البروتوكول التجريبي

لمنظومة التصرف حسب الأهداف

توطئة

في إطار القانون الأساسي للميزانية المنقح في سنة 2004، تم إرساء مشروع التصرف في الميزانية حسب الأهداف. وينص **الفصل 11 جديد** من القانون المذكور أنه يمكن بمقتضى قانون المالية رصد الاعتمادات حسب **برامج ومهمات**. وتشمل البرامج الاعتمادات المخصصة لعملية أو لمجموعة متناسقة من العمليات الموكولة إلى كل رئيس إدارة قصد تحقيق أهداف محددة ونتائج يمكن تقييمها. وتشمل المهمات مجموعة من البرامج تساهم في تجسيم خطة ذات مصلحة وطنية. تحدد البرامج والمهمات بمقتضى أمر.

إلا أن اعتماد منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف يفترض إدخال بعض التحويرات كشرط مسبق على مستوى تقديم وإعداد و تنفيذ الميزانية إضافة إلى إعادة صياغة منظومة الرقابة لتتلاءم مع مقتضيات التصرف في الميزانية حسب الأهداف. وهو ما يتطلب تركيز نظام محاسبي يساهم في إضفاء مزيد من الشفافية وتحسين جودة المعلومة مع ملائمة التطبيقات الإعلامية لمقتضيات المنظومة الجديدة.

وفي هذا الإطار، أحدثت وحدة تصرف حسب الأهداف لانجاز مشروع تطوير ميزانية الدولة بوزارة المالية[1] تسهر على قيادة مختلف مراحل المنظومة وتنسق مع وحدات التصرف في الميزانية حسب الأهداف بالوزارات النموذجية[2]. كما إحدثت لجنة متابعة وتقييم المشروع لدى وزير المالية[3].

ولتأمين الإشراف والمتابعة وضمان نجاح ا لمشروع، أحدثت لجنة وزارية لتنسيق وقيادة مشروع تطوير ميزانية الدولة حسب الأهداف[4] (CI-GBO) تتولى:

---

[1] أمر عدد 4112 لسنة 2008 مؤرخ في 30 ديسمبر 2008 يتعلق بإحداث وحدة تصرف حسب الأهداف لانجاز مشروع تطوير التصرف في ميزانية الدولة وبضبط مشمولاتها وتركيبتها وطرق تسييرها.

[2] أمر عدد 2899 لسنة 2008 مؤرخ في 25 أوت 2008 يتعلق بإحداث وحدات تصرف حسب الأهداف لانجاز مشروع تطوير التصرف في ميزانية الدولة وبضبط مشمولاتها وتركيبتها وطرق تسييرها.

[3] قرار من الوزير الأول عدد 19 المؤرخ في 27 فيفري 2007

- الإشراف على مختلف الأعمال المتعلقة بانجاز هذا المشروع وتوجيهها وقيادتها،
- المصادقة على برامج التكوين،
- المصادقة على أطر النفقات متوسطة المدى الجملي و القطاعية،
- المصادقة على برامج النظم الإعلامية،
- المصادقة على مشاريع النصوص القانونية والترتيبية المتعلقة بالمشروع.

يسمح هذا البروتوكول التجريبي للوزارات المعنية بالتجربة باعتماد أساليب التصرف في الميزانية حسب الأهداف لإعداد وتنفيذ الميزانية إبتداء من سنة 2013. يتم تنفيذ هذا البروتوكول التجريبي على عدة مراحل تتوافق مع التقدم التدريجي لانجاز المنظومة الجديدة. وفي كل مرحلة يتم الاعتماد التدريجي لجملة من التسهيلات في أساليب التصرف والرقابة باعتماد نتائج أعمال فرق العمل و توصيات خبراء مشروع التوأمة مع الجانب الفرنسي، بما يمكن من إرساء مدروس لمنظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف.

أهداف التجربة ومجالها

فصل 1. الهدف العام للتجربة

الإختبار الفعلي للتصرف في الميزانية حسب الأهداف صلب الوزارات النموذجية بغرض تكريس منظومة حديثة و مطابقة للمعايير الدولية للتصرف المبني على الأداء.

