UNIVERSITÉ SIDI MOHAMED BEN ABDELLAH DE FES
FACULTÉ DES SCIENCES JURIDIQUES, ÉCONOMIQUES, ET SOCIALES

جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس
كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية

مركز الدراسات في الدكتوراه: العلوم القانونية والسياسية

مختبر البحث: الدراسات الدستورية والمالية والتنموية

أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام

في موضوع:

القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية ورهان تحديث التدبير العمومي بالمغرب

إعداد الطالب:
محمد وديجى

إشراف الأستاذة:
الدكتورة فضمة توفيق

أعضاء لجنة المناقشة:

الدكتورة فضمة توفيق	أستاذة التعليم العالي بكلية الحقوق بفاس	**رئيسة ومشرفة**
الدكتور التهامي بن احدش	أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بفاس	**مقررا**
الدكتور أحميدوش مدني	أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بفاس	**مقررا**
الدكتور عبد الرحمان حداد	أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بمكناس	**مقررا**
الدكتور حسن محداش	أستاذ مؤهل بالمدرسة العليا للتكنولوجيا بخنيفرة	**عضوا**

السنة الجامعية: 2020-2021

مقدمة

انتشر عبر العالم منذ ثمانينيات القرن العشرين نموذج للقطاع العام يتميز بتبني آليات السوق والمنافسة وطرق التدبير الخاصة بالقطاع الخاص، وكان الهدف من هذه التدابير هو جعل الإدارة العمومية أكثر قابلية للاستجابة للمطالب السياسية والاجتماعية وتقديم حلول لعجز الميزانية[1]. ذلك أن الإصلاحات التي مست البنيات المؤسساتية والتنظيمية والتدبيرية للقطاع العام، وخصوصا المرتبطة بنظام التدبير العمومي، زادت من حدة الاهتمام بوضعية الخدمة العمومية.

إن الفلسفة الكامنة وراء هذه التغييرات الهيكلية والتدبيرية فرضتها بشكل كبير اعتبارات اقتصادية بالأساس، هذه الإكراهات الاقتصادية دفعت بالمنظرين وأصحاب القرار السياسي إلى إدخال منطق السوق في سير عمل الخدمات العمومية وتقنينها.

وارتباطا بذلك، ترتكز عملية تحديث الدولة على إصلاح المالية العامة كونها تشكل مدخلا إلى تحقيق الحكامة الجيدة، وينصب الاهتمام بصورة أساسية على الميزانية العامة لأنها الأداة الرئيسية التي تمكن الحكومات من تطبيق السياسات المقررة، وذلك من خلال إعادة توزيع الموارد بشكل يتوافق مع أهدافها.

ولميزانية الدولة ثلاثة أبعاد أساسية، تتوزع بين المالي والاقتصادي والاجتماعي: من جهة أولى، يتعلق الأمر بضمان التدبير الأمثل للموارد المالية المحدودة بطبيعتها، ومن أجل تحقيق أهداف السياسة الحكومية عبر توزيع ناجع للاعتمادات المالية وفق سلم أوليات محدد مسبقا.

وتتوخى الميزانية ثانيا تحقيق أهداف ماكرو اقتصادية تتعلق بتحسين المؤشرات العامة للاقتصاد الوطني، عبر تشجيع خلق الثروات، وبالتالي الرفع من نسب النمو المحققة، وضمان استدامتها في الزمان في تلازم وترابط بين الاختيارات الآنية، وتلك المهيكلة البعيدة المدى.

---

[1]– حسن أحجيج: "التدبير العمومي الجديد شركات الدولة بين قيم الخدمة العمومية وقيم المقاولة"، منشورات مركز الدراسات والأبحاث الإنسانية – مدى–، الطبعة الأولى، 2017، ص. 16.

ثالثا، تتكفل الميزانية بتوزيع الثروات الوطنية وفق نسق يضمن الإنصاف، والسعي للتقليص من حجم الفوارق الاجتماعية والمجالية، وحتى تلك المرتبطة بالنوع الاجتماعي. هذه الأهداف تبقى مترابطة فيما بينها بالنظر إلى كون تحقيق بعد من الأبعاد الثلاثة، يستوجب في الآن ذاته الأخذ بعين الاعتبار إمكانيات وحدود الأبعاد الأخرى[2].

إن الميزانية ليست مجرد أرقام وبيانات مالية جامدة تعمل على تلبية حاجات عامة محايدة، بل إنها تعبر في الواقع العملي عن الاختيارات والتوجهات العمومية في الميادين الاقتصادية والاجتماعية، وبذلك فإنها تكون بجانبيها الإنفاقي والإيرادي أداة مالية أساسية في التدبير الاقتصادي العام، وتحتفظ بالنتيجة بعلاقات وثيقة الصلة بمختلف الأدوات المالية العمومية وتشكل من خلالها عنصرا أساسيا في التدبير الاقتصادي والمالي للدولة[3].

وتواجه الميزانية في معظم الدول النامية وبدرجات متباينة العديد من الصعوبات ترتبط بحاجتها الشديدة إلى التوسع في النفقات العامة، وذلك لما تفرضه متطلبات التنمية في هذه الدول[4]، حيث لازالت الدولة تعتبر قاطرة للتنمية، وذلك بسبب ضعف البنيات التحتية والتجهيزات الأساسية أو انعدامها في كثير من الحالات.

وبالفعل فقد أصبحت الدولة تواجه صعوبات متعددة تحد من قدرتها على الاستجابة لمتطلبات التأهيل الاقتصادي، وتدارك العجز الاجتماعي، فأمام تعدد التحديات التي تواجه المالية العمومية بكيفية شبه قارة ودائمة، أصبح هامش الحرية الذي تتوفر عليه الدول في المجال المالي يتضاءل باستمرار، حيث أصبحت هذه الأخيرة تواجه ضغوطات متعددة عند

---

[2]– عثمان كاير: "مبادئ ومقاربات في تقييم السياسات العمومية"، منشورات "شباب من أجل الديمقراطية"، الذي أطلقته جمعية "الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان"، بشراكة مع "صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية"، أبريل 2014، ص. 53.

[3]– سعيد جفري: "تدبير المالية العمومية بالمغرب"، مطبعة أوماكراف، الطبعة الأولى، 2009، ص. 211.

[4]– فليح خلف: "مدخل إلى المالية العامة"، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2017، ص. 325.

اتخاذ القرارات ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي بحكم ما يفرضه هاجس التوازنات من إكراهات[5].

كل هذه الاختلالات حالت دون تحقيق الميزانية لوظيفتها التنموية، هذا فضلا عن التطورات العالمية المتسارعة بفضل العولمة، إضافة إلى التزام المغرب بتطبيق اتفاقيات الشراكة والتبادل الحر مع شركائه، وانفتاح الاقتصاد الوطني على محيطه الدولي الذي يتسم اقتصاده بشراسة المنافسة.

وفي هذا المضمار، تطرح أهمية وضرورة تصور سياسة مالية تكون فعلا في خدمة السياسات العمومية، إذ أن المالية العمومية هي وسيلة وأداة لتحقيق التنمية الوطنية الشاملة بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية، وبآثارها الإيجابية وحصيلتها لفائدة المواطنين ولصالح التماسك المجتمعي والتضامن الاجتماعي على قاعدة توزيع ثمار التنمية[6].

وتجدر الإشارة إلى أن مجموعة من الدول الديمقراطية أطلقت خلال التسعينات من القرن الماضي سلسلة من الإصلاحات الميزانية الرامية إلى مصاحبة تطلعات دافعي الضرائب من المواطنين الطامحين إلى الشفافية وتشديد مراقبة النفقات العمومية وتحسين تدبيرها. هذا الأمر أدى إلى إعطاء تعريف جديد للأداء العمومي مع إدخال مفهوم جديد وهو الأداء الناجع[7]. وتم حصر الأهداف المسطرة لهذه الإصلاحات في ثلاثة توجهات رئيسية[8]:

---

[5]– نجيب جيري: "إصلاح التدبير المالي بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 104، ماي – يونيو 2012، ص. 146.

[6]– مصطفى الكثيري: "تأملات في التغيير والإصلاح بالمغرب"، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 2002، ص. 265.

[7]– تقرير برلماني حول إصلاح القانون التنظيمي للمالية، من أجل برلمان فاعل في إصلاح الميزانية، مؤسسة عبد الرحيم بوعبيد، يناير 2011، ص. 83.

[8]– المنتصر السويني: "الدستور المالي والنموذج التدبيري الجديد بالمغرب"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2019، ص. 7.

- يسعى الهدف الأول إلى التحكم في النفقات العمومية وفي العجز العمومي.

- يتمثل الهدف الثاني في تحسين نوعية الخدمات العمومية وتجويد فعالية السياسات العمومية، وغايته إدماج مفهوم الفعالية في الفعل الإداري، وبالتالي شكل الأساس في القيام بإصلاحات موجهة نحو النتائج، ما يعني توجيه الإصلاحات نحو تحديث طرق التدبير عبر خلق الوكالات، أو من خلال ترسيخ مسؤولية المدبرين وتحديث تقنيات تدبير الاعتمادات.

- الهدف الثالث من هذه الإصلاحات الدولية، هو جعل الفعل الإداري شفافا أكثر، ما يعزز المراقبة الديمقراطية على التدبير العمومي، عبر التقارير حول النتائج المحصل عليها، وكذلك مفهوم المساءلة بإعادة تحديد مسؤولية المقررين العموميين والمدبرين.

لقد استهدفت هذه الإصلاحات التي تم تبنيها في مجموعة من التجارب الدولية فعالية نظام التدبير العمومي، ولم تشمل فقط تحديث التدبير العمومي، بل إصلاح الدولة وكل ما يتعلق بتغيير الهياكل والعمليات الإدارية، والتي يكون الهدف منها تحسين التدبير.

وفي إطار هذه الظرفية الدولية التي اتسمت بإصلاحات على مستوى التدبير العمومي من أجل تحسين فعالية السياسات العمومية، قامت الحكومة المغربية في بداية الألفية الثالثة بإطلاق مسار لتحديث التدبير العمومي وتحسين النفقات العمومية من أجل ضمان نجاعة الأداء العمومي.

وفي هذا السياق، تم اتخاذ مجموعة من التدابير منذ سنة 2001 من أجل تحسين الإطار الميزانياتي، حيث تم وضع مجموعة من المراسيم والنصوص الإدارية في هذا الشأن تتمثل في إرساء تدبير ميزانياتي مرتكز على النتائج من خلال مراجعة الشكل الذي يقدم فيه نص الميزانية عبر إعادة النظر في الفقرات وإدخال الترتيب الذي يعتمد الجهات. ثم تجميع الاعتمادات على مستوى الفقرة الميزانية، ووضع منهجية للمتابعة وتقييم الأداء من خلال دليل منهجي.

وكذلك تحسين البرمجة المتعددة السنوات من خلال وضع إطار النفقات على المدى المتوسط، ومتابعة عدم تمركز الميزانية والنهوض بالشراكات، وتحديث وإصلاح نظام المراقبة وتكييفه مع منطق النجاعة، ثم استعمال نظام معلوماتي من أجل تدبير مندمج للنفقات العمومية.

إن كل هذه الإجراءات التنظيمية والإدارية تروم تحديث العمل الإداري والمالي وتبسيط المساطر وتقليص الآجال، ولم يتعد الأمر ذلك ليصبح جزءا من إصلاح جذري وحقيقي لطرق تدبير المالية العمومية، والذي يتطلب تحقيق شروط قانونية وتنظيمية وعملية، وتحديد فلسفة واضحة تؤطر عملية الإصلاح ذاتها، إضافة إلى تحديد المحاور الأساسية لهذا الإصلاح وطرق تنزيله العملي.

وإذا كانت هذه التدابير قد اتخذت من طرف الإدارة بهدف الوصول إلى نظام للتدبير قائم على النتائج، فإن ذلك لم يتحقق بسبب مجموعة من النقائص تتمثل في اعتماد هذه المقاربة في ظل استمرار إطار تقليدي ومحاسبي للمالية العمومية عاجز عن إعادة هيكلة ميزانية الدولة، وكذلك استمرار الخلل في التوازن بين الحكومة والبرلمان في المجال المالي يضعف من أثر هذه المقاربة على أرض الواقع، في ظل القيود المفروضة على السلطة التشريعية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، ضعف الرقابة البعدية والمحاسبة على نتائج التدبير يفشل الرهان على إمكانية تحسين التدبير المالي المرتكز على النتائج[9].

أضف إلى ذلك عدم انفتاح المقاربة الجديدة المرتكزة على النتائج على الآليات الحديثة للتدبير من قبيل المحاسبة التحليلية، ومراقبة التدبير، ولوحات القيادة الذي أفضى إلى ضعف الحصيلة التدبيرية للمقاربة المذكورة.

---

[9]– فؤاد بلحسن: "تدبير الاعتمادات المرتكز على النتائج بالمغرب"، المطبعة الأورومتوسطية للمغرب، فاس، الطبعة الثانية، 2014، ص. 20.

لقد ظل هذا الإصلاح فقط في إطار الإجراءات الإدارية، وتم تنزيله بمعزل عن كل إجراء تشريعي، وكان يفترض أن تشكل المحاور المتعلقة بالمقاربة الجديدة للميزانية المرتكزة على النتائج، أسس وأركان إصلاح القانون التنظيمي للمالية. إن سن إصلاح من هذا الحجم من طرف الإدارة وموجه إلى الإدارة لا يمكنه أن يؤدي إلى نتائج إيجابية[10].

وبالنظر إلى أن تلك الإجراءات التي توخت إصلاح تدبير المالية العمومية ظلت ضيقة وعاجزة عن تأطير التغيرات التي تعرفها المالية العمومية، فضلا عن عدم تناسب القانون التنظيمي رقم 7.98 لقانون المالية مع التحولات الدولية والوطنية، فقد قام المشرع المغربي بإصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية، وذلك استجابة لمتطلبات السياق الدولي والوطني.

- **التحديد المفاهيمي:**

إن القوانين التنظيمية هي مجموعة من القوانين التي يضفي عليها الدستور صفة القوانين التنظيمية، والتي يصوت عليها البرلمان وفق إجراءات خاصة مغايرة لتلك المتبعة في وضع وتعديل القوانين العادية. وتصنف هذه القوانين في منزلة موالية بعد الدستور الذي يسمو على جميع أصناف التشريعات[11].

وتعتبر مسطرة سن القوانين التنظيمية أكثر تعقيدا من القوانين العادية، والمتمثلة حسب الفصلين 85 و132 من دستور 2011 في عدم جواز التداول في مشاريع ومقترحات هذه القوانين إلا بعد مرور عشرة أيام على إيداعها لدى مكتب مجلس النواب، علاوة على أنه لا يتم إصدار الأمر بتنفيذ القوانين التنظيمية إلا بعد قرار المحكمة الدستورية بمطابقتها للدستور.

---

[10]– تقرير برلماني حول إصلاح القانون التنظيمي للمالية، من أجل برلمان فاعل في إصلاح الميزانية، مؤسسة عبد الرحيم بوعبيد، مرجع سابق، ص. 85.

[11]– خالد بهالي: "الحمولة القانونية للقوانين التنظيمية، القانون التنظيمي للمالية كنموذج"، مجلة دفاتر الحكامة، العدد 2، دجنبر 2015، ص. 171.

ويلاحظ من خلال المراجعة الدستورية الأخيرة توسيع مجالات القوانين التنظيمية، فدستور 1996 نص على تسعة قوانين تنظيمية، في حين زاد دستور 2011 في عدد المجالات التي أسند فيها الاختصاص لهذا النوع من القوانين ليبلغ عددها تسعة عشر قانون تنظيمي[12].

