جمهورية مصر العربية

دور موازنة البرامج والمحاسبة على الأداء في مكافحة الفقر

دراسة

"حالة جمهورية تشاد"

بحث مقدم لنيل درجة الماجستير في التخطيط والتنمية

إعداد

الباحث/ منصور عبد الله مالك

إشراف

د. أشرف العربي

ديسمبر 2010

جمهورية مصر العربية

معهد التخطيط القومي

تقييم رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في التخطيط والتنمية

اسم الباحث: منصور عبد الله مالك احمد

عنوان الرسالة: دور موازنة البرامج والمحاسبة على الأداء في مكافحة الفقر
دراسة "حالة جمهورية تشاد"

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

الأستاذة الدكتورة / سهير إبراهيم أبو العينين
مستشار بمركز دراسات السياسات الكلية ..... رئيساً

الدكتور/ اشرف السيد العربي
خبير أوّل بمركز دراسات السياسات الكلية ..... مشرفاً

الأستاذ/ عبد الفتاح الجبالي
نائب مدير مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية
بجريدة الأهرام ..... عضواً

الإهداء

إلى جميع أرباب العلم والمعرفة،
أساتذتنا الكرام
الذين خرجوا بنا من ظلام الجهل
إلى ضياء العلم والمعرفة

الباحث

مستخلص الرسالة : Le Résume

تشاد دولة نامية تتمتع بموارد طبيعية متعددة، تتمثل في أراضي زراعية واسعة، وثروة حيوانية كبيرة، وبمستودعات ضخمة من المعادن مثل النطرون الطبيعي، اليورانيوم والذهب والحديد والزنك والرخام، كما أثبتت الاكتشافات الحديثة وجود مخزون استراتيجي من البترول، ولكن برغم الموارد الطبيعية المتعددة إلا أنها تصنّفُ من أفقر بلدان العالم، ويرجع ذلك أساساً إلى ضعف الأمن الناتج عن عدم الاستقرار السياسي من ناحية، وضعف الأداء الإداري والمالي من ناحية أخرى، فالفقر في تشاد له خصوصية من حيث الأسباب والظواهر تختلف عن المُتعارف عليه دوليّاً، حيث رسمت معالمه المعطيات التاريخية، وإرثها الثقافي من خلال الأنظمة السياسية المتعاقبة؛ يلزم أخذها في الحسبان عند وضع استراتيجيات مكافحة الفقر.

إن النظام الاقتصادي القائم على تدخل الدولة من اجل تحقيق العدالة الاجتماعية ومكافحة الفقر، يفترض أن يبحث عن احد الأساليب التي تولّد الرقابة الذاتية، وتقيس كفاءة الأداء الحكومي؟، في تنفيذ البرامج والأنشطة.

إن إخفاق اغلب استراتجيات مكافحة الفقر في تشاد، لا يعود إلى غياب الخطط أو التمويل، وإنّما إلى غياب آلية إيصال المخصصات المالية إلي الأنشطة والبرامج الهادفة إلى مكافحة الفقر من ناحية، والى غياب معايير قياس نتائج وآثار الإنفاق الحكومي الهادف إلي مكافحة الفقر، وغياب محاسبة المسؤولية عن الأداء من ناحية أخرى، لأن اعتماد الدولة على أسلوب تخصيص الموارد طبقاً لبنود الإنفاق، المعمول به في الموازنة التقليدية، يقلل من فعالية وكفاءة الإنفاق الحكومي، ويفتح ثغرات لهدر وتبديد المال العام، ويساعد على الفساد والتسيب الإداري.

إن تغيير منهج تحضير وإعداد وتنفيذ ورقابة الموازنة العامة ليكون طبقاً لنظام موازنة البرامج والأداء سيساهم بدرجة كبيرة في الاستغلال الأمثل للموارد المحدودة وتوجيهها نحو أهداف التنمية عموماً ومكافحة الفقر بصفة خاصة، ويرفع كفاءة الأداء الحكومي، ويُساعد في تقنين أدوار وكفاءة الأجهزة الحكومية ويُحدّدُ لها أهدافاً واضحة، ويُحوّلُ السياسات من مجرّد إعلان برامج وسياسات غامضة إلى التزامات محددة وقابلة للقياس؛ هذا التحوّل يجعل منظومة الحكم

كلّها أكثر مصداقية وقدرة على إدارة برامج التنمية، وأنّ إنفاق المزيد من الأموال بصورة فعّالة أفضل من الالتزام بما هو محدد بصورة غير فعّالة،

وفي الختام احمد الله سبحانه وتعالى وأشكره على توفيقي لإعداد هذا البحث العلمي المتواضع وإخراجه في صورته الحالية، أملين في وجهه الكريم إن نكون قد قدمنا مساهمة متواضعة يمكن أن تساعد المهتمين بمكافحة الفقر في جمهورية تشاد مسئولين وباحثين في حصر وعلاج هذه الظاهرة.

