تجربة موازنة البرامج والأداء في وزارة التربية والتعليم العالي – لبنان

نجلاء نخلة

خبيرة إقتصادية لدى صندوق النقد الدولي - بيروت

مقدمة

تشهد منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، كما كافة بلدان العالم، مشاريع إصلاحية واسعة في المالية العامة. وتندرج هذه الإصلاحات في إطار عمل الحكومات على تعزيز فعالية الإنفاق العام وشفافيته وتحسين جباية الضرائب وتحصيل الواردات وتخصيصها.

وتندرج موازنة البرامج والأداء ضمن إطار المحاولات الإصلاحية الهادفة إلى:

١–تفعيل الإنفاق العام وتحسين التوقعات المالية المتعددة السنوات،

٢–وضع موازنة شاملة ودقيقة تعكس السياسة الاقتصادية العامة،

٣–تفعيل مشاركة جميع الفئات في إعداد الموازنة (القطاع الخاص، المجتمع المدني، البرلمان...)،

٤–محاسبة المسؤولين على سوء تنفيذ الموازنة ومكافئتهم على حسن تنفيذها،

٥–تركيز الرقابة على المخرجات والنتائج ومقارنتها بالأهداف الموضوعة سلفاً.

لا يوجد تعريف محدّد لموازنة البرامج والأداء، فتعريفهما يرتبط إلى حد ما بالغاية التي من أجلها تمّ اعتماد هذا النوع من الموازنة. وبصورة عامة، يمكن تعريف هذه الموازنة بأنها أداة تحليلية تساهم في رسم السياسات، أما لجهة التحديد فيمكن اعتبارها أداة لأخذ القرار. وقد عمل العديد من الخبراء على إعطاء تعريف مبسط للموازنة المرتكزة على الأداء، فكان شبه إجماع على أن هذا النوع من الموازنة هو عبارة عن "تخصيص الموارد العامة لتنفيذ برامج ذات أهداف معينة مع إخضاعها لمعايير قياس الفعالية والكفاءة[١] عبر تطوير معايير محددة".

إن فكرة استخدام موازنة البرامج هي فكرة قديمة، وقد بدأت بالتبلور في الفترة التي تلت الحرب العالمية الثانية، وأخذت باكتساب المزيد من الاهتمام في العقدين الماضيين. فقد ولدت فكرة موازنة البرامج في الولايات المتحدة الأميركية، حيث بيّنت هيئة هوفر الثانية[٢] أن التصنيف الإداري وتصنيف البرامج المعتمدين في الموازنات هما على درجة عالية من الأهمية، غير أن كلاً منهما يهدف إلى تحقيق غاية مستقلة. وقد حثّت هذه الهيئة الحكومة الأميركية على خلق نوع من الانسجام بين كل من التصنيف الإداري وتصنيف الموازنة والتصنيف المحاسبي.

(١) الفعالية (Effectiveness) تعني القدرة على تحقيق مجموعة أهداف وعادة ما تحاول الإجابة على السؤال التالي: هل نقوم بالأمور الصحيحة؟ أما الكفاءة (Efficiency)، فتعني تحقيق الأهداف بأقل موارد ممكنة، وعادة ما تحاول الإجابة على السؤال التالي: هل نقوم بالأمور بشكل سليم؟

(٢) هيئة تنظيم السلطة التنفيذية من قبل الحكومة، تقرير حول الموازنة والمحاسبة، حزيران ١٩٥٥.

وطبّقت موازنة الأداء والبرامج بنجاح في بلدان عدة كفرنسا وأستراليا والمغرب، وفشلت في بلدان أخرى كسريلنكا.

