

بسم الله الرحمن الرحيم

اقْرَأْ بِاسْمِ رَبِّكَ الَّذِي خَلَقَ، خَلَقَ
الْإِنْسَانَ مِنْ عَلَقٍ، اقْرَأْ وَرَبُّكَ
الْأَكْرَمُ، الَّذِي عَلَّمَ بِالْقَلَمِ، عَلَّمَ
الْإِنْسَانَ مَا لَمْ يَعْلَمْ " صدق الله العظيم

(سورة العلق الآية (1-5)

شكر وتقدير

**أشكر الله على نعمه التي أنعمها علي، وجعلني
من عباده الصالحين.**

**أشكر جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا التي
أتاحت لي الفرصة لإكمال دراستي**

**أشكر البروفسور أحمد إبراهيم أبو سن جزاه
الله عنا كل خير**

**وأشكر كل من ساعدني وأخص بالذكر الدكتور
مروان درويش**

**والدكتور حسين عبد القادر
جزاهم الله عنا كل خير**

الإهداء

**إلى الرئيس محمود عباس "أبو *
مازن رئيس السلطة الوطنية
الفلسطينية.**

**إلى الشعب الفلسطيني وخاصة *
أعضاء المجلس التشريعي و وزارة
المالية.**

**إلى زوجتي رفيقة دربي و إلى *
أولادي الذين تحملوا آلام الفراق**



تهدف الدراسة إلى دراسة أحد أنواع الموازنة العامة، وهو موازنة البرامج والأداء وإمكانية تطبيقها على موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية، لما لهذا النوع من الموازنات من مزايا وفوائد اقتصادية واجتماعية وسياسية تعود على الدولة والمجتمع، وتعمل على التقليل من العجز المالي، إن موازنة البرامج والأداء استعملت بعد ظهور الكثير من العيوب في موازنة البنود وخاصة بعد ظهور الحاجة إلى التخطيط لتنفيذ برامج وأنشطة مستقبليّة تحتاج إلى اعتماد تنفيذها من السلطة التشريعية، وتحديد أولويات البرامج المنفذة بناء على العائد والتكلفة.

و قد عالجت الدراسة القضايا التي لها علاقة بهذا النوع من الموازنة العامة، وخاصة أنواع الموازنة العامة بأشكالها المختلفة، وهي موازنة البنود، وموازنة الأداء، وموازنة البرامج والأداء، وموازنة التخطيط والبرمجة، والموازنة الصفريّة، والتعاقدية، ودراسة الموازنة العامة من كافة جوانبها وأبعادها وتقسيماتها ومبادئها المختلفة والمبادئ التي قد تؤدي إلى نجاح أية موازنة أو فشلها.

أجريت الدراسة على الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية التي تمر بظروف استثنائية حيث أنها حديثة النشأة، ومحكومة باتفاقات مع الاحتلال الإسرائيلي، ناهيك عن قلة الموارد الاقتصادية والبشرية والمالية وشح أدوات التأثير الاقتصادي وعدم السيطرة على الحدود مع دول الجوار، ومع هذا استطاعت وزارة المالية في السلطة الوطنية الفلسطينية أن تتقدم خطوات جيدة في مسار الإيرادات والنفقات بالتوازي مع المسار الإداري والهيكل التنظيمي في شتى المجالات.