ABSTRACT

Chad is a developing country which have various natural resources, as wide farmlands, a big animal resources and a huge warehouses of metals such as natural nitrite , uranium , gold, iron, zinc and marble , as recent discoveries have proved the existence of a strategic stock of oil , but despite various natural resources but it is classified as one of the poorest countries in the world and it basically due to poor security resulting from political instability on the one hand and the weakness of the administrative and financial performance on the other hand , and the poverty in Chad has a special concern wherefrom the causes and phenomena which differ from which is accepted internationally , where the historical data made its features and its cultural inheritance through Successive political systems need to be taken into account when carrying out strategies of anti poverty .

The economic system which based on state intervention in order to achieve social equity and anti poverty , The economic system is supposed to search for one of the methods that generate self-censorship and measure the efficiency of the governmental performance?, in carrying out programs and actives .

The failure of the most compact poverty strategies in Chad are not related to the absence of plans or finance. But to the absence of a mechanism to deliver the financial provisions to activities and meaningful programs to compact poverty. And also to the absence of standards for measuring results and impacts of government meaningful spending in order to compact poverty. And the absence of **responsibility accounting** of the performance, that was from another side. Because the country's reliance on the method **resource allocation** according to spending items which are applicable in traditional balancing are reduce of the efficiency and capacity the government spending, open gaps to waste and dissipation of public money and help the corruption and laxity of the administrative.

Changing the method of preparing, planning, executing and observing the public balancing in order to be in accordance with the system of programs and performance balancing, which will contribute

significantly in perfect use to the limited resources, guiding them towards the development goals generally, compact poverty in particular, raise the qualification government performance, help in rationing roles and government agencies and determine to them clear goals and turn the policies of just a declaration of programs and ambiguous policies to specific obligations and measurable; this transformation make all of the governance system more credibility and ability of managing development programs and spending more money in an effective way is better than commitment to what is determined in an inefficient way.

الـشكـر و الـتقـديـر

الشكر كل الشكر والحمد لله سبحانه وتعالى الذي يسّر لي سبيل العودة إلى أرض الكنانة لأروي ما أصابني من ظمأ للعلم والمعرفة أولاً، والشكر والتقدير إلى كل من ساهم في إعطائي فرصة لدراسة التخطيط والتنمية ثانياً، ولا يفوتني في هذا المقام إن أسجل اعترافي بفضل من أسهموا في إثراء هذا العمل الإنساني المحدود، وعاون في إخراجه إلي حيز الوجود، سواء من خلال كتابات نادرة أو من توجيهات قيّمة لعلماء إجلاء وفي مقدمتهم الأساتذة بمعهد التخطيط القومي بجمهورية مصر العربية الذين كانت لقراءة إسهاماتهم القيّمة في مجال قضايا التنمية عموماً ومكافحة الفقر على وجه الخصوص الفضل في إخراج هذا العمل، فلهم مني الشكر والعرفان الجزيلين، وأسأل الله لهم جميعاً طول العمر ودوام الصحة وحسن الخاتمة؛ ، كما أقدم عميق شكري وتقديري لأستاذي الجليل، الدكتور المشرف على هذه الرسالة الدكتور أشرف العربي الذي تفضل سيادته بالموافقة على الإشراف على هذا البحث، فقد قدم لي كل الدعم، ورعاني بعناية خاصة فائقة، وأتاح لي كل الوقت رغم مسؤولياته، جزاه الله عني خير الجزاء، وبكل معاني الشكر والتقدير والاحترام أتقدم إلى كل من الأستاذ الدكتور محرم صالح السيد الحداد، والأستاذ الدكتور مصطفى احمد مصطفى على جهودهم المقدرة وتوجيهاتهم وتشجيعهم الذي كان حافزاً لي في إكمال هذا العمل، والشرف كل الشرف لي ولزملائي أن يتزامن تسجيلنا لأول ماجستير في التخطيط والتنمية بمعهد التخطيط القومي مع اليوبيل الذهبي لهذه المؤسسة العريقة.

وأخيرا أتقدم بالشكر لأسرتي الكريمة على صبرهم ومؤازرتهم لي خلال دراستي في دبلوم التخطيط والتنمية وإعدادي لهذه الرسالة، ولزملائي الكرام في مرحلتي الدبلوم والماجستير لما قدموه لي من تشجيع وتحفيز واحترام وتعاون، وأخص من بينهم الأخ العزيز الأستاذ بانا آجي محمد والأخ الدكتور ياسر رمضان والأخت الأستاذة ميرفت فارس، وفقنا الله جميعاً لخدمة التنمية.