أولاً: الإصلاحات المتعلقة بتحضير الموازنة ضمن إطار إصلاحات المالية العامة في لبنان

يندرج الاهتمام بموازنة البرامج والأداء في لبنان ضمن إطار إصلاحات المالية العامة. فقد شهدت المالية العامة في لبنان منذ عام ٢٠٠٧ إطلاق عدد من الإصلاحات تضمنت إصلاحات توسيع تغطية الموازنة لتشمل نفقات مجلس الإنماء والإعمار الممولة من مصادر خارجية، ونفقات الهيئة العليا للإغاثة. كما بدأ العمل على تحديث تصنيف الموازنة وعلى تحديث جهاز إدارة الدين وتطوير نظام إدارة السيولة وخلق نظام جديد لمتابعة القروض والمساعدات الدولية. ومن ضمن الإصلاحات التي أطلقت اعتماد مقاربة جديدة في تحضير الموازنة. تعتمد هذه المقاربة على وضع التوقعات المالية ضمن إطار متوسط الأمد يغطي ثلاث سنوات، ويتم الاستناد إليه في تحضير الموازنة وتنفيذها. وقد وضع هذا الإطار هدفاً عاماً هو تخفيض نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي بمستوى معيّن، وبالتالي تحقيق فوائض أولية تمكن من تحقيق هذا الهدف.

> يواجه تحضير الموازنة على مستوى الوزارات مشكلة المشاركة الضئيلة من مختلف مديريات الوزارة، فعادة ما تقوم دائرة المحاسبة وحدها بتحضير الموازنة

وقد تم الارتكاز على الإطار المالي المتوسط الأمد، إذ تضمنت تعاميم موازنات أعوام ٢٠٠٩ و٢٠١٠ و٢٠١١ سقفاً إجمالياً للإنفاق العام، لا يمكن تجاوزه لتحقيق هدف الحكومة الرامي إلى خفض نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي. كما تم تحديد سقوف الإنفاق التأشيرية لكل وزارة، على أن تحضّر كل وزارة موازنتها ضمن السقف المحدّد بحيث ستمثّل النفقات الإجمالية المقدّرة في التوقعات المالية المتوسطة الأمد السقف الأعلى الذي لا يجوز لمجموع الموازنات الإفرادية في مختلف أبواب الإنفاق أن تتجاوزه. وتسعى وزارة المالية إلى مأسسة هذه المقاربة لتحضير الموازنة والتي من شأنها أن تعزّز التخطيط المالي والاقتصادي وتربطه بالموازنة العامة.

ثانياً: وزارة التربية والتعليم العالي – تجربة ريادية لموازنة البرامج والأداء

أما على صعيد موازنة البرامج والأداء، فقد اقتصرت التجربة في لبنان، لتاريخه، على إطلاق تجربة ريادية في وزارة التربية والتعليم العالي في العام ٢٠٠٧ لتقوم بتحضير موازنتها في إطار متعدّد السنوات مع إعادة هيكلة هذه الموازنة على هيئة برامج، على أن يتم تطوير هذا الاختبار في مراحل لاحقة ليشمل عدداً أكبر من الوزارات.

١- الإطار العام لاختيار وزارة التربية لتحضير موازنة مبنيّة على البرامج والأداء

تقرّر اختيار وزارة التربية والتعليم العالي كنموذج لعدة أسباب، أهمها أن الوزارة كانت قد وضعت الإستراتيجية الوطنية للتربية والتعليم. كما أن الوزارة تملك خطة عمل مفصّلة لاستراتيجية إصلاح القطاع التربوي. وكانت الوزارة قد وضعت نظاماً شاملاً ومتقدّماً للتخطيط المالي يتيح تحديد

تكاليف المبادرات الجديدة والمترتّبات المالية وغير المالية للخدمات المتوافرة حالياً في كل القطاعات التربوية، الخاصة منها والرسمية، كما العامة والمهنية تتيح رصد المؤشرات المرتبطة بالإنفاق ورصد النتائج التربوية وتأثير الإنفاق التربوي عليها.

