

المملكة المغربية



وزارة الاقتصاد والمالية

# التعاقد

بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة

دليل منهجي

مديرية المنشآت العامة والخصوصية

المملكة المغربية



وزارة الاقتصاد والمالية

مديرية المنشآت العامة والخصوصية

شارع الحاج أحمد الشرقاوي - الحي الإداري، الرباط - أكدال

الهاتف : 05 37 68 93 03/04 الفاكس : 05 37 68 93 47

البريد الإلكتروني : [depp@depp.finances.gov.ma](mailto:depp@depp.finances.gov.ma)

الموقع الإلكتروني : [www.finances.gov.ma](http://www.finances.gov.ma)

# التعاقد

بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة

دليل منهجي



"ففي إطار تحسين حكامه المؤسسات والمنشآت العامة وتقوية فعالية مراقبتها من طرفه الدولة وتماشيا مع متطلبات الربط بين المسؤولية والمحاسبة وتعزيز الشفافية والنجاعة، ستعمل الحكومة على إطلاع القانون المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على هذه المؤسسات من أجل تطوير وتعزيز آليات تقييم ومراقبة أدائها وملاءمة المراقبة برهاناتها الإستراتيجية وأدوارها الاقتصادية والاجتماعية.

وموازاة مع هذا الإصلاح، سيتم التعميم التدريجي للعلاقات التعاقدية بين الدولة والمنشآت والمؤسسات العامة بهدف تكريس دورها كفاعل أساسي في تنفيذ السياسات القطاعية وإنجاز المشاريع المصيكلة والرفع من جودة خدماتها وتحسين وضعيتها المالية ودعم قدراتها الاستثمارية مع اللجوء، كلما سنحت الفرصة بذلك، إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتطوير المرفق العام وتعزيز البنيات التحتية."

مقتطف من التصريح الحكومي

19 يناير 2012



# الفهرس

6	تمهيد
8	مقدمة
11	الفصل الأول : رهانات التعاقد بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة
12	1. العلاقات التعاقدية: رافعة لتوطيد الحكامة الجيدة
12	2. الأهداف العملية للتعاقد
15	3. أنواع العقود
15	1.3. العقد البرنامج
16	2.3. عقود التنمية
17	الفصل الثاني : مراحل التعاقد
18	1. أدوار ومسؤوليات الأطراف المعنية
20	2. المرحلة الأولى : تحضير العقد
20	1.2. الحوار الاستراتيجي لإعطاء انطلاقة أشغال المسلسل التعاقد
23	2.2. صياغة العقد وتوقيعه
26	3. المرحلة الثانية : تنفيذ العقد
26	4. المرحلة الثالثة : تتبع وتقييم العقد
28	5. التعديلات
29	6. استراتيجية التواصل حول العقد
30	الفصل الثالث : نموذج العقد
30	1. الدباجة أو (التصدير)
31	2. مقتضيات عامة
31	3. التزامات المؤسسات والمنشآت العامة
34	4. التزامات الدولة
35	5. تتبع وتقييم العقد
36	6. شروط تعديل العقد
36	7. ملحقات العقد
37	8. فهرس العقد
39	خاتمة
40	ملحق
41	قاموس المصطلحات

لقد كان للتجربة المغربية الطويلة الممتدة على مدى الثلاثين سنة الماضية في مجال العلاقات التعاقدية بين الدولة وبعض المؤسسات والمنشآت العامة، إضافات نوعية هامة حيث مكنت عقود البرامج المبرمة بين الدولة و المؤسسات والمنشآت العامة من ترشيد أمثل لتسيير هذه الهيآت ومن تحسين أدائها التقني والاقتصادي والمالي.

وفضلا عن ذلك، ساهم القانون رقم 00-69 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيآت أخرى منذ دخوله حيز التنفيذ بتاريخ 18 دجنبر 2003، في ترسيخ هذه الممارسة في إطار تنفيذ السياسات الحكومية القطاعية من خلال توضيح أفضل للأهداف الإستراتيجية المسندة للمؤسسات والمنشآت العامة وتحسين أسلوب حكومتها وكذا الرفع من أدائها.

و هكذا عرف التعاقد دينامية جديدة مكنت من تحسين الهندسة العامة للعقود من خلال تحديد أفضل لالتزامات الطرفين التي أصبحت أكثر دقة لربطها بأهداف مرقمة وقابلة للتقييم. كما تمت تقوية آليات التتبع وتدعيمها بتقييم دوري ومنتظم لتنفيذ الإلتزامات التعاقدية ووقعها على الوضعية العامة للهيآت المعنية.

وقد تم إنجاز هذا الدليل المنهجي بهدف تقديم وسيلة عملية لفائدة الفاعلين في القطاع العام تمكنهم من إنجاز كافة مراحل التعاقد.

ويقدم هذا الدليل المنهجي الذي يهتم العلاقات التعاقدية بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة والذي تم إنجازه بالإستناد إلى حصيلة التجارب السابقة وإلى نتائج الدراسة المقارنة للتجارب المماثلة على الصعيد الدولي، المراحل الرئيسية لعملية التعاقد بهدف تعميمها التدريجي على مجموع المحفظة العامة.

وقد تمت صياغة هذا الدليل الذي يعد بمثابة مذكرة عملية، حول المحاور التالية :

1. التذكير في المقدمة برهانات الحكامة الجيدة للمؤسسات والمنشآت العامة المسندة إليها مسؤولية إنجاز المشاريع الهامة والمهيكلية والتي تعد من الآليات الأساسية للدولة لتنفيذ الإستراتيجيات القطاعية؛

2. التوضيح، في الجزء الأول، للأهداف الأساسية للتعاقد بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة خاصة فيما يتعلق بتعزيز شفافية تسيير هذه الهيآت تجاه مختلف الفرقاء وإرساء ثقافة المحاسبة وتقديم النتائج وكذلك الرفع من مردوديتها وتحسين الخدمات للمرتفقين وتعزيز دورها في تفعيل السياسات الإقتصادية والإجتماعية والتنمية المسطرة من طرف الحكومة؛

3. التقديم في الجزء الثاني لمراحل التعاقد بدءا من صياغة الرؤية الإستراتيجية للمنشأة في إطار التوجهات الحكومية إلى غاية مرحلة تقييم الإنجازات حيث تم إعطاء اهتمام خاص للمراحل التحضيرية لمشروع العقد ولمراحل تتبع وتقييم إنجاز مختلف بنوده. بالإضافة إلى ذلك تم التركيز على تحديد دور كل طرف من الأطراف المتعاقدة بدقة وكذا المسؤوليات المنوطة بكل طرف على حدة.

وقد تمت إضافة رسوم بيانية توضيحية إلى هذا الجزء من الدليل المنهجي لتسهيل استيعاب جميع مراحل التعاقد.

4. التقديم في الجزء الثالث للدليل لمشروع عقد نموذجي يتم التركيز فيه على التفاصيل الضرورية لصياغة العقود المبرمة مع المؤسسات والمنشآت العامة.

كما يتضمن الدليل، ملحق لتعريف المفاهيم الرئيسية المستعملة.



تلعب المؤسسات والمنشآت العامة دورا هاما في الدينامية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد وذلك من خلال تنفيذ السياسات العامة وتوفير الخدمات الأساسية وإنجاز البنيات التحتية وإعداد التراب الوطني على وجه الخصوص.

وفي هذا السياق، فإن المؤسسات والمنشآت العامة تساهم في الجهود التي تبذلها الحكومة لتعزيز الإستثمار العمومي بهدف الحفاظ على مستوى عال لمعدل النمو الإقتصادي وتدعيم البنيات التحتية وتجهيزات البلاد، وتهيئ الظروف الملائمة للتنمية البشرية وتعزيز القدرة التنافسية للاقتصاد الوطني وجذب المستثمرين وكذا إنعاش المبادلات الخارجية للبلاد.

وهكذا، فقد عرف حجم استثمار المؤسسات والمنشآت العامة في السنوات الأخيرة نموا ملحوظا على مستوى الإنجاز حيث ناهز 70 مليار درهم سنويا.

وفي هذا الصدد، وتمشيا مع المبدأ الدستوري الذي يقضي بربط المسؤولية بالمحاسبة ووفقا للتوجهات الحكومية، فإن نشاط المؤسسات والمنشآت العامة يجب أن يكون موضوع سياسة تعاقدية متعددة السنوات مع الدولة وذلك قصد إدراجه ضمن الأولويات الحكومية وتحديد الأهداف المنوطة بهذه المؤسسات والمنشآت العامة وكذا الإنجازات المنتظرة.

كما أن العلاقة التعاقدية مع هذه الهيآت من شأنها أن تساهم في تعزيز حكومتها والرفع من أداءها مع تعزيز آليات تقييم إنجازاتها على ضوء أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية المسطرة وبالتالي تحسين جودة الخدمات المقدمة وترشيد النفقات.

وهكذا فإن التعاقد بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة يمكن هذه الأخيرة من تحديد أهدافها الإستراتيجية والعملية بتطابق مع التوجهات الحكومية. كما يسمح

بوضع برامج عمل وبالتأكد من الديمومة الاقتصادية والمالية للمؤسسة المعنية مع مراعاة محيطها وآفاق نموها، وبتعزيز الجهود الرامية إلى التحكم في التكاليف واثمين الممتلكات مما يضمن تحسين جودة الخدمات المقدمة.

وفي إطار تدخل المؤسسات والمنشآت العامة على المستوى الجهوي، فان التعاقد يوفر الإطار المناسب لتعزيز مساهمتها في تفعيل أكبر لسياسة القرب من أجل تنمية محلية مستدامة ومتناسقة.

