منشور السيد رئيس الحكومة

إلى

السيدات والسادة

رؤساء المهمات

رؤساء البرامج

رؤساء المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية

رؤساء المؤسسات العمومية التي لا تكتسي الصبغة الإدارية

رؤساء المنشآت العمومية

الموضـوع: حول أداء السياسات العمومية (البرامج).

المراجـع : - القانون الأساسي عدد 15 لسنة 2019 المؤرخ في 13 فيفري 2019.

- منشور الوزير الأول عدد 42 بتاريخ 23 جوان 2012.

****

يندرج هذا المنشور في إطار تحيين منشور الوزير الأول عدد 42 بتاريخ 23 جوان 2012 المتعلق بأداء السياسات العمومية التي تم إصداره خلال الفترة التجريبية من مسار تركيز منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف. ويهدف أساسا إلى مزيد توضيح مختلف المكونات والمفاهيم والآليات المرتبطة بتركيز هذه المنظومة خاصة في مرحلة ما بعد المصادقة على القانون الأساسي للميزانية.

تقديم عام لمنظومة التصرف في الميزانية حسب الاهداف:

تندرج منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف في إطار برنامج عام لإصلاح المالية العمومية يهدف إلى تعزيز الحوكمة وتحسين أداء السياسات العمومية بما يمكن من الاستجابة لانتظارات المواطنين ومستخدمي المرفق العام ودافعي الضرائب.

تعتبر منهجية التصرف في الميزانية حسب الأهداف منظومة إصلاح شاملة ومتكاملة تمس مختلف جوانب وأسس الإنفاق العمومي في مختلف مراحله (الإعداد، التنفيذ، المتابعة والتقييم).

تهدف منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف بالأساس إلى توظيف الإمكانيات (البشرية والمالية) بأكثر شفافية ونجاعة حسب برامج تمثل سياسات عمومية ويحدد لكل برنامج أهداف إستراتيجية على المدى المتوسط يتم على إثرها تقييم النتائج حسب مؤشرات موضوعية لقيس الأداء (Indicateurs de performance) والمساءلة حول استعمال الموارد وتحقيق الأهداف المتعهد بها.

تنبني هذه المنظومة على جملة من المبادئ تتمثل أساسا في:

- **المسؤولية** (**La responsabilité**): تتمثل في تحديد المسؤوليات وإعطاء المسؤولين مرونة أكبر في التصرف بما يمكنهم من بلوغ الأهداف المتعهد بها سنويا في إطار المشروع السنوي للأداء. وتتجسد هذه المسؤولية أساسا في رئيس البرنامج باعتباره المسؤول الأول عن قيادة السياسة العمومية ويتولى بدوره تنزيلها على كافة مستويات سلسلة المسؤوليات المحددة لتنفيذ البرنامج.

- **المساءلة (La redevabilité) :** هي مترتبة عن مبدأ المسؤولية المسندة للمسؤولين في ممارسة مهامهم وتتمثل في الإفادة والإعلام الدوري حول تقدم تنفيذ السياسات العمومية المكلفين بتنفيذها من خلال إعداد تقارير دورية حول الانجازات (الميزانية والأداء) خلال السنة المعنية والتقرير السنوي للأداء مع انتهائها. على غرار المسؤولية فإن المساءلة بدورها يتم تنزيله من قبل رئيس البرنامج إلى مختلف مستويات التنفيذ الفعلي للبرنامج المكلف بقيادته.

- **شفافية المالية العمومية** ([1] **la transparence**) تتمثل في تقديم وتوفير المعطيات المالية ووثائق الميزانية بطريقة واضحة وصحيحة وشاملة وفي الوقت المناسب سواء على المستوى الداخلي للإدارة أو خارجها بما يمكن أصحاب الشأن (المسؤولين ،المواطنين، نواب الشعب، لمجتمع المدني ....) من الاطلاع على سياسات الدولة وتوجهاتها على المدى المتوسط واتخاذ الإجراءات اللازمة إن اقتضى الأمر.

