



إلى

السيدات والسادة الوزراء والوزراء المنتدبين
والمندوبين الساميين والمندوب العام

الموضوع: كفاءات إرساء منظومة مراقبة التدبير على مستوى القطاعات الوزارية

سلام تام بوجود مولانا الإمام،

وبعد، يحدد القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.62 بتاريخ 14 من شعبان 1436 (2 يونيو 2015)، والذي دخل حيز التنفيذ ابتداء من فاتح يناير 2016، مبادئ وقواعد تدبير ميزانياتي قائم على نجاعة الأداء. ويستند قياس نجاعة الأداء على المؤشرات المرتبطة بكل هدف من أهداف البرامج الميزانية المدروسة في مشاريع نجاعة الأداء. وتتيح تقارير نجاعة الأداء التحقق من مطابقة المنجزات للتوقعات الأولية وللقيم المستهدفة مع تبرير، الفوارق المسجلة عند الاقتضاء.

وترتكز مقارنة نجاعة الأداء على منظومة دائمة ومتينة تمكن القطاعات الوزارية من الإشراف على مخططات عملها الاستراتيجية والعملية مع ضمان جودة المعلومات اللازمة لإنتاج المؤشرات.

ولهذه الغاية، ينص المرسوم رقم 2.22.580 الصادر في 10 شعبان 1444 (3 مارس 2023) المتعلق بإرساء منظومة مراقبة التدبير بالقطاعات الوزارية، أنه يتعين على هذه القطاعات العمل على إرساء منظومة مراقبة التدبير، وذلك بهدف تحسين التدبير العمومي وتحقيق الاستعمال الأمثل للموارد المخصصة في ارتباطها بالأنشطة المنجزة.

ويتوخى هذا المنشور توضيح الكفاءات التطبيقية لهذا المرسوم ودعم التنزيل العملي لمراقبة التدبير.

1- مميزات مراقبة التدبير

✓ منظومة للمساعدة على القيادة واتخاذ القرار

تشكل مراقبة التدبير منظومة للمساعدة على اتخاذ القرار وقيادة الإستراتيجيات القطاعية تتوخى تحقيق الانسجام بين هذه الإستراتيجيات وأهداف البرامج الميزانية والتدبير العملي. وتندرج في إطار مقارنة تقييم الفعالية السوسيو-اقتصادية، ونجاعة التدابير المتخذة وجودة الخدمة المقدمة للمرتفق.

ولتحقيق هذه الأهداف، توفر منظومة مراقبة التدبير، بصفة دورية، المعطيات المرتبطة ببلوغ الأهداف وتنزيل مخططات العمل الإستراتيجية والعملياتية، مما يمكن من مقارنة النتائج مع التوقعات واستقصاء أسباب الفوارق المسجلة، واقتراح التدابير التصحيحية. ولهذه الغاية تركز منظومة مراقبة التدبير على أنظمة المعلومات المحاسبية والميزانية الوظيفية.

✓ مقارنة تديرية قائمة على الالتزامات المتبادلة بين المتدخلين في نجاعة الأداء

تشمل مراقبة التدبير بعدين أساسيين:

- بعد قائم على تقديم الاستشارة ودعم اتخاذ القرار والذي يتجلى في المساهمة في إعداد استراتيجيات وبرامج القطاعات الوزارية وتحديد الأهداف والمؤشرات. كما يوفر عناصر المقارنة المرجعية من خلال الممارسات والتجارب الفضلى وطنيا ودوليا؛
- بعد وظيفي من خلال إرساء واستعمال مناهج وأدوات التحليل، وعلى رأسها لوحات القيادة وتحليلات الكلفة.

وتندرج مراقبة التدبير في إطار منهجية تديرية تشمل تنشيط حوار التدبير بين جميع المتدخلين المساهمين في تحقيق أهداف نجاعة الأداء.

ولهذه الغاية، يتعين على القطاعات الوزارية اعتماد وثيقة داخلية تسمى "الميثاق الداخلي لمراقبة التدبير" تتيح توطيد مكانة مراقبة التدبير تنظيميا وترسيخ دورها على مستوى الإدارة. ويعرض هذا الميثاق الإطار العام لمراقبة التدبير ويحدد الالتزامات المتبادلة لمختلف المتدخلين. كما يضع هذا الميثاق تصميمًا وظيفيًا للتبادلات يرضي الطابع الرسمي على هذه العلاقات والالتزامات.