اقتصرت التجربة في لبنان، لتاريخه، على إطلاق تجربة ريادية في وزارة التربية والتعليم العالي في العام ٢٠٠٧ لتقوم بتحضير موازنتها في إطار متعدّد السنوات مع إعادة هيكلة هذه الموازنة على هيئة برامج

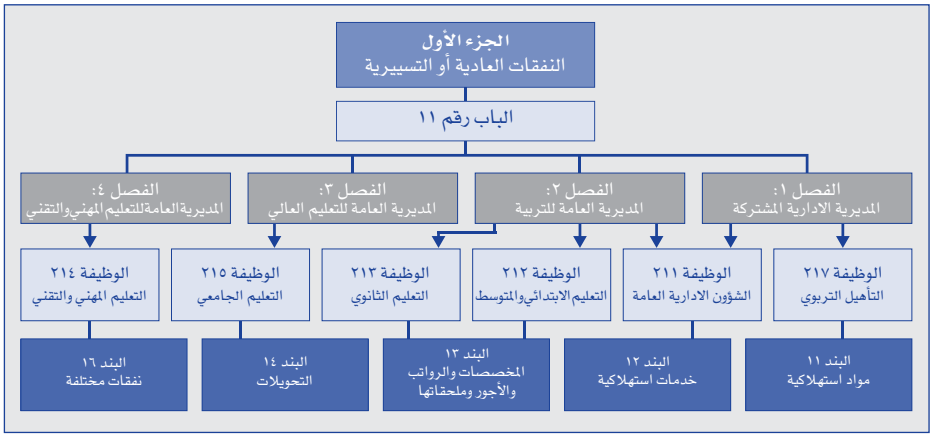
٢- واقع الموازنة الحالية في وزارة التربية والتعليم العالي - ومساعي تطويرها

تتميّز موازنة وزارة التربية والتعليم العالي بكونها الموازنة الأكبر (من حيث الاعتمادات الملحوظة لها) من بين الوزارات التي تعنى بالشأن الاجتماعي: وزارة الصحة العامة، وزارة الثقافة، ووزارة الشؤون الاجتماعية. تتركّز معظم نفقات وزارة التربية على الرواتب والأجور وملحقاتها (أكثر من ٩٠ في المئة من مجموع الموازنة الملحوظة).

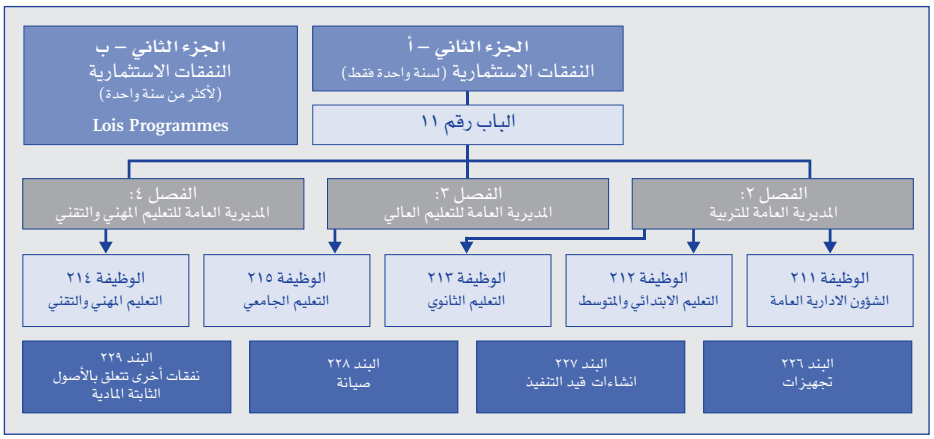
تعترض تحضير الموازنة في وزارة التربية والتعليم العالي، كما بقية الوزارات، عدة مشاكل، أبرزها:

الشكل رقم (١)

التقسيم الحالي للجزء الأول لموازنة وزارة التربية والتعليم العالي



التقسيم الحالي للجزء الثاني لموازنة وزارة التربية والتعليم العالي



- إخلال بمبادئ الموازنة العامة (مثلاً الشمولية، إذ يتم أحياناً الإنفاق من خارج الموازنة عبر سلفات خزينة).
- عدم إعطاء وظيفة محدّدة للاعتماد (مثلاً الوظيفة ٢١١ تغطي الشؤون الإدارية العامة لتسيير أعمال الإدارة، في حين ترصد في الوظائف الأخرى نفقات إدارية).
- عدم وجود تصنيف فعلي ودقيق للموازنة يتناسب مع حاجات الإدارة.
- عدم رصد اعتمادات في الموازنات لدعم التعليم والتربية، إذ اقتصرت الموازنات العشر الأخيرة على الشؤون الإدارية.
- عدم مشاركة المديريات في تحضير موازناتها، إذ إن المحاسب المكلف جمع الموازنة يقوم فعلياً بتحضيرها.
- عدم وضوح في تحديد النفقات التسييرية والاستثمارية.

