

تقديم عام لمنظومة التّصرف في الميزانيّة حسب الأهداف

عبد الكريم فرح – مدير عام بوزارة الشؤون الدينية
ماي 2016

مقدمة

* تمّ منذ 2004 الانطلاق في برنامج إصلاح عام للميزانية من خلال تنقيح القانون الأساسي للميزانية (الفصل 11 جديد) الذي أدرج ولأوّل مرة مفهوم رصد الاعتمادات حسب البرامج والمهمّات.

وتشمل البرامج الاعتمادات المخصّصة لعملية أو لمجموعة متناسقة من العمليات الموكولة إلى رئيس إدارة قصد تحقيق أهداف محدّدة ونتائج يمكن تقييمها.

وبذلك تم الانتقال من مفهوم الميزانية التي تعتمد على الوسائل
دون التدقيق في الأهداف إلى مفهوم الميزانية التي تعتمد البرامج
لتحقيق الأهداف أو المهمات بذلك تم ربط الاعتمادات بالنتائج.

*اعتمدت تونس المرحلية والتدرّج في تركيز المنظومة بهدف تقييم التجربة قبل تعميمها وذلك وفقا للجدول الزمني التالي:

* في سنة 2008 تمّ إعداد المخطط المديرى للمنظومة والأدلة المنهجية الخاصة بها. وصادقت عليها اللجنة الوزارية لتنسيق وقيادة مشروع تطوير التصرف في ميزانية الدولة حسب الأهداف في 03 جوان 2010.

* في سنة 2010، وعند إعداد مشروع ميزانية الدولة
لسنة 2011 تم إدراج 05 وزارات نموذجية ضمن الدفعة
الأولى وهي وزارة الفلاحة ووزارة الصحة ووزارة
التربية ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي ووزارة
التكوين المهني والتشغيل.

*** وفي سنة 2012 تم إدراج 04 وزارات ضمن الدفعة الثانية وهي المالية والنقل والتجهيز والإسكان والصناعة.**

*** وفي نفس السنة، تمّ بمناسبة مشروع ميزانية الدولة لسنة 2013، إقرار تقديم ميزانيات كل الوزارات النموذجية (الدفعة الأولى والثانية) وفق منهجية التصرف حسب الأهداف بالتوازي مع الميزانية الاعتيادية إلى المجلس التأسيسي.**

*** في سنة 2014 تم إدراج بقية الوزارات باستثناء**

وزارات السيادة ضمن الدفعة الثالثة.

*** تقرّر في سنة 2016 إدراج وزارات السيادة ضمن**

منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف ابتداءً من

2017 وهي وزارة الداخلية ووزارة الخارجية ووزارة

الدفاع الوطني ووزارة العدل ووزارة الشؤون الدينية.

ملاحظة: سبقت بعض الدول تونس في اعتماد هذه
المنظومة منذ ثمانينيات وتسعينات القرن الماضي
وهي الولايات المتحدة الأمريكية، فرنسا، كندا،
بريطانيا، ساحل العاج، المغرب،...

تعريف المنظومة وبعض المصطلحات

1- تعريف منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف:

هي منظومة تصرّف في الميزانية تهدف إلى توظيف الإمكانيات (المادية والبشرية) ورصد الاعتمادات بأكثر نجاعة وشفافية حسب برامج وأهداف في إطار برمجة متوسطة المدى يتم على إثرها وفي كل سنة تقييم النتائج بالاعتماد على مؤشرات موضوعية لقيس الأداء «indicateurs de performance» تمكّن من تحديد المسؤوليات والمساءلة حول استعمال الموارد وتحقيق الأهداف المتعهد بها.

2- الغاية من اعتماد منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف:

أ- سلبيات المنظومة الحالية للتصرف في الميزانية:

المنظومة الحالية للتصرف في الميزانية لها العديد من السلبيات أهمّها:

*** عدم الشفافية:** حيث يقع رصد الاعتمادات على مستوى الميزانية

بحساب الباب والقسم والفصل والفقرة والفقرة الفرعية بمبلغ جملي

دون أن يقع ربط ما تم رصده بما يمكن تحقيقه من أهداف.

