

"البرامج الميزانية" كرافعة لتكريس نجاعة المالية العمومية وتعزيز المسؤولية التديرية

"Budget Programs" as a Lever for Ensuring the Efficiency of Public Finances

and Strengthening Management Accountability

الدكتور: فهد فيلالي،

دكتور في القانون العام

جامعة سيدي محمد بن عبد الله

إطار إداري وباحث في التدبير العمومي والحكامة المالية

ملخص البحث:

يعتبر إصلاح المالية العمومية، الذي فرضته عوامل داخلية وأملته سياقات خارجية، مدخلا أساسيا لتفعيل مجموعة من المبادئ والمرتكزات الدستورية، علاوة على تكييف طرق تسيير مالية الدولة مع المعايير الدولية الرامية لتعزيز شفافية ونجاعة الإنفاق العمومي، وتحسين مقروئية الميزانية العمومية المهيكلة حول برامج واضحة والمقتربة بمشاريع موزعة حسب الجهات. ولقد كانت هذه الطفرة أحد أبرز تجليات إدماج المفاهيم الذي يغلب عليها البعد الاقتصادي في مجال القانون العام وبشكل خاص في صلب "خطاب" القانون التنظيمي لقانون المالية، الشيء الذي تولد عنه الحاجة الملحة إلى البحث عن الكفاءة في ميدان التدبير العمومي، وذلك بغية تقوية الفعالية والنجاعة وانسجام السياسات العمومية وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين وكذا تعزيز المساءلة. وهو ما ساهم في إرساء ثقافة تديرية حديثة تستهدف الرفع من نجاعة الفعل العمومي من خلال المزج بين الحرية التديرية وتوسيع نطاق مسؤولية المدبرين العموميين.

الكلمات المفتاحية: البرنامج الميزانياتي، نجاعة الأداء، مؤشرات القياس، الشفافية، التقييم والمحاسبة.

Abstract :

Public finance reform—driven by domestic factors and dictated by external circumstances—is considered a fundamental step toward implementing a set of constitutional principles and pillars, as well as aligning the management of state finances with international standards aimed at enhancing the transparency and efficiency of public spending and improving the transparency of the budget, which is structured around clear programs and linked to projects distributed by region.

This boom was one of the most prominent manifestations of the integration of predominantly economic concepts into the field of public law, particularly at the core of the "discourse" of the organizational law governing the Finance Code, which gave rise to an urgent need to pursue efficiency in the field of public administration, with the aim of strengthening the effectiveness, efficiency, and coherence of public policies; improving the services provided to citizens; and enhancing accountability. This has contributed to the establishment of a modern management culture aimed at enhancing the efficiency of public action by combining managerial discretion with an expanded scope of responsibility for public administrators.

Keywords: budget program, performance efficiency, performance indicators, transparency, evaluation, and accountability.

مقدمة:

منذ مطلع الألفية الثانية، انخرط المغرب في عملية إصلاح مجال تسيير المالية العمومية، سعياً لمواكبة تحولات فرضتها عوامل داخلية وأملتها سياقات خارجية، بالشروع في مجموعة من الإصلاحات الإدارية والمالية والاقتصادية، وشكل التوجه نحو تبني مفهوم الحكامة الجيدة أحد أولوياتها، وكانت الورشات المتعلقة بتكثيف طرق تسيير المالية العمومية مع المعايير الدولية واحدة من بينها من خلال إصلاح الإطارين القانوني والمؤسسي، بهدف إحداث نقلة نوعية في أداء الميزانية العامة للدولة وفعاليتها بغية تحقيق فعالية الإنفاق العمومي³⁶⁹⁰.

في هذا الصدد، بادرت السلطات الحكومية إلى تنزيل ما يحتويه الدستور المالي الحالي من مقتضيات تجعل من قواعد الشفافية وحسن الأداء وجودة الخدمات المقدمة للمرتفقين وكافة المواطنين منطلقاً لتدبير السياسات العمومية وأساساً لمساءلة المدبرين العموميين. وهو ما يستجيب للمبادئ والمركبات الدستورية المؤطرة للمالية العمومية المتعلقة خاصة بالمحاسبة والتقييم والشفافية.

ويعتبر هذا الإصلاح الهام للمالية العمومية مدخلاً أساسياً لتفعيل مجموعة من المقتضيات والتدابير التي، مما لا شك فيه، ستمكن من تعزيز شفافية ونجاعة الإنفاق العمومي، وتحسين مقروئية ميزانية الدولة من خلال تقديمها وفقاً لبرامج واضحة ومشاريع موزعة حسب الجهات، مع إرفاقها بتقارير موضوعاتية حول ما يتقاضاه الموظفون من أجور، ودعم المواد الأساسية، وتوزيع ما برمجته الدولة من استثمارات حسب الجهات³⁶⁹¹.

هذا مع العلم، أن إدماج المفاهيم الذي يغلب عليها البعد الاقتصادي في مجال القانون العام وبشكل خاص في صلب "خطاب" القانون التنظيمي لقانون المالية، تولد عنه الحاجة الملحة إلى البحث عن الكفاءة في ميدان تدبير المالية العامة. وكنتيجة، باتت الكفاءة مصدر اهتمام جديد لرجل القانون³⁶⁹².

والملاحظ، خلال السنوات الأخيرة، أن مجال تدبير المالية العامة أصبح يرنو لتحقيق مجموعة من الأهداف والمبادئ، ومن بين أهمها:

- ✓ تحسين الاستدامة والمقروئية الميزانية، وتقوية الشفافية؛
- ✓ تعزيز دور قانون المالية باعتباره الأداة الرئيسية لتنزيل السياسات العمومية والاستراتيجيات القطاعية، مما يمكن من ضمان استدامة التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛

✓ تقوية الفعالية والنجاعة وانسجام السياسات العمومية وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين وكذا تعزيز المساءلة. ومن أجل بلوغ هذه الأهداف الطموحة، تم فتح عدة أورش داخل القطاع العام، من أبرزها اعتماد مقاربة نجاعة الأداء في تدبير المالية العامة والبرمجة الميزانية متعددة السنوات.

وحري بالذكر، أن اعتماد منهجية "نجاعة الأداء" في تدبير الشأن العمومي عوض التدبير القائم على الوسائل، يعتبر من أهم مستجدات القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 لسنة 2015، والذي دخل حيز التنفيذ بشكل كامل سنة 2020، حيث تبنى قواعد جديدة لإعداد وتنفيذ ميزانية الدولة تروم وضع مقاربة شمولية ومندمجة لتدبير المالية العمومية، تركز على النتائج وتهدف إلى تعزيز فعالية ونجاعة وانسجام السياسات العمومية وتحسين جودة الخدمة العمومية المقدمة إلى المواطنين، وكذا إلى تعزيز مسؤولية المدبرين.

3690 محمد أكحل، القانون التنظيمي للمالية 130.13 لقانون المالية ورهان حكمة الاتفاق العمومي في المغرب، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، تصدر عن جامعة الجلفة بالجزائر، المجلد 14، العدد 01، السنة 2021، ص 135.

3691 ميزانية المواطن، قانون المالية لسنة 2016، وزارة الاقتصاد والمالية، ص 3.

3692 Jean-François Calmette, La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un texte, un esprit, une pratique, Institut national du service public, Revue

. ISSN 0152-7401, DOI 10.3917/rfap.117.0043. 43page française d'administration publique, 2006/1 N°117,

من هذا المنطلق، تتم ترجمة مقارنة نجاعة الأداء الشمولية والمندمجة لتدبير المالية العمومية، من خلال ربط البرامج الميزانية لقطاعات الوزارة والمؤسسات بالأهداف المراد بلوغها وكذا إنجازاتها في وثائق نجاعة الأداء المقدمة للبرلمان. وهي الوثائق التي تبلور نمطا جديدا لتنزيل السياسات العمومية، يهدف أساسا إلى:³⁶⁹³

- تقوية الشفافية بغرض إطلاع البرلمان بشكل أفضل على الأهداف المتوخاة والنتائج المحققة؛
- الرفع من مسؤولية المدبرين فيما يتعلق بالتزاماتهم المرتبطة بنجاعة الأداء وتحقيق النتائج.

إذن، ما هو مفهوم "البرنامج" الذي تمت هيكلة الميزانية العمومية حوله؟ وعلى أي أساس تستند هذه الهيكلة الجديدة؟ ماهي الإجراءات المتعلقة بصياغة البرنامج الميزانياتي؟ من يتولى مهمة إعداد وتنفيذه؟ وكيف تتم عملية تتبعه وتقييم نتائجه؟ ما هي الآليات التي يعتمد عليها في تنزيل الاستراتيجية القطاعية التي يقترن بها؟ كيف تساهم مهام افتتاح التدبير الميزانياتي في رصد اختلالاته ومعيقاته تنزيله؟ وكيف تساهم أجهزة الرقابة بالنتيجة في تطويره وتجويد مكوناته؟ وأخيرا، إلى أي مدى تساهم آلية البرامج في تملك فلسفة الأداء باعتبارها ثقافة تديرية حديثة تستهدف الرفع من نجاعة التدبير العمومي من خلال المزج بين الحرية التديرية وتوسيع نطاق مسؤولية المدبرين العموميين؟

هذا ما ستحاول هذه الدراسة الإجابة عنه ومقاربه أبرز جوانبه، على ضوء التجربة المغربية والتجارب المقارنة، من خلال المحاور الرئيسية التالية:

- المحور الأول: الإطار المفاهيمي والتأصيل القانوني للبرنامج الميزانياتي؛
- المحور الثاني: آليات إعداد وتقديم البرامج الميزانية ومدى فعالية أنظمة القيادة الخاصة بها؛
- المحور الثالث: صلاحيات ومهام "المسؤول عن البرنامج" كفاعل مركزي في تنزيل المقاربة الحديثة لتدبير الميزانية المرتكزة على نجاعة الأداء.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والتأصيل القانوني

إشكالية فعالية الأداء العمومي والبحث عن النجاعة أضحت الشغل الشاغل للسلطات العمومية للدول السائرة في طريق النمو والدول المتقدمة على حد سواء. وهذا ما سمح لفرنسا، كمثال، باعتماد "دستور مالي" سنة 2001. أما بالنسبة لإفريقيا، فإن هذا الموضوع ظل يسيطر على معظم الأبحاث والدراسات لأزيد من نصف قرن. كما أن المفارقة بين "الدولة الشمولية" و "الدولة الرخوة" يعبر بكل جلاء عن التناقض الحاصل بين إدارة عمومية قوية، غير أنها في نفس الوقت غير فاعلة في ممارسة مهمتها المركزية والمتمثلة في تحسين مستوى عيش السكان.³⁶⁹⁴

ومن المنظور التاريخي، فإن فكرة التدبير الميزانياتي المتمحور حول البرامج ليست بالجديدة، فهي كانت في البداية تجربة أمريكية مع اعتماد نظام التخطيط والبرمجة الميزانية خلال سنوات الستينيات 1960³⁶⁹⁵ (PPBS)، ثم في فرنسا مع عقلنة الاختيارات الميزانية في فترة السبعينيات 1970³⁶⁹⁶ (RCB)، وبعد ذلك مع الإصلاح المعتمد من خلال القانون التنظيمي المتعلق بقوانين المالية

³⁶⁹³ مجلس النواب، لجنة مراقبة المالية العامة، تقرير حول مشروع قانون التصفية رقم 23.21 المتعلق بتنفيذ قانون المالية للسنة المالية 2019 "الجزء الأول"، المقررة إكرام الحناوي، دورة أكتوبر 2021، السنة التشريعية 2021-2022، ص 15.

³⁶⁹⁴ MEDE Nicaise, La nouvelle gestion budgétaire : l'expérience des budgets de programme au Benin, AFRILEX N° 4, Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique, Université Montesquieu Bordeaux IV, et Centre d'études et de recherches sur les droits africains et sur le développement institutionnel des pays en développement (CERDRADI), décembre 2004, page 58.

³⁶⁹⁵ PPBS : planning programming budgeting system.

³⁶⁹⁶ RCB : rationalisation de choix budgétaires.

الفرنسي³⁶⁹⁷ (LOLF) لسنة 2001. هذه الفكرة القديمة الجديدة، إن جاز التعبير، تجد أساسا لها في الرغبة العارمة المتمثلة في إصلاح وتحديث الدولة، سواء على مستوى مفهومها أو على مستوى مجالات وآليات تدخلها.