مساعي تطوير الموازنة

في ظل ما تعانيه موازنة وزارة التربية والتعليم العالي من مشاكل، تمت بلورة بعض الاقتراحات العملية لتطوير موازنتها:

- اعتماد تصنيف دقيق غير استنسابي يعكس واقع الوزارة.
- توعية وتدريب المسؤولين في المديريات على قراءة دقيقة للموازنة وأصول تحضيرها.
- تحديد أكثر دقة للأجزاء يتماشى مع تطّور الخدمات التي تقدمها الوزارة. فبعض الخدمات توضع استنسابياً في أجزاء معينة لعدم وجود أجزاء خاصة بها في التصنيف الحالي.
- تفعيل الرقابة الداخلية الموجودة حالياً في الوزارة.

٣- التدابير التنظيمية المتبعة في الوزارة منذ إطلاق تجربة الموازنة المبنية على البرامج والأداء

منذ اختيارها كمشروع نموذجي لتحضير موازنة مبنية على البرامج والأداء، وضمن الإطار المتوسط الأمد للنفقات، عملت وزارة التربية والتعليم العالي على اتخاذ عدة تدابير تنظيمية لمواكبة هذا العمل. وجرى إعداد موازنة ظل تأخذ في الاعتبار البعد الجديد للإنفاق علماً أن موازنة البنود استمرت في كونها الموازنة المعتمدة رسمياً.

أ- تأليف اللجنة الفنية

ألّفت اللجنة الفنية لصوغ وتطبيق موازنة مبنية على البرامج والأداء في وزارة التربية والتعليم العالي بقرار صادر عن وزير التربية، وقام مشروع الإنماء التربوي(*) بإطلاق مساعدة تقنية لصوغ النموذج الريادي. تضم اللجنة الفنية رئيس دائرة المحاسبة في الوزارة وممثلين من جميع الوحدات، بما فيها المركز التربوي للبحوث والإنماء.

> **قامت الوزارة بنشر ثقافة الأداء والإطار المتوسط الأمد للنفقات من خلال ورش عمل تنظم للمدراء والعاملين في الوزارة، كما تم التنسيق المستمر مع وزارة المالية في تحضير الإطار المتوسط الأمد للنفقات**

ب- عمل اللجنة الفنية

عقدت اللجنة الفنية اجتماعات أسبوعية لإنجاز العمل بحسب الجدول الزمني المحدد. خضعت اللجنة لعدة ورش عمل وحلقات تدريب حول الموازنة المبنية على البرامج والأداء، النماذج المنطقية،

ومؤشرات الأداء الأساسية. قدمت جميع التقارير وتم عرض هيكلية البرامج المقترحة والنماذج المرفقة للمسؤولين في وزارة التربية وللأشخاص المتابعين لسير العمل في كل من وزارتي التربية و المالية.

