المملكة المغربية
رئيس الحكومة

بسم الله الرحمن الرحيم

الرباط في: 14 شعبان 1435
12 يونيو 2014

منشور رقم: 06/2014

إلى

السيد وزير الدولة والسيدات والسادة الوزراء

والمندوبين السامين والمندوب العام والمندوب الوزاري

الموضوع: إطلاق المرحلة التجريبية الثانية للميزانية المُهيكَلة حول البرامج والمرتكِزة على نجاعة الأداء في إطار إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية.

سلام تام بوجود مولانا الإمام،

وبعد، فكما لا يخفى عليكم، يشكل إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية إحدى أهم الإصلاحات الهيكلية التي شرعت الحكومة في تفعيلها، باعتباره مرجعية أساسية للمالية العمومية.

ومن هذا المنطلق، وفي سياق يتسم بندرة الموارد وتزايد الحاجيات، فإنه ينبغي أن يؤدي هذا القانون التنظيمي دورا هاما لتعزيز فعالية ونجاعة وانسجام السياسات العمومية، وتحسين جودة الخدمة العمومية المقدمة للمواطن والتحكم في النفقة المرتبطة بها.

وللاستجابة لهذه الرهانات، يتبنى مشروع الإصلاح منهجية جديدة للحكامة ترتكز على نجاعة الأداء والشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة. و يرتكز هذا الإصلاح على ثلاثة مقومات أساسية وهي كالآتي:

- تقوية نجاعة أداء التدبير العمومي؛
- تعزيز المبادئ و القواعد المالية و تقوية شفافية المالية العمومية؛
- تقوية دور البرلمان في مناقشة الميزانية ومراقبة المالية العمومية.

S.084
2014 يونيو 19

وتجدر الإشارة إلى أن مسطرة المصادقة على هذا المشروع قطعت أشواطا متقدمة، وهو الآن قيد الدرس بالبرلمان.

وفي إطار اعتماد المقاربة التدريجية، فإن تنزيل مقتضيات هذا القانون ستتم على مدى خمس سنوات. وعليه، يجب العمل على استثمار الفترة التي تسبق دخول أحكام القانون التنظيمي لقانون المالية حيز التنفيذ لمواكبة القطاعات قصد تمكينها من استيعاب وتملك أفضل للآليات والقواعد المالية والميزانياتية الجديدة.

وبهذا الخصوص، فإن المرحلة التجريبية الأولى، التي أعطت انطلاقتها المذكرة التوجيهية لإعداد مشروع قانون المالية لسنة 2014، خُصِّصت لتفعيل بعض مضامين الإصلاح، تتعلق باعتماد هيكلة جديدة للميزانية مبنية على برامج مقرونة بأهداف يتم قياس مدى تحقيقها بواسطة مؤشرات نجاعة الأداء، وكذا إعداد مشروع نجاعة الأداء. وقد همت هذه المرحلة التجريبية قطاعات التربية الوطنية والفلاحة والمندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر والاقتصاد والمالية، حيث أبانت عن انخراطها القوي وتعبئة كبيرة لمواردها البشرية.

ولهذه الاعتبارات، وسيرا على نفس النهج، تقرر الشروع في المرحلة التجريبية الثانية لتفعيل المحور المتعلق بالبرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات، إضافة إلى المحاور المذكورة سابقا. كما سيتم توسيع مجال هذه العملية ليشمل خمس قطاعات جديدة، وهي وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك ووزارة العدل والحريات ووزارة الشؤون الخارجية والتعاون ووزارة الصحة وقطاع التكوين المهني.

وتتوخى هذه الدورية تحديد المحاور التي سيتم تفعيلها خلال المرحلة التجريبية الثانية وتوضيح كيفية تنزيلها وقيادتها.

أولا: محاور المرحلة التجريبية الثانية

1. هيكلة الميزانيات حول البرامج:

ينص مشروع القانون التنظيمي لقانون المالية على ما يأتي:

- تقدم نفقات الميزانية العامة، داخل الأبواب، في فصول منقسمة إلى برامج و جهات ومشاريع أو عمليات.
- تقدم نفقات كل مرفق من مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، داخل كل فصل، في برنامج وعند الاقتضاء في برامج منقسمة إلى جهات ومشاريع أو عمليات.
- تقدم نفقات كل حساب من الحسابات المرصدة لأمور خصوصية في برنامج وعند الاقتضاء في برامج منقسمة إلى جهات ومشاريع أو عمليات.