وعليه، فإن القانون التنظيمي لقانون المالية يعد من أهم القوانين التنظيمية في الدستور المغربي، وبالتالي يشكل وثيقة أساسية ومحددة لمختلف جوانب القانون المالي، عبر تحديد موضوع ومحتوى قانون المالية، والتنصيص على مسطرة كيفية تقديمه وإجراءات دراسته والتصويت عليه، وقواعد تنفيذه وتصفيته، مع إضفاء طابع الشفافية والحكامة على مستوى التدبير المالي والعمومي، واعتبارا لهذه الأهمية أطلق عليه فقهاء المالية العامة بالدستور المالي.

ويجب أن يتضمن القانون التنظيمي للمالية كافة القواعد المتعلقة بإعداد قوانين المالية والمسؤوليات المتعلقة بذلك، وبكيفية التقديم أمام السلطة التشريعية وطرق الدراسة والوثائق المرفقة، وكذا بالقواعد المتعلقة بتنفيذ قوانين المالية ودور البرلمان على مستوى تتبع هذا التنفيذ، ثم المناقشة البعدية لفعالية ونجاعة التدبير بناء على تقارير الأداء والفعالية.

وأما التدبير العمومي فيقصد به مجموع العمليات والتقنيات والآليات والخطط الإجرائية التي يعتمد عليها المدبر لتنفيذ المشاريع، وذلك انطلاقا من كفايات معينة واعتمادا على موارد ووسائل محددة، مادية أو غير مادية، لبلوغ أهداف مسطرة. وعليه فإن التدبير وسيلة ناجعة لصنع القرار، ونمط جديد في التنظيم والإدارة؛ تنظيم الموارد المتاحة من أجل تحقيق الفعالية في إدارة الأنشطة والمشاريع[13].

---

[12]– خالد بهالي، مرجع سابق، ص. 171.

[13]– رضوان زهرو: "في الاقتصاد والتدبير أسس ومفاهيم"، منشورات مسالك، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، طبعة 2015، ص. 212.

أضف إلى ذلك، فالتدبير العمومي يجمع بين المتطلبات العامة للكفاءات التي تتوفر عليها مؤسسات القطاع الخاص وشروط القطاع العام من قبيل احترام مبادئ الخدمة العمومية وحسن استخدام الأموال العامة والشفافية. فضرورة احترام العناصر والشروط السابقة هو الذي يجعل هذا التفكير التدبيري الجديد يظهر خلافا لما كانت عليه الإدارة التقليدية[14].

وعليه، إن التدبير العمومي يمثل نوعا من التسوية بين المطلب الجديد المتمثل في الفعالية والتمسك بخصوصية التسيير العمومي، شأنها شأن الشركات والمؤسسات الخاصة، بحيث يجب على الإدارة أن تدبر بطريقة أفضل الوسائل والإمكانيات المخولة لها، لكن يجب تثمين الفعالية أولا مقارنة مع درجة تحقيق الأهداف المحددة وليس ارتباطا فقط بالمردودية المالية. وبعبارة أخرى يمكن القول، إن التدبير العمومي يهدف إلى تحسين التنافسية العمومية من خلال السماح للإدارة بالوصول إلى تحقيق الأهداف المرسومة لها بأقل تكلفة[15].

وقد تزامن ظهور التدبير العمومي الحديث مع أزمة مشروعية القطاع العام في الدول الغربية، وكانت وظيفته تنطوي على طابع البحث عن المشروعية. ويقترح نظاما جديدا يقوم على الفعالية والنجاعة التي تؤسس عقلانية عمل الإدارة، وتقوي مشروعيتها. وبرز كحل لمواجهة أزمة المشروعية الإدارية في الدول الديمقراطية[16].

- **الإطار التاريخي:**

مع إقرار أول دستور للمملكة المغربية سنة 1962، صدر أول قانون تنظيمي للمالية في التاسع من نونبر 1963[17]، واعتبر هذا القانون التنظيمي بمثابة أول دستور مالي للدولة. فلقد أقر الترابط بين قوانين المالية والمخططات المعتمدة من طرف البرلمان، كما أكد الفصل بين القواعد والمبادئ الميزانياتية والمالية وتلك المتعلقة بنظامي المحاسبة والصفقات العمومية.

---

[14]– نوال الهناوي: "التدبير العمومي الجديد"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاجتماعية، الرباط أكدال، السنة الجامعية: 2008–2009، ص. 23.

[15]– علي الحنودي: "دراسة السياسات العمومية"، طباعة RIVE IMPRIMERIE، تطوان، طبعة 2016، ص. 65.

[16]– عماد أبركان: "التدبير العمومي الترابي بالمغرب وإشكالية النخب السياسية"، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة الفقه الإداري، العدد السادس، 2018، ص. 86.

[17]– الظهير الشريف رقم 1.63.326 الصادر في 21 جمادى الثانية 1383 (9 نونبر 1963) بشأن القانون التنظيمي للمالية لسنة 1963، الجريدة الرسمية عدد 2664 الصادرة بتاريخ 28 جمادى الثانية 1383 (15 نونبر 1963).

عقب الإعلان عن حالة الاستثناء سنة 1965، تم حل البرلمان وتمت العودة للميزانيات دون ترخيص برلماني[18].

وارتبط إصدار القانون التنظيمي للمالية لسنة 1970 بدستور سنة 1970[19]، ولم يحد عن الإطار العام الذي حدده وضعه القانون التنظيمي لسنة 1962 إلا في بعض التعديلات الشكلية، كما أن تراجع دستور 1970 عن نظام الثنائية المجلسية فرض ملاءمة القانون التنظيمي للمالية مع هذا المقتضى.

وإثر وضع دستور 1972 تم اعتماد القانون التنظيمي للمالية لسنة 1972[20]، وقد شكل تحولا جذريا في بنية قوانين المالية في المغرب، وهو التحول الذي يتجلى بالأساس في كونه أطر تنظيم قوانين المالية إلى غاية التعديل الأساسي الذي تم سنة 1998. وفي ظل هذا القانون التنظيمي تمت عمليا بلورة قيام السلطة التشريعية بأدوارها التي يخولها لها الدستور فيما يخص التشريع المالي، حيث إن التجربة البرلمانية (1977 – 1983) تعتبر أول تجربة كاملة في تاريخ الممارسة البرلمانية المغربية[21].

وخضع القانون التنظيمي لسنة 1972 لمجموعة من التعديلات، ففي سنة 1981 تم تغيير الفقرة الأولى من الفصل الثاني منه بتغيير فقرتها الأولى وتحديد كيفية التصويت على المداخيل، وكان ثاني تعديل سنة 1989 بتغيير الفصل 22، حيث نص على جواز تغيير المبالغ المرصدة في الفصول والفقرات داخل أبواب الميزانية المتعلقة بنفقات الاستثمار بمراسيم يقترحها الآمرون بالصرف المعنيون بعد استشارة وزير المالية.

---

[18]– سي محمد البقالي: "الكتلة الدستورية للمالية العمومية"، مطبعة البصيرة، الرباط، الطبعة الأولى، 2017، ص. 12.

[19]– الظهير الشريف رقم 1.70.207 بتاريخ فاتح شعبان 1390 (3 أكتوبر 1970) بشأن القانون التنظيمي للمالية لسنة 1970، الجريدة الرسمية عدد 3022 مكرر بتاريخ 5 أكتوبر 1970، ص. 2415.

[20]– الظهير الشريف رقم 1.72.260 بتاريخ 9 شعبان 1392 (18 شتنبر 1972)، بشأن القانون التنظيمي للمالية لسنة 1972، الجريدة الرسمية عدد 3125 بتاريخ 20 شتنبر 1972، ص. 2379.

[21]– عبد الله امعاشو، فاطمة المحافظ: "لمحة تاريخية عن مسار القوانين التنظيمية للمالية بالمغرب"، الأبحاث والدراسات الصادرة عن مكتب تحليل الميزانية، مجلس المستشارين، مكتب تحليل الميزانية، يناير 2008، ص. 12.

وفي سنة 1983، هم التعديل أساسا الفصل 20، حيث تم تغيير الفقرة الأولى من هذا الفصل بما يجيز فتح اعتمادات إضافية بمرسوم يتخذ باقتراح من وزير المالية في حالة الاستعجال وعند وجود ضرورة ملحة تفرضها المصلحة الوطنية، غير أنه ينبغي أن يودع حالا أو عند افتتاح أقرب دورة لمجلس النواب مشروع قانون يعدل القانون المالي[22].

كما تم كذلك تعديل القانون التنظيمي لسنة 1972 سنة 1995 باستفتاء شعبي، وقضى بتتميم الفصل الأول مكرر منه على أساس أن السنة المالية تبتدئ في فاتح يوليوز من كل سنة وتنتهي في 30 يونيو من السنة الموالية، أي الانتقال للعمل بالسنة الفلاحية عوض السنة المدنية[23].

بعد ربع قرن من الممارسة في ظل القانون التنظيمي للمالية لسنة 1972، وبعدما جاءت التعديلات الدستورية لسنة 1996 بمقتضيات جديدة على رأسها إعادة هيكلة المؤسسة البرلمانية، وأساسا الرجوع لنظام الثنائية المجلسية، أصبح ضروريا العمل على تغيير القانون التنظيمي لقانون المالية سنة 1998[24]، وفق نظرة جديدة في تدبير المالية العمومية بما يجعلها تتماشى مع التحولات التي جاء بها الدستور، وبما يفعل مقاصد التنمية المستدامة.

وكان أبرز ما جاء به القانون التنظيمي للمالية لسنة 1998 هو إرجاع مفهوم التخطيط وإحلاله مكان البرامج الاقتصادية والاجتماعية المتكاملة التي سبق أن جاء بها تعديل 1995، وتوضيح المبادئ الأساسية المتعلقة بالميزانية، والتنصيص على أن مشروع قانون المالية يشفع بتقرير يعرض الخطوط العريضة للتوازن الاقتصادي والمالي، بالإضافة إلى ملاءمة آجال وإجراءات الإيداع والدراسة والتصويت على مشروع القانون المالي من طرف البرلمان بما

---

[22]– عبد الله امعاشو، فاطمة المحافظ: "لمحة تاريخية عن مسار القوانين التنظيمية للمالية بالمغرب"، مرجع سابق، ص. 13.

[23]– الظهير الشريف رقم 1.95.226 بتاريخ 29 نونبر 1995 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 29.95 القاضي بتغيير الظهير الشريف رقم 1.72.260 بتاريخ 18 شتنبر 1972 بشأن القانون التنظيمي للمالية، الجريدة الرسمية عدد 4335 بتاريخ 29 نونبر 1995.

[24]– الظهير الشريف رقم 1.98.138 الصادر في 7 شعبان 1419 (26 نونبر 1998) بشأن القانون التنظيمي رقم 7.98 لقانون المالية، الجريدة الرسمية عدد 4644 بتاريخ 14 شعبان 1419 (3 دجنبر 1998)، ص. 3297.

يتماشى ونظام المجلسين، وكذلك تحسين شروط تدبير المالية العامة، واستبعاد إحداث ميزانيات ملحقة جديدة، وأيضا ترشيد تدبير الحسابات الخصوصية للخزينة وتقليصها.

وفي سنة 2000، سيخضع القانون التنظيمي رقم 7.98 لتغيير وتتميم عبر القانون التنظيمي رقم 14.00 بتاريخ 19 أبريل 2000[25]، قانون يتضمن ثلاث مواد يمكن تصنيف أحكامها إلى صنفين، منها ما يرتبط بإعادة تحديد السنة المالية ومنها ما يتعلق بمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة.

وبعد صدور دستور 2011[26]، جاء القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13، الصادر في الثاني من شهر يونيو 2015[27]، غير أن الخصوصية المميزة لهذا القانون هو أن الأحكام التي تضمنها لن تدخل حيز التطبيق إلا بالتدريج. فالمادة 69 منه تنص على أن سريانه التام لن يتحقق حتى سنة 2020.

وقد ارتكز إصلاح القانون التنظيمي للمالية لسنة 2015 على ثلاثة محاور أساسية: المحور الأول يروم تحسين نجاعة أداء المالية العمومية، أما المحور الثاني فيتوخى تعزيز المبادئ والقواعد المالية وتقوية شفافية المالية العمومية، في حين يهدف المحور الثالث إلى تقوية رقابة البرلمان على المالية العمومية.

ويتضح أن العديد من مستجدات القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية مستوحاة بشكل كبير من نظيره الفرنسي، لكن هذا لا يمنع من الإقرار بإدراك المشرع المغربي لأهمية

---

[25]– الظهير الشريف رقم 1.00.195 الصادر في 14 من محرم 1421 (19 أبريل 2000) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14.00 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 7.98 لقانون المالية. الجريدة الرسمية عدد 4788 بتاريخ 20 أبريل 2000، ص. 903.

[26]– الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011)، ص. 3600.

[27]– الظهير الشريف رقم 1.15.62 الصادر في 14 من شعبان 1436 (2 يونيو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية. الجريدة الرسمية عدد 6370 بتاريخ فاتح رمضان 1436 (18 يونيو 2015)، ص. 5810.

إصلاح المالية العمومية من أجل مواكبة التطورات التي يشهدها المغرب، ومسايرة المقتضيات الدستورية في مجال تدبير المالية العمومية، وكذا في ظل سياق دولي يعرف العديد من التحولات التي تلتزم وتشترط شفافية ومصداقية ونجاعة النشاط العمومي بصفة عامة، والتدبير المالي العمومي بصفة خاصة[28].

ويشكل إصلاح القانون التنظيمي للمالية خيارا استراتيجيا ورهانا أساسيا بالنسبة للمغرب، بغية التوفر على مالية عصرية تتسم بالفعالية والنجاعة والشفافية، ومؤهلة لمواكبة التغيرات ورفع التحديات التي تواجه التنمية، بحيث يفترض إنشاء دستور مالي يستجيب لمتطلبات التدبير المالي الحديث، مسايرا بذلك النهج الذي تسير عليه مختلف الدول المتقدمة والاستجابة أكثر فأكثر لمتطلبات التنمية، عن طريق التركيز على الفعالية والمردودية وتقديم الحساب وتقييم السياسات العمومية.

- **أهمية الموضوع:**

إن موضوع القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية ورهان تحديث التدبير العمومي بالمغرب يستمد أهميته البالغة من الدور الحيوي لميزانية الدولة في تصريف السياسة الحكومية في كل المجالات، فالميزانية تعد أهم أداة بيد الحكومة لبلوغ أهدافها التنموية، وهي بذلك تشكل ترجمة وفية لتوجهاتها، بحيث تعكس السياسة الاقتصادية والاجتماعية المنتهجة، والأولويات المقررة من خلال الاعتمادات المرصودة بالإضافة للمجهود المالي للدولة في تدبير الشأن العام وتنفيذ السياسات العمومية.

وانطلاقا من كون القانون التنظيمي للمالية يعد المصدر الثاني لقوانين المالية بعد الدستور الذي يعتبر المرجعية القانونية الأولى المحددة للأحكام المتعلقة بتدبير المالية العامة، فإن هذه

[28]– تقرير برلماني حول إصلاح القانون التنظيمي للمالية، من أجل برلمان فاعل في إصلاح الميزانية، مؤسسة عبد الرحيم بوعبيد، مرجع سابق، ص. 85.