٤- وضع النموذج الأولّي للموازنة وتطوير القدرات في الوزارة

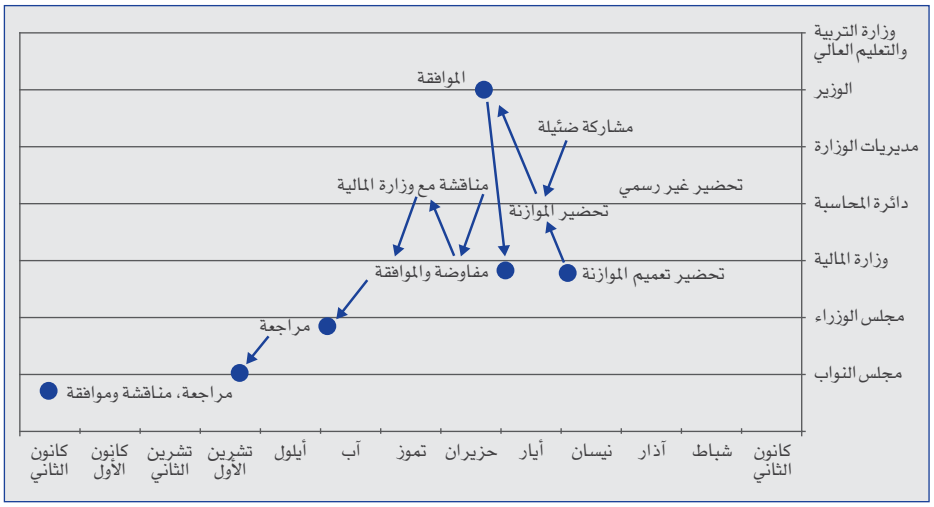
قامت اللجنة الفنية في الوزارة بتحضير نموذج الإطار المتوسط الأمد للنفقات العائد لأعوام ٢٠٠٩-٢٠١١، كما شرحت النموذج لجميع إدارات الوزارة. وتم تدريب أفراد اختيروا من جميع الوحدات في الوزارة، على المفاهيم الأساسية للإطار المتوسط الأمد للنفقات، وذلك لضمان أكبر مشاركة ممكنة في عملية إعداد الموازنة الريادية. قامت الوزارة بنشر ثقافة الأداء والإطار المتوسط الأمد للنفقات من خلال ورش عمل تُنظّم للمدراء والعاملين في الوزارة، كما تم التنسيق المستمر مع وزارة المالية لضمان سير العمل في وزارة التربية كوزارة ريادية في تحضير الإطار المتوسط الأمد للنفقات.

> جرى إعداد موازنة ظل تأخذ في الاعتبار البعد الجديد للإنفاق علماً أن موازنة البنود استمرت في كونها الموازنة المعتمدة رسميا

أ- موجز عن مكونات الموازنة المبنية على الأداء والبرامج ومقاربة بينها وبين الموازنة الحالية

يُظهر الشكل أدناه الآلية الحالية لتحضير الموازنة في لبنان بالتواريخ وبحسب الجهات المعنية؛ فيبدأ تحضير الموازنة حين ترسل وزارة المالية تعميم الموازنة إلى الوزارات في شهر نيسان من كل سنة. تحضِّر الوزارات موازناتها، وتناقشها مع وزارة المالية في الفترة الممتدة من حزيران إلى أيلول. يواجه تحضير الموازنة على مستوى الوزارات مشكلة المشاركة الضئيلة من مختلف مديريات الوزارة، فعادة ما تقوم دائرة المحاسبة وحدها بتحضير الموازنة. ترسل وزارة المالية مشروع الموازنة إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليه في أيلول، وإلى مجلس النواب في منتصف تشرين الأول للمراجعة والمناقشة والموافقة. يناقش مشروع الموازنة في مجلس النواب حتى نهاية كانون الأول، وعندما يصدَّق في المجلس يتحول المشروع إلى قانون الموازنة.