فصل 2. الأهداف الخصوصية للتجربة

ضبط واعتماد الإصلاحات في ما يخص العناصر التالية:

- مراجعة التبويب الحالي للميزانية،
- تطوير نظام المحاسبة العمومية،
- تطوير أنظمة الرقابة في ما يخص ميزانية الدولة،
- تكريس أسس نظام معلوماتي شامل و ناجع،
- مراجعة الإطار الترتيبي و القانوني المتعلق بإعداد و تنفيذ و مراقبة ميزانية الدولة،
- إرساء طرق التنفيذ الناجع للبرامج و إدارة للتصرف المبني على الأداء.

[4] أمر عدد 893 لسنة 2007 مؤرخ في 10 أفريل 2007 يتعلق بإحداث لجنة وزارية لتنسيق وقيادة مشروع تطوير ميزانية الدولة حسب الأهداف وبضبط مشمولاتها وتركيبتها وطرق تسييرها.

فصل 3. مجال التجربة

تشمل التجربة موضوع هذا البروتوكول جميع المتدخلين في مختلف حلقات الإنفاق العمومي من المصالح المركزية و المصالح الجهوية والمحلية وتشمل جميع الاعتمادات المرسمة بالميزانية المصادق عليها بقانون المالية بما في ذلك الملحق "ح".

تشمل هذه التجربة في مرحلة أولى الوزارات النموذجية من الدفعة الأولى على أن يتم تعميمها تدريجيا إلى الوزارات الأخرى بقرار من لجنة متابعة وتقييم المشروع بوزارة المالية. ويت م إقرار الانطلاق الفعلي للتجربة بالنسبة للوزارات المعنية بقرار من هذه اللجنة.

فصل 4. محتوى التجربة

يتمحور البروتوكول التجريبي حول أساليب التجربة وفق منهجية التصرف في الميزانية حسب الأهداف (المتدخلين، الفترة الزمنية، كيفية المتابعة والتقييم، إلخ.)

يتم اعتماد جميع الإصلاحات ضمن إطار التشريع الجاري به العمل.

فصل 5. مدة البروتوكول التجريبي

يتواصل اعتماد هذا البروتوكول إلى حين إستكمال جميع الإصلاحات المتطلبة للتنفيذ الفعلي للمنظومة الجديدة.

إعتماد البروتوكول التجريبي و تنفيذه

فصل 6. إعتماد البروتوكول التجريبي

يقع إعتماد هذا البروتوكول بعد عرضه و المصادقة عليه من قبل اللجنة الوزارية المكلفة بتنسيق و قيادة مشروع تطوير ميزانية الدولة حسب الأهداف .

فصل 7. تنفيذ البروتوكول التجريبي

يدخل هذا البروتوكول التجريبي حيز التنفيذ بعد موافقة لجنة المتابعة والتقييم لدى وزير المالية على الملاحق الخاصة بهذا البروتوكول.

متابعة تنفيذ البروتوكول و الأطراف الفاعلة

فصل 8. وحدة التصرف في الميزانية حسب الأهداف بوزارة المالية

تسهر وحدة التصرف في الميزانية حسب الأهداف بوزارة المالية على متابعة تنفيذ البروتوكول بالتنسيق مع باقي الأطراف الفاعلة وخاصة منها رؤساء فـوق العمل ووحدات التصرف في الميزانية حسب الأهداف بالوزارات النموذجية. ويعهد لها أساسا:

- متابعة وتقييم التجربة،
- إعداد تقارير دورية حول سير التجربة،

تسهر الوحدة على حسن سير التجربة و يمكنها إثارة الإشكاليات المطروحة وتبدي ملاحظاتها في ذلك إلى لجنة المتابعة و التقييم للمشروع لدى وزير المالية.