قـائـمـة الـمـحـتـويـات

الموضوعات	رقم
المقدمة	1
الفصل الأول: الموازنة العامة للدولة واستهداف الفقر؛ الإطار النظري والمفاهيم	10
المبحث الأول: الموازنة العامة للدولة	**11**
• مفهوم الموازنة العامة وأهمّيّتها	**11**
• موازنة البرامج والمحاسبة على الأداء	**20**
المبحث الثاني: الفقر؛ مفهومه وأسبابه وطرق قياسه وعلاجه	**39**
• الفقر: المفهوم والأبعاد	**41**
• أسباب الفقر	**46**
• طرق قياس الفقر	**53**
• طرق وأساليب مكافحة الفقر	**59**
▪ أساليب واتجاهات استهداف الفقر	**59**
▪ الطرق والأساليب الدولية لمكافحة الفقر	**61**
* النظم الاقتصادية رُؤاها للفقر وأساليبها في مكافحته.	**61**
* الإستراتيجية الدولية في مكافحة الفقر.	**66**
المبحث الثالث: النماذج العلمية لموازنة البرامج والأداء في بعض الدول وتطبيقاتها في مكافحة الفقر	**70**
• التجربة الماليزية في تطبيق موازنة البرامج والأداء؛ ومكافحة الفقر	**70**
• الانجاز الصيني في مكافحة الفقر	**74**
الفصل الثاني: الموازنة العامة و الفقر في تشاد	**78**
المبحث الأول: نظرة عامة على اقتصاد جمهورية تشاد	**79**
المبحث الثاني: شكل الموازنة وأسلوب إعدادها في تشاد	**87**
المبحث الثالث: الفقر في تشاد الإبعاد والملامح وآليّات انتشاره	**104**

▪ المؤشرات الخاصة بالفقر في تشاد	**104**
▪ الطرق والأساليب الوطنية لمكافحة الفقر في تشاد	**114**
✓ الطرق التقليدية لمكافحة الفقر	**114**
✓ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفقر	**116**
الفصل الثالث: أساليب رفع كفاءة الإنفاق العام المخصص لمكافحة الفقر في تشاد	**127**
المبحث الأول: منهجية استهداف الفقر في تشاد	**130**
المبحث الثاني: العلاقة بين الإستراتيجية الوطنية والموازنة العامة	**141**
المبحث الثالث: الإطار المقترح لتفعيل الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفقر من خلال موازنة البرامج والأداء	**148**
الخاتمة :	**164**
▪ النتائج والتوصيات	**165**
▪ المراجع	**172**
▪ الخرائط	**80**
▪ الملاحق والمرفقات	**181**
قائمة الجداول:	
- جدول رقم 1-1 التبويب التقليدي للموازنة العامة للدولة	**13**
- نموذج رقم 1-2 يوضح ما تحتاجه موازنة البرامج والأداء من تبويبات لأغراض الكفاءة والوضوح والعلاقة بينهما.	**32**
- جدول رقم 1-3 يوضح أشهر معايير التقييم والقياس لانتقاء القياسات الجيدة	**36**
- جدول رقم 1-4 أهم الفروق بين والموازنة التقليدية و موازنة البرامج والأداء	**38**
- وسم تخطيطي رقم 1-5 يوضح الحلقة المفرغة للفقر .	**48**
- جدول رقم 1-6 توضح خريطة لأهمّ ملامح الفقر في العالم سنة 2009	**56**
- جدول رقم 1-7 يبيّن مؤشرات الفقر في البلدان النامية2009	**57**

- جدول رقم 2-1 تطور الصادرات والواردات في جمهورية تشاد في الفترة من 2002 إلي 2010	**84**
- جدول رقم 2-2 تشاد: أهمّ المؤشرات الاقتصادية والمالية الرئيسية	**85**
- جدول رقم 2-3 نموذج الموازنة العامة للدولة لجمهورية تشاد	**95**
- جدول رقم 2-4 نموذج التقسيم الوظيفي للنفقات العامة في الموازنة العامة للدولة المعمول به طبقاً لموازنة البنود التقليدية	**92**
- جدول رقم 2-5 تطوُّر الموازنة العامة لجمهورية تشاد في الفترة من 2002الى2010.	**101**
- جدول رقم 2-6 مؤشرات الفقر في تشاد	**106**
- خريطة رقم 3-1 توضح أهمّ تصوُّرات أسباب ونتائج الفقر في جمهورية تشاد.	**136**
- جدول رقم 3-2 توضح التغيّر في نفقات الوزارات التي تعني بمكافحة الفقر	**145**
رسم تخطيطي رقم 3-3 يوضح توزيع الإيرادات البترولية في جمهورية تشاد	**149**
- جدول رقم 3-4 موازنة البرامج والأداء المرحلة الأخيرة (موازنة الوزارة)	**152**
- جدول رقم 3-5 موازنة البرامج والأداء المرحلة قبل الأخيرة (موازنة الإدارة)	**153**
- جدول رقم 3-6 موازنة البرامج والأداء مرحلة (موازنة البرامج)	**153**
- جدول رقم 3-7 نموذج توزيع تكاليف البرامج بين أنشطة البرنامج	**154**
- جدول رقم 3-8 مقياس أداء العمل على أساس الوحدة	**155**
- جدول رقم 3-9 نسبة التوظّف ونصيب العامل من الإنفاق في الإدارة العامة	**156**
- جدول رقم3-10 يوضح فكرة خطوات الإعداد التصاعدي لموازنة البرامج والأداء بهدف مكافحة الفقر	**161**
- جدول رقم 3-11 إعداد موازنة البرامج والأداء مقتصر على وزارة التربية والتعليم بأرقام واطر افتراضية	**162**

المقدمة

توجد الكثير من الظواهر الاجتماعية في الحياة اليومية تثير التساؤل؛ لماذا هذه الظواهر، وما أسبابها، ومن المسئول عنها؟ ومن أهم تلك الظواهر ظاهرة الفقر وآثارها المتمثلة في الجوع والتشرد وتفشي الجريمة، وأطفال الشوارع، والحروب الأهلية والنزوح واللجوء...الخ.

