مذكرة توجيهية

لإعتماد ميثاق التصرف

انخرطت تونس في برنامج إصلاح شامل للمالية العمومية وذلك من خلال اعتماد منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف التي تعتبر أسلوبا جديدا للتصرف العمومي ينبني أساسا على الأداء.

وترتكز هذه المنظومة أساسا على مبدأي المسؤولية والمساءلة مما يقتضي وجوبا ضرورة تحديد سلسلة مسؤوليات واضحة بالنسبة لكل سياسة عمومية على أن يكون رئيس البرنامج حلقة محورية فيها.

ويقتضي هذا التوجه ضرورة اعتماد ممارسات وآليات تصرف جديدة بغاية دعم رئيس البرنامج في أداء مهامه المحددة بمقتضى الأمر الحكومي عدد 1067المؤرخ 14 نوفمبر 2019.

حيث أن رئيس البرنامج يتعهد سنويا في إطار وثيقة المشروع السنوي للأداء بتحقيق أهداف محددة على المدى المتوسط وذلك في حدود الموارد المتاحة على أن يتولى في المقابل الإفادة بتقدم تنفيذ هذه التعهدات وذلك ضمن التقرير السنوي للأداء الذي يعده سنويا للغرض.

وبناء عليه، يتولى رئيس البرنامج إدارة وتنظيم حوار التصرف مع مختلف الأطراف المعنية سواء المنضوية تحت برنامجه وغيرها حتى يتمكن من حسن قيادته وذلك استنادا إلى المعطيات والمعلومات المتبادلة بين كل هذه الأطراف وعلى مختلف المستويات. **ويتم توثيق حوار التصرف بميثاق التصرف الخاص بالبرنامج**

في هذا الإطار، تولت الوحدة المركزية للتصرف في الميزانية حسب الأهداف إعداد وثيقة ميثاق التصرف الإطاري وإحالتها إلى جميع المهمات، إلا أنه قد تبين أنه لم يتم اعتمادها وتفعيلها من قبل مختلف البرامج.

وفي هذا السياق تندرج أهمية هذه المذكرة التوجيهية التي ستمكن من بيان منهجية اعتماد ميثاق التصرف.

وسيكون لوحدات التصرف في الميزانية حسب الأهداف القطاعية في هذه المرحلة دورًا رئيسيًا في مرافقة رؤساء البرامج ومختلف المعنيين بسلسلة المسؤوليات وحثهم على اعتماد ميثاق التصرف وإدراجه ضمن ممارساتهم الإدارية.

ويقتضي هذا التوجه الانطلاق من الواقع الحالي للمهمة واعتماد الممارسات المعمول بها على مستواها والعمل على توجيهها وملاءمتها مع منهجية التصرف حسب الأهداف بما يمكن من توثيق عملية تبادل المعطيات والمعلومات بين مختلف المتدخلين في تنفيذ السياسة العمومية وإعداد ميثاق التصرف للبرنامج.

وتبقى وثيقة ميثاق التصرف للبرنامج قابلة لمزيد التحسين والتوضيح وذلك بناء على تطور أدوار مختلف المتدخلين والعلاقات بينهم وعلى درجة انخراط الأطراف في توجهات منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف هذا بالإضافة إلى تطور الممارسات الإدارية وغيرها.

كيف يتم عمليا اعتماد ميثاق التصرف؟

يتم ذلك من خلال الانطلاق في الإجابة على الأسئلة التالية :

السؤال الأول: من هي الأطراف الرئيسية المتدخلة في قيادة وتنفيذ البرنامج؟ من هي الأطراف التي تتحاور وتتفاعل فيما بينها؟

يتعين في مرحلة أولى تحديد مختلف الأطراف (سواء من بين المنضوية تحت البرنامج أو من خارجه) المتدخلة في قيادة وتنفيذ البرنامج والمنخرطين في حوار التصرف مع بيان العلاقات القائمة بينها.

1) تحديد الأطراف الرئيسية المنضوية تحت البرنامج

من الضروري أن يتم بالنسبة لكل برنامج الانطلاق من التنظيم الإداري الحالي والعمل على مطابقته مع سلسلة المسؤوليات المحددة في إطار منظومة التصرف حسب الأهداف.