  وتنبني شفافية المالية العمومية على العناصر التالية:

  - تقديم المعلومات المالية وفقا للمعايير الدولية بصفة شاملة وموثوقة تعكس الوضع المالي

  - نشر التقارير المالية بشكل منتظم وفي الأجال القانونية

  - المعلومات والمعطيات المضمنة بالتقارير ذات جودة وقابلة للمقارنة دوليا

  - الميزانيات والتقديرات المالية تبين بوضوح أهداف البرامج وسياسات الدولة

- **المصداقية (la sincérité**) : عدم التضخيم أو التقليل في تقديرات التكاليف والموارد المضمنة بقانون المالية وإبراز مكونات الأصول المالية وممتلكات الدولة . وقد نص الفصل 27 من القانون على أن المحاسبون العموميون يتولون مسك وإعداد حسابات الدولة وفق المبادئ المتعارف عليها وخاصة منها أن تكون هذه الحسابات سليمة وصادقة وتعكس بصورة أمينة الوضعية المالية للدولة ولممتلكاتها.

[1] **تعريف منظمة الشفافية الدولية:** العلانية والتصريح الواضح للبيانات والآليات والواردات والصادرات و الصرفيات الحكومية والإدارية من خلال وسائل الإعلام والوسائل الرقابية الأخرى ، مما يتيح للمجتمع المدني والإعلام والقضاء والمواطنين كافة ، معرفة مجريات الأعمال الإدارية والحكومية

بالإضافة إلى المبادئ المذكورة أعلاه كرست منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف توجها جديدا ينبني على الأداء.

ويعرف الأداء (**La performance**) على أنه هو قدرة الهيكل على تحقيق أو بلوغ أهداف محددة بصفة مسبقة وذلك في حدود اعتمادات مالية مضبوطة. في مجال التصرف العمومي المبني على الأهداف يهدف الأداء إلى بلوغ أكبر حد من نجاعة التصرف العمومي وذلك من خلال توجيهه نحو تحقيق أهداف تستجيب لحاجيات المواطن ومتطلبات المتعامل مع الإدارة.

وينبني الأداء على العناصر التالية:

- النجاعة (Efficacité): القدرة على تحقيق الأهداف المرسومة والمتعهد بها بصفة مسبقة.

- الفاعلية (Efficience): هي تحقيق وتحسين النتائج في إطار الموارد و الوسائل المتاحة (في حدود الميزانية المخصصة) أو الحفاظ على نفس النتائج مقابل استهلاك موارد أقل من حجم الاعتمادات المرصودة وبالتالي الاستغلال الأمثل للموارد و ترشيد النفقات الموضوعة على الذمة.

- الجودة (Qualité): تتمثل في الاستجابة لحاجيات المواطنين والمتعاملين مع الإدارة من خلال تحسين جودة الخدمات المسداة لفائدتهم.

- **متطلبات منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف:**

يقتضي المرور من تصرف مبني على الوسائل الى تصرف مبني على النتائج هيكلة وظائف كل مهمة (وزارة) والهياكل الراجعة لها بالنظر حسب برامج تمثل سياسات عمومية. وتضم "**خارطة البرنامج**" جميع الهياكل المساهمة في تنفيذ السياسة العمومية بما في ذلك الفاعلين العموميين.

يتم تحديد البرامج استنادا إلى جملة من القواعد الخاصة بالتقسيم البرامجي وتضبط لكل برنامج إستراتيجية واضحة منبثقة عن إستراتيجية المهمة تبين أهم التوجهات على المدى المتوسط ويحدد لكل برنامج جملة من الأهداف (3 أو 4 أهداف على أقصى تقدير) ومؤشرات قيس أداء (كمية ونوعية) خاصة بكل هدف (2 أو 3 مؤشرات على أقصى تقدير).

تصنف البرامج الى صنفين:

- **برامج تقنية** تمثل سياسات عمومية قطاعية للدولة وتكون بمعدل 3 أو 4 برامج لكل مهمة (برنامج "التعليم العالي" وبرنامج" المياه" وبرنامج "العمل الاجتماعي" وبرنامج "العدل"....) وتنضوي ضمن كل برنامج مجموع الهياكل التي تساهم في تنفيذ السياسة العمومية وتحقيق أهدافها.

- **برنامج قيادة ومساندة** خاص بكل مهمة يضم أساسا المصالح المكلفة بتقديم الدعم الفني واللوجستي والمالي لبقية البرامج التقنية (مصالح الديوان مصالح الشؤون المالية والإدارية ومصالح الشؤون القانونية والتشريع ..) ويقدم جملة من الوظائف المشتركة على مستوى كل المهمات على غرار (الإعلامية، التشريع، المالية، الموارد البشرية..).

وقد تم توحيد التنزيل العملياتي وتنزيل الأداء الخاصة بهذا البرنامج على مستوى كل المهمات.