2- تنظيم مراقبة التدبير

✓ الارتباط الإداري للبنية المركزية لمراقبة التدبير ومهامها وتركيبها

تنص المادة 4 من المرسوم رقم 2.22.580 سالف الذكر، على إحداث بنية إدارية مركزية لمراقبة التدبير بكل قطاع وزاري، كما تحدد هذه المادة مهام هذه البنية الإدارية.

ويتعين وضع البنية الإدارية لمراقبة التدبير على مستوى الهيكل التنظيمي لكل قطاع وزاري في مكانة تخولها الاستقلالية والمشروعية التي تضمن لها إمكانية التفاعل مع جميع المستويات الإدارية.

ويمكن أن ترتبط هذه البنية بمستويات إدارية مختلفة، غير أنه من الأنسب ربطها بالكتابة العامة للقطاع الوزاري.

وحث يتسنى تمييزها وفصلها عن أنشطة المراقبة الأخرى، يتعين ألا تضم تسمية البنية الإدارية المركزية لمراقبة التدبير عبارات "الافتحاص" أو "المراقبة الداخلية" أو "التقييم".

ويعهد إلى البنية المركزية لمراقبة التدبير بتصميم وكذا دعم إنتاج أدوات قيادة نجاعة الأداء من طرف مختلف المديرات. وعلاوة على قيادة نجاعة أداء البرامج الميزانية، يمكن أن يشمل عملها مجالات أخرى لنجاعة الأداء، كتتبع مخططات العمل الإستراتيجية والعملياتية، وكذا تتبع مختلف أنشطة القطاع.

ويجب أن تتوفر البنية المركزية لمراقبة التدبير على مراقبي التدبير متمرسين، يخضع تحديد عددهم للتقدير الخاص لكل قطاع وزاري، غير أنه يجب أن يكون كافياً لضمان القيام بمهامها المختلفة على الوجه الأكمل، حيث يمكن تحديد عدد مراقبي التدبير على أساس معايير مختلفة، مثل العدد الإجمالي للموظفين في القطاع الوزاري، وحجم الاعتمادات الميزانية للقطاع، وعدد البرامج الميزانية والمديرات، وطبيعة الهيكلية الإدارية المركزية أو اللامركزية، وتوفير القطاع الوزاري على مؤسسات عمومية خاضعة لوصايته.

وتحدد بطائق الوظائف التي يجب أن يتضمنها الدليل المرجعي للوظائف والكفاءات مهام المسؤول عن البنية المركزية لمراقبة التدبير وكذا الموظفين المساهمين في مراقبة التدبير.

✓ تعيين ومهام الأشخاص المرجعيين في مراقبة التدبير

تنص المادة 5 من المرسوم رقم 2.22.580 سالف الذكر، على أن البنية المركزية تستند، من أجل القيام بالمهام الموكلة إليها، إلى أشخاص مرجعيين في مراقبة التدبير يتم تعيينهم من طرف المسؤول عن البرنامج، وذلك بتنسيق مع المسؤول عن البنية المركزية لمراقبة التدبير.

ويمكن للمسؤول عن البرنامج تعيين الأشخاص المرجعيين في مراقبة التدبير على مستوى المديرات المعنية بالبرنامج باقتراح من المسؤول الإداري المباشر. كما يمكن تفعيل وظيفة الأشخاص المرجعيين في مراقبة التدبير بشكل مشترك بين عدة مديرات للإدارة المركزية.

ويناط بالأشخاص المرجعيين في مراقبة التدبير إعداد أدوات مراقبة التدبير الخاصة بهم، لاسيما لوحات القيادة، وذلك عبر الاستفادة من الدعم المنهجي الذي توفره البنية المركزية لمراقبة التدبير. كما يجب عليهم المساهمة في تزويد قواعد البيانات والجداول والقوائم التركيبية المعدة من طرف البنية المركزية لمراقبة التدبير بهدف مركزة قياس وتتبع نجاعة أداء البرامج.

ويشتغل الأشخاص المرجعيون في مراقبة التدبير بشكل وطيد مع مراقبي التدبير على مستوى المصالح اللامركزية، وكذا المؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية القطاع الوزاري والمساهمة في تنفيذ البرنامج الميزانياتي.

ويعهد للمسؤول عن البنية المركزية لمراقبة التدبير بإرساء منظومة لتبادل المعطيات مع الأشخاص المرجعيين لمراقبة التدبير. ولهذه الغاية، يحدد "الميثاق الداخلي لمراقبة التدبير" الإطار العام لتبادل الوثائق والبيانات والملفات المعلوماتية وقواعد المعطيات التي يتعين توثيقها، بالإضافة للجدول الزمني لعقد الاجتماعات وإعداد التقارير الدورية.

