

مسؤولية الفاعلين في تسيير الميزانية حسب الأهداف

عمر التونكتي

مفوض الحكومة
لدى دائرة المحاسبات بالجمهورية التونسية

يشهد التصرف العمومي في معظم الدول إصلاحات عديدة وعميقة ومتنوعة تشمل مختلف جوانبه. ويعتبر إرساء نظام التصرف حسب الأهداف مطمح العديد من الدول خلال السنوات الأخيرة حيث سُجِّل توجّه الكثير منها نحو اعتماد هذا النظام باعتبار ما يتوفّر عليه من مزايا أهمّها ترشيد النفقات وتوجيهها حسب الحاجة الفعلية وبالنجاعة المطلوبة مع إمكانية تقييم النتائج الحاصلة.

وتتلخص الإصلاحات الواردة في مراجعة جذرية لدور مختلف الفاعلين في الميزانية ابتداء من مرحلة ضبط التقديرات مروراً بتنفيذ مختلف بنود الميزانية وانتهاءً بدور الرقابة المنوط أساساً بالهيئات العليا للرقابة، وخاصة دائرة المحاسبات، ولبحث الأسس الجديدة للمسؤولية الملقاة على عاتق مختلف الأطراف المتدخلة في الميزانية حسب الأهداف يجدر التعمق في مفهوم الميزانية حسب الأهداف (الجزء الأول) ثم تبيان مسؤولية الأطراف المتدخلة (الجزء الثاني) واستعراض

مختلف التجارب الدولية (الجزء الثالث) مع شيء من التفصيل بالنسبة للتجربة التونسية في المجال (الجزء الرابع).

أولاً - مفهوم الميزانية حسب الأهداف

إن التحول الذي يشهده القانون الأساسي للميزانية في عديد البلدان قد تبلور فعليا عبر انتقال مختلف الإدارات العمومية التابعة للدولة من منطق التصرف حسب الوسائل إلى منطق جديد يعتمد التصرف حسب النتائج والأهداف ومردودية وفاعلية الاستثمارات العمومية. وفي المقابل، تنتعش حرية التصرف والإدارة الموكولة إلى مختلف المتصرفين العموميين وخاصة منهم المسؤولين على البرامج العمومية والذين أصبحت تتمّ مساءلتهم حول نتائج تصرفهم الذي تعهدوا بمقتضاه بتحقيق نتائج معيّنة محددة سلفا.

ويتلخص المبدأ الأساسي للميزانية حسب الأهداف في اعتمادها على المهام الموكولة إلى الوزارات وخاصة منها المهام المشتركة بين الوزارات وعلى البرامج التي تترجم بدورها إلى أنشطة. وفي هذا الاتجاه ترتبط المهمة بجملة من الأنشطة الرامية إلى تحقيق سياسة محددة. وتعتبر البرامج تجميعا لجملة من الاعتمادات المالية المخصصة لتنفيذ نشاط أو جملة من الأنشطة المتكاملة والراجعة إلى وزارة واحدة والتي ترتبط بأهداف دقيقة ونتائج منتظرة محدّدة، وتكون هذه الأنشطة محل متابعة وتقييم. وتمكّن الأنشطة المحدّدة من توصيف محتوى البرامج وهي تجمع كل الاعتمادات المخصصة لنفس الغرض وتستجيب إلى الحاجة إلى التحديد الدقيق لمضمون السياسة العمومية وطريقة تنفيذها وتبيان المهام التي يقوم بها مختلف المتدخلين.

إن التحول الثقافي العميق الذي أحدثه تسيير الميزانية حسب الأهداف يجب أن يترافق مع تطور مماثل لطرق وأساليب التصرف العمومي، ويقتضي هذا التحول اعتماد مفاهيم ومعايير جديدة من بينها شمولية الاعتمادات والتخلي عن التصرف في الوسائل والعمل

مسؤولية الفاعلين في تسيير الميزانية حسب الأهداف

بصورة طبيعية بطريقة التصرف حسب النتائج الذي يجب أن يتم عبر تحوّل عميق في ثقافة التصرف والإدارة وموافقة بناءة لمختلف الفاعلين في هذا التغيير، ويعني هذا التغيير بالضرورة، تحوّلًا عميقًا. في مسؤوليات مختلف الأطراف الفاعلة في الميزانية.

ثانيا- مسؤولية الأطراف الفاعلة في الميزانية

كما ذكرنا في البداية تتدخل الأطراف في ضبط الميزانية وتنفيذها ومراقبتها. لذلك سنحاول تفصيل مهمة كلّ طرف وبحثها على حدة وذلك بهدف الوقوف على طبيعة التحديات التي يواجهها كلّ طرف وعلى الشروط التي من شأنها تمكين كلّ هؤلاء من الاضطلاع بمهامهم على أحسن وجه.

1. مسؤولية ضبط الميزانية حسب الأهداف

إنّ التحوّل المثير للاهتمام في مجال إعداد الميزانية لتصبح ميزانية حسب الأهداف يتعلّق بجملة من العناصر الأساسية التي قلبت ظهرها على عقب المفاهيم الكلاسيكية السابقة التي كانت تحكم إعداد الميزانية. وباعتماد التمشّي الجديد للميزانية حسب الأهداف أصبح إعداد هذه الميزانية يتمّ وفق مفاهيم جديدة شكلت بدورها إيدانا بميلاد نمط جديد من المسؤوليات تقع على كاهل المكلفين بضبط الميزانية وتحديد مختلف بنودها. وتتلخّص أهمّ هذه المفاهيم الجديدة فيما يلي:

- تحديد السياسات العمومية وفق مهمات

تمكّن مختلف الأنشطة المكونة للبرامج من تبيان محتواها وتقديم إيضاحات حول الاستعمال المتوقع للإعتمادات. ويمكن التمشّي الجديد في مجال الميزانية من عرض أكثر ملاءمة للإعتمادات، ويتم تنفيذ الميزانية وتقييمها على أساس مؤشرات للأداء تمكّن من توجيه التصرف الحكومي نحو النتائج لذلك، وعند التصويت البرلماني على الميزانية والاقتراع على المسائل المخصصة لأية سياسة حكومية يتم

إحاطة البرلمان بأهداف الأداء الحكومي المحدد لكل برنامج، وكذلك بالموشرات التي تمكن من قياس مدى حسن التنفيذ.