وكل ذلك وفق التسلسل التالي: الباب-- الفصل -- البرنامج ---الجهة -- المشروع\العملية

ويُعرّف مشروع القانون البرنامج بكونه مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات التابعة لنفس القطاع الوزاري أو المؤسسة. كما يُعرّف المشروع/العملية على أنه مجموعة محددة من الأنشطة والعمليات التي يتم انجازها بهدف الاستجابة لاحتياجات محددة.

ويعيَّن بكل قطاع وزاري أو مؤسسة مسؤول عن كل برنامج، يعهد له بتحديد أهداف ومؤشرات القياس المرتبطة به وتتبع تنفيذه. ويجب على كل قطاع مشارك في هذه المرحلة التجريبية وضع برامج تمثل مشاريع أو أوراش متناسقة لسياسة عمومية.

و تحقيقا لهذه الغاية، ينبغي، في إطار هذه المرحلة، ملاءمة تبويبات الميزانية الحالية بحيث يحل، من جهة، البرنامج محل المادة أومجموعة من المواد المتناسقة ومن جهة أخرى، يحل المشروع أو العملية محل الفقرة أو مجموعة من الفقرات.

وستمكن الهيكلة الميزانياتية حول البرامج من تحسين مقروئية الخيارات الميزانياتية وأولويات كل قطاع.

2. تنزيل المنهجية المتعلقة بنجاعة الأداء:

ستمكن الميزانية المهيكلة حول البرامج والمرتكزة على نجاعة الأداء من تحسين فعالية السياسات القطاعية، كما ستمنح للمدبرين مرونة أكبر في التدبير، تطبيقا لمبدأ شمولية الاعتمادات، مقابل التزامهم بتحقيق الأهداف المحددة وتقديم الحساب حول النتائج.

وفي هذا السياق واستنادا لمشروع القانون التنظيمي لقانون المالية، تُقرن بكل برنامج أهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المحصل عليها.

وفي هذا الصدد، يجب على كل قطاع مشارك في هذه المرحلة التجريبية، عند وضع البرامج السهر على ما يلي:

- تحديد استراتيجية للبرنامج، تمتد لثلاث سنوات وتتمحور حول توجهات محددة بشكل واضح.
- تحديد الأهداف الاستراتيجية التي يجب أن تترجم أولويات الأداء العمومي وتعكس انشغالات المواطن والمرتفق والملزم.
- انتقاء مؤشرات نجاعة الأداء، ملائمة وموثوق من صحتها وقابلة للتدقيق، وذلك في أفق يمتد على ثلاث سنوات (2015-2017).

3. إعداد مشاريع نجاعة الأداء:

بعد المصادقة على مشروع القانون التنظيمي لقانون المالية، سيصبح لزاما على القطاعات إعداد مشاريع نجاعة الأداء الخاصة بها والمتضمنة للبرامج التي تم وضعها، مقرونة بأهداف ومؤشرات لقياس نجاعة الأداء.

وبهذا الخصوص، يتعين على كل قطاع مشارك في هذه المرحلة التجريبية، إعداد "مشروع نجاعة الأداء"، يقدم فيه بشكل وجيز استراتيجيته والاعتمادات التي تم رصدها لها على مدى ثلاث سنوات، موزعة على الفصول والبرامج، وعند الاقتضاء على الجهات وكذا على المشاريع أو العمليات. كما يجب أن

يتضمن مشروع نجاعة الأداء الأهداف ومؤشرات نجاعة الأداء المرتبطة بكل برنامج مع الحرص على توزيع الاعتمادات المخصصة للموظفين على البرامج، وإذا ما تعذر ذلك فيمكن تجميع هذه الاعتمادات في برنامج المساندة.

ومن ناحية أخرى، يجب أن يبرز مشروع نجاعة الأداء الاعتمادات المتعلقة بمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة وبالحسابات المرصدة لأمور خصوصية، المساهِمة في إنجاز البرامج، وذلك للحصول على رؤية متكاملة للاعتمادات المخصصة لكل برنامج.

وستتم إحالة مشاريع نجاعة الأداء على اللجان القطاعية المعنية في البرلمان برفقة مشاريع الميزانيات القطاعية كما سيتم نشرها على الموقع الالكتروني المخصص لإصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية.

وسيقوم كل قطاع من القطاعات المشاركة في هذه المرحلة التجريبية بإعداد تقرير حول نجاعة الأداء يتضمن معطيات حول النتائج المحققة مقارنة مع توقعات مشروع نجاعة الأداء.

