشاط لم يقدم أي خدمة للعام 2017	الصحة المتكاملة للطفل		
النشاط لم يقدم أي خدمة للعام 2017	تنظيم الاسرة		
عدد الاشخاص الذين تم فحصهم لعام 2017 (445) شخص ، وللأشهر 12,11 فقط بسبب اعمال الصيانة في المختبر .	فحص المقبلين على الزواج		
عدد الحملات الرقابية على المعامل الغذائية (3) حملة	المتابعة والاشراف على المعامل الغذائية	(5) الرقابة الصحية	
عدد الحملات الرقابية على المعامل الغذائية (4) حملة	المتابعة والاشراف على المحلات الغذائية		
عدد الحملات الرقابية على محطات تصفية المياه (6) حملة	متابعة مشاريع ومحطات تصفية المياه		
عدد الحملات الرقابية على مطابخ المستشفيات (4) حملة عدد محارق النفايات التي تم متابعتها (2)	متابعة مطابخ المستشفيات ومحارق النفايات		
عدد الحملات الرقابية على النوادي والكافتريات عدد النوادي والكافتريات التي تم متابعتها	متابعة النوادي والكافتريات في الكليات والمعاهد		
لم تتوفر احصائية دقيقة لهذا النشاط	ادارة الموارد البشرية		(6) الشؤون الادارية والمالية والقانونية
لم تتوفر احصائية دقيقة لهذا النشاط	الامور القانونية		
لم تتوفر احصائية دقيقة لهذا النشاط	الخدمات الادارية		
لم تتوفر احصائية دقيقة لهذا النشاط	الامور المالية		
لم تتوفر احصائية دقيقة لهذا النشاط	السياسات والتخطيط الصحي	(7) التخطيط المالي وتممية طيط الموارد	
لم تتوفر احصائية دقيقة لهذا النشاط	التخطيط المالي		

لم تتوفر احصائية دقيقة لهذا النشاط	تطوير القوى العاملة	
لم تتوفر احصائية دقيقة لهذا النشاط	الاحصاء	
عدد المشاريع التي تم انجازها (4) مشروع	المشاريع	
عدد التصاميم المعدة (7) تصميم	التصاميم	الهندسية (8) الشؤون
3 بناية	تخطيط الابنية	
(32) جهاز	صيانة الاجهزة الخدمية	
(65) جهاز	صيانة الاجهزة الطبية	(9) الصيانة
(31) سياره	صيانة السيارات	

المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على بيانات دائرة صحة الانبار، اقسام وشعب متفرقة، 2017
 يتضح من الجدول (11) أنَّ البرنامج (1) قد شمل (9) نشاطات، وإنَّ هذه النشاطات احتوت على ارقام خاصة بها من حيث المرضى المراجعين للمستشفيات والراقدين فيها، إذ بلغ عدد المراجعين للمستشفيات الموزعة على مدن المحافظة (778534) مريض، أما الراقدين فيها فقد بلغ عددهم (90378) مريض، وان هذا البرنامج يُعد الاعلى تكلفة من بين برامج دائرة صحة الانبار واهمها من حيث تقديم الخدمات الصحية للمواطنين، وان البرامج (2,3,4) هي البرامج الادنى تقدما للخدمات، والجدول (12) يوضح النشاطات التي لم تقدم أي خدمة للعام 2017 .

الجدول (12) : النشاطات التي لم تقدم أي خدمة للعام 2017 مع كلفها الاجمالية

ت	النشاط	البرنامج	التكلفة الكلية للنشاط (الف دينار)
1	الوقاية من الايدز ومعالجته	(2)	331000
2	ابادة الملاريا	(2)	677000
3	ابادة الكوليرا	(2)	906000
4	الوقاية من البلهارزيا ومعالجتها	(2)	974000
5	التربية الصحية والرياضية	(3)	605300
6	رعاية الام الحامل	(4)	598883
7	الصحة المتكاملة للطفل	(4)	498325
8	تنظيم الاسرة	(4)	696700
المجموع			5287208