3- مساهمة مراقبة التدبير في العملية الميزانية

✓ البرمجة الميزانية لثلاث سنوات

تتمثل المرحلة الأولى من البرمجة الميزانية لثلاث سنوات، في تحديد الاختيارات الاستراتيجية ومخططات العمل استنادا إلى فرضيات اقتصادية ومالية وفرضيات تطور المداخيل والتكاليف، وذلك وفقا للتوجهات المضمنة بالمنشور السنوي المتعلق بالبرمجة الميزانية لثلاث سنوات.

ولهذا الغرض، يمكن للبنية المركزية لمراقبة التدبير تقديم الدعم لمسؤولي البرامج والمديريات المكلفة بالشؤون المالية، وذلك من أجل ترتيب الأولويات المتعلقة بالعمليات والمشاريع التي يمتد تنفيذها على المدى المتوسط.

وخلال مرحلة إعداد البرمجة الميزانية لثلاث سنوات، تسهر البنية المركزية لمراقبة التدبير على إعداد وضعية تنفيذ مخططات العمل، وتقترح، عند الاقتضاء، تعديلها وتحسينها وفق جدول زمني يمتد على مدى ثلاث سنوات، وذلك بتشاور وتنسيق مع مسؤولي البرامج.

ومن جهة أخرى، تتحقق البنية المركزية لمراقبة التدبير، سنويا، على مستوى مشاريع نجاعة الأداء، من انسجام أهداف نجاعة الأداء والقيم المستهدفة مع معطيات البرمجة الميزانية لثلاث سنوات، بما في ذلك التحيينات اللازمة.

✓ إعداد مشروع نجاعة الأداء

تساهم البنية المركزية لمراقبة التدبير في صياغة وتحيين استراتيجية القطاع الوزاري وفي تنزيلها على مستوى البرامج الميزانية، كما تعمل على تحقيق التكامل والانسجام بين مخططات العمل الإستراتيجية والمخططات العملية وكذا الأهداف المدرجة في مشاريع نجاعة الأداء.

ويعهد إلى الأشخاص المرجعيين في مراقبة التدبير، بدعم من البنية المركزية لمراقبة التدبير، بتحيين الأهداف ومؤشرات نجاعة أداء البرامج، التي تستلزم، عند الاقتضاء، مراجعة تسميتها أو طريقة احتسابها، إضافة إلى التأكد من توفر وموثوقية المعلومات الكمية والنوعية اللازمة لتوثيق هذه الأهداف والمؤشرات.

ويناط بمسؤولي البرامج صياغة الجزء الخاص ببرامجهم على مستوى مشروع نجاعة الأداء. ويمكن أن يسند للأشخاص المرجعيين في مراقبة التدبير التابعين لهم، بمساعدة من البنية المركزية لمراقبة التدبير، تقديم الدعم المنهجي لصياغة الأهداف والمؤشرات وتوثيق معطيات نجاعة الأداء على مستوى النظام المعلوماتي "e-budget 2". وبالتالي، يتعين الحرص على إشراك الأشخاص المرجعيين في مراقبة التدبير في الأشغال التحضيرية للجنة البرمجة ونجاعة الأداء واللجنة الميزانية الخاصة بالقطاع الوزاري.

✓ تتبع تنفيذ البرامج

على امتداد السنة المالية، يناط بالأشخاص المرجعيين في مراقبة التدبير إعداد أدوات القياس والتتبع والتقييم الدوري للإنجازات ذات الصلة بنجاعة الأداء. كما يعهد إليهم بالتأكد من التوثيق السليم للمعلومات على مستوى النظام المعلوماتي المندمج المعد لهذا الغرض، ويساهمون أيضا في تطويره بتنسيق مع البنية الإدارية المكلفة بنظم المعلومات. وفي إطار التتبع واليقظة، يتعين على مسؤول البنية المركزية لمراقبة التدبير أن ينبه الكاتب العام ومسؤولي البرامج بالفوارق المسجلة في منحنى نجاعة الأداء واقتراح الإجراءات التصحيحية الواجب اتخاذها قبل نهاية السنة المالية. ووفقاً للمادة 9 من المرسوم رقم 2.22.580 سالف الذكر، يصدر الأشخاص المرجعيون في مراقبة التدبير تقارير منتظمة يتم تحديد دوريتها مع المسؤولين عن البرامج والبنية المركزية لمراقبة التدبير، وذلك بغرض تجميعها لتشمل القطاع الوزاري بأكمله.