الشكل رقم (٢)
الآلية الحالية لتحضير الموازنة

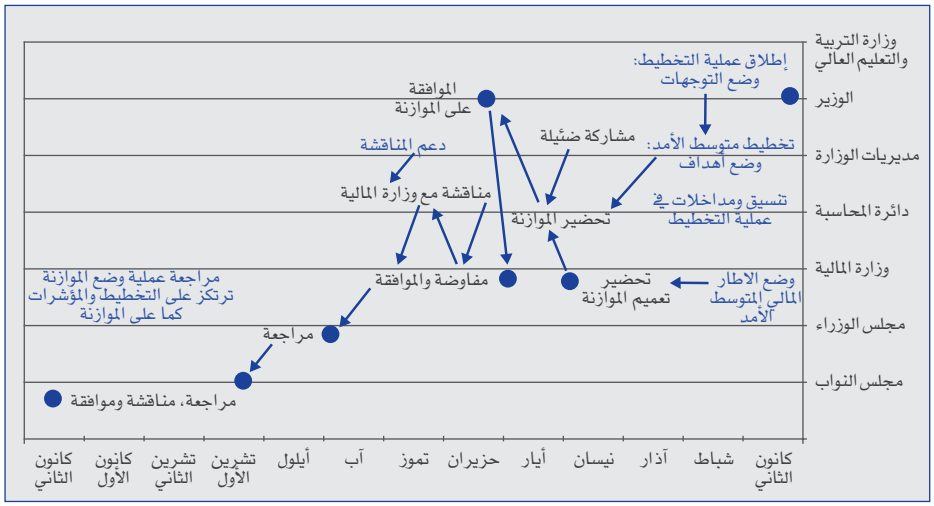


نظراً إلى صعوبة وبطء وتيرة تعديل القوانين في لبنان[٣]، صمّمت موازنة البرامج والأداء في وزارة التربية والتعليم العالي ضمن آلية موقتة لا تتطلب تعديلات قانونية، ولكنها تحسّن كثيراً عملية تحضير الموازنة على كل المستويات. تنطلق هذه الآلية من ضرورة إشراك كل المعنيين في عملية تحضير الموازنة، فلا ينحصر دور الوزير في الموافقة على الموازنة بعدما يتم تحضيرها من قبل دائرة المحاسبة، بل يتبنى شخصياً إطلاق عملية التخطيط وتحديد التوجّهات العامة للموازنة. أما مديريات الوزارة، فتقوم بدورها بوضع الأهداف وتتبنّى عملية التخطيط المتوسط الأمد؛ وبذلك تساهم بدعم عملية مناقشة موازنة الوزارة مع وزارة المالية. أما دائرة المحاسبة، فلا تعدّ الموازنة منفردة بل تعمل على التنسيق بين مختلف المديريات، وتساهم فعلياً في عملية التخطيط. وبذلك، مع مرور الوقت، تركز عملية وضع الموازنة على التخطيط والمؤشرات، وليس على أرقام الموازنة فقط كما هو الوضع حالياً.

> **نظراً إلى صعوبة وبطء وتيرة تعديل القوانين في لبنان، صمّمت موازنة البرامج والأداء في وزارة التربية والتعليم العالي ضمن آلية موقتة لا تتطلب تعديلات قانونية، ولكنها تحسّن كثيراً عملية تحضير الموازنة على كل المستويات. تنطلق هذه الآلية من ضرورة إشراك كل المعنيين**

الشكل رقم (٣)

الآلية الموقتة لموازنة البرنامج والأداء (لا تتطلب تعديل قوانين)
تفعيل دور جميع المعنيين بعملية تحضير الموازنة



ب- عرض النموذج الأولّي لموازنة الأداء والبرامج في وزارة التربية والتعليم العالي

في إطار تحضير نموذج موازنة البرامج والأداء في وزارة التربية والتعليم العالي، توزّع العمل في الوزارة عبر أربعة برامج: البرنامج الأول: إدارة الوزارة وتنظيمها؛ البرنامج الثاني: التعليم العام؛ البرنامج الثالث: التعليم العالي؛ البرنامج الرابع: التعليم المهني والتقني.

في المرحلة الأولى اقتصر العمل على البرنامج الثاني، التعليم العام، على أن يتم العمل على البرامج

(٣) يفترض الانتقال إلى موازنة البرامج والأداء في لبنان تعديلات قانونية تواكب هذا الإصلاح وتترافق معه، إذ يجب وضع الإطار التنظيمي الجديد في إطار قانون مالي جديد. وقد أظهرت عدة تجارب أن الأطر المالية الجديدة تستند إلى أطر قانونية لإجبار الحكومة على توخّي المصداقية في العمل والتقيد بالحكم الرشيد. فالفكرة الأساسية هي وضع قواعد وإجراءات تحاسب الحكومة إذا أخلت بمسؤولياتها المالية.

