



٦ ٢ يوليوز ٢٠٢١

السيد وزير الدولة

والسيدات والسادة الوزراء والوزراء المنتدبون
والمندوبيون السامون والمندوب العام

الموضوع : المعايير المرجعية للميزانية المهيكلة حول البرامج والمرتكزة على نجاعة الأداء المبنية 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، وتباور مبادئ التقييم والمحاسبة.

ولقد أجمع كافة المتدخلين المؤسسيين على أهمية هذه المقاربة الجديدة من حيث الارتقاء بالنقاش حول قوانين المالية إلى مسألة جدوى الإنفاق العمومي ونجاعة وفعالية السياسات العمومية. وهكذا تمت ترجمة هذه المقاربة الشمولية والمندمجة لتدبير المالية العمومية، من خلال ربط البرامج الميزانية للقطاعات الوزارية 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 افتتاحاً منجز من لدن المفتشية العامة للمالية، تقدم أهم خلاصاته وتوصياته في تقرير افتتاحاً منجز من مشروع قانون التصفية المتعلقة بتنفيذ قانون المالية. في هذا الصدد، رصد تقريراً افتتاحاً منجز من لدن المفتشية العامة للمالية 2018 و2019 عدة نقاط إيجابية يمكن إجمال الرئيسية منها في انخراط القطاعات الوزارية والمؤسسات المعنية في منهجية نجاعة الأداء، وابتهاج أغلب البرامج عن استراتيجيات أو خطط عمل القطاعات الوزارية والمؤسسات وتحديد أهداف لجل البرامج المفتحصة وربط جميع الأهداف بمؤشرات لقياس بلوغها.

بينما همت توصيات التقريرين ذات الأولوية سبل تجويد مقاربة نجاعة الأداء، وتحمّلها

حول النقاط التالية:

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

- تحديد أهداف واعتماد مؤشرات وجيهة تمكّن من قياس نجاعة الأداء؛
- اعتماد مؤشرات نجاعة الأداء بدلاً 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 المرحلين الذي يطبع تنزيل القانون التنظيمي لقانون المالية، يتوجى هذا المنشور ترصيد الدروس المستقاة من الحصيلة الحالية لتنزيل منهجية نجاعة الأداء، لاسيما تحديد السبل الكفيلة بتجاوز الاختلالات التي رصدها تقارير افتتاحص نجاعة الأداء. كما يرمي هذا المنشور إلى ترسیخ تناسق برامج الدعم والمساندة بين مختلف القطاعات الوزارية والمؤسسات بغضّ توسيع منظومة نجاعة الأداء المرتبطة بها بما يتبع 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 هيكلة الميزانية حول البرامج:

تشكل البرامج الميزانية إطار تنفيذ السياسات العمومية التي يضطلع بها القطاع الوزاري أو المؤسسة. لذلك، يتوجب على القطاعات الوزارية والمؤسسات، حسب الحالة، مراجعة هيكلة ميزانياتها والحرص على تواافقها مع السياسة العمومية المنوطه بالقطاع الوزاري أو المؤسسة، وعلى انبثاق البرامج الميزانية عن الاستراتيجية القطاعية، خصوصاً في ظل اعتماد عدد من القطاعات لاستراتيجيات جديدة. وموازاة مع ذلك، وامتداداً للمنهجية المعتمدة في تحديد البرامج الميزانية، يتوجب العمل على الانسجام والتوازن الميزاني 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 مدروساً ومعقولاً بحيث يتراوح بين 1 و 6 برامج لكل قطاع وزاري أو مؤسسة، مع الاقتصار على برنامج واحد للدعم والمساندة.

ويكتسي البرنامج ثلاثة أبعاد تتعلق، فضلاً على البعد المرتبط بنجاعة أداء العمل العمومي، بالبعد الميزاني والبعد التدبيري.

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

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

وبالنظر للطابع البنوي للإصلاح الميزاني، الذي يشمل كذلك ورش اللاتمركز الإداري خصوصا في شقه الميزاني، يتعين، عند برمجة وتحصيص الاعتمادات، الحرص على تعزيز البعد الجهوي في توزيع النفقات.

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

كما يتعين تفادي اعتماد برامج ميزانية ذات طبيعة واحدة للنفقات "mono nature" وبرامج تتضمن حصرها النفقات المرتبطة بالإعانات.

أما بخصوص البعد التديري، فيجب على كل قطاع وزاري أو مؤسسة تعين مسؤولا عن كل برنامج. ويحدد منشور رئيس الحكومة رقم 09/2021 بتاريخ 15 أبريل 2021 دور ومهام وكيفية تعين مسؤولي البرامج.

2. على مستوى انتقاء أهداف نجاعة الأداء:

يشكل تحديد استراتيجية البرنامج مرحلة قبلية أساسية لتحديد أهدافه ومؤشراته قياسها، حيث يتبع، من جهة، تحديد وحصر الأولويات، ومن ناحية أخرى اقتراح وتبرير اختيار عدد محدود من الأهداف الوجيه والمنسجمة، يتراوح حسب البرنامج 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 الميزانية للبرامج. لذلك، يجب الحرص، بالنسبة للبرامج، المولدة أساسا من خلال الاعتمادات المتأتية من الحسابات المرصدة لأمور خصوصية، على تحديد أهداف ومؤشرات نجاعة الأداء ترتبط بنطاق ومقاصد الحسابات المعنية، وتعكس أثراها السوسيو-اقتصادي.

