مذكرة نهائية حول الفاعل العمومي

في إطار تطوير خارطة البرامج المضبوطة لكل وزارة وعملا على تنزيلها ووضعها حيز التنفيذ الفعلي وضبط المسؤوليات في تحقيق أهدافها، نقترح عليكم ضمن هذه المذكرة شروط ومعايير موضوعية مستمدة من الإطار التونسي وبالاستناد إلى بعض تجارب المقارنة بما يمكن الوزارات من تحديد قائمة الفاعلين العموميين في تحقيق السياسات العمومية.

وتتمحور هذه المذكرة حول:

- تعريف الفاعل العمومي
- معايير تصنيف الفاعلين العموميين
- اجراءات تنظيم العلاقة بين الفاعلين العموميين وسلطة الإشراف
- قواعد خاصة بالفاعلين العموميين

تعريف الفاعل العمومي:

الفاعل العمومي هو كل هيكل يؤدي خدمة ذات صبغة عمومية وغير خاضع لمجلة المحاسبة العمومية (مثال منشأة عمومية، مؤسسة عمومية ذات صبغة غير إدارية، جمعية....) ويساهم في تحقيق سياسة عمومية أو أكثر على مستوى مهمة واحدة كما يتلقى تمويل من ميزانية الدولة بشكل مباشر أو غير مباشر.

معايير تصنيف الفاعل العمومي:

تنقسم معايير تصنيف الفاعل العمومي إلى ثلاث أنواع كما يلي:

1- معايير مرتبطة بالنشاط:

- قيام الهيكل بتقديم خدمة أو خدمات ذات صبغة عمومية
- مساهمة الهيكل في تنفيذ سياسة عمومية محددة أو أكثر وتحقيق أهدافها

⟸ لا يمكن تصنيف الهيكل كفاعل عمومي إلا في صورة استجابته لهذين المعيارين بصفة تراكمية (critères cumulatifs)

2- معايير مالية:

- مساهمة الدولة في رأس مال الهيكل بنسبة تتجاوز 50 % (تعتبر مساهمة مؤسسة عمومية لا تكتسي الصبغة الإدارية أو منشأة عمومية في رأس مال مؤسسة أخرى مساهمة الدولة)

- تمتع وتلقي الهيكل لأموال عمومية (في شكل منح أو تمويلات مباشرة أو غير مباشرة أو دعم)
- تصرف الهيكل في جزء من ملك الدولة عن طريق لزمة أو وضع على الذمة
- قيمة الدعم العمومي المباشر المسندة للهيكل تمثل نسبة هامة من ميزانية البرنامج أو البرامج المعنية

⟸ **لا يمكن تصنيف الهيكل كفاعل عمومي إلا في صورة توفر معيار واحد على الأقل من جملة المعايير المالية (critères alternatifs)**

3- معايير مرتبطة بالإشراف:

- تدخل الدولة في وضع التوجهات الإستراتيجية للهيكل
- قيام الدولة بنوع من الرقابة على الهيكل (رقابة مباشرة، مهمات تفقد...) أو وجود ممثل للدولة في هياكل الحوكمة (مجلس الإدارة .....)

⟸ **لا يمكن تصنيف الهيكل كفاعل عمومي إلا في صورة توفر هذه هذين المعيارين بصفة تراكمية (critères cumulatifs)**

حتى يتم تصنيف هيكل ما كفاعل عمومي يجب أن تتوفر فيه الثلاث معايير المذكورة أعلاه بصفة تراكمية ووفقا للقواعد المحددة بشأن كل نوع من هذه المعايير

اجراءات تنظيم العلاقة بين البرامج العمومية والفاعلين العموميين المتدخلين في تنفيذها وتحقيق أهدافها

يتم من خلال هذه الفقرة تحديد مجموعة من القواعد والآليات التي تساهم في تنظيم وضبط العلاقة بين رئيس المهمة ورئيس البرنامج والفاعلين العموميين المتدخلين في تنفيذ البرنامج وتحقيق أهدافه.

1- تعزيز دور وزارات الإشراف:

- مناقشة وضبط الأهداف ومؤشرات الأداء والنشاط الخاصة بالفاعل العمومي في تناغم مباشر مع أهداف البرنامج أو البرامج التي يرجع إليها بالنظر وذلك على المدى المتوسط
- ضبط المنح والاعتمادات المبرمج إسنادها للفاعل العمومي على المدى المتوسط
- التحليل السنوي لنتائج المؤشرات المضبوطة مقارنة بالأهداف المرسومة والمنوطة بعهدة الفاعل العمومي
- تقييم النتائج المحققة من طرف الفاعل العمومي على المدى المتوسط.

كما يقترح في هذا الإطار تفعيل الدور القيادي والاستراتيجي للمهمة وإحداث هيكل إداري (في صورة عدم وجوده حاليا) يعنى مباشرة بالتنسيق والتواصل المباشر مع جميع الفاعليين العموميين في تحقيق أهداف البرامج العمومية للمهمة على أن يتولى هذا الهيكل التنسيق المباشر بين رؤساء البرامج وتنظيم حوار التصرف مع الفاعلين العموميين.

2- تنظيم دور الإشراف على الفاعليين العموميين:

باعتبار رئيس البرنامج هو المسؤول الأول على تنفيذ السياسة العمومية موضوع البرنامج فإنه يستحسن:

- استشارة رئيس البرنامج أو رؤساء البرامج عند تعيين المسوؤلين الأولين على رأس الفاعلين العموميين المنضوين ضمن خارطة برامجهم كل ما أمكن ذلك
- استشارة رئيس البرنامج أو رؤساء البرامج في تعيين ممثلي وزارة الإشراف بهياكل حوكمة الفاعلين العموميين المنضوين ضمن خارطة برامجهم

3- تأطير مسؤولية الفاعل العمومي في تحقيق السياسة العمومية:

باعتبار أن الفاعل العمومي يلعب دورا أساسيا في تحقيق السياسات العمومية للدولة فإن تأطير علاقته بالسياسات العمومية يتم من خلال:

- إبرام عقد أداء على المدى المتوسط بين الفاعل العمومي وسلطة الإشراف مع التشريك المباشر لرؤساء البرامج العمومية المعنيين عند مناقشته والمصادقة عليه. ويحدد هذا العقد المساهمة الفعلية والأنشطة الموكولة بعهدة الفاعل العمومي قصد وضع السياسة العمومية حيز التنفيذ وتحقيق أهدافه. ويمضى هذا العقد من طرف وزير الإشراف ورئيس الفاعل العمومي
- توجيه رسالة أهداف سنوية من طرف رئيس البرنامج إلى رئيس الفاعل العمومي تحدد فيها جملة الأهداف والتدخلات المنوطة بعهدته
- رئيس الفاعل العمومي مدعو للحضور شخصيا في اجتماعات حوار التصرف ووفقا للرزنامة المضبوطة في الغرض
- إدراج بطاقات خاصة بالفاعلين العموميين ضمن ملاحق المشاريع السنوية للأداء التي تلخص دور كل فاعل عمومي والأهداف المنوطة بعهدته بالتوازي مع الاعتمادات المحالة إليه في صورة تمتعه بتمويلات

رئيس البرنامج غير مطالب بالتعامل سنويا مع كافة الفاعلين العموميين المدرجين بخارطة برنامجه على أساس ما سبق بيانه بل أنه انطلاقا من أولويات البرنامج والأهداف المعلن عنها على المدى المتوسط يتولى تحديد واختيار الفاعلين العموميين المتدخلين في تحقيقها فحسب.

قواعد خاصة بالفاعلين العموميين :

- **الفاعل العمومي لا يمكن اعتباره برنامج فرعي أو وحدة عملياتية** في إطار التنزيل العملياتي للبرامج العمومية. مع العلم أنه حتى في صورة وجود بعض البرامج العمومية التي تجسد بصفة كلية من طرف الفاعل العمومي فإنه يتم في هذه الحالة إحداث برنامج فرعي على المستوى المركزي يتولى قيادة التنفيذ الفعلي للسياسة العمومية وفي هذه الحالة يمكن لرئيس البرنامج أن يتولى بنفسه قيادة هذا البرنامج الفرعي
- الفاعل العمومي يلحق مباشرة ببرنامج عمومي وليست له أي علاقة بالبرامج الفرعية على مستوى البرنامج سوى تبادل المعطيات
- الفاعل العمومي يمكن أن يلحق في نفس الوقت ببرنامج أو أكثر في صورة مساهمته في تحقيق أكثر من سياسة عمومية على مستوى مهمة واحدة.