كما يتعين في مرحلة موالية تحديد العلاقات بين مختلف هذه الأطراف الرئيسية (بما معناه من يتحاور مع من؟).

على سبيل المثال بالنسبة لبرنامج الغابات وتهيئة الأراضي الفلاحية، فإن حوار التصرف يتم أساسا بين رئيس البرنامج و/ أو ممثلين عن :

- الإدارات المركزية (الإدارة العامة للغابات، الإدارة العامة للتهيئة والمحافظة على الأراضي الفلاحية، داخل هذه الإدارات فيما بينها ....) / ويتطابق ذلك مع حوار التصرف بين رئيس البرنامج ورؤساء البرامج الفرعية على المستوى المركزي وبين رؤساء البرامج الفرعية المركزية ورؤساء الوحدات العملياتية المركزية.

- الإدارات المركزية والمندوبيات الجهوية/ ويتطابق ذلك مع حوار التصرف بين رئيس البرنامج ورؤساء البرامج الفرعية الجهوية ورؤساء البرامج الفرعية المركزية ورؤساء البرامج الفرعية الجهوية.

- داخل المندوبيات (بين المندوبين ورؤساء الأقسام و/أو رؤساء الدوائر) ويتطابق ذلك مع حوار التصرف بين رؤساء البرامج الفرعية الجهوية ورؤساء الوحدات العملياتية الجهوية.

-الإدارة العامة ورئيس المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية، ويتطابق مع حوار التصرف بين رئيس البرنامج ورئيس الوحدة العملياتية -مؤسسة عمومية إدارية أو بين رئيس البرنامج الفرعي المركزي ورئيس الوحدة العملياتية - مؤسسة عمومية إدارية.

2- تحديد الأطراف الرئيسية غير المنضوية تحت البرنامج والراجعة بالنظر للمهمة والمساندة لرئيس البرنامج في تحقيق أهدافه.

يتحاور رئيس البرنامج مع رؤساء/أو ممثلي بعض الهياكل التي تنتمي إلى برنامج القيادة والمساندة و/أو بعض الإدارات الفنية التابعة لبرامج أخرى.

على سبيل المثال يتحاور رئيس برنامج الغابات وتهيئة الأراضي الفلاحية مع مسؤولي الهياكل التالية:

- إدارة متابعة التصرف في المنشآت والمؤسسات العمومية التي تنتمي للبرنامج الفرعي "القيادة" / وتتطابق مع الوحدة العملياتية "الإشراف والتخطيط".
- الإدارة العامة للشؤون القانونية و العقارية التي تنتمي للبرنامج الفرعي "القيادة" / وتتطابق مع الوحدة العملياتية "الإشراف والتخطيط".
- الإدارة العامة للشؤون الإدارية والمالية على المستوى المركزي والجهوي التي تنتمي للبرنامج الفرعي" المساندة"/ وتتطابق مع الوحدة العملياتية" الدعم المالي واللوجستي"

- الإدارة العامة للتمويل والاستثمار والهياكل المهنية / .....
- وحدة التصرف في الميزانية حسب الأهداف بالوزارة
- الإدارة العامة للدراسات والتنمية الفلاحية وغيرها

كما يتم إجراء حوار التصرف بين المديرين العامين (رؤساء البرامج) ورئيس المهمة وذلك في إطار اجتماعات لجان القيادة أو الاجتماعات الدورية.

و تجدر الإشارة إلى أن المندوبين الجهويين (رؤساء البرامج الفرعية) وكذلك رؤساء الأقسام /الدوائر (رؤساء الوحدات العملياتية)، يديرون بدورهم حوار التصرف مع الأطراف الأفقية ببرنامج القيادة والمساندة أو الإدارات الفنية الأخرى.

هذا ويدور حاليا حوار التصرف بين المدير العام للإدارة العامة للغابات وتهيئة الأراضي الفلاحية (رئيس البرنامج) والمؤسسات العمومية غير الإدارية (الفاعلين العموميين) المتدخلة في المجال.