المطلب الأول: ماهية "البرنامج" الذي تتمحور حوله الميزانية الحديثة

تتم هيكلة الميزانية العامة للدولة حول برامج موازناتية، بحيث نجد أن برنامج أي قطاع وزاري يتم انطلاقا من الاستراتيجية التي يتبناها هذا القطاع لصياغة الأولويات والأهداف التي يرنو تحقيقها. وعلى هذا الأساس يرتبط كل برنامج باعتمادات مالية مخصصة لسياسة عمومية محددة "البعد الميزانياتي". كما يحدد كل مسؤول برنامج، بالتشاور مع الهيئات التنفيذية، الإجراءات التدبيرية المزمع إتباعها لتحقيق الأهداف المرتبطة ببرنامج "البعد التدبيري". وتمثل البرامج إطار تقديم وقيادة منهجية الأداء الجديدة "البعد المرتبط بنجاعة أداء العمل العمومي"³⁶⁹⁸.

ويجدر التذكير أنه ابتداء من فاتح يناير 2018 دخلت مقتضيات القانون التنظيمي لقانون المالية المتعلقة بالتبويب الميزانياتي الجديد والذي يتمحور حول البرامج حيز التنفيذ، حيث نصت المادة 38 على أن يتم: "تقديم نفقات الميزانية العامة، داخل الأبواب، في فصول منقسمة إلى برامج، وجهات، ومشاريع، أو عمليات". كما تم أيضا بموجب نفس المادة، اعتماد التبويب الميزانياتي المبني على البرامج فيما يخص مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة (SEGMA) 3699 والحسابات المرصدة لأموال خصوصية 3700 (CST). وقد عرف الدستور المالي للمغرب البرنامج، على مستوى المادة 39 منه، بأنه عبارة عن: "مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات التابعة لنفس القطاع الوزاري أو المؤسسة تقرر به أهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة، وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المتوخاة والتي ستخضع للتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية والنجاعة والجودة المرتبطة بالإنجازات"³⁷⁰¹. وفي إطار التشريع المقارن، عرف المشرع التونسي البرنامج بما يلي: "يمثل البرنامج سياسة عمومية محددة راجعة بالنظر إلى نفس المهمة، ويشمل مجموعة متجانسة من البرامج الفرعية والأنشطة التي تساهم بصفة مباشرة في تحقيق أهداف السياسة العمومية للبرنامج"³⁷⁰².

في حين عرفه المشرع الفرنسي على مستوى الفصل 7 من القانون التنظيمي لقوانين المالية بالقول: "البرنامج يجمع الاعتمادات التي تهدف إلى تنفيذ عملية أو مجموعة منسجمة من العمليات التي تقع تحت إشراف نفس الوزارة والتي تقتدر بأهداف دقيقة، يتم تحديدها وفقاً لغايات مرتبطة بالمصلحة العامة، وكذلك بنتائج متوقعة وخاضعة للتقييم"³⁷⁰³.

بينما نظيره الجزائري نص على الآتي: "(...) يشكل مجموع البرامج حقيقية برامج توضع تحت مسؤولية وزير أو مسؤول مؤسسة عمومية. وتساهم هذه البرامج وتقسيماتها إلى برامج فرعية وأنشطة، في تنفيذ سياسة عمومية محددة. يتضمن البرنامج مجموع الاعتمادات المالية التي تساهم في إنجاز مهمة خاصة تابعة لمصلحة أو عدة مصالح لوزارة واحدة أو عدة وزارات أو مؤسسة عمومية، ومحددة حسب مجموعة من الأهداف الواضحة والمتناسقة"³⁷⁰⁴.

3697 LOLF : loi organique relative aux lois de finances.

3698 القانون التنظيمي للمالية: رافعة من أجل تحديث التدبير العمومي، مجلة المالية، تصدر عن وزارة الاقتصاد والمالية بالمغرب، عدد 35، غشت 2019، ص 9.

3699 CST : comptes spéciaux de trésor.

3700 SEGMA : service d'état gérés de manière autonome.

3701 المادة 39 من القانون التنظيمي رقم 13-13 لقانون المالية الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 62-15 بتاريخ 14 من شعبان 1436 (2 يونيو 2015).

3702 الفصل 18 من القانون الأساسي عدد 15 لسنة 2019 مؤرخ في 13 فبراير 2019 يتعلق بالقانون الأساسي للميزانية التونسية.

3703 LOI organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, Journal officiel (JO) de France, NOR : ECOX0104681L, JORF n°177 du 2 août 2001, Texte n° 1.

3704 المادة 23 من القانون العضوي رقم 18-15 مؤرخ في 02 شتنبر 2018 يتعلق بقوانين المالية والمنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 53 بتاريخ 02 شتنبر 2018.

أما مكتب الموازنة بالولايات المتحدة الأمريكية فيرى أن ميزانية البرامج والأداء: "هي تلك الموازنة التي تبين الأهداف التي تتطلب لها الاعتمادات المالية، وتكاليف البرامج المقترحة للوصول إلى تلك الأهداف، والبيانات والمعلومات الكمية (الإحصائية) التي تقيس الإنجازات، وكل ما انجز من العمال المدرجة تحت كل برنامج". كما يتم تعريفها بأنها: "الميزانية التي تبين الأسباب والأهداف التي تتطلب من أجلها الاعتمادات وتكاليف البرامج المقترحة لتحقيق هذه الأهداف، وبيانات لقياس مدى تقدم العمل بالنسبة لكل برنامج".³⁷⁰⁵

- ويمكن رصد مجموعة من الأسباب التي أدت لظهور ميزانية البرامج والأداء، إلا أن أبرزها يمكن حصره في الآتي:³⁷⁰⁶
- تغير وظيفة الدولة من "الدولة الحارسة" إلى "دولة رفاهية" وما يترتب على هذا التغير من زيادة في أوجه الإنفاق الذي لا يتفق ولا ينسجم مع التقسيم المحدود في الميزانية التقليدية.
 - كبر وضخامة الجهاز البيروقراطي للدولة وما ترتب على ذلك من تنوع في البرامج والأنشطة.
 - تفشي حالات التبذير والإسراف في النفقات العامة في المصالح والأجهزة الحكومية في غياب وجود نظام فعال للرقابة والمتابعة على النفقات العامة.

مقارنة بين الميزانية المهيكلية حول "البرامج" والميزانية المتمحورة حول "الوسائل":

ميزانية البرامج	ميزانية الوسائل
منظور متعدد السنوات	منظور سنوي للبرمجة
برمجة توقعية للموارد بناء على تأطير ماكرو اقتصادي وعلى التوقعات المرتبطة بالمداخيل	طلب آلي للاعتمادات المالية بدون إحالة للإطار الماكرو اقتصادي
توحيد مسار إعداد وصياغة الميزانية	وجود انفصال بين ميزانية التسيير وميزانية الاستثمار
مرونة رصد الموارد على المدى المتوسط	هامش المناورة ضيق في مجال رصد الاعتمادات المالية
تدبير مستند على بلوغ النتائج	تدبير مرتكز على الوسائل
توفر مؤشرات النجاعة مسبقا قبل التدخل العمومي	تقييم بعدي للأداء العمومي يتم تفعيله بعد إنجاز النفقة
وجود ارتباط بين الأولويات الوطنية والأهداف القطاعية	ضعف الارتباط بين استراتيجية الحكومة والاعتمادات الميزانياتية

المطلب الثاني: "البرنامج" إطار ميزانياتي لتنفيذ السياسة العمومية ذو ثلاثة أبعاد متكاملة يحدد البرنامج إطار عمل تنفيذ السياسات العامة التي يتولى تنفيذها القطاع الوزاري أو المؤسسة. إنه تقديم للميزانية حسب الوجهة والغرض من النفقة يجعل من الممكن فهم السياسة العامة التي يتم تخصيص الاعتمادات لتنفيذها. البرنامج هو وحدة تخصيص الاعتمادات، أي المجموعة التي يستطيع المدير من خلالها - بصرف النظر عن الحالة الخاصة بنفقات الموظفين - القيام بعملية تخصيص بكل حرية، وبالتالي إعادة توزيع الاعتمادات خلال مرحلة التدبير. بمعنى آخر، يمكن تعريف البرنامج على أنه التزام بالنتائج (مشروع نجاعة الأداء) وتقديم الحساب عن إنجازها (تقرير نجاعة الأداء).³⁷⁰⁷

³⁷⁰⁵ طلق عوض الله السواط وآخرون، الإدارة العامة: المفاهيم.. الوظائف.. الأنشطة، دار حافظ للنشر والتوزيع، جدة - السعودية، السنة 2017، ص 203-204.

³⁷⁰⁶ طلق عوض الله السواط وآخرون، الإدارة العامة: المفاهيم.. الوظائف.. الأنشطة، مرجع سابق، ص 203.

³⁷⁰⁷ Ouafaa Khallouk, La préparation du budget de l'état au Maroc : une nouvelle procédure au service de la performance, Lavoisier « Gestion & Finances Publiques », GFP N° 2-2019, Mars-Avril 2019, 2019/2 N°2, page 114.

وحسب منشور رئيس الحكومة المتعلق بالمعايير المرجعية للميزانية المهيكلية حول البرامج والمرتكزة على نجاعة الأداء³⁷⁰⁸، تشكل البرامج الميزانية "إطار تنفيذ السياسات العمومية" التي يضطلع بها القطاع الوزاري أو الوزارة. إذ يتوجب على القطاعات الوزارية والمؤسسات، حسب الحالة، مراجعة هيكلية ميزانيتها والحرص على توافقها مع السياسة العمومية المنوطة بالقطاع الوزاري أو المؤسسة، وعلى انبثاق البرامج الميزانية عن الاستراتيجية القطاعية، خصوصا في ظل اعتماد عدد من القطاعات لاستراتيجيات جديدة. وموازة مع ذلك، وامتدادا للمنهجية المعتمدة في تحديد البرامج الميزانية، يتوجب العمل على الانسجام والتوازن الميزانياتي للمشاريع أو العمليات المكونة لكل برنامج فيما بينها، وكذا مع النطاق الوظيفي للبرنامج.

ويكتسي البرنامج ثلاثة أبعاد تقترن، فضلا على البعد المرتبط بنجاعة أداء العمل العمومي، بالبعد الميزانياتي والبعد الإداري³⁷⁰⁹. فعلى صعيد البعد الميزانياتي، ومراعاة للشمولية الميزانية للبرامج، يجب أن يشمل كل برنامج الوسائل الضرورية لتنفيذه، والتي تضم نفقات التسيير ونفقات الاستثمار المخصصة للسياسة أو السياسات العمومية التي يبلورها هذا البرنامج. وفي حالة صعوبة التوزيع الفعلي لنفقات الموظفين حسب البرامج 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 (BG) ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة (SEGMA) والحسابات المرصودة للأموال الخصوصية (CAS).

لأجل ذلك، يتحتم على المدير العمومي، أثناء قيامه بتحديد البرامج الميزانية الخاصة بقطاعه أو مؤسسته، مراعاة مجموعة من العناصر:

- ✓ مراعاة توازن الحجم الميزانياتي للبرامج وذلك من أجل تفادي التباينات في توزيع الاعتمادات بين البرامج، وبالتالي تجنب تشتيت التدبير الميزانياتي.
- ✓ مراعاة الطابع البنوي للإصلاح الميزانياتي، من خلال الحرص على تعزيز البعد الجهوي في توزيع النفقات عند برمجة وتخصيص الاعتمادات.
- ✓ مراعاة مقارنة النوع الاجتماعي، بحيث يتعين عند تحديد المشاريع والعمليات المكونة للبرامج الميزانية العمل على مراعاة استجابتها لبعد النوع الاجتماعي.
- ✓ الحرص على تفادي اعتماد برامج ميزانية ذات طبيعة واحدة للنفقات، وبرامج تتضمن حصريا النفقات المرتبطة بالإعانات.

وعلاقة بالبعد الإداري، فيلاحظ أنه من بين النتائج المباشرة للإصلاح الميزانياتي هو اعتماد آليات حديثة لتنظيم وقيادة سياسة عمومية ومهام الدعم والإسناد، بحيث بات كل قطاع وزاري أو مؤسسة ملزما بتعيين مسؤول عن كل برنامج يتم اعتماده برسم السنة المالية الجارية، وذلك طبقا لمقتضيات منشور رئيس الحكومة رقم 09/2021 بتاريخ 15 أبريل 2021 المتعلق بتحديد دور ومهام وطريقة تعيين مسؤولي البرامج.