ويقتضي التصرف في الميزانية حسب الأهداف أن يتم تحديد السياسات العمومية الكبرى للدولة في شكل مهمات، وباعتماد هذا التمشي يختفي التجديد شبه الآلي لاعتمادات الميزانية من طرف مجلس النواب. ووفقا للشكل الجديد للميزانية، يتولى البرلمان تركيز مناقشاته على كل السياسات العامة للدولة وعلى التوجه الاستراتيجي الذي سيعطي لعمل الدولة وبرامجها وأنشطتها بعدا آخر. من ذلك أن كل الاعتمادات التي سيأذن بها البرلمان سيتم التصويت عليها بحساب كل مهمة مما يقتضي مناقشة البرلمانين للبرامج المشكلة لكل مهمة.

ومن جهة أخرى، وإذا اعتبرنا وجود عدد من المهمات المشتركة بين أكثر من وزارة والتي تشتمل على مجموعة من البرامج الراجعة لعدة وزارات، فإن ذلك سيمكن البرلمان من المناقشة والتصويت على الاعتمادات المخصصة لبعض الوزارات مجتمعة والتي ترمي إلى تنفيذ سياسة عمومية واحدة. لذلك يقتضي التوجه الجديد أن يتم تقسيم النشاط العمومي إلى مهمات، كما يقتضي التحديد من بينها لعدد المهمات المشتركة بين الوزارات، كما يتم توزيع كل مهمة إلى جملة من البرامج ويتم أيضا توزيع هذه البرامج إلى أنشطة مختلفة.

- البرنامج هو إطار المسؤولية، وتخصيص الاعتمادات يتم بحساب الأنشطة

يجمع البرنامج الاعتمادات المخصصة لتنفيذ نشاط أو عدة أنشطة متكاملة. ويرجع البرنامج إلى وزارة واحدة ويمكن من إدارة أنشطة الدوائر الإدارية بهدف بلوغ الأهداف المرسومة لكل سياسة عمومية. وتجمع البرامج كل الوسائل المخصصة لسياسة معينة والتي تشمل بالخصوص الوسائل البشرية اللازمة. ويتم بالنسبة لكل برنامج تحديد الأنشطة المنضوية تحته وتخصيص الاعتمادات باعتبار تلك الأنشطة.

2. مسؤولية تنفيذ الميزانية حسب الأهداف

من المفيد الإشارة في البداية إلى الطبيعة الشمولية للأداء في مجال الميزانية حيث أن التمشي الجديد لا يتلخص بالضرورة في تجميع عدد من المؤشرات الحسابية أو المحاسبية أو الفنية، وإنما يتمثل بالنسبة لكل برنامج في تحديد استراتيجية وأهداف يتم بلورتها عبر مؤشرات محددة بدقة وفعالية.

وباعتماد التمشي الجديد في مجال الميزانية، يتم تنفيذ الميزانية حسب الأهداف وفق مؤشرات كمية لكل البرامج. وإذا اعتبرنا أن المؤشر هو الوسيلة الوحيدة والمثلى لقياس التقدم المنجز في مجال كفاءة مختلف المصالح العمومية فإنه، وفي غياب قياس كمي، تبقى الكفاءة عنوانا فضفاضاً غير ذي معنى وغير قادر على مساعدة المسؤول على البرنامج على قيادة مختلف مصالحه وإدارتها، وهو ما يجعل تحديد مختلف المؤشرات بصفة كمية أمراً ضرورياً وحيوياً إلى حد بعيد.

ومن المفيد اعتماد مؤشرات قليلة من حيث العدد، عميقة من حيث دلالاتها، ومعبرة بما فيه الكفاية عن حقيقة كل مشروع وعن أهدافه الرئيسية. ويجدر التنبيه في هذا المجال إلى ضرورة اجتناب أن يتم اعتماد هذه المؤشرات كتبليس شكلي لواقع موجود وذلك فقط بهدف تحقيق مطابقة شكلية أكثر منه تكريساً لتحول استراتيجي عميق في مجال إعداد الميزانية وتنفيذها.

وتتمثل مسؤولية منفذي الميزانية أولاً بالنسبة للأهداف في تحديد مؤشرات ذات دلالة ومرتبطة منطقياً بتلك الأهداف، ومن الحيوي أن تكون تلك المؤشرات متعلقة بعناصر جوهرية للنشاط الحكومي مما من شأنه أن يمكن من تقييم مدى التحسن المسجل للأوضاع القائمة، وذلك بالتوازي مع القياس الفعلي لأداء الإدارة. وتتحدد مسؤولية منفذي الميزانية في أن تكون المؤشرات المعتمدة صحيحة وقابلة للقياس والمراقبة وأيضاً منتجة بكلفة معقولة ومتوفرة وفق مدد منتظمة،

وذلك حتى تتمكن الإدارة المعنية من استخلاص العبر والاستنتاجات الضرورية في الإبان.

وتقتضي الكفاءة في مجال تنفيذ الميزانية التخفيض قدر الإمكان في عدد المؤشرات المعتمدة وضمان التدرج والترابط بين الأهداف والمؤشرات الكمية، وكذلك ضمان المراجعة الدورية لهذه الأهداف والمؤشرات وخاصة من طرف الهيئة العليا للرقابة كدائرة المحاسبات. وفي هذا الإطار، ينبغي على دائرة المحاسبات أن تلعب دورا حيويا يساهم في الإحاطة بمختلف الوزارات والإدارات العمومية ومساعدتها على بلورة مؤشرات معبرة انطلاقا من الأهداف التي حدّدها مختلف هذه الهياكل لنفسها.

وتجدر الإشارة في هذا المجال إلى الصعوبة التي قد تعترض بعض الوزارات في ضبط بعض المؤشرات المتعلقة بقياس الآثار الاقتصادية للسياسات العامة للدولة. وقد يكون من الناجع والمفيد أن يتم التوافق مسبقا حول المجالات والأنشطة التي يمكن قياس مدى نجاعتها وفق مؤشرات كمية، وكذلك حول المجالات التي لا يمكن أن تحكمها مؤشرات كمية دقيقة أي التي لا يمكن تلخيص نتائجها رقميا، وهو ما يجعل تقييم نتائجها يتم بصفة جمالية وعامة.