يتولى قيادة كل برنامج "رئيس برنامج" معين من قبل رئيس المهمة طبقا لمقتضيات الأمر الحكومي عدد 1067 لسنة 2019 المؤرخ في 14 نوفمبر 2019.

التنزيل العملياتي للبرامج:

التعريف: يتمثل في ضبط هيكلة خاصة بالبرنامج تضم مختلف الهياكل المتدخلة في تنفيذ السياسة العمومية بما يمكن من تحقيق الأهداف المتعهد بها .

يهدف التنزيل العملياتي للبرامج إلى توضيح مسار تنفيذ السياسات العمومية وذلك من خلال تنزيلها على مستويات عملياتية وتحديد مساهمة كل مستوى عملياتي في تنفيذها (أداء و ميزانية).

مكونات التنزيل العملياتي:

*تحديد الهيكلة الخاصة بالبرنامج (البرامج الفرعية ،الوحدات العملياتية،الفاعلين العموميين)

*تحديد مرجع الأنشطة الخاص بكل برنامج و تنزيله على سلسلة المسؤوليات و تحديد التنظيم المالي الخاص بكل برنامج

*تنزيل أداء البرنامج على سلسلة المسؤوليات

يتنزل البرنامج إلى برامج فرعية وأنشطة وتضم سلسلة المسؤوليات الجديدة (رئيس برنامج، رئيس برنامج فرعي، رئيس وحدة عملياتية، رئيس فاعل عمومي)

- **البرنامج** : هو سياسة عمومية محددة راجعة بالنظر إلى نفس المهمة ويشمل مجموعة متجانسة من البرامج الفرعية والأنشطة التي تساهم في تحقيق أهداف السياسة العمومية.

  وتخصص لكل برنامج اعتمادات مالية لتحقيق جملة من الأنشطة أو الأنشطة الفرعية أوالمشاريع التي تساهم في تحقيق أهداف السياسة العمومية المحددة ويعتبر البرنامج وحدة تخصيص الاعتمادات.

- **البرامج الفرعية** : تعتبر المستوى الأول للتنزيل العملياتي وتمثل جزء من السياسة العمومية ويمكن أن تتواجد على المستوى المركزي أو/و الإقليمي أو /و الجهوي أو بالثلاث مستويات في نفس الوقت.

  يشرف على كل برنامج فرعي مسؤول "رئيس برنامج فرعي" يتم تعيينه من الوزير المعني باقتراح من رئيس البرنامج وعموما فإن الإدارات الجهوية أو المندوبيات الجهوية للمهمات تضم في نفس الوقت برامج فرعية جهوية عن كل برامج المهمة ويكون المدير الجهوي أو المندوب الجهوي رئيسا لكل البرامج الفرعية للمهمة في نفس الوقت في الجهة المعنية.

  يتولى رئيس البرنامج الفرعي قيادة عملية استهلاك الاعتمادات وتنفيذ الأنشطة أو الأنشطة الفرعية أو المشاريع المفوضة له من قبل رئيس البرنامج.

- **الوحدة العملياتية**: تلحق بالبرنامج الفرعي وحدات عملياتية و تمثل المستوى الثاني من التنزيل العملياتي للبرنامج.

وتتمثل أساسا في هياكل إدارية ملحقة بالهيكل التنظيمي للمهمة أو مؤسسات عمومية إدارية ويعهد لها التنفيذ الفعلي للأنشطة أو الأنشطة الفرعية أو المشاريع وتتواجد على المستوى المركزي أو/و الإقليمي أو / و على المستوى الجهوي أو / و على المستوى المحلي.

يشرف على الوحدة العملياتية مسؤول "رئيس الوحدة العملياتية" يتم تعيينه للغرض.

- **مرجعية الأنشطة**: هي جملة الأنشطة والأنشطة الفرعية والمشاريع الخاصة بكل برنامج ويتم ضبط مرجعية الأنشطة بالنسبة لكل وزارة انطلاقا من البرامج وتأخذ بعين الاعتبار خصوصية كل وزارة في الغرض.

- **الأنشطة**: هي جزء من البرنامج تمكن من بيان مآل النفقات العمومية بصفة دقيقة و التجسيد الفعلي للسياسة العمومية تُمثل وظيفة أو جملة من الوظائف المتجانسة تعكس طبيعة النشاط الفني (activité métier) ومهمة من حيث حجم الميزانية المخصصة لها.