غير أنه إذا كان "المسؤول عن البرنامج" هو قمة هرم قيادة البرنامج، فإنه ينبغي في المقابل تحديد، من جهة، كيفية هيكلية هذه الهرمية القيادية وحصر مستوياتها، ومن جهة أخرى، تعيين المسؤولين عن المشاريع والعمليات، الذي سيتولون، على المستوى المركزي والمحلي، قيادة مختلف البرامج والمشاريع المسندة إليهم³⁷¹⁰.

³⁷⁰⁸ منشور رئيس الحكومة رقم 12/2021 بتاريخ 26 يوليوز 2021 بخصوص المعايير المرجعية للميزانية المهيكلية حول البرامج والمرتكزة على نجاعة الأداء المنبثقة عن القانون التنظيمي لقانون المالية.

³⁷⁰⁹ نفس المرجع.

³⁷¹⁰ Guide de construction des programmes budgétaires, Direction du Budget relevant du Ministère de l'Economie et des Finances, Maroc-Rabat, sans précision d'année, Page 8.

أما بخصوص البعد المقترن بنجاعة الأداء العمومي، فإن البرنامج أضحي يستعمل كإطار لتقديم وقيادة المقاربة الحديثة لبلوغ فعالية العمل العمومي، وذلك من خلال ربط المجال التديري بأهداف مرتبطة بغايات المصلحة العامة مع إقرار آليات لقياس مدى تحقيقها على أرض الواقع.

ويستشف مما سبق، أن المشرع المغربي استبعد ما هو متعارف عليه في التجارب المقارنة ب "البرامج البين وزارية"، أي تلك البرامج التي تتعلق بمشاريع مقترنة بمجموعة من القطاعات، واعتمد المقاربة التي تربط البرنامج أو مجموعة برامج بوزارة واحدة فقط. وهو ما تم التأكيد عليه في منطوق المادة 38 من القانون التنظيمي للمالية لسنة 2015: "البرنامج عبارة عن مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات التابعة لنفس القطاع الوزاري...".

المطلب الثالث: المبادئ الكبرى المؤطرة لعملية وضع البرامج

إن البرنامج باعتباره آلية حديثة لتدبير ميزانية الدولة ووسيلة ناجعة لتنزيل الاستراتيجيات القطاعية، يظل خاضعا في إعدادة وتنفيذه لمجموعة من المبادئ التي يجب على المدير العمومي مراعاتها خلال مجمل دورة الميزانية العمومية، وفي طليعة تلك المبادئ نذكر ما يلي:

✓ الطبيعة الوزارية للبرنامج: حيث يشدد القانون التنظيمي لقانون المالية، في المادة 12 منه، على أن البرنامج هو عبارة عن مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات التابعة لنفس القطاع الوزاري...". مما يفيد أن البرامج بطبيعتها وزارية، أي لا يمكن أن تكون هنالك برامج بين وزارية.

✓ سهولة إنجاز البرامج المعتمدة: إذ يتحتم أن يتسم تنفيذ كل برنامج بطابع السهولة، بمعنى أن وضع البرنامج يجب أن لا يخضع لمنهجية تحليلية وفق مقاربة المحاسبة التحليلية. وكمثال على ذلك، فإن أجر موظف داخل قطاع معين يلزم احتسابه ضمن برنامج واحد لا أكثر. نفس القاعدة يتم تطبيقها على الفواتير، سواء تعلقت بنفقات ذات صلة بميزانية التسيير أو ميزانية الاستثمار. ✓ استحضار البعد العقلاني خلال مرحلة البرمجة: بمعنى أن البرامج يتحتم أن توضع بطريقة عقلانية، بحيث أنه كلما تم اعتماد عدد محدود من البرامج، من لدن كل قطاع أو مؤسسة، كلما أصبحت الاعتمادات مهمة وتعززت، كنتيجة، مرونة التدبير وحرية التصرف التي سيستفيد منها المدبرون العموميون خلال مزاولتهم لمهامهم.

✓ العمل على تخفيض الكلفة: إذ سيمكن اعتماد عدد محدود من البرامج، على مستوى كل إدارة، من تقليل التكاليف المترتبة عنها. ويتجسد ذلك من خلال تأشيريات أقل، صفقات عمومية أقل، تحويلات الاعتمادات قليلة، معالجة فواتير قليلة، ... مما سيساهم في عقلنة الانفاق العمومي.

✓ مراعاة طبيعة النفقات أثناء رصد الاعتمادات: أضحي تسجيل الاعتمادات يتم في إطار الأصناف الرئيسية للنفقات العمومية (الموظفون والأعوان والمعدات والنفقات المختلفة، والاستثمار)، بحيث ينبغي في جميع الأحوال احترام المبادئ المرتبطة بطبيعة النفقات العمومية. وكمثال على ذلك، يتوجب أن يتم تسجيل جميع الاعتمادات المالية المتعلقة بتكاليف الموظفين في الفصل المخصص للموظفين فقط. في المقابل، فإن الاعتمادات المخصصة، مثلا، لاقتناء العقارات والمنقولات التي ستشكل فيما بعد جزءا من أملاك الدولة، يلزم تسجيلها ضمن فصل الاستثمار.

وحري بالذكر، أنه يمكن لبرنامج معين أن يجمع، بصفة استثنائية، العديد من السياسات العامة التي تنفذها الوزارة عندما لا يبرر حجم الاعتمادات المرصودة لكل من هذه السياسات العامة تشكيل برنامج خاص، وشريطة أن تكون هذه السياسات العامة متشابهة أو مكملية. في هذه الحالة، يمكن التعبير عن السياسات العامة المختلفة الواردة في برنامج الميزانية من خلال أهداف

البرنامج. 3711

من جانب آخر، فإن المدير العمومي يتحتم عليه، خلال كل سنة مالية، أن يتأكد من أن البرامج الميزانية المكلف بتنفيذها والتي تم إدراجها داخل "مشروع نجاعة الأداء" الخاص بقطاعه متلائمة تماما مع مقتضيات ومضامين:

- المرسوم المقترن باختصاصات وتنظيم القطاع الوزاري الذي ينتهي له؛
- استراتيجية الوزارة التي يتم وضعها مسبقا، أي قبل إعداد البرنامج، كمثال على ذلك الاستراتيجيات القطاعية.

المبحث الثاني: مركّزات إعداد وتقديم البرامج الميزانية وآليات تتبع تنفيذها

من المتفق عليه، أن الميزانية العامة تشكل أداة أساسية في يد الدولة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية، كما أن لها دورا كبيرا في توزيع وتخصيص الموارد المتاحة وبين حاجيات على أوجه الإنفاق المختلفة، في محاولة للموازنة بين هذه الموارد المتاحة وبين حاجيات وطلبات المواطنين.³⁷¹²

إلا أن المنطق التدبيري الجديد، الذي أسس له القانون التنظيمي لقانون المالية، قد ترتب عنه تعويض مفهوم ميزانية "الوسائل" بميزانية "البرامج" ليخضع المديرين بذلك إلى الالتزام بالنتائج أثناء أداء مهامهم المرتبطة بالإنفاق العمومي، خاصة إذا علمنا أن البرنامج يعمل على تحديد إطار تنفيذ السياسات العمومية التي يتكلف بها القطاع الوزاري أو المؤسسة. بحيث يمكن هذا التقديم، حسب وجهة وغاية النفقة، من ضبط السياسة العمومية التي تخصص لها اعتمادات وازنة برسم كل سنة مالية.

المطلب الأول: منهجية إعداد البرامج

ومن الناحية المنهجية، فإن المبدأ الأساسي لإعداد البرنامج هو أن تشتمل هذه البرامج على اعتمادات الموظفين والنفقات والمعدات المختلفة ونفقات الاستثمار المخصصة لبرنامج السياسة العامة أو لبرنامج المساندة والخدمات المتعددة الوظائف أو لمجموعة متناسقة من برامج السياسات العامة. هذا وتجدر الإشارة أن المستخدم إذا ساهم في تنفيذ إجراءات أو مشاريع ضمن أحد برامج الوزارة أو المؤسسة، فيجب ربط أجره بالبرنامج المعني.

كما يمكن تحديد نوعين من البرامج على مستوى كل وزارة أو مؤسسة: النوع الأول متعلق ببرامج السياسات العمومية، أما النوع الثاني فيخص برامج المساندة والمصالح المتعددة الوظائف. مع الإشارة إلى أن:³⁷¹³

- وظائف المساندة تغطي، في معظم الحالات، خدمات غير قابلة للتقسيم. وتتعلق بالوظائف الاستراتيجية (وظائف إعداد السياسات، التقنين، الدراسات، المراقبة، الخ) ووظائف تدبير الوسائل (تدبير الموارد البشرية، التدبير العقاري، التدبير المعلوماتي، اللوجستيك، التكوين، التواصل، ...).
- المصالح المتعددة الوظائف تعكس عدم قابلية تقسيم بعض الموارد بما فيها الموارد البشرية بين البرامج. وتتعلق بالوظائف التي تقوم بتنفيذ عدة سياسات عمومية مرتبطة ببرامج سياسات عمومية منفصلة.
- وخلق بالذكر، أن المدير العمومي يتحتم عليه مراعاة مجموعة من المبادئ أثناء وضعه للبرنامج الخاص بقطاعه أو مؤسسته، نوردتها على الشكل الآتي:

- ✓ إلزامية تجانس بنية البرنامج مع سياسات الوزارة أو المؤسسة وأن تعكس اختصاصاتها ومجالات تدخلها؛
- ✓ ضرورة ضمان استقرار البرنامج حتى في حالة إعادة تشكيل الحكومة؛
- ✓ وجوب تضمين البرامج المحددة كافة أنشطة الوزارة أو المؤسسة المعنية؛
- ✓ والعنصر الأخير، وهو الأبرز، يتعين أن يمكن البرنامج من تحديد سلسلة المسؤوليات.

³⁷¹² مفتاح فاطمة، المبادرات الدولية لقياس أداء الميزانية العامة، مجلة دراسات وأبحاث، المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، تصدر عن جامعة زيان عاشور بالجلفة بدولة الجزائر، العدد 26، مارس 2017، ص 2.

³⁷¹³ نموذج "مشروع نجاعة الأداء"، مشروع قانون المالية 2020، وزارة الاقتصاد والمالية، ص 5-6.

المطلب الثاني: مكونات البرنامج كوعاء لتقديم الاعتمادات برسم السنة المالية

عند التطرق لموضوع مكونات البرنامج الميزانياتي، لابد من الحديث عن المشروع أو العملية باعتباره المكون الرئيسي الذي يعطي تفصيلا أدق عن الغاية من خلق النفقة، كما يمكن أن يستهدف عموم المستخدمين أو المستفيدين من خدمة أضيق نطاقا من خدمة البرنامج، أو حالة خاصة لتدخل الإدارة أقل من تدخل البرنامج.

يعرف المشروع أو العملية باعتباره: "مجموعة محددة من الأنشطة والأوراش التي تم إنجازها بهدف الاستجابة لمجموعة من الاحتياجات المحددة." وفي هذا الصدد "يمكن للدولة أن تقوم بمسك محاسبة لتحليل كلفة مختلف المشاريع المدرجة في إطار البرامج".³⁷¹⁴

وأثناء إعداد وصياغة المشاريع أو العمليات، يتعين على المدير العمومي احترام مجموعة من المبادئ، نوجزها فيما يلي:³⁷¹⁵

- ضرورة تصميم المشاريع أو العمليات بطريقة دائمة كالبرامج ولكن بدرجة أقل؛
- إلزامية ضبط عدد المشاريع أو العمليات من أجل تجنب التشتيت المفرط لتبويضات الميزانية؛
- استحضار مقارنة النوع الاجتماعي عند تحديد المشاريع أو العمليات، وذلك بهدف تقليل الفوارق المسجلة والمساهمة في بلوغ الأهداف الاستراتيجية المحددة في هذا السياق.