الأهمية تجعل الدراسة في مضمون القانون التنظيمي للمالية وتنزيل مقتضياته موضوعا أساسيا للمهتمين بحقل المالية العامة والتدبير العمومي، إذ يبقى الوقوف على مضامين قوانين المالية أساسيا لتحليل مضامين أية سياسة عمومية.

ومن تم، يشكل القانون التنظيمي للمالية السند القانوني القوي والملزم لأية مقاربة معتمدة في مجال تأطير السياسات العمومية في كل مستوياتها، سواء تعلق الأمر بإعداد هذه السياسات أو تنفيذها أو تقييم نتائجها، وهو ما يجعله يرتقي إلى مستوى الدستور المالي بالنظر لأهميته في إتمام فلسفة تصور وتنفيذ وتتبع وتقييم السياسات العمومية التي يؤسس ملامحها الأولى الدستور.

كما تكمن أهمية القانون التنظيمي للمالية في تقنين العمليات الميزانياتية والمالية وتأطيرها في جميع أبعادها التقنية والتنظيمية، إضافة إلى ذلك، يتوخى تعزيز دور قانون المالية كأداة أساسية لتنزيل السياسات العمومية والاستراتيجيات القطاعية من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة والتوزيع العادل لثمار النمو مع الحفاظ على التوازنات المالية للدولة.

- **أسباب اختيار الموضوع**

تتمثل أسباب اختيار موضوع هذه الأطروحة في قلة الدراسات التي تناولت موضوع القانون التنظيمي للمالية لسنة 2015، وذلك بالنظر إلى حداثته، كما أن تنزيل مضامينه تم تدريجيا على مدى خمس سنوات انطلاقا من سنة 2016، وذلك للأخذ بعين الاعتبار القدرات التدبيرية للإدارة العمومية وتوفير الشروط المواكبة اللازمة لتنزيله بشكل ناجح.

بالإضافة إلى ذلك، فإنه يعد من أبرز المواضيع وأكثرها راهنية وجدية في تطوير أساليب العمل ومناهج التفكير والمقاربات المعتمدة على ثقافة النتائج، كما يعتبر من أهم الإصلاحات المؤسساتية التي ستمكن الدولة من اعتماد نظام جديد لتدبير المالية العمومية وفق معايير النجاعة، والشفافية، والعدالة الترابية والاجتماعية.

- **المناهج المعتمدة**

إن مسألة إصلاح القانون التنظيمي للمالية ورهان تحديث التدبير العمومي ليست بالمسألة البسيطة التي يسمح بالاقتصار على أحد جوانبها القانونية، السياسية، الاقتصادية والمالية بحسن دراستها والخروج بالخلاصات العلمية الضرورية، فالبحث في هذه الظاهرة المتعددة الجوانب يفرض الاستعانة بعدد من مناهج البحث، التي من شأنها أن تساعد على تحليل مختلف المظاهر التي تطبع التدبير المالي العمومي وتقييم مدى حكامته.

وبناء على ذلك، تم توظيف المنهج الوظيفي لرصد وظيفة القانون التنظيمي للمالية، لأنه يعتبر الوسيلة الأساسية التي من خلالها يمكن للحكومة أن تقوم بتحديث التدبير العمومي، وكذلك رصد وظيفة الميزانية المبنية على الوسائل والميزانية المرتكزة على النتائج، كما سيساعد هذا المنهج أيضا على دراسة وتحليل الدور الوظيفي لكل متدخل داخل منظومة المالية العامة.

كما تمت الاستعانة بالمنهج البنيوي باعتباره الأكثر قدرة على فهم نظم المالية العامة والكشف عن شبكة العلاقات القائمة فيها والمتحكمة في أدائها، وذلك لما يتميز به من شمولية في الطرح وقدرة على إبراز التفاعلات الداخلية والخارجية بين مختلف مكونات منظومة المالية العامة.

وتم توظيف كذلك المنهج التاريخي لدراسة التطورات التي عرفتها المالية العامة، ورصد أهم محطات الإصلاح الميزانياتي، كما تم اعتماد المنهج الاستقرائي لمعالجة أبرز الإصلاحات التي همت مالية الدولة وتحليل مقتضياتها والكشف عن ثغراتها، هذا مع الاستئناس بالمنهج المقارن بهدف الاستفادة من بعض التجارب في مجال التدبير المالي في دول أخرى، وبالخصوص النموذج الفرنسي.

- **الإشكالية الرئيسية:**

يعد القانون التنظيمي للمالية وسيلة مهيكلة لأنساق وطرق التدبير العمومي، وكذلك طبيعة توازن السلط ما بين البرلمان والحكومة، وارتباطا بالظرفية الدولية والحاجة إلى التنمية

الوطنية المستدامة، فإن القانون التنظيمي يمكنه أن يغير بنيويا مقاربات التدبير العمومي من أجل تقوية التنافسية لدى المغرب والمساهمة في التسريع من وتيرة تنميته.

وإذا كان سعي المشرع في وضع القوانين التنظيمية السابقة هو ملاءمة مقتضياتها مع كل دستور جديد، فإن وضع القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية تحكم فيه أيضا الرغبة في إدخال إصلاح جذري وحقيقي لطرق تدبير المالية العمومية، وذلك باعتماد حكامة مالية جيدة تهدف إلى تحسين أداء التدبير العمومي، وتدعيم الشفافية، وتحسين فعالية ونجاعة النفقات العمومية، وكذا جودة الخدمات العمومية المقدمة للمواطن، وإرساء مفاهيم المسؤولية وتقديم الحساب، وتقييم السياسات العمومية.

إن دراسة موضوع إصلاح القانون التنظيمي للمالية وتحديث التدبير العمومي يثير إشكالية محورية تتعلق **بمدى استجابة القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 لمتطلبات تحديث التدبير العمومي.**

وتتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسية مجموعة من التساؤلات الفرعية، والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

- ما هو السياق العام للإصلاح الميزانياتي بالمغرب؟
- ما هي طبيعة الإصلاحات ذات الطابع الميزانياتي التي انطلقت سنة 2002؟
- ما هي حدود هذه الإصلاحات؟
- ما هي القواعد التي يعتمد عليها القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 من أجل ترسيخ ثقافة الفعالية وثقافة النتائج؟
- إلى أي حد استطاع تجاوز ثغرات القانون السابق رقم 7.98؟
- إلى أي حد استطاعت مستجدات القانون التنظيمي للمالية أن تساهم في تطوير وتفعيل الاختصاص المالي للبرلمان؟

- **خطة البحث:**

إن الإجابة عن هذه الإشكاليات يقتضي تقسيم الموضوع إلى قسمين أساسيين على الشكل التالي:

القسم الأول: الإصلاح الميزانياتي قبل الدستور المالي رقم 130.13

القسم الثاني: تجليات إصلاح الدستور المالي لسنة 2015

القسم الأول:

الإصلاح الميزانياتي قبل الدستور المالي رقم 130.13

لقد احتفظ القانون التنظيمي للمالية رقم 98.7 بإطاره الكلاسيكي وبقي مرتكزا بالأساس على منطق الوسائل وليس النتائج في تدبير المالية العمومية، كما أصبح عليه الأمر عالميا، منطق يساهم في تحقيق أكبر نسبة في استهلاك الاعتمادات المالية، دون الأخذ بعين الاعتبار مدى تأثير ذلك على جودة خدمات المرفق العمومي.

كما أن المبادئ والنظريات الفقهية المالية التقليدية، والتي تحكمت لفترات طويلة من الزمن في صياغة ميزانية الدولة وإعدادها، وتنفيذها، ومراقبتها، كانت تتطلب إعادة النظر في فلسفتها بما ينسجم، ويتلاءم والمعطيات الحديثة، فلم يعد لمبادئ السنوية، ووحدة الميزانية، والشمولية، وتجزئة الموارد، والنفقات العمومية، وكذا القاعدة الذهبية للتوازن المالي في المذاهب المالية الكلاسيكية، نفس الوزن والمغزى، فالقانون التنظيمي للمالية السابق احتفظ بجملة من هذه المبادئ التي أصبحت متجاوزة.

هذا، ويفتقر القانون التنظيمي السابق لقواعد الحكامة المالية ولأسس ومتطلبات الفعالية والنجاعة في تدبير المالية العمومية. وبالتالي هناك إجماع مختلف الفاعلين على أن هذا القانون أصبح متجاوزا، ويشكل عائقا أمام ممارسة المؤسسات الدستورية، البرلمان والحكومة والمحاكم المالية، لاختصاصاتها وفق قواعد النجاعة والفعالية، وتقييم الأداء، وحسن مراقبة التدبير العمومي.

وقد عملت الحكومة منذ سنوات بتنزيل إجرائي وعملي لعدد من المحاور التي كان يفترض أن تشكل أسس وأركان إصلاح القانون التنظيمي للمالية، من قبيل المقاربة المرتكزة على النتائج، ومحاولة برمجة بعض الميزانيات القطاعية على عدة سنوات واعتماد مجموعة من الآليات الحديثة للتدبير المالي.

وهذا الخيار أملته مجموعة من العوامل والإكراهات المرتبطة بالظرفية الخارجية والداخلية والتي كانت لها انعكاسات على التدبير المالي **(الفصل الأول)**، فكانت وراء الإسراع في اتخاذ التدابير الضرورية وإصدار مجموعة من النصوص التنظيمية لتأطير المقاربة الميزانياتية المرتكزة على النتائج **(الفصل الثاني)**.

الفصل الأول: السياق العام للإصلاح الميزانياتي

إن السياق العام الذي تحكم في الإصلاح الميزانياتي كان نتيجة مباشرة لمجموعة من العوامل مرتبطة بالظرفية الخارجية والداخلية فرضت اعتماد مقاربة جديدة في التدبير المالي والميزانياتي وتجاوز المقاربة التقليدية التي تعتمد على منطق الوسائل.

فبالنسبة للظرفية الدولية، اتسمت بتنامي وتيرة انفتاح الاقتصاد الوطني في سياق العولمة التي تفرض تنافسية كبيرة بين مختلف المتدخلين في الاقتصاد العالمي، إضافة إلى انخراط المغرب في العديد من اتفاقيات التبادل الحر. هذا الواقع الجديد كانت له تداعيات عديدة منها كون تنامي وتيرة الانفتاح الاقتصادي واكبها تناقص عائدات رسوم الجمارك من جراء التفكيك الجمركي الناجم عن التزامات المغرب. لذلك أصبح من الضروري التعامل مع هذا المعطى لضمان استقرار وتطور الموارد المالية الثابتة والمنتظمة.

كما تميز السياق الدولي بدينامية إصلاح المالية العمومية، وقد نهجت الدول المتقدمة سياق تجديد وإصلاح التدبير العمومي بهدف ضمان فعالية ونجاعة النفقات العمومية عبر الربط بين السياسات الاقتصادية والاعتمادات المرصودة لتحقيقها، مع وضع أدوات للتتبع ومعايير للتقييم والمحاسبة.

هذا التوجه أخذ مجراه منذ عقود بعدد من الدول الأنكلوساكسونية وعلى رأسها نيوزيلندا وأستراليا وانجلترا والولايات المتحدة الأمريكية وكندا والبلدان الاسكندنافية، وتعمم في بلدان الاتحاد الأوروبي منذ بداية القرن العشرين.

أما على مستوى الظرفية الداخلية، فقد أصبحت الدولة تواجه صعوبات متعددة تحد من قدرتها على الاستجابة لمتطلبات التأهيل الاقتصادي، وتدارك العجز الاجتماعي، بسبب تزايد الضغوطات على المالية العمومية سواء على مستوى ارتفاع كتلة الأجور واستقرارها في

مستويات عالية، أو على صعيد ضغط المديونية العمومية الخارجية والداخلية المستمر وما تشكله خدمة الدين من عبء ثقيل على مالية الدولة تتحمله على حساب المخصصات المالية للاستثمار العمومي.

وبالإضافة إلى أزمة المالية العمومية، ساهم خضوع تدبيرها إلى مقاربة تقليدية في تزايد التحديات بفعل المساطر الجامدة والقواعد المتقادمة التي تقتصر فقط على التصرف في الموارد المتوفرة دون الاهتمام بتنميتها وتطوير مناهج تدبيرها.

وأمام هذه الضغوطات الخارجية **(المبحث الأول)**، وكذلك العوامل الداخلية **(المبحث الثاني)**، أصبح المغرب مدعو إلى تحديث التدبير العمومي الذي لن يتحقق إلا من خلال القيام بإصلاحات جوهرية على بعض القوانين المتقادمة، التي لم تعد تساير التطورات التي عرفها العالم، خاصة على مستوى التشريع المالي.

المبحث الأول: الدوافع الخارجية للإصلاح

بعد العجز الذي أظهرته المنظومة التقليدية للتدبير العمومي على المستوى الدولي، تنامت الدعوات إلى ضرورة تبني أنماط تدبيرية جديدة على مستوى القطاع العمومي تساير تلك المعتمدة في القطاع الخاص، وسيتم تبني هذه المبادئ دوليا بفعل تنامي ظاهرة العولمة الاقتصادية، وتزايد الأدوار التوجيهية والتأطيرية التي تقوم بها المؤسسات المالية الدولية، كالبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي.

لذلك فإصلاح القانون التنظيمي للمالية يعتبر مسألة جوهرية لمسايرة متطلبات إصلاح التدبير العمومي في سياقه العالمي، من خلال معايير المنظمات الدولية المختصة كالبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في مجال اعتماد الميزانية المفتوحة، وذلك بهدف ضمان تطبيق حقوق الإنسان في السياسات العمومية المتبعة، وإقرار أفضل الممارسات في مجال شفافية الميزانية، ومحاربة الفساد[29].

وبما أن مسألة التمويل تعد دعامة أساسية لتنفيذ السياسات العمومية والمخططات الاقتصادية والاجتماعية، فإن المؤسسات المالية الدولية تعتبر فاعلا استراتيجيا لتدعيم ركائز العولمة من خلال رسم وتوجيه مختلف السياسات المالية الدولية لمختلف الدول النامية.

ويمكن تقسيم العوامل الخارجية التي دفعت المغرب إلى إصلاح القانون التنظيمي للمالية إلى عوامل مرتبطة أساسا بمواكبة تحديات العولمة، وضغط المؤسسات الدولية **(المطلب الأول)**، وإلى السياق الدولي الذي تميز بدينامية إصلاح المالية العمومية **(المطلب الثاني)**.

---

[29]– عادل الخصاصي: "التشريع المالي المغربي بين متطلبات التنمية وتحديات العولمة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال، الرباط، السنة الجامعية 2010–2011، ص.190.

المطلب الأول: تأثيرات الظرفية الدولية

إن تقدم أي دولة في العالم رهين بمواكبة الركب الدولي، خصوصا وأن الجانب المالي يعتبر المحرك الأساسي لأي تنمية منشودة، ولا يخفى علينا أهمية المؤسسات المالية الدولية والهيئات الدولية الأخرى في التأثير على السياسات العمومية لأي دولة مهما كان تصنيفها متقدمة أو نامية[30]. ويلاحظ أنه في مختلف التقارير التي يتم عبرها تقديم مشروع القانون المالي، تشير إلى الوضع الاقتصادي والمالي الدولي، وكذا المستجدات المتعلقة بقرارات المؤسسات والمنظمات المالية الدولية[31].