  يمكن للنشاط أن يُمثل

  - ❑ مجال تدخل الدولة في ميدان معين (في المجال الثقافي، في المجال الإجتماعي ...)
  - ❑ منحة دعم تسند للفاعلين العموميين
  - ❑ نوع نشاط (تكوين، تهيئة ...)
  - ❑ مشروع تنموي ضخم (تطوير تطبيقة إعلامية , استثمارات مهمة.....)
- **الأنشطة الفرعية:** تتمثل في تفريع النشاط إلى أنشطة فرعيه فنية (métiers) ترصد لها اعتمادات مالية. وتمكن من بيان مال النفقة بأكثر دقة بما يمكن رئيس البرنامج من القيادة الفعلية وحسن التصرف في البرنامج.
- **المشاريع :** تعتبر أنشطة مؤقتة باعتبار أن لها تاريخ بداية وتاريخ انتهاء وتساهم بدورها في تحقيق أهداف البرنامج و تمكن من بيان مال النفقة.

دعائم الأنشطة (leviers d'action): هي جملة الأعمال الضرورية التي ليس لها انعكاس مالي و المكملة للأنشطة التي من شأنها المساهمة في تحقيق أداء البرنامج ويتم أساسا تحديدها من قبل رئيس البرنامج.

- **الفاعلون العموميون:** هياكل تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية وغير خاضعة لمجلة المحاسبة العمومية تساهم في تنفيذ السياسات العمومية للدولة مقابل تمتعها بتحويلات مباشرة أو غير مباشرة من ميزانية الدولة.

  وهي في أغلب الحالات مؤسسات عمومية غير إدارية ومنشآت عمومية...

  أمثلة : **الديوان الوطني للسياحة** يساهم في تنفيذ برنامج "السياحة" بمهمة السياحة

شركة نقل تونس يساهم في تنفيذ برنامج النقل البري بمهمة النقل واللوجستيك

الوكالة الوطنية للتحكم في الطاقة يساهم في تنفيذ برنامج الطاقة بمهمة الصناعة والطاقة والمناجم

إطار أداء البرنامج:

يتضمن إطار الأداء إستراتيجية البرنامج المنبثقة عن إستراتيجية المهمة وجملة من الأهداف الإستراتيجية المراد بلوغها ومؤشرات لقيس مدى تحققها.

- **إستراتيجية البرنامج:** منزلة من إستراتيجية المهمة وتندرج في إطار متوسط المدى توضح التوجهات الإستراتيجية وتعكس أولويات البرنامج.
- **الأهداف:** تمثل تعبيرا عما نريد تحقيقه وما نريد تحسينه وتغييره بما من شانه أن يعود بالفائدة على المواطن أو المتعامل مع الإدارة. يتم بالنسبة لكل برنامج ضبط جملة من الأهداف الإستراتيجية التي تترجم توجهاته الإستراتيجية وأولوياته.
- **مؤشر قيس الأداء:** هو تمثيل كمي أو نوعي لقياس درجة تنفيذ الهدف الراجع له بالنظر. ويقتضي تحديد المؤشر التنسيق مع مختلف الأطراف المعنية بهدف اختيار المؤشر الأكثر نجاعة في علاقة بتحقيق الهدف.

كل البرامج مدعوة على معنى **الفصل 18** من القانون الأساسي للميزانية **بإدراج مقاربة النوع الاجتماعي** حيث يعمل كل رئيس برنامج على إعداد الميزانية على أساس أهداف ومؤشرات تضمن المساواة وتكافؤ الفرص بين النساء والرجال وبصفة عامة بين كافة فئات المجتمع دون تمييز وتخضع للتقييم على ذلك الأساس.

وتعتبر الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي توجها مبنيا على مراعاة الفوارق بين الجنسين والأخذ بعين الاعتبار لحاجياتهم الخصوصية وإدماج مبدأ المساواة في الميزانية وذلك بهدف توجيه السياسات العمومية نحو تحسين الأداء و تحقيق أهداف التنمية (الاقتصادية و الاجتماعية ...) و تعزيز المساواة بين الجنسين.

التنزيل العملياتي للأداء

يتمثل في تنزيل أداء البرنامج على المستويات العملياتية التي تمَ ضبطها (برامج فرعية،وحدات عملياتية..) و تحديد مساهمة مختلف المتدخلين في تنفيذ أداء البرنامج وذلك بتحديد الأهداف العملياتية والمؤشرات الموكولة إليهم.

ويشترط التنزيل العملياتي للأداء ما يلي

- ضبط إطار أداء واضح وثابت : إستراتيجية واضحة ،أهداف إستراتيجية في تلاءم مع الإستراتيجية ومحددة
- تنزيل عملياتي للبرامج ناجع مستقر وملائم تماما للهياكل المكونة لها.