ولضمان النجاعة القصوى في مجال قياس أداء النشاط الحكومي ينبغي حصر عدد الأهداف المحددة لكي لا يتجاوز عددها 5 أهداف بالنسبة لكل برنامج. ويتم بالنسبة لكل هدف تحديد مؤشرين أو ثلاثة على الأكثر، وفي أغلب الحالات يتم تحديد عدد المؤشرات المعتمدة بحسب حجم وتنوع البرنامج، وعلى كل فإن الأهداف المحددة لكل برنامج يجب أن تراعي بصفة عامّة الأولويات المحددة وأن تمثلها تمثيلا سليما وأن تعبر بكفاءة عالية وبطريقة متوازنة عن مختلف جوانب الأداء.

وتبرز مسؤولية المنفذين كذلك في ضرورة أن تمكن المؤشرات المعتمدة من إجراء المقارنات سواء في الزمان أو المكان. ولهذه

مسؤولية الفاعلين في تسيير الميزانية حسب الأهداف

المقارنات أهمية قصوى في مجال تحديد نسق التحسن أو التردّي في مجال الأداء الحكومي سواء من سنة إلى أخرى أو بين القطاعات المتشابهة داخل الدولة الواحدة أو حتى بين دولة وأخرى.

3. مسؤولية الرقابة على الميزانية حسب الأهداف

لا يختلف إثنان في أهمية الرقابة على تنفيذ الأداء، بل هناك من يعتبر أن الرقابة هي جزء لا يتجزأ من التصرف والإدارة، وسواء كانت هذه الرقابة داخلية أو خارجية فهي تبقى من أوكذ الضمانات لجودة وسلامة التصرف الحكومي، وسوف نركّز في هذا الجانب على مسؤولية الرقابة الخارجية فقط بالنظر لما للرقابة الخارجية المستقلة من أهمية في الرقابة على الأموال العامة وفي مساندة العمل الحكومي وفي وضع الإصبع على مواطن الخلل والداء، وفي التعرف على أهم القضايا والتحديات التي تنتزّل في صميم اهتمامات السلط العمومية، وذلك عن طريق إشعار مختلف هذه السلط سواء التشريعية منها أو التنفيذية بالصورة الحقيقية لوضعية التصرف العمومي من حيث حسن أدائه أو اختلاله.

إن إجراءات الرقابة على مختلف جوانب التصرف الإداري والمالي للميزانية حسب الأهداف لا تختلف كثيرا عن الإجراءات المعتمدة حاليا في الرقابة على مشروعية أعمال التصرف وصحة عقد النفقات وتأديتها. غير أن هذه الرقابة تتميز ببعض الخصوصيات المتصلة بالتمشي المعتمد في ضبط الأهداف وفي تحديد طرق الإنجاز وفي رصد الموارد البشرية والمادية لتحقيق هذه الأهداف وكذلك توفير نظام معلومات ملائم يسمح بتقييم الأداء والنتائج في مختلف مراحل التنفيذ. وفي هذا المجال يمكن أن يتضمن التمشي الرقابي ما يلي :

- بخصوص تحديد الأهداف

يتعين التأكد من المسائل التالية :

- وجود أهداف واضحة ومحددة بالنسبة إلى الإدارة أو الهيئة محلّ الرقابة ؛
- وجود أهداف تفصيلية لكلّ قسم من أقسام الإدارة أو الهيئة ؛
- مدى الاعتماد على بيانات وإحصاءات واضحة ودقيقة لتحديد الأهداف ؛
- مدى تناسق الأهداف وعدم وجود تناقض أو تعارض بينها، وعند الاقتضاء تحديد أوجه هذا التعارض ؛
- مدى مشاركة المكلفين بالتنفيذ في تحديد الأهداف المرسومة باعتبار أنّ تشريك من يكلف بمهمة بلوغ هدف ما يساهم في تقبله وفي العمل على تحقيقه ؛
- مدى تغيير الأهداف خلال مراحل الإنجاز، وعند الاقتضاء تحديد الفوارق ؛
- التأكّد من وجود مخطّط واضح للإنجاز يبيّن الأهداف المراد تحقيقها ومدى الدقة في تحديد الفترة الزمنية اللازمة لذلك والجهة المسؤولة عن التنفيذ.
- بخصوص توفير الموارد والتنظيم**
- التأكّد من كفاية الاعتمادات المرصودة بمختلف بنود الميزانية لتحقيق الأهداف المرسومة ؛
- التأكّد من رصد الموارد البشرية الضرورية، لذلك من حيث العدد ومن حيث الكفاءة والخبرة في مجال الاختصاص ؛
- دراسة النموذج التنظيمي المعتمد وتحديد مدى تماشيه مع خصوصيات أسلوب التصرف حسب الأهداف ؛
- معرفة الصيغ المعتمدة في وضع خطة التنفيذ قصد تحديد مدى مصداقيتها وإمكانية الاعتماد عليها لتحقيق الأهداف ؛

مسؤولية الفاعلين في تسيير الميزانية حسب الأهداف

- التأكيد من مدى توفر إجراءات للرقابة الداخلية تضمن سلامة العمليات التي يتم إنجازها لتحقيق الأهداف المرجوة ؛
 - التأكيد من وجود دليل للإجراءات ومن مدى حدائته ؛
 - التأكيد من اعتماد تطبيقات إعلامية ملائمة تكفل إنجاز العمليات بكفاءة ودقة ؛
 - التأكيد من وجود تقسيم واضح للعمل ومراجعة الأسس التي تم بموجبها توزيع الأعمال ؛
 - التأكيد من مدى مطابقة الهيكل التنظيمي المعتمد للتقسيم الفعلي للعمل وتحليل الوظائف من حيث عددها ومؤهلات شاغليها ؛
 - التأكيد من وجود وصف وظيفي لمهام مختلف المتدخلين والتأكد من مدى تقيدهم به عند القيام بأعمالهم ومن إمكانية التداخل بين وظائفهم أو الجمع بينها ؛
 - الوقوف على مدى احتواء مخطط الإنجاز على إجراءات تنظم سير العمل وعلى معايير واضحة لقياس فعالية التنظيم.
- بخصوص نظام المعلومات وتقييم الأداء**
- التأكيد من مدى تحديد قنوات الاتصال بين الأعوان ومن مدى معرفتها من قبل الموظفين؛
 - التعرف على مصادر المعلومات وعلى مدى انسيابها بسهولة ويسر وقياس سرعة وصولها إلى المعنيين بالأمر؛
 - التأكيد من وجود مؤشرات تمكن من قياس الأعمال التي يتم إنجازها في مختلف مراحل التنفيذ ؛
 - التأكيد من وجود معايير محدّدة وواضحة لقياس النتائج ومن مدى اشتراك الأفراد في وضع هذه المعايير وتحيينها؛

- دراسة الطرق المتبعة في الكشف عن الأخطاء والانحرافات عن الهدف وتقييم التدابير والإجراءات التصحيحية ؛

- دراسة تأثير محيط العمل في مدى تحقيق الأهداف (ذكر العوامل التي تساعد أو تعوق تحقيق الأهداف).