3) تحديد الأطراف الرئيسية غير المنتمية للمهمة

تتمثل هذه الأطراف أساسا في المتصرف في ميزانية الدولة ومراقب المصاريف العمومية

السؤال الثاني: ماهو موضوع جلسات حوار التصرف؟

يتم في هذه المرحلة تحديد المواضيع التي سيتم التطرق إليها خلال جلسات حوار التصرف والتي يتعين أن تندرج في إطار الأنشطة الاعتيادية التي يقوم بها البرنامج حاليا.

يمكن تصنيف هذه الجلسات حسب المواضيع على النحو التالي:

تقنية	الميزانية	الأداء
-برمجة ومتابعة مشاريع إعادة التأهيل / تجديد المناطق العمومية السقوية (برنامج المياه / الفلاحة) - برمجة ومتابعة مشاريع بناء وتهيئة المدارس الابتدائية (برنامج المرحلة الابتدائية / التربية) - مناقشة الإشكاليات والبحث عن حلول لإنجاز المساكن والمقاسم الاجتماعية (برنامج التهيئة الترابية والتعمير والإسكان / التجهيز و الإسكان)/ - تسوية الأراضي الفلاحية (برنامج الغابات وتهيئة الأراضي الفلاحية / الفلاحة). - متابعة الاستخلاص (برنامج الجبا المحاسبة، الديوانة / مهمة المالية) - تقييم ثلاثي لمراقبة الأسعار يقوم بها أعوان المراقبة الاقتصادية (برنامج التجارة الداخلية /مهمة التجارة) .... - ضبط استراتيجية تنفيذ القانون الاساسي عدد 2017-58 الصادر في 13 اوت 2017 والمتعلق بمناهضة العنف ضد المرأة (مهمة الأسرة والمرأة والطفولة وكبار السن)....	-إطار النفقات متوسط المدى -البرمجة السنوية للنفقات الميزانية - مرجع الأنشطة...	-المشروع السنوي للأداء -التقرير السنوي للأداء -التنزيل العملياتي للأداء.....

ويجدر التأكيد على ضرورة الإنطلاق من الاجتماعات الفنية التي تعقد حاليا على مستوى البرنامج هذا بالإضافة إلى الاجتماعات الأخرى المتعلقة أساسا بالميزانية والأداء على أن يتم العمل على ملاءمة جدول أعمال هذه الاجتماعات مع منهجية الأداء وربطها بإطار أداء البرنامج الاستراتيجي والعملياتي.

كيف يتم تطبيق ذلك على أرض الواقع؟

يتم ذلك من خلال العمل على تطبيق مصفوفة الإطار المنطقي على وضعية محددة

مثال 1 من مهمة التربية /برنامج التعليم الإبتدائي

المشروع	برمجة ومتابعة إنجاز مشاريع بناء وتهيئة الأقسام التحضيرية
هدف خصوصي (= هدف عملياتي)	تعميم الأقسام التحضيرية لضمان جودة التعليم ما قبل التمدرس
مؤشر عملياتي	نسبة المدارس التي تحتوي على أقسام تحضيرية
الهدف العام (= الهدف الاستراتيجي)	ضمان تكافؤ الفرص بين جميع الفتيات والفتيان في النفاذ إلى تعليم ما قبل التمدرس وتعليم ابتدائي ذو جودة
مؤشر الأداء	نسبة التلاميذ الذين تابعوا السنة التحضيرية
النتيجة النهائية (التأثير)	تلاميذ يتابعون تعليمهم في ظروف ملائمة

مثال 2 من مهمة الأسرة و المرأة و الطفولة و كبار السن/برنامج الأسرة و المرأة

النشاط	وضع إستراتيجية تنفيذ القانون الأساسي عدد 58 المؤرخ 13 اوت 2017 والمتعلق بمناهضة العنف ضد المرأة
هدف خصوصي (= هدف عملياتي)	- مراجعة وتطبيق النصوص القانونية الخاصة بوقاية وحماية المرأة من جميع أشكال التمييز والعنف - تحسين جودة رعاية الفتيات والنساء ضحايا العنف - تعزيز مهارات الموظفين العموميين في التعامل مع حالات العنف والتمييز المرأة
مؤشر عملياتي	1. نسبة القوانين والمراسيم المعدلة وفقا لمقاربة النوع الاجتماعي 2 . نسبة التغطية بمراكز التعهد بالنساء ضحايا العنف بكامل تراب الجمهورية وحسب الجهات. 3. نسبة الأعوان المتكونين
الهدف العام (= الهدف الاستراتيجي)	مناهضة جميع أشكال التمييز والعنف ضد الفتيات والنساء وتعزيز الم وتكافؤ الفرص
مؤشر الأداء	نسبة الفتيات والنساء ضحايا العنف اللواتي تلقين خدمات مراكز التعهد با ضحايا العنف مقارنة بالسنة الفارطة.
النتيجة النهائية (التأثير)	النساء / الفتيات أقل تعرض للعنف والتمييز/ انخفاض معدل أعمال العنف