فصل 9. الأطراف الفاعلة

يسهر على تأمين إنجاح تركيز منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف العديد من الأطراف الفاعلة وهم على سبيل الذكر:

- الوزراء المعنيون،
- مسؤولو البرامج،
- مسؤولو البرامج الفرعية،
- المكلفون بمنظومة أدب وأمد بمركز الإعلامية بوزارة المالية،
- المكلفون بميزانيات الوزارات النموذجية،
- مراقبو المصاريف العمومية للوزارة المعنية،
- مسؤولو الشؤون الإدارية والمالية بالوزارات المعنية،
- المكلفون بمنظومة إنصاف بالمركز الوطني للإعلامية،
- الهيئة العامة للوظيفة العمومية،
- المحاسبون العموميون.

يتطلب إنجاح المرحلة التجريبية الانخراط الفعلي لجميع الأطراف المساهمة بطريقة مباشرة في مشروع تطوير التصرف في ميزانية الدولة. يعهد لوحدة التصرف في الميزانية حسب الأهداف بوزارة

المالية بالتنسيق مع وحدات التصرف في الميزانية حسب الأهداف بالوزارات المعنية تحديد وظائف وأسماء الأشخاص المعنيين بمسار تنفيذ النفقات بالنسبة إلى الوزارات المعنية بالتجربة.

يتولى رؤساء فرق العمل ووحدات التصرف في الميزانية حسب الأهداف التأطير والمتابعة والمساندة للأطراف الفاعلة.

محاور تنفيذ التجربة و آلياتها

فصل 10. محاور تنفيذ التجربة

يتم تنفيذ التجربة وفق أربعة محاور أساسية:

- **المحور الأول**

يتمثل في القواعد و الأحكام التبسيطية للرقابة المسبقة للوزارات المعنية بالتجربة بالإضافة إلى اعتماد قواعد أكثر مرونة في التصرف في الاعتمادات المرصودة.

- **المحور الثاني**

يتمثل إدراج التعديلات اللازمة لتبويب الميزانية ضمن منظومة أدب وأمد بما يمكن من تنفيذ الميزانية وفق منهجية التصرف حسب الأهداف.

- **المحور الثالث**

يتولى مسؤولو البرامج إعداد تقارير دورية حول سير التجربة وتنفيذ الميزانية وفق البرامج و البرامج الفرعية تتضمن مؤشرات لقيس الأداء. يتم توجيه هذه التقارير إلى وحدة التصرف في الميزانية حسب الأهداف بوزارة المالية.

- **المحور الرابع**

إن الأحكام التبسيطية التي سيتم اعتمادها تفرض دعم مجال نظم الرقابة الدا خلية عبر تكريس شفافية الإجراءات (أدلة إجراءات) إضافة إلى تركيز وحدات للتدقيق الداخلي للسهر على احترام التراتيب الجاري بها العمل ولضمان قيادة ناجعة للبرامج يجدر الإعداد لتركيز منظومة رقابة تصرف بالوزارات تتولى تحليل النتائج المسجلة بما يمكن من تحسين الأداء.

فصل 11. آليات التجربة

تعتمد التجربة على مقترحات فرق العمل[5] التي يتم إدراجها بشكل تدريجي ضمن محاور هذا البروتوكول بعد مصادقة لجنة المتابعة و التقييم للمشروع لدى وزير المالية ويتم تضمينها في الملاحق. في هذا الإطار تقوم فرق العمل بالتعاون مع خبراء مشروع التوأمة مع الجانب الفرنسي و بالتنسيق مع وحدة التصرف حسب الأهداف بوزارة المالية بتحديد الآليات التي سيتم اعتمادها في كل م رحلة من مراحل التجربة .

- **تبويب الميزانية**

يتولى فريق العمل بالتعاون مع الوزارات المعنية بالتجربة تقديم تقسيم للنفقات المبوبة وفق البرامج و البرامج الفرعية لكل وزارة معنية بهذه التجربة. وتتمثل هذه العملية في مطابقة جميع النفقات المدرجة وفق البرامج و البرامج الفرعية المطابقة لها. أما بالنسبة للنفقات المشتركة فيتعين على الوزارات المعنية تقديم التقسيم المناسب لها.