ثالثا - ملخص لأهم التجارب الأجنبية في مجال التصرف في ميزانية الدولة حسب الأهداف

يمثل تقييم السياسات العامة شاغلا مشتركا لمعظم الدول في العالم. وتعد الميزانية حسب الأهداف باعتبارها إحدى الركائز الأساسية للتقييم الناجع، تقنية معقدة يتطلّب إرساؤها بنجاح جملة من الشروط سواء على مستوى إعداد الميزانية أو تنفيذها أو مراقبتها. والدولة الوحيدة التي تمكّنت من إرساء نظام متكامل للتقييم في ميدان الميزانية هي الولايات المتحدة الأمريكية، على أنّ بعض الدول الأخرى سجّلت تقدما متفاوتا في هذا المجال. وبالنظر إلى التجارب المختلفة لهذه الدول يمكن ذكر ست أمثلة هي على التوالي : فرنسا والمملكة المتحدة وكندا والولايات المتحدة الأمريكية والجزائر والمغرب.

I - المثال الفرنسي

تعتبر التجربة الفرنسية في مجال الميزانية حسب الأهداف حديثة نسبيا، ولا يزال النظام الذي تم إنشاؤه في سنة 2001 في طور التجربة ابتداء من غرة جانفي وقد أرسى القانون الأساسي المتعلق بقانون المالية (LOLF) المؤرخ في غرة أوت 2001 قواعد جديدة في مجال إعداد وتنفيذ ميزانية الدولة. وتهدف هذه القواعد إلى التحوّل بالتصرف العمومي من منطق الوسائل إلى منطق النتائج. ويدخول هذا النظام حيز التنفيذ أصبحت مختلف الأطراف تركز مناقشاتها على الأهداف وعلى مقارنة الكلفة بالنتائج المسجّلة لمختلف السياسات العامة.

وينص الفصل 51 من القانون الأساسي المذكور على أن يتم عرض كل نشاط من أنشطة الدولة باعتبار الكلفة المتعلقة به والأهداف

مسؤولية الفاعلين في تفسير الميزانية حسب الأهداف

المرسومة له من جهة، والنتائج المسجلة والمنتظرة منه من جهة أخرى. ويتمّ قياس هذه النتائج بالاعتماد على مؤشرات دقيقة يتم اختيارها بصفة موضوعية ومبصرة.

ويحدد القانون الأساسي القواعد الواجب اعتمادها في مجال ميزانية الدولة، ومن بينها أن يضع البرلمان على ذمة الوزراء اعتمادات إجمالية في مقابل تحديد أهداف وإرفاقها بمؤشرات تمكّن من قياس النتائج المسجلة. وتم في شهر جوان 2004 إمضاء دليل يحدد منهجية الأداء أي الاستراتيجيات والأهداف والمؤشرات من قبل الأطراف المعنية، أي البرلمان ووزارتي المالية والتخطيط ودائرة المحاسبات.

وباعتبار المنطق الجديد المتمثّل في الانتقال بتصرف الدولة من منطق الوسائل إلى منطق النتائج ومنذ سنة أصبحت ميزانية الدولة ترصد الاعتمادات إلى الوزارات المعنية موزعة بين حوالي 850 بابا تتعلق بمختلف أنواع النفقات. ويتم الاقتراع على الميزانية حسب الأهداف في ضوء اعتمادات إجمالية مشفوعة بوثائق تستعرض النتائج المنتظرة وذلك حسب هيكلية على ثلاث مستويات:

- حوالي 40 مهمة تحدّد المجالات الكبرى لسياسات الدولة
- حوالي 150 برنامجا تحدد مسؤوليات تنفيذ السياسات
- حوالي 500 نشاطا تفصّل محتوى البرامج وأهدافها.

ويتمّ اقتراع البرلمان على الميزانية بالاعتماد على الأهداف الدقيقة التي تلتزم بها الحكومة. كما يتمّ تفسير مختلف الإدارات بالاستناد إلى النتائج المنتظرة من البرامج. كما تتمّ مراقبة فاعلية وجودة المعلومات حول النتائج. أمّا على مستوى مسؤولية الأطراف المتدخلة في الميزانية، يذكر أهمية دور البرلمان ودائرة المحاسبات وكذلك اللجنة الوزارية للمراقبة على البرامج.

1- دور البرلمان

أ- دور البرلمان

على مستوى كل مجلس من مجلسي البرلمان، يتولى النواب داخل مختلف اللجان البرلمانية مناقشة وتحليل المعلومات الواردة بخصوص المشاريع السنوية للأداء (PAP) والتقارير السنوية للأداء (RAP)، وتمثل المعلومات الخاصة بالكفاءة شبكة معلومات متميزة للحكم على جودة التصرف في البرامج وفاعلية الأهداف الناتجة عنها. ويمكن للجان المالية بكل من المجلسين وبمناسبة إجراء مهام التقييم والرقابة، أن تتأكد بالتعاون مع الأجهزة المختصة من جودة طرق إعداد المعلومات حول الأداء. ويتمثل عمل البرلمان في التأكد من جودة ومصداقية وصحة استعمال مؤشرات الأداء الملحقة بكل برنامج. وتتولى مختلف اللجان البرلمانية الاستماع إلى المسؤولين العموميين على مختلف البرامج، وذلك لمساءلتهم حول النتائج التي تم تحقيقها من خلال صرف الاعتمادات المرصودة لفائدتهم.

ب- دور دائرة المحاسبات

ينص القانون الأساسي المتعلق بقانون المالية سالف الذكر على أن تضع دائرة المحاسبات الفرنسية تقريراً سنوياً حول نتائج تنفيذ الميزانية للسنة المنقضية وحول الحسابات المالية. ويحلل هذا التقرير بصفة خاصة بالنسبة لكل مهمة وبرنامج نتائج صرف الاعتمادات. وتتولى دائرة المحاسبات وفق النظام الجديد فحص مختلف البرامج ونتائج أدائها وتتحصل لأجل ذلك على معطيات أكثر شمولية وأكثر دقة، مما يمكنها من تنفيذ تدخلاتها بأكثر فعالية والمساهمة في تطوير التصرف العمومي.