وبناء عليه فإن المواطن والسلطة التشريعية (البرلمان) ليس

بإمكانهما معرفة ما تمّ انجازه عبر صرف الاعتمادات بعد الترخيص

للسّطة التنفيذية.

*** عدم الوضوح في تقديم الميزانية وصعوبة في قراءتها وفهمها من قبل العموم.**

*** هي ميزانية تعتمد الوسائل وتهمل الأهداف والنتائج ولا تعتمد على مؤشرات لقيس الأداء ومعرفة مدى التقدم في تحقيق الأهداف التي تم رصد الاعتمادات من أجلها.**

*** لا تأخذ بعين الاعتبار معايير الجدوى في التصرف والفاعلية والنجاعة والمردودية وإنما يقاس المتصرف الناجح بمستوى أو نسبة استهلاك الاعتمادات.**

*** ضعف المرونة في التصرف حيث يقع تنفيذ الميزانية وفقا لتراتب وإجراءات قانونية مضبوطة (يكون همّ المتصرف وشاغله احترامها لا غير) وهي على درجة من التعقيد وفقا لطبيعة النفقة مما يساهم في بعض الأحيان في البطء في الإنجاز.**

* غياب الانخراط في تحقيق الأهداف من قبل أعوان الوزارة

(عدم وجود أهداف مرسومة ومؤشرات قياس أداء...).

* غياب المساءلة أي غياب تحميل المسؤولية الناتجة عن عدم

تحقيق الأهداف (la redevabilité).

ب – ايجابيات منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف:

لتجاوز هذه النقائص فإن منظومة التصرف في الميزانية

حسب الأهداف ترمي إلى:

*** ضمان الشفافية للمواطن والسلطة التشريعية وذلك عبر**

برامج ترصد لها اعتمادات وتضبط لها أهداف ومؤشرات لقيس

الأداء تكون واضحة وسهلة ومفهومة من الجميع.

* ضمان الجدوى والمردودية (l'efficience) والفاعلية

(l'efficacité) برصد الاعتمادات في إطار البرامج وتقييم

النتائج.

* المساءلة: وذلك عبر مساءلة رئيس البرنامج عن الإنجاز

خاصة إذا ما كانت النتائج المحققة بعيدة كل البعد عن الأهداف

المرسومة باعتماد مؤشرات قيس الأداء.

* اعتماد ميزانية تركز على تحقيق أهداف واضحة في إطار
برامج.

* اعتماد رقابة معدلة مما يتيح للمتصرف هامشا من الحرية.
* وضوح في تقديم الميزانية وسهولة في قراءتها وفهمها من
العموم.

3- تعريف بعض المصطلحات الخاصة بالمنظومة :

(1-3) المهمة: هي مجموعة برامج تساهم في تحقيق سياسة عمومية محدّدة.

ويمكن أن تتطابق مع الوزارة كما يمكن أن تتجاوز الوزارة الواحدة (مثال مهمة البحث العلمي يمكن أن تشمل عديد الوزارات).

(2-3) البرنامج: هو مجموعة من العمليات المتناسقة والمتكاملة التي تساهم في تجسيم خطة ذات مصلحة وطنية (برنامج الأداءات بوزارة المالية...) وهو وحدة اختصاص لرصد الاعتمادات تحت إشراف رئيس برنامج.

3-3) البرنامج الفرعي: هو تقسيم للبرنامج ويمكن أن يتطابق مع تقسيم وظيفي أو عمليّاتي.

ويحتوي البرنامج الفرعي على جملة الاعتمادات المطابقة لمجال تدخّل خاص أو لمجموعة من المستفيدين (مثال البرنامج الفرعي للموارد المائية ضمن برنامج المياه بوزارة الفلاحة).

(4-3) الأنشطة: هي جملة الأعمال الضرورية التي تمكّن من تنفيذ وتحقيق الأهداف بطريقة ناجعة.