تكاد تجمع معظم الدراسات والأبحاث على أن قضية الفقر تمثل أحد أهمّ التحديات الفعلية التي تواجه العالم في ظل آليات تدويل الاقتصاد إنتاجاً وتوزيعاً واستهلاكاً، تلك التحديات التي يتعين على دول العالم مواجهتها للحد من آثارها السلبية اقتصادياً واجتماعياً؛ فقد احتلت ظاهرة الفقر مكاناً بارزاً في كثير من المؤتمرات سواء على النطاق الوطني أو الدولي؛ ويعتبر الفقر أحد الموضوعات البحثية الحيوية والمهمة التي تحتاج إلى دراسة وتحليل علمي يؤدي إلي نتائج نظرية وتطبيقية مفيدة، وإذا نظرنا إلي واقع دول العالم الثالث اليوم، وما أفرزته الحقبة الاستعمارية الطويلة، وما أملته العلاقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية بين دول العالم المختلفة وتكتلاته، نجد أن دول العالم الثالث هي الأكثر تأثراً بظواهر التخلف والفقر من ناحية، وهي الأقل قدرةً على مواجهة تلك الظواهر والمشاهد من ناحية أخرى بحكم الظروف الاقتصادية والبيئية التي أُوجدت فيها.

ظاهرة الفقر ماهيّتها وأسبابها على المستوى الدولي والإقليمي والقطري؟ وما هي الخطط والأساليب الدولية لمكافحتها وتخفيف آثارها والحد من انتشارها؟ وجدت هذه الأسئلة العديد من الإجابات من الكتاب والباحثين في مجالي علم الاقتصاد وعلم الاجتماع؛ كما ساهمت المنظمات الدولية ذات الاهتمام بموضوع التنمية البشرية ومكافحة الفقر في إعطاء تفسير لهذه الظاهرة؛ تتبعتُ تلك الإجابات في عدد من الكتب والأبحاث بالدراسة والتحليل، وراجعت الأدبيات المختلفة التي تناولت ظاهرة الفقر، وقمت بإسقاط ذلك على أوضاع الفقر في جمهورية تشاد، وبحثتُ عن الفرص والطرق والأساليب المختلفة التي تساعد الدولة في المساهمة بطريقة مباشرة وفعالة في مواجهة هذه الظاهرة، فوجدت أن أفضل تلك الطرق هو وضعها في إطار الخطة المالية السنوية للدولة (الموازنة العامة للدولة)؛ هذا الاستنتاج قادني إلي تتبع شكل الموازنة العامة في جمهورية تشاد خلال العقد الماضي (2000–2010)، وتقديم تحليل وصفى لأسلوب إعدادها، وإبراز مدى

كفاءتها في تحقيق أهداف التنمية بصفة عامة واستهداف الفقر بصفة خاصة، وتحليل أوجه القصور في إعدادها وأساليب تنفيذها ومدى كفاءتها في مواجهة الفقر.

أتضح من خلال متابعة إعداد وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة للدولة بشكلها الحالي، وتحليلها وتقييمها صعوبة تلبيتها لاحتياجات وضروريات المواجهة المباشرة لتحديات الظاهرة، ومن هنا جاء التفكير في إيجاد صيغة من خلال البحث في الأساليب الدولية الحديثة في إعداد الموازنات، تحقق تلك الرغبة؛ فوجدتُ أن موازنة البرامج والأداء هي الصيغة المثلى التي يمكن من خلالها تحديد الأهداف وتوجيه النفقات؛ فكان ذلك موضوعاً لرسالة بحثٍ بعنوان:

"دور موازنة البرامج والمحاسبة على الأداء في مكافحة الفقر"

يسعى الباحث إلى تتبع أسباب الفقر في جمهورية تشاد وإبراز دور الموازنة العامة وكل العناصر ذات الصلة سلباً وإيجاباً بهذه الظاهرة من خلال الاطلاع على الأدبيات المختلفة التي تناولت هذا الموضوع بالبحث والدراسة في الفترة الزمنية التي يغطيها البحث وهي من 2000إلى 2010 بالنسبة للموازنة العامة للدولة، ومن 1984 أي نهاية اكبر وأشرس مجاعة عاشتها القارة الإفريقية منذ مجاعة سنة 1906 إلي 2010 بالنسبة إلى ظاهر الفقر وآثارها على تشاد، وتقديم نمط للموازنة العامة يساهم في علاج مشكلة التخطيط للاستغلال الأمثل للموارد المالية نحو التنمية المستدامة واستهداف الفقر؛ ومن هنا تبرز ضرورة وضع تصوّر لإعادة تبويب بنود الموارنة العامة بصورة أكثر تخصيصاً للموارد نحو الاستخدام المُستهدف للحد من الفقر.