كما أجريت الدراسة على موظفي لجان الموازنة العامة في الوزارات المختلفة، حيث تكون مجتمع الدراسة من أفراد لجان الموازنة وعددهم 180 في كل وحدة حكومية بما فيها وزارة المالية، وهي الجهة المخولة بإعداد وتحضير الموازنة وتقديمها إلى وزير المالية ليقيم بدوره بتقديمها إلى المجلس التشريعي لإقرارها واعتمادها، مستخدماً أسلوب الاستبانة لجمع البيانات، حيث كان عدد مجتمع الدراسة 180 موظفاً وزعت عليهم الاستبانة، وتم تحليل بيانات الاستبانة (أداة مستخدماً أسلوب المتوسط الحسابي، (SPSS) الدراسة) باستخدام برنامج الرزم الإحصائي الموزون والانحراف المعياري والنسبة المئوية ومستوى الدلالة لإثبات صحة فرضيات الدراسة من عدمها، وتم استخدام أربع فرضيات تؤدي في النهاية إلى تحقيق الهدف من الدراسة، حيث نصت الفرضيات على أن استخدام موازنة البنود "المطابقة حالياً" لا تؤدي إلى كفاءة استخدام الموارد في الموازنة العامة الفلسطينية، أجابت عليها أسئلة المحور الأول من محاور الاستبانة، وهذا النوع من أساليب إعداد الموازنة العامة هو المتبع في وزارة المالية الفلسطينية، أما الفرضيات الأخرى فهي أن تطبيق منهج موازنة البرامج والأداء على موازنة السلطة الفلسطينية سوف يؤدي إلى تحقيق جودة الأداء، حيث أجابت عليها أسئلة المحور الثاني في الاستبانة لإثبات صحة الفرضية من عدمه، أما الفرضيات الأخرى فكانت أن الجهاز الإداري المكلف بأعداد الموازنة العامة لديه القدرة على تطبيق موازنة البرامج والأداء، وهو ما أجابت عليها أسئلة المحور الثالث في الاستبانة، أما الفرضيات الأخرى فكانت حول أهمية الموازنة، وتنص على أن

العاملين في الموازنة العامة لا يدركون أهمية تطبيق موازنة البرامج والأداء، وهو ما أجابت عليها أسئلة المحور الرابع في الاستبانة.

ويتبين من نتائج الدراسة، أن هناك الكثير من القصور، والعديد من الجوانب السلبية في عملية إعداد الموازنة العامة بالطريقة التقليدية، والتي لا تؤدي إلى تطور الموازنة العامة ولا في آلية إعدادها ولا في كيفية تحديد كل من الإيرادات والنفقات، وقد أثبتت الدراسة أن الموازنة العامة إنما تعد بشكل جزافي وبزيادة نسبة مئوية على الميزانيات السابقة، ودون أي تحديد لأولويات البرامج ولا في تقسيمها إلى أنشطة.

كما أثبتت الدراسة أنه يمكن تطبيق موازنة البرامج والأداء على موازنة السلطة الفلسطينية وذلك لإمكانية عمل الخطوات اللازمة لإعداد موازنة البرامج والأداء والاستفادة من خصائص هذا النوع من الموازنات ومميزاته، كما أن بيئة تطبيقها متوفرة لدى موظفي لجان الموازنة العامة.

كما أثبتت الدراسة أن موظفي لجان الموازنة في وزارة المالية يتمتعون بكفاءات ومؤهلات وخبرات تمكنهم من القيام بإعداد الموازنة على شكل برامج وأداء، ويدركون أهمية تغيير نمط إعداد الموازنة العامة.

لذلك أوصى الباحث بتطبيق موازنة البرامج والأداء على واحدة أو أكثر من الوحدات الحكومية كبادرة للتغيير بشكل تدريجي، وعمل دراسات عن مدى الاستفادة من ذلك، وتحقيق الأهداف والقدرة على التطبيق على باقي الوحدات الحكومية، حيث توجد صعوبة في تطبيقها بشكل كامل على كافة الوحدات الحكومية دفعة واحدة بسبب الظروف التي تمر بها السلطة الوطنية الفلسطينية.

Abstract

The study aims to study one type of public budget which is the budget of programs and performance and their applicability to the Palestinian National Authority budget, since this kind of budgets have the economic, social and political advantages and benefits to both state and society, in addition to reducing the financial deficit. The budget of programs and performance were used after the emergence of many flaws in the budget items, especially after the emergence of the need to plan for the implementation of programs and future activities that need for their implementation, to be adopted by the legislative authority and prioritization of programs based on revenue and cost.

The research dealt with issues that relate to the types of public budget, specially various types of the public budget items , performance budget , planning budget, programming, contractual zero budget and the study of the public budget of all its aspects ,dimensions , subdivisions, various principles, and principles that lead to the success or failure of any budget.

The study was conducted on the Palestinian National Authority budget that witnesses special circumstances since it is newly established and governed by agreements with the Israeli occupation, and it also lacks economic, human and financial resources. This Authority neither has economic impact instruments, nor control on the borders with neighboring countries, nevertheless, the Ministry of Finance in the Palestinian Authority managed to make good steps in the path of income and expenditure in parallel with the administrative path and organizational structure in all areas.