وتمكّن الأنشطة من الرّبط بين الأهداف والميزانية المرسودة للبرنامج بطريقة تضمن حسن توظيف الإمكانيات بما يتيح تحسين النتائج المنتظرة.

3-5) مسؤول البرنامج : هو الحلقة الجوهرية في إطار التصرف في الميزانية حسب الأهداف.

ويعيّن مسؤول البرنامج من قبل الوزير المعني ويمارس مهام قيادة البرنامج تحت إشرافه ومسؤوليته لتحقيق الأهداف المرسومة للبرنامج.

3-6) الأهداف: الهدف هو الغرض المحدد لعملية ما (الغاية أو المرمى) وهو بذلك يعكس ما نعتزم القيام به. ويحتوي كل برنامج على عدد من الأهداف الخصوصية التي يقع ضبطها بالتناسق مع السياسات العمومية المتبعة. ويتم قياس الأهداف من خلال مؤشرات لقيس الأداء لغرض التقييم.

3-7) مؤشرات قياس الأداء: المؤشر هو قياس كمّي أو نوعي لعمليات أو أنشطة منجزة ضمن برنامج أو برنامج فرعي في إطار سياسات عمومية لوزارة معينة يمكن من معرفة (قيس) مدى تحقيق هدف معيّن والتقييم الموضوعي لمشروعية تحقيق الأداء.

وتكون متابعة المؤشر وفق جدول زمني يمكن من مراقبة تجسيم الانجازات ومقارنتها بالقيم المنشودة للهدف (valeurs cibles).

(8-3) المشروع السنوي للقدرة على الأداء:

«Le projet annuel de performance (PAP)» هو وثيقة مصاحبة للمشروع السنوي للميزانية. ويتعين أن تكون مطابقة للتقسيم البرامجي المعتمد.

ويتضمن المشروع السنوي للقدرة على الأداء التوجيهات الاستراتيجية للوزارة ومجموع الأهداف والمؤشرات المطابقة للتقسيم البرامجي.

ويتم تقديم ميزانية كل برنامج والمشروع السنوي للقدرة على الأداء ووثيقة إطار النفقات متوسط المدى ضمن وثيقة واحدة تلحق بقانون المالية.

(9-3) التقرير السنوي للقدرة على الأداء:

«Le rapport annuel de performance (RAP) »

هو وثيقة تمكّن من إبرار (تقييم) الأداء الذي تم تحقيقه بالمقارنة مع الأهداف والمؤشرات التي تم ضبطها ضمن المشروع السنوي للقدرة على الأداء بالنسبة للسنة المالية.

ويتم إعداده وفق نفس منهجية تقديم المشروع السنوي للقدرة على الأداء بغاية تيسير عملية المقارنة بين الوثيقتين.

3-10) حوار التصرف: هو مجموعة الإجراءات والنظم التي

تحدّد أساليب وطرق تبادل المعلومات في صلب هيكل عمومي
أو برنامج لغاية إحكام التصرف في الإمكانيات المتاحة قصد
تحقيق الأهداف المبرمجة.

ويمكّن حوار التصرف من إعداد وتنفيذ ميزانية البرامج
والبرامج الفرعية ومن برمجة الأنشطة واستعمال الإمكانيات
المتاحة لتحقيق أداء أفضل.

11-3 (رقابة التصرف: هي مجموعة الآليات الموضوعة تحت تصرف رئيس الإدارة ورؤساء البرامج والتي تمكن من قيادة التصرف في البرامج عند تنفيذها من حيث تحقيق الأهداف وتحليل النتائج المسجلة.

(12-3) إطار النفقات متوسطة المدى:

«Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT)»

هو أداة برمجة على المدى المتوسط تكون متحركة من سنة إلى أخرى، ويشمل 03 سنوات على مستوى التقديرات ويحتوي على توقعات النفقات وفق طبيعتها ومآلها.

ويتعين التمييز بين إطار النفقات متوسط المدى الجملي وأطر النفقات متوسطة المدى القطاعية التي تبرز توقعات نفقات الوزارة وفق البرامج والبرامج الفرعية.

المهمة: الشؤون الدينية