السؤال الثالث: ماهي الصيغ والأشكال التي يمكن أن يأخذها حوار التصرف؟

يتم إجراء حوار التصرف في إطار الاجتماعات الفنية والاجتماعات الدورية والندوات كما يمكن أن يتم في إطار تبادل المعلومات والمعطيات التي تتم في شكل تقارير ومحاضر جلسات...

السؤال الرابع: متى يتم تفعيل حوار التصرف بين مختلف الأطراف؟

من الضروري تحديد مواعيد الاجتماعات والأعمال التي يقوم بها البرنامج خلال السنة بما معناه تحديد روزنامة الإجتماعات و / أو الأعمال التي سيتم تنفيذها صلب البرنامج. ويتم أيضا العمل على ملاءمة دورية انعقاد هذه الإجتماعات مع روزنامة اعداد الميزانية وذلك من حيث المواعيد والتواتر وجدول الأعمال.

السؤال الخامس: كيف تتم متابعة نتائج هذا الحوار؟

تتم الإفادة بنتائج حوار التصرف عن طريق محاضر الجلسات والمذكرات الرسمية الموجهة إلى الأطراف المعنية، وتقارير النشاط، وعقود الأهداف/ البرامج ووثائق الأداء (المشروع السنوي للأداء، التقرير السنوي للأداء). هذا على أن يتم مراجعة هذه الوثائق لتأخذ بعين الاعتبار جانب الأداء.

ويتجه العمل على تطوير و/ أر تحيين لوحات القيادة واعتماد النظام المعلوماتي لمتابعة الأداء الذي يلعب دورا هاما في هذا الصدد.

ويعتبر أيضا إحالة هذه التقارير إلى لجان القيادة الإستراتيجية والعملياتية أمرًا ضروريًا

السؤال السادس: *ما هي أساليب الحوكمة المعتمدة على مستوى البرنامج؟*

يمكن في هذا الصدد الإنطلاق أولا من لجان القيادة والمتابعة المحدثة على مستوى البرنامج في المستويين الاستراتيجي والعملياتي والعمل على ملاءمة جدول أعمالها الخاص بكل جلسة مع منهجية التصرف المبني على الأداء (نفس التوجه المذكور في السؤال 2).

وعند الضرورة يمكن العمل على إحداث لجان قيادة ومتابعة خاصة بكل برنامج وفقا لما تم تحديده ضمن وثيقة ميثاق التصرف الإطاري.

الخاتمة

يتم إعتماد ميثاق التصرف على مستوى كل برنامج وذلك استنادا للتنظيم الإداري والمالي الحالي الخاص به والعلاقات القائمة بين مختلف الأطراف المتدخلة فيه إضافة إلى الممارسات الإدارية والتنظيمية المعتمدة، وكذلك طرق واليات تبادل المعلومات الجاري بها العمل على أن يتم العمل على ملاءمتها مع روزنامة إعداد وتنفيذ الميزانية.

ولا يتطلب اعتماد ميثاق التصرف اقتراح تنظيم جديد للعمل أو تغيير طبيعة العلاقات بين مختلف الأطراف المتدخلة، بل الانطلاق مما هو معتمد ومكرس حاليا على مستوى البرنامج والعمل على تغييره تدريجيا بما يتوافق مع منهجية الأداء.

الملاءمة والتناسق مع منهجية الأداء

حوار التصرف

إطار الأداء

حوار تصرف حول الأداء

-التجانس بين مختلف الملفات



ميثاق التصرف

الأداء والنجاعة على المستوى التنظيمي

- نجاعة الأنشطة والأعمال التقنية المتخذة