The study was conducted on the staff of the budget committees in various ministries where study population is represented in budget committee's)number 180) individuals of each governmental unit, including the Ministry of Finance who are authorized to prepare and present the budget to the Finance Minister who in turn submits it to the Legislative Council for approval and adoption. The

questionnaire method was used for data collection. Questionnaires were distributed over the 180 employees study sample. The questionnaires (study tool) were analyzed using the statistical packages (spss), a method using the weighted arithmetic average, standard deviation, the percentage and the level of significance to prove the validity and non-validity of the study hypotheses. Four hypotheses were used to achieve the objective of this study.

The first hypothesis, which was answered by the first axes of the questionnaire, indicates that the use of budget items "currently applicable" does not lead to efficient use of resources in the Palestinian general budget. This method of general budget preparing is applied to the Palestinian Finance Ministry.

The second hypothesis, which was answered by the second axes of the questionnaire, assumes that the application of curriculum program and performance budget to the budget of the Palestinian Authority will lead to the achievement of performance quality.

The third hypothesis, which was answered by the second axes of the questionnaire, assumes that the administrative body responsible for preparing the general budget has the ability to apply the program and performance budget.

The fourth hypothesis, which dealt with the importance of the budget, assumes that workers in the general budget do not realize the importance of the application of the program and performance budget.

The study results show that there are many shortcomings and negative aspects in the process of preparing the budget in the traditional manner, which does not lead to the development of the budget, nor in its preparation mechanism to

determine both income and expenditure .The study has shown that the budget is not well prepared, with an increasing percentage on previous budgets and without specifying programs priorities nor dividing it into activities.

The study proved that program and performance budget can be applied to the budget of the Palestinian Authority, as for preparing necessary action steps for the preparation of programs and performance budget and benefiting of the characteristics and advantages of this type of budgets, and its application environment is available to the general budget committee's staff. The study proved that the budget committee's staff in the Ministry of Finance has the skills, qualifications and experience that enable them to prepare the budget in the form of programs and performance and they realize the importance of changing the pattern of the general budget.

Therefore, the researcher recommended the application of programs and performance budget on one or more governmental units as a start to get to the gradual change. He also recommends to prepare studies on the extent of benefit, achievement of goals and capability to implement on the rest of the government units, where it can't be fully applied to all government units at once, because of the circumstances of the Palestinian territories and the difficulty to apply it at once.

العنوان	رقم الصفحة
الاستهلال	أ
إهداء	ب
شكر وتقدير	ت
المستخلص	ث
Abstract	ح
فهرس المحتويات	ذ
فهرس الجداول	ش
فهرس الأشكال	ض
فهرس الملاحق	ض
الإطار العام للدراسة	
المقدمة	1
1- مشكلة البحث	4
2- أهمية البحث	5
3- أهداف البحث	6
4- فرضيات البحث	7
5- منهج الدراسة	7
6- مجتمع الدراسة	8
7- مصادر البيانات	9
8- التعريفات الإجرائية	10
9- الدراسات السابقة	14
10- محددات البحث	27
11- حدود الدراسة	28
المقدمة: أهمية وأهمية	
الإدارة العامة	30
المطلب الثاني: مبادئ الإدارة العامة	31
المقدمة: أهمية وأهمية	35
مفهوم الموازنة العامة	36
الفرع الأول: تعريف الموازنة العامة	36
الفرع الثاني: حدود الموازنة العامة	45
الفرع الثالث: الموازنة العامة وغيرها من الحسابات القومية	46
المقدمة: أهمية وأهمية	51
الفرع الأول: أهمية الموازنة العامة	51
الفرع الثاني: خصائص الموازنة العامة	57