المصدر : من اعداد الباحث

يتضح من الجدول (12) أنّ المجموع الكلي لكلف النشاطات التي لم تقدم الخدمات للعام 2017 بلغ (5287208) الف دينار، ومن الضروري أن تلغى هذه الأنشطة مع تكلفتها الكلية، وبهذا فإنّ هذا المبلغ يعد توفيراً حقيقياً لخزينة الدولة وتقليلاً من الهدر في المال العام وبالتالي تقليل عجز الموازنة العامة للدولة. ومما سبق يتضح الدور الكبير الذي تساهم به موازنة البرامج والأداء في تقليل الهدر في المال العام، وكيفية صياغة الاهداف ووضع البرامج والأنشطة للوصول الى تلك الاهداف، ومن ثم الرقابة السليمة على أداء المؤسسات والدوائر في عملية تنفيذها للبرامج والأنشطة المعدة مسبقاً، وتقييم الاداء من خلال معايير سليمة وفاعلة توضح مدى نجاح البرنامج أو النشاط في تحقيق هدفه.

سادساً : الإستنتاجات والتوصيات

1-6- الاستنتاجات

- 1- إنّ إعداد الموازنة العامة في العراق يتم وفق أسلوب موازنة البنود (التقليدية) إذ يتم مراقبة الوحدات الحكومية في عدم تجاوز التخصيصات الموضوعة لها وأن تُصرف في الأغراض المخصصة لها، بغض النظر عن مدى تحقيق الأهداف التي صُرفت من أجلها التخصيصات، ولهذا يفضل تطبيق أسلوب موازنة البرامج والأداء في إعداد الموازنة لأنها تعمل على زيادة فاعلية التخطيط، وصياغة اهداف كل وحدة ادارية على شكل برامج وأنشطة، ولأنها اداة رقابية فاعلة، تساهم في ترشيد الانفاق العام وخفض التكاليف.
- 2- من خلال النتائج التي تم التوصل اليها عند تطبيق موازنة البرامج والاداء في دائرة صحة الانبار تبين إنّ البرنامج رقم (1) برنامج الامراض غير الانتقالية كان الاهم من بين البرامج الرئيسية للدائرة كونه يشمل أنشطة عديدة ذات اهمية قصوى من حيث ارتباطه الوثيق بحياة الاشخاص، كذلك حجم المنفعة المتحققة للأفراد من هذا البرنامج، اما برنامج الامراض الانتقالية وبرنامج الصحة المدرسية و برنامج صحة الام والطفل والصحة الإنجابية فكانت البرامج الاقل اداءً كون المنافع التي قدمتها للمواطنين محدودة جدا.
- 3- اصبح امام متخذي القرار مجموعة من البرامج والأنشطة والمنافع والكلف لهذه البرامج والأنشطة مما يسهل لهم عملية الغاء ودمج البرامج والأنشطة التي تكون منافعها منخفضة.
- 4- تؤدي موازنة البرامج والأداء إلى ترشيد وضغط النفقات العامة من خلال التخطيط الدقيق لتكاليف كل نشاط وتقدير تكاليف البرامج وبالتالي فإن التكاليف المقدرة ستكون قريبة من التكاليف الفعلية مما يؤدي إلى الحد من هدر المال العام اذ تم خفض التكاليف الكلية في دائرة صحة الانبار بمقدار (5287208) الف دينار .
- 5- يؤدي التقسيم المتبع في اسلوب موازنة البرامج والأداء والذي يقتضي تقسيم الوحدة إلى برامج ومن ثم أنشطة لكل برنامج وتحديد الأهداف المتعلقة بكل برنامج إلى تحقيق الرقابة الفعالة على هذه البرامج من خلال متابعة مدى تحقيق البرامج لأهدافها، كما توفر موازنة البرامج والأداء معلومات تفصيلية عن الأداء للجهات المعنية لكل نشاط من نشاطات البرامج وبالتالي تسهل من عملية الرقابة الإدارية عليها .