- **الرقابة**

يقوم فريق الرقابة بتحديد التسهيلات والإجراءات الاستثنائية التي سيتم اعتمادها في كل مرحلة من مراحل التجربة، على أساس إعطاء مسؤولية أكبر لمسئولي البرامج مع تطوير منظومة الرقابة السابقة و المتلازمة لتأمين الاستشارة والمتابعة اللازمة عند تنفيذ الميزانية دون أن يمس ذلك من صلاحيات المتصرف فيما يخص تقييم جدوى المصاريف (contrôle d'opportunité).

وتشمل هذه التسهيلات بالأساس الإجراءات الترتيبية كما يمكن أن تشمل بشكل استثنائي الترخيص بالتأشير على بعض عمليات تحويل إعتمادات بصفة آلية.

- **المحاسبة العمومية**

يقوم فريق المحاسبة العمومية بالعمل على تطوير حسابيات جديدة وقواعد مسكها واحتسابها وفق أسلوب القيد المزدوج. ويعمل فريق المحاسبة العمومية بالتنسيق مع الفريق المعني بتبويب الميزانية على تقديم الحلول الممكنة لتأمين الربط بين تبويب الميزانية وباقي الحسابات التي يتطلبها تركيز محاسبة عمومية مطابقة للمعايير الدولية.

[5] فرق العمل أحدثت بقرار من وزير المالية في 14 جوان 2010

- **نظام المعلومات**

يقوم فريق العمل بتنفيذ ما توصلت له نتائج أعمال فريق الرقابة من خلال إدراجها ضمن منظومة أدب وأمد.

وبالتعاون مع وحدات التصرف حسب الأهداف بالوزارات المعنية بالتجربة، يتولى فريق العمل المكلف بنظام المعلومات تحديد توزيع الأعوان و الموظفين وفق البرامج و البرامج الفرعية ضمن منظومة إنصاف

- **الأداء**

يتولى فريق العمل المكلف بقيادة البرامج[6] و الأداء بالأساس تحديد:

- أساليب وقواعد قيادة البرامج حسب الأداء
- دور وصلاحيات مسؤولي البرامج
- أساليب قيادة حوار التصرف على المستوى المركزي والجهوي وكيفية تنفيذه
- أساليب تركيز رقابة التصرف وأنظمة متابعة المؤشرات وقيس الأداء..

يتولى فريق العمل بالتعاون مع وحدات التصرف في الميزانية حسب الأهداف بالوزارات المعنية بالتجربة إعداد الخارطة المفصلة للبرامج و البرامج الفرعية و تشمل هذه الخارطة جميع مصالح الوزارة والمؤسسات والمنشآت الراجعة لها بالنظر والتي تساهم في تنفيذ هذه البرامج.

يقوم فريق العمل بدراسة واقتراح أساليب تنظيم "حوار التصرف" داخل كل وزارة بما يمكن من حسن تنفيذ الميزانية و تحقيق الأهداف المعلنة ضمن المشروع السنوي للأداء وفق منشور رئيس الحكومة المتعلق بإعداد إطار القدرة على الأداء للسياسات العمومية.

ويتم تحديد مسؤوليات وصلاحيات جميع الأطراف ضمن منشور داخلي يصدر عن الوزير المعني.

[6] مقرر وزير المالية الصادر في 16 نوفمبر 2011 والمتعلق بإحداث فريق عمل حول قيادة البرامج.

سير التجربة وتقييمها

فصل 12. سير التجربة

- **مسؤولي البرامج**

يتولى مسؤول البرنامج بالخصوص

- تنشيط حوار التصرف مع كافة المتدخلين
- قيادة وتنفيذ البرنامج و متابعة مؤشرات قيس الأداء
- تنسيق تدخل كامل الأطراف الفاعلة في البرنامج
- الاقتراح على الوزير المعني التحويلات على الإعتمادات التي يقتضيها التنفيذ الأنجع للبرنامج
- تأمين التفاعل مع باقي المتدخلين في حلقة الإنفاق العمومي من مراقبي المصاريف و المصالح الإدارية و المالية، إلخ.
- إعداد المشروع السنوي للأداء و التقرير السنوي حول الأداء.