إضافة إلى ذلك، فان الإطار التعاقدى يعطي الأولوية للنشاطات الكفيلة بترشيد آليات تسيير المؤسسات والمنشآت العامة وتقليص تكاليف استغلالها وتدعيم إجراءات التدبير المشترك للإمكانيات المتاحة وذلك من أجل ترشيد استعمالها وتحسين تنسيق الإنجازات.

ويعتبر إعداد العقود متعددة السنوات فرصة لدراسة مشاريع استثمار المؤسسات والمنشآت العامة للتأكد خاصة من مدى توافقها مع الأهداف المحددة لها وتنزيل السياسات العامة وتنفيذ الأولويات الحكومية، وكذلك التحقق من مدى مردوديتها وتأثيرها على تحسين جودة الخدمات بالنظر لمتطلبات التنمية الاقتصادية والإجتماعية ومدى ملاءمتها للقدرة التمويلية للمؤسسة وخاصة فيما يتعلق بأهداف ضبط نسب الاستدانة.

وفي هذا الإطار، ينبغي دراسة إمكانية اللجوء إلى الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص لتمويل وإنجاز أو استغلال مشاريع الاستثمار وذلك للاستفادة من قدرات الابتكار والتمويل المتوفرة لدى القطاع الخاص.

كما تهدف السياسة التعاقدية إلى ترشيد تحويلات الدولة المالية لفائدة المؤسسات والمنشآت العامة والتحكم في مستواها عبر ترشيد النفقات وتعزيز الموارد الذاتية وتنويع مصادر التمويل وكذا ربط التحويلات المذكورة بالمستوى الفعلي للحاجيات والإمكانات المتوفرة.

وموازاة مع ذلك يتعين أن تتضمن هذه العقود عند الضرورة مقتضيات تحدد المساهمات المالية للمؤسسات والمنشآت العامة لفائدة الدولة مع الأخذ بعين الاعتبار حاجيات تمويل الهيئة المعنية ونتائجها المالية وكذا ضرورة المساهمة في الجهود المبذولة لتمويل النفقات العمومية.

إن تطوير العلاقة التعاقدية بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة من شأنها تحسين حكومتها وترسيخ ثقافة المسؤولية والمساءلة والشفافية وتحسين الخدمات المقدمة وتعزيز دور هذه الهيئات في مسلسل التنمية الاقتصادية والاجتماعية لبلادنا.

## الفصل الأول : رهانات السياسة التعاقدية بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة

يعد تطوير الإطار المؤسسي والتنظيمي للمؤسسات والمنشآت العامة وكذا تقوية فعاليتها وأدائها وتحسين حكومتها من الأولويات بالنظر إلى المهام التي تؤديها هذه الأخيرة ودورها في الدينامية الاقتصادية وتنفيذ السياسات الحكومية.

وفي هذا الصدد، توفر العلاقات التعاقدية متعددة السنوات بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة إطارا مميزا يتسم بالتشارك والتوافق، حيث يتم إشراك جميع الفاعلين في تحديد الأهداف وتتبع الإنجازات وربط المسؤولية بالمحاسبة. كما تمكن من تحديد شروط تنفيذ التوجهات والاختيارات الإستراتيجية للدولة من طرف المؤسسات والمنشآت العامة وبلورتها في أهداف إستراتيجية وخطط عمل قادرة على ضمان ديمومة نمودجها الإقتصادي. وفي هذا الإطار، تشكل العقود رافعة لتحديث تسيير المؤسسات والمنشآت العامة ووسيلة لتقييم أدائها.

وعلاوة على ذلك، تمكن العقود من تعزيز مسؤولية مسيري المؤسسات والمنشآت العامة من خلال تحديد واضح للنتائج المتوخاة على مدى متعدد السنوات. ويساهم التعاقد أيضا في تحسين شفافية المؤسسات والمنشآت العامة المتعاقدة وفي تعزيز دور مجالسها التداولية من خلال تعزيز آليات التتبع والتقييم المدرجة في العقد.

تحدد العقود الالتزامات المتبادلة بين الدولة والهيئة المعنية طيلة مدة العقد وكذا الأهداف التقنية والإقتصادية والمالية المحددة للمنشأة والوسائل المعبئة لتحقيقها وطريقة تتبع تنفيذها. كما تمكن العقود أيضا، وباتفاق مشترك بين الأطراف المعنية، من وضع مجموعة من التدابير تخص حكامه المؤسسات والمنشآت العامة المعنية وبرامج استثماراتها وكذا تعزيز نجاعتها وديمومتها الإقتصادية والمالية.

## 1. العلاقات التعاقدية : آلية رافعة لتدعيم الحكامة الجيدة

لقد انخرط المغرب منذ عدة سنوات في مسلسل من الإصلاحات البنوية توج سنة 2011 بالمصادقة على دستور جديد يكرس من بين مقتضياته مبدأ الحكامة الجيدة في تدبير الشأن العام مع ربط المسؤولية بالمحاسبة.

وللتذكير، فإن الحكامة الجيدة تنبني على أربعة أسس وهي :

- **النزاهة** لضمان الحفاظ على الأملاك العمومية واستعمالها بشكل فعال؛
- **الشفافية** لإنجاح التدابير المتخذة من طرف كل المتدخلين ولتحقيق الأهداف المتوخاة؛
- **الحرص على التكامل** لضمان مشاركة بناءة في إعداد السياسات العمومية وتطبيقها؛
- **المساءلة والمحاسبة** لضمان تدبير أمثل ينبني على الربط بين الإنجازات والأهداف المرسومة.

ويرتكز المنهج التعاقدى للعلاقات بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة على مبادئ المشاركة والإلتقائية والتوافق والشفافية والتقييم إذ يكرس ثقافة الثقة والانفتاح والحوار ويعتبر بامتياز من الآليات الأساسية لتكريس الحكامة الجيدة.

وعلاوة على ذلك، يساهم التعاقد بشكل كبير في تقوية المراقبة التي تمارسها الدولة عبر تحديد الأهداف والتأكد من أن البرامج والمشاريع المسطرة والإمكانات المتوفرة تتلاءم مع هذه الأهداف وكذا تقييم النتائج المحصل عليها.

## 2. الأهداف العملية للتعاقد

تتجلى الأهداف العملية للعقود المبرمة بين الدولة والمنشآت العامة بشكل عام فيما يلي :

- تعزيز قدرات التخطيط الإستراتيجي متعدد السنوات، بشكل يمكن من تحديد الرؤية المستقبلية ووضع الأهداف المتوخاة وفقاً للتوجهات الحكومية.

■ تحديد، عبر مؤشرات قابلة للقياس والتتبع، مستوى الأداء المتوقع والمرتبط بالأهداف المسطرة وبالإمكانيات المتاحة مما يمكن من وضع نمط جديد للحكامة يبنى على أساس منهجية النتائج المحققة والمحاسبة.

وهكذا فإن العقود المبرمة بين الدولة والمنشآت العامة تهدف إلى مواكبة تنمية هذه المنشآت عبر تثبيت الالتزامات المتبادلة وتحديد الإجراءات التي تهم على وجه الخصوص ما يلي :

■ **تحقيق أهداف إستراتيجية :** لهذا الغرض، فإن العقد يبنى على أساس رؤية إستراتيجية للمنشأة العامة وتحليل لمحيطها وكذا على تصوّر واضح للأوراش ذات الأولوية الواجب إنجازها للوصول إلى الوضع المنشود. وفي هذا الإطار، يتم تقديم نموذج تطور المنشأة العامة والتأثير المتوخى على مستوى جودة الخدمات وعلى مستوى الأداء. ومن اللازم أن تركز هذه الأهداف الإستراتيجية على مجموعة من المشاريع يحددها نص العقد.

■ **إنجاز مجموعة من المشاريع المتكاملة في إطار برنامج تنموي كبير :** في هذه الحالة، يتضمن العقد تفاصيل المشاريع المزمع إنجازها وكيفية تمويلها وخصوصا مساهمة المنشأة العامة ومساهمة الدولة وتفاصيل اللجوء إلى الاقتراض أو إلى أي من أشكال التمويل الأخرى. ويتضمن العقد كذلك تفاصيل إنجاز المشاريع والجداول الزمنية لإنجازها. كما ينص العقد على أبرز الفرضيات التي صيغ على أساسها وكذا التوقعات المالية المتضمنة في خطة العمل.

علاوة على ذلك، تُرفق بالعقد لائحة موجزة لأهم مؤشرات التتبع وفق جدول زمنية سنوية أو نصف سنوية أو فصلية حسب ما تقتضيه المشاريع.

■ **إنجاز المنشأة العامة لأهداف عملية محددة في إطار سياسة قطاعية تلعب المنشأة فيها دورا محوريا :** يحدد العقد التزامات المنشأة العامة، وشكليات تنفيذها والوسائل التي توضع تحت تصرفها لإنجاز ما يتعين عليها. ومن أجل تسهيل التتبع والتقييم، يتضمن العقد عموما لائحة لمؤشرات الأداء مع القيم المستهدفة.

■ الإستجابة لظرفية محددة للتغلب على إشكالية عملية أو درءاً لمخاطر محتملة : يتضمن العقد تأطيراً محدداً لمسؤولية الأطراف المعنية ولالتزاماتها كما ينص على شروط إنجاز كل طرف لالتزاماته.

■ تعزيز جهود إعادة الهيكلة القطاعية والمؤسسية والقانونية التي تحكم أنشطة المنشأة العامة: في هذه الحالة، يتضمن العقد بنوداً تتعلق بتحسين النجاعة العملية للمنشأة العامة وبوضع نظام إخبار وبنوداً متعلقة بالإجراءات الواجب اتخاذها من طرف كل المتدخلين لتمكين المنشأة العامة من إنجاز التغييرات التي تقتضيها إعادة الهيكلة في أفضل الظروف.