الفرع الثالث: أهداف الموازنة العامة	61
الفرع الرابع: المبادئ التي يركز عليها نجاح الموازنة العامة	63
الفرع الخامس: العوامل التي تحد من نجاح الموازنة العام	69
مبادئ الموازنة العامة والاستثناءات التي طرأت عليها	71
الفرع الأول: مبدأ سنوية الموازنة	73
الفرع الثاني: مبدأ شمولية (عمومية) الموازنة العامة	76
الفرع الثالث: مبدأ وحدة الموازنة	81
الفرع الرابع: مبدأ توازن الموازنة	84
مخاطر عجز وفائض الموازنة العامة	87
مبادئ الموازنة العامة: مبادئ الموازنة العامة	90
مراحل إعداد الموازنة العامة	91
الفرع الأول: مرحلة التحضير والإعداد	91
الفرع الثاني: مرحلة الإقرار	104
الفرع الثالث: مرحلة التنفيذ	108
الفرع الرابع: مرحلة الرقابة المالية على الموازنة	111
تقسيمات الموازنة العامة	117
الفرع الأول: التقسيم الوظيفي	119
الفرع الثاني: التقسيم الإداري	121
الفرع الثالث: التقسيم النوعي	122
الفرع الرابع: التقسيم وفقاً لموازنة الأداء	124
الفرع الخامس: التقسيم وفقاً للموازنة والأغراض التي يخدمها كل نوع	124
مبادئ الموازنة العامة: مبادئ الموازنة العامة	125
" الموازنة التقليدية " البنود أو الرقابة	127
موازنة الأداء	136
موازنة البرامج والأداء	147
الفرع الأول: مميزات موازنة البرامج والأداء ومساوئها وعناصرها	147
الفرع الثاني: بيئة تطبيق موازنة البرامج والأداء	153
موازنة التخطيط والبرمجة	164
الفرع الأول: النشأة التاريخية	164
الفرع الثاني: مفهوم موازنة التخطيط والبرمجة	166
الفرع الثالث: الفرق بين موازنة الأداء و التخطيط والبرمجة	167
الفرع الرابع: تقييم نظام التخطيط والبرمجة والموازنة	174
الموازنة الصفرية و الموازنة التعاقدية	177
الفرع الأول: الموازنة الصفرية	177
الفرع الثاني: الموازنة التعاقدية	180

2008 : 1995	
إدارة الموازنة العامة	184
المطلب الأول: المبادئ التي أدت إلى إصلاح الموازنة في بعض الدول	187
المطلب الثاني: آلية إعداد الموازنات العامة الفلسطينية	188
الفرع الأول: آلية العمل القانوني	189
الفرع الثاني: آلية العمل في الجانب المتعلق بالإيرادات والنفقات	190
هيكل الموازنة العامة الفلسطينية	191
المطلب الأول: النفقات العامة	191
الفرع الأول: النفقات الجارية	191
الفرع الثاني: النفقات التطويرية	192
المطلب الثاني: الإيرادات العامة	193
الفرع الأول: الإيرادات المحلية	193
الفرع الثاني: الإيرادات غير الضريبية	195
(الفرع الثالث: الإيرادات الخارجية (المنح المعونات	195
المطلب الثالث: الملاحظات الرئيسية للموازنة العامة الفلسطينية في الفترة 1995 – 2008	197
المطلب الرابع: السياسة المالية الفلسطينية وبروتوكول باريس الاقتصادي	199
دورة الموازنة العامة في القانون الفلسطيني	200
المطلب الأول: تحضير وإعداد موازنة السلطة الفلسطينية في سنوات الدراسة	201
المطلب الثاني: مرحلة اعتماد الموازنة العامة الفلسطينية	204
المطلب الثالث: تنفيذ الموازنة العامة	206
المطلب الرابع: الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة الفلسطينية	207
الفرع الأول: الرقابة الداخلية	208
الفرع الثاني: الرقابة الخارجية	210
الفرع الثالث: الرقابة البرلمانية	211
دورة الموازنة العامة في الواقع الفلسطيني	213
المطلب الأول: إعداد الموازنة الفلسطينية	213
الفرع الأول: الإعداد في وزارة المالية	213
الفرع الثاني: إعداد الموازنة وفق الإجراءات المتبعة في المؤسسات العامة	214
الفرع الثالث: منهجية تعبئة النماذج	215
الفرع الرابع: محتويات مشروع قانون الموازنة العامة	215
الفرع الخامس: احترام مواعيد تقديم الموازنة العامة	216
المطلب الثاني: إقرار الموازنة العامة واعتمادها	217
المطلب الثالث: إجراءات تنفيذ الموازنة في الممارسة	217