- **المصالح الإدارية والمالية**

في إطار هذه التجربة، تواصل المصالح الإدارية والمالية القيام بمهامها التقنية الاعتيادية وتدعم هذه المصالح رئيس البرنامج عند تنفيذ الميزانية وكذلك أثناء إعداد التقارير السنوية للأداء.

- **الهيئة العامة للتصرف في ميزانية الدولة**

في إطار هذه التجربة، تقوم الهيئة العامة للميزانية بتطبيق التسهيلات المقترحة ضمن الملاحق.

يعد المتصرفون في الميزانيات تقارير دورية الى رئيس الهيئة العامة للميزانية حول تنفيذ ميزانيات الوزارات المعنية.

- **الإدارة العامة لمراقبة المصاريف العمومية**

في إطار هذه التجربة، يسهر مراقبو مصاريف الوزارات النموذجية على حسن تطبيق التسهيلات المقترحة ضمن الملاحق. كما يقومون بتوفير الاستشارة و التأطير اللازمين لإنجاح التجربة وذلك من خلال العمل على تطوير طرق التدخل و اعتماد طرق رقابة أنجع.

- **الوزارات النموذجية**

تسهر الوزارات النموذجية على تنفيذ التجربة ووضع التراتيب الجديدة وفق منهجية التصرف حسب الأهداف بالنسبة إلى إعداد و تنفيذ الميزانية إبتداء من السنة المالية 2013.

وتلتزم الوزارات النموذجية في إطار التجربة وفق منشور إعداد إطار القدرة على الأداء، بإعداد و تقديم الوثائق التالية:

-- عند إعداد الميزانية و مناقشتها مع وزارة المالية:

* تقديم الميزانية وفق البرامج،
* تقديم إطار النفقات متوسط المدى بالتنسيق مع الإدارة العامة للموارد والتوازنات بوزارة المالية،
* تقديم برنامج سنوي للأداء يحتوي على إستراتيجية كل برنامج و أهدافه ومؤشرات قيس الأداء.

-- عند تنفيذ الميزانية

يتم إعداد ميثاق حول" حوار التصرف" بهدف تحديد العلاقة بين مسؤولي البرامج و البرامج الفرعية و المصالح الجهوية من جهة، وبرنامج القيادة والمساندة (الشؤون الإدارية و المالية، المعدات و الوسائل البشرية، الخ...) من جهة أخرى. و يحتوي هذه الميثاق على نماذج حول جداول المتابعة و غيرها من الوثائق الضرورية لمتابعة قيادة البرامج و أداء البرامج الفرعية و المصالح الجهوية من قبل مسؤولي البرنامج، هذا بالإضافة إلى تحديد البرامج و الأهداف و المؤشرات على المستوى الجهوي مع ضمان تبادل المعلومات بشكل فعال.

فصل 13: تقييم التجربة

تتولى وحدة التصرف في الميزانية حسب الأهداف بوزارة المالية بالتنسيق مع مختلف المتدخلين إعداد تقارير سنوية حول سير التجربة يتم عرضها على لجنة المتا بعة و التقييم لدى وزير المالية كما يتم عرض أي تعديل على آليات التجربة على أنظار نفس اللجنة قبل اعتمادها من خلال تحوير الملاحق الفنية للبروتوكول.

فصل 14: الملاحق

تعد جميع الملاحق جزءا لا يتجزأ من هذا البروتوكول.

يحتوي هذا البروتوكول على "5" ملاحق وهم على التوالي:

- ملحق عدد 1:البرامج
- ملحق عدد 2: تبويب الميزانية
- ملحق عدد 3: الرقابة
- ملحق عدد 4: النظام المعلوماتي
- ملحق عدد 5: قيادة البرامج و متابعة قيس الأداء