ومن جهة أخرى، وفي حالة ما مست إعادة الهيكلة التوازنات الاقتصادية والمالية للمنشأة العامة، فإن العقد ينص على إجراءات تهدف إلى استعادة المنشأة لجدواها الاقتصادية ولمردوديتها وذلك بغية التغلب على الصعوبات المزمنة في إطار تشاركي ومتناسق يجمع بين كل الأطراف المعنية بنشاط المنشأة.

■ تعزيز حكامه المنشأة العامة وتحسين أدائها : يتضمن العقد التزامات المنشأة العامة تتعلق بتحسين أدائها وإجراءات لتعزيز حكامتها وتحديث آليات اشتغالها وذلك عن طريق :

- إصلاح الهيكل التشريعي والقانوني المنظم لأنشطة المنشأة؛
- إضفاء الطابع الاحترافي على المجلس التداولي وذلك بإحداث اللجان المتخصصة وتحديد مجالات عملها وتوطيد فعاليتها؛
- تحسين التنسيق مع باقي المتدخلين المؤسساتيين في القطاع؛
- إعادة الهيكلة التنظيمية؛
- وضع أو تحسين منظومة الإعلام وأدوات التسيير؛
- تطوير نظام الرقابة الداخلية والتدقيق وكذا آليات تدعيم الشفافية والتواصل حول التقدم المحقق.

وفي مقابل دعم الدولة، تُحدّد، بموجب العقد المبرم، الحدود الدنيا لمؤشرات أداء المنشأة العامة في جداول تُعدُّ لهذا الغرض وتلحق بالعقد.

### 3. أنواع العقود

على الصعيد العملي وتبعا لحاجيات تطور المؤسسات والمنشآت العامة ولتحقيق الأهداف المسطرة لها، يمكن الفصل بين صنفين من العقود متعددة السنوات وهما :

• "العقود البرامج" وهي الصيغة التي عرّفها القانون رقم 00-69 ونص في مادته 18 على تبعاتها القانونية فيما يخص المراقبة المالية للدولة.

• و "عقود التنمية".

غير أنه تجدر الإشارة في هذا السياق أن العقود من الصنفين معاً تُحرَّر على نفس المنوال مع مراعاة الإستجابة لخصائص كل حالة.

#### 1.3. العقد البرنامج

يهدف هذا الصنف من العقود على وجه الخصوص، إلى تعزيز منجزات المنشأة العامة المعنية والرفع من مستوى أدائها التقني والإقتصادي والمالي بهدف ترسيخ استقلالية تسييرها. وتترتب عن إبرام هذا النوع من العقود تبعات تهم نوع المراقبة التي تمارسها الدولة على المنشأة. وعليه :

■ إذا كانت المؤسسة العامة المعنية تخضع للمراقبة القبلية فإنها بإبرامها لعقد برنامج تصبح خاضعة للمراقبة المواكبة؛

■ إذا كانت المؤسسة أو المنشأة العامة تخضع للمراقبة المواكبة فإن إبرام العقد البرنامج يجعلها معفية من المصادقة القبلية لوزير الاقتصاد والمالية على الوثائق التالية :

• الميزانية؛

• البيانات التوقعية متعددة السنوات؛



- النظام الأساسي للمستخدمين؛
- الهيكل التنظيمي المحدد للبنىات التنظيمية واختصاصاتها؛
- النظام المحدد لقواعد وطرق إبرام الصفقات؛
- شروط إصدار الإقتراضات وشروط اللجوء إلى أشكال القروض البنكية الأخرى كالتسيقات والمكشوفات؛
- تخصيص النتائج.

وهكذا، وبالنسبة للمنشآت العامة التي تثبت اعتمادها الفعلي لمنظومة للإعلام والتسيير والرقابة الداخلية، فإن هذا النوع من العقود يُبرم إذا أبدى الطرفان، الدولة والمنشأة، إرادة تغيير نمط المراقبة. غير أن هذا التغيير لا يصبح ساري المفعول إلا بنشر مرسوم لرئيس الحكومة ينص على إدماج المنشأة المعنية في لائحة المؤسسات الخاضعة للمراقبة المواكبة.

### 2.3 عقود التنمية

يهدف هذا الصنف من العقود إلى مواكبة المنشأة العامة في مختلف مراحل نموها. وتبني هذه العقود على توفير الدعم للمنشأة في كل الجوانب المتعلقة بأنشطتها وتنظيمها الداخلي وتسييرها.

وتتوخى هذه العقود أساسا، تقوية أوضاع المنشآت المعنية بصرف النظر عن نوع نشاطها أو حجمها. وتُبرم هذه العقود في الغالب لتفعيل مقتضيات إعادة الهيكلة المؤسسية والتنظيمية أو الاقتصادية والمالية وكذا لتعزيز الانجازات العملية للمنشأة أو لإنجاز مشاريع مُهيكلية.

## الفصل الثاني : مراحل التعاقد

بداية، من الضروري التذكير أنه لا يوجد إطار نموذجي معترف به عالميا لبلورة علاقة تعاقدية بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة. إذ يعتمد النهج التعاقدى أساسا على الدروس المستخلصة من التجارب المتراكمة وكذا معطيات وخصوصيات المحيط المتعلق بكل هيئة ودرجة انخراط مختلف الأطراف المعنية في المنهجية التعاقدية ومدى توافق وتكامل هذه الأخيرة مع النهج العملي المتبع من طرف كل منشأة.

وتجدر الإشارة إلى أن الإجراءات التي سيتم عرضها لاحقا ليست شاملة ولا ثابتة فهي ترمي أساسا إلى تمكين الأطراف المعنية من خارطة طريق إرشادية تساعدهم على إنجاز مشروع العقد.

وقد تم اعتماد مقاربة تشاركية منفتحة حيث يتم تحديد الرؤية الاستراتيجية للمنشأة أو المؤسسة العامة قبل بدء العملية التعاقدية في حد ذاتها، وهو الأمر الذي من شأنه أن يعزز التزام الأطراف المعنية وجعل الخطوات اللاحقة أكثر مرونة. وتولي المنهجية المتبعة دورا رياديا للمنشأة أو المؤسسة العامة المتعاقدة وتدعم مسؤوليتها وتسد إلى مجلسها التداولي دورا بارزا في العملية التعاقدية برمتها.

ومن جهة أخرى، فإن النهج المقترح يعتبر العقد تنويجا لمراحل عدة قطعها المسار التعاقدى مما يفسر إحداث لجان ذات تمثيلية موسعة من أجل ضبط المسار التعاقدى خلال كل مراحله. وإضافة إلى ذلك، فإن التوجه المنطقي الذي تقوم على أساسه هذه المنهجية يقتضى إدراج التعاقد في إطار شامل ومتناسق ومتكامل يستمد مبادئه من الرؤية الاستراتيجية للمنشأة العامة.

بصفة عامة، لا يمكن تحديد الأهداف الاستراتيجية لعقد البرنامج إلا من خلال رؤية إستراتيجية واضحة للمنشأة أو المؤسسة العامة تمكّن من رسم مخطط عمل واقعي وقابل للتنفيذ. وفي هذا الإطار، لابد من التركيز على محددتين رئيسيين يجب أن يكونا حاضرين ضمن الإنشغالات الدائمة لجميع الأطراف المعنية بعملية التعاقد، ويتعلق الأمر

بالربط بين السياسة الحكومية القطاعية والأهداف الإستراتيجية للمنشأة أو المؤسسة العامة وفقا للموارد المعبأة وكذا تحسين حكامه المنشأة أو المؤسسة العامة وتعزيز أداءها التقني والإقتصادي والمالي.



## 1. أدوار ومسؤوليات الأطراف المعنية

يندرج التعاقد في إطار التدبير التشاركي ويرتكز على انخراط الأطراف المعنية بإنجاز العقد، في المشاركة المسؤولة والبناءة في اتخاذ القرارات المتعلقة بسيرونة المنشأة أو المؤسسة العامة المعنية.

فبعد تحديد الرؤية الإستراتيجية للمنشأة أو المؤسسة العامة، فإن جميع الأطراف المعنية بنشاطها تساهم بدرجات متفاوتة في مراحل مختلفة من العملية التعاقدية. إذ لا يمكن لعملية التعاقد تحقيق النتائج المتوخاة منها إلا إذا التزمت جميع الأطراف المعنية بتأسيس حوار بناء يهم :

- تحديد الأهداف والموارد اللازمة لتحقيقها، وهو ما يشكل الجزء الأكبر من المرحلة التحضيرية لإبرام العقد؛
- الإتفاق على مستوى الأداء عبر وضع لائحة المؤشرات التي تهم مختلف الأهداف المتفق عليها؛
- توضيح مستوى الإنجازات والنتائج المنتظرة وتحقيق الأهداف المسطرة.

وعليه، تتجلى أهم مسؤوليات الأطراف المعنية فيما يلي:

■ تقوم الوزارة الوصية عن المنشأة أو المؤسسة العامة بتحديد الإستراتيجية القطاعية واتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذها بتأطير نطاق عمل كل الفاعلين المؤسساتيين في القطاع ؛

■ تعمل الوزارة المكلفة بالمالية على تنسيق السياسات القطاعية وتقدير الميزانيات وتعبئة الموارد كما تسهر على ضمان التكامل والإلتقائية بالنظر إلى الطبيعة الأفقية لعملها؛

■ تصادق هيئة حكامه المنشأة أو المؤسسة العامة على الرؤية الإستراتيجية للمنشأة أو المؤسسة العامة وتفوض إلى إدارة المنشأة أو المؤسسة سلطة إبرام العقد. كما يتم إخبار هذه الهيئة بوتيرة تنفيذ بنود العقد؛

■ تتفاوض إدارة المنشأة أو المؤسسة العامة على الشروط التعاقدية للمنشأة أو المؤسسة العامة وتلتزم بتحقيق الأهداف المسطرة وببلوغ الأداء المتوخى. كما تقوم بصياغة تقرير التنفيذ وتقارير خاصة، إن اقتضى الأمر، تتعلق بالإكراهات التي قد تحدث أثناء التنفيذ؛

■ يتم اللجوء خلال إجراءات التعاقد، عند الإقتضاء، إلى مساهمة الفاعلين المؤسساتيين المعنيين مباشرة بنشاط المنشأة أو المؤسسة العامة عن طريق إبرام شراكات مختلفة.