I- أسباب اختيار موضوع البحث:

يرجع اختيار موضوع البحث لسببين رئيسيين:

السبب الأول: المساهمة في علاج ظاهرة أو اقتراح حل لمشكلة يعيشها المسئولون وجميع العاملين بالخزانة العامة، ويواجهون صعوبة بالغة في التعامل معها وتطويعها لأدبيات وقواعد المالية العامة وتنفيذ الموازنة العامة؛ وقد ازدادت هذه الظاهرة حدةً في خلال العقدين الماضيين خاصة في ما يتعلق بالنواحي التطبيقية؛ ولهذه المشكلة بعدان:

- **البعد الأول :** وهو صرف الأموال بطريقة مستمرة بكميات ضخمة من الخزانة العامة منذ لحظة اعتماد الموازنة من السلطة التشريعية إلى آخر قيمة نقدية في الاعتماد المخصص لكل بند، والحافز الأساسي في ذلك هو **وجود رصيد موجب في البند المعتمد** دون أن يكون هناك أي آثار أو نتائج ملموسة لهذا الإنفاق؛ أضف إلى ذلك ما يشاع عن حجم الفساد والتسيّب في إعداد وتقديم المستندات التي تُبرّر ذلك الإنفاق؛ ناهيك على أنّهُ لم تخضع هذه المشكلة رغم وضوحها وتأثيرها على فعالية الإنفاق الحكومي لدراسة علمية تحليلية تُبرزُ مواطن الضعف، وتقدم طرحاً لعلاجها.

- **البعد الثاني :** أكتشف البترول منذ الستينات ولم يستخرج ويصدر إلا في يوليو 2003؛ تبدلت وتغيّرت تركيبة عائدات الدولة بشكلٍ كبير بسبب زيادة عائدات الدولة من تصدير البترول وما واكب ذلك من ارتفاع حاد لأسعاره؛ عندها ظهرت مشكلة التخطيط للاستغلال الأمثل لتلك الموارد نحو التنمية واستدامتها وعدالة توزيع الدخل لتقليل فجوة الفقر[*]؛ أحدث هذا الوضع درجة عالية من التخبط في التخطيط وتحديد الأهداف وأولويات الإنفاق؛ فهناك مسؤولية معنوية تدفع إلى المساهمة في تقديم حل لهذه المشكلة، **<u>وذلك هو السبب الأول</u>**.

السبب الثاني: ظاهرة الفقر واحدة من أكثر الظواهر الاجتماعية انتشاراً في تشاد، بل ازدادت حدةً وعمقاً في العقدين الأخيرين، بسبب زيادة فجوة الفقر، وفجوة الدخل [1] نتيجة لسوء تطبيق بعض المفاهيم في سياسات التثبيت والتكيف الهيكلي، مما أدى إلي استفادة الأغنياء وفئات محدودة جداً من عائدات البترول، وحرمان الفقراء والغالبية العظمى من السكان من الاستفادة المفترضة من تلك العائدات، بل في الحقيقة لا توجد أُطر أو قنوات تُوصل الفقراء للاستفادة من تلك العائدات، ناهيك عن قلة الدراسات السابقة التي عالجت ظاهرة الفقر في تشاد بمنهجية علمية واضحة، فضلاً عن أن أغلب الدراسات المتوفرة في هذا المجال، هي من خلال الدراسات التي أعدتها المنظمات الدولية لأغراض الإغاثة، أو مكافحة الآفات الزراعية أو تمويل مشروعات التنمية لدول إفريقيا جنوب الصحراء ودول الساحل، أو دول إفريقيا المركزية، إن الإحصاءات المتوفرة حتى الآن لا تسمح بإجراء تحليل مفصل عن الفقر وفقا للفئات المهنية المختلفة، ومع ذلك، فإن الأبحاث والدراسات التي أجريت أثناء إعداد الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفقر (الأولى) خلال الفترة (2000–2003) ، لتغطي الفترة من2004 إلى 2006، Stratégie Nationale de

Réduction de la Pauvreté (SNRP1) والإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفقر (الثانية) أكتوبر 2006، والتي أعدت لتغطي الفترة من 2008 إلى 2011 Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté (SNRP2) ، والمسح الخاص بتصورات الرفاهة والفقر، ومسح الاستهلاك والقطاع غير المنظم في تشاد، الذي أجرته (منظمة الأمن والتعاون في أوروبا) (Organization for Security and Co-operation in Europe) في 1995-1996، وغطي هذا المسح أربع محافظات من أربعة عشر محافظة في البلاد، وشملت الاستقصائية أيضا الوضع الديموغرافي والصحي في تشاد ، Enquête Démographique et de la Santé au Tchad (EDST) وفّرت هذه الدراسات، بالإضافة إلى تلك التي أعدتها المنظمات الدولية قاعدةً وأساساً يمكن الاعتماد عليها **في التحليل النوعي والكمي للفقر في تشاد، وبالتالي وضع آلية تساعد واضعي خطط التنمية، ومتّخذي القرار في الدولة على رفع كفاءة أداء الإنفاق الحكومي**، وكما هو واضح أيضا أن نظام الموازنة العامة الحالي المعمول به في تشاد (موازنة البنود التقليدية)، لا يركز على توجيه النفقات إلى أهداف محددة لتحقيق نتائج منتظرة، كمكافحة الفقر مثلاً، وهنا يأتي **السبب الثاني، وهو إيجاد تصوّر لموازنة تخدم هذا الغرض.**

