



26 يوليو 2021

السيد وزير الدولة
والسيدات والسادة الوزراء والوزراء المنتدبون
والمندوبون السامون والمندوب العام

الموضوع : المعايير المرجعية للميزانية الهيكلية حول البرامج والمرتكزة على نجاعة الأداء المنبثقة عن القانون التنظيمي لقانون المالية.

سلام تام بوجود مولانا الإمام؛

وبعد، فكما تعلمون، شكل تعزيز نجاعة أداء التدبير العمومي أحد أهم محاور القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، والذي كرس عددا من المقتضيات التي تؤطر إرساء التدبير القائم على النتائج ومنهجية نجاعة الأداء، وتبلور مبادئ التقييم والمحاسبة. ولقد أجمع كافة المتدخلين المؤسساتيين على أهمية هذه المقاربة الجديدة من حيث الارتقاء بالنقاش حول قوانين المالية إلى مساءلة جدوى الانفاق العمومي ونجاعة وفعالية السياسات العمومية. وهكذا تمت ترجمة هذه المقاربة الشمولية والمندمجة لتدبير المالية العمومية، من خلال ربط البرامج الميزانية لقطاعات الوزارة والمؤسسات بالأهداف المسطرة وكذا بمؤشرات القياس المرتبطة بها، والتي يتم تضمين توقعاتها وإنجازاتها في وثائق نجاعة الأداء التي تتم موافاة البرلمان بها. وتشكل هذه الوثائق حصيلة افتتاح منجز من لدن المفتشية العامة للمالية، تقدم أهم خلاصاته وتوصياته في تقرير افتتاح نجاعة الأداء المرفق بمشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية. في هذا الصدد، رصد تقريرا افتتاح نجاعة الأداء للسنتين الماليتين 2018 و2019 عدة نقاط إيجابية يمكن إجمال الرئيسية منها في انخراط القطاعات الوزارية والمؤسسات المعنية في منهجية نجاعة الأداء، وانبثاق أغلب البرامج عن استراتيجيات أو خطط عمل القطاعات الوزارية والمؤسسات وتحديد أهداف لجل البرامج المفتحصية وربط جميع الأهداف بمؤشرات لقياس بلوغها. بينما همت توصيات التقريرين ذات الأولوية سبل تجويد مقاربة نجاعة الأداء، وتمحورت حول النقاط التالية:

- تفعيل آليات القيادة والإشراف والتتبع المتعلقة بنجاعة الأداء؛
- إعادة هيكلة بعض البرامج بشكل يضمن ترجمة وانسجاما أفضل مع الاستراتيجيات القطاعية والبرمجة الميزانية المتعددة السنوات؛

- تحديد أهداف واعتماد مؤشرات وجمية تمكن من قياس نجاعة الأداء؛
- اعتماد مؤشرات نجاعة الأداء بدلا من مؤشرات الأنشطة والوسائل لقياس الأهداف المحددة، مع تفضيل المؤشرات التي تعنى بقياس جودة الخدمة المقدمة للمرتفقين؛
- تحري الصدقية والدقة في احتساب وتقديم النتائج المتعلقة بالمؤشرات؛
- العمل على تطوير الأنظمة المعلوماتية بغية إنتاج واستغلال وحفظ المعطيات المتعلقة بالبرامج.

وكما هو معلوم، فقد تمت مواكبة القطاعات الوزارية والمؤسسات من أجل تملك المقاربة الميزانية الجديدة، لاسيما من خلال إصدار مجموعة من المراجع والنماذج المنهجية، وتحيينها على ضوء حصيلة ومتطلبات تنزيل مختلف محاور الإصلاح الميزانياتي.

وفي هذا الإطار، وسيرا على نهج التدرج وكذا التقييم والتقويم المرحليين الذي يطبع تنزيل القانون التنظيمي لقانون المالية، يتوخى هذا المنشور ترصيد الدروس المستقاة من الحصيلة الحالية لتنزيل منهجية نجاعة الأداء، لاسيما تحديد السبل الكفيلة بتجاوز الاختلالات التي رصدتها تقارير افتتاح نجاعة الأداء. كما يرمي هذا المنشور إلى ترسيخ تناسق برامج الدعم والمساندة بين مختلف القطاعات الوزارية والمؤسسات بغرض توحيد منظومة نجاعة الأداء المرتبطة بها بما يتيح إجراء مقارنة بين مختلف القطاعات الوزارية والمؤسسات.