6- إنَّ النظام المحاسبي الحكومي في العراق (الأساس النقدي) لا يوفر للوحدات الحكومية المعلومات والبيانات المالية والإدارية التي تساعد في القيام بمهامها وتحقيق أهدافها، بينما يوفرها نظام الإستحقاق المتلاءم مع موازنة البرامج والاداء.

2- التوصيات

1. ضرورة التحول إلى أسلوب موازنة البرامج والأداء في إعداد الموازنة العامة للدولة وموازنات الوحدات والدوائر الحكومية كونها تستند إلى الأسس العلمية والعملية في إعداد التقديرات وبالتالي ترشيد الإنفاق وتقليل هدر المال العام.
2. على وزارة المالية والوحدات والدوائر الحكومية التحول من الأساس النقدي المستخدم في الموازنة التقليدية إلى أساس الإستحقاق كونه أحد المتطلبات الواجب توفرها في تطبيق موازنة البرامج والأداء.
3. وضع مؤشرات أداء لكل نشاط من أنشطة البرامج ليتم من خلاله قياس كفاءة وفاعلية أداء البرامج والوحدة الحكومية.
4. تطوير النظام المحاسبي الحكومي بشكل يتلائم مع أسلوب موازنة البرامج والأداء بحيث يكون قادر على توفير المعلومات والإحصاءات التي يتطلبها إعداد هذا النوع من الموازنات
- 5- إعادة النظر في الهيكل التنظيمي للدائرة بحيث يتم تقسيمها إلى برامج وأنشطة من اجل سهولة الرقابة عليها وتنسيق العمل
- 6- ضرورة وضع مجموعة من مؤشرات الأداء والتي من خلالها يتم التعرف على مدى الكفاءة والفاعلية والجودة في أداء الدائرة .
- 7- ضرورة توفير الكوادر المحاسبية والادارية المؤهلة والكفوءة في وزارات ودوائر الدولة من اجل تطبيق موازنة البرامج والاداء من خلال زجهم في دورات تدريبية وورش عمل.
- 8- إمكانية تطبيق النموذج المقترح لموازنة البرامج والأداء لدائرة صحة الانبار على باقي الوحدات الحكومية في العراق بعد إجراء التغييرات المذكورة أعلاه.
- 9- ضرورة زيادة التخصيصات المالية للبرامج والأنشطة في دائرة صحة الانبار والتي تحقق منافع كبيرة للمواطن كالبرنامج رقم (1).

سابعاً : المصادر

1-7- الكتب

- 1- احمرو، اسماعيل حسين، 2003 " المحاسبة الحكومية من التقليد الى الحداثة" الطبعة الاولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الاردن.
- 2- الحجاوي، حسام ابو علي ، 2004 " الاصول العلمية والعملية في المحاسبة الحكومية" الطبعة الثانية ، دار الحامد، الاردن.
- 3- الخطيب، خالد شحادة و محمد خالد المهاني ، 2010 "المحاسبة الحكومية" ط2، دار وائل.
- 4- الزبيدي، عبدالباسط علي جاسم، 2014 " الموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها - دراسة مقارنة" ط 1 ، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان .
- 5- الكرخي، مجيد عبد جعفر، 1999 " الموازنة العامة للدولة مفهومها .. واساليب اعدادها واتجاهاتها الحديثة" .
- 6- الكرخي، مجيد ، 2015 "موازنة الاداء واليات استخدامها في وضع وتقييم موازنة الدولة" ط1، دار المناهج للنشر والتوزيع، الاردن.
- 7- عصفور، محمد شاكر ، 2009 " اصول الموازنة العامة" الطبعة الثانية، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الاردن.
- 8- محمد، عمرو هشام، 2018 " المالية العامة والسياسة المالية وتطوراتها الحديثة" الطبعة الثالثة، مكتب العراق للطباعة والنشر، العراق.