II - أهمية البحث:

تنبع أهمية هذا البحث من زيادة تعقد الحياة وزيادة مشكلاتها في كل المجالات وعلى كل المستويات، وضعف الخدمات العامة، ونقص الموارد، وتغيير العادات والتقاليد، وانحدار بعض القيم والمعاني السامية، والافتقار إلى الأمن...الخ، كل هذه العوامل أدت إلي بروز ظاهرة الفقر بصورة أكثر حدة، وأعمق أثرا ، واشد خطراً على الأمن الاجتماعي القومي والإقليمي؛ ومن هنا تظهر أهمية البحث على وسائل وطرق فعّالة غير تقليدية تساعد على الحد من هذه الظاهرة، أو التخفيف من حدّتها، كما إن إبراز هذه الظاهرة وإخراجها بشكلها الواقعي وصورتها الحقيقية، يساعد على تسليط الأضواء وجذب الاهتمام القومي والدولي وتكثيف الجهود للبحث عن حلول جذرية لهذه الظاهرة.

قيل "المريض خير من يعبّر عن ألمه"، فبإسقاط ظاهرة الفقر على جمهورية تشاد التي تصنف من بين أفقر البلدان في العالم، فهي إحدى عشرة دول واقعة في المراكز الأخيرة ضمن 169 دولة شملها تقرير التنمية البشرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي2010 ومنظمة الأغذية العالمية (الفاو) لعام 2010، والفقر يؤثر على 55% من سكانها كنموذج لتشخيص وتحليل

ودراسة ومقارنة وتصور الحلول ووصف العلاج، سوف يعطي البحث واقعية تنبض من الحقائق الملموسة والمعاشة يوميّاً في بداية الألفية الثالثة، وعصر ما يسمى بالعولمة والتكنولوجيا والتطور الصناعي والأسواق المفتوحة والحق في البقاء للأقوى والأغنى.

وبصفة عامة يمكن تلخيص أهمّية هذا البحث في النقاط التالية:

- أنّه يمثل خطة لحماية بنود الاستخدامات في الموازنة العامة المخصصة لتنفيذ مشاريع التنمية عموماً، والمستهدفة للفقر بصفة خاصة من والتبديد، وتحديد أهداف للإنفاق الحكومي في شكل برامج، وترتيبها ضمن سلم أولويات محددة.
- تحديد الخدمات والأنشطة التي تؤديها الجهات التنفيذية ضمن الموازنة العامة، وتقدير وحساب تكاليفها، وتقييم النتائج والآثار المتوقعة من تنفيذ البرامج والمشاريع والرقابة عليها.
- صياغة نموذج يساهم في تحسين بيئة قياس إنتاجية وفعالية الإنفاق الحكومي من منظور محاسبي، وذلك بإحلال موازنة البرامج والمحاسبة على الأداء كمنهج بديل لموازنة البنود.

III- منهج البحث:

يعتمد هذا البحث على المنهج الوصفي، في وصف الحالات الواقعية المستخدمة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، ووصف ظواهر ومشاهدة الفقر وآثاره المدمرة، مع التركيز على حالة جمهورية تشاد، كما يعتمد على المنهج التحليلي الاستقرائي لاستنباط النتائج من التطبيق العملي في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، والأساليب والطرق المستخدمة في مكافحة الفقر، من خلال الإطلاع على المراجع والأبحاث العلمية المتخصصة في هذا المجال، ليستخلص من ذلك كله تحقق أهداف البحث.

1V- أهداف البحث:

إن الهدف الأساسي المتوقع تحقيقه من البحث هو إيجاد صيغة أو صورة للموازنة العامة للدولة، يقلل من إهدار المال العام، ويساهم بطريقة مباشرة في استهداف الفقر، وتقليل فجوته، والتخفيف من آثاره، بمعنى إن البحث لا يهدف إلى وضع تصوّر لمكافحة الفقر نفسه، بل يضع أسلوبا للتّوجيه المباشر للنفقات العامة المخصصة لبرامج التنمية عموماً، والمستهدفة للفقر على وجه الخصوص، إلى برامج ومشاريع للتنمية ومكافحة للفقر، بحيث تتحقق نتائج تُتّخذُ معايير للقياس عند وضع الموازنات للفترات القادمة، أو بمعنى آخر نهدف إلى رفع وإزاحة كل الأسباب والمعوّقات التي تمنع وصول الأموال المخصصة لمكافحة الفقر إلي الأهداف التي رصدت من

اجلها، والتخفيف من آثار الفقر، وتتمثل الأهداف الفرعية في القضايا الثانوية التي تساهم بطريقة مباشرة في إبراز مشكلة البحث الأساسية، وتساعد في إيجاد تصوُّر لحلّها وهي:

- تتبع شكل الموازنة العامة في جمهورية تشاد، خلال العقد الماضي (2000–2010) وتقديم تحليل وصفي لأسلوب تحضيرها وإبراز الجوانب الايجابية وأوجه القصور في إعدادها، وأساليب تنفيذها، والآثار السلبية المترتبة على ذلك؛ والعمل على إعادة تبويب وتوزيع بنود الموازنة العامة لتحقيق النّمو المستهدف للفقر، وتحقيق عدالة توزيع الدخل وسد أو تقليل فجوة الفقر.

- التعرف على أسباب المشاكل الاستراتيجية والتكميلية والتطبيقية عند إعداد وتنفيذ الموازنة في الدول وخصوصا في جمهورية تشاد والعمل على إزالة هذه المشاكل والبحث عن وسائل تمنع حدوثها مره أخرى.
- إبراز أهمّية موازنة البرامج والأداء كأداة للرقابة على تنفيذ مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستهدفة للفقر.
- تقديم نموذجاً لتطوير النظام المالي بالدولة طبقاً لتوصيات المنظمات الدولية ، ومواكبةً للتطوّر العالمي في مجال أنظمة المالية العامة الحديثة؛ كل ذلك في إطار خصوصية الأسباب والظواهر، وطبيعة الفقر وآثاره على المجتمع التشادي، وتطوير السياسات المالية والإجراءات المحاسبية من خلال خطّة متكاملة في إطار إدخال نظام موازنة البرامج والأداء المستهدفةً للتنمية الاجتماعية عامةً والفقر بصفة خاصة.
- توفير قاعدة أو أساس تساهم في التحليل النوعي والكمي للفقر في تشاد، ووضع آلية تساعد الدولة على رفع كفاءة أداء الإنفاق الحكومي.

V- فروض البحث:

يفترض الباحث:

- إن الموازنة كأداة يمكن تطويعها لتكون عنصراً أساسياً وموجهاً فعالاً للنفقات العامة نحو أهداف محددة تحقق نتائج معلومة الآثار الاجتماعية والاقتصادية.
- إن الإنفاق الحكومي بشقيه الجاري والاستثماري، إذا تمّ توجيهه مباشرة للأنشطة المُقيّمة رقمياً كانت النتائج والآثار واضحة وملموسة والأداء أكثر جديةً وفعالية.

- إن المبالغ المخصصة لمكافحة الفقر في الموازنة العامة من سنة إلى أخرى إذا تمّ إيصالها مباشرة إلى المستحقين من الفقراء، كان تأثيرها أكبر ونتائجها في تخفيف الفقر أوضح.

VI- هيكل البحث:

وحتى تكون معالجة هذا الموضوع متتابعة ومتناسقة مع عنوان البحث من ناحية، والوصول إلى تحقيق الهدف من البحث وهو استهداف الفقر في تشاد من خلال الموازنة العامة من ناحية أخرى، يلزم بالضرورة معرفة (الأداة المستخدمة) وهي الموازنة العامة " ومعرفة (المستهدف) وهو الفقر" **في الفصل الأول**". ثمّ إسقاط ذلك على (الموقع ؛ الإقليم) وهو جمهورية تشاد **في الفصل الثاني** " **أمّا الفصل الثالث** فيتمُّ فيه عرض وتوضيح كيفية حل المشكلة، بتسخير الموازنة العامة في استهداف الفقر؛ ومن هذا المنظور بُنيت خطة البحث ووضع هيكلهُ في ثلاثة فصول، مسبوقة بمقدمة ومزيلة بخاتمة كالأتي:

الفصل الأول: تناول هذا الفصل **الموازنة العامة للدولة واستهداف الفقر الإطار النظري والمفاهيم** وقسّم إلى ثلاثة مباحث:

- **المبحث الأول: ويتضمن مفهوم الموازنة العامة التقليدية** (موازنة البنود) **وأهمّيّتها**، ونسبة لكثرة ما كتب في هذا الموضوع، واتساع المعارف العامة بمفهوم الموازنة العامة وأهمّيّتها، ولضرورة التطرق إليه كمدخل للبحث فقد تناولته بصورة مختصرة، بالقدر الذي يسمح ببيان أوجه القصور فيها من ناحية، وينقلنا إلى البديل الذي يعالج تلك الأوجه من ناحية أخرى، **وهي موازنة البرامج والأداء**، ونسبة لحداثة الأخيرة فقد تناولتها بشيء من التفصيل، وتضمّن الموضوعات التالية:
  - مفهوم وفلسفة موازنة البرامج والأداء.
  - دوافع التحوّل من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء:
  - الأسس والمبادئ التي تقوم عليها موازنة البرامج والأداء، ومنهجيّة وتقنيّات وآليّات إعداد موازنة البرامج والأداء.
  - مراحل إعداد موارنة البرامج والأداء، ومراحل وكيفية قياس الأداء، وتحديد الطرق والمؤشرات المستخدمة في القياس.
  - فوائد الأخذ بنظام موازنات البرامج والأداء.
- **المبحث الثاني:** وتناول هذا المبحث "**الملامح العامة لظاهرة الفقر**" مع التركيز على مفهوم الفقر والمداخل المفسرة له، وأسبابه وطرق قياسه وعلاجه.

ويتضمن المواضيع التالية:

- **المفاهيم المختلفة للفقر** وتناولت فيه، مفهوم الفقر في الأدبيات المختلفة وأنواعه.
- **أسباب الفقر** وتناولت فيه الأسباب الأساسية العامة والخالصة الكامنة وراء ظاهرة الفقر.
- **طرق وأساليب مكافحة الفقر**، وتناولت فيه النظم الاقتصادية رؤاها للفقر وأساليبها في مكافحته، والجهود الدولية المبذولة لمعالجة ظاهرة الفقر في العالم.

- **المبحث الثالث: التطبيقات والنماذج العملية** في تحضير وإعداد وتنفيذ موازنة البرامج والأداء **في بعض الدول، ودورها في مكافحة الفقر**، وتناولت الخبرة الماليزية، والإنجاز الصيني في مكافحة الفقر.

الفصل الثاني : وتناول هذا الفصل، "**الموازنة العامة والفقر في تشاد**".

وفي هذا الفصل تمّ إسقاط الفصل الأول على جمهورية تشاد لإبراز خصوصية تشاد فيما يتعلق بإعداد وتنفيذ الموازنة العامة، والفقر مظاهره وأسبابه وقُسم إلى ثلاثة مباحث:

- **المبحث الأول: نظرة عامة على اقتصاد تشاد:** هذا المبحث يعطي نظرة عامة على اقتصاد جمهورية تشاد، وتضمن الموقع الجغرافي، والمؤشرات الديموجرافية، واهم الموارد الاقتصادية، والتجارة الدولية.
- **المبحث الثاني: شكل الموازنة وأسلوب إعدادها في تشاد** وتضمن مراحل إعداد الموازنة العامة بجمهورية تشاد وأُسس تقدير النفقات والإيرادات، والمزايا وأوجه القصور في ذلك.
- **المبحث الثالث: الفقر في تشاد، مظاهره أسبابه،** وتضمّن الموضوعات التالية:

- المظاهر والأسباب الخاصة بالفقر في تشاد، فيما يتعلق بالعادات والتقاليد، والهجرة، وحجم الأسرة، الأمية.
- الطرق والأساليب التقليدية لمكافحة الفقر في تشاد، وفيه عددت هذه الطرق، وحلّلتها ورتّبتُها حسب الأهمية، وبيّنتُ مزاياها، ومساوئها.
- الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفقر؛ الأهداف والخطط والبرامج والمشروعات وطرق وأساليب تنفيذها، وقمت بتحليلها، وبيان مدى فعاليّتها.

الفصل الثالث: أساليب رفع كفاءة الإنفاق العام المخصص لمكافحة الفقر في تشاد

هذا الفصل يهدف إلى تصوُّر تحقيق استهداف الفقر من خلال الموازنة العامة، ويقدم هذا الفصل إطاراً منهجياً لاستهداف الفقر، حيث تمّ فيه إلقاء الضوء على أحد الأساليب غير المكلفة،

والتي نعتقد أنّها تُسخّر الموارد المحدودة نحو تحقيق النتائج المرجوة في إطار مكافحة الفقر وتُوفر إطاراً عملياً لاستهداف الفقر؛ وقُسم إلى ثلاثة مباحث:

- **المبحث الأول:** منهجية استهداف الفقر في تشاد.
- **المبحث الثاني:** العلاقة بين الإستراتيجية الوطنية والموازنة العامة.
- **المبحث الثالث:** الإطار المقترح لتفعيل الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفقر من خلال موازنة البرامج والأداء.

الـــخـا تـــمـة :

تقدم الخاتمة ملخصا لأهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة، بالإضافة إلى توصيات بضرورة التحوُّل إلى نظام موازنة البرامج والأداء لتحقيق كفاءة الإدارة والاستخدام الأمثل للموارد؛ وأخرى توجيهية تساعد في تطبيق نظام موازنة البرامج والأداء بالإضافة إلى ملخص البحث، وقائمة المراجع، وأخيراً المرفقات.

---

(1) يقصد بفجوة الدخل الفرق بين متوسط دخل أغنى 20%، ومتوسط دخل أفقر 20% في المجتمع، وهو مؤشر لدى عدالة توزيع الدخل.

(2) هو مقياس للفجوة بين مستويات الإنفاق للأسر الفقيرة وخط الفقر، وهو مؤشر يشير إلى حجم الموارد " التحويلات" المطلوبة لرفع الأسر الفقيرة إلى فوق خط الفقر.