إن وضع آليات للتنسيق بين مختلف الأطراف المعنية أمر ضروري ولهذا يتم خلال جميع المراحل تشكيل لجان عمل مختصة من بينها لجنة دائمة للتنسيق خلال المراحل التحضيرية ولجنة متابعة مراحل التنفيذ والتقييم.

## 2. المرحلة الأولى: تحضير العقد

تعد المرحلة التحضيرية للعقد أكثر المراحل أهمية في النهج التعاقدى، لأنها تحدد نطاق العقد الذي سيتم إبرامه وتحدد كذلك الآليات التنظيمية والموارد اللازمة لصياغته. ومن جهة أخرى، فخلال هذه المرحلة، تتم بلورة مخطط العمل الذي سينبني على أساسه العقد والالتزامات التي ستسند لكل طرف متعاقد.

وتنقسم هذه المرحلة إلى مرحلتين : تهدف الأولى إلى التفاوضية جميع الأطراف المعنية حول رؤية إستراتيجية مشتركة، وتهدف الثانية إلى صياغة الاتفاق المبدئي للأطراف على شكل التزامات تعاقدية وفق مخطط عمل محدد.

### 1.2. الحوار الإستراتيجي لبدء المنهجية

يجب أن يستند العقد على رؤية إستراتيجية للمنشأة أو المؤسسة العامة وعلى تحليل محيطها وعلى تصور واضح للأوراش ذات الأولوية الواجب إنجازها لتحقيق الأهداف المتوخاة.

على أساس هذه العناصر، يجب بناء حوار استراتيجي بين المنشأة أو المؤسسة العامة والوزارة الوصية، وذلك لضمان التكامل الأمثل للرؤية الإستراتيجية للمنشأة أو المؤسسة العامة ضمن الإستراتيجية القطاعية وللتأكد من أن الالتزامات التعاقدية المستقبلية تتلاءم مع أولويات الدولة.

يعتمد نجاح هذه المرحلة على مبادرة المنشأة أو المؤسسة العامة وقوتها الاقتراحية بتوافق مع الاستقلالية التي تتمتع بها. وتشكل هذه المرحلة نقطة مفصلية في النهج التعاقدى وفرصة مميزة للتفاوضية بين الأطراف المعنية من أجل تحقيق الأهداف ومواجهة الإكراهات بشكل تشاركي مما يؤدي إلى توحيد الرؤى. وهكذا، تحدد المنشأة أو المؤسسة العامة رؤيتها الإستراتيجية تماشياً مع توجهات الحكومة وبتناسق مع مهامها. ويتم إشراك هيآت الوصاية التقنية والمالية وغيرها من الفاعلين المؤسستين المعنيين بهذه الرؤية.

لذلك، يتم تنظيم اجتماعات تأطيرية تمكن المنشأة أو المؤسسة العامة من تقديم إستراتيجيتها وتحسينها عند الاقتضاء وذلك بدمج ملاحظات الأطراف المعنية الأخرى. في هذا السياق، يجدر التذكير أن من المعايير الأساسية لنجاح هذه المرحلة خاصة، والتعاقد بصفة عامة، يكمن في شفافية المعلومات المشتركة إذ يتطلب توحيد الرؤى ودعم الأطراف المعنية تقاسم معلومات واضحة وموثوقة.

خلال هذه المرحلة، يتم إنشاء لجنة دائمة للتنسيق مهمتها صياغة مشروع العقد حسب جدول زمني محدد. وتتكون هذه اللجنة من ممثلين عن المنشأة أو المؤسسة العامة والوزارات الوصية وكذا ممثلين عن الأطراف المعنية الأخرى في إطار موحد للعمل بين المؤسسات. وتتمثل المهمة الرئيسية للجنة في إعداد مشروع العقد مع تكوين قاعدة للتوثيق تسجل جميع الوثائق المستخدمة : نصوص القوانين والدراسات القطاعية والتوقعات المالية ومحاضر الاجتماعات. ويمكن هذه القاعدة الوثائقية من توحيد المفاهيم ومن تعزيز نظام العمل كما من شأنها تيسير استيعاب هندسة العقد وتسهيل تقييم تنفيذ بنوده.

في نهاية هذه المرحلة، تلتزم المنشأة أو المؤسسة العامة بتحقيق الأهداف المتفق عليها جماعيا وتلتزم الدولة بمساعدة المنشأة أو المؤسسة العامة على تحقيق هذه الأهداف.

## عوامل النجاح الرئيسية

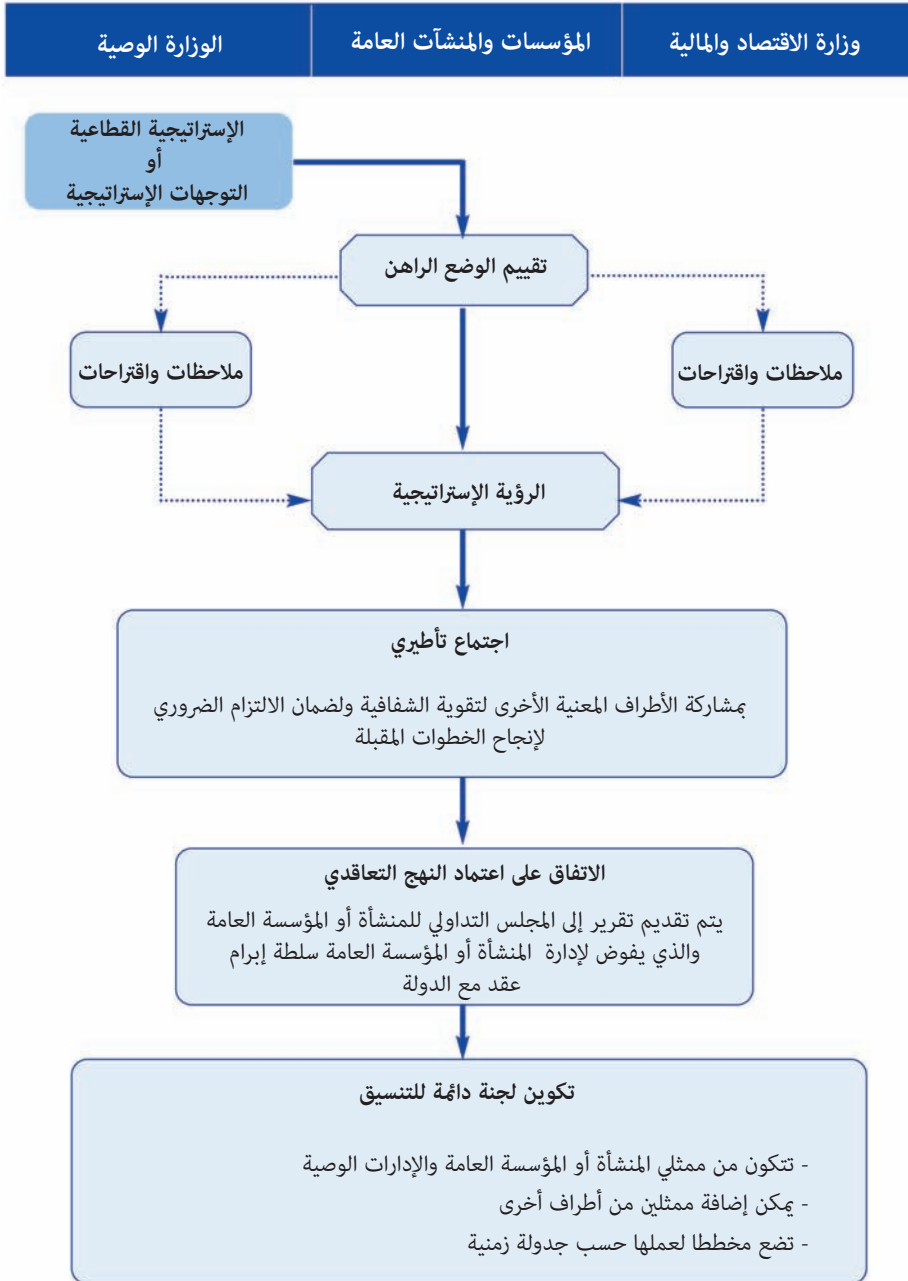
وضوح الرؤية الإستراتيجية

تقييم الوضعية العامة للمنشأة

تحديد الأهداف المتوخاة

إنجاز مخطط عمل يضمن ديمومة النموذج الاقتصادي والمالي للمنشأة

## مخطط توضيحي للمرحلة الأولى



## 2.2. صياغة العقد وتوقيعه

إذا كان تقييم الوضع الراهن يشكل نقطة انطلاق المسار التعاقدى، فإن تسطير الأهداف يعتبر غاية هذا المسار. هكذا، وبغية ضمان التلاؤم بين طرفي هذا النهج، فإن التوجهات الواجب إتباعها أثناء تنفيذ العقد تتم ترجمتها إلى خطة عمل تساعد على تعزيز تأطير العقد وتوضيح إجراءات متابعة تنفيذ بنوده.