✓ إعداد تقرير نجاعة الأداء

وفقاً للمادة 4 من المرسوم رقم 2.22.580 سالف الذكر، يعهد إلى البنية المركزية لمراقبة التدبير بتجميع القوائم التركيبية وتقرير نجاعة أداء القطاع الوزاري.

ولهذا الغرض، يجب علمها تجميع وهيكله المعطيات اللازمة لقياس مدى إنجاز الأهداف المحددة لكل البرامج الميزانية للقطاع الوزاري. ولهذه الغاية، تسهر هذه البنية المركزية على ضمان صدقية المعطيات المتعلقة بنتائج المؤشرات، من خلال اعتماد مساطر موثوقة لتجميع البيانات والمعلومات والتحقق منها ومعالجتها والمحافظة على الوثائق الثبوتية التي تم اعتمادها لاحتساب النتائج المسجلة على مستوى المؤشرات، وذلك قصد استعمالها اللاحقة، لاسيما لأغراض المراقبة والتقييم والافتحاص.

كما تعمل البنية المركزية لمراقبة التدبير على تحليل معطيات نجاعة الأداء مع تفسير النتائج المسجلة والفوارق المحتملة مقارنة مع القيم المستهدفة المضمنة مسبقاً بمشروع نجاعة الأداء. ولهذه الغاية، يستند عملها على الأشخاص المرجعيين في مراقبة التدبير، الذين يتولون، عند نهاية كل سنة مالية، إعداد الجزء الخاص ببرامجهم على مستوى تقرير نجاعة الأداء الذي يرصد بشكل خاص:

- النقاط الإيجابية المسجلة على مستوى التدبير خلال السنة؛
- مكامن الخلل والصعوبات المسجلة ومسبباتها وتداعياتها؛
- التأثيرات المفاجئة وعناصر الظرفية المؤثرة؛
- تغيرات المنحنى على المدى متعدد السنوات؛
- التدابير التصحيحية الواجب اتخاذها.

وعلى ضوء النتائج النهائية المضمنة بتقرير نجاعة الأداء، يمكن للأشخاص المرجعيين في مراقبة التدبير اقتراح تحيين صياغة الأهداف والمؤشرات والقيم المستهدفة.

4- أدوات مراقبة التدبير

✓ لوحة القيادة

تطبيقاً للمادتين 7 و9 من المرسوم رقم 2.22.580 سالف الذكر، يضطلع أعضاء البنية المركزية وكذا الأشخاص المرجعيون في مراقبة التدبير بوضع مناهج عمل وأدوات دعم القيادة مع السهر على تطبيقها الفعلي. ويتناول الدليل العملي لمراقبة التدبير، بالتفصيل، مجمل هذه الأدوات والمناهج، والتي تشكل "محفظة أدوات" يعتمدها مراقبو التدبير من أجل التفعيل التدريجي والمنسجم لمراقبة التدبير. وتشكل لوحات القيادة الأداة الفعلية لتتبع نجاعة أداء برامج السياسات العمومية والتدبير العملياتي. وفي هذا الإطار، يمكن للأشخاص المرجعيين في مراقبة التدبير إعداد لوحات القيادة الخاصة بالبرامج المتعلقة بهم، وذلك بدعم من البنية المركزية التي تختص بدورها، بإعداد لوحات القيادة الإستراتيجية والحكامة على مستوى القطاع الوزاري.

✓ الدراسات والمحاسبة لتحليل الكلفة

يجب أن تركز الجهود المبذولة من أجل الضبط والتحكم في النفقات العمومية على تحليل مضبوط وموضوعي للكلفة في أفق سنوي أو متعدد السنوات، كما يمكن التركيز في هذه العملية، عند الضرورة، على تكاليف محددة. وكخطوة أولى، يمكن أن تستند دراسات الكلفة إلى المعطيات الميزانية المخصصة حسب وجهة النفقة. وفي مرحلة ثانية، يتعين على البنية المركزية لمراقبة التدبير إرساء محاسبة لتحليل الكلفة تتناسب مع خصوصيات القطاع الوزاري.

كما يمكن للبنية المركزية لمراقبة التدبير إجراء دراسات بصفة منتظمة حول مواضيع مختلفة، كتنظيم المصالح، والعلاقة المثلى بين الأهداف والموارد المعبأة، وتحديد الأنشطة ذات قيمة مضافة في عملية اتخاذ القرار.