وحتى تتم الإحاطة بتأثيرات الظرفية الدولية سيتم تناول إكراهات العولمة وضغط المؤسسات المالية الدولية **(الفرع الأول)** مع التطرق لتأثير منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ومنظمة الشراكة الدولية حول الميزانية **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: إكراهات العولمة والمؤسسات المالية الدولية

أرخت التحولات المرتبطة بالسياق الخارجي بظلالها على متطلبات إصلاح الدستور المالي المغربي لسنة 1998، وذلك من جانبين، الجانب الأول له ارتباط باكتساح موجة العولمة التي تطرح تحديات كبرى أمام الاقتصاد الوطني، وهو ما أصبح يفرض مراجعة مساطر وآليات

---

[30]– فاطمة الزهراء هيرات: "دور البرلمان في صنع السياسة المالية دراسة مقارنة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، السنة الجامعية 2013-2014، ص.575.

[31]– نشير على سبيل المثال إلى ما جاء في التقرير الاقتصادي والمالي المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2017: "تم تحضير مشروع قانون المالية لسنة 2017 في سياق دولي مضطرب يحبل بالعديد من التحديات ويتسم بوتيرة انتعاش ضعيفة وهشة، مما جعل التوقعات الاقتصادية الدولية تواجه باستمرار مستجدات وإشكالات طارئة من ضمنها على الخصوص تلك المتعلقة بانخفاض أسعار المواد الأساسية والظروف الناتجة عن السياسة النقدية الاستثنائية للولايات المتحدة الأمريكية، وكذا الآثار المتوقعة لخروج بريطانيا من الإتحاد الأوروبي، في إطار وضع دولي يتسم بتصاعد التوترات الجيوسياسية.

وعلى الرغم من هذه الظرفية الخاصة فإن المغرب الذي أقر نهج خيار الانفتاح التدريجي للاقتصاد الوطني، لا زال ملزما بمواصلة مسلسل التحول الهيكلي الذي شرع فيه، سعيا نحو تعزيز وتجديد قاعدته الإنتاجية على أسس قطاعية ومجالية متجددة ليضمن تموقعا أفضل في سلاسل القيم العالمية".

التدبير المالي ليتفاعل مع هذه التأثيرات بكيفية تسمح بتوسيع نطاق إيجابيات هذه التأثيرات، وبالمقابل تحجيم سلبياتها وكذا التصدي للتحديات بكفاءة ونجاعة **(الفقرة الأولى)**.

أما الجانب الثاني، فله علاقة بالدعوة الموجهة من قبل المؤسسات المالية الدولية منذ سنة 1998 للانخراط في مواثيق حسن التدبير ومعايير تنبني على مبادئ وضوح الاختصاصات، ونشر المعلومات المالية، وشفافية المساطر، والتطبيقات الميزانياتية، فضلا عن المراقبة الخارجية للحسابات، والمعلومات الميزانياتية، وإقرار معايير محاسباتية معتمدة من قبل الفيدرالية الدولية للمحاسبين، واعتماد نظام محاسبي للدولة يرتكز على ما هو معمول به على صعيد المقاولات **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: مواكبة تحديات العولمة

كانت الدولة الوطنية ذات سيادة، تتحكم في جميع الأنشطة الاقتصادية، والمالية، والسياسية، والثقافية داخل حدودها. أما اليوم، فنحن أمام وضع عالمي جديد، يعلو على الدول وعلى إمكاناتها، وضع يسيطر عليه الإعلام، ووسائل الاتصال، والرأسمال الأجنبي، والتكنولوجيا المتقدمة، وتحتل فيه السوق العالمية التجارية والمالية مكانا مميزا. هذا الوضع هو الذي اصطلح عليه بالعولمة[32].

ويعرف صندوق النقد الدولي العولمة بذلك الترابط الاقتصادي المتزايد بالنسبة لمجموع دول المعمور الناجم عن تزايد حجم وأنواع المبادلات للسلع والخدمات، فضلا عن التدفقات الدولية لرؤوس الأموال، والانتشار السريع، والشامل للتكنولوجيا[33].

---

[32]– رضوان زهرو: "في الاقتصاد والتدبير، أسس ومفاهيم"، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، 2015، ص.186.

[33]– سمي العقدان التاليان للحرب الباردة عصر العولمة، بحيث شهد العالم اتساعا كاسحا في حركة رأس المال، والسلع، والأشخاص. فخلال المرحلة الفاصلة بين سقوط جدار برلين في عام 1989 وبداية الأزمة المالية العالمية في عام 2007، ازدادت التدفقات الرأسمالية الدولية من 5% من إجمالي الناتج المحلي العالمي إلى 21%، وارتفع حجم التجارة ارتفاعا كبيرا من 39% إلى 59%، كما ازداد عدد=

وتحكم العولمة قواعد وآليات صادرة عن منظمات ومؤسسات عالمية، كالبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، والمنظمة العالمية للتجارة، وبالتالي وجب على جميع الدول الالتزام بها، إذا ما أرادت أن تواكب التطورات المتسارعة التي يعرفها العالم على المستويات، الاقتصادية، والتكنولوجية، والثقافية، والسياسية، إذ لا يعقل اليوم أن تبقى دولة منعزلة في إطار حدودها السياسية ومنغلقة عن ما يشهده العالم من متغيرات وتحولات، تهم وتمس كل بلدان العالم، فالعولمة، إذن، بهذا المعنى هي ترابط، وتعاون، واعتماد متبادل، وعلاقات عالمية، اقتصادية، ومالية، وسياسية، وثقافية بين الدول[34].

وقد تزايد اندماج دول العالم يوما بعد يوم، وازداد ترابطها في ظل العولمة، وسياسات الانفتاح الاقتصادي والمالي، بحيث أخذت هذه الأخيرة موقعا رئيسا في خطط التنمية والنمو الاقتصادي منذ تسعينيات القرن الماضي.

وقد أدركت الدول حاجتها لمراجعة الأولويات، والسياسة المالية العامة الواجب نهجها، عبر أخذ الأولويات العالمية في الاعتبار لمواكبة هذا التداخل، وتمكين الاقتصاديات الوطنية من التفاعل في منظومة الاقتصاد العالمي، بما يحقق المنافع والمكاسب لكل الأطراف المضمنة في أشكال التبادل المختلفة، التجارية، والمالية، والاجتماعية، والثقافية، والمعلوماتية.

وتطلبت دواعي الاندماج أيضا، ضرورة تطوير أدوات السياسة الاقتصادية وأساليبها، لاستيعاب المصالح الداخلية الوطنية، والفرص العالمية، في إطار التعاون الدولي من أجل مقابلة التحديات العالمية، وكذلك استيعاب المخاطر المرتبطة بالعولمة[35].

=الأشخاص الذين يعيشون خارج بلدانهم التي ولدوا فيها بأكثر من الربع. لمزيد من التفصيل ينظر مجلة صندوق النقد الدولي، التمويل والتنمية، عدد دجنبر 2016.

[34]– رضوان زهرو: "في الاقتصاد والتدبير، أسس ومفاهيم"، مرجع سابق، ص.187.

[35]– أحمد أبو بكر علي بدوي: "برامج إصلاح الموازنة العامة في الدول العربية: الجهود والتحديات"، منشورات صندوق النقد العربي، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، 2011، ص. 1.

ويعتبر المجال المالي من بين المجالات الأكثر تأثراً بظاهرة العولمة الاقتصادية، وذلك نتيجة التأثير على ميزانية الدولة سواء بالنسبة للموارد أو النفقات، وارتباط الاقتصاد المغربي بالاقتصاد العالمي، نتيجة السياسة الليبرالية للدولة، والانفتاح على الأسواق العالمية.

وعلى هذا الأساس، فإن الاقتصاد الوطني يشهد تحولات بفعل تأثيرات الظرفية الدولية، التي تتسم بتنامي وتيرة انفتاحه في سياق يتسم بالعولمة، وما تعنيه من تحولات في البنيات الإنتاجية، والتجارية، والمالية، فضلا عن ما صاحب ذلك من انخراط المغرب في العديد من اتفاقيات التبادل الحر[36]، هذا الوضع الجديد كانت له تداعيات عديدة منها تنامي وتيرة الانفتاح الاقتصادي، واكبها تصاعد وتيرة التفكيك الجمركي، الشيء الذي يؤثر على ميزانية الدولة بفقدان موارد مالية مهمة.

وهو ما يعني أن هذا الخصاص المالي لا يمكن للدولة أن تعوضه إلا من خلال تأهيل النسيج الانتاجي الوطني لمواجهة حدة المنافسة الخارجية، وكسب حصص إضافية في الأسواق العالمية على اعتبار أن تدفق السلع الأجنبية بمزايا تنافسية على مستوى الجودة والسعر، في مقابل ضعف الإنتاج الوطني سَيُنَمِّي من استهلاك السلع الأجنبية على حساب السلع الوطنية، مما سيحد من القدرات الإنتاجية للمقاولات الوطنية[37].

---

[36]– منذ عام 1996 عقد المغرب اتفاقيات للتبادل الحر مع 56 دولة: مع البلدان الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في إطار الشراكة الأورومتوسطية، ومع سويسرا والنرويج وإيسلندا في إطار الرابطة الأوروبية للتبادل الحر في عام 2000، ومع تركيا والولايات المتحدة الأمريكية في عام 2006، ومع 18 دولة في الجامعة العربية تحت اتفاق المنطقة العربية الكبرى للتبادل الحر عام 1998، ومع تونس ومصر والأردن كل على حدة لأول مرة ثم معا في إطار اتفاق أكادير في عام 2007، والإمارات العربية المتحدة في عام 2003. ويواصل المغرب استراتيجيته الانفتاحية من خلال تطوير العلاقات التجارية مع التجمعات الإقليمية في افريقيا، إذ وقع عام 2008 اتفاقا تفضيليا للتجارة والاستثمار مع الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب افريقيا (بوركينافاصو وبنين وغينيا بيساو وساحل العاج ومالي والنيجر والسنغال والطوغو). وعلاوة على ذلك يتفاوض المغرب حاليا على اتفاقيات الشراكة الاستراتيجية بما في ذلك الإنشاء التدريجي لمناطق التبادل الحر مع المجموعة الاقتصادية لدول غرب افريقيا CEDEAO والمجموعة الاقتصادية والنقدية لدول افريقيا الوسطى (الكاميرون وجمهورية افريقيا الوسطى والكونغو والغابون وغينيا الاستوائية وتشاد)، كما أجرى المغرب أيضا ثلاث جولات (أكتوبر 2011 ومارس 2012 ويونيو 2012) لاتفاقية التبادل الحر مع كندا، وشرع أيضا في محادثات مع الشيلي لاتفاقية تبادل حر في المستقبل. ينظر، عمر أزيكي: "آثار اتفاقيات التبادل الحر التي أبرمها المغرب: استفحال التبعية ونهب الموارد، اتفاقيات التبادل الحر اتفاقيات استعمارية ضد الشعوب"، أطاك المغرب، لجنة إلغاء ديون العالم الثالث، طبعة بالتعاون مع مؤسسة روزا لوكسمبورغ تونس، 2015، ص. 19.

[37]– محمود حيمود : "تقييم السياسات العمومية على ضوء القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 13–130"، مجلة دفاتر الحكامة، العدد 2، دجنبر 2015، ص. 25.

فاحتدام التنافس على الأسواق يستلزم تأهيل المقاولة المغربية لتمكينها من تحسين نوعية إنتاجاتها والخفض من تكلفته، واحتدام التنافس بين الأقطار على رؤوس الأموال الأجنبية لاستقطابها من أجل الاستثمار في مختلف قطاعات الإنتاج يستلزم توفير هياكل الاستقبال الضرورية على المستويات الإدارية والقانونية والقضائية والخدماتية بالإضافة إلى التجهيزات التحتية المادية[38].

وفي هذا الإطار، يلاحظ أن دراسة أهم النصوص التشريعية التي اعتمدها المشرع المالي المغربي خلال فترة ما بين التسعينيات والعقد الأول من الألفية الثالثة، الحضور القوي للعولمة من خلال الديباجات التي تتصدر هذه النصوص كترجمة حقيقية لأسباب إصدارها، حيث تكشف عن الضغط الخارجي المتمثل في العولمة أثناء وضع هذه النصوص.

بحيث يقوم بإجراء التعديلات اللازمة والملاءمات الضرورية التي استلزمتها مقتضيات الاتفاقيات الدولية المبرمة مع الشركاء التجاريين للمغرب، بالإضافة إلى التزامات المغرب الدولية في مجال تحرير التجارة الخارجية، وتهيئة المناخ الأمثل للأعمال التجارية سواء مع منظمة التجارة العالمية أو البنك الدولي أو صندوق النقد الدولي[39].

ويشكل مواكبة تحديات العولمة مبرراً أساسيا لإصلاح الدولة في مختلف المجالات، وبالأخص المجال المالي منها. فأمام الرهانات التي تطرحها طبيعة التحولات الاقتصادية، والمالية الخارجية بتداعياتها المختلفة، أصبحت الدولة من خلال آلية الميزانية معنية بتوفير شروط المحافظة على استقرار الإطار الماكرو اقتصادي، والعمل على تحويل المنطق المتحكم في تدبير هذه الآلية من مقاربة تدبير الوسائل إلى منطق يروم اعتماد التدبير الموجه نحو النتائج[40] .

---

[38]– فتح الله ولعلو، المناظرة الوطنية حول الإصلاح الإداري بالمغرب المنعقدة بتاريخ 7 و8 ماي 2002.

[39]– عادل الخصاصي: "المغرب من خلال مؤشر الحرية الاقتصادية لسنة 2013"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 34–35، 2013، ص. 28.

[40]– محمد حيمود: "تقييم السياسات العمومية على ضوء القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 13–130"، مرجع سابق، ص. 26.

إن الظرفية الحالية المتميزة بالانفتاح الاقتصادي وبتحرير المبادلات التجارية تقتضي ملاءمة القانون التنظيمي للمالية مع تحديات العولمة، لكونه يشكل عصب ومحرك إخراج البرامج والمشاريع العمومية إلى حيز الوجود، وهو ما يتطلب إعادة النظر في هندسة الميزانية العامة بالشكل الذي أضحى يرتكز تدبيرها على عناصر الفعالية والنجاعة والشفافية.

هكذا، فالقانون التنظيمي لقانون المالية مدعو إلى أن يكون في مستوى التحديات التي تطرحها العولمة، بحيث يفترض أن تتضمن مقتضياته شروط خلق النمو الاقتصادي اللازم لتحقيق التنمية المستدامة، وكذلك الانفتاح على الاصلاحات التي يشهدها الشركاء التجاريين للمغرب للاستفادة من تجاربهم فيما يخص تأطير المالية العمومية، وذلك بهدف تدبيرها تدبيراً ناجعا[41].

الفقرة الثانية: ضغط المؤسسات المالية الدولية

يمارس صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ضغوطا على معظم الدول لإجراء الإصلاحات الاقتصادية المطلوبة، بما في ذلك إصلاح القطاع العام، هذه الضغوط يمكن أن تلاحظ أكثر على الاقتصاديات النامية، بحيث يتطلب أن يتم بصفة خاصة باعتباره شرطا لا غنى عنه من المساعدة التي يقدمها.

ويعتبر صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي مؤسستان ماليتان ضمن منظومة الأمم المتحدة، وتشتركان في هدف واحد هو رفع مستوى المعيشة في البلدان الأعضاء، وتتبع المؤسستان منهجين متكاملين لتحقيق هذا الهدف، حيث يركز الصندوق على قضايا الاقتصاد الكلي، بينما يركز البنك على التنمية الاقتصادية طويلة الأمد، والحد من الفقر.

41– عادل الخصاصي: "التشريع المالي المغربي بين متطلبات التنمية وتحديات العولمة"، مرجع سابق، ص. 186.