الأخرى في مراحل لاحقة. وعليه، قسّم البرنامج الثاني (التعليم العام) بدوره إلى أربعة برامج فرعية: البرنامج الفرعي ٢-١: إنفاق لادارة البرنامج ونفقات غير مباشرة؛ البرنامج الفرعي ٢-٢: إنفاق على مستوى المدرسة ابتدائي ومتوسط؛ البرنامج الفرعي ٢-٣: إنفاق على مستوى المدرسة- ثانوي؛ والبرنامج الفرعي ٢-٤: التعليم الخاص.

في ما يلي نموذج عن الصيغة الجديدة المقترحة لتقديم أرقام موازنة البنود في وزارة التربية بطريقة تتناسب وموازنة البرامج والأداء.

ت- النماذج المقدّمة في تقديم الموازنة المبنية على البرامج والأداء

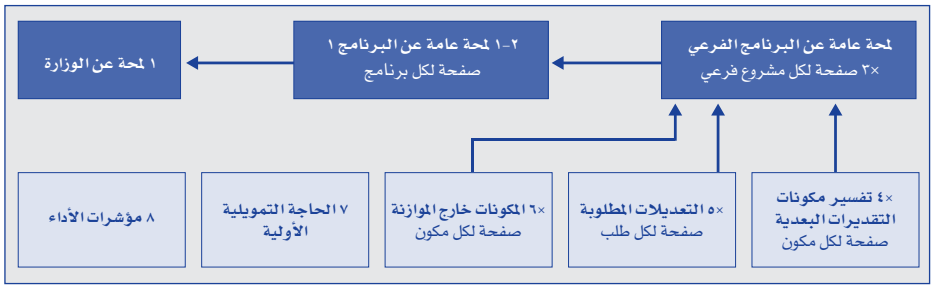
الشكل رقم (٤)

هيكلية البرنامج في وزارة التربية والتعليم العالي للموازنة المبنية على برنامج الأداء

تُقدّم مع الموازنة المبنية على البرامج والأداء عدة نماذج أبرزها النموذج الأول الذي يعطي لمحة عامة عن الوزارة. تلي هذا النموذج نماذج أخرى يلخّص كل منها البرامج والبرامج الفرعية. كما تقدّم نماذج عن كل من التقديرات البعدية، والتعديلات المطلوبة على الموازنة، والمكوّنات من خارج الموازنة، فضلاً عن مؤشرات الأداء والحاجات التمويلية الأخرى.

الشكل رقم (٥)

لمحة عامة عن النماذج التي تقدّم في الموازنة المبنية على البرامج والأداء



٥- الانجازات والمعوقات

تمّ تحقيق عدد من الانجازات ضمن إطار التجربة الريادية لموازنة البرامج والأداء في وزارة التربية أبرزها التالي:

- وضع التقديرات البُعدية للسنوات ٢٠١٠-٢٠١١،
- إعادة صياغة أرقام الموازنة ضمن هيكلية البرامج والبرامج الفرعية،
- تضمين الموازنة سياسات تربوية محددة وتقدير تكلفتها،
- حيازة وزارة التربية على نموذج أولي لموازنة البرامج والأداء يمكنها تطويره والبناء عليه كما يمكن تعميمه على الوزارات الأخرى.

أما أبرز المعوقات فيمكن تلخيصها كالأتي:

- عدم إمكانية التوسع في التدريب، فقد أخضعت اللجنة الفنية للتدريب المستمر ولكن لم تتوفر إمكانية التدريب الشامل لعدد أكبر من المعنيين،
- محدودية المشاركة وتبني المشروع.: على الرغم من حماسة اللجنة الفنية للعمل، اظهر المدراء من خارج اللجنة اهتماماً أقل – وهذا أمراً متوقعاً في هذا النوع من المشاريع الريادية حيث يكتفي المدراء بمشاركة ممثلين عنهم في اللجان الفنية.