أما بخصوص طريقة تقديم برامج الوزارة أو المؤسسة، فمن الضروري مراعاة ثلاثة شروط رئيسية:³⁷¹⁶

- أن يكون عدد البرامج مدروسا ومعقولا من أجل تفادي تشتيت التدبير الميزانياتي.
- أن يكون اسم البرنامج مختصرا ومعبرا وذا معنى وممثلا لجل محتواه.
- أن يكون عدد الأهداف والمؤشرات محدودا لتسهيل مقروئتها.

ومن أجل احترام المنهجية المعتمدة لتحقيق نجاعة الأداء فيما يتعلق بالتعريف باستراتيجية البرنامج وتحديد أهداف الأداء، كما أرسى قواعدها القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13، يجب الحرص على تقديم كل الأهداف والمؤشرات بصفة إجمالية وربطها مباشرة بالبرنامج المقترن بها.

وفي سياق المرونة التي أقرها القانون التنظيمي السالف الذكر، من خلال الحرية التدييرية المخولة للمدير العمومي، "يمكن القيام بتحويلات للاعتمادات داخل نفس البرنامج وما بين البرامج داخل نفس الفصل، وفق الشروط وحسب الكيفيات المحددة بنص تنظيمي". علاوة على ذلك، هنالك إمكانية إدراج تعديلات لها تأثير على الاعتمادات المرصودة سابقا، بحيث: "يمكن داخل نفس الفصل، إدخال مواد إضافية أو تعديلات مبررة ومصحوبة بالتقويمات الضرورية لأهداف ومؤشرات البرامج المعنية والتي من شأنها الزيادة أو التخفيض في الاعتمادات المتعلقة ببرنامج معين، وذلك في حدود الاعتمادات المفتوحة برسم هذا الفصل".³⁷¹⁷

وهذا ما أكد عليه مرسوم إعداد وتنفيذ قوانين المالية، على مستوى المادة 23 منه، بالقول: "يجوز للوزير المكلف بالمالية، بناء على طلب من الأمرين بالصرف المعنيين، أن يأذن بموجب مقرر بالقيام بتحويلات للاعتمادات بين برامج نفس الفصل. لا يمكن أن يفوق مجموع الاعتمادات التي كانت موضوع تحويل خلال نفس السنة، بالنسبة لكل برنامج من البرامج المعنية، سقف عشرة في المائة (10%) من المخصصات الأولية المفتوحة بموجب قانون المالية فيما يتعلق بفصل المعدات والنفقات المختلفة وفصل الاستثمار من الميزانية العامة". كما تضيف نفس المادة: "يجوز للوزير المكلف بالمالية، بناء على اقتراح من الأمرين بالصرف المعنيين، أن يأذن بموجب مقرر، للأمرين بالصرف وللأمرين المساعدين بالصرف، القيام بتحويلات للاعتمادات بين الجهات داخل نفس البرنامج.

³⁷¹⁴ المادة 40 والمادة 31 من القانون التنظيمي رقم 130-13 لقانون المالية.

³⁷¹⁵ نموذج مشروع نجاعة الأداء، مرجع سابق، ص 7.

³⁷¹⁶ نفس المرجع، ص 14.

³⁷¹⁷ المادة 45 والفقرة 3 من المادة 56 من القانون التنظيمي رقم 130-13.

كذلك: "يمكن أن تغير بمقرر للأمر بالصرف المعني أو للأمر المساعد بالصرف التابع له المخصصات المدرجة بالمشاريع أو بالعمليات المرتبطة بنفس البرنامج وببنفس الجهة وكذا المخصصات المدرجة بالسطور بنفس المشروع أو العملية، باستثناء بعض أنواع النفقات التي تحدد لائحتها بقرار مشترك للوزير المكلف بالمالية والوزير المعني. ويجب على الأمرين بالصرف موافاة مصالح الوزارة المكلفة بالمالية بقائمة تلخص مجموع التحويلات التي تم القيام بها من قبلهم ومن قبل الأمرين المساعدين بالصرف التابعين لهم خلال العشرة أيام التي تلي نهاية كل ثلاثة أشهر".³⁷¹⁸

المطلب الثالث: استحضار البعد الاستراتيجي عند صياغة البرامج أثناء مرحلة البرمجة

ترجع جذور كلمة الاستراتيجية الى الكلمة اليونانية (Strategos) والتي تعني فنون الحرب وإدارة المعارك، حيث نظر إلى الاستراتيجية على أنها تخطيط وتوجيه العمليات العسكرية، ولذا عرفها قاموس (Oxford) على أنها الفن المستخدم في تعبئة وتحريك القوات الحربية بما يمكنها من السيطرة على الموقف بصفة كاملة. غير أن استعمال الاستراتيجية انتقل فيما بعد من الميدان العسكري إلى ميدان الاقتصاد والأعمال.³⁷¹⁹

ويكون التحليل استراتيجيا عندما يعاين سلوك الفاعلين المتعلق بالأهداف الواضحة والواعية التي يضعونها وفق ضغوط المحيط والموارد المتاحة لهم. يتعد التحليل الاستراتيجي عن موازنة النقائص الموجودة في التسيير والإدارة ليركز على توضيح الاختيارات الأساسية للإدارة العامة وتفادي الأخطاء التي قد تهدد حياة المؤسسة مما يجعل التحليل الاستراتيجي بمثابة فحص داخلي وجوها للفحص الخارجي الذي يتناول متغيرات البيئة ومتقلباتها.³⁷²⁰

وإذا أسقطنا هذا المفهوم على مجال الميزانية العمومية في شكلها الحديث، نجد أن هذا البعد الاستراتيجي أصبح حاضرا بقوة، إذ لم يعد من الممكن ولا من المقبول أن يتم تحديد أهداف الأداء لبرنامج معين، دون القيام بتحليل استراتيجي من قبل، ودون تحديد مؤشرات الأداء من بعد.

بحيث أصبح يشكل تحديد استراتيجية خاصة بكل برنامج خطوة أولية وأساسية تؤطر عملية وضع الأهداف ومؤشرات القياس. وفي الواقع، يمكن التفكير الاستراتيجي، من ناحية، من ضبط الأولويات واقتراح الأهداف الدقيقة، ذات الأولوية والمحدودة العدد، ومن ناحية أخرى، الحصول على مجموعة متماسكة ومتناسقة من الأهداف مع القدرة على تبرير اختيارها.³⁷²¹

وحري بالذكر، أن تعريف استراتيجية برنامج ما يمكن من إبراز الأولويات والتوصل إلى تحديد أهداف الأداء وآليات العمل اللازمة لتحقيق هذه الأهداف. كما ينبغي أن تحترم استراتيجية البرنامج جملة من الشروط، نوردتها كما يلي:³⁷²²

- إجراء تحليل معمق قبل البدء في إعداد الاستراتيجية، الأمر الذي يتطلب القيام بتقييم شامل للمحيط والموارد وفهم الأولويات، إلخ؛
- حصر المتدخلين وهياكل القيادة (مسؤول البرنامج، الكاتب العام، مدير الشؤون المالية، مدير الموارد البشرية، ...) مع تحديد أدوارهم وضبط طرق التدبير؛
- امتداد الاستراتيجية لثلاث سنوات وأن تتسم بالاستقرار النسبي على المدى المتوسط؛
- أن تكون مقتضبة وواضحة، مع الحرص على تعريف أهداف منسجمة، وجهة ومدرسة، كما سلف تبيانها.

³⁷¹⁸ المادة 23 من المرسوم رقم 2.15.426 صادر في 28 من رمضان 1436 (15 يوليو 2015) يتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، كما تم تغييره وتتميمه بمقتضى المرسوم رقم 607.17.2 الصادر في 30 من ربيع الأول 1439 (19 دجنبر 2017).

³⁷¹⁹ مجد صقور، الإدارة الاستراتيجية: مفاهيم وأساسيات، منشورات الجامعة الافتراضية السورية (SVU)، الجمهورية العربية السورية، السنة 2021، ص 1.

³⁷²⁰ عبد القادر خريش، التحليل الاستراتيجي عند ميشال كروزي، مجلة جامعة دمشق، المجلد 27، العدد 01 و02، السنة 2011، ص 576.

³⁷²¹ Ouafaa Khallouk, La préparation du budget de l'état au Maroc: une nouvelle procédure au service de la performance, op.cit, page 115.

³⁷²² نموذج "مشروع نجاعة الأداء"، مرجع سابق، ص 15.

- إرفاق استراتيجية البرنامج مرفقة بآليات العمل³⁷²³ التي ستمكن من بلوغ أهدافها.

المطلب الرابع: الآليات الحديثة لقياس بلوغ النتائج المرجوة من البرامج

تعتمد منهجية أداء البرامج الميزانياتية، المعتمدة من قبل الدستور المالي المغربي لسنة 2015، مجموعة من الآليات الحديثة لقياس مدى بلوغ النتائج المرجوة من البرامج الخاصة بكل قطاع وزاري أو مؤسسة، ولعل من أبرز هذه الآليات نجد أهداف الأداء ومؤشرات القياس المرتبطة بها. وللتذكير، فإن قانون المالية للسنة يتم إعداده استنادا إلى برمجة ميزانياتية لثلاث سنوات يتم تحيينها كل سنة، وبناء عليه: "يدعو رئيس الحكومة كل سنة وفي أجل أقصاه 15 مارس، بواسطة منشور، الأمرين بالصرف لإعداد مقترحاتهم المتعلقة بالبرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات مدعومة بأهداف ومؤشرات نجاعة الأداء".³⁷²⁴

وللتذكير، فإن الإدارة بالأهداف تعرف بأنها: "منهج منطقي وواضح للإدارة ولكنه يتطلب من المديرين أن يغيروا أنماطهم الإدارية التقليدية تغييرا جذريا. وهذا المنهج يتضمن في جوهره تحديد أهداف ونتائج واضحة ودقيقة، ويتضمن كذلك وضع برامج واقعية لتحقيق تلك الأهداف، ثم تقييم الأداء في ضوء قياس مدى تنفيذ النتائج المتوقعة". وهناك من يعتبرها بمثابة: "نظام للعمل يعتمد بالدرجة الأولى على الجوانب السلوكية وتحقيق أكبر قدر من الأهداف التي تسعى المنظمة إليها". في حين يصفها البعض الآخر بكونها: "طريقة للتخطيط الإداري".³⁷²⁵

من جهة أخرى، وفي إطار تتبع ومراقبة الأهداف الموكلة للقطاعات الوزارية والمؤسسات، عملت البرامج الميزانياتية على تحديد 396 هدفا و 812 مؤشرا لنجاعة الأداء برسم سنة 2022.³⁷²⁶

أولا: أهداف الأداء ترجمة لأولويات البرنامج المعتمد

يشكل تحديد استراتيجية البرنامج مرحلة قبلية أساسية لتحديد أهدافه ومؤشرات قياسها، حيث يتيح، من جهة، تحديد وحصر الأولويات، ومن ناحية أخرى اقتراح وتبرير اختيار عدد محدود من الأهداف الوجيهة والمنسجمة، يتراوح حسب البرامج بين هدف وثلاثة أهداف كحد أقصى. وبالتالي، فإن القطاعات الوزارية والمؤسسات مطالبة بانتقاء أهداف البرامج بما فيها تلك التي تعكس الرهانات الرئيسية للاستراتيجية القطاعية، مع الحرص على التقائية أهداف البرامج فيما بينها ومع أهداف البرامج الأخرى للقطاع الوزاري أو المؤسسة، الممولة أساسا من خلال الاعتمادات المتأتية من الحسابات المرصدة لأموال خصوصية، على تحديد أهداف ومؤشرات نجاعة الأداء ترتبط بنطاق ومقاصد الحسابات المعنية، وتعكس أثرها السوسيو-اقتصادي.³⁷²⁷

ومن هذا المنطلق، ينبغي أن: "تضمن أهداف برنامج معين والمؤشرات المتعلقة به في مشروع نجاعة الأداء المعد من طرف القطاع الوزاري أو المؤسسة المعنية".³⁷²⁸

وهنا، لا بد من الإشارة إلى أن القانون التنظيمي لقانون المالية لسنة 2015 عرف نجاعة الأداء العمومية بكونها تحقيق لأهداف محددة مسبقا من حيث الفعالية السوسيو-اقتصادية، والنجاعة، وجودة الخدمة.³⁷²⁹

³⁷²³ آليات العمل: عبارة عن كل عامل من شأنه تحسين نجاعة الأداء ولا تقوم على زيادة في الوسائل. وتهم كيفية تصريف العمليات التي تمكن، تحت الإكراه الميزانياتي، من تحقيق المستوى الأمثل للنتائج المنتظرة. ويمكن أن تتمثل بالأساس في التنظيم والممارسات والعمليات والنظم المعلوماتية والأساليب والأدوات والمهارات والتكوين... إلخ.