وتبلورت فكرة إنشاء صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي في مؤتمر دولي عقد في بريتون وودز بولاية نيوهامشير الأمريكية في يوليوز 1944. وكان هدف المشاركين في المؤتمر هو وضع إطار للتعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من شأنه أن يرسي اقتصاداً عالميا أكثر استقراراً وازدهاراً. ولا يزال هذا الهدف محوريا بالنسبة للمؤسستين، لكن العمل الذي تقومان به يشهد تطورا مستمرا لمواكبة المستجدات والتحديات الاقتصادية[42].

وتتمظهر أشكال التأثير الذي تمارسه المؤسسات المالية الدولية في الدراسات والتقارير التوجيهية التي تصدرها، بالإضافة إلى التوصيات التي توجهها في المجال المالي، حيث تشترط الشفافية في التدبير المالي العمومي، والالتزام بقواعد الحكامة الجيدة.

ولا تقف مطالب المؤسسات المانحة عند هذا الحد، بل إنها تملي مجموعة من الشروط والملاحظات حتى بالنسبة للأسلوب التشريعي، فيما يخص اعتماد قواعد التشريع المالي المغربي، حيث أكدت على مجموعة من النواقص نذكر منها، غياب إطار قانوني تشريعي محفز على التقييم، وغياب أجهزة إدارية، ومؤسسات متجانسة خاصة بالتقييم، ثم بروز صعوبات في تشريع الميزانية العامة.

وفي هذا الإطار، نجد أن دراسة تقييم تدبير أنظمة المالية العمومية التي تكلف بها فريق العمل الوطني لوزارة المالية والبنك الدولي في مارس 2007، أشارت إلى ضرورة مراجعة القانون التنظيمي للمالية لسنة 1998 لكونها مسألة لا محيد عنها في أفق قريب إذا رغب المشرع المالي المغربي فعلا مواصلة حركة إصلاح تدبير الميزانية[43].

---

[42]– قرر 45 بلدا أثناء اجتماع لهم في مدينة بريتون وودز بنيوهامشر بالولايات المتحدة الأمريكية إنشاء البنك الدولي للإنشاء والتعمير (IBRD) وصندوق النقد الدولي (FMI)، وتمثلت أولى مهام هاتين المؤسستين في مساعدة أوروبا على الانتعاش من جديد بعد الدمار الذي لحق بها أثناء الحرب العالمية الثانية، وقد استهدفتا الحفاظ على السلام من خلال تشجيع التنمية الاقتصادية والتعاون النقدي. وعندما كانت أوروبا في طريقها إلى الانتعاش الاقتصادي حول البنك الدولي للإنشاء والتعمير اهتمامه إلى احتياجات البلدان النامية.

[43]– فريق العمل الوطني لوزارة المالية بالمغرب وللبنك الدولي، ملخص تقرير دراسة تقييم تدبير أنظمة المالية العمومية، مارس 2007.

أولا: البنك الدولي

يعمل البنك الدولي على تشجيع التنمية الاقتصادية طويلة الأمد والحد من الفقر من خلال توفير الدعم الفني والمالي لمساعدة البلدان الأعضاء على إصلاح قطاعات أو تنفيذ مشروعات محددة، مثل بناء المدارس والمراكز الصحية وتوفير المياه والكهرباء ومكافحة الأمراض وحماية البيئة. والمساعدات التي يقدمها البنك الدولي هي مساعدات طويلة الأمد، وتمول من مساهمات البلدان الأعضاء ومن خلال إصدار السندات.

ويضم البنك الدولي خمس مؤسسات وهي: البنك الدولي للإنشاء والتعمير (IBRD) [44]، والمؤسسة الدولية للتنمية (IDA) [45]، ومؤسسة التمويل الدولية (IFC) [46]، والوكالة الدولية لضمان الاستثمار (MIGA) [47]، والمركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار (ICSID) [48].

إن الهدف المشترك لهذه المؤسسات هو تقليص الفقر في جميع أنحاء العالم من خلال تقوية اقتصاد الدول الفقيرة، ولهذا الغرض تدعم الجهود الرامية إلى ترسيخ الحكامة الجيدة بما فيها الشفافية، والمساءلة كشروط لتقديم المعونة المالية[49].

ويعتبر البنك الدولي من أوائل المؤسسات المالية التي أبدت اهتماما بالميزانية العامة، وقد أصدر كتيبا خاصا بإدارة الإنفاق العام في سنة 1998، والذي تطرق لسياسة متكاملة في طرق إدارة الإنفاق العام بداية من التخطيط وإدارة الموارد، وحتى التنفيذ والتقييم والمراقبة، وذلك

44– International Bank for Reconstruction and Development.

45– International Development Association.

46– International Finance Corporation.

47– Multilateral Investment Guarantee Agency.

48– International Center for Settlement of Investment Disputes.

49– محمد براو: "الشفافية والمساءلة والرقابة العليا على المال العام في سياق الحكامة الرشيدة"، دار القلم، الرباط، الطبعة الأولى،2010، ص. 22.

من خلال المراحل التالية: مراجعة السياسات، وضع السياسات والتخطيط، تعبئة الموارد، التنفيذ، رصد عمليات التنفيذ والمحاسبة وأخيراً التقييم والمراقبة.

ويدعم البنك الدولي مجموعة من المبادرات الدولية التي تهتم بقياس أداء الميزانية العامة، وذلك بهدف تحسين أدائها، والبحث عن أفضل الأساليب لتدبيرها، ومن أبرز هذه المبادرات برنامج الشراكات المعني بالإنفاق العام والمسؤولية العامة.

وقد أطلق هذا البرنامج "إطار قياس الأداء" لمساندة إصلاح المالية العامة، ويقوم هذا الإطار بتحديد ستة أبعاد حاسمة لأداء نظام إدارة الشؤون المالية العامة المنفتح والمنتظم[50] تتجلى في مصداقية الميزانية، أي ميزانية واقعية ويجري تنفيذها حسب القصد منها.

والشمولية والشفافية، بمعنى الإشراف الشامل على الميزانية والمخاطر على المالية العامة، وللمواطنين القدرة على الحصول على المعلومات عن الميزانية والمخاطر على المالية العمومية.

ووضع الميزانية استنادا إلى السياسات بحيث يتم إعداد الميزانية في إطار المراعاة التامة للسياسات الحكومية، وقابلية التوقع والرقابة في تنفيذ الميزانية، بمعنى أن يجرى تنفيذ الميزانية بطريقة تتسم بالانتظام وقابلية التوقع مع وجود ترتيبات من أجل عملية الرقابة والتوجيه في استخدام الأموال العامة.

والمحاسبة والتسجيل والإبلاغ، بحيث يجري مسك سجلات كافية والحفاظ عليها وتعميمها بما يستوفي أغراض كل من ضبط عملية اتخاذ القرارات، والإدارة ورفع تقارير الإبلاغ. ثم التدقيق والمراجعة الخارجية.

---

[50]– الإنفاق العام والمسؤولية العامة – إطار قياس أداء إدارة الشؤون المالية العامة، سكرتارية برنامج الشراكات المعني بالإنفاق العام والمسؤولية المالية، البنك الدولي، يونيو 2005، ص. 1.

إن نظام إدارة الشؤون المالية الجيد ضروري من أجل تنفيذ السياسات العمومية، وتحقيق الأهداف التنموية المرجوة، وذلك من خلال مساندة انضباط إجماليات المالية العمومية، والتوزيع الاستراتيجي للموارد، والكفاءة في تقديم الخدمات.

ويشمل إطار قياس أداء إدارة المالية العامة مجموعة من المؤشرات عالية المستوى تستفيد من بعض المعايير المرجعية لتتبع الإنفاق العام، ومدونة شفافية المالية العامة الصادرة عن صندوق النقد الدولي، ومعايير قياسية أخرى. ويقدم برنامج الشراكات المعني بالإنفاق العام والمسؤولية العامة حوالي 28 مؤشرا لقياس أداء الميزانية العامة[51].

وتماشيا مع استراتيجية مجموعة البنك الدولي في دعم الإصلاحات الهيكلية الرامية إلى تعزيز الشفافية، والمساءلة في تدبير الموارد العمومية والسياسات الجديدة، التي تشجع على الحكامة الجيدة في المغرب، فقد تم إعداد سلسلة قروض سياسات التنمية من طرف البنك الدولي لمساندة الإصلاحات المتصلة بالميزانية، والصفقات العمومية، والحكامة، وتعتبر قروض الحكامة مكملة لسلسلة قروض سياسات التنمية لدعم قدرة الاقتصاد المغربي على المنافسة، وتطوير أسواق رأس المال، وتمويل المقاولات الصغيرة والمتوسطة.

وتتضمن هذه القروض مجموعة من التدابير المتداخلة التي تهدف إلى إرساء الأساس القانوني لتدعيم الشفافية والمساءلة والمشاركة في القطاع العمومي برمته من أجل تحسين أداء البرامج والخدمات العمومية على مدار سلسلة تقديم الخدمات[52].

وتشتمل تدابير السياسات الهيكلية التي يدعمها البرنامج في إطار ركيزته الأولى على الإصلاح البرامجي ووضع الميزانيات على أساس الأداء، وإصلاح منظومة الصفقات العمومية،

---

[51]– الإنفاق العام والمسؤولية العامة – إطار قياس أداء إدارة الشؤون المالية العامة، مرجع سابق، ص. 3.

[52]– القرض الأول لسياسات التنمية للشفافية والمساءلة (الحكامة 1)، وافق عليه مجلس المديرين التنفيذيين للبنك الدولي في 29 أكتوبر 2013، أما القرض الثاني لسياسات التنمية من أجل دعم الشفافية والمساءلة (الحكامة 2)، فقد وافق عليه مجلس المديرين التنفيذيين للبنك الدولي في 22 شتنبر 2015.

والإطار القانوني والمؤسسي للشراكة بين القطاعين العام والخاص، وحكامة الأجهزة والمؤسسات المملوكة للدولة، وكذلك لامركزية المالية العامة، والحكامة على المستوى المحلي.

وفي إطار الركيزة الثانية، يساند هذا البرنامج تطوير الإطار القانوني ليكفل إرساء نمط أكثر انفتاحا وشمولا للحكامة من خلال تدابير للسياسات العمومية لتقوية مشاركة المواطنين. وتهدف هذه التدابير إلى تعزيز شفافية المالية العمومية، والولوج إلى المعلومات، والتشاور مع الجمهور، الأمر الذي يساعد بشكل مباشر على زيادة مشاركة المواطنين في اتخاذ القرار عن طريق إرساء الأسس القانونية للمشاركة. وسوف تمكن هذه الإصلاحات المغرب من الانضمام إلى شراكة الحكومة المفتوحة[53].

ثانيا: صندوق النقد الدولي

يعمل صندوق النقد الدولي على تشجيع التعاون النقدي الدولي[54]، ويقدم المشورة بشأن السياسة الاقتصادية والمساعدة الفنية لمعاونة البلدان الأعضاء على بناء اقتصادات قوية

---

[53]– شراكة الحكومة المفتوحة أطلقها في شتنبر 2001 ثمانية أعضاء مؤسسين، وتضم الآن 65 عضوا، اثنين فحسب من منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا هما الأردن وتونس. وتتيح هذه الشراكة الرفيعة المستوى بين الحكومات نافذة لتبادل الخبرات بشأن الإصلاحات التي ترعى نمطا للحكامة أكثر انفتاحا وشمولا. وللانضمام لهذه الشراكة، يجب على البلدان الوفاء بالحد الأدنى من معايير التأهل وإظهار التزامها في أربعة مجالات وهي شفافية المالية العمومية، والحصول على المعلومات والوصول إلى المعطيات أو البيانات الحكومية، وإقرارات الذمة المالية المتصلة بالمسؤولين المنتخبين وكبار الموظفين ثم مشاركة المواطنين في وضع السياسات العمومية من خلال التشاور العمومي.

[54]– جاء في المادة الأولى من اتفاقية "بريتون وودز" أن أهداف صندوق النقد الدولي تتجلى فيما يلي:

– تعزيز التعاون الدولي في مجال النقد من خلال مؤسسة دائمة توفر آلية التشاور والتعاون بصدد المسائل النقدية الدولية.

– تيسير توسع التجارة العالمية ونموها المتوازن للمساعدة على تحقيق مستويات عالية من العمالة، والدخل، ومن تنمية الموارد الإنتاجية لكل الأعضاء كأهداف أولى للسياسة الاقتصادية.

– تعزيز استقرار التبادل النقدي والمحافظة على ترتيبات تبادل نظامية بين الأعضاء، وتجنب تخفيض قيمة العملات الناجم عن التبادل التنافسي.

– المساعدة على إقامة نظام مدفوعات متعدد الأطراف فيما يتعلق بصفقات جارية بين الأعضاء، وإزالة القيود على التبادل الخارجي والتي تعوق وتكبح التجارة العالمية.

– منح الدول الأعضاء الثقة بجعل الموارد العامة للصندوق متاحة لها مؤقتا، في ظل ضمانات وافية من أجل توفير الفرصة لها لتصحيح الخلل في ميزان مدفوعاتها من دون اللجوء إلى تدابير محبطة للازدهار الوطني والدولي. =

والحفاظ عليها. كما يقدم الصندوق قروضا للبلدان الأعضاء ويساعدها على وضع برامج لسياساتها الاقتصادية بغية حل مشاكل ميزان المدفوعات حين يتعذر عليها الحصول على التمويل الكافي بشروط معقولة لتغطية مدفوعاتها الدولية الصافية. وقروض الصندوق قصيرة الأجل نسبيا، وتمول في الأساس من مجموع المساهمات التي تدفعها البلدان الأعضاء في شكل اشتراكات للعضوية.

ويتوفر صندوق النقد الدولي على آليات للقيام بأدواره المختلفة، فاستنادا إلى المادة الرابعة للاتفاقية الخاصة بإحداث الصندوق، يمارس هذا الأخير رقابة مباشرة على السياسات العامة للحكومات، بما في ذلك السياسات المتعلقة بميزانية الدولة، النظام المالي والائتماني ومعدلات التبادل، السياسات المالية للحكومات المتعلقة بتنظيم ومراقبة البنوك والمؤسسات المالية الأخرى.

إضافة إلى ذلك، ينظر الصندوق إلى السياسات البنيوية التي تؤثر على الأداء الاقتصادي الكلي مثل الدخل القومي، الاستهلاك القومي الإجمالي، الاستثمار والاعتماد المالي، ويصدر الصندوق إثر ذلك توصياته في هذا المجال[55]. كما يملك صندوق النقد الدولي قنوات أخرى للتأثير في السياسات العمومية، وذلك من خلال النصائح التي يقدمها لصناع القرار على المستويين الدولي والوطني[56].

ومن أجل تكريس، وتشجيع الشفافية في المالية العامة، أقر صندوق النقد الدولي في سنة 1998 "ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة" وتم تحيينه لاحقا في سنة 2007. ويعتبر هذا الميثاق تطوراً هاماً للغاية لأنه يمثل أول محاولة متماسكة لإقامة

= – تقصير مدة وتخفيف درجة الخلل في ميزان مدفوعات الأعضاء.

55– محمد سعيد السعدي: "سياسات صندوق النقد الدولي التقشفية وأثرها على الحماية الاجتماعية" مقال منشور بالموقع الإلكتروني لشبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، www.annd.org، تاريخ الزيارة 2015/07/07.

56– المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

منظومة من المعايير الدولية لإدارة السياسة المالية، اعتباراً للتأثير الكبير للأنشطة الحكومية المرتبطة بالضرائب والإنفاق على النمو الاقتصادي وضمان العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص[57]. ويمثل الميثاق كذلك جزءاً من جهود صندوق النقد الدولي لتعزيز الرقابة على المالية العامة، ودعم صنع السياسات العمومية، وتحسين المساءلة المالية.

وجاءت هذه التطورات نتيجة لما تشكله شفافية المالية العمومية من عنصر أساسي للحكامة المالية الجيدة، بحيث تتيح للحكومات صورة دقيقة عن مركزها المالي وآفاقه المتوقعة، وإرساء قواعد المساءلة، كما تساهم في إبراز المخاطر المحتملة التي تكتنف آفاق المالية العامة، والإجراءات القبلية لمواجهة الأوضاع الاقتصادية المتغيرة. وتساعد كذلك، على إعطاء فكرة عن مدى المصداقية المالية للبلد المعني.

ويرتكز ميثاق **الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة** على أربعة مبادئ رئيسية[58]، وجب على الدول الأعضاء احترامها لضمان شفافية أكثر لماليتها العامة، وتتمثل في وضوح الأدوار والمسؤوليات حيث ينبغي أن يكون التمييز واضحا بين الأنشطة الحكومية وبين القطاع الخاص، وينبغي أن تكون الأدوار والمسؤوليات داخل العمل الحكومي واضحة ومعلنة للجمهور.

مع توفير المعلومات للعموم حيث ينبغي أن تلتزم الحكومات بتزويد الجمهور بمعلومات شاملة حول مختلف الأنشطة المالية والإدارية التي تشغل الرأي العام وفي الوقت المناسب. وعلانية عمليات الميزانية على مستويات الإعداد والتنفيذ والمراقبة. ثم ضمان قيام أجهزة مستقلة من أجل مراقبة صدق المعلومات المالية.

---

[57]– محمد حركات: "ثالوث الاستبداد والفساد والإرهاب، مساهمة في الاقتصاد السياسي للفساد"، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2016، ص. 238.

[58]– صندوق النقد الدولي، دليل شفافية المالية العامة 2007، ص ص. 4–8.

ولا يوجد في الوقت الحاضر أي بلد قادر على الوفاء بكل معيار من معايير الميثاق، وإن كان عدد قليل من البلدان الصناعية بات قريبا من ذلك. أما بالنسبة للبلدان العربية، فإنه لم يتم بعد ترسيخ عدد كبير من الممارسات التي يتطلبها الميثاق حيث توجد في قاعدة منخفضة من حيث المبادئ والممارسات التي يتطلبها الميثاق، لذا ينبغي على هذه الدول أن تستغل هذه المعايير الدولية التي يمكن أن تشكل منطلقا أوليا لتنمية الشفافية الدولية على نطاق واسع[59].

وقد ازداد الاهتمام بالمالية العمومية على الصعيد الدولي منذ إحداث الميثاق، حيث اتخذت عدة مبادرات صادرة عن منظمات دولية متخصصة، منها "مبادرة أفضل الممارسات المتعلقة بشفافية الميزانية" الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في عام 2001[60]، ومبادرة "شفافية الصناعات الاستخراجية" الصادرة في سنة 2002[61]، وهي المبادرة التي تعالج قضايا شفافية إيرادات الموارد الطبيعية في البلدان الغنية بالموارد، ومبادرة "الميزانية المفتوحة" سنة 2005[62] لتقييم المعلومات المتاحة للمواطنين في أهم وثائق الميزانية، وبرنامج "مراجعة إدارة الإنفاق العام والمساءلة المالية" وهو برنامج خاص بالبلدان التي تتلقى المساعدات الإنمائية من الجهات المانحة.

وفي الإطار نفسه، ومن أجل مواجهة المشاكل الفريدة التي تواجه البلدان التي تحصل على جانب كبير من إيراداتها من الموارد الطبيعية، أصدر صندوق النقد الدولي سنة 2005

59– محمد حركات: "ثالوث الاستبداد والفساد والإرهاب، مساهمة في الاقتصاد السياسي للفساد"، مرجع سابق، ص. 240.

60– أصدرت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية أفضل الممارسات سنة 2001، بغرض استخدامها كأداة مرجعية. وهي تدعو إلى الإفصاح الكامل عن جميع المعلومات المتعلقة بالمالية العامة في الوقت المناسب وبطريقة منتظمة.

61– انطلقت المبادرة المعنية بشفافية الصناعات الاستخراجية في سنة 2002، وهي مبادرة تشجع على نشر تقارير منتظمة عن الإيرادات التي تحصل عليها الحكومة والتي يسددها قطاع الصناعات الاستخراجية مقابل الانتفاع بموارد طبيعية محددة. وتقضي هذه المبادرة بمشاركة المجتمع المدني وبوضع جدول زمني لتنفيذ المتطلبات التي تنص عليها. ويتم التحقق من صحة التقارير بواسطة مدقق مستقل. ولدى التأكد من استيفاء البلد المعني لمعايير مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية، يمكن اعتباره ملتزم بمعايير المبادرة.

62– يتضمن دليل الميزانية المفتوحة مراتب لمدى انفتاح بيانات الميزانية على المواطنين، ويستند إلى حصر تفصيلي ومنهجي للممارسات التي يأخذ بها الخبراء المحليون. ويتضمن الدليل تقييما لمدى إتاحة الوثائق الرئيسية المتعلقة بالميزانية للمواطنين، ومقدار المعلومات التي توفرها، وتنشرها في الوقت المناسب بغرض توفير معلومات موثوقة بشأن التزام كل بلد بشفافية الميزانية والمساءلة.

"المرشد إلى شفافية الموارد"، وقد تضمن هذا المرشد نظرة عامة موجزة على الممارسات السليمة المتعارف عليها بشأن الشفافية في إدارة إيرادات الموارد والمتسقة مع مبادئ الميثاق.

هذا، وإلى جانب المؤسسات المالية الدولية ودورها في التوجيه الاقتصادي والاجتماعي للسياسات الوطنية بحكم السياسات التي تتبعها في منح القروض وتقديم المساعدات، هناك هيئات دولية أخرى كمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ومنظمة الشراكة الدولية حول الميزانية وغيرها من الهيئات التي أصبح لها دور كبير في التأثير على المنظومة المالية والاقتصادية لجل البلدان ومنها المغرب.

الفرع الثاني: تأثير المنظمات الدولية

تعتبر الميزانية العامة من المجالات الأكثر اهتماما من قبل المنظمات الدولية المختلفة وأبرزها: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية[63]، ومنظمة الشراكة الدولية حول الميزانية[64]، وذلك من أجل البحث عن أفضل الأساليب لتدبيرها وتوجيهها نحو الأهداف التي تم تحديدها. وقد قدمت هذه المنظمات عدة مؤشرات وشروط لقياس أداء الميزانية العامة، منها مؤشرات متعلقة بتدبير الميزانية في مختلف مراحلها، توفر التقارير والمعلومات حول تنفيذ الميزانية بشكل دوري، ضرورة الإفصاح عن خطوات ونتائج تنفيذ الميزانية، وضرورة توفر أساليب رقابية حديثة من تدقيق ورقابة على الأداء.

ويلاحظ مؤخرا ازدياد مطالبة هذه المؤسسات الدولية بضرورة تطوير أساليب، ونظم الميزانية العامة من خلال التوصيات التي تصدرها في هذا السياق، قصد تكوين صورة شفافة عن تدبير الأموال العمومية.

63– Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE).

64– International Budget Partnership (IBP).

وعلى هذا الأساس، فقد أصبحت البلدان تتنافس اليوم فيما بينها لضمان ترتيب دولي مشرف لها في مجال تقوية الشفافية والرقابة، وقدرة البرلمان في مراقبة الحكومة، وإيلاء مكانة متميزة للمجتمع المدني والميزانية المفتوحة، في سبيل تقوية المساءلة المالية والحكامة الجيدة، اعتبارا لما لهذا الترتيب في زمن العولمة والتنافسية من مزايا أهمها جذب الاستثمار.

الفقرة الأولى: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

تأسست منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية سنة 1961 خلفا لمنظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي التي تأسست سنة 1974، وهي منظمة اقتصادية دولية تجمع في عضويتها الدول المتقدمة التي تلتزم بالديمقراطية واقتصاد السوق، وخلافا للمؤسسات المالية الدولية فهي لا تقدم أي نوع من أنواع التمويل[65] .

وتهتم هذه المنظمة بدعم التنمية المستديمة ورفع مستوى المعيشة في الدول الأعضاء، الحفاظ على الاستقرار المالي لتطوير الاقتصاد العالمي، مساعدة البلدان الشريكة في التنمية الاقتصادية ثم المساهمة في نمو التجارة العالمية. وتؤدي المنظمة ثلاث وظائف تتجلى في إنتاج الدراسات والإحصاءات، توفير فضاء لتبادل الآراء، ثم تأدية دور هيئة لنشر القواعد والمعايير.

وتقف الدول الأعضاء في المنظمة في طليعة الدول التي تمارس الشفافية في الميزانية، ففي اجتماعها سنة 1999، طلب فريق العمل الذي يضم كبار موظفي الميزانية في تلك الدول

---

[65]– تضم منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية 34 دولة، وهي: النمسا، بلجيكا، كندا، الدنمارك، فرنسا، ألمانيا، اليونان، ايسلندا، ايرلندا، ايطاليا، لوكسمبورغ، هولندا، النرويج، البرتغال، اسبانيا، السويد، سويسرا، تركيا، المملكة المتحدة والولايات المتحدة، وأصبحت الدول التالية أعضاء بعد دخولهم للمنظمة في التواريخ المبينة إزاء كل دولة، اليابان (1964)، فنلندا (1969)، استراليا (1971)، نيوزلندا (1973)، المكسيك (1994)، جمهورية التشيك (1995)، هنغاريا (1996)، بولندا (1996)، كوريا (1996)، جمهورية سلوفاكيا (2000)، واستونيا، إسرائيل، الشيلي ثم سلوفينيا (2010) . أما الدول الأخرى لا سيما الاقتصادات الناشئة فتعتبر دولا شريكة للمنظمة.

من الإدارة جمع الممارسات النموذجية في هذا المجال، اعتمادا على تجارب الدول الأعضاء لاعتمادها كمنهج للعمل.

وبما أن الميزانية تعتبر أهم وثيقة تصدرها الحكومات حول سياساتها، فإن الشفافية في إعدادها وتنفيذها ومراقبتها تشكل عنصرا أساسيا في الحكامة المالية الجيدة. وفي هذا الإطار، أصدرت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في سنة 2001 الممارسات النموذجية حول شفافية إعداد وتنفيذ الميزانية، وتعد هذه التطبيقات الجيدة أداة مرجعية للدول الأعضاء في المنظمة وغير الأعضاء.

وتقع الممارسات النموذجية في ثلاثة أقسام: يضم القسم الأول تقارير حول الميزانية التي يجب أن تقدمها الحكومات ومحتواها العام. ويتناول القسم الثاني النقط المحددة التي يجب أن تكشفها التقارير، بما فيها معلومات عن الأداء المالي وغير المالي، ويلقي القسم الثالث الضوء على ممارسات ضمان جودة ووحدة التقارير.

ووفق أفضل الممارسات، تنص المنظمة على ضرورة تقديم مجموعة من الوثائق والتقارير والمعلومات التي ينبغي أن تلتزم الحكومات بتقديمها للبرلمان، وتتمثل هذه الوثائق في العناصر الآتية[66]:

– التقرير الأولي للميزانية: يعرض هذا التقرير بوضوح أهداف السياسة الاقتصادية والضريبية للحكومة، ويجب أن يلقي الضوء على المستوى الاجمالي للموارد، والنفقات، والعجز أو الفائض والدين، ويتعين أن ينشر هذا التقرير قبل شهر على الأقل من تقديم مشروع الميزانية.

– التقارير الشهرية: تظهر هذه التقارير عملية التقدم في تنفيذ الميزانية، وتتضمن مقادير الموارد والنفقات في كل شهر، وتقارن هذه الأرقام بما هو متوقع في الميزانية التي صادق

66 –OCDE, “Transparence budgétaire : les meilleurs pratiques de l’OCDE”, Revue de l’OCDE sur la gestion budgétaire, Volume 1, n°3, 2002, p p. 9-10-11.

عليها البرلمان. وفي حالة حدوث تباين بين المقادير المتوقعة، والمقادير الفعلية يجب أن يقدم شرح مفصل لذلك.

– التقرير النصف سنوي: يقدم تقرير منتصف السنة فكرة شاملة عن تنفيذ الميزانية، ويتم فيه الإفصاح عن تأثير أي قرار حكومي، أو أية ظروف أخرى من شأنها أن تخلف أثرا ماديا على الميزانية، ويجب أن يصدر هذا التقرير في غضون ستة أسابيع من نهاية النصف الأول من السنة المالية.

– التقرير السنوي النهائي: يظهر مدى الالتزام بمستوى الموارد والنفقات التي أقرها البرلمان في الميزانية، ويشكل هذا التقرير وثيقة المساءلة للحكومة، ويجب أن يخضع للتدقيق من قبل أعلى مؤسسة في مجال تدقيق الحسابات، وأن يصدر في غضون ستة أشهر من نهاية السنة المالية.

الفقرة الثانية: منظمة الشراكة الدولية حول الميزانية

في ظل تصاعد الاهتمام العالمي بالحق في الحصول على المعلومات وتداولها واعتباره حق أصيل للمواطنين في علاقتهم بالسلطة التنفيذية، جاءت الدعوة من أجل انفتاح الميزانيات العامة، والذي يعرف بكونه عملية جعل الميزانية العامة قابلة لإشراك مختلف المواطنين في جميع مراحل وضعها، وإقرارها، وتنفيذها ومراقبتها، وتعديلها، وإقرار حسابها الختامي.

ويستخدم مصطلح "الميزانية المفتوحة" للتعبير عن تطبيق الميزانية العامة لأعلى درجات الشفافية وإشراك المواطنين في كافة مراحلها. كما يعبر عن قدرة الدول على تطوير أنظمتها المالية، وعلى استعداد الحكومات لإتاحة أكبر قدر من المعلومات حول السياسة المالية، والإفصاح الأوسع عن كامل بيانات الموارد والنفقات.

وفي هذا السياق، فإن منظمة الشراكة الدولية حول الميزانية تعطي أولوية خاصة لمدى الإمكانية الممنوحة للعموم، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، من خلال ممثليهم في البرلمان،

للحصول على المعلومة المالية والميزانياتية للمشاركة في صيرورة مراقبة الميزانية، وأن يطلب من الحكومة تقديم الحساب والتقارير الضرورية[67].

وتعتمد المنظمة المذكورة، بناء على التطبيقات الجيدة حول الشفافية الميزانياتية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لسنة 1999، ومدونات مثيلة أخرى، صادرة عن صندوق النقد الدولي عام 1998، تقديم مجموعة من الوثائق، والتقارير والمعلومات التي ينبغي أن تلتزم الحكومات بتقديمها للبرلمان، وتتمثل هذه الوثائق في تقرير أولي حول مشروع الميزانية، مشروع الميزانية التي يقدمها الجهاز التنفيذي، الميزانية المصادق عليها، ميزانية المواطن، تقارير مقدمة خلال السنة، مراجعة في منتصف السنة، تقارير نهاية السنة، تقرير التدقيق.