✓ استخدام النظم المعلوماتية واستغلال بياناتها

تؤكد المادة 3 من المرسوم رقم 2.22.580 على ضرورة استناد منظومة مراقبة التدبير على نظم مندمجة للمعلومات تزود أدوات القيادة بالبيانات والمعطيات اللازمة. لذا، يجب على مراقبي التدبير المنتمين للبنية المركزية لمراقبة التدبير

والأشخاص المرجعيين في مراقبة التدبير، تتوفر على دراية جيدة بالنظم المعلوماتية، سواء فيما يتعلق بالتطبيقات المهنية أو تطبيقات المساعدة في اتخاذ القرار.

كما يتعين عليهم القيام بتحليل البيانات ومعالجة المعطيات بغرض احتساب مؤشرات القيادة والتتبع، مما سيمكنهم من تطوير وتجويد النظم المعلوماتية والارتقاء بها إلى نظم مندمجة وشاملة لاتخاذ القرار.

وتتخذ البنية المركزية لمراقبة التدبير، بتنسيق مع البنية الإدارية المكلفة بنظم المعلومات، كافة الإجراءات الضرورية لوضع قواعد بيانات كفيلة بتزويد أدوات القيادة بالمعلومات اللازمة.

ويعتبر مراقبو التدبير المنتمون للبنية المركزية لمراقبة التدبير والأشخاص المرجعيون في مراقبة التدبير المستخدمين الرئيسيين للبيانات المتعلقة بالقيادة والتي يتم وضعها رهن إشارة الهيئات التقريرية على مستوى القطاع مرفقة بالتعليقات والشروح اللازمة. وهكذا، ووفقا للمادة 3 من المرسوم رقم 2.22.580 سالف الذكر، يسهر مراقبو التدبير على وضع مساطر لضمان صدقية قواعد المعطيات، تستجيب لشروط الشمولية والدقة والانسجام والراهنية.

5- التنشيط بين الوزاري لمنظومة مراقبة التدبير

تتولى مديرية الميزانية، التابعة لوزارة الاقتصاد والمالية، الإشراف على تنسيق إرساء منظومة مراقبة التدبير على مستوى القطاعات الوزارية. وفي هذا الإطار، تسهر هذه المديرية، بتنسيق مع البنيات المركزية لمراقبة التدبير على مستوى القطاعات الوزارية، على تقييم مدى جدوى وملاءمة التدابير المتخذة من طرف القطاعات الوزارية وجودة أدوات مراقبة التدبير المعتمدة ورصد الممارسات الجيدة مع تعميمها.

كما تسهر مديرية الميزانية على إعداد ونشر المراجع المنهجية لمراقبة التدبير. وفي هذا الصدد، يرفق هذا المنشور بالوثائق التالية:

- "الدليل التطبيقي لمراقبة التدبير"، الهادف إلى دعم تفعيل مراقبة التدبير من طرف القطاعات الوزارية؛
- "بطائق الوظائف" التي تحدد مهام المسؤول عن البنية المركزية لمراقبة التدبير والأشخاص المرجعيين في مراقبة التدبير؛
- مضمون وهيكل "الميثاق الداخلي لمراقبة التدبير".

كما أن هذه المديرية أطلقت دورات تكوينية لفائدة مراقبي التدبير الجدد قصد تمكينهم من الخبرات اللازمة لمزاولة مهامهم موازاة مع تعزيز خبرات مراقبي التدبير الحاليين.

وبالإضافة إلى ذلك، ولرصد أفضل الممارسات في مجال مراقبة التدبير، يحدث منتدى مراقبة التدبير باعتباره فضاء للتشاور والمشاركة وتبادل التجارب بين مراقبي التدبير المنتمين لمختلف القطاعات الوزارية، يتم عقد دوراته بصفة منتظمة. وتقدم مصالح مديرية الميزانية الدعم اللازم لتنظيم وتنسيق أشغال هذا المنتدى.

وإذ أكد على أهمية إرساء وتفعيل منظومة مراقبة التدبير باعتبارها آلية تستهدف بلورة حكامه الإنفاق العمومي والتنزيل الناجع للسياسات القطاعية، فإني أدعو القطاعات الوزارية إلى الانخراط الفاعل في إرساء منظومة مراقبة التدبير الخاصة بها والتعاون مع مصالح الوزارة المكلفة بالمالية من أجل التطبيق الأمثل لمضامين هذا المنشور.

ومع خالص التحيات والسلام.

رئيس الحكومة

عزيز أخنوش