الأولويات والتوصيات

- توسيع مشاركة موظفي الوزارة، وخاصة الكوادر العليا، في التجربة الريادية لتتعدّى أعضاء اللجنة الفنية،
- العمل على وضع خطط تنفيذية لتحقيق الأولويات التربوية،
- تفعيل التنسيق والتواصل مع وزارة المالية ووزارات أخرى،
- ربط التجربة الريادية لموازنة البرامج والأداء بالموازنة الفعلية، فالعمل يتطلب جهداً كبيراً ومثابرة اللجنة الفنية على اهتمامها يرتبط بمعرفتها بأن عملها سيحدث تغيراً حقيقياً،
- استحداث لجنة عليا لقيادة التجربة الريادية، توكل إليها مهام أوسع من تلك المناطة بها مثل وضع السياسات التربوية والتخطيط والتقييم،

- تحديد النشاطات التربوية التي يمكن إعادة صياغتها ضمن نموذج موازنة البرامج والأداء،
- وضع آلية لتقييم ومراقبة الإنفاق والنشاطات والمخرجات،
- العمل على توحيد مصادر المعلومات حول المدارس والطلاب والأساتذة.

خاتمة

إن عملية الإصلاح المالي عملية مستمرة تتبلور وتتطور مع تنامي الحاجة إلى تعزيز فاعلية وشفافية آليات جمع الموارد وتوزيع الإنفاق من قبل الدولة ومع مطالبة المواطنين بحقوقهم في معرفة كيف توظف الأموال الضريبية المقتطعة من أجورهم.

يمثل الإصلاح المتعلق بآليات تحضير وتنفيذ الموازنة جزءاً من عملية إصلاح مالي أشمل وأوسع. وعلى الرغم من أن وظيفة الموازنة الرئيسية وأهدافها تبقى بمثابة ترجمة لسياسات الحكومة عبر توزيع الموارد على القطاعات بحسب الأولويات التي تحدّدها الحكومة، وإعادة توزيع الثروة والدخل، إضافة إلى المحافظة على الاستقرار الاقتصادي، يتجه العالم نحو اعتماد موازنة البرامج والأداء. فهذا النوع من الموازنات يساهم في تعزيز استقلالية الوزارات والإدارات مقابل التزامها بتحسين فاعلية وكفاءة إنفاقها. كما يؤدي هذا الإطار إلى مراقبة نتائج الإنفاق العام من الموارد الموجودة، إذ تساعد مؤشرات الأداء المرافقة لهذا الإطار على مقارنة النتائج المحققة بتلك المرجوّة. كما يرضي النظام الجديد توقعات المواطنين، إذ يشرح بوضوح طرق استعمال الضرائب، ويساهم في تحسين كفاءة توظيف الأموال الضريبية ومساءلة المعنيين بطرق موضوعية وعلمية.

لا يزال لبنان في أولى خطواته تجاه موازنة البرامج والأداء. وهو يواجه – كسائر دول المنطقة– تحديات ومخاطر مهمة متعلقة بإصلاح المالية العامة عموماً، ومن ضمنها إعداد وتنفيذ موازنة مبنية على البرامج والأداء. فلبنان يعاني من ضعف التزام السلطات التشريعية والتنفيذية بهذا الإصلاح، ومن ضعف قدرات الكوادر الموجودة في القطاع العام، ومن غياب التمويل المستدام. كما يعاني من غياب أو ضعف إستراتيجيات قطاعية مفصّلة، ومن ضعف قواعد المعلومات والبيانات الإحصائية والأنظمة المحاسبية. ولكنه من جهة أخرى يتمتع بما يمكّنه من السير بخطى واثقة في محاولاته الإصلاحية: قدرات مؤسّسية تدريبية عالية الجودة والكفاءة، وموارد بشرية مميّزة وعلاقات متطورة بدول المنطقة تساعد على تبادل الخبرات والتجارب الإصلاحية.

(*) مشروع الانماء التربوي موله البنك الدولي بالتعاون مع وزارة التربية والتعليم العالي وهدف للمساعدة في تطوير استراتيجية وطنية للتعليم واعادة هيكلية الوزارة ودراسة ارشاد وطريقة التمويل وتطوير نظام معلوماتية في الوزارة وفي المدارس