³⁷²⁴ المادة 2 من المرسوم رقم 2.15.426 يتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية.

³⁷²⁵ طلق عوض الله السواط وآخرون، الإدارة العامة: المفاهيم.. الوظائف.. الأنشطة، مرجع سابق، ص 301-302.

³⁷²⁶ وزارة الاقتصاد والمالية، التقرير الاقتصادي والاجتماعي المرافق لمشروع قانون المالية برسم سنة 2023، ص 80.

³⁷²⁷ منشور رئيس الحكومة رقم 12/2021 المتعلق بالمعايير المرجعية للميزانية المهيكلية حول البرامج والمركزة على نجاعة الأداء المنبثقة عن القانون التنظيمي لقانون المالية.

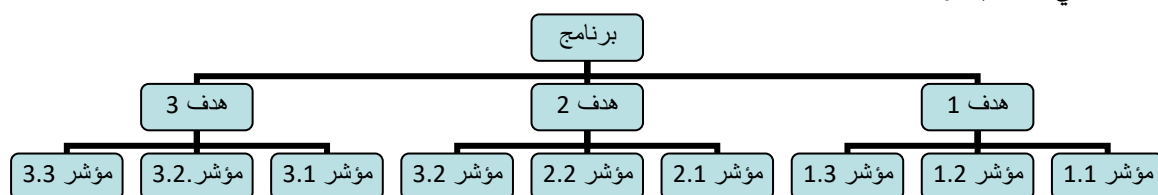
³⁷²⁸ الفقرة 3 من المادة 39 من القانون التنظيمي رقم 13-13 لقانون المالية.

³⁷²⁹ نموذج "مشروع نجاعة الأداء"، مرجع سابق، ص 17.

- أهداف الفعالية السوسيو-اقتصادية: تعكس البحث عن الصالح العام، وتركز على الآثار المنتظرة للسياسات العمومية كما تعبر عن النفع المرتقب من عمل الدولة لفائدة المواطن من حيث تغيير الواقع الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والثقافي والصحي... الذي يعيش فيه؛
- أهداف النجاعة: أهداف تمكن من ترشيد استعمال الوسائل المتاحة، من خلال ربط الانتاج المحصل عليه بالموارد المستهلكة. تمكن هذه الأهداف من إبراز، بالنسبة لمستوى معين من استهلاك الموارد، مدى التحسن الذي عرفته إنتاجية الإدارة ومدى تقليص الوسائل المستعملة بالنسبة لمستوى معين من الانتاج.
- أهداف جودة الخدمة: تعكس معايير الجودة المستهدفة من العمل العمومي في المجال المرتبط بالبرنامج وتعبر عن الجودة المرتقبة للخدمة المقدمة للمستخدم أي قدرة الخدمة عن إرضاء المستفيد.

هذا مع العلم، أن التوازن بين هذه الفئات الثلاث من الأهداف، الموماً إليها أعلاه، يختلف حسب طبيعة كل برنامج ميزانياتي. فبالنسبة للبرامج التي ترنو لتقديم خدمة معينة، يجب أن تكون الأهداف مرتبطة بتحسين جودة الخدمة. أما بالنسبة للبرامج المقترنة بوظائف المساندة فتكون أهداف النجاعة هي الغالبة. أما فيما يتعلق بالبرامج المرتبطة بأحد مجالات تدخل الدولة، فيتاحتم تفضيل الأهداف ذات الصلة بالفعالية.

وجدير بالذكر، أن تحديد الأهداف وقياس مدى تحقيقها لا يهدف إلى تحديد مستوى الوسائل (الميزانياتية، البشرية، ...) بالنسبة للنتائج المرتقبة، ولكن يستهدف بالأساس تحسين مستوى الإنجاز بالنسبة لفئة معينة من الوسائل، استنادا لمختلف آليات العمل المعتمدة في هذا الإطار.



أما فيما يتعلق بالجانب التقني، فيتعين أن تراعي عملية تحديد أهداف الأداء الشروط والمواصفات التالية:

- (1) أن تتم صياغة الهدف الذي تم اعتماده بجملة قصيرة، وأن يتم تحريرها بطريقة واضحة، بسيطة، دقيقة وعملية؛
 - (2) أن يكون عدد الأهداف محدودا؛
 - (3) أن تعكس تلك الأهداف الجوانب الرئيسية لكل برنامج، مع مراعاة مقارنة النوع عند اختيار وصياغة الأهداف؛
 - (4) ضرورة أن تكون أهداف الأداء مغايرة عن الأهداف السياسية التي تساهم في تحقيقها وكذا عن الأهداف المتعلقة بالأنشطة أو الوسائل، كما يجب أن تمكن من تحسين فعالية النفقة العمومية.
 - (5) إرفاق تلك الأهداف المعتمدة بآليات العمل اللازمة، من خلال تحديد الوسائل الضرورية لبلوغ هذه الأهداف، مع الحيلولة دون تداخلها مع اختصاص برامج أو مؤسسات أخرى، علاوة على عدم ارتباطها بشكل وثيق بالمحيط السوسيو-اقتصادي.
- ثانيا: مؤشرات قياس النجاعة وفعالية الأداء العمومي

يشكل مؤشر نجاعة الأداء تعبيرا عدديا يسمح بقياس وتقييم مدى إنجاز الهدف المقترن به، بما في ذلك الحالات التي ترتبط بالجوانب النوعية. ويمكن عند الاقتضاء ربط المؤشر بمؤشرات فرعية بهدف تنزيل نجاعة الأداء على مستويات مختلفة ترتبط خصوصا بالنوع الاجتماعي والبعد الجمالي وخصوصيات القطاع الوزاري أو المؤسسة، أو معيار آخر ذي صلة.³⁷³⁰

3730 منشور رئيس الحكومة رقم 12/2021 بتاريخ 26 يوليوز 2021 المتعلق بالمعايير المرجعية للميزانية المهيكلية حول البرامج والمركزة على نجاعة الأداء المنبثقة عن القانون التنظيمي

لقانون المالية.

لأجل ذلك، وبغية التحقق من قابلية الأهداف للقياس، يتم العمل على ربطها بمؤشرات الأداء، وهي المؤشرات التي تحدد بناء على توقعات وقيم مستهدفة مرتبطة باستراتيجية الوزارة أو المؤسسة. ولهذه الغاية، ينبغي أن تتوفر في مؤشرات الأداء الخصائص الأربعة الآتية:³⁷³¹

- (1) وجهة: أي أن تتوفر هناك رابط منطقي بينها وبين الأهداف المسطرة؛ أن تمكن من صياغة حكم حول مدى إنجاز الأهداف المسطرة؛ أن تمثل جانبا مهما من النتيجة المنتظرة؛
- (2) مفهومة: بمعنى أن تكون واضحة، قابلة للتفسير، منتقاة ومبررة؛
- (3) موثوق منها: أي أن تكون قوية، مرفقة بالوثائق الضرورية، تمكن من تجنب حدوث تأثيرات معاكسة لتلك المتوخاة، إذ لا يلزم أن يقع تحسين المؤشر على حساب تدهور النتيجة المنشودة. في هذا الصدد، يمكن ربط المؤشر الأساسي بمؤشر ثانوي من أجل الحد من التأثيرات العكسية المحتملة من أجل إحداث التوازن المطلوب بينهما؛
- (4) مراعاة مقارنة النوع: بشكل يسمح بقياس مستوى تقليص الفوارق المرصودة بين النساء والرجال في مجال تدخل البرنامج، مع تقديم معطيات موزعة حسب الجنس.

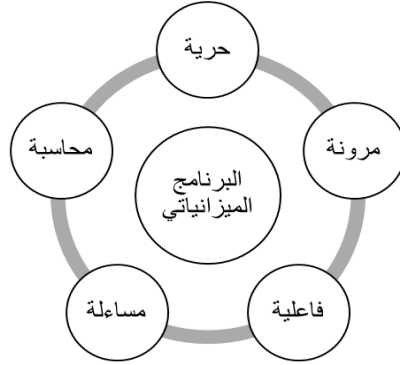
وبغرض تحديد قيمة معقولة للمؤشرات المنتقاة بدقة وعناية، يجب، مسبقا، وضع "مرجع تحليلي للنتائج" يعتمد على معطيات سابقة أو مستمدة من مقارنات مع مؤسسات مشابهة (Benchmarking)، أو من معطيات مأخوذة من التزامات تنظيمية أو من إحصائيات. هذا مع العلم، أنه ينبغي تجنب اعتماد المؤشرات التي تظهر نقاط ضعف تحد من قدرتها على تتبع مدى بلوغ الأهداف المرجوة.

من جانب آخر، وقصد تأمين تجويد منظومة نجاعة الأداء، فمن الضروري أن تكون هناك مجموعة متوازنة من مؤشرات الأداء، الشيء الذي لا يقل أهمية من توقعات المواطنين والمستهلكين ودافعي الضرائب التي لا تتلاقى دائما. ففي الواقع، قد يطلب مستخدم ما تحسين جودة الخدمة التي يتلقاها بغض النظر عن حجم الوسائل التي سيتم توظيفها. وفي كل الأحوال، ينبغي على مؤشرات الأداء، وعند الاقتضاء مؤشرات الأداء الفرعية، أن تراعي الموازنة بين وجهات النظر الثلاث التالية:³⁷³²

- مؤشرات النجاعة: يمكن تركيب مؤشرات الوسائل والمنتجات من تقييم النجاعة في سير الأنشطة. ويمكن التعبير عن مؤشر النجاعة بكونه الرابط بين النتائج (المنتجات أو التأثيرات) وبين الوسائل التي تمت تعبئتها. ومع ذلك، فمن المستحسن عدم الربط بين التأثيرات (النتائج الوسيطة) والوسائل للتمييز بين النجاعة والفعالية السوسيو-اقتصادية؛
- مؤشرات جودة الخدمة: تهتم بجودة المنتجات، يمكن أن تهتم المستخدم الخارجي (مستخدم خدمة عمومية) أو المستخدم الداخلي (هيكل برنامج السياسة العمومية بواسطة خدمات برنامج مساندة). ويمكن أن تشمل هذه المؤشرات مدى رضى المستخدمين، عن الآجال، ...؛
- مؤشرات الفعالية السوسيو-اقتصادية: تمثل الرابط بين الآثار المحصل عليها والأهداف المتوخاة. تدل هذه المؤشرات عن تغيرات في الواقع الاقتصادي والاجتماعي والصحي، ... الذي يعيش فيه المواطنون. وتجدر الإشارة إلى أن قياس الفعالية السوسيو-اقتصادية لا يمكن أن ينجم عن قياس لتأثير بعيد المدى وعام جدا (مؤشرات الأثر السوسيو-اقتصادي) التي تعتمد على متغيرات متعددة (النشاط الاقتصادي، والظرفية والنتائج المحلي الإجمالي، ...) وحيث أنه من الصعب عزل التأثيرات الخاصة بالبرنامج.

3731 نموذج "مشروع نجاعة الأداء"، مرجع سابق، ص 20.

3732 نموذج "مشروع نجاعة الأداء"، مرجع سابق، ص 20.



المبحث الثالث: "المسؤول عن البرنامج" كفاعل مركزي في تنزيل المقاربة الحديثة لتدبير الميزانية العمومية

بغية تجويد فعالية تنفيذ البرامج، التي تتمحور حولها تلك الميزانية، تم قرن هذه البرامج بأهداف مضبوطة ودقيقة يتم التأكد من تحقيقها وقياس نتائجها بواسطة "مؤشرات الأداء". وليس مستغرباً أن يتمخض عن متطلب الفعالية هذا بروز وظيفة جديدة في القطاع العام وظهور فاعل جديد يضطلع بتحديد الأهداف ومؤشرات القياس، وهو ما أطلق عليه "مسؤول البرنامج" الذي يتم تعيينه على مستوى كل قطاع وزاري وكل مؤسسة لتولي مهمة تتبع تنفيذ برنامجه، وذلك بناء على تكليف رسمي صادر عن أعلى سلطة رئاسية يتبع لها المسؤول المعني.