4. اعتماد برمجة ميزانياتية لثلاث سنوات:

ينص مشروع القانون التنظيمي لقانون المالية على إعداد قانون المالية للسنة استنادا إلى برمجة ميزانياتية لثلاث سنوات يتم تحيينها كل سنة، تهدف بالأساس إلى تحديد تطور موارد وتكاليف الدولة خلال نفس الفترة، مما سيمكن المدبرين من التوفر على رؤية واضحة لتدبير برامجهم.

وبناء عليه، يتعين على القطاعات المعنية بهذه المرحلة التجريبية إعداد برمجتها الميزانياتية الثلاثية باعتماد التبويبات الجديدة المرتكزة على البرامج للفترة 2015-2017، بحيث تكون معطيات السنة الأولى مطابقة لمشروع قانون المالية لسنة 2015، فيما تقدم المعطيات المتعلقة بالسنتين التاليتين للإخبار.

وسيتم دراسة وتأطير النفقات المتعلقة بالسنوات الثلاث للبرمجة الميزانياتية خلال الندوات الميزانياتية التي يتم عقدها بمناسبة إعداد مشروع قانون المالية للسنة.

ثانيا: نظام قيادة المرحلة التجريبية

لضمان حسن سير هذه المرحلة التجريبية، ينبغي وضع نظام للقيادة على عدة مستويات:

- على المستوى البين-وزاري، سيتم إحداث لجنة للقيادة الاستراتيجية يترأسها الكاتب العام للوزارة المكلفة بالمالية، وتضم الكتاب العامين للقطاعات المشاركة في هذه المرحلة التجريبية. وتتولى هذه اللجنة القيادة الاستراتيجية لضمان التنسيق بين مختلف القطاعات وتحقيق انسجام تدخلاتها.
- على المستوى الوزاري، سيتم إحداث لجنة لقيادة الإصلاح والإشراف على تنزيل محاوره على مستوى كل قطاع يترأسها الكاتب العام للقطاع وتتكون من المدراء المركزيين.
- أما على المستوى العملي، فسيتم ما يلي:

✓ إحداث وحدة إدارية تابعة لمديرية الميزانية بالوزارة المكلفة بالمالية تحمل اسم "نجاعة"، تتولى، بتشاور مع مختلف مديريات الوزارة المكلفة بالمالية، قيادة وتنشيط الإصلاح. كما تقوم بالتنسيق مع القطاعات المعنية لتتبع وتقييم هذه المرحلة التجريبية وكذا إعداد تقارير دورية حول ظروف سيرها. وتتولى هذه الوحدة أعمال كتابة لجنة القيادة الإستراتيجية.

✓ إحداث فريق عمل مكلف بالإصلاح داخل كل قطاع يتم تشكيله من ممثلي مديرية الشؤون المالية والمديريات الأخرى التابعة للقطاع المعني. ويتولى تنشيط الإصلاح داخل القطاع والتواصل حوله. كما يعد المحاور الرئيسي للوحدة الإدارية "نجاعة" المشار إليها أعلاه.

وسيتم تعميم نظام القيادة المشار إليه أعلاه على كافة القطاعات بعد صدور القانون التنظيمي لقانون المالية الجديد.

إن القطاعات المشاركة في هذه المرحلة التجريبية مدعوة لإعداد النسخة الأولى من مشاريع نجاعة الأداء والميزانيات المهيكلة حول البرامج الخاصة بها وإرسالها إلى مديرية الميزانية بوزارة الاقتصاد والمالية في أجل أقصاه 15 يوليوز 2014.

ولضمان حسن سير هذه المرحلة التجريبية وتمكين القطاعات المشاركة فيها من استيعاب وتملك الآليات والقواعد المالية والميزانياتية الجديدة، ستتولى وزارة الاقتصاد والمالية مواكبتها بتقديم الدعم اللازم لها فيما يخص التحسيس والتكوين والاستشارة.

وبهذا الخصوص ستوافيكم هذه الوزارة بمجموعة من الملاحق توضح منهجية وكيفية إعداد الوثائق المطلوبة.

وإذ أؤكد على الأهمية التي يكتسيها إنجاح هذه العملية، فإني أدعو جميع القطاعات المعنية إلى التعاون مع وزارة الاقتصاد والمالية لتطبيق مضامين هذا المنشور.

ومع خالص التحيات والسلام.