- مرجعية أنشطة محددة .

و ثائق الأداء وإطار الميزانية متوسط المدى:

أفضت منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف إلى اعتماد وثائق جديدة بالإضافة إلى وثيقة الميزانية حسب الاداء تتمثل في:

المشروع السنوي للأداء: يعتبر المشروع السنوي للأداء الوثيقة الأساسية التي تتضمن تعهدات رؤساء البرامج الراجعين بالنظر لكل مهمة حول تحقيق أهداف تضبط على المدى المتوسط. يعده سنويا رئيس البرنامج بالتنسيق مع مختلف المتدخلين في تنفيذ السياسة العمومية ويرفق بمشروع قانون المالية للسنة المحال على أنظار مجلس نواب الشعب.

تتضمن هذه الوثيقة تقديم عام للمهمة (الإستراتيجية، الأنشطة ، الميزانية وإطار النفقات متوسط المدى) و جزء خاص بكل برنامج يوضح أساسا إطار الأداء (الإستراتيجية والأهداف ومؤشرات قيس الأداء) هذا بالإضافة إلى الميزانية و إطار النفقات متوسط المدى.

إطار الميزانية متوسط المدى : هو آلية برمجة متحركة تمكن من إعداد الميزانية في أفق متعدد السنوات. ويحدد إطار الميزانية متوسط المدى بثلاث سنوات يتم تحيينه كل سنة. وتلحق وثيقة إطار الميزانية متوسط المدى الإجمالي والقطاعي بمشروع قانون المالية.

التقرير السنوي للأداء: وثيقة مرجعية يتم على أساسها المساءلة على مدى تحقيق أهداف البرنامج الذي تمّ التعهد بها على مستوى المشروع السنوي للأداء. يتولى رئيس البرنامج سنويا إعدادها لبيان الانجازات وتقديم التبريرات اللازمة في صورة تسجيل فوارق مقارنة بالتقديرات. وتلحق بمشروع قانون غلق الميزانية المحال الى مجلس نواب الشعب.

وسائل وآليات قيادة البرامج

- **المنظومة المعلوماتية لمتابعة الأداء:** تم تطويرها بالتوازي مع تقدم أشغال التنزيل العملياتي للبرامج ووضعها على ذمة كل المهات لاعتمادها من قبل سلسلة المسؤوليات الخاصة بكل برنامج.

وتعتبر هذه المنظومة وسيلة عمل هامة من شأنها مساعدة رئيس البرنامج على حسن قيادة برنامجه من خلال الاطلاع الحيني على إطار الأداء وعلى مدى تقدم الانجاز بصفة دورية ومتواترة.

- **أنظمة الرقابة الداخلية:** هي جملة الإجراءات والآليات التي يعمل رئيس البرنامج بالتنسيق مع مختلف مستويات القيادة على وضعها بهدف تفادي المخاطر التي من شأنها أن تحول دون تحقيق الأهداف المتعهد بها. ويعتبر تركيز أنظمة الرقابة الداخلية أمرا ضروريا في ظل إجراءات تخفيف الرقابة المسبقة التي تنبني عليها منظومة التصرف حسب الأهداف لمنح رؤساء البرامج أكثر مرونة في التصرف مقابل تعهدهم بتحقيق جملة من الأهداف على المدى المتوسط.

- **رقابة التصرف:** هي وظيفة أساسية من شأنها توجيه رئيس المهمة ورؤساء البرامج لحسن قيادتها وذلك من خلال مده بلوحات قيادة وتوفير كل المعطيات الضرورية بما من شأنه مساعدته على اتخاذ القرار المناسب وفي الوقت المناسب.

- **حوار التصرف:** هو مجموعة الإجراءات والأساليب والنظم التّي تمكن من تبادل المعلومات بين مختلف المستويات المتدخلة بصفة مباشرة أو غير مباشرة في تنفيذ السياسة العمومية وذلك بغاية إحكام التصرف فِّي الإمكانيات المتاحة قصد تحقيق الأهداف المبرمجة. ويدار حوار التصرف بصفة عمودية وأفقية.

- **ميثاق التصرف للبرنامج:** هي وثيقة عمل تهدف إلى توثيق حوار التصرف بين مختلف المتدخلين في البرنامج سواء بصفة عمودية أو أفقية من داخل المهمة أو خارجها وتحديد مسؤوليات كل المتدخلين وقواعد التصرف.