المطلب الأول: الصلاحيات المخولة لمسؤولي البرامج في إطار تطبيق معادلة "حرية/مسؤولية"

في إطار المقاربة الحديثة لتدبير ميزانية الدولة، التي تعكس السياسات القطاعية الكبرى، وتطبيقاً لمقتضيات المادة 39 من القانون التنظيمي للمالية، يتوجب على رئيس الإدارة المعنية تعيين مسؤول عن كل برنامج ميزانياتي يعتمده، وذلك عبر رسالة "تكليف بمهمة"³⁷³³، مع اشتراط أن يتوفر هذا المسؤول المعين على صفة مدير مركزي.

وإذا كان النص صريحاً في التأكيد على عملية التعيين تلك، من خلال الفقرة 2 من المادة 39 من القانون التنظيمي رقم 130.13: "يعين بكل قطاع وزاري أو مؤسسة مسؤول عن كل برنامج يعهد له بتحديد أهداف ومؤشرات القياس المرتبطة به وتتبع تنفيذه"، فقد لوحظ انتفاء الطابع الرسمي بخصوص مسطرة التعيين، مما اقتضى إصدار منشور لرئيس الحكومة رقم 09/2021³⁷³⁴، والذي من خلاله يعهد إلى مسؤولي البرامج القيام بالمهام الرئيسية التالية:

- إعداد وتحيين استراتيجية البرنامج، التي يتعين ملاءمتها مع استراتيجية القطاع الوزاري أو المؤسسة وكذا تنزيلها على مستوى الهياكل التشغيلية؛
- تحديد الأهداف المرتبطة بالبرنامج ومؤشرات قياس نتائجها؛
- تحديد آليات العمل الكفيلة بتحقيق النتائج المتوخاة؛
- تنظيم وتنشيط حوار التدبير على مستوى الإدارة المركزية، وعند الاقتضاء، مع المصالح اللامركزية وباقي الفاعلين المساهمين في تنفيذ البرنامج؛
- البرمجة الميزانياتية لأنشطة البرنامج؛
- إعداد الأجزاء المتعلقة ببرنامجه على مستوى مشروع نجاعة الأداء وتقرير نجاعة الأداء.

هذا على مستوى الإعداد، أما بخصوص مرحلة تنزيل البرنامج، فيتحتّم على مسؤول كل برنامج القيام بالمهام الرئيسية الآتية:

- تتبع تنفيذ مشاريع وعمليات البرنامج؛

³⁷³³ نموذج رسالة "تكليف بمهمة" تم إرفاقه مع منشور رئيس الحكومة رقم 09/2021 وذلك بغية توحيد الممارسات في هذا المجال.

³⁷³⁴ منشور رئيس الحكومة رقم 09/2021 المتعلق بتحديد دور ومهام وطريقة تعيين مسؤولي البرامج.

- وضع منظومة جمع المعلومات وأدوات القيادة الكفيلة بتحديد وقياس مدى إنجاز الأهداف المسطرة؛
- تحديد آليات تدبير المخاطر المرتبطة بتنزيل البرامج والإشراف عليها.

إضافة إلى المهام الموماً إليها أعلاه، يلاحظ أن مسؤول البرنامج يساهم أيضا في عملية إعداد البرمجة الميزانية، وذلك عن طريق مشاركته في أشغال "لجان البرمجة ونجاعة الأداء"، بالإضافة إلى "اللجان الميزانية". علاوة على أن ذات المسؤول يظل مطالبا، أثناء إعداد مشروع نجاعة الأداء، بالأخذ في الحسبان الملاحظات والتوصيات المنبثقة عن مهام التدقيق والافتحاص³⁷³⁵ التي تباشرها المفتشية العامة للمالية بمناسبة تقييمها لمستوى نجاعة الأداء العمومي.

كذلك، يتوجب على كل مسؤول عن البرنامج أن يقدم "تقريراً" مفصلاً عن الحصيلة السنوية لتنفيذ استراتيجية البرنامج الخاص به. ويمكن أن تتخذ هذه الحصيلة شكل "لوحة قيادة" ترصد على وجه الخصوص إنجازات مختلف مؤشرات البرنامج مقارنة مع القيم المستهدفة وكذا آليات العمل الكفيلة بتحقيقها. مع الإشارة إلى ضرورة أخذ الأحداث التي طبعته السنة المعنية، بالحسبان في تحليل النتائج، زيادة على تفسير الفوارق المحتملة بين ما تم توقعه خلال مرحلة البرمجة والنتائج التي تم تحقيقها عمليا؛ مما سيسمح بتقديم الإجراءات التصحيحية اللازمة لتحسين منظومة نجاعة أداء البرنامج وكذا آفاق التطور بالنسبة للسنوات المقبلة. غير أنه أمام البرلمان، يظل المسؤول عن البرنامج هو الوزير، ولكنه يكون مطالبا بإسناد مسؤولية التنفيذ إلى "مسؤول عن البرنامج" والذي يكون في أغلب الأحيان مديراً مركزياً. وبالتالي، فإن الإدارة بالنتائج تبرز منطقاً آخر للمسؤولية، وهو المسؤولية التديرية، مما يجعل مسؤولي البرامج في مركز المقاربة الجديدة المتصلة بالتدبير المستند على النتائج الذي أقره القانون التنظيمي لقانون المالية³⁷³⁶. في المقابل، وحسب منطوق المادة 39 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130-13، يتم تقديم "مشروع نجاعة الأداء" للجنة البرلمانية المعنية، من خلال إرفاقه بميزانية القطاع الوزاري أو المؤسسة. علماً أنه في نهاية السنة المالية، يتم إعداد "تقرير نجاعة الأداء" الذي يشتمل على النتائج المحققة، وهو التقرير الذي يكون ملحقاً بقانون التصفية ويشكل أساساً لممارسة البرلمان لصلاحياته الرقابية على الأداء المالي للحكومة.

مع الإشارة إلى كون مشاريع نجاعة الأداء تشكل عرضاً لمقاربة النجاعة المضمنة داخل البرامج في إطار استراتيجية وزارية. وفي إطار التجارب المقارنة، يشكل المسؤول عن البرنامج في فرنسا الحلقة المركزية في التدبير العمومي (الميزانياتي) الجديد، فهو يتواجد في ملتقى الطرق بين "المسؤولية السياسية" و "المسؤولية التديرية". وباعتباره متواجداً تحت سلطة الوزير، يشارك في إعداد الأهداف الاستراتيجية للبرنامج المسؤول عنه، فهو الضامن للتنزيل العملي ويلتزم بتحقيق الأهداف المرتبطة به. في المقابل، يلاحظ أن هذا المدير العمومي يتوفر على غلاف شامل من الاعتمادات المالية، بمعنى أنه يتوفر على استقلالية كبيرة في اختياراته التديرية: فهو يختار أين وكيف يوظف الموارد المالية والبشرية التي توضع رهن إشارته من أجل تحقيق أهدافه³⁷³⁷.

أما المشرع التونسي، فقد عرفه باعتباره الشخص الذي يتولى قيادة البرنامج، ويتم تعيينه من قبل رئيس المهمة³⁷³⁸. ويعمل رئيس البرنامج 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. كما يمارس رئيس البرنامج مهام قيادة البرنامج تحت إشراف رئيس المهمة، علماً أن مهام رئيس البرنامج يتم ضبطها بأمر حكومي³⁷³⁹.

³⁷³⁵ المادة 33 من المرسوم رقم 2.15.426 يتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية: "... تقوم المفتشية العامة للمالية بإعداد تقرير افتتاح نجاعة الأداء الذي يرفق بمشروع قانون التصفية المتعلقة بتنفيذ قانون المالية وذلك حسب الكيفيات المحددة بقرار للوزير المكلف بالمالية".

³⁷³⁶ Ouafaa Khallouk, La préparation du budget de l'état au Maroc: une nouvelle procédure au service de la performance, op.cit, page 116.

³⁷³⁷ Guide pratique de la LOLF, Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, France, Edition actualisée, Octobre 2008, Page 35.

³⁷³⁸ طبقاً لمقتضيات القانون الأساسي للميزانية التونسية لسنة 2019، يوزع قانون المالية الاعتمادات المرصودة لنفقات ميزانية الدولة حسب مهمات وبرامج، والمهمة عبارة عن مجموعة برامج تساهم في تحقيق سياسات عمومية مضبوطة، كما تشمل جملة الاعتمادات الموضوعية على ذمة كل رئيس مهمة.

³⁷³⁹ أنظر العنوان الأول، الفصل 18 والفصل 20 من القانون الأساسي عدد 15 لسنة 2019 مؤرخ في 13 فبراير 2019 يتعلق بالقانون الأساسي للميزانية التونسية.

لكن ما ينبغي لفت الانتباه إليه، هو أنه إذا كان المسؤولون عن البرامج يضبطون المساطر الداخلية للإدارة، فإنهم، في المقابل، لا يتحكمون في منطق عمل السياسة التي يقررها ويشعرها المسؤولون المنتخبون (الحكومة والبرلمان)، مثلما لا يمكن تحميلهم مسؤولية تقييم عوامل مرتبطة بالظرفية. وبتعبير آخر، ليس لهؤلاء أي مصلحة استراتيجية في أن يكونوا محاسبين ومسؤولين عن آثار السياسات، ولكن فقط عن الخدمات الإدارية التي يسهرون على تقديمها. وفي واقع الأمر، لا يمكن أن نتصور تحميل المسؤولية لمسؤولي البرامج عن فشل سياسة معينة إذا كانت هذه الأخيرة قد عرفت اختلالات لحظة إعدادها، أو تم عرقلتها أو إحباطها من طرف سياسات عمومية أخرى، أو إذا تم التخلي عنها بالكامل بسبب تغير السياق الذي اتخذت فيه.³⁷⁴⁰

المطلب الثاني: الآليات الداعمة لمسؤول البرنامج في أداء المهام المنوطة به

قصد مواكبة النمط التديري الحديث للمالية العمومية، والمركز على سلسلة جديدة من المسؤوليات التي تستهدف الالتزام ببلوغ الفعالية على مختلف المستويات الإدارية، تم اعتماد منظومة متطورة لضبط المسؤوليات التديرية وتبادل المعلومات بين مختلف الفاعلين المتدخلين في "سلسلة نجاعة الأداء".

أولاً: "ميثاق التدبير" كإطار لتنظيم العلاقات مع مختلف الهياكل الإدارية

لقد تم العمل على ترجمة تلك المنظومة التديرية الحديثة من خلال ما أطلق عليه "ميثاق التدبير"، وهي وثيقة تقوم بتحديد كفاءات التنسيق والتعاون بين مسؤولي البرنامج والفاعلين المعنيين بتنفيذ البرنامج. بحيث يتعين على كل قطاع وزاري أو مؤسسة، إعداد ميثاق التدبير تحت إشراف الكاتب العام، مع الأخذ بالحسبان خصوصية برامج السياسة العمومية وبرامج الدعم والمساندة. ويهدف "ميثاق التدبير" على الخصوص إلى تحديد أدوار ومسؤوليات كل المتدخلين في تنفيذ البرامج الميزانية، لاسيما مسؤولي البرامج على امتداد مختلف مراحل الإعداد والتنفيذ وتصفية الميزانية. كما يحدد هذا الميثاق القواعد المؤطرة لتنزيل منهجية نجاعة الأداء على مستوى القطاع أو المؤسسة.³⁷⁴¹

في هذا الصدد، يحرص صانعو "ميثاق التدبير" على تضمين هذه الوثيقة جملة من المعطيات الجوهرية المرتبطة بتأطير حوار التدبير والعلاقات بين مختلف الهياكل الإدارية المعنية، ولاسيما كفاءات العمل والجدول الزمني المرتبط به، ونذكر على الخصوص:

- الكفاءات التي يتم وفقها تنظيم حوار التدبير والتنسيق بين مسؤول البرنامج وباقي المدراء المركزيين المساهمين في إنجاز أهداف البرنامج؛

- العلاقات بين مسؤول البرنامج ومسؤولي الشؤون المالية والموارد البشرية؛
- العلاقات بين مسؤول البرنامج، وعند الاقتضاء، مسؤولي المصالح اللامركزية حسب مجالها الوظيفي والتراحي؛
- العلاقات بين مسؤول البرنامج ومسؤولي المؤسسات العمومية المساهمة في تنفيذ البرنامج.

من هذا المنطلق، وبناء على هذه العلاقات المختلفة والمتعددة، يعمل ميثاق التدبير على رصد القواعد المتعلقة بالقيادة الاستراتيجية والعملياتية وكذا بالقيادة القائمة حول نجاعة الأداء؛ ضبط الجدول الزمني للعمل وتوافقه مع الجدول الزمني الميزانياتي؛ وكذا آليات التتبع وإعداد التقارير وتبادل المعلومات بين مختلف المتدخلين المعنيين.

أما في فرنسا، فيلاحظ أنه ومنذ سنة 2006 بدأت مجموعة من القطاعات الوزارية في إعداد موائيق التدبير الخاصة بها، والغاية من ذلك تتمثل في تحديد، على مستوى وثيقة واحدة ومشاركة بين جميع المتدخلين في سلسلة الأداء:³⁷⁴²

- نطاق مسؤولية واستقلالية كل متدخل؛
- الوسائل والمساطر الضامنة لإجراء حوار التدبير؛

³⁷⁴⁰ Jean-François Calmette, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un texte, un esprit, une pratique, op.cit, page 85.

³⁷⁴¹ منشور رئيس الحكومة رقم 12/2021 المتعلق بالمعايير المرجعية للميزانية المهيكلية حول البرامج والمركزة على نجاعة الأداء المنبثقة عن القانون التنظيمي لقانون المالية.

³⁷⁴² Guide pratique de la LOLF, op.cit, page 47.

- القنوات التي تؤمن سلاسة وشفافية تداول المعلومة بين كافة المتدخلين.
 - النموذج الفرنسي لمواثيق التدبير يتعلق في نفس الآن بالوزارات، ببرامجها وكذا بتنزيلها العملياتي. وهي بذلك تضبط قواعد الاشتغال بين:
 - مديري البرامج ومختلف المتدخلين على مستوى القطاع المعني والذين يتولون مسؤولية الوظائف المتداخلة (مديرية الشؤون المالية، الموارد البشرية، إلخ): ويتعلق الأمر هنا بمواثيق وزارية أو مشتركة بين البرامج؛
 - مسؤول البرنامج والمسؤولين عن الميزانيات العملياتية للبرنامج: ويرتبط الأمر بمواثيق تدبير البرامج.
- ثانيا: "منتدى مسؤولي البرامج" كفضاء للتشاور والمشاركة وتبادل التجارب
- يهدف تطوير أفضل الممارسات في مجال التدبير الميزانياتي القائم حول نجاعة الأداء، تم إحداث منتدى بين-وزاري لمسؤولي البرامج³⁷⁴³، بمثابة أرضية للتشاور والمشاركة وتبادل التجارب بين مختلف القطاعات الوزارية والمؤسسات.
- ومن شأن هذا المنتدى، الذي من المقرر أن يعقد على الأقل مرة واحدة كل سنة، وفق جدول أعمال تحدده وزارة الاقتصاد والمالية³⁷⁴⁴، أن يشكل إطارا يتيح لمسؤولي البرامج، على ضوء تجربتهم وخصوصية قطاعاتهم، تبادل الخبرات وتقاسم المعلومات حول:
- القيادة العملياتية للبرامج الميزانياتية؛
 - عملية إعداد مشاريع نجاعة الأداء وتقارير نجاعة الأداء وتقديم مقترحات لتجديدها؛
 - الممارسات الجيدة في مجال القيادة القائمة حول نجاعة الأداء؛
 - المناهج والأدوات المتاحة لتحليل منظومة نجاعة الأداء.
- زيادة على ذلك، يشكل منتدى مسؤولي البرامج فضاء لإغناء النقاش حول نجاعة التدبير العمومي، كما يجسد نواة لشبكة الخبراء على مستوى القطاعات الوزارية والمؤسسات.
- بالنسبة لفرنسا، يلاحظ أن هذا المنتدى، والذي يتم تنشيطه وإدارته من قبل مديرية الميزانية، يعتبر قبل كل شيء فضاء لعقد اللقاءات وتبادل الخبرات والتجارب، ويعقد اجتماعاته من مرتين إلى ثلاثة مرات خلال كل سنة. ويبقى الهدف الأسى هو تقديم لمسؤولي البرامج، رؤية موحدة لدورهم ولأفاق تطوير المهام الموكلة إليهم.
- المطلب الثالث: اعتماد الحوار كوسيلة لتبادل المعلومات ومنهجية لاتخاذ القرارات
- لا غرو في كون نجاح "منهجية الأداء"، المنبثقة عن القانون التنظيمي للمالية رقم 130-13، يتوقف بالخصوص على إقامة حوار مباشر وبناء بين كافة الفاعلين والمساهمين على امتداد مراحل إنتاج وتحليل وتقييم وكذا إمكانية تعديل الفعل العمومي. وبناء عليه، يهدف حوار التدبير أساسا إلى تكريس التدبير الأمثل وتحديد مستوى نجاعة الأداء المراد بلوغه وكذا الموارد اللازمة لذلك، مما يجعل منه بامتياز آلية لتبادل المعلومات بين مختلف المستويات الإدارية وكذا وسيلة لاتخاذ قرارات توافقية بين مختلف المتدخلين.

³⁷⁴³ في إطار تفعيل مشروع "الدعم التقني لتنزيل تدبير عمومي أكثر فعالية وشفافية في إطار القانون التنظيمي لقانون المالية" الممول في إطار برنامج حكاية 2 لتعزيز الحكامة العمومية، نظمت وزارة الاقتصاد والمالية، بشراكة مع بعثة الاتحاد الأوروبي لدى المملكة المغربية والوكالة الفرنسية للخبرة الدولية "Expertise France"، النسخة الأولى من المنتدى بين-الوزاري لمسؤولي البرامج، وذلك يوم 22 مارس 2022 بالرباط.

³⁷⁴⁴ تقدم مصالح مديرية الميزانية التابعة لوزارة الاقتصاد والمالية الدعم اللازم لتنظيم وتنسيق أشغال "منتدى مسؤولي البرامج"، وللإشارة فإن أول اجتماع لهذا المنتدى كان مبرمجا قبل تم السنة المالية 2021.

من هذا المنطلق، يمكن رصد مستويين رئيسيين يتموقع حولهما حوار التدبير الميزانياتي: الأول ينظم على مستوى كل قطاع وزاري على حدة، والثاني، حوار يجري بين مديرية الميزانية التابعة لوزارة الاقتصاد والمالية وباقي القطاعات الوزارية.³⁷⁴⁵

أولاً: حوار التدبير الداخلي على مستوى كل قطاع وزاري

على مستوى القطاع الوزاري، يركز حوار التدبير على رهانات وأولويات كل قطاع حسب اختصاصاته ومجالات تدخله، ويتعلق باختيار الأهداف والمؤشرات وكذا تحديد التوقعات والقيم المستهدفة من طرف المديرين العموميين.

يتولى مسؤول البرنامج مهمة تنشيط هذا الحوار من خلال سهره، في إطار البرنامج، على الانسجام بين المصالح المركزية من جهة، وبين المصالح المركزية والمصالح اللامركزية من جهة أخرى. هكذا، وعلى أساس التشاور الواسع والتنسيق بين كافة الفاعلين المعنيين، يقوم مسؤول البرنامج بتحديد استراتيجية وميزانية البرنامج وكذا أهداف وقيم نجاعة الأداء المرتبطة به، ويتتبع كذلك الجوانب المتعلقة بالتنفيذ العملي، إضافة إلى إعداد التقارير حول النتائج السنوية للبرنامج. ويعتبر المسؤول الرسمي عن إصدار الوثائق الميزانية ووثائق نجاعة أداء برنامجه.

ولهذا الغرض، يتم تنظيم حوار التدبير وفق نسقين:

✓ حوار تدبير عمودي مع فاعلي البرنامج من مختلف المستويات، يروم بالخصوص، تنزيل التوجهات الاستراتيجية وتحديد مستوى نجاعة الأداء المراد بلوغه وكذا الموارد الضرورية؛

✓ حوار تدبير أفقي مع مديرية الموارد البشرية ومديرية الموارد المالية يشمل مختلف مراحل إعداد وتنفيذ الميزانية. ويمكن هذا الحوار من التوصل إلى المصادقة على البرمجة الميزانياتية وتتبع تنفيذها وبالتالي توضيح الرؤية بالنسبة للقيادة العملية.

طبيعة الحوار	المتدخلون	الأهداف
حوار تدبير عمودي	مع فاعلي البرنامج من مختلف المستويات	- تنزيل التوجهات الاستراتيجية - تحديد مستوى نجاعة الأداء المراد بلوغه - تحديد الموارد الضرورية
حوار تدبير أفقي	مع مديرية الموارد البشرية ومديرية الموارد المالية	- المصادقة على البرمجة الميزانياتية وتتبع تنفيذها - توضيح الرؤية بالنسبة للقيادة العملية

ثانياً: حوار التدبير بين مديرية الميزانية والقطاعات الوزارية

عقب عملية حوار التدبير الداخلي المنظم على مستوى كل قطاع وزاري، يتم تقديم مشروع نجاعة الأداء قصد الدراسة لمديرية الميزانية التابعة لوزارة الاقتصاد والمالية. علماً أن هذا التقديم يجري في إطار "لجان البرمجة ونجاعة الأداء" التي تنعقد في بداية مرحلة إعداد الميزانية.

وتنكب هذه اللجان، التي تضم ممثلين عن مديرية الميزانية التابعة لوزارة الاقتصاد والمالية ومديرية الشؤون المالية ومسؤولي البرامج بالقطاع الوزاري المعني، في شقها المرتبط بنجاعة الأداء، على دراسة مشروع نجاعة الأداء، خصوصاً مدى أهمية وملائمة الاختيارات واحترام القواعد المنهجية المتعلقة بالأهداف والمؤشرات (الحجم، التوثيق، التوقعات والقيم المستهدفة، ...)، وكذا تقدير واقعية التوقعات والقيم المستهدفة للنتائج، وذلك بالنظر لاستراتيجيات القطاع الوزاري والبرامج وكذا توقعات التخصيص الميزانياتي السنوي والمتعدد السنوات.³⁷⁴⁶

³⁷⁴⁵ حوار التدبير على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي للمالية، ملف خاص حول موضوع "القانون التنظيمي للمالية: رافعة من أجل تحديث التدبير العمومي"، مجلة المالية، تصدر عن وزارة الاقتصاد والمالية بالمغرب، عدد 35، غشت 2019، ص 18.

³⁷⁴⁶ حوار التدبير على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي للمالية، مجلة المالية، عدد 35، غشت 2019، مرجع سابق، ص 19.

- وفي إطار التجارب المقارنة، نجد أنه في فرنسا مثلاً، يتم تنظيم حوار التدبير (Dialogue de gestion) على ثلاثة مستويات: 3747
- المستوى الأول: بين المسؤول عن البرنامج ومديري الشؤون المالية، ومديري الموارد البشرية؛
 - المستوى الثاني: بين المسؤول عن البرنامج والمسؤول عن الميزانية التشغيلية للبرنامج 3748 (BOP)؛
 - المستوى الثالث: بين المسؤول عن الميزانية التشغيلية للبرنامج ووحداته التشغيلية، والولاية، المراب المالي بالجهة، إلخ.
- أما على مستوى الحكامة الجيدة للبرامج، وحتى يتمكن مسؤول البرنامج من ممارسة مهامه بفعالية عالية: 3749
- ينبغي أن يكون المسؤول معيناً بطريقة رسمية من طرف الوزير؛
 - يلزم أن يتوصل برسالة التكليف بالمهام التي تحدد بكل دقة مهامه وصلاحياته؛
 - الحرص على إقامة نوع من العلاقة بين المسؤول عن البرنامج ومختلف الإدارات المكلفة بهذا البرنامج. لأجل ذلك، ينبغي أن يكون على الأقل مدير مركزي مكلف بتنفيذ كل أو جزء من البرنامج.
 - أن يتوفر كل مسؤول على مساعد يدعمه أو ينوب عنه خاصة حينما يقضي الأمر بالتنسيق بين مجموعة من المديريات أو المنظمات.
- وعموماً، فإنه من أجل إنجاح عملية تنزيل الحريات والمسؤوليات الجديدة الممنوحة للمدبرين العموميين، من جهة، وضمان قيادة مرنة ومنسجمة للسياسات العمومية، من جهة أخرى، ينبغي على آليات الحوار والتشارك أن تحل محل المقاربات البيروقراطية المتجاوزة.
- خاتمة:

خلصت هذه الدراسة إلى أن البرامج الميزانية إطار يمثل برامج سياسة عمومية معينة، وآلية لتقديم وقيادة منهجية الأداء الجديدة، وبتعبير آخر فهي تعد وعاء لاستقبال الاعتمادات المالية المخصصة لنفقات الموظفين ونفقات التسيير والاستثمار اللازمة لتنزيل سياسة عمومية، سواء كانت مسجلة بالميزانية العامة للدولة أو مصالح الدولة المسيرة بصورة مستقلة أو الحسابات الخصوصية للخزينة.

لأجل ذلك، يتحتم أن يكون هنالك انسجام والتقائية بين هذه البرامج التي يتم تحديدها بالنسبة لكل القطاعات الوزارية واستراتيجياتها، بحيث ينبغي أن تكون دائماً نتاجاً لتنزيل الاستراتيجيات القطاعية، وليس مجرد تصنيف ميزانياتي جديد يقترن مع الهياكل التنظيمية والإدارية القائمة بالقطاعات الوزارية المعنية، وهو ما سيساهم بشكل مباشر وفاعل في تحقيق القطيعة مع المنطق الإداري الذي كانت تخضع له عملية تقدير الاعتمادات المالية الخاصة بكل قطاع، واعتماد مقاربة شمولية ومندمجة لتدبير المالية العمومية، ترتكز على النتائج وتهدف إلى تعزيز فعالية ونجاعة وانسجام السياسات العمومية وتحسين جودة الخدمة العمومية المقدمة إلى المواطنين، وكذا إلى تعزيز مسؤولية المدبرين.

كما توصلنا أيضاً، إلى أن تحديد استراتيجية البرنامج تشكل مرحلة قبلية أساسية لتحديد أهدافه ومؤشرات قياسها، حيث يتيح من جهة، تحديد وحصر الأولويات، ومن ناحية أخرى اقتراح وتبرير اختيار عدد محدود من الأهداف الوجيهة والمنسجمة. وبالتالي، فإن القطاعات الوزارية والمؤسسات مطالبة بانتقاء أهداف البرامج بما فيها تلك التي تعكس الرهانات الرئيسية للاستراتيجية القطاعية، مع الحرص على التقائية أهداف البرامج فيما بينها ومع أهداف البرامج الأخرى للقطاع الوزاري أو المؤسسة، وأن تعكس أثرها السوسيو-اقتصادي. وهذا ما يستدعي التخلي عن المقاربة الكمية للميزانية العمومية لصالح تحليل أكثر عمقا لاستراتيجية كل برنامج، والأهداف المنوطة به ونجاعة أداء الإدارات التي تتولى مهمة تنفيذه.

3747 Guide pratique de la LOLF, op.cit, page 47.

3748 BOP : budget opérationnel de programme.

3749 Guide de construction des programmes budgétaires, op.cit, page 31.

كذلك، اتضح من خلال محاور هذه الدراسة ان "المسؤول عن البرنامج" أصبح فاعلا جديدا في مجال تنفيذ الميزانية العمومية للدولة، كما يشكل عنصرا محوريا في سلسلة نجاعة الأداء ومساهما مباشرا في تنزيل المقاربة الميزانية الحديثة المستندة على بلوغ النتائج، المرجوة من السياسة العمومية القطاعية، بكل فعالية وشفافية.

لكن، رغم كل التقدم الذي تم إحرازه، لا يزال هناك جملة مدخلات يمكن من خلالها تطوير هذه التجربة الرائدة في تدبير ميزانية الدولة: 3750

فعلى مستوى التحديات التقنية، سيكون من الضروري إجراء تعديلات تستهدف مراجعة البرامج الميزانية وتحتسب منظومة نجاعة الأداء، ووضع التخطيط الاستراتيجي، وكذا بدء تنزيل منظومة النجاعة على مستوى المصالح اللامركزية الميزانية.

وفيما يخص الحكامة، فإن الأمر يتعلق بشكل خاص بالتغيير التدريجي للهيكل التنظيمي للوزارات قصد ضمان اتساقها مع البرامج الميزانية، زيادة على تعزيز دور الكتاب العامين في تطوير وزاراتهم وفي تعبئة الموارد لتحقيق الأهداف مع احترام الأجل المحددة. أما من وجهة نظر ثقافية وسياسية، فمن الضروري تعزيز إدارة التغيير من خلال السعي إلى تأمين التعاون بين مختلف المتدخلين (مديرية الميزانية التابعة لوزارة المالية، المفتشية العامة للمالية، المجلس العلى للحسابات، إلخ) وعلى الخصوص تقوية دور البرلمان في مراقبة فعالية الأداء العام.

لهذا، فإن التحدي الأكبر لا يكمن في نوعية الآليات التي سيتم إقرارها، ولا في طبيعة مؤشرات القياس التي سيجري اعتمادها، ولا حتى في تقوية الكفاءات التديرية للمعنيين المباشرين بتفعيل هذا الورش داخل قطاعاتهم ومؤسساتهم، ولكن التحدي الحقيقي يتجلى من خلال النجاح في تحويل هذه المقاربة الحديثة لتدبير مالية الدولة من مجرد ممارسة وبطارية مؤشرات وأهداف أداء، إلى ثقافة تديرية مندمجة متملكة من لدن الفاعل السياسي والمدير العمومي على حد سواء.

وختاماً يمكن القول: "... إذا كانت قواعد القانون لا تتماشى مع ما يُطلب من المديرين، فإن هؤلاء لن يكون لديهم الحد الأدنى من الإطار الذي يساعدهم على معرفة أين يقع الخط الذي لا يجب تجاوزه، وبالتالي لن يعود من الممكن البحث عن المسؤولية المترتبة عن أداء مهامهم. لأجل ذلك، فإن إقامة نظام للتدبير العمومي غير مرتبط بالمحاسبة قد يؤدي لا محالة إلى حدوث انزلاقات." 3751 وهو ما يجعل المطالبة بخلق "مرصد للأداء العمومي" مطلباً مشروعاً ومستعجلاً من أجل إنجاح تنزيل ورش "نجاعة الأداء".

لائحة المراجع:

❖ المراجع باللغة العربية:

- إسكندر بستانى، سايبين حاتم وطونيا سلامة، شفافية الموازنة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: دراسة عن الأردن، لبنان، المغرب وتونس، منظمة الشفافية الدولية، الائتلاف الدولي ضد الفساد، السنة 2021.
- مجد صقور، الإدارة الاستراتيجية: مفاهيم وأساسيات، منشورات الجامعة الافتراضية السورية (SVU)، الجمهورية العربية السورية، السنة 2021.
- طلق عوض الله السواط، طلعت عبد الوهاب سندي وطلال مسلط الشريف، الإدارة العامة: المفاهيم.. الوظائف.. الأنشطة، دار حافظ للنشر والتوزيع، جدة - السعودية، السنة 2017.
- مفتاح فاطمة، المبادرات الدولية لقياس أداء الميزانية العامة، مجلة دراسات وأبحاث، المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، تصدر عن جامعة زيان عاشور بالجلفة بدولة الجزائر، العدد 26، مارس 2017.
- عبد القادر خريش، التحليل الاستراتيجي عند ميشال كروزي، مجلة جامعة دمشق، المجلد 27، العدد 01 و02، السنة 2011.

3750 من أجل مزيد من التفاصيل، يرجى الاطلاع على:

Mouna Bengrine, La conception de la réforme budget-programme au Maroc : défis et leçons tirées, Publié le 04 JUILLET 2018, source : <https://www.cabri-sbo.org/fr/>, visité le 25-10-2022 à 15h29. (Participation au séminaire CABRI : « S'approprier et diffuser la réforme budget-programme » organisé du 10 au 12 avril 2018 à Abidjan en Côte d'Ivoire.)

3751 Jean-François Calmette, La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un texte, un esprit, une pratique, op.cit, page 55.

- محمد أكحل، القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 لقانون المالية ورهان حكمة الانفاق العمومي في المغرب، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، تصدر عن جامعة الجلفة بالجزائر، المجلد 14، العدد 01، السنة 2021.
 - القانون التنظيمي للمالية: رافعة من أجل تحديث التدبير العمومي "ملف خاص"، مجلة المالية، تصدر عن وزارة الاقتصاد والمالية بالمغرب، عدد 35، غشت 2019.
 - القانون التنظيمي رقم 130-13 لقانون المالية الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 62-15-1 بتاريخ 14 من شعبان 1436 (2 يونيو 2015).
 - القانون العضوي رقم 18-15 مؤرخ في 02 شتنبر 2018 يتعلق بقوانين المالية والمنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 53 بتاريخ 02 شتنبر 2018.
 - القانون الأساسي عدد 15 لسنة 2019 مؤرخ في 13 فبراير 2019 يتعلق بالقانون الأساسي للميزانية التونسي.
 - المرسوم رقم 2.15.426 صادر في 28 من رمضان 1436 (15 يوليو 2015) يتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، كما تم تغييره وتتميمه بمقتضى المرسوم رقم 607.17.2 الصادر في 30 من ربيع الأول 1439 (19 دجنبر 2017).
 - المرسوم رقم 2.1369.05 صادر في 29 من شوال 1426 (2 دجنبر 2005) بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الإداري.
 - منشور رئيس الحكومة رقم 09/2021 بتاريخ 15 أبريل 2021 متعلق بدور ومهام مسؤول البرنامج المنصوص عليه في القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.
 - منشور رئيس الحكومة رقم 12/2021 بتاريخ 26 يوليوز 2021 المتعلق بالمعايير المرجعية للميزانية المهيكلية حول البرامج والمرتكزة على نجاعة الأداء المنبثقة عن القانون التنظيمي لقانون المالية.
 - منشور رئيس الحكومة رقم 6/2016 بتاريخ 23 مايو 2016 والمتعلق بالمرحلة التجريبية الرابعة للميزانية المهيكلية حول البرامج والمرتكزة على نجاعة الأداء في إطار تنزيل القانون التنظيمي لقانون المالية.
 - التقرير الاقتصادي والاجتماعي المرافق لمشروع قانون المالية لسنة 2023.
- ❖ المراجع باللغة الفرنسية:

- Ouafaa Khallouk, La Préparation Du Budget De L'état Au Maroc : Une Nouvelle Procédure Au Service De La Performance, Lavoisier « Gestion & Finances Publiques », GFP N° 2-2019, Mars-Avril 2019.
- La nouvelle gestion budgétaire : l'expérience des budgets de programme au Benin, MEDE Nicaise, AFRILEX N° 4, Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique, Université Montesquieu Bordeaux IV, et Centre d'études et de recherches sur les droits africains et sur le développement institutionnel des pays en développement (CERDRADI), décembre 2004.
- Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, Journal officiel (JO) de France, NOR : ECOX0104681L, JORF n°177 du 2 août 2001, Texte n° 1.
- Jean-François Calmette, LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF) : UN TEXTE, UN ESPRIT, UNE PRATIQUE, Institut national du service public, Revue française d'administration publique, 2006/1 N°117.
- Mouna Bengrine, La conception de la réforme budget-programme au Maroc : défis et leçons tirées, Publié le 04 JUILLET 2018, source : <https://www.cabri-sbo.org/fr/>, visité le 25-10-2022 à 15h29. (Participation au séminaire CABRI « S'approprier et diffuser la réforme budget-programme » organisé du 10 au 12 avril 2018 à Abidjan en Côte d'Ivoire).
- Guide de construction des programmes budgétaires, Direction du budget relevant du Ministère de l'Economie et des Finances du Maroc, Année d'édition non précisée.
- Guide pratique de la LOLF, Ministère du budget des comptes publics et de la fonction publique de France, Edition actualisée, Octobre 2008.

❖ المواقع الالكترونية:

<https://www.courdescomptes.ma>
<http://www.finances.gov.ma>
<http://lof.finances.gov.ma>
<http://afrilex.u-bordeaux.fr>
<https://www.legifrance.gouv.fr>
<https://www.cairn.info>
<https://www.asjp.cerist.dz>
<https://legislation-securite.tn>
<https://svuonline.org>
<https://www.cabri-sbo.org>