2-7- البحوث

- 1- البدر، جمال، 2004" منهجية ومراحل تطبيق موازنة البرامج والاداء في الجامعات" ،جامعة اليرموك، الاردن.
- 2- الغزالي ، عيسى محمد، 2007 " عجز الموازنة - المشكلات والحلول" دورية جسر التنمية، العدد 63، السنة 6.
- 3- القرشي، هناء علي حسين ، 2012 " دراسة تحليلية لاسباب عجز الموازنة العامة للدولة في العراق" مجلة الادارة والاقتصاد ، السنة 35، العدد 93.
- 4- الهاشمي ، حسام احمد علي، 2012 " علاقة اسلوب اعداد وتنفيذ الموازنة في المحافظة على المال العام " مجلة الاقتصاد الخليجي ، العدد 22 .
- 5- سلوم، حسن عبدالكريم و محمد خالد المهاني، 2007 " الموازنة العامة للدولة بين الاعداد والتنفيذ والرقابة - دراسة ميدانية للموازنة العراقية": مجلة الادارة والاقتصاد، العدد 64.
- 6- سلوم، حسين عبدالكريم و الهام هاشم محمد ، 2016 " امكانية تقويم اداء وحدات الدولة باستعمال معلومات النظام المحاسبي الحكومي - دراسة ميدانية لآراء العاملين في الجامعة المستنصرية" مجلة الادارة والاقتصاد ، السنة التاسعة والثلاثون ، العدد 106،

7- كاظم، احمد صالح حسن و علي وهيب عبدالله صالح ، 2015 " اثر عجز الموازنة العامة وعرض النقود في المستوى العام للاسعار في العراق للمدة للمدة (1990-2013)" المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية ، العدد 46، السنة 13.

8- وهبة ، بسام ، 2012 "اهمية التحول الى موازنة البرامج والاداء " مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة العدد 3.

7-3- الرسائل والاطاريح

1- البكري، صفاء علي حسين ، 2011 " تقويم مناهج معالجة عجز الموازنة الحكومية - دراسة تطبيقية على عينة من الدول النامية" رسالة ماجستير، كلية الادارة والاقتصاد - الجامعة المستنصرية.

2- الحلفي ، هادي عبد الواحد جواد، 2012 " اصلاح الاداء المالي للموازنة العامة في العراق للمدة 2004-2010 "، رسالة ماجستير، كلية الادارة والاقتصاد - جامعة البصرة.

3- الشمراني ، سوسن ، 2010 " موازنة البرامج والاداء - المفاهيم والتطبيق" رسالة ماجستير ، جامعة الملك سعود

4- العريني، بهاء الدين احمد، 2007 " اطار مقترح لتطبيق الاساس الصرفي في اعداد موازنة الجامعات والكليات المتوسطة في قطاع غزة" رسالة ماجستير كلية التجارة _ الجامعة الاسلامية - غزة.

5- رضا، سندس ماجد، 1990 " موازنة البرامج والاداء وامكانية تطبيقها في العراق - دراسة تطبيقية في مدينة صدام الطبية" كلية الادارة والاقتصاد - جامعة بغداد.

6- عباس ، زهرة خضير، 2005 " تحليل اسس تبويب استخدامات الموازنة العامة ومواردها - دراسة تطبيقية على موازنة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ومركز الوزارة " رسالة ماجستير ، كلية الادارة والاقتصاد - جامعة بغداد .

7- عثمان ، حسن زكي احمد، 2010 " تطوير موازنة الوحدات الحكومية الفلسطينية باسلوب موازنة البرامج والاداء - دراسة ميدانية" رسالة ماجستير، كلية التجارة - جامعة القاهرة.

8- علي، شيماء هاشم ، 2008 " أثر عجز الموازنة الحكومية على سعر الصرف الأجنبي - اليابان - حالة دراسية للمدة (1990-2005) " رسالة ماجستير ، جامعة بغداد.

7-4- التقارير الرسمية

1- وزارة الصحة / دائرة صحة الانبار - قسم الامور المالية، سنوات متفرقة

7-5- المصادر الاجنبية

1- Granof, Michael, "Government and Not- for- Profit accounting", Concepts and Practice, led, Printed in United States of America, 2001.