ل	ة	
1	مجتمع الدراسة وعينة	9
2	(الموازنة الموحدة 1)	82
3	(الموازنة الموحدة 2)	83
4	موازنة مرفق النقل العام	83
5	الفرق بين موازنة البنود وموازنة الأداء	146
6	دراسة متغيرات البرنامج من مدخل النظم	167
7	تطور النفقات العامة الفعلية للسلطة الوطنية الفلسطينية خلال الفترة 1995-2008	192
8	تطور الإيرادات العامة الفعلية للسلطة الوطنية الفلسطينية خلال الفترة 1995-2008	196
9	العجز في الموازنة العامة الفلسطينية خلال الفترة 1995-2008	196
10	تواريخ تقديم الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي للاعتماد	217
11	(نتائج معامل كرونباخ ألفا لثبات أداة الدراسة (موازنة البنود	225
12	(نتائج معامل كرونباخ ألفا لثبات أداة الدراسة (موازنة البرامج والأداء	225
13	(نتائج معامل كرونباخ ألفا لثبات أداة الدراسة (الكفاءة الإدارية	226
14	(نتائج معامل كرونباخ ألفا لثبات أداة الدراسة (أهمية الموازنة العامة	226
15	(نتائج معامل كرونباخ ألفا لثبات أداة الدراسة (الثبات الكلي	226
16	دلالة المتوسط الموزون	227
17	النسبة المئوية لسنوات الخبرة لأفراد مجتمع الدراسة	228
18	النسبة المئوية للمستوى العلمي لأفراد مجتمع الدراسة	228
19	النسبة المئوية لتخصص لأفراد مجتمع الدراسة	229
20	المتوسطات الحسابية والانحراف المعياري والنسب المئوية والتقدير لقرات الفرضية الأولى	230
21	المتوسط الحسابي الموزون لأسئلة المحور الأول	231
رقم الجدو ل	البيان	رقم الصفحة
22	المتوسطات الحسابية والانحراف المعياري والنسب المئوية والتقدير لقرات الفرضية الثانية	234
23	المتوسط الحسابي الموزون لأسئلة المحور الثاني	235
24	المتوسطات الحسابية والانحراف المعياري والنسب المئوية والتقدير لقرات الفرضية الثالثة	238
25	المتوسط الحسابي الموزون لأسئلة المحور الثالث	239
26	المتوسطات الحسابية والانحراف المعياري والنسب المئوية والتقدير لقرات الفرضية الرابعة	240
27	المتوسط الحسابي الموزون لأسئلة المحور الرابع	241
28	جدول تحليل التباين الأحادي للأربع محاور والكلي حول متغير سنوات الخبرة	242
29	جدول تحليل التباين الأحادي للأربع محاور والكلي حول متغير المؤهل العلمي	243
30	جدول تحليل التباين الأحادي للأربع محاور والكلي حول متغير التخصص	245

المحتوى

رقم الشكل	البيان	رقم الصفحة
1	مبادئ الإدارة العامة	32
2	مبادئ الموازنة العامة	73
3	مراحل إعداد الموازنة العامة	91
4	أنواع الرقابة على الموازنة العامة	111
5	التقسيم النوعي للموازنة العامة	125
6	أنواع الموازنات العامة	126
7	بيئة تطبيق موازنة البرامج والأداء على وحدة حكومية	154
8	التسلسل الهرمي للوظائف وفق موازنة البرامج والأداء	161

المحتوى

ပုံစံ	အကြောင်းအရာ	ပုံစံအမျိုးအမည်
1	ပုံစံအမျိုးအမည် ပုံစံ အမျိုးအမည်	II
2	ပုံစံအမျိုးအမည် ပုံစံ အမျိုးအမည် ပုံစံအမျိုးအမည်	III
3	ပုံစံအမျိုးအမည် ပုံစံအမျိုးအမည် ပုံစံအမျိုးအမည် (7) ပုံစံ အမျိုးအမည်	IV
4	ပုံစံအမျိုးအမည်	XIX