

الطريق الى موازنة البرامج والأداء في لبنان

إنّ مفهوم الموازنة العامة بما يعنيه من ضبط للايرادات وللنفقات العمومية واجازة قانونية دورية للحكومة من قبل ممثلي الشعب لم يتبلور بشكل آني وهادىء بل تمّ في خضم ثورات واضطرابات وعلى مراحل متتالية. ويعود الفضل الى بريطانيا, الأمبراطورية التي لم تغب عنها الشمس, في استنباط المبادئ التي تقوم عليها فكرة الموازنة وارساء قواعدها الحاكمة بعد أن كانت الأمم والممالك في السابق تقوم بجباية الأموال وانفاقها من دون أي أسس قانونية راسخة أو قواعد علمية واضحة ومحددة, في وقت لم تكن فيه مالية الدولة منفصلة عن مالية الملك أو الحاكم الذي يقوم بالجباية والإنفاق على هواه من دون حسيب أو رقيب. وقد بدأت عملية ضبط الإيرادات ومن ثم النفقات في بريطانيا ابتداء من العام 1628 وقد بقيت فرنسا معاندة في اللحاق بركب جارتها اللدود تتلاطمها نزوات حكامها المتسلطين على البلاد والعباد والمقدرات حتى بزوغ فجر جديد من التحرر مع اندلاع الثورة الفرنسية في العام 1789. وقد حصل هذا التطور في بريطانيا على ثلاثة مراحل على الشكل التالي :

- تقرر في مرحلة الأولى حق ممثلي الشعب بالترخيص للملك (الملك شارل الأول سنة 1628) في جباية الضرائب من عامة الشعب؛
- ثم عندما كان يطلب من نواب الشعب في مرحلة لاحقة الموافقة على فرض الضرائب، كانوا يتعرضون لمناقشة الأوجه التي تنفق فيها حصيلة الضرائب؛
- وقد أصبح البرلمان في مرحلة الثالثة يوافق دوريا على الإيرادات والنفقات العامة، ومن هنا ظهرت الموازنة العامة بمفهومها القانوني والعلمي المطبق في وقتنا الحالي.

وبعد أن ترسخ المفهوم الحديث للموازنة وانتشر في كافة الأصقاع والبلدان تعددت الطرق المتبعة التي يصار من خلالها الى اعدادها وتبويبها وتخصيص اعتماداتها والتصويت عليها والرقابة على تنفيذها. وجرى تقسيم الموازنات تبعا لذلك الى أنواع عديدة من موازنة بنود, الى موازنة أداء وموازنات أخرى تعاقدية أو صفرية أو قائمة على البرمجة والتخطيط. سنكتفي فيما يلي بالتطرق الى أهم هذه الموازنات وهي موازنة الأداء التي ستكون موضوع دراستنا فنقوم بتعريفها وتبيان مزاياها وعيوبها (الفقرة الأولى) واعطاء لمحة عن التجربة الفرنسية من خلال قانون اللولف (الفقرة الثانية) وبيان كيفية تطبيقها في لبنان للخروج من الموازنة التقليدية القائمة على البنود (الفقرة الثالثة).

ولكن قبل ذلك لا بد من اعطاء لمحة عن موازنة البنود المطبقة في لبنان حتى تاريخه.

موازنة البنود (التقليدية):

تعتبر موازنة البنود من أقدم الأساليب المعتمدة لاعداد الموازنة العامة وما زالت تستخدم حتى تاريخه في العديد من الدول ومن ضمنها لبنان. وتعتمد هذه الموازنة على التبويب النوعي للنفقات أي تصنيف النفقة وفقا لطبيعتها وليس تبعا لغايتها, فتحصر النفقات ذات الطبيعة الواحدة في مجموعات متجانسة رئيسية وفرعية بصرف النظر عن الوزارة التي تقدمها. ويتم بعد ذلك تقسيم النفقات إلى فئات رئيسية تسمى (أبواب) حيث يتم تقسيم هذه الأبواب الرئيسية إلى بنود فرعية. ولهذه الموازنة مزايا عديدة لناحية سهولة اعدادها عند تقدير النفقات المرتقبة لكل وزارة, وسهولة القيام بالرقابة عند انفاق الأموال العمومية, وسهولة اجراء الدراسات والمقارنات مع ايرادات ونفقات السنة السابقة. ولكن رغم ذلك يعاب عليها قلة المرونة عند التنفيذ كون الاعتمادات مرصدة لبنود محددة لا ترتبط بشكل دائم بالخطط التنموية للدولة, وعدم وضوح الأهداف التي ترصد لها هذه الاعتمادات وما يستتبعه ذلك من عدم القدرة على قياس الأداء الفعلي للأجهزة الحكومية, ولهذه الأسباب عدلت عنها بعض الدول كما حصل في فرنسا التي تبنت موازنة الأداء من خلال قانون اللولف وهذا ما سيتم التطرق اليه فيما يلي.

الفقرة الأولى

موازنة الأداء: تعريفها, نشأتها , مزاياها وعيوبها.

تحقق موازنة الأداء الربط الفعال بين وظيفة التخطيط الكلي والقطاعي وما ينبثق عنها من سياسات وأهداف وبرامج وتخصيص الموارد المالية المتاحة في الموازنة. سنتناول فيما يلي تعريف موازنة الأداء ونشأتها ومزاياها وعيوبها.

أولا : تعريف موازنة الأداء:

موازنة الأداء هي "الخطّة التي يتم على أساسها تخصيص الموارد العامة لتنفيذ برامج ذات أهداف محددة مع إخضاعها لمعايير قياس الفعالية والكفاءة"¹.

وتعتبر موازنة الأداء تبويب حديث لحسابات الموازنة يركز على البرامج الحكومية وليس على ما يتم شراؤه من سلع وخدمات. وتركز هذه الموازنة على الهدف ذاته وليس على وسائل تحقيقه, بمعنى أنها تبين الأهداف التي تطلب من أجلها الاعتمادات المالية, وتكاليف البرامج المقترحة للوصول إلى تلك الأهداف, والبيانات والمعلومات الاحصائية التي تقيس مستوى انجاز تلك الأهداف, وكل ما أنجز من الأعمال المدرجة تحت كل برنامج.

ثانيا : نشأتها وتطورها:

ظهرت هذه الموازنة في الفترة الواقعة ما بين 1913-1915 في خضم المحاولات الأولى لإصلاح نظام موازنة البنود بهدف التركيز على قياس الكفاءة الإدارية وتقليل النفقات عند إنجاز المشاريع. وتعتمد هذه الموازنة على ثلاثة عناصر هي التالية:

- تصنيف البرامج والإجراءات الحكومية الى مجموعات أساسية.
- قياس الأداء المستنتج من التكلفة المعتمدة لتلك البرامج.
- اتباع الإدارة العلمية لناعية استهلاك الموارد المتاحة واستغلالها بأفضل الطرق.

ثالثا : مزايا موازنة الأداء وعيوبها :

ان لهذه الموازنة مزايا عديدة نوردتها فيما يلي:

القاضي بسام وهبه, أهمية التحول الى موازنة البرامج والأداء, دراسة منشورة في كانون الأول من العام 2012 ضمن منشورات ¹ السادسة.

- انها تسمح بتوزيع الإمكانيات المالية المتوافرة لدى الدولة بشكل أفضل من الموازنة التقليدية، فهي تقدم بيانات تفصيلية للجهات المختصة عن البرامج والمشاريع المراد تنفيذها.

- يحسّن وجود معايير للأداء عمليات تنفيذ البرامج والمشاريع للأجهزة الحكومية كما أنه يسهل عملية الرقابة على التنفيذ.

- توفير معلومات كافية ووافية للمواطنين عن الخدمات التي تقدمها الحكومة لهم، ذلك أن هذا النوع من الموازنة يتضمن وصفاً للبرامج والمشاريع التي سيتم تنفيذها من قبل الدولة وتكاليفها والأهداف المنوي تحقيقها.

ولكن في مقابل ذلك، ثمة عقبات عديدة تعترض اعداد موازنة الأداء ووضعها موضع التنفيذ نوردتها فيما يلي:

- صعوبة تحديد وحدات الأداء (المخرجات) التي تقاس بها الإنجازات لكل وزارة ومؤسسة حكومية، فهناك بعض النشاطات والأعمال الحكومية التي يصعب تحديد معايير لقياس أدائها.

- صعوبة توفير المعلومات التفصيلية عن نشاطات الأجهزة الحكومية المختلفة، لعدم وجود أنظمة دقيقة للمعلومات لديها (خصوصاً في الدول النامية).

- إن التركيز في موازنة الأداء ينصب على تحقيق الكفاءة في المشاريع قصيرة الأجل (لمدة سنة) الأمر الذي يؤدي في أغلب الأحيان الى إهمال التخطيط على المدى الطويل (أهمية موازنة البرمجة والتخطيط لهذه الناحية).

الفقرة الثانية

موازنة الأداء وفقاً للتجربة الفرنسية (قانون اللولف)²

لقد وضعت فرنسا رهانا أساسيا يتعلق بتحديث الدولة واحداث تغيير في نشاطها الإداري لزيادة فعالية السياسات الحكومية وتحقيق الكفاءة والاقتصاد في الانفاق لضبط العجز في الموازنة العامة. وقد تم ذلك من خلال مقاربة جديدة تركز على احداث تعديل جذري في مفهوم الموازنة العامة وطريقة تخصيص اعتماداتها والرقابة على كيفية انفاقها من خلال قانون اللولف للعام 2001 الذي دخل حيز التنفيذ فعليا في موازنة العام 2006.

² Loi organique relative aux lois des finances du 1er aout 2001 (LOLF).

والبداية كانت انطلاقاً من مبدأ تخصيص الاعتمادات الذي يتضمن الإجازة للحكومة بإمكانية الانفاق في مجالات محددة وضمن مبالغ مالية يتم الموافقة عليها مسبقاً وبشكل الزامي من قبل البرلمان. ومن المعلوم أنه بمقدار ما تكون مبالغ الاعتمادات التي يتم التخصيص في انفاقها لوجهة معينة كبيرة بمقدار ما يترك للحكومة هامشاً من حرية التحرك في انفاقها ضمن الغايات والمجالات المحددة لها وبالمقابل تكون حرية الحكومة أكثر تقييداً في حال كانت المبالغ موضوع الإجازة بقيمة أقل.

أولاً : موازنة البنود في فرنسا :

في السابق قبل التعديل على ضوء قانون اللولف كانت الإجازة البرلمانية بالانفاق تتم على أساس البنود³. وكان يوجد في ذلك الحين حوالي ثمانماية بند كوحدة تخصيص، فوزارة الثقافة على سبيل المثال خصصت باعتمادات موزعة على ثلاثة وعشرون بنداً لا تتضمن اعتمادات بمبالغ كبيرة إذ أن أيّاً من البنود في هذه الوزارة أو غيرها من الوزارات الأخرى لا يتضمن مبالغ تصل إلى حدود المليار يورو. وكان بإمكان الحكومة أن تقوم بنقل الاعتمادات اللازمة من بند إلى آخر ضمن الباب الباب⁴ نفسه من الاعتمادات المخصصة لوزارة معينة ولكن لم يكن جائزاً النقل من باب إلى باب آخر ومن بند إلى بند آخر تابع لباب انفاق مختلف من اعتمادات الوزارة.

ثانياً : الموازنة وفقاً لقانون اللولف :

أحدث قانون اللولف نقلة نوعية وذلك بعد ادخاله تعديلاً في تقسيم الموازنة ومسمياتها مع احتفاظه بمبدأ تخصيص الاعتمادات⁵ ولكنه حوله من البند إلى وحدة تخصيص مستحدثة هي البرنامج⁶. وترتكز وحدة التخصيص هذه خلافاً لما كان عليه الحال في السابق على وجهة الاستعمال بدلاً من طبيعة النفقة وتتضمن اعتمادات بمبالغ مالية أكبر. فتم على ضوء ذلك الانتقال من ثمانماية وحدة تخصيص في الانفاق على مستوى البند إلى مئة وسبعين وحدة تخصيص على مستوى البرنامج، مع ما يستتبعه ذلك من إعطاء الحكومة هامش أكبر من الحرية في الانفاق. وقد أصبح لدى وزارة الثقافة على سبيل المثال ثلاثة برامج رصد لكل منها ما يقارب المليار يورو يمكن التصرف فيها لتحقيق الأهداف⁷ الأساسية والفرعية المنوي تحقيقها ضمن البرنامج نفسه. والشيء الجديد الذي أتى به قانون اللولف أيضاً هو السماح للسلطة التنفيذية بنقل الاعتمادات ضمن الأبواب نفسها وفيما بين الأبواب⁸

³ Chapitre unité de spécialité (Ministère, Titre, Partie, Section et chapitre).

⁴ Titres et missions unités de vote. (Avec la LOLF, les votes portent, non plus sur les services votés et les mesures nouvelles, mais s'effectuent pour chaque mission « au premier euro »).

⁵ Le principe de spécialité.

⁶ Programme (Ministère, Missions, Programmes, Titres).

⁷ Objectifs.

⁸ Titres fongibles. Nomenclature par type de dépenses selon la LOLF :

Titre 1 : Dotations des pouvoirs publics.

Titre 2 : Dépenses de personnel (Rémunérations d'activité - Cotisations et Contributions sociales - Prestations sociales et allocations diverses).

ضمن البرنامج نفسه مع استثناء وحيد ورد في الفقرة الثانية من المادة السابعة من هذا القانون التي حظرت النقل الى الباب الثاني من كل برنامج الذي يتعلق باعتمادات مخصصة لنفقات الجهاز البشري العامل أي تكاليف الموظفين وعائدتهم ومخصصاتهم⁹ وسمحت بالمقابل النقل منه الى الأبواب الأخرى.

Le principe de spécialité impose d'indiquer précisément le montant et la nature des opérations prévues par la loi de finances, ce qui implique une nomenclature budgétaire appropriée. Les crédits sont ainsi ouverts de manière détaillée, spécialisés par programmes depuis la mise en œuvre de la LOLF (anciennement par chapitres), et sont tous rattachés à un objet spécifique de dépense, qui ne doit pas être dénaturé en exécution par le gouvernement.

Le principe de spécialité vise à assurer une information suffisante pour permettre l'exercice d'un contrôle efficace sur l'exécution du Budget de l'État. Pour préserver la notion de programme, qui lie crédits, objectifs et indicateurs, la LOLF crée des « dotations », composant les deux missions « provisions » et « pouvoirs publics » comportant des crédits globaux, dont la répartition ne peut être déterminée au moment où ils votés.

يتبين من ذلك أن الحكومة أعطيت هامشا أكبر للتصرف بالاعتمادات وانفاقها لتحقيق برامج معينة وأهداف محددة سلفا. وقد خفت بالمقابل وطأة تدخل البرلمان في كل شاردة وواردة من عملية الانفاق وحصرت بالموافقة على اعتمادات مرصدة في الموازنة لتحقيق الأهداف الأساسية والفرعية المتعلقة بالبرامج التي يتم وضعها من قبل الحكومة وتحظى بموافقة مسبقة من البرلمان ورقابة لاحقة من قبله على حسن تنفيذها. وبذلك أعطيت الحكومة الحرية اللازمة للتصرف بالاعتمادات ضمن هامش معين أكبر من السابق في مقابل التزامها بتحقيق النتائج المرجوة والأهداف المحددة والتي يتم قياس تحققها بأدوات قياس تتضمن معايير ومؤشرات محددة سلفا تدل على الفعالية والكفاءة. فتم من خلال ذلك الانتقال من موازنة تقليدية قائمة على ثقافة الالتزام السلبي بعدم تخطي حدود الاعتمادات المرصدة لكل نوع من أنواع الانفاق

Titre 3 : Dépenses de fonctionnement (Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel – Subventions pour charges de service public).

Titre 4 : Charges de la dette de l'État (Intérêt de la dette financière négociable – Intérêt de la dette financière non négociable – Charges financières diverses).

Titre 5 : Dépenses d'investissement (Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État – Dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État).

Titre 6 : Dépenses d'intervention (Transferts aux ménages – Transferts aux entreprises – Transferts aux collectivités territoriales – Transferts aux autres collectivités – Appels et garantie).

Titre 7 : Dépenses d'opérations financières (Prêts et avances – Dotations en fonds propres – Dépenses de participations financières).

⁹ Dépenses de personnel.

الى موازنة جديدة قائمة على ثقافة الالتزام الايجابي بتحقيق أهداف محددة سلفاً¹⁰ عند انفاق أرصدة الاعتمادات المخصصة لبرامج معينة.

يتبين من خلال ذلك أن اقرار موازنة السنة المقبلة¹¹ يتم مبدئياً خلال السنة الراهنة¹²، على أن تبدأ الحكومة في بداية سنة الموازنة بالانفاق في حدود الاعتمادات الاجمالية المرصدة للبرامج لتنفيذ أهداف محددة، ويقوم البرلمان في السنة اللاحقة¹³ لانتهاء سنة الموازنة بالرقابة على حسن التنفيذ وفعاليتها وكفاءته. وقد تم بذلك التخفيف من تدخل البرلمان وموافقته المسبقة فيما خص اعداد الموازنة لجهة حصرها باعتمادات برامج اجمالية في مقابل تفعيل رقابته اللاحقة على حسن تنفيذها وتحقيق الأهداف المرجوة، وذلك من خلال التصويت على مشروع قانون قطع الحساب¹⁴ مرفقاً بالتقارير السنوية لقياس الأداء¹⁵ وذلك بعد اصدار ديوان المحاسبة حكمه فيما خص كيفية تنفيذ الموازنة.

ولكن في سبيل تحقيق كل ذلك تطلب الأمر تعديل طريقة اعداد الموازنة وهيكلتها والتي كانت اعتماداتها موزعة على أساس الوزارات وذلك في سبيل ايجاد آلية يمكن من خلالها تحديد برامج ملائمة لسياسات عامة كي يصار الى تخصيصها باعتمادات. وكان يوجد خيارين للوصول الى تحقيق ذلك الأول يستوجب اعادة النظر في تنظيم الوزارات وهيكلتها الادارية ودمجها عند اللزوم بما يتوافق مع الهدف المنشود الأمر الذي يتطلب وقتاً وجهداً مضاعفاً، أما الخيار الثاني الذي جرى اعتماده اقتصر على تعديل وظيفي بما يتلاءم مع ثقافة الأهداف ومفهوم البرامج التي يتم تحديدها ويكون مطلوباً تنفيذها. وقد جرى لهذه الغاية وضع موازنة تأخذ بعين الاعتبار البعدين المتعلقين بطبيعة النفقة ووجهة انفاقها في آن معا (يراجع الرسم البياني رقم 1).

وقد جرى ذلك من خلال تضمين الموازنة في مراحل اعدادها استراتيجية لكل مهمة¹⁶ تتطابق مع سياسات عامة تتولاها وزارة واحدة أو عدة وزارات وأهدافاً¹⁷

على سبيل المثال الهدف المتعلق بزيادة ارتياد المكتبات العامة بالنسبة لوزارة الثقافة.¹⁰

¹¹ N+1.

¹² N.

¹³ N+2.

¹⁴ Loi de règlement.

¹⁵ Les rapports annuels de performance (art. 54).

¹⁶ Mission (Unité de vote parlementaire). 32 Missions du budget général (loi de finance pour 2013) : Action extérieur de l'État - Administration générale et territoriale de l'État - Agriculture, Alimentation, forêt et affaires rurales - Aide publique au développement - Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation- Conseil et contrôle de l'État – Culture – Défense - Direction de l'action du gouvernement - Ecologie, Développement et aménagement durables – Economie - Egalité des territoires, logement et ville - Engagements financiers de l'État- Enseignement scolaire - Gestion des finances publiques et des ressources humaines - Immigration, asile et intégration – Justice - Médias, Livres et industries culturelles - Outre-Mer - Politique des territoires - Pouvoirs publics – Provisions - Recherche et enseignement supérieur - Régimes sociaux et de retraite - Relations avec les collectivités territoriales - Remboursements de dégrèvements – Santé – Sécurité – Sécurité civile - Solidarité, insertion et égalité des chances - Sport, Jeunesse et vie associative - Travail et emploi. Sans oublier les Missions des Budgets annexes et des comptes spéciaux.

¹⁷ Objectifs.

للبرامج¹⁸ التي تتضمنها كل مهمة¹⁹ وتعيين مسؤول لكل برنامج²⁰ يكون مديرا له وعاقدا لنفقاته في آن معا. ورصدت موازنة تشغيلية²¹ لكل برنامج وأنشطته المتفرعة عنه²² وهي تتضمن اعتمادات مخصصة لتحقيق الأهداف الرئيسية والفرعية من قبل وحدات تنفيذية رئيسية وفرعية²³ تتسلسل في مسؤولياتها ويكون على رأس كل منها مسؤول اداري²⁴. (يراجع الرسوم البيانية رقم 2 و3 و4 و5 و6 و7).

يبقى أن نشير الى أن المسؤولين عن البرامج ومتفرعاتها يكونون عرضة للمساءلة أمام محكمة التأديب المالي²⁵ التي تنعقد في ديوان المحاسبة ويترأسها رئيس ديوان المحاسبة وتتألف هذه المحكمة المختلطة من ستة قضاة من أعلى الدرجات في محاكمهم من ضمنهم مستشارين في مجلس الدولة. وثمة عقبات وعوائق تعاني منها هذه المحكمة ان لناعية الامكانات البشرية كونها تتألف من ستة قضاة فقط يبتون في خمسة أو ستة ملفات سنويا ولناعية نظامها القانوني الذي لا يجيز لها مساءلة عاقدى النفقة الذين لهم دور سياسي كالوزراء ورؤساء البلديات والمجالس اللامركزية المنتخبين.

¹⁸ Programmes (Unité de spécialité).

¹⁹ La mission contient les programmes.

²⁰ Responsable du programme.

²¹ BOP (Budget opérationnel du programme).

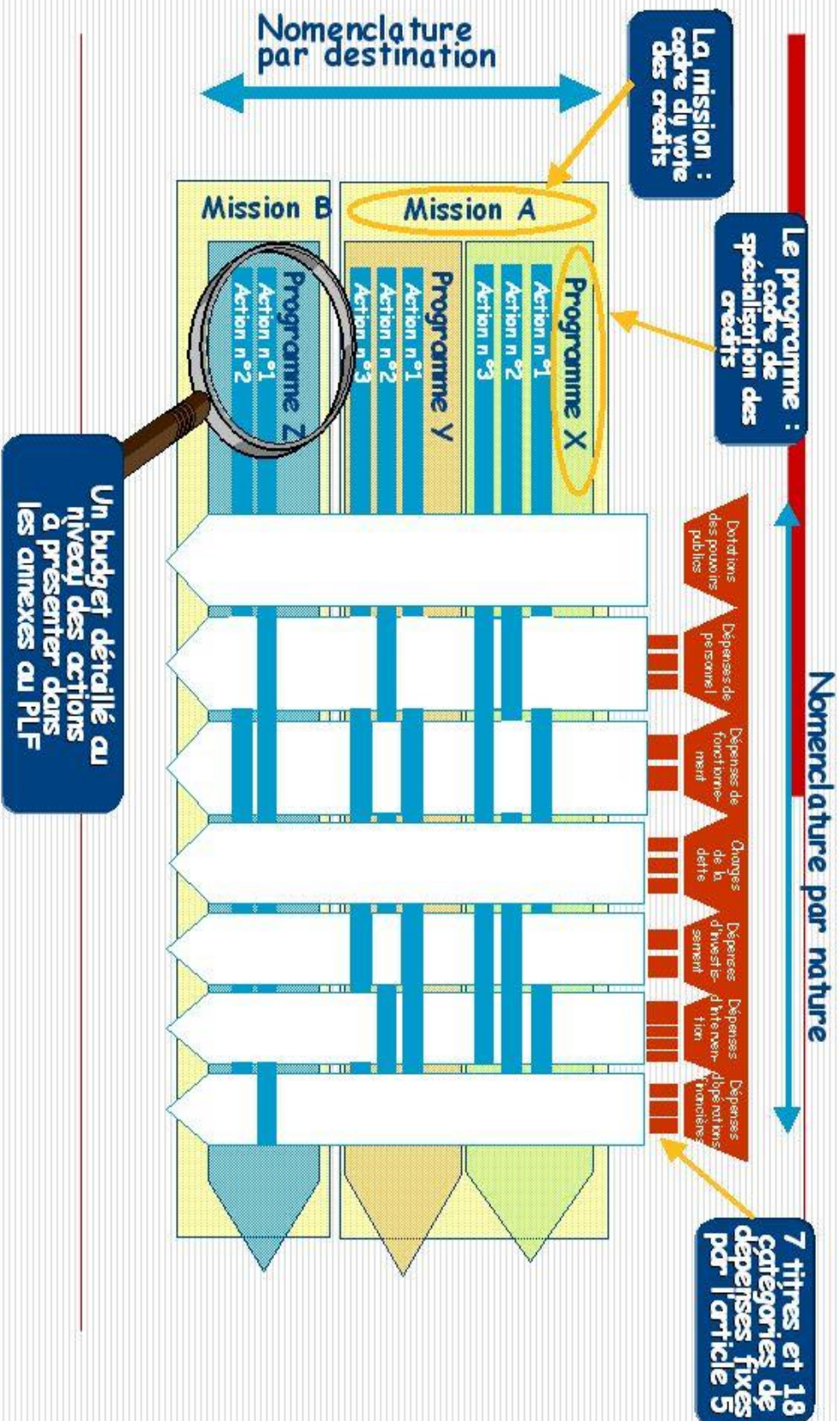
²² Actions.

²³ Unité opérationnelle (UO).

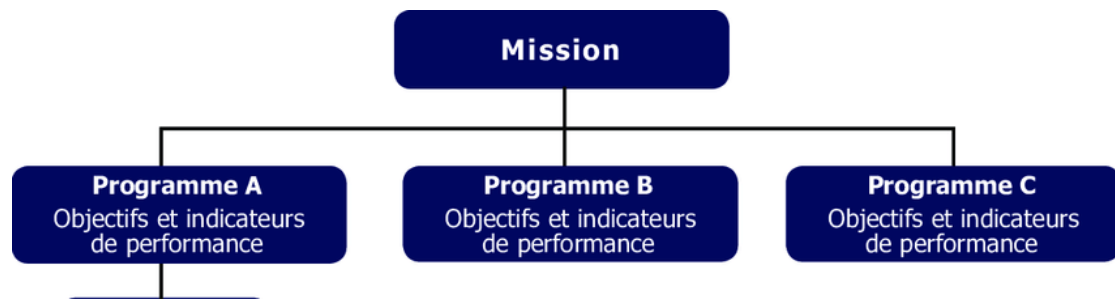
²⁴ Responsable du budget opérationnel du programme : R (BOP) et Responsable de l'Unité opérationnelle : R (UO).

²⁵ Cour de discipline budgétaire.

Un budget à deux dimensions

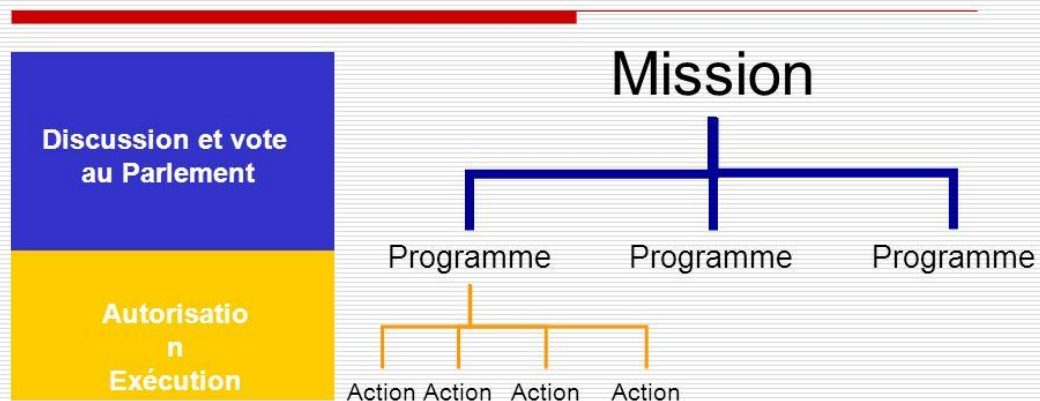


الرسم البياني رقم 2



الرسم البياني رقم 3

Les grands principes de la LOLF



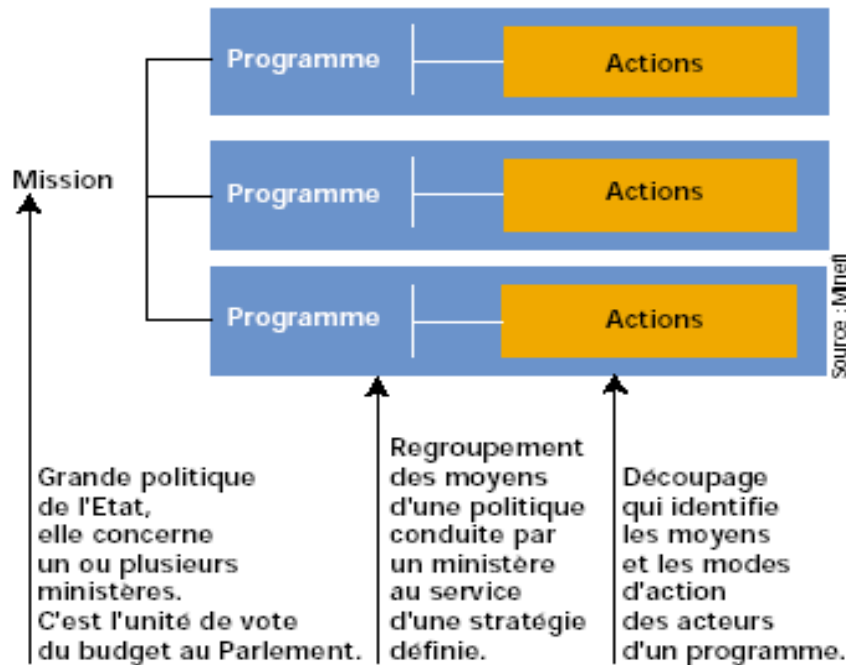
Le budget de l'Etat est structuré selon trois niveaux :

Mission (32 missions)

Programme (125 programmes)

Action

الرسم البياني رقم 4



La nouvelle chaîne de responsabilité

Le responsable de programme est garant à l'échelle nationale de la mise en œuvre et de la performance de son programme. Sur le terrain, il en délègue la gestion à un responsable de budget opérationnel de programme (BOP).

Tout comme le responsable de programme, **le responsable de BOP** gère une enveloppe globale de moyens (crédits et personnels) et s'engage sur des objectifs opérationnels à atteindre. Il répartit les moyens dont il dispose entre les différentes unités opérationnelles (UO) qui mettent en œuvre les activités définies dans le BOP.

الرسم البياني رقم 5

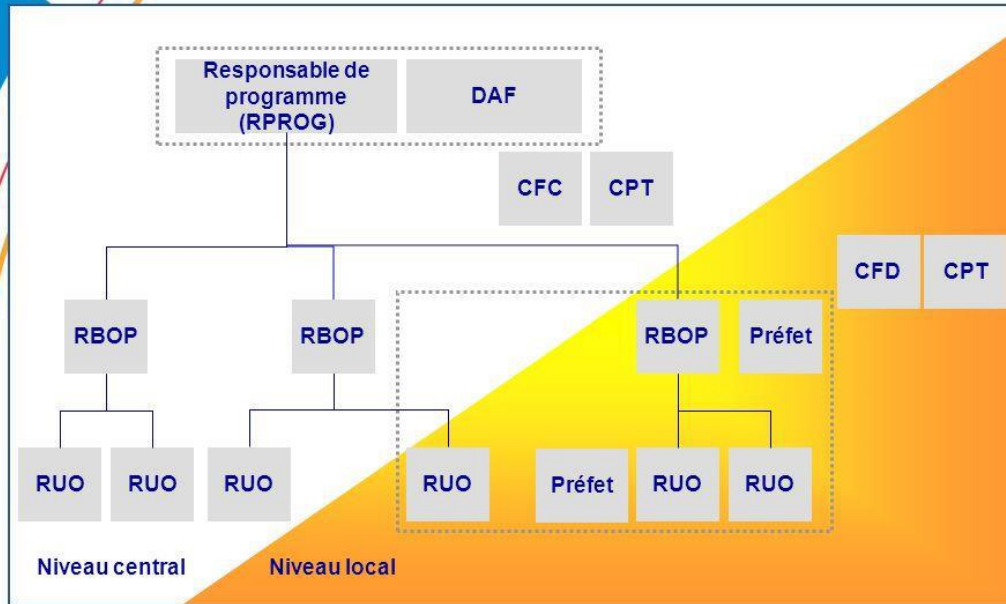


Le dialogue de gestion se déroule :

- entre le responsable de programme et les directeurs des affaires financières, des ressources humaines, etc. ;
- entre le responsable de programme et le responsable de budget opérationnel de programme ;
- entre le responsable de budget opérationnel et ses unités opérationnelles, les préfets, le contrôleur financier en région, etc.

الرسم البياني رقم 6

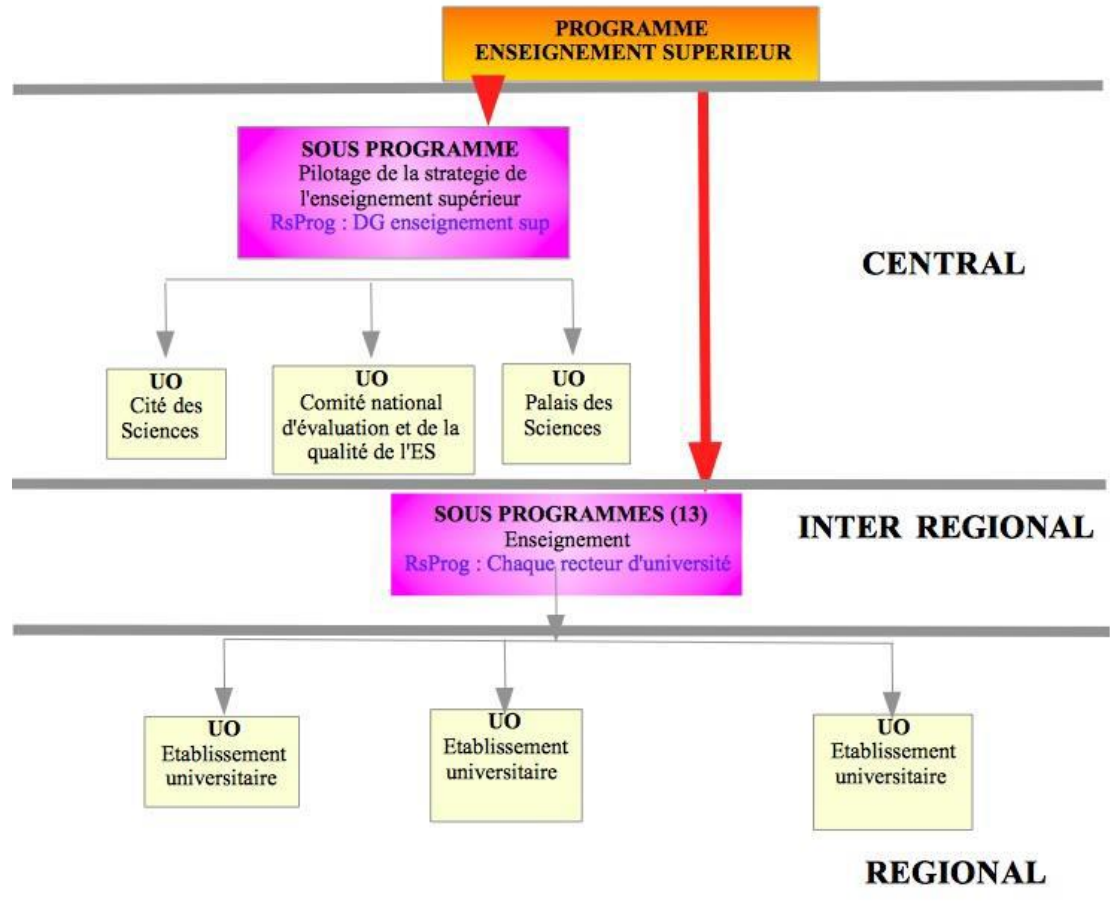
Les acteurs de la dépense dans la LOLF



RBOP Responsable de budget opérationnel de programme
RUO Responsable d'unité opérationnelle

CFC/D Contrôleur financier central/déconcentré
CPT Comptable

الرسم البياني رقم 7



الفقرة الثالثة

التحول الى موازنة البرامج والأداء في لبنان

يعتمد لبنان موازنة البنود التي يصار الى اقرارها والتصويت عليها بندا بندا من قبل البرلمان. وتشكل هذه الموازنة التقليدية وسيلة لضبط الانفاق الحكومي لناحية الالتزام بوجهة الانفاق المحددة من حيث النوع وعدم تجاوز حدود الاعتمادات المرصدة في الموازنة من حيث القيمة.

ويفتقر هذا النوع من الموازنة الى رؤية واضحة شاملة وشفافة مبنية على خطط استراتيجية لتحقيق أهداف ونتائج يمكن الرقابة على تحقيقها من خلال مقاييس ومعايير ومؤشرات موضوعية وعلمية لتقييم الاداء الحكومي وقياس الكفاءة والفعالية في السياسات العامة المنفذة. فالاعتمادات المالية على ضآلتها لا ترصد في أغلب الأحيان حيث يتوجب تحقيقاً لأهداف انمائية واجتماعية واقتصادية. لذلك فان جهود الإصلاح المالي تتطلب الانتقال الى موازنة البرامج والاداء وتضمينها مهام حديثة وعصرية وبرامج رائدة ونوعية تستهدف ايجاد الحلول الملائمة للمشاكل الظرفية والبنوية المزمنة التي تعاني منها الدولة اللبنانية في محاولة لوقف الهدر المالي والفساد الاداري والتهرب الضريبي والانهيال الاقتصادي والافلاس المصرفي والتضخم النقدي والتفاوت المناطقي والتصحّر البيئي والاضطراب الاجتماعي والقصور الانمائي والضمور الحضاري والاضمحلال الثقافي.

ويتطلب التحول الى موازنة البرامج والأداء "تبويب الموازنة على أساس الوظائف التي تقوم بها الدولة- أية دولة- وتضمين كل وظيفة منها البرامج والأنشطة الرئيسية, وتحديد أهداف كل منها , بالاضافة الى تحديد معايير ومؤشرات كمية ونوعية لها, تستخدمها الادارة للتأكد من تحقق تلك الأهداف وقياس أداء الادارات التنفيذية المختلفة.... لاحداث نقلة نوعية مميزة وتطوير النظرة الى الموازنة وتحويلها, من موازنة تقليدية قائمة على ثقافة الوسائل المتاحة الى موازنة جديدة قائمة على ثقافة الأهداف المرجوة"²⁶.

ويستوجب ذلك برأينا وضع خارطة طريق اصلاحية تتضمن مرحلة انتقالية يصار من خلالها الى تأمين الأرضية اللازمة للمهدة لعملية هندسة الموازنة وتعديل

القاضي بسام وهبه, أهمية التحول الى موازنة البرامج والأداء, السابق ذكره. 26

هيكليتها بشكل جذري واتباع خطوات عملية لناحية اعدادها ووضعها موضع التنفيذ وذلك على الشكل التالي:

أولاً: المرحلة الانتقالية :

وضع خطة استراتيجية ثلاثية أو خماسية لمعالجة الأزمات الحالية التي تعصف بالدولة وتهدها بالانهيار يتم تنفيذها في المرحلة الانتقالية التي تسبق وضع موازنة الأداء موضع التنفيذ تتضمن المحاور التالية :

- ايجاد الحلول الملائمة لأزمة المديونية العامة بما يعيد الاعتبار للدولة اللبنانية كدولة تعمل على الوفاء بالتزاماتها تجاه مواطنيها وتجاه المجتمع الدولي وتجاه دائنيها المحليين والاقليميين والدوليين.

- وضع خطة طوارئ لمعالجة أزمة الحسابات المصرفية وانقاذ القطاع المصرفي المهدد بالافلاس مع ضرورة الحفاظ على نظام السرية المصرفية الذي يشكل عصب القطاع.

- الدعوة الى ورشة عمل وطنية كبرى تنخرط فيها الجهات الرسمية كافة وفعاليات اقتصادية ومصرفية ومن المجتمع المدني في محاولة لايجاد رؤية وهندسة بنوية جديدة لمهام وزارية عصرية تتلاءم مع سياسات عامة تؤمن دورا فاعلا وفعالا ورياديا للدولة ومحاكاة لموازنة مستقبلية تتضمن تصورا أوليا لبرامج وأهداف ومعايير ومؤشرات أداء.

- اقرار قانون اللامركزية الادارية الموسعة بما يؤمنه من مشاركة أهلية محلية ديموقراطية فاعلة، ونهضة انمائية واقتصادية متوازنة، ورافعة اصلاحية خدمتية بناءة. ويستوجب ذلك محاكاة جديدة لنظام عصري يأخذ بعين الاعتبار متطلبات الديموقراطية التشاركية²⁷ ومركزاتها.

- اعادة تنظيم الادارات العامة على ضوء المهام الجديدة المستحدثة وتعديل ملاكاتها وتوصيف وظائفها وتسريح فائض موظفيها، مع ما يتطلبه ذلك من تفعيل عمل المعهد الوطني للادارة وقرار نظام وظيفي عصري عماده الأهلية العلمية والكفاءة المهنية وازالة المحسوبيات والزبائنيات في تولي المهام الوظيفية لبناء الثقة والتفاعل الايجابي في العلاقة بين المواطن - والموظف على أساس قاعدة رابح-رابح.

- تعزيز دور أجهزة الرقابة وخصوصا ديوان المحاسبة ورفده بالامكانيات والموارد المالية والتقنية والبشرية اللازمة لتفعيل دوره في تأدية المهام المنوطة به في عملية

²⁷ Démocratie participative.

رقابة الاداء²⁸ وهي الخطوة العملية الأساسية لمواكبة استحداث موازنة البرامج الأداء.

- وضع قانون عصري للشراء العام واستحداث قانون يؤمن متطلبات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تمويل البنية التحتية والمشاريع الاستثمارية في مجالات استراتيجية محددة كقطاعات الطاقة الكهربائية والمائية والنفطية والاتصالات السلكية واللاسلكية والاقتصاد الرقمي.

- تفعيل أجهزة الاحصاء المركزي وتأمين المتطلبات اللازمة لمكننة الدولة وعصرنتها من خلال الحوكمة الالكترونية والاثبات الالكتروني وحق الوصول الى المعلومات والشباك الواحد ووسيط الجمهورية.

- تعديل النصوص القانونية والتنظيمية اللازمة للتحويل الى موازنة الأداء على أن لا توضع موضع التنفيذ الا بعد انتهاء المرحلة الانتقالية.

ثانيا: متطلبات موازنة الأداء :

يتطلب اعداد موازنة الأداء ووضعها موضع التنفيذ اتباع الخطوات العملية التالية:

- 1- تحديد الخدمات والنشاطات التي تؤديها الجهات التنفيذية وتصنيفها الى مهام.
- 2- تحديد البرامج وتعيين المسؤولين عنها: ينبغي أن يصار الى تحديد برنامج أو عدة برامج تتضمنها كل من المهام وتقسيم البرامج الى مشاريع أو أنشطة فرعية لكل منها أهداف فرعية متصلة بالهدف الرئيسي. وأن يصار الى تعيين مسؤول خاص عن النفقات لكل برنامج يتمتع بصلاحيه نقل الاعتمادات بين الاجزاء والبنود وبين النفقات الادارية والاستثمارية من أجل تسهيل الوصول الى الهدف، وفي المقابل عليه أن يقدم تقارير دورية بشأن تنفيذ البرامج ومدى تقدمها.
- 3- تحديد أهداف البرامج وترتيبها ضمن سلم أولويات محدد، وتحديد الأنشطة المتفرعة عنها بما يتناسب مع خصائص كل منها. وينبغي أن تكون أهداف واضحة ودقيقة وقابلة للقياس تستند الى معايير علمية وموضوعية ومؤشرات رقمية وحسابية.

4- تنفيذ البرامج بكفاءة وفي الوقت المناسب، ويتطلب ذلك وضع معايير ومؤشرات خاصة لتقييم مدى بلوغ الأهداف الرئيسية والأهداف الفرعية. والمعيار "كناية عن نظام قياس، يتضمن القواعد التي يجري على أساسها تقييم أداء كل برنامج من برامج الموازنة وكل نشاط من الأنشطة المرتبطة به، وفقا لطبيعة ونوع كل منها. أما المؤشر فهو الوسيلة التي يستخدمها المعيار لقياس النتائج المحققة وتحديد مقدارها،

²⁸ Contrôle de performance.

بدقة ووضوح. والمعيار, كنظام سابق للمؤشر كوسيلة, وان كانا مرتبطين عضويا مع بعضهما بعضا كونهما يعملان سويا لتحقيق غاية واحدة هي قياس الأداء²⁹. وتتنوع هذه المؤشرات بين مؤشرات انجاز كمية تدل على الانجاز وتحقيق الأهداف, ومؤشرات نتائج نوعية وأخرى يتم من خلالها تقييم الأثر النهائي للمشروع أو البرنامج.

5- اختيار وحدة ملائمة لقياس الأداء لكل خدمة أو نشاط, فيحدد لكل هدف معيار واحد أو أكثر, وهو كناية عن نظام قياس, يتضمن القواعد التي يتم على أساسها تقييم أداء كل برنامج من برامج الموازنة وكل نشاط من الأنشطة المرتبطة به. أما المؤشر فهو الوسيلة التي يستخدمها المعيار لقياس النتائج المحققة وتحديد مقدارها, بدقة ووضوح.

6- وجود نظام متابعة يسمح بتحديد ما تم إنجازه ومقارنته بما تم التخطيط لإنجازه.

7- يقتضي أن تقوم الحكومة باعداد الموازنة وتبويبها تبعا للأهداف والغايات التي ترصد من أجلها الاعتمادات المالية وتكاليف البرامج والمشاريع المقترحة للوصول الى تلك الأهداف وعدد الوحدات التي أنجزت أو ستنجز من كل برنامج في الوقت المحدد وتكاليفها. ويتطلب هذا التبويب وجود جهاز رقابي فعال يقوم بتقديم تقارير شهرية وسنوية من أجل متابعة مسار المشروع ومراحل إنجازه وتكاليفه والعقبات التي تواجهه عن كثب.

8- تقرر موازنة الأداء من المجلس النيابي بما تتضمنه من مهام وبرامج وأهداف ومعايير ومؤشرات واعتمادات مخصصة لتحقيقها.

9- يتولى مجلس النواب في مرحلة لاحقة الرقابة على كفاءة الحكومة في تنفيذ الموازنة وتقييم مدى فعاليتها في تحقيق أهداف البرامج وأنشطتها المتفرعة عنها. ويتم ذلك من خلال قانون قطع الحساب المبني على قرار صادر عن ديوان المحاسبة فيما خص كيفية تنفيذ الموازنة والمستندات والتقارير اللازمة لتقييم الأداء.

يبقى أن نشدد في الختام على أن الإصلاح المالي الحقيقي يتطلب من المسؤولين احساسا بالمسؤولية والتزاما بحملها وتفهما جديا لوجع المواطنين ومعاناتهم وجرأة وشفافية لمصارحتهم بحقيقة الأرقام مهما حملته من واقع أليم على اعتبار أنهم أصحاب الحق والسيادة والممولين الأساسيين لخزينة الدولة. ويستوجب ذلك معرفة وتخطيط وقيادة وإرادة تغيير الواقع إلى ما هو أفضل, توصلنا الى ضبط عجز الموازنة وتفعيل عمل الادارات العامة وزيادة انتاجيتها وترشيد نفقاتها ... ومسيرة الألف ميل تبدأ بخطوة واثقة في الطريق الصحيح وليس بكلمات مجوفة من معانيها وخطابات شعبية وشعارات رنانة.

القاضي بسام وهبه, أهمية التحول الى موازنة البرامج والأداء, السابق ذكره. 29