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

كما يشترط الاقتصرار على الأهداف التي تدخل في نطاق اختصاصات القطاع المعنى و/أو الجهات التابعة له أو الخاضعة لوصايتها بما يضمن تقليل تأثير العوامل الخارجية في بلوغ هذه الأهداف، مع إرفاقها بآليات العمل اللازمة لتحقيقها، وبتحليل للمخاطر المحتملة التي يمكن أن تعيق إنجازها.

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

3. على مستوى تحديد مؤشرات نجاعة الأداء:

يشكل مؤشر نجاعة الأداء تعبيرًا عدديًا يسمح بقياس وتقدير مدى إنجاز الهدف المقترب به، بما في ذلك الحالات التي ترتبط بالجوانب النوعية. ويمكن عند الاقتضاء ربط المؤشر بمؤشرات فرعية بهدف تنزيل نجاعة الأداء على مستويات مختلفة ترتبط خصوصًا بالنوع الاجتماعي والبعد المجالي وخصوصيات القطاع الوزاري أو المؤسسة، أو أي معيار آخر ذي صلة.

وعلى غرار الأهداف التي تقترن بها، تقتضي وجاهة المؤشرات أن تعكس وتحل محل قياس أحد الأبعاد الأساسية للبرنامج والمرتبطة بالفعالية السوسيو-اقتصادية والنجاعة وجودة الخدمة وأن يخضع تحقيقها للآليات والعوامل الذاتية المتعلقة ببرنامج الارتباط مع تحديد تأثير العوامل الخارجية. ويجب أن يكون عدد المؤشرات والمؤشرات الفرعية محدودًا لتسهيل مقرؤيتها، 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، يتبعن على القطاعات الوزارية والمؤسسات العمل على تجويد مؤشراتها، خصوصاً من خلال:

- الاستعراضة 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 وترتکز على تحليل موضوعي للنتائج؛

- الحرص على موثوقية المؤشرات وصدقية المعلومات التي توفرها من خلال توثيق كافة التوضيحات المنهجية وتحديد وتقديم كيفية تجميع المعلومات المتعلقة بالمؤشرات واحتسابها. كما يتبعن أن يرتکز احتساب المؤشرات على مساطر وآليات مضمونة لتتبع وتحقيق ومعالجة وكذا حفظ المعطيات والوثائق الخاصة بها، لاسيما لغایات تفسيرها وتبصير نتائجها وكذا تقييمها وافتتاحها.

4. على مستوى إعداد تقارير نجاعة الأداء وتقديم النتائج:

طبقاً لمقتضيات القانون التنظيمي لقانون المالية والمرسوم رقم 426.15.2 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 المعنى، وذلك من أجل إعداد التقرير السنوي حول نجاعة الأداء المرافق لمشروع قانون التصفيه المتعلقة بتنفيذ قانون المالية.

وبهذا الخصوص، يتعين على القطاعات الوزارية والمؤسسات:

- احترام المقتضيات التنظيمية الخاصة بآجال 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 وتحليل 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 يسهم في نجاعة الأداء
الإجمالية للقطاع الوزاري أو المؤسسة، ومن جهة أخرى في المساهمة في ترسیخ مثالية الإدارة، لاسيما في
الجوانب المرتبطة بالرقمنة والتنمية المستدامة وتعزيز صلاحيات وموارد الإدارات اللامركزية.

واعتباراً لهذه الخصوصية، يتعين على القطاعات الوزارية والمؤسسات العمل على توحيد
وتنميظ 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 إعداده وتحقيقه 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 وينطوي إعداده وتحقيقه 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 المراقبة والدعم المستمر لمسؤولي البرامج على امتدادا مختلف مراحل الإعداد والتنفيذ وتصفية الميزانية. كما يحدد هذا الميثاق القواعد المؤطرة لتقييم 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 الميزاني 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 تعرّي عمليات التجميع والتوثيق والحساب اليدوية للمؤشرات؛
- تقليل كلفة إنتاج المؤشرات؛
- توفير وتبادل معلومات موحدة ومشتركة بين كافة الفاعلين المتدخلين في سلسلة نجاعة الأداء؛
- الحفاظ على بيانات ومعطيات المؤشرات قصد الاستعمالات اللاحقة لاسيما لأغراض المراقبة والتقييم والافتراض.

وتكتسي النظم المعلوماتية الخاصة بنجاعة الأداء أهمية بالغة في تنشيط حوار التدبير وربط القيادة الاستراتيجية بالقيادة العملياتية 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 افتراض نجاعة الأداء

في هذا الصدد، يتوجب على القطاعات الوزارية والمؤسسات العمل على أجرأة التوصيات واللاحظات المبنية عن تقارير افتراض نجاعة أداء القطاعات الوزارية والمؤسسات التي تجزئها

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

هكذا، وعلى ضوء أهم خلاصات الحصيلة الحالية القطاعية لافتتاح نجاعة الأداء، يجب أن تتضمن المخططات المذكورة التقويمات والتدابير الكفيلة بتجاوز الاختلالات المرصودة. واعتباراً للطابع الدوري لمهام افتتاح نجاعة الأداء، يتعين على القطاعات الوزارية والمؤسسات أن تعمل على توفير الوثائق والمستندات والمعطيات الالزمة لإنجاز هاته المهام قبل متم شهر سبتمبر من السنة المالية التي تلي السنة المعنية بالافتتاح، وذلك لتسهيل مأمورية فرق الافتتاح 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 الميزانية القائمة على البرامج وتحسين منظومة نجاعة أدائها 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.

وإذ أؤكد على أهمية الالتزام بجوهر الإصلاح الميزانياتي باعتباره ركيزة للإصلاح العميق لنمط عمل الدولة يؤسس لثقافة تدبيرية عمومية جديدة ونقطة تقاطع لكافة الإصلاحات المرتبطة بالحكامة 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.