وهكذا، وانطلاقاً من نتائج الاجتماع التأطيري الذي تشكل في نهايته اللجنة الدائمة للتنسيق، تتكلف هذه اللجنة بترجمة الرؤية الإستراتيجية المشتركة إلى خطة عمل، حسب الأولويات التي تحددها الأطراف المعنية وما تقتضيه الموارد المعبأة، ويتم تنزيل خطة العمل هذه على شكل التزامات محددة بوضوح في مشروع العقد.

وتجدر الإشارة إلى أن العقد لا يشكل مخطط عمل للمؤسسة أو المنشأة العامة وإنما يعتبر برنامجاً مشتركاً قائماً على أساس رؤية منسقة حول التدابير الواجب إجراؤها. ويمكن أن تتم صياغة هذا البرنامج في شكل أورش متعلقة بجميع العناصر التنظيمية والمؤسسية والمالية والإقتصادية للمنشأة أو المؤسسة العامة المعنية.

ولضمان نجاعة النهج التعاقدى، فإن تسطير بنود العقد يجب أن يعتمد على الخبرة المكتسبة وعلى المعطيات التاريخية فضلاً عن اعتماد قواعد ومعايير ذات مصداقية بما يسمح بتحديد التوقعات المستقبلية بأقل هوامش خطأ.

في نهاية هذه المرحلة، تلتزم المنشأة أو المؤسسة العامة رسمياً بتحقيق الأهداف المتفق عليها جماعياً وتلتزم الدولة بمساعدتها على تحقيق هذه الأهداف. و يدخل العقد حيز التنفيذ ابتداءً من توقيعه من طرف السلطات الممثلة للدولة وممثل الهيئة المعنية ما لم يتم تحديد موعد لاحق لبدء تنفيذ مقتضيات العقد. ويمكن أن يتم التوقيع باسم الدولة من طرف رئيس الحكومة في بعض الحالات الخاصة التي يتطرق فيها العقد لمقتضيات تهم وزارات متعددة.

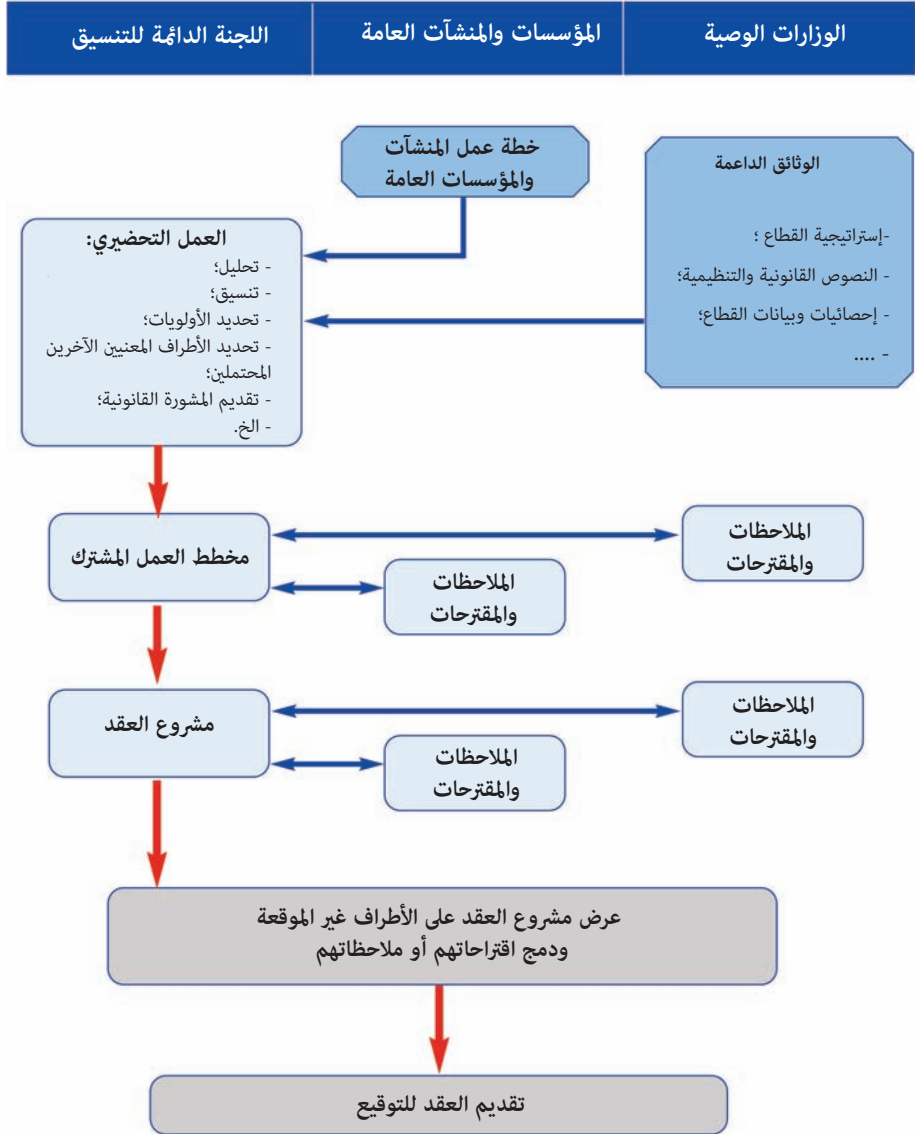


وتحدد مدة العقد بصفة عامة في خمس سنوات مع إمكانية حصرها في ثلاث سنوات في بعض الحالات التي تهم تنفيذ خطط إعادة الهيكلة على المدى القصير أو لحل بعض المشاكل الظرفية.

### عوامل النجاح الرئيسية

- عموماً إن التفاوض يكون أكثر فعالية إذا تم بين عدد قليل من الأطراف
- يعتبر التفاوض عملية تكرارية يمكن أن تستمر إلى مالا نهاية إلا إذا أخذت التدابير التالية :
- وضع جدول زمني عند إنشاء لجنة القيادة يرسل إلى جميع الجهات الفاعلة
- إشراك أعضاء لجنة القيادة في صنع القرار على نطاق واسع.

## مخطط توضيحي للمرحلة الثانية : تسطير العقد



### 3. المرحلة الثانية : تنفيذ العقد

بصفة عامة، يتعين على المتعاقدين تنفيذ الالتزامات التعاقدية وفقا لمبادئ الشفافية والتعاون. وتجدر الإشارة إلى أنه في بعض الأحيان، قد يقع تأخير في تنفيذ أحد الأطراف لالتزاماته مقارنة مع الجدول الزمني المحدد كما قد لا يتمكن أحد الأطراف من تنفيذ التزاماته إلا جزئياً.

ولتفادي مثل هذه المعوقات في التنفيذ، يجب على كل الأطراف المعنية أن تلتزم، بمجرد دخول العقد حيز التنفيذ، بواجب إعلام الأطراف الأخرى بالإكراهات العملية التي قد تعوق التنفيذ الناجع للتدابير المسطرة في العقد بكل موضوعية وشفافية مما من شأنه تسهيل تجاوز الصعوبات المطروحة.

وتتكون اللجنة المكلفة بتتبع تنفيذ العقد، من ممثلين عن الأطراف الموقعة توكل إليها دراسة إنجازات الهيئة المعنية والنظر في أي طلب صادر من أحد الأطراف على ضوء المعطيات المقدمة والمخاطر المحتملة لعدم تنفيذ العقد وكذا تقديم التوصيات التي من شأنها تحسين تنفيذ مقتضيات العقد. كما تسهر هذه اللجنة على إنجاز تقرير لتقييم وتتبع تنفيذ مقتضيات العقد يضم توصيات اللجنة يوجه لكافة الأطراف المعنية.

### 4. المرحلة الثالثة : تتبع وتقييم تنفيذ العقد

عادة ما يتضمن العقد بابا عن الكيفية التي سيتم بها تتبع بنوده وتقييم الإنجازات. وفي هذا الإطار، يتم إعداد تقرير تنفيذ العقد بصفة منتظمة. وهكذا، يتم إجراء تقييم تنفيذ العقد على أساس هذا التقرير الذي يجب أن يتضمن، كحد أدنى، العناصر التالية :

- أهم الأحداث التي ميزت أداء المؤسسة أو المنشأة العامة خلال المدة السابقة ؛
- تذكير بالتوقعات الواردة في العقد؛
- دراسة النتائج المحصلة مقارنة بالأهداف المحددة بتتبع نفس المنطق المعتمد في إعداد العقد (شبكة المؤشرات التقنية والاقتصادية والمالية)، مقارنة مع توقعات وإنجازات السنة المرجعية؛

- حصر النتائج النوعية، وإن أمكن، الآثار الناجمة عن تنفيذ العقد؛
- حالة تقدم تنفيذ الالتزامات التي تقع على عاتق الأطراف المعنية الأخرى.

على ضوء محتوى هذا التقرير، وعلى أساس المعرفة المتراكمة (عمليات التدقيق والرقابة المالية، المفتشيات العامة للوزارات ...) تعقد اللجنة المختصة المسؤولة عن تقييم تنفيذ العقد اجتماعاتها لدراسة التقدم المحرز والإنجازات. وفي نهاية كل دورة، تعد اللجنة "تقرير التتبع والتقييم" الذي ترسله إلى السلطات الموقعة والجهات المعنية الأخرى، حسب الاقتضاء، ورئيس الجهاز التداولي للمنشأة العامة.

إضافة إلى ذلك تقوم اللجنة بإعداد تقرير نهائي عند متم الفترة التي يشملها العقد (تقرير انتهاء العقد). وتنجز اللجنة في هذا التقرير تقييماً بأثر رجعي للإنجازات بالنظر إلى الأهداف الأولية والعوامل الظرفية التي ميزت مدة تنفيذ العقد.

ومن أجل الإستفادة من الخبرات واستخلاص النتائج التي من شأنها تحسين صياغة العقود المستقبلية، يجب على هذه اللجنة، كذلك، أن تخصص جزءاً من التقرير الختامي لـ :

- تقييم آثار ونتائج العقد ؛
- تقييم المعوقات المحتملة التي تشكل عوامل مخاطر يجب تجنبها بالنسبة للعقود المستقبلية ؛
- صياغة جميع التوصيات المفيدة لمواصلة العقود اللاحقة في حالة اتفاق الأطراف المعنية.

ويتم إرسال التقرير الختامي إلى الأطراف الموقعة على العقد وكذا إلى رئيس الجهاز التداولي للمنشأة العامة.

## 5. التعديلات

عند وقوع حدث هام يجعل الفرضيات التي تم اعتمادها عند إعداد العقد لاغية أو من شأنه أن يجعل إحدى المقتضيات التعاقدية غير ذات جدوى، يمكن تعديل العقد أو تميده أو إلغائه. ويجب على الطرف الموقع الذي سجل وقوع هذا الحدث أن يبلغ رسمياً الموقعين الآخرين على العقد من أجل عرض الحدث وتبرير الحاجة إلى إعادة النظر في العقد الأولي كما تم إبرامه.

### - في حالة اقتراح تعديل :

تعقد لجنة التتبع اجتماعاً خاصاً مخصصاً لدراسة الحدث الجديد وآثاره على استمرار تنفيذ العقد في صياغته الأولية، في أجل لا يتعدى ثلاثين يوماً بعد تسلم المراسلة. وعقب هذا الاجتماع، تقوم لجنة التتبع بإعداد تقرير خاص حيث تتخذ موقفاً مبرراً بخصوص اقتراح التعديل.

في حالة اقتناع اللجنة بضرورة التعديل، تقوم الأطراف المعنية بتعيين ممثليها داخل لجنة مصغرة مهمتها صياغة مشروع تعديل العقد.

يتم إرسال الملف المكون من طلب تعديل العقد والرأي المبرر للجنة التتبع ومشروع التعديل المتفق عليه، إلى السلطات الموقعة التي يعود إليها في النهاية، قرار تعديل العقد. بعد التوقيع عليه، يصبح التعديل جزءاً لا يتجزأ من العقد.

### - في حالة الإخلال ببند تتوقف عليه جدوى العقد :

في حال وقوع حدث من شأنه جعل العقد باطلاً، تعقد لجنة التتبع اجتماعاً من أجل تقييم جدوى الحفاظ على العقد وتوافي رأيها إلى السلطات الموقعة التي يعود إليها في النهاية، قرار الإلغاء أو الإبقاء على العقد. إذا تقرر إلغاء العقد، تعقد لجنة التتبع اجتماعاً لإنهاء العقد.

## 6. إستراتيجية التواصل حول العقد

يعتبر اعتماد إستراتيجية فعالة للتواصل حول العقد عاملا رئيسيا في نجاح المنهجية التعاقدية إذ يمكن التواصل الناجع من درء بعض المخاطر التي قد تعترض بلوغ الأهداف المتوخاة من العقد. وفي هذا الإطار، تهدف سياسة التواصل إلى :

- 1- تحسيس شركاء المنشأة العامة بالمعوقات التي تواجهها المنشأة في إنجاز مهامها ؛
- 2- تحسين معرفة الإمكانيات المتاحة من أجل خلق الالتقائية وتأسيس الشراكات ؛
- 3- توطيد التوافق بين الهيآت التي تعمل في نفس قطاع نشاط المنشأة العامة.

وفي هذا الصدد، يتم وضع إستراتيجية التواصل الموجهة أولا إلى الأطراف المعنية، التي يجب إرساء حوار دائم بينها من أجل ضمان انخراطها في العملية التعاقدية ودعمها خلال تنفيذ العقد. وبالإضافة إلى ذلك، واعتمادا على الخصوصيات الظرفية، يجب على الأطراف المعنية البث في إستراتيجية التواصل المناسبة التي يمكن اعتمادها لضمان دعم الشركاء الآخرين وفق أسلوب "مجالات القوة".

## الفصل الثالث : نموذج عقد البرنامج

عموما يحتوي عقد البرنامج على العناصر التالية :

عرض السياق العام
الأطراف المتعاقدة، نطاق العقد ومدته
الوضعية الحالية
الأهداف المتوخاة والمحددة بصفة مشتركة
خطة العمل
الوسائل المرصودة
إجراءات متابعة تنفيذ العقد
بنود المراجعة
كيفية تجديد العقد
الملحقات

استنادا إلى التجارب المغربية في هذا المجال، عادة ما يصاغ عقد البرنامج بين الدولة والمنشأة أو المؤسسة العامة في وثيقة تتضمن العناصر التالية :

### 1. الدباجة أو (التصدير)

يسرد هذا الجزء التمهيدي، بإيجاز، السياق العام والقطاعي الذي يندرج فيه إنجاز هذا العقد. إذ يتم التذكير فيه خاصة بالخطوط التوجيهية للرؤية الإستراتيجية للدولة في المجال المعني والذي يسطر الإطار العام للسياسة القطاعية للحكومة .

ويقدم هذا الجزء أيضا الرؤية المتوسطة المدى للمنشأة أو المؤسسة العامة والتي ينبغي أن تكون متطابقة مع السياسة القطاعية للحكومة. ويجب أن تستمد هذه الرؤية أسسها في تشخيص عمل المنشأة أو المؤسسة العامة وفي أدائها وعند الاقتضاء في العراقيل

التي تواجهها. وتجدر الإشارة إلى أنه يجب التذكير بالسمات البارزة لهذا التشخيص. كما يمكن لتوصيات مؤسسات المراقبة والمدققين إغناء هذا الجزء.

وبالإضافة إلى ذلك، يجب التعبير بوضوح عن الأهداف الإستراتيجية والآثار المنتظرة من إنجاز العقد.

## 2. مقتضيات عامة

يقدم هذا الجزء بالخصوص العناصر التالية :

- تحديد الأطراف المعنية وممثليهم المفوضين للتوقيع على العقد. وعند الاقتضاء، يشار إلى التفويض الذي يمنح للمفوضين صلاحية التصرف نيابة عن الأطراف ؛
- صياغة موجزة لمحتوى العقد والذي يترتب عنه تحديد الالتزامات المتبادلة بين الدولة والمنشأة أو المؤسسة العامة. ويهم تقديم أهم الإجراءات والتدابير التي سيضطلع بها كلا الطرفين؛
- تحديد مدة العقد بما في ذلك تاريخ دخوله حيز التنفيذ أو عند الاقتضاء، الشروط الضرورية لدخوله حيز التنفيذ؛
- عرض أهم الفرضيات المتفق عليها أثناء إعداد هذا العقد.

## 3. التزامات المؤسسات والمنشآت العامة

يتضمن هذا الجزء، في شكل التزامات، مختلف الإجراءات والتدابير التي ينبغي اتخاذها من قبل المنشأة أو المؤسسة العامة خلال فترة العقد. ومن بين الجوانب المختلفة التي يتم تناولها على هذا المستوى، يمكن أن نذكر :



## الجزء 1 : الجوانب الاستراتيجية

اعتبارا للتمركز المستهدف من قبل المنشأة أو المؤسسة العامة على المدى المتوسط والتحليل الفوري لمحيطها، يتم تطوير رؤيتها الإستراتيجية وترجمتها إلى تدابير وإجراءات ترمي إلى :

- تقوية وضمان الاندماج الأمثل للمنشأة أو المؤسسة العامة في إطار الإستراتيجية القطاعية للدولة؛
- اتخاذ الخطوات اللازمة، ولاسيما بين الشركاء المؤسستين للمنشأة والمؤسسة العامة والتي تهدف إلى تحقيق رؤيتها الإستراتيجية؛
- تنفيذ المشاريع ذات الأولوية للحفاظ على ديمومة نموذج المؤسسة المتوخى وتحقيق التمركز المنشود.

## الجزء 2 : الجوانب العملية لنشاط المنشأة أو المؤسسة العامة

تتضمن تدابير مبلورة إلى أهداف يتم تحقيقها على مدى فترة العقد مع تحديد سقف النتائج المستهدفة في الاتفاق والتي تخص بالأساس :

- تسيير فعال للموارد البشرية على أساس التحكم في حجم القوى العاملة وإعادة توزيعها وتنمية المهارات وتعزيز التكوين ؛
- تحسين الفعالية التنظيمية؛
- ترشيد التكاليف عن طريق التحكم في النفقات الجارية والتسيير؛
- وضع نظام تسيير حديث لتحسين الإنتاجية؛
- إنشاء أو تحسين نظام معلومات التدبير؛
- الرفع من الأداء التقني وترجمته إلى أهداف عملية يجب تحقيقها؛
- تحسين نوعية الخدمات والمزايا المقدمة إلى المستعملين أو الزبناء ؛
- انسحاب المنشأة أو المؤسسة العامة من بعض الأنشطة الغير الأساسية لنشاطها إما عن طريق الاستعانة بممومنين خارجيين أو ببيعها.

وعلاوة على ذلك، فإن برنامج الاستثمار يتمحور في هذا الجزء حول المشاريع مع تحديد مكوناتها ومدة وطريقة تمويلها. وبالإضافة إلى هذا، يتم وضع لوحة للمتابعة تحتوي بالأخص على مؤشرات ومعطيات لتتبع وتقييم الإنجازات (الجدول الزمني للمشاريع والتزامات الاستثمارات وتوفير الأموال...).

تتم ترجمة هذه الإلتزامات لتحقيق سقف الأداء للمؤشرات الرئيسية التي يتم تحديدها على مستوى التوقعات الملحقة للعقد.

### الجزء 3 : الجوانب الاقتصادية والمالية

تلتزم المنشأة أو المؤسسة العامة بتحسين مؤشراتها الإقتصادية والمالية وخاصة :

- تحسين الأداء والأنشطة مثل رقم المعاملات ونتاج الاستغلال والنتاج الصافي؛
- استعادة أو الحفاظ على التوازن الإقتصادي والمالي؛
- التسيير الأمثل للخزينة؛
- المحافظة على نسب الديون في مستويات مقبولة.

وتتم ترجمة هذه الإلتزامات لتحقيق سقف الأداء للمؤشرات والنسب الرئيسية التي تم تحديدها على مستوى التوقعات الملحقة للعقد والتي ينبغي إضفاء طابع رسمي ورقمي على أثرها على الوضعية العامة للهيئة المعنية.

### الجزء 4 : الجوانب المتعلقة بحكامة المنشأة أو المؤسسة العامة

يحدد هذا الجزء التزامات المنشأة أو المؤسسة العامة فيما يخص تعزيز شفافيتها اتجاه محيطها وتعزيز دور مجلسها التداولي. وعلى سبيل المثال، فإن المنشأة أو المؤسسة العامة تلتزم بـ :

- تنفيذ القرارات التي اتخذها مجلس إدارتها وضمان متابعتها ؛
- إنشاء وتقوية عمل اللجان المختصة المنبثقة عن الجهاز التداولي (التدقيق، الاستثمار، الإستراتيجية، التوظيف والتعويضات، الحكامة) مع إعداد موثيق تحدد تركيبتها وكيفية عملها؛

- تنفيذ توصيات هيئات المراقبة (المحاكم المالية والمفتشية العامة للمالية وهيآت المراقبة المالية للدولة) أو في إطار التدقيقات الإستراتيجية والمؤسسية التي تقوم بها وزارة الإقتصاد والمالية ؛
- وضع نظام فعال لمراقبة التسيير والتدقيق الداخلي؛
- تقديم البيانات المالية السنوية للتدقيق الخارجي.

#### 4. التزامات الدولة

- يحدد العقد تدابير الدعم والمواكبة من طرف الدولة. على سبيل المثال إعادة الرسملة، ضمان القروض، المواكبة في تطوير أدوات التسيير، تكييف المراقبة المالية والقيام بالدراسات القطاعية اللازمة لتطوير المنشأة المعنية.
- وكمثال على ذلك، يمكن للدولة وضع تدابير تهم خاصة :
- تحديد كيفية الإفراج عن اعتمادات الميزانية حينما تتلقى المنشأة أو المؤسسة العامة إمدادات من قبل الدولة أو عندما تتلقى مخصصات رأس المال أو أي مساعدات أخرى؛
  - منح المنشأة المعنية، وفقا للنظام الجاري به العمل، ضمانات الدولة عندما تكون ضرورية من قبل الجهات المانحة؛
  - اقتراح تجانس أو إصلاح التشريعات والأنظمة التي تحكم نشاط المنشأة أو المؤسسة العامة ؛
  - تكييف الرقابة المالية للمنشأة أو المؤسسة العامة للمساهمة في ترشيد تسييرها ولتعزيز استقلاليتها التسييرية اعتمادا على نضج نظامها المعلوماتي وتطور النتائج والأداء.

## 5. تتبع وتقييم أداء العقد

يتم تتبع وتقييم تنفيذ مقتضيات العقد من قبل لجنة مخصصة برئاسة وزارة الاقتصاد والمالية (مديرية المنشآت العامة والخصوصية) وتتكون من ممثلي الأطراف الموقعة على العقد.

تسمى هذه اللجنة بلجنة التقييم والتتبع وتجتمع على الأقل مرة واحدة في السنة مباشرة بعد اجتماع مجلس إدارة المنشأة أو المؤسسة العامة المخصص لدراسة حسابات السنة الفارطة وكلما حدث أمر استثنائي يبرر اجتماعها. ويمكن لهذه اللجنة أن تشارك أي مؤسسة أو خبير تعتبر مشاركتهم مفيدة.

يمكن للعقد أن يحدد، حسب الحالات، تتبعا بوتيرة أسرع خلال كل ثلاث أشهر أو نصف سنة. يمكن للجنة التقييم والتتبع إذا اقتضى الحال أن تطلب مساعدة مكتب مستقل والذي تكون مهمته تتبع العقد وإعطاء تقييم ورأي معلل عن نتائج التنفيذ ومدى تأثيرها على وضع المنشأة أو المؤسسة العامة.

تتجلى مهام لجنة التقييم والتتبع فيما يلي :

■ دراسة سنوية لمدى تنفيذ العقد المبرم من طرف المنشأة أو المؤسسة العامة المعنية: ولهذا الغرض، يتعين على إدارة المنشأة والمؤسسة العامة الرد على أي طلب من اللجنة للحصول على معلومات وتمكين هذه الأخيرة، في أحسن الآجال، من الحصول على أي مستند أو عنصر تفسير تم طلبه ؛

■ تسجيل أي تغيير للفرضيات التي تم تبنيها والتي لها تأثير كبير على أداء ونتائج المنشأة أو المؤسسة العامة وذلك لتبني توصيات من أجل التعديلات واقتراح الحلول الممكنة لتصحيح الفوارق؛

■ إنجاز التقرير السنوي الذي يوثق نتائج واستنتاجات اللجنة بشأن تنفيذ العقد خلال الفترة المنتهية وكذا توصياتها من أجل تحسين تنفيذ مقتضيات العقد؛

■ إرسال التقرير السنوي المذكور أعلاه للأطراف الموقعة على العقد.

## 6. شروط تعديل العقد

وفي حالة حدوث أحداث هامة أثناء تنفيذ العقد والتي قد يكون لها تأثير يخل بالافتراضات المستخدمة في صياغته، تقوم لجنة التقييم و المتتبع، بعد الدراسة، بتقديم مقترح تعديل ومراجعة العقد.

وبعد الانتهاء من وضع مشروع التعديل، يخضع هذا الأخير لتوقيع نفس موقعي العقد الأصلي. وبذلك يصبح التعديل رسمياً وجزءاً لا يتجزأ من العقد.

إذا لاحظ أحد الموقعين إخلالاً بأحد الشروط، أو وقوع حدث هام من شأنه أن يجعل العقد لا معنى له، يمكن دعوة باقي الموقعين الآخرين للنظر في الموضوع. فتجتمع بذلك لجنة التقييم والمتتبع للنظر في مدى جدوى إبقاء العقد وتبلغ رأياً إلى السلطات الموقعة، التي يرجع إليها في نهاية المطاف قرار الإلغاء أو الإبقاء على العقد.

## 7. الملحقات

تشكل الوثائق المرفقة بالعقد جزءاً لا يتجزأ منه ويمكن أن تشمل :

- تفاصيل الفرضيات التقنية والإقتصادية والمالية؛
- تفاصيل البرنامج الاستثماري ومخطط التمويل؛
- التوقعات المالية بما في ذلك :
- حسابات المنتجات والتكاليف والميزانيات المتوقعة؛
- جدول الوظائف والموارد التقديرية؛
- برنامج الخزينة التقديرية؛
- النسب والمؤشرات العددية (التقنية والمالية المحددة مسبقاً)؛
- الجداول التي تدل على تطور الموارد البشرية حسب الفئة؛
- شبكات المؤشرات التي تحتوي على القيم المستهدفة لكل فترة؛
- شبكات البناء أو خلاف ذلك، تعاريف المؤشرات المستخدمة؛
- الوثائق التي تقدم فهماً أفضل للمصطلحات التقنية؛
- مواضيع أخرى (وثائق تتعلق بمسائل محددة).

# فهرس إرشادي للعقد

## I. مقدمة

## II. مقتضيات عامة

المادة الأولى: الأطراف المتعاقدة

المادة الثانية : موضوع عقد البرنامج

المادة الثالثة: مدة عقد البرنامج

المادة الرابعة: فرضيات وملحقات عقد البرنامج

## III. التزامات المؤسسات والمنشآت العامة

المادة الخامسة: مخطط الاستثمار

المادة السادسة: مخطط التمويل

المادة السابعة: الإلتزامات المتعلقة بتنفيذ المخطط الداخلي للترشيد

المادة الثامنة: الإلتزامات الخاصة بتحسين الإنتاجية

المادة التاسعة: الإلتزامات الخاصة بتحسين الاستغلال

المادة العاشرة: الإلتزامات الخاصة بضبط التكاليف

المادة الحادية عشر: الإلتزامات الخاصة بتحسين الجودة

المادة الثانية عشر: الإلتزامات الخاصة بتحسين وتطوير آليات الحكامة الجيدة

المادة الثالثة عشر: أهداف مرقمة

## IV. التزامات الدولة

المادة الرابعة عشر: تقديم الدعم اللازم للمساعدة على تحقيق التوازن الإقتصادي والمالي لأنشطتها

المادة الخامسة عشر: مرافقة المؤسسات والمنشآت العامة لربط شركات مع المؤسسات الفاعلة الأخرى

المادة السادسة عشر: إنجاز الدراسات اللازمة بهدف القيام بالإصلاحات المؤسساتية

المادة السابعة عشر: مقتضيات تتعلق بتحسين الموارد المالية للمؤسسات والمنشآت العامة (الإعانات وزيادة رأس المال و تحسين استرداد الديون...)

#### V. التتبع وتقييم تنفيذ عقد البرنامج

المادة الثامنة عشر: تتبع وتقييم تنفيذ عقد البرنامج

المادة التاسعة عشر: تعديل عقد البرنامج

#### المرفقات

لقد انخرط المغرب منذ عدة سنوات في مشروع تحديث واسع يهدف على وجه الخصوص إلى عصنة البلاد وتعزيز وثيرة التنمية وتحسين ظروف عيش السكان. وقد توجت هذه الدينامية من خلال اعتماد الدستور الجديد الذي ينص على تعزيز آليات تخليق الحياة العامة وذلك بربط المسؤولية بمقتضيات الرقابة والمحاسبة.

ففي صميم المشاريع ذات الأولوية التي تقودها الحكومة، يحتل تعزيز حكامه المؤسسات والمنشآت العامة مكانا محوريا وذلك لدور الحكامة الجيدة لهذه المؤسسات في تدعيم قدراتها الاقتصادية والمالية، وفي تحسين علاقاتها مع الدولة والفاعلين والمواطنين، وفي تطوير الأخلاقيات في إدارة الشأن العام وفي تعزيز الثقة لجذب الاستثمارات.

وفي هذا السياق يأتي صدور هذا الدليل المنهجي للعلاقات التعاقدية بين الدولة والمؤسسات العامة لتعزيز هذا النهج الذي يخول الملائمة بين عدة أهداف رئيسية أبرزها: اعتماد الرؤية الإستراتيجية المشتركة وتطوير أنشطة المؤسسات والمنشآت العامة اعتمادا على معطيات نموذج أعمال يضمن ديمومة المنشأة على المدى المتوسط والبعيد، وكذا تحسين الأداء والرفع من جودة الخدمات المقدمة للمرتفقين مع تقوية المسؤولية وتحسين الحكامة.



ملحق

- **تعديل العقد:** اتفاق تكميلي للعقد الذي وقعه الطرفان. ويهدف التعديل إلى تكملة أو تغيير بند واحد أو أكثر من بنود العقد الأولية، مع إبقاء الأحكام الأخرى دون تغيير. و كما هو الشأن بالنسبة للعقد، يجب أن يتم التوقيع عليه من قبل جميع الأطراف التي وقعت على العقد الأولي.

- **لجنة التتبع أو لجنة التقييم أو لجنة التتبع :** لجنة مختصة يتم إحداثها بموجب مقتضيات العقد، وتتألف من ممثلي الأطراف المعنية بالعقد. تجتمع هذه اللجنة كلما دعت الضرورة، وعلى الأقل مرة واحدة في السنة، وهو معدل يحدده الاتفاق المتبادل لأعضائها. وتجرى أعمال هذه اللجنة على أساس التقارير التي تصوغها المنشأة أو المؤسسة العامة. ويمكن أن ينضم إلى هذه اللجنة خبراء أو ممثلون عن كل هيئة ممن تعتبر مشاركتهم مفيدة.

- **التعاقد:** المسلسل الذي بموجبه تقوم الدولة والمنشأة أو المؤسسة العامة المعنية، بطريقة تشاركية، بتفعيل مختلف الالتزامات المتبادلة لتحديد إطار تطوير وتحسين الحكامة ولتحقيق أهداف الأداء المتوخاة.

- **العقد:** اتفاق بين الدولة ممثلة في وزارة الإقتصاد والمالية والوزارة الوصية والمنشأة أو المؤسسة العامة المعنية يهدف إلى تجسيد الالتزامات المتبادلة بين الطرفين حول المصالح المشتركة، ويحدد الإطار التعاقدى مسؤوليات كل طرف والالتزامات التي يتعهد بها. السمات الأساسية للعقد هي :

- متعدد السنوات؛
- تعريف أهداف المنشأة أو المؤسسة العامة ؛
- التزامات الطرفين؛
- التقييم.

- **مدة العقد:** مدة العقد تعتمد أساسا على الغرض منه وخطة العمل، والمدة تبقى متغيرة تبعا للسياق. ومع ذلك، فإن الممارسة تفضل العقود التي تغطي فترة من 5 سنوات و3 سنوات بشكل استثنائي.

- **مؤشرات الأداء الجيد:** التمثيل العددي الذي يقيس تحقيق الهدف ويمكن من التقدير الموضوعي لنتائج الأداء. وتعتبر المؤشرات التالية من بين أهم مؤشرات الأداء :

1- **مؤشرات الوسائل :** تهتم توافر، تخصيص واستهلاك الموارد لنشاط معين؛

2- **مؤشرات النشاط أو الإنتاج :** تهتم التتبع أو تطوير النشاط أو إنتاج المواد؛

3- **مؤشرات النتائج النهائية :** يمكن تقسيمها إلى فئتين .مؤشرات التأثير" التي تركز على قياس جوانب تطور البيئة التي يمكن أن تعزى مباشرة إلى عمل المنشأة أو المؤسسة العامة. إذا كان هذا الاتجاه يعتمد جزئيا فقط على عمل المنشأة أو المؤسسة العامة فإن القياس يكون باستخدام "مؤشرات النتائج"؛

4- **مؤشرات الفعالية :** العلاقة بين الإنجازات والموارد المخصصة؛

5- **مؤشرات النجاعة :** نسبة الإنجازات والمستويات المستهدفة؛

6- **مؤشرات الجودة :** تعكس الشروط التي يتم فيها مزاولة نشاط المنشأة أو المؤسسة العامة، ويمكننا أن نميز بين فئتين : مؤشرات تقيس مطابقة وسائل التشغيل بالنسبة لمراجع معياري ومؤشرات تقيس رضا كل الأطراف المعنية بإنتاج المنشأة أو المؤسسة العامة بما فيهم المستخدمين و العملاء و الموردین والشركاء.

إن العامل الأساسي لقياس حقيقي للأداء هو اتساق المسار المنطقي الذي يؤدي إلى اختيار مؤشر ذي دلالة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن وثوقية المعلومة اللازمة لتزويد المؤشر، وكذا طرق تجميعها، ضروريان لمصداقية وسهولة الولوج إلى تقييم البيانات وتتبعها.

- **وسائل التسيير:** في مفهوم القانون رقم 69\_00، تشمل وسائل التسيير الخاصة بالمنشأة العامة مكونات النظام المعلوماتي ونظام التسيير والمراقبة الخاص بالمنشأة. ويتعلق الأمر خاصة بالوسائل التالية :

- نظام أساسي للمستخدمين؛
- مخطط تنظيمي يحدد البنيات التنظيمية ومهامها واختصاصاتها؛
- دليل المساطر؛
- نظام أشكال إبرام الصفقات وتديرها ومراقبتها؛
- محاسبة لإعداد البيانات الموجزة المنتظمة والصادقة والمعتمدة بدون تحفظات ملحوظة؛
- مخطط متعدد السنوات يغطي فترة أقل من ثلاثة سنوات بما في ذلك البرامج المادية والتوقعات الاقتصادية والمالية؛
- تقرير سنوي منجز من طرف إدارة المنشأة.

- **الهدف :** غاية محددة لنشاط المنشآت والمؤسسات العامة. وفي هذا الصدد تعطي أدبيات التسيير تصنيفات متعددة للأهداف. ويقاس تحقيق الهدف بمؤشر أو بعدة مؤشرات.

- **مخطط العمل :** تحديد الأهداف المزمع تحقيقها وتوزيع المسؤوليات والموارد اللازمة خلال فترة محددة.

- **الأداء :** القدرة على تحقيق الأهداف المسطرة المعبر عنها من خلال الفعالية الإقتصادية وجودة الخدمات و التدبير.

- **تقريرالتتبع والتقييم :** تقوم بتحضيره لجنة التتبع ويشكل الوثيقة الموجزة والملخصة لوضعية تنفيذ الترتيبات التعاقدية والتوصيات من أجل تحسينها والمقترحة من طرف هذه اللجنة. ويفرز هذا التقرير أيضا الإكراهات المحتملة.

ترسل نسخ من هذا التقرير الموقعة من قبل الأطراف المعنية ورئيس الجهاز التداولي للمنشآت والمؤسسات العامة. وكذلك، فإن المعطيات المهمة في هذا التقرير يتم إعادتها

في التقرير الإجمالي المتعلق بتعاقد الدولة مع المنشآت والمؤسسات العامة الذي يتم إرساله سنويا من طرف وزارة الإقتصاد والمالية / مديرية المنشآت العامة والخصوصة لرئيس الحكومة.

- **التقرير التنفيذي :** التقرير المقدم من طرف المنشآت والمؤسسات العامة لأعضاء لجنة التتبع ويحتوي على جميع المعطيات التي تسمح بالتتبع الكامل والشامل للإنجازات فيما يتعلق بالأهداف الإستراتيجية والإلتزامات التعاقدية، هذا بالإضافة إلى الإشارة إلى أي عنصر آخر من المخاطر التي قد تؤثر على الأداء المستقبلي للعقد. وتستند أعمال لجنة المتابعة على محتوى هذا التقرير وعلى المعطيات المقدمة من طرف الأطراف الأخرى المعنية.

- **الرصد :** وثائق معلوماتية تقدم المعلومات اللازمة لمراقبة تنفيذ العقد. عادة تتمثل وظائف الرصد فيما يلي :

- تنبيه أصحاب القرار إلى الفوارق الملاحظة مقارنة بمخطط العمل المتوقع بموجب العقد؛
- إقامة حوار مستمر بين الأطراف المعنية لتحليل الفوارق واقتراح إجراءات تصحيحية؛
- تقاسم معلومات متناسقة وملخصة تم التأكد من صحتها تهم الإنجازات المحققة في إطار العقد؛
- الرؤية الإستراتيجية : تشمل رؤية للمستقبل المنشود وآفاق المنشآت والمؤسسات العامة و تقترح إطارا للعمل متقارب ومتناسق. تعتبر الرؤية الإستراتيجية نقطة انطلاق عملية التخطيط. ويجب أن تنبثق من الإستراتيجية التي سطرت من قبل المنشآت والمؤسسات العامة توافقا مع المهام المسندة إليها من قبل السلطة الوصية أو الإستراتيجية القطاعية المتعلقة بها.