وهكذا، وعلاوة على المعايير المنهجية المضمنة بالدلائل العملية لنجاعة الأداء وفي نموذج مشروع نجاعة الأداء، يجب أن تتقيد منظومة نجاعة أداء القطاعات الوزارية والمؤسسات بالمعايير المرجعية التالية:

1. على مستوى هيكلية الميزانية حول البرامج:

تشكل البرامج الميزانية إطار تنفيذ السياسات العمومية التي يضطلع بها القطاع الوزارى أو المؤسسة. لذلك، يتوجب على القطاعات الوزارية والمؤسسات، حسب الحالة، مراجعة هيكلية ميزانياتها والحرص على توافقها مع السياسة العمومية المنوطة بالقطاع الوزارى أو المؤسسة، وعلى انبثاق البرامج الميزانية عن الاستراتيجية القطاعية، خصوصا في ظل اعتماد عدد من القطاعات لاستراتيجيات جديدة. وموازة مع ذلك، وامتدادا للمنهجية المعتمدة في تحديد البرامج الميزانية، يتوجب العمل على الانسجام والتوازن الميزانياتي للمشاريع أو العمليات المكونة لكل برنامج فيما بينها، وكذا مع النطاق الوظيفي للبرنامج.

كما يجب الحرص على انسجام وتكامل البرامج المكونة للميزانية القطاعية بما فيها برامج الدعم والمساندة، وأن يكون عددها مدروسا ومعقولا بحيث يتراوح بين 1 و6 برامج لكل قطاع وزاري أو مؤسسة، مع الاقتصار على برنامج واحد للدعم والمساندة.

ويكتسي البرنامج ثلاثة أبعاد تتعلق، فضلا على البعد المرتبط بنجاعة أداء العمل العمومي، بالبعد الميزانياتي والبعد التديري.

فعلى صعيد البعد الميزانياتي، ومراعاة للشمولية الميزانياتية للبرامج، يجب أن يشمل كل برنامج الوسائل الضرورية لتنفيذه، والتي تضم نفقات التسيير ونفقات الاستثمار المخصصة للسياسة أو السياسات العمومية التي يبلورها هذا البرنامج. وفي حالة صعوبة التوزيع الفعلي لنفقات الموظفين حسب البرامج يتعين تقديم هذ التوزيع على سبيل الإخبار وذلك على مستوى مشروع نجاعة الأداء. ويمكن أن تتأتى اعتمادات البرنامج من مكون ميزانياتي واحد، أو مكونين أو ثلاثة مكونات ميزانياتية (الميزانية العامة ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة والحسابات المرصدة للأمور خصوصية).

كذلك، يتعين عند تحديد البرامج الميزانياتية، مراعاة توازن حجمها الميزانياتي وذلك من أجل تفادي التباينات في توزيع الاعتمادات بين البرامج وتجنب تشتيت التدبير الميزانياتي.

وبالنظر للطابع البنيوي للإصلاح الميزانياتي، الذي يشمل كذلك ورش اللاتمرکز الإداري خصوصا في شقه الميزانياتي، يتعين، عند برمجة وتخصيص الاعتمادات، الحرص على تعزيز البعد الجهوي في توزيع النفقات.

وترسيخا للميزانية المستجيبة للنوع الاجتماعي، يتعين عند تحديد المشاريع والعمليات المكونة للبرامج الميزانياتية العمل على مراعاة استجابتها لبعد النوع الاجتماعي.

كما يتعين تفادي اعتماد برامج ميزانياتية ذات طبيعة واحدة للنفقات "mono nature"، وبرامج تتضمن حصريا النفقات المرتبطة بالإعانات.

أما بخصوص البعد التدييري، فيجب على كل قطاع وزراي أو مؤسسة تعيين مسؤول عن كل برنامج. ويحدد منشور رئيس الحكومة رقم 09/2021 بتاريخ 15 أبريل 2021 دور ومهام وكيفية تعيين مسؤولي البرامج.

2. على مستوى انتقاء أهداف نجاعة الأداء:

يشكل تحديد استراتيجية البرنامج مرحلة قبلية أساسية لتحديد أهدافه ومؤشرات قياسها، حيث يتيح، من جهة، تحديد وحصر الأولويات، ومن ناحية أخرى اقتراح وتبرير اختيار عدد محدود من الأهداف الوجيهة والمنسجمة، يتراوح حسب البرامج بين هدف وثلاثة أهداف كحد أقصى. وبالتالي، فإن القطاعات الوزارية والمؤسسات مطالبة بانتقاء أهداف تعكس الرهانات الرئيسية للاستراتيجية القطاعية مع الحرص على التقائية أهداف البرامج فيما بينها ومع أهداف البرامج الأخرى للقطاع الوزاري أو المؤسسة. ويجب أن تغطي الأهداف كافة المكونات الميزانياتية للبرامج. لذلك، يجب الحرص، بالنسبة للبرامج، الممولة أساسا من خلال الاعتمادات المتأتية من الحسابات المرصدة للأمور خصوصية، على تحديد أهداف ومؤشرات نجاعة الأداء ترتبط بنطاق ومقاصد الحسابات المعنية، وتعكس أثرها السوسيو-اقتصادي.

ويتعين عند اختيار أهداف البرامج الميزانياتية للقطاع الوزاري أو المؤسسة، اعتماد الفئات المرتبطة بالفعالية السوسيو-اقتصادية وجودة الخدمة والنجاعة مع مراعاة التوازن بينها، واحترام تناسب الأهداف مع طبيعة السياسة العمومية التي يترجمها البرنامج المعني.

كما يشترط الاقتصار على الأهداف التي تدخل في نطاق اختصاصات القطاع المعني و/أو الهيئات التابعة له أو الخاضعة لوصايته بما يضمن تقليص تأثير العوامل الخارجية في بلوغ هذه الأهداف، مع إرفاقها بآليات العمل اللازمة لتحقيقها، وتحليل للمخاطر المحتملة التي يمكن أن تعيق إنجازها.

وأخذا بالاعتبار الطابع العرضاني للبعد المتعلق بالنوع الاجتماعي، فإنه ينبغي أن تراعي الأهداف هذا البعد بما يكفل مساهمة البرنامج المعني في تقليص الفوارق القائمة على النوع وتكريس الإنصاف والمساواة.

3. على مستوى تحديد مؤشرات نجاعة الأداء:

يشكل مؤشر نجاعة الأداء تعبيراً عددياً يسمح بقياس وتقييم مدى إنجاز الهدف المقترن به، بما في ذلك الحالات التي ترتبط بالجوانب النوعية. ويمكن عند الاقتضاء ربط المؤشر بمؤشرات فرعية بهدف تنزيل نجاعة الأداء على مستويات مختلفة ترتبط خصوصاً بالنوع الاجتماعي والبعاد المجالي وخصوصيات القطاع الوزاري أو المؤسسة، أو أي معيار آخر ذي صلة.

وعلى غرار الأهداف التي تقترن بها، تقتضي وجاهة المؤشرات أن تعكس وتتيح قياس أحد الأبعاد الأساسية للبرنامج والمرتبطة بالفعالية السوسيو-اقتصادية والنجاعة وجودة الخدمة وأن يخضع تحقيقها للآليات والعوامل الذاتية المتعلقة ببرنامج الارتباط مع تحييد تأثير العوامل الخارجية. ويجب أن يكون عدد المؤشرات والمؤشرات الفرعية محدوداً لتسهيل مقروئيتها، بحيث تحدد من 1 إلى 3 مؤشرات نجاعة الأداء بالنسبة لكل هدف ومن 2 إلى 3 مؤشرات نجاعة الأداء الفرعية بالنسبة لكل مؤشر.

في هذا الإطار، يتعين على القطاعات الوزارية والمؤسسات العمل على تجويد مؤشراتها، خصوصاً من خلال:

- الاستعاضة و/أو حذف مؤشرات الأنشطة أو الوسائل، وكذا المؤشرات التي لا تتيح قياس الإنجازات أو لا تتوفر على توقعات سنوية وقيمة مستهدفة؛
- حصر إحداث المؤشرات الجديدة في المؤشرات التي تترجم أحد أبعاد نجاعة الأداء؛
- تحديد قيم توقعية وقيم مستهدفة طموحة تنبثق عن استراتيجية القطاع الوزاري أو المؤسسة وترتكز على تحليل موضوعي للنتائج؛
- الحرص على موثوقية المؤشرات وصدق المعلومات التي توفرها من خلال توثيق كافة التوضيحات المنهجية وتحديد وتقديم كيفية تجميع المعلومات المتعلقة بالمؤشرات واحتسابها. كما يتعين أن يركز احتساب المؤشرات على مساطر وآليات مضمونة لتتبع وتجميع ومعالجة وكذا حفظ المعطيات والوثائق الخاصة بها، لاسيما لغايات تفسيرها وتبرير نتائجها وكذا تقييمها وافتحاصها.

4. على مستوى إعداد تقرير نجاعة الأداء وتقديم النتائج:

طبقا لمقتضيات القانون التنظيمي لقانون المالية والمرسوم رقم 2.15.426 المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، تعرض تقارير نجاعة الأداء المعدة من لدن القطاعات الوزارية أو المؤسسات النتائج المحققة مع إبراز الفوارق المسجلة مقارنة مع التوقعات المقيدة بمشاريع نجاعة الأداء. ويتم إرسال هذه التقارير إلى الوزارة المكلفة بالمالية في أجل أقصاه متم شهر يوليوز من السنة التي تلي سنة تنفيذ قانون المالية المعني، وذلك من أجل إعداد التقرير السنوي حول نجاعة الأداء المرافق لمشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية.

وبهذا الخصوص، يتعين على القطاعات الوزارية والمؤسسات:

- احترام المقتضيات التنظيمية الخاصة بأجال إيداع التقارير القطاعية لنجاعة الأداء، والعمل على تحقيق التطابق الشامل بين هذه التقارير من جهة ومشاريع نجاعة الأداء من جهة أخرى؛
- إدراج النتائج المتعلقة بجميع المؤشرات، والتعليقات وتحليل الفوارق بين التوقعات والإنجازات؛
- العمل على تحقيق الأهداف المسطرة لجميع المؤشرات، وتوثيق وتعليل النتائج المحققة.

5. توحيد منظومة نجاعة الأداء المرتبطة ببرامج الدعم والمساندة

تساهم برامج الدعم والمساندة في دعم تنفيذ السياسات العمومية، وتغطي هذه البرامج بصفة عامة مجموعة من الوظائف المشتركة على مستوى جل القطاعات الوزارية والمؤسسات. وبالنظر لطبيعة هذه الوظائف، تتقاطع رهانات نجاعة أداء برامج الدعم والمساندة، من جهة، في التحكم في الموارد والوسائل والتكاليف وكذا جودة الخدمات بما يساهم في نجاعة الأداء الإجمالية للقطاع الوزاري أو المؤسسة، ومن جهة أخرى في المساهمة في ترسيخ مثالية الإدارة، لاسيما في الجوانب المرتبطة بالرقمنة والتنمية المستدامة وتعزيز صلاحيات وموارد الإدارات اللامركزية. واعتبارا لهذه الخصوصية، يتعين على القطاعات الوزارية والمؤسسات العمل على توحيد وتنميط منظومة نجاعة الأداء المرتبطة ببرامج الدعم والمساندة من خلال اعتماد أهداف ومؤشرات نجاعة أداء مشتركة بين القطاعات الوزارية والمؤسسات.

وفي هذا الإطار، وعلى ضوء التقييم المرحلي لمنظومة نجاعة الأداء الخاصة ببرامج الدعم والمساندة، تم تحديد أهداف ومؤشرات مشتركة بين القطاعات الوزارية والمؤسسات (تجدون رفقته مصفوفتها- الملحق رقم 1)، تم العمل على تحسين وتوحيد مدلولها وتسميتها. كما تم توحيد طريقة احتساب هذه المؤشرات وكذا التوضيحات المنهجية الخاصة بها.

6. اعتماد أدوات التدبير القائم على النتائج

أ. ميثاق التدبير:

يتعين على القطاعات الوزارية والمؤسسات اعتماد ميثاق التدبير الوارد بالمنشور رقم 09/2021 السالف الذكر المتعلق بدور ومهام مسؤول البرنامج، والذي يحدد مجال وغايات ميثاق التدبير ويناط بإعداده وتحيينه بمسؤول الشؤون المالية تحت إشراف الكاتب العام للقطاع الوزاري أو المؤسسة المعنية.

كما يتعين على القطاعات الوزارية والمؤسسات اعتماد ميثاق التدبير الوارد بالمنشور رقم 09/2021 السالف الذكر المتعلق بدور ومهام مسؤول البرنامج، والذي يحدد مجال وغايات ميثاق التدبير وينيط بإعداده وتحيينه والإشراف على تفعيله بالكاتب العام للقطاع الوزاري أو المؤسسة المعنية. ويهدف ميثاق التدبير على الخصوص إلى تحديد أدوار ومسؤوليات كل المتدخلين في تنفيذ البرامج الميزانية، لاسيما مسؤولي البرامج ومسؤول الشؤون المالية الذي يشغل مكانة محورية في المواكبة والدعم المستمر لمسؤولي البرامج على امتدادا مختلف مراحل الإعداد والتنفيذ وتصفية الميزانية. كما يحدد هذا الميثاق القواعد المؤطرة لتنزيل منهجية نجاعة الأداء على مستوى القطاع أو المؤسسة (تجدون رفقته نموذجا لميثاق التدبير – الملحق رقم 2).

وفي هذا الإطار، أعيد التأكيد على ضرورة تفعيل لجان قيادة الإصلاح الميزانياتي التي يشرف عليها الكتاب العامون، وذلك على مستوى كافة القطاعات الوزارية والمؤسسات.

ب. نظام المعلومات

يتطلب التدبير القائم على النتائج اعتماد نظم معلوماتية خاصة بإنتاج مؤشرات ولوحات قيادة نجاعة الأداء بالنظر إلى ما تتيحه من حيث:

- ضمان موثوقية المؤشرات، وذلك باستخلاصها انطلاقا من النظم المعلوماتية لتجنب الأخطاء التي يمكن أن تعثري عمليات التجميع والتوثيق والحساب اليدوية للمؤشرات؛
- تقليص كلفة إنتاج المؤشرات؛
- توفير وتبادل معلومات موحدة ومشاركة بين كافة الفاعلين المتدخلين في سلسلة نجاعة الأداء؛
- الحفاظ على بيانات ومعطيات المؤشرات قصد الاستعمالات اللاحقة لاسيما لأغراض المراقبة والتقييم والافتحاص.

وتكتسي النظم المعلوماتية الخاصة بنجاعة الأداء أهمية بالغة في تنشيط حوار التدبير وربط القيادة الاستراتيجية بالقيادة العملية وتنظيم وتنسيق الأنشطة. كما توفر هذه النظم، في إطار وظيفة مراقبة التسيير، معطيات هامة (إنتاجية الوحدات الإدارية والوسائل المادية والمالية المستخدمة...) تسهل اتخاذ القرار وتقييم نجاعة الأداء.

ج. تفعيل توصيات تقارير افتحاص نجاعة الأداء

في هذا الصدد، يتوجب على القطاعات الوزارية والمؤسسات العمل على أجرأة التوصيات والملاحظات المنبثقة عن تقارير افتحاص نجاعة أداء القطاعات الوزارية والمؤسسات التي تنجزها

المفتشية العامة للمالية، خصوصا من خلال اعتماد مخططات عمل قطاعية لهذا الغرض، تحدد الجدول الزمني لتنزيل التوصيات، لا سيما ذات الأولوية، ودعوة هيئاتها الرقابية لتتبع تنفيذ هذه التوصيات طبقا لمقتضيات المرسوم رقم 2.11.112 بتاريخ 23 يونيو 2011 في شأن المفتشيات العامة للوزارات.

هكذا، وعلى ضوء أهم خلاصات الحصيلة الحالية القطاعية لافتحاص نجاعة الأداء، يجب أن تتضمن المخططات المذكورة التقويمات والتدابير الكفيلة بتجاوز الاختلالات المرصودة. واعتبارا للطابع الدوري لمهام افتحاص نجاعة الأداء، يتعين على القطاعات الوزارية والمؤسسات أن تعمل على توفير الوثائق والمستندات والمعطيات اللازمة لإنجاز هاته المهام قبل متم شهر شتنبر من السنة المالية التي تلي السنة المعنية بالافتحاص، وذلك لتسهيل مأمورية فرق الافتحاص وتأمين الشروط الملائمة لتنفيذ أشغالها.

ويجب أن ترصد مخططات العمل القطاعية تدابير إرساء آليات وأدوات التدبير القائم على النتائج والتي تشمل، علاوة على لجان قيادة الإصلاح الميزانياتي السالفة الذكر، خاصة آليات مراقبة التسيير والمراقبة الداخلية، وكذا حوار التدبير بين الفاعلين والشركاء المعنيين بالبرامج. ومواكبة لجهود القطاعات الوزارية والمؤسسات لتجويد هيكلتها الميزانياتية القائمة على البرامج وتحسين منظومة نجاعة أداءها وكذا إرساء منظومة فعالة لقيادة نجاعة الأداء، ستعمل المصالح المختصة التابعة لوزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة على تنفيذ مخطط عمل خاص ترتبط تدابيره بالجوانب المنهجية والمؤسسية إضافة إلى التكوين وتقوية القدرات. وإذا أكد على أهمية الالتزام بجوهر الإصلاح الميزانياتي باعتباره ركيزة للإصلاح العميق لنمط عمل الدولة يؤسس لثقافة تديرية عمومية جديدة ونقطة تقاطع لكافة الإصلاحات المرتبطة بالحكومة المالية والإدارية والترابية، فإني أدعو القطاعات الوزارية والمؤسسات إلى التعاون مع مصالح الوزارة المكلفة بالمالية من أجل التطبيق الأمثل لمضامين هذا المنشور.

ومع خالص التحيات والسلام.

رئيسة
شعبد التدبير الميزانياتي