ومن خلال أعمالها السنوية حول تنفيذ قوانين الميزانية تتولى دائرة المحاسبات تحليل مدى ملاءمة المعلومات الواردة بمختلف الوثائق والتقارير حول الميزانية، وكذلك الفوارق بين الأهداف والنتائج المسجلة. كما تتولى الدائرة القيام بعمليات رقابية أكثر عمقا بطلب من البرلمان للتأكد من مطابقة مختلف الأنشطة الحكومية

مسؤولية الفاعلين في تسيير الميزانية حسب الأهداف

للقواعد والإجراءات القانونية سارية المفعول ولمتطلبات النجاعة والفاعلية.

ج- دور اللجنة الوزارية للرقابة على البرامج

يتمثل دور هذه اللجنة المختصة التي أنشأتها الحكومة في الرقابة على جودة المعلومات والتحليل الواردة بالمشاريع والتقارير السنوية حول الأداء المرفقة بالبرامج الوزارية، وكذلك حول طرق التصرف التي تم اعتمادها. وتتكوّن هذه اللجنة التي يرأسها المتفقد العام للمالية من ممثلين عن مصالح التفقد والرقابة بمختلف الوزارات وهي مؤهلة للقيام بنوعين من الرقابة، رقابة أولية أو مسبقة تتعلق بصياغة البرامج ورقابة على تنفيذ هذه البرامج. وتعتمد إجراءات الرقابة التي تتولاها اللجنة على دليل منهجي وتتم بصفة تحاورية بين فريق الرقابة والوزارة المعنية وتفضي إلى إبداء اللجنة لرأيها على أساس تقرير الرقابة وأجوبة الوزارة المعنية.

II- المثال الإنجليزي

بدأت إجراءات إصلاح الميزانية البريطانية منذ سنة 1998 حيث أصبح منذ ذلك التاريخ إعداد مخططات النفقات يغطي ثلاث سنوات ثمّ تم إرساء منهج التصرف حسب الأهداف. كما مكن إصلاح الميزانية بالإضافة إلى ذلك من قيام أنشطة تعتمد المهام المشتركة لعدد الوزارات. وتم في سنة 2000 تأسيس ما يسمى «بالتزامات المصالح العمومية» بغرض تحديد أهداف حول إنتاجية هذه المصالح. كما تم بعث ديوان خاص يعمل على الرفع من نجاعة المصاريف العمومية. ومنذ سنة 2004 حددت المملكة المتحدة لنفسها 122 هدفاً ونتيجة.

ويتم القيام بعمليات تقييم للاعتمادات المرصودة على مدى 3 سنوات وفقاً لشبكة تحليل تعتمد مجموعة من المؤشرات، وتمكن إجراءات خاصة من أحكام التصرف والتنظيم والبرمجة ومن اجتناب الاستهلاك المفرط للاعتمادات في نهاية السنة. كما تعمل السلطات

البريطانية منذ سنة 1998 على مقاومة بوّر التبذير على مستوى كل الوزارات دون استثناء.

III- المثال الكندي

من أجل مزيد التحكم في النفقات العامة، تقرر في مرحلة أولى أن تتولى كل الوزارات والهيكل العمومية الكندية إعداد برامج دقيقة والإجابة على كل التساؤلات المتعلقة بالأهداف المرسومة. وتتمثل المرحلة الثانية من الإصلاح بالنسبة لكل وزارة في مساءلتها حول كفاءتها. وتمكّن التقارير حول الأداء من إحاطة البرلمان علماً بالأهداف التي يتوجب تحقيقها على مدى كل 3 سنوات.

وعلى نفس الصعيد وفي إطار تعصير التصرف العمومي قررت كندا منذ السنوات 90 ترشيد نظام المعلومات المتعلق بالمالية العمومية حيث عملت السلط العمومية على إصلاح التصرف العمومي وتطهير حسابات الدولة. وتمّ في هذا المجال استهداف عديد الميادين حيث وقع تعويض حسابية الصندوق بحسابية تصرف. والأهم من ذلك هو حرص السلط العمومية على إرساء نظام معلومات أكثر فعالية مما مكّن في سنة 1994 من تخفيض عدد أنظمة المعلومات المالية من 60 إلى . وتعمل كندا حالياً على مواصلة هذا التوجه نحو التعصير لتحقيق الهدف المنشود وهو إرساء نظام وحيد للمعلومات يعوّض النظم السبعة الموجودة.

ومنذ سنة أصبحت مختلف الوزارات والهيكل العمومية مطالبة بوضع تقارير حول النتائج الاستراتيجية للبرامج التي ترجع بالفائدة على المواطن الكندي. وتبرز هذه التقارير أدوار ومسؤوليات كل الوزارات أو الهيكل المعنية بتحقيق النتائج المرجوة وتحتوي كذلك على معلومات تتعلق بالتصرف وبهيكل الموارد وبالنتائج سواء المنتظرة أو المسجلة.

وتم في شهري أكتوبر 2001 ونوفمبر 2003 تغيير قواعد العمل المعتمدة بمجلس العموم كي تتمكن اللجنة العامة من فحص وثائق

مسؤولية الفاعلين في تسيير الميزانية حسب الأهداف

ميزانية النفقات لوزارتين أو هيكلين يختارهما زعيم المعارضة بالبرلمان. وفي شهر جوان 2002 تم تعيين أعضاء اللجنة القارة للعمليات الحكومية والتقديرات حول الميزانية بمجلس العموم. وتم في شهر أكتوبر 2004 للمرة الأولى تعيين عضو من المعارضة لرئاسة اللجنة المذكورة.

وتوجت كل هذه الجهود بنتائج إيجابية حيث أصبحت كندا في ظرف 10 سنوات مثالا يحتذى به في مجال إصلاح مؤسسات الدولة وتطهير المالية العمومية. من ذلك أن عجز الميزانية كان قد بلغ في سنة 1994 نسبة 6% من الناتج الداخلي الخام والتداين الخارجي حوالي 100% من الناتج الوطني الخام. وتوصلت الحكومة الفيدرالية إلى إصلاح هذا الوضع في ظرف 3 سنوات حيث أصبحت الميزانية الكندية منذ سنة 1997 تفرز فائضا آليا في الميزانية. كما تم اعتماد جملة من الإجراءات التي ترمي إلى إرساء مسار قار يمكن من مراجعة سنوية للنفقات يتمّ عبره تحديد بؤر التبذير والهدر للقضاء عليها وتحديد برامج الإنفاق غير ذات الأولوية لتمول بها البرامج ذات الأولوية.

IV- المثال الأمريكي

تعمل لفائدة الكونغرس الأمريكي عديد الوكالات الفيدرالية المتخصصة والتي تمّ دعمها بالوسائل الفنية المتطورة وبالموظفين ذوي الكفاءة العالية والتأهيل الجيد. ومن بين هذه الوكالات يمكن ذكر هيكلين هامين يلعبان دورا حيويا في مجال تقييم الميزانية الفيدرالية والسياسات العامة وهما مكتب المراجع العام الذي أنشئ منذ سنة 1921 والذي يتولى على غرار مختلف الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة مراقبة حسابات الدولة وتصرفها، وكذلك المكتب البرلماني للميزانية الذي أنشئ سنة 1974 بهدف القيام بتحليل كلفة الخيارات السياسية التي يتخذها الكونغرس. ويتدخل مكتب المراجع العام بصفة لاحقة في مجال التقييم في حين يتدخل مكتب الميزانية قبل اتخاذ القرار من قبل الكونغرس وبعده.

1 - دور مكتب المراجع العام

انكبّ مكتب المراجع العام منذ إنشائه وإلى أواسط السنوات الأربعين على القيام بعمليات الرقابة التقليدية المتعلقة بالتأكد من مطابقة العمليات والحسابات للقوانين والقواعد سارية المفعول وذلك عن طريق فحص المستندات والوثائق المحاسبية. ونظرا إلى الحجم المتزايد للعمل الرقابي للجهاز وكلفته المرتفعة، قام مكتب المراجع العام بداية من الخمسينات بمراجعة طرق عمله وتدخله، وأصبح منذ ذلك التاريخ يركّز نشاطه الرقابي على دراسات التقييم وذلك عبر مقارنة كلفة البرامج الفيدرالية بجودتها وكفاءتها.

ويمكن لكل قطاعات الإدارة الفيدرالية أن تكون موضوعا للدراسات التي يقوم بها مكتب المراجع العام الذي أصبح منظما حسب قطاعات بحث وتقصي (مواضيع، قطاعات) يبلغ عددها حوالي 30 قطاعا تتوزع على النقل والتربية والتعليم والصحة العامة، إلخ. ويقوم كل قطاع بإعداد مخطط عمل سنوي يتم تحيينه دوريا وفق طلبات وحاجيات الكنغرس، وتم تجميع مختلف هذه القطاعات في 7 أقسام.

وتنشر للعموم كل تقارير مكتب المراجع العام والتي يبلغ عددها سنويا حوالي 1000 تقرير. كما توجه هذه التقارير إلى الكنغرس وتحتوي على توصيات مخصصة للوكالات الحكومية الراجعة بالنظر إلى السلطة التنفيذية التي تتولى الإجابة على هذه التقارير أمام الكنغرس. وعادة ما يتم تنفيذ التوصيات الواردة بتقارير المكتب في أجل لا يتجاوز 4 سنوات. ومن جهة أخرى، يدلي مكتب المراجع العام بشهاداته شفويا مئات المرّات سنويا أمام مختلف اللجان المتخصصة بالكنغرس .

تم إنشاء هذا المكتب سنة 1974 بموجب الإجراءات الجديدة في ميدان الميزانية التي مكنت من دعم نفوذ الكونغرس في مجال الميزانية. وقد تزامن إنشاء هذا المكتب مع تكوين لجان الميزانية داخل مجلسي الكونغرس. ويمكن هذا المكتب الكونغرس من التأكد من صحة التقييم الاقتصادي والمالي الذي تقدمه الحكومة ومن اتخاذ كل القرارات المتصلة بمجال الميزانية. وعلاوة عن ذلك اتجه مكتب الميزانية تدريجيا إلى القيام برقابة معمقة لتطور النفقات العامة وهو يعمل بالتنسيق الكامل مع مكتب المراجع العام.

V - المثال الجزائري

بدأت الجزائر، ابتداء من سنة مشروعاً طموحاً للإصلاح في ميدان الميزانية يهدف إلى إدخال آليات اقتصاد السوق وجعل الاستثمار المنتج هو المحرك الأساسي للتنمية، وتركيز نشاط الدولة حول جملة من المهام الأساسية والنهوض بنجاعة تدخلات الدولة. ويهدف مشروع الإصلاح، من جهة أخرى، إلى تلافى النقائص المزمنة التي شابت التصرف في مجال الميزانية والتي تلتقي حول جملة من السلبيات، من أهمها عدم اندماج ميزانيتي التصرف والاستثمار وغياب إطار فعال للتخطيط في مجال الميزانية على المدى المتوسط والبعيد، وأيضاً حصر التصرف في ميدان الميزانية على الوسائل دون الأهداف والنتائج. ومن السلبيات المسجلة يمكن ذكر ضعف الرقابة المسبقة والتأخير المسجل في الرقابة اللاحقة مع ضعف المساءلة المتعلقة بالتصرف العمومي وعدم نجاعة نظام المعلومات بالقطاع العمومي.

وقد اختارت الجزائر اعتماد التمشي التدريجي الرصين ويشتمل برنامج الإصلاح الذي مازال في طور الإعداد والتصوير والبلورة على أربعة مراحل لإنجاز الإصلاح المطلوب والذي سيتمكن من إرساء ميزانية تعتمد على النتائج مع إصلاح مسار تنفيذها. وتتمثل المراحل الأربع المذكورة في ما يلي:

ميزانية تعتمد على النتائج مع إصلاح مسار تنفيذها. وتتمثل المراحل الأربع المذكورة في ما يلي:

المرحلة الأولى: تمتد بين سنتي 2004 و2005 يتم خلالها حصر عناصر الإصلاح في ميدان الميزانية واعتمادها بشكل شبه نهائي.

- المرحلة الثانية: في سنة 2005 يتم خلالها تطوير آليات الإصلاح التي تتعلق أساسا بمنظومة الميزانية ومختلف عناصرها وكذلك إعداد وتنفيذ عدة برامج خاصة بالتكوين تهم حوالي 250 موظفا عموميا. كما تشمل هذه المرحلة إعداد منظومة إعلامية خاصة بالتصرف في الميزانية.

- المرحلة الثالثة: تخص تركيز الإصلاح بمحطات نموذجية تهم في البداية، وخلال سنة 2005 ثلاث وزارات نموذجية (المالية، الصحة، الأشغال العامة)، ثم وفي مرحلة ثانية وزارات نموذجية أخرى هي الوزارات المكلفة بالمالية والصحة والأشغال العامة والتعليم العالي والنقل. كما يتم خلال هذه المرحلة عرض الميزانية الخاصة لسنة 2007 وفق التمشي الجديد بالنسبة لكل الوزارات.

- المرحلة الرابعة: بداية من سنة 2009 يتم تطبيق التمشي الجديد في ميدان الميزانية على كل الأجهزة الحكومية.

VI - المثال المغربي

يهدف الإصلاح في ميدان الميزانية في المغرب إلى تحقيق جملة من الأهداف الاستراتيجية يذكر من بينها النهوض بأداء مختلف المصالح العمومية عن طريق توجيه الميزانية نحو الأهداف ومزيد توطيد الوضوح والشفافية في مجال الاختيارات الاستراتيجية عبر دعم برمجة الميزانية على مدى عدة سنوات ودعم اللامحورية في ميدان الميزانية بهدف مزيد تقرب التصرف والإدارة من المواطن والاستجابة لتطلعاته. ويتمحور هذا الإصلاح حول عدد من العناصر الأساسية، من أهمها الاعتمادات الإجمالية واعتماد الطريقة التعاقدية في مجال

مسؤولية الفاعلين في تسيير الميزانية حسب الأهداف

وقد شرع في تنفيذ الإصلاح في ميدان الميزانية منذ سنة وتمّ قطع جملة من الخطوات الهامة منها بالخصوص إصدار جملة من التشريعات والمناشير المتعلقة بالإصلاح المذكور وذلك في سنة والقيام بحملة إعلامية وتحسيسية وبأنشطة تكوينية غطت 21 وزارة في جوان 2006 لتشمل كل الوزارات في نهاية 2007 كما تمّ تحديد جملة من مؤشرات الأداء بلغ عددها 234 في سنة 2002 و525 في سنة 2003 و769 في سنة 2004 و1245 في سنة 2005 لتصل إلى 1307 في منتصف 2006.

كما تضمن خطة الإصلاح إعداد أدلة إجراءات في مجال الأداء ودراسة معمّقة حول إصلاح الرقابة على الميزانية والمالية، مع تطوير وتنفيذ أنشطة نموذجية في ميدان الصحة والتجهيز والتربية والتعليم العالي والمياه وكذلك إعداد الأجزاء الأولى من نظام المعلومات المندمج والمتعلق بالميزانية.

ويتمّ رفع مؤشرات الأداء لمختلف المصالح العمومية وكذلك التقارير السنوية حول الأداء إلى مجلس النواب في إطار قانون المالية. وفي هذا المجال توصلت وزارات الصحة والفلاحة والتجهيز والإسكان إلى تحديد أهداف استراتيجية وخطط عمل. ويذكر في هذا الصدد مثال وزارة الصحة التي حدّدت لنفسها جملة من الأهداف الاستراتيجية التي تتمثّل في النهوض بالوقاية الصحية والإسراع بتعميم الإصلاح الاستشفائي وإرساء سياسة ناجعة في مجال الدواء. وتشتمل خطة العمل بهذه الوزارة على برامج الصحة الانتاجية للطفل والشباب ومقاومة الأمراض ومراقبة الأوبئة ودعم الصحة الأساسية الجهوية والتكوين في مجال الصحة ومراقبة نظافة المحيط.

رابعاً - تفصيل واقع التجربة بتونس

كانت تونس من بين الدول التي انخرطت في هذا التمشي منذ عديد السنوات حيث اعتمدت التدرج في عملية إرساء نظام التصرف حسب الأهداف. وقد شملت هذه التجربة في بدايتها هياكل تتميز بالمرونة في التصرف ثم اتسع نطاقها لتشمل الإدارة وميزانية الدولة. وبالفعل فإن الانطلاقة الأولى لهذه العملية كانت في إطار تحديد العلاقة بين مؤسسات القطاع العمومي وسلطة الإشراف وتمثلت في اعتماد وثيقة تعاقدية أطلق عليها اسم «عقد البرامج» (القانون عدد 72 لسنة 1985)؛ ثم أُضيف إلى هذه الوثيقة «عقد الأهداف» (القانون عدد 74 لسنة 1996 المنقح للقانون عدد 9 لسنة 1989) وتضبط هذه الوثيقة الأهداف التي يتم الاتفاق في شأنها والوسائل الواجب توفرها لتحقيق تلك الأهداف خلال فترة من الزمن تتوافق مع فترة مخطط التنمية.

وفي إطار الإصلاحات التي تم إدخالها على الإدارة لتحسين جودة الخدمات المقدمة، صدر الأمر عدد 59 لسنة 1996 المؤرخ في 16 جانفي 1996 والمتعلق بضبط محتوى مخططات تأهيل الإدارة وطريقة إعدادها وإنجازها ومتابعتها. ويعتبر هذا الأمر أول نص يتضمّن إشارة صريحة إلى التصرف حسب الأهداف إذ يدعو كل وزارة إلى إعداد مخطط تأهيل خاص بها يحتوي وجوبا على المصالح التي يمكن إخضاعها لقواعد التصرف حسب الأهداف.

ثم صدر بعد ذلك الأمر عدد 1236 لسنة 1996 المؤرخ في 6 جويلية 1996 والمتعلق بإحداث وحدات التصرف حسب الأهداف والذي أعطى الوزارات إمكانية إحداث مثل هذه الوحدات لإنجاز مشاريع معينة. وتحدث كل وحدة تصرف حسب الأهداف بمقتضى أمر يضبط خاصّة المشروع المزمع إنجازه والأهداف المنشودة وآجال الإنجاز ومراحله ومقاييس تقويم نتائج المشروع والخطط الوظيفية بالوحدة المزمع إحداثها. ويتولى كل وزير رفع تقرير سنوي إلى الوزير الأول حول نشاط وحدات التصرف حسب الأهداف الراجعة له بالنظر خاصة فيما يتعلق

مسؤولية الفاعلين في تسيير الميزانية حسب الأهداف

بالموارد المستعملة والنتائج المحققة مقارنة بالأهداف المحددة. وقد تمّ إحداث العديد من وحدات التصرف حسب الأهداف شملت قطاعات مختلفة (الفلاحة ، التجهيز والإسكان، الصحة العمومية ، التعليم العالي...).

وما انفكّ مفهوم التصرف حسب الأهداف يتطور ليشمل ميزانية الدولة بمقتضى التنقيح المدخل في سنة 2004 على القانون الأساسي للميزانية الذي أصبح يُمكن من رصد الاعتمادات حسب برامج ومهمّات. وفي نفس السياق تضمّنت الوثيقة التوجيهية للمخطط الحادي عشر والعشرية 2007 - 2016 الصادرة في شهر مارس 2006 تأكيدا على الأخذ في الاعتبار للمنهجية الجديدة التي تم اعتمادها للتصرف في الميزانية حسب الأهداف عند إعداد المخطط وآفاق العشرية.

وإثر هذا التعديل أحدثت في شهر نوفمبر 2003 وحدة صلب تصرفت حسب الأهداف بوزارة المالية يشرف عليها مدير عام وأوكل إليها التنسيق والمتابعة لإرساء التصرف في ميزانية الدولة حسب الأهداف. وتولت هذه الخلية وضع برنامج بالتعاون مع البنك الدولي يتمثل أساسا في تشخيص النظام الحالي للتصرف في ميزانية الدولة ووضع تصور للنظام الجديد للتصرف حسب الأهداف والعمل على انطلاق التجارب النموذجية في ثلاث وزارات (الفلاحة والموارد المائية، التعليم العالي والصحة العمومية) والقيام بالتحسيس والتكوين في مجال التصرف حسب الأهداف.

كما أحدثت بنفس التاريخ، أي في نوفمبر 2003 ، لجنة يرأسها كاتب الدولة لدى وزير المالية المكلف بالميزانية تتولى متابعة المهام الموكولة لوحدة التصرف حسب الأهداف وتقييمها بالاعتماد على مقاييس محدّدة، من بينها بلوغ الأهداف والعمل على الرّفْع من جدواها ومدى احترام آجال تنفيذ المشروع والمجهودات المبذولة لاختصاره، وكذلك نظام المتابعة والتقييم ودرجة نجاعته في ترشيد

نفقات ميزانية الدولة. وتتركب هذه اللجنة من ممثلين عن الوزارة الأولى ووزارتي المالية والتنمية والتعاون الدولي ودائرة المحاسبات. وأحدثت في شهر أبريل 2007 لجنة وزارية برئاسة الوزير الأول تضم عددا من الوزراء وأسندت إليها مهمة تنسيق وقيادة مشروع تطوير التصرف حسب الأهداف والإشراف على مختلف الأعمال المتعلقة بإنجازه.

ويتضمن التصور الذي تم التوصل إليه بخصوص النظام الجديد على ما يلي :

- احترام الميزانية للتوازنات الاقتصادية العامة،
- توزيع الموارد على مختلف القطاعات طبقا للأولويات المضبوطة بمخطط التنمية،
- إرساء إطار للمصاريف على المدى المتوسط (3 سنوات)،
- هيكلية الميزانية حسب برامج تشتمل على مجموعة أنشطة ترمي إلى تحقيق أهداف محددة يمكن مراقبتها وتقييمها،
- تحديد الهياكل المتدخلة لتحقيق كل هدف،
- تعيين المسؤول المنسق بين مختلف الهياكل المعنية،
- تحديد معايير لمتابعة الإنجاز ولتقييم الجدوى بعد الإنجاز،
- اعتماد الطريقة التعاقدية بين المؤسسات ووزارات الإشراف لتحقيق الأهداف المتفق عليها،
- اعتماد نظام رقابة يمكن من تخفيف الرقابة المسبقة وتدعيم الرقابة الداخلية والرقابة اللاحقة.

ويعتبر الانطلاق بتجارب نموذجية ركيزة التمشي المعتمد من قبل السلط العمومية لإنجاح برنامج التصرف حسب الأهداف. ويرجع هذا الاختيار إلى وجود طرق متعددة لإرساء هذا النظام. وبالتالي ينتظر من التجارب النموذجية أن تمكن من التعرف على الطريقة المناسبة

مسؤولية الفاعلين في تسيير الميزانية حسب الأهداف

للمواقع التونسية قبل تعميم البرنامج. وتمّ الاختيار على قطاعات سبق لها أن قامت بتجارب تقترب إلى حد ما من مفاهيم التصرف حسب الأهداف أو تعتبر مجالاتها مناسبة أكثر من غيرها لمثل هذه التجارب، وهي المراكز النموذجية بوزارة الفلاحة، وتغطي التجربة 3 هياكل والمراكز النموذجية بوزارة التعليم العالي، وتغطي التجربة هيكلين، وأخيرا المراكز النموذجية بوزارة الصحة العمومية، وتتعلق التجربة بهيكلين تابعين للوزارة المعنية.

إنّ المنهجية الجديدة للتصرف في ميزانية الدولة حسب الأهداف هي نتاج توجه عالمي يمكن من مزيد أحكام التصرف وترشيد النفقات وتشريك كل المتدخلين في تحديد الأهداف والسعي إلى بلوغها، مما يضمن مزيدا من الجدوى والنجاعة والفاعلية على التصرف العمومي، بيد أنها تتسم بكثير من التشعب والتعقيد ولا تخلو من صعوبات جمة سواء على مستوى الإعداد والإنجاز أو المراقبة. لذلك يتطلب إرساؤها عملا دؤوبا مسبقا وحرصينا للدخول في هذا المسار بخطى ثابتة وضبط رزنامة تحدّد آجال إنجاز مختلف هذه المراحل. ويتطلب إنجاز هذا التمشّي كذلك مراجعة جذرية وشاملة لمسؤولية كلّ المتدخلين والفاعلين في مجال الميزانية ليس فقط المكلفين منهم بضبطها بل وأيضا أولئك الذين تقع على عاتقهم مسؤولية التنفيذ. وبالتوازي مع ذلك يتعيّن مراجعة مسؤولية المراقبين والمراجعين. إنه رهان كبير تواجهه دول المغرب العربي ليس بعزيز كسبه نظرا إلى ما يتوفر لديها من طاقات بشرية كفاءة.