وهكذا، فإن عملية الميزانية تتكون من أربعة مراحل تتجلى في الصياغة، وذلك عندما يتم وضع مسودة الميزانية من قبل الجهاز التنفيذي، ثم الموافقة، عندما تتم مناقشة الميزانية وإقرارها من قبل البرلمان، وبعد ذلك تأتي مرحلة التنفيذ لما يتم تطبيق خطط الميزانية لتحصيل الإيرادات وعمليات الإنفاق، وأخيرا مرحلة التقييم والرقابة، حينما يتم تقييم الإنفاق من حيث توافقه مع خطط الميزانية، وكذلك تقييم الأداء.

ويوضح الجدول أدناه الوثائق الثمانية الرئيسية التي يجب على الحكومات إعدادها في كل مرحلة من مراحل الميزانية. ونتيجة لهذا البحث الدولي يتم تصنيف الدول عالميا، حسب أهمية ومحتوى التقارير والوثائق الثمانية المذكورة المقدمة للعموم والبرلمان.

الجدول رقم 01: وثائق الميزانية الثمانية الرئيسية.

مراحل الميزانية	الوثائق الميزانياتية
الصياغة	- تقرير أولي حول مشروع الميزانية

[67]– محمد حركات: "ثالوث الاستبداد والفساد والإرهاب، مساهمة في الاقتصاد السياسي للفساد"، مرجع سابق، ص: 443.

	- مشروع الميزانية
الموافقة	- الميزانية المصادق عليها - ميزانية المواطن
التنفيذ	- تقارير خلال السنة - مراجعة نصف السنة - تقارير نهاية السنة
التقييم والتدقيق	- تقرير التدقيق والرقابة

المصدر: منظمة الشراكة الدولية، مسح الميزانية المفتوحة لعام 2008 [68].

وتسعى منظمة الشراكة الدولية حول الميزانية لتحقيق مجموعة من الأهداف، تتجلى في إجراء تقييمات بشأن الشفافية والمشاركة في الميزانية على المستويات الوطنية والمحلية، وتوفير المعلومات حول المالية العامة وذلك بإعداد أدلة عن شفافية الميزانية، ونشر دراسات بحثية حول شفافية الميزانية وأثرها، ثم دعم تبني الممارسات والمعايير الدولية في إعداد الميزانية العامة التي تتميز بالشفافية والمشاركة[69].

وفي سنة 2006 قامت بإجراء دراسة حول وضعية المعلومات المقدمة للمواطنين حسب البلدان حيث صنف المغرب في خانة البلدان التي لا تمنح معلومات للمواطنين أو نذر قليل منها، بجانب كل من أنغولا، بوليفيا، بوركينافاصو، التشاد، مصر، منغوليا، نيكاراغوا، نيجيريا

[68]– الموازنات المفتوحة، تغيير في نوعية الحياة، مسح الموازنة المفتوحة لعام 2008، التقرير النهائي، ص. 20.

[69]– محمد حركات: "الأبعاد المالية والميزانياتية ودورهما في مواجهة الهشاشة وبناء نموذج تنموي جديد"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد47، 2018، ص ص. 66-67.

والفيتنام. وورد في خانة الدول التي تمنح معلومات كاملة لمواطنيها كفرنسا، نيوزيلاندا، سلوفينيا، إفريقيا الجنوبية، المملكة المتحدة والولايات المتحدة، كما يبرز ذلك الجدول الآتي:

الجدول رقم 02: وضعية المعلومات المقدمة للمواطنين حسب منظمة الشراكة الدولية حول الميزانية 2006.

وضعية المعلومات المقدمة للمواطنين	البلدان المعنية
معلومات شاملة	فرنسا، نيوزيلاندا، سلوفينيا، إفريقيا الجنوبية، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة.
معلومات وافرة	بوتسوانا، البرازيل، جمهورية التشيك، النرويج، البيرو، بولندا، رومانيا، كوريا الجنوبية، السويد.
بعض المعلومات	بلغاريا، كولومبيا، كوستاريكا، كرواتيا، غانا، غواتيمالا، الهند، أندونيسيا، الأردن، كازاخيستان، كينيا، مالاوي، المكسيك، ناميبيا، باكستان، غينيا الجديدة، الفليبين، روسيا، سيريلانكا، تانزانيا، تركيا.
الحد الأدنى من المعلومات	ألبانيا، الجزائر، الأرجنتين، أذربيدجان، بنغلاديش، الكامرون، الإكواتور، السالفادور، جورجيا، الهندوراس، النيبال، أوغندا، زامبيا.
معلومات شحيحة أو لا معلومات	أنغولا، بوليفيا، بوركينافاصو، التشاد، مصر، منغوليا، المغرب، نيكاراغوا، نيجيريا، الفيتنام.

المصدر: المنظمة الدولية لشراكة الميزانية، مسح الميزانية المفتوحة لعام 2006[70].

وفي عام 2015 كشفت النتائج الإجمالية المستقاة من مؤشر الميزانية المفتوحة أن الأغلبية العظمى من سكان العالم لا يمكنهم الوصول إلى معلومات كافية حول الميزانية. وهذا يجعلهم غير قادرين على فهم أو مراقبة كيفية تجميع الأموال الحكومية أو كيفية إنفاقها بشكل

[70]– تقرير مسح الميزانية المفتوحة لسنة 2006، ص. 9.

كامل. بحيث أن من بين 102 دولة تم تقييمها في مسح عام 2015، فإن الأغلبية العظمى (78 دولة من بين تلك الدول 102) توفر معلومات غير كافية حول الميزانية[71].

ويقسم تقرير نتائج مسح مبادرة الميزانية المفتوحة[72] التابعة لمنظمة الشراكة الدولية حول الميزانية[73] البلدان إلى خمس فئات، الفئة الأولى، وهي الدول التي توفر معلومات شاملة، وتحصل على درجات من 81 إلى 100، والفئة الثانية، وهي الدول التي توفر معلومات جوهرية وكبيرة، وتحصل على درجات من 61 إلى 80، والفئة الثالثة، وهي الدول التي توفر بعض المعلومات وتحصل على درجات من 41 إلى 60، والفئة الرابعة، وهي الدول التي توفر الحد الأدنى من المعلومات، وتحصل على درجات من 40 إلى 21، والفئة الأخيرة، وهي الدول التي توفر معلومات ضئيلة، وتحصل على درجات من 0 إلى 20.

وتقوم المبادرة على استخدام الأدلة المستخلصة من أبحاثها للمساهمة في وضع معايير لإعداد الميزانية العامة بشكل شفاف، وقابلة للاستجابة لحاجات المجتمع. وتستخدم خلاصات الأبحاث في إثراء النقاشات العامة حول الميزانية العامة، وتمكين المجتمع المدني، والحكومة، والبرلمان، والفاعلين داخل الوكالات المانحة، والمؤسسات المالية الدولية، والأكاديميين من الاطلاع على الواقع المالي في بلدانهم.

71– تقرير مسح الميزانية المفتوحة لسنة 2015، ص. 16.

72 – Open Budget Initiative (OBI).

73– مسح الميزانية المفتوحة هو تحليل ومسح شامل لتقسيم الدول فيما إذا كانت تقدم للمواطنين معلومات عن الميزانية، وتتيح الفرصة للمشاركة في مراحل إعداد الميزانية. وهو المسح المستقل الوحيد الذي ينفذ في عدة دول بشأن شفافية الميزانية في العالم. وفي بداية عام 2006، بدأ إجراء هذا المسح مرة كل عامين بشراكة مع باحثي المجتمع المدني المستقلين داخل كل بلد. ولتسهيل قياس الالتزام العام لدى البلدان التي يشملها المسح بالشفافية وللسماح بإجراء مقارنات بين هذه الدول، طورت منظمة الشراكة الدولية للميزانية اعتمادا على المسح مؤشر الميزانية المفتوحة. ويعطي المؤشر درجة لكل بلد بناء على المعلومات التي تتيحها هذه الدول للعموم خلال إعداد الميزانية. كما يقترح تقرير المسح أيضا إصلاحات يمكن للحكومات أن تتبناها في سبيل تحسين شفافية الميزانية، وزيادة المشاركة العامة فيها وتعزيز مؤسسات مراقبة المصداقية.

وقد أظهرت الأبحاث التي أجرتها منظمة الشراكة الدولية حول الميزانية أن المستويات الأعلى من الشفافية المالية يؤدي إلى الأداء المالي الأفضل، بالإضافة الوصول إلى ائتمان دولي بشكل أرخص. وغياب المعلومات المالية ينظر إليه المستثمرون على أنه علامة على الضعف المالي، وهو ما يعد بمثابة نقطة ضعف، وأن القرارات المتعلقة بما إذا كان يجب الاستثمار أم لا ومقدار الاستثمارات المقدمة في دولة ما، غالبا ما يتأثر بمستوى شفافية الميزانية بهذه الدولة[74].

كما أن هناك بحثين آخرين يقويان موقف الشفافية الأفضل، البحث الأول، عبارة عن دراسة أجرتها شراكة الميزانية الدولية وتوصلت إلى أن الدول التي تتسم بالشفافية تكون ميزانياتها أكثر مصداقية واعتمادية، وهي تربط بين المزيد من الشفافية وبين المزيد من التوقعات الدقيقة فيما يتعلق بالنمو الاقتصادي والتضخم والإنفاق بشكل يتفق بدرجة أكبر مع ما تم التخطيط له. وتدعم الميزانيات الأكثر مصداقية والتي يمكن الاعتماد عليها التوفير الفعال للخدمات العامة واستقرار الاقتصاد الكلي[75].

أما الدراسة الثانية، فقد توصلت إلى أن المزيد من الشفافية المالية يساعد على تحقيق عدة نتائج مفيدة، بما في ذلك تقليل نفقات الاقتراض الحكومي وتقليل الفساد، كما توصلت كذلك إلى أن مشاركة المواطنين في عمليات الميزانية، يمكن أن يؤدي إلى تحسين تخصيص الموارد فيما يتعلق بالقطاعات الاجتماعية، مثل الصحة والتعليم، بالإضافة إلى زيادة فاعلية الإنفاق[76].

وحسب تقرير الميزانية المفتوحة لسنة 2015، احتل المغرب المرتبة 74 عالميا من بين 102 بلد شملته الدراسة، متحصلا على معدل 38 على 100، بحيث لا يقدم الحد الأدنى من

---

[74]– تقرير مسح الميزانية المفتوحة لسنة 2015، ص ص. 10-11.

[75]– نفس المرجع، ص. 11.

[76]– نفس المرجع، نفس الصفحة.

المعلومات وقد حافظ على نفس الترتيب لسنة 2012[77]، في حين احتل كل من الأردن وتونس المرتبة 66 بمعدل أفضل وهو على التوالي 55 و42، فيما بلغ معدل مصر 16 على 100 محتلة بذلك الرتبة 90. أما قطر والسعودية فقد احتلتا المراتب الأخيرة بمعدل 0 على 100.

وأوضح التقرير أن الركائز الثلاث للمساءلة المعتمدة في مجال الميزانية[78]، تبقى ضعيفة في حالة المغرب[79]، ويتعلق الأمر بالعجز المسجل على مستوى الوصول إلى المعلومات، ومشاركة العموم في عملية إعداد الميزانية التي تظل هي الأخرى ضعيفة بمعدل 2 على 100، 27 بالنسبة للأردن و21 بالنسبة لتونس، ومراقبة الميزانية سواء بالنسبة للبرلمان بمعدل 21 على 100 أو المجلس الأعلى للحسابات بمعدل 17 على 100. وخلص التقرير إلى أن هذا العجز في الشفافية والمساءلة في مجال الميزانية يضر بشكل كبير بأداء ونتائج السياسات العمومية.

ولتعزيز وتطوير شفافية المالية العمومية وتحسين ترتيب المغرب هناك عدة إجراءات يجب تفعيلها، ومن بينها إشراك المواطنين في مسلسل ميزانية الدولة، دعم وتقوية دور البرلمان في جميع مراحل الميزانية، تقوية مراقبة المجلس الأعلى للحسابات، ثم نشر تقارير تخص الميزانية، وخاصة التقرير النصف السنوي، وكذلك ميزانية المواطن في الوقت المناسب ووفق المعايير الدولية.

إن مجمل هذه التحولات أكدت أن الحقل المالي لم يعد شأنا داخليا للدولة وإنما أصبح يتأثر بالعوامل الخارجية، ويساير التوجهات العالمية. وبالنظر إلى أن القانون التنظيمي للمالية

---

[77]– حصل المغرب في أول تقرير لمبادرة الميزانية المفتوحة لسنة 2006 على 19 نقطة، ثم انتقل بعد ذلك إلى 28 نقطة في تقريري 2008 و2010 ليرفع بعد ذلك رصيده إلى 38 نقطة في تقرير 2012.

[78]– التحقيقات التي أعدتها المنظمة ترتكز على ثلاث ركائز تهم المساءلة في مجال الميزانية: شفافية المالية العمومية، المشاركة المواطنة، وقدرة المؤسسات المستقلة على مراقبة ميزانية الدولة.

[79]– رتب المغرب في الصنف الرابع ما قبل الأخير بحيث يوفر للعموم معلومات مالية قليلة جداً وغير ناجعة حسب المعايير الدولية.

يعد الركيزة الأساسية للمالية العمومية، فقد بادرت العديد من الدول إلى تغييره ليساير متطلبات الحكامة المالية الجيدة، ويدمج مبادئ جديدة في مجال تدبير المالية العمومية.

المطلب الثاني: التوجه الدولي نحو الإصلاح الميزانياتي

يركز التوجه العالمي في العقد الأخير من هذا القرن على ضرورة التسريع في عملية إصلاح المالية العامة. وقد بادرت العديد من هذه الدول إلى اتخاذ مبادرات لافتة ومتفاوتة في هذا المجال كي تمكنها من اللحاق بتوجهات الاقتصاد العالمي الحديث.

وانطلقت معظم هذه المبادرات من تحديث الميزانية العامة كونها الأداة الأساسية في بناء الدولة وفي ترجمة الرؤى الاقتصادية لأي حكومة بما يسمح لها مواجهة الأزمات والقيام بتلبية المتطلبات المتزايدة لشعوبها. وقد برزت ضرورة الإصلاح في سياق عالمي يتطلب من الحكومات مزايدا من الشفافية والوضوح والقدرة على التوفيق بين محدودية الموارد وضرورة تحسين الأداء الإداري منه والمالي.

وعليه، فإن إدارة الأموال العامة بفعالية وكفاءة أصبحت هدفا مرتجى تسعى إلى تحقيقه جميع الهيئات والمؤسسات العامة، وذلك بغية الحصول على جودة عالية في إنتاج السلع والخدمات بأقل كلفة ممكنة، تأمينا للقدرة على المنافسة في الأسواق المحلية والعالمية.

وتبعا لذلك، سيتم التطرق لميزانية البرامج والأداء **(الفرع الأول)** قبل الانتقال إلى إبراز التجربة الفرنسية في مجال الإصلاح الميزانياتي **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: ميزانية البرامج والأداء

برزت ضرورة إصلاح المالية العمومية في سياق عالمي يتطلب من الدول مزيدا من الشفافية والوضوح والقدرة على التوفيق بين محدودية الموارد العمومية ومستوجبات تلبية المطالب المتزايدة للمواطنين.

وتوجهت الإصلاحات التي تطال المالية العمومية إلى تفعيل دور الميزانية كأداة حكومية استراتيجية من شأنها أن تساهم في تحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام وتحديد أفضل الأولويات، وتحسين الأداء المؤسساتي العام والتطبيق الفعلي لمبادئ الحكامة الجيدة، وبالتالي تهيئة بيئة مواتية للنمو الاقتصادي[80].

وفي هذا الإطار، ركزت معظم المبادرات على ضرورة التحول من ميزانية تركز على الوسائل إلى ميزانية البرامج والأداء[81] التي تمكن المواطن والمراقب من التأكد من تحقيق الأهداف وتقييم أداء الحكومة على أسس واضحة قابلة للقياس، تسهل عملية المساءلة والمحاسبة وتضمن الاستخدام الأمثل للأموال العامة واحترام معايير الفعالية والنزاهة والانتظام.

الفقرة الأولى: مزايا ميزانية البرامج والأداء

عرفت الميزانيات العامة لمختلف دول العالم تطورات هامة، منذ نهاية الحرب العالمية الثانية وحتى اليوم، بحيث أصبحت تشكل وسيلة فعالة ترتكز عليها الحكومات لبلورة برامج التخطيط ومشاريع التنمية ودرء مخاطر التقلبات الاقتصادية والمالية والاجتماعية.

وقد أدت هذه التطورات، إلى إجراء إصلاحات بنيوية متعاقبة طالت مكونات الميزانية ومحتوياتها وطريقة تبويبها وتحويلها من ميزانية بنود إلى ميزانية أداء، قائمة على وظائف ومهمات، محددة وواضحة، يجري تنفيذها عبر البرامج والأنشطة الحكومية المختلفة. كما أنها

---

[80]– لمياء المبيض بساط: "الموازنة في صلب إصلاح المالية العامة"، السادسة، مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، العدد 3، نونبر – دجنبر 2012، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، لبنان، ص. 2.

[81]– تعد أمريكا من أول الدول التي أخذت بميزانية البرامج والأداء، ففي عام 1934 دخلت ميزانية البرامج والأداء في ميزانية الحكومة الفيدرالية، وفي عام 1959 طلب الرئيس الأمريكي جونسون إدخال ميزانية البرامج في جميع الوزارات الأمريكية ومن ثم انتقل تطبيق ميزانية البرامج إلى الدول الأخرى وخاصة اليابان ومصر، وأصدرت الأمم المتحدة كتيبا عن ميزانية البرامج والأداء في عام 1965، للمزيد من التفصيل ينظر، محمد سعيد فرهود، علم المالية العامة، مطابع معهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، 1982، ص. 615.

أدت إلى تغيير الأساليب والتقنيات المعتمدة في إعداد الميزانية وتنفيذها والرقابة عليها، وذلك من خلال ربطها بعدد من الضوابط والمعايير العلمية ومؤشرات القياس الدقيقة والصارمة[82].

إن نقطة التحول في أهداف الميزانية العامة من ميزانية البنود إلى ميزانية البرامج والأداء بدأت عند دخول الأساليب العلمية في مجال الإدارة الحكومية للتأكد من قيامها بتنفيذ ما يعهد إليها من واجبات بكفاءة وفعالية، وفقا للخطة المعتمدة من الحكومة. ويمكن القول أن أهم أسباب التحول تكمن أولا، في محدودية موارد الدولة، حيث تعاني الدول من مصادر دخل محدودة، وبالتالي تم التفكير في أفضل وسيلة لتحقق أهداف الدولة من خلال هذه الموارد. وثانيا، الرغبة في التركيز بدرجة أكبر على المخرجات والنتائج بدلا من التركيز على المدخلات والنفقات[83].

وعليه، يمكن تعريف ميزانية البرامج والأداء بأنها الميزانية التي تبين الأسباب والأهداف التي تطلب من أجلها الاعتمادات وتكاليف البرامج المقترحة لتحقيق هذه الأهداف وبيانات لقياس مدى تقدم العمل بالنسبة لكل برنامج[84]. ومن خلال هذا التعريف تعتمد ميزانية البرامج والأداء على عدة عناصر، فهي تهتم بالبرامج والأنشطة التي يعهد إلى الوحدات الإدارية الحكومية مهمة تنفيذها أو القيام بها، وتصنف الميزانية تصنيفا وظيفيا طبقا للبرامج التي تزعم الحكومة القيام بها، كما أنها تضع معايير لتقييم أداء البرامج والأنشطة الحكومية.

وعلى هذا الأساس، فإن ميزانية البرامج والأداء تعد الخطة التي يتم على أساسها تخصيص الموارد العامة لتنفيذ برامج ذات أهداف محددة مع إخضاعها لمعايير قياس الفعالية

---

[82]– بسام وهبة: "أهمية التحول إلى موازنة البرامج والأداء"، السادسة، مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، العدد 3، نونبر – دجنبر 2012، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، لبنان، ص. 32.

[83]– فؤاد سليمان الفسفوس، رائد جميل بدر: "تقييم آليات تطبيق موازنة البرامج والأداء في الأردن – دراسة تطبيقية على وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في الأردن"، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، المجلد الخامس، العدد الأول، يونيو 2018، ص: 448.

[84] – محمد سعيد فرهود، مرجع سابق، ص. 618.

والكفاءة. وبما أن الميزانية العامة للدولة تشكل الضابط الأول للإنفاق، عبر المبالغ المرصودة سنويا فيها، فإن بإمكانها أن تلعب دورا بارزا ومؤثرا في تحقيق إنفاق منتج وفعال، على أن يتم التأكد من أن عمليات الإنفاق قد تمت وفقا لأفضل إنتاجية وأنها حققت الأهداف المرسومة لها.

أما الإنفاق من دون التثبت من إنتاجية الأنشطة التي تقوم بها الإدارة، ومن دون معرفة مدى تحقق الأهداف المرسومة لها، يبقى عملا اعتباطيا مرتجلا، لا يعدو كونه ضربا من تبديد للمال وهدرا للوقت وتشتيتا للجهد، من دون طائل مرتجى.

كما أنه يحق للمواطن والمكلف، المُمَوِّل الأول للميزانية بواسطة الضرائب والرسوم، أن يتأكد من أن الأموال تأخذ طريقها إلى المكان الصحيح وتحقق الغاية من دفعها إلى الخزينة العامة[85].

إن ميزانية الأداء تهدف إلى مساعدة متخذي القرارات في تحديد الأولويات في ظل الموارد المالية المحدودة، والقضاء على السلبيات الناتجة عن الطلبات المتزايدة على تخصيص الأموال السنوية دون تحقيق مردودية الإنفاق الأمثل، والقضاء على الازدواجية في الوظائف الحكومية، وتخفيض كلفة القطاع العام للمساعدة في تخفيض عجز الميزانية العامة.

ومن هذا المنظور، فإن ميزانية البرامج والأداء تهتم بالتخطيط[86]، حيث تقوم بتحديد برامج ومشاريع الوزارات والوحدات الحكومية لعدد من السنوات المقبلة، والنفقات المتوقعة لها، وليس لسنة واحدة كما تفعل ميزانية البنود التي تبين نفقات سنة مالية واحدة، ولا ترتبط في أغلب الأحيان بتخطيط طويل الأجل[87].

85– بسام وهبة، مرجع سابق، ص. 33.

86– يتطلب اعتماد الميزانية البرنامج استراتيجية متوسطة المدى أو إطار للنفقات العمومية على المدى المتوسط يقوم على أساس استراتيجيات قطاعية تحدد الأولويات والأهداف والمستفيدين ومؤشرات للتتبع والتقييم مع مراعاة الإكراهات الماكرو اقتصادية.

87– عبد الباسط علي جاسم الزبيدي: "الموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، 2014، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، ص. 78.

كما تهتم كذلك ببيان البرامج والمشاريع التي ستنفذها الأجهزة الحكومية حيث تتضمن وصفا للبرامج الحكومية التي تقوم الدولة بتنفيذها، والأهداف المرجوة من تنفيذها، وتكاليف تلك البرامج والمشاريع ووحدات الأداء.

إضافة إلى ذلك، تتميز بترشيد عملية اتخاذ القرارات في الأجهزة الحكومية، حيث يتم تحديد البدائل المختلفة لتحقيق الأهداف العامة للدوائر الحكومية، ثم تجري الدراسة التحليلية المعمقة لهذه البدائل، بهدف تحديد التكاليف والعوائد لكل منها، وعلى ضوء نتائج المفاضلة بين الطرق البديلة يتم اتخاذ القرارات.

فضلا عن ذلك، يساعد تقييم البرامج الحكومية على تحسين عملية تنفيذها، حيث أن الحصول على تقارير عن كيفية سير الأعمال في البرامج والمشاريع تحت التنفيذ، من شأنه أن يكشف عن المشاكل التي تواجه عملية التنفيذ، وعن نقاط الضعف في المخطط والبرامج والمشاريع، مما يؤدي إلى تبسيط اتخاذ القرارات وتصحيح الانحرافات أولا بأول[88].

كما تجدر الإشارة هنا، إلى أنها تمتاز باللامركزية والمرونة في التطبيق والواقعية، حيث تمنح المسؤولين عن التنفيذ مرونة كافية لتنفيذ البرامج[89]، وبالتكاليف المحددة لكل برنامج، كما يوفر هذا الأسلوب أدوات ومعدلات الأداء التي يمكن من خلالها قياس كفاءة الوحدات الحكومية، وتمتاز ميزانية البرامج والأداء أيضا بالواقعية في تقديراتها[90].

ويمكن القول بأن ميزانية البرامج والأداء عبارة عن أسلوب متطور في إدارة المالية العامة، ذلك بأنها تنقل التركيز من الوسائل إلى النتائج[91]. وقد كثر اعتماد هذا الأسلوب حول

88– عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، مرجع سابق، ص. 79.

89– تحويل المسؤولية للآمرين بالصرف والآمرين بالصرف المساعدين في تدبير الأغلفة المالية المتعلقة بالبرنامج عبر تمكينهم من مرونة كبيرة للقيام بترحيل الاعتمادات بين السطور المالية داخل نفس البرنامج، دون تجاوز سقف هذه الاعتمادات، مع وضع نظام للتتبع والتقييم في البدء والنهاية، واشتراط إعمال الافتحاص والمراقبة الداخليين لتخفيف المراقبة القبلية واعتماد المراقبة البعدية، بما فيها المراقبة البرلمانية.

90– فؤاد سليمان الفسفوس، رائد جميل بدر، مرجع سابق، ص. 451.

91– جورج قرم: "الموازنة العامة : أداة لتحديث الدولة"، السادسة، مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، العدد 3 ، نونبر – دجنبر 2012، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، لبنان، ص. 8.

العالم نظرا إلى توسع دور الدولة ووظائفها، والحاجة إلى مراقبة فعالة للإنفاق، وتسمح هذه الميزانية بمساهمة أوسع للمجتمع في تحديد السياسات العامة وصوغ الميزانيات بحسب أولويات واضحة، كما تمكن أهميتها في قدرتها على قياس الأداء من خلال استخدام مؤشرات قياس واضحة تعزز المساءلة والشفافية في إدارة المال العالم.

الفقرة الثانية: إعداد ميزانية البرامج والأداء

يترتب عن اعتماد ميزانية البرامج والأداء تحول هام في كيفية إعداد وتقديم مشروع قانون المالية للبرلمان قصد المصادقة، حيث يفترض الانتقال من صيغة عرض المواد والفصول والأقسام والأبواب التي تؤطر الموارد والنفقات إلى صيغة أخرى ترتكز على أربع مستويات[92].

يتعلق المستوى الأول من التبويب بالوظائف الرئيسية التي تتولى الحكومة القيام بها، حيث يشير هذا التبويب إلى الخدمات أو الإنجازات العريضة، التي تقوم بها الحكومة من خلال تنفيذ ميزانيتها السنوية مثل الوظائف العامة، وظيفة الدفاع، وظائف الخدمات الاجتماعية، وظائف اقتصادية. ثم تقسم الوظائف الرئيسية إلى وظائف فرعية، فعلى سبيل المثال تبويب الوظائف العامة إلى الأمن والعدالة، المالية، الخارجية، والوظائف الإدارية والتنظيمية، وتبويب وظائف الخدمة الاجتماعية إلى وظيفة التعليم، الصحة، الشؤون الاجتماعية، وتبويب الوظائف الاقتصادية إلى وظيفة النقل والمواصلات، الكهرباء والماء، التعدين والصناعات الاستراتيجية، التجارة والصناعة والفلاحة.

ويرتبط المستوى الثاني من التبويب بالبرامج، حيث تحتوي كل وظيفة من الوظائف الرئيسية للدولة مجموعة من البرامج، التي يعمل كل منها على تحقيق غاية محددة من الإنجاز العريض للدولة، ولهذا فإن البرنامج الواحد يعتبر تقسيما رئيسيا وهاما من الوظائف الرئيسية

[92]– فؤاد سليمان الفسفوس، رائد جميل بدر، مرجع سابق، ص. 452.

للدولة. مثال على ذلك، يعتبر كل من برنامج التعليم الابتدائي، وبرنامج التعليم الإعدادي، جزءا من الوظيفة العامة وهي التعليم.

أما المستوى الثالث فيتعلق بالبرنامج الفرعي أو المشروع، حيث يمكن تقسيم البرنامج الواحد إلى عدة برامج فرعية عند الضرورة، وذلك عندما يكون حجم وطبيعة البرنامج وطريقة إدارته تتطلب تفصيلا واضحا، وفي بعض التطبيقات يعتبر المشروع الواحد فرعا من فروع البرنامج. مثال على ذلك، يكون للبرنامج الواحد الخاص بالتعليم المهني عدة فروع، كالتعليم الحرفي، والصناعي، والتجاري.

ويتعلق المستوى الرابع بالنشاط، ويعتبر جزءا رئيسا من البرنامج، حيث يتفرع من كل برنامج أو من كل فرع من فروعه، عدد من الأنشطة يمثل كل منها مجهودا من العمل المبذول في إطار مكونات البرنامج أو أحد فروعه، ويتسم النشاط الواحد بتجانس نوعية العمل المبذول فيه، وبوحدة أداء ناتجة عنه، وحتى تتحقق الفائدة بالشكل المطلوب، فإن النشاطات يجب أن تكون نمطية مما يجعلها قابلة للقياس في ظل معايير معينة، مثل حجم العمل، وتكلفة الوحدة.

ولا تختلف إجراءات إعداد ميزانية البرامج والأداء عن الميزانية التقليدية من حيث الدورية، إلا أنها تختلف من حيث أساليب إعداد التقديرات وتوزيعها على الأنشطة الحكومية. لذلك يتطلب لتطبيق ميزانية البرامج والأداء توافر بعض الأمور، أهمها تحديد الأهداف التي يراد تحقيقها، وترتيبها ضمن سلم أولويات، وتصنيف النفقات على أساس البرامج اللازمة لتحقيق الأهداف المطلوبة أعلاه، وتقدير ما تحتاجه هذه البرامج من تكاليف خلال السنة المالية، وتحديد المسؤوليات الإدارية عند تنفيذها، وتقدير النتائج من البرامج الرئيسية، والبرامج الفرعية ومن المشاريع ومن الأنشطة، ثم وضع نظام وإجراءات للمتابعة، وتحليل نتائج تنفيذ البرامج والمشاريع من خلال معايير الأداء[93].

[93]– عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، مرجع سابق، ص ص. 78–79.

إن تبويب الميزانية على أساس الوظائف التي تقوم بها الدولة، وتضمين كل وظيفة منها البرامج والأنشطة الرئيسية وتحديد أهداف كل منها بالإضافة إلى تحديد معايير ومؤشرات كمية ونوعية لها تستخدمها الإدارة للتأكد من تحقيق تلك الأهداف وقياس أداء الإدارات التنفيذية المختلفة، يشكل عنصرا مهما في التحول إلى ميزانية البرامج والأداء، قادرا على إحداث نقلة نوعية مميزة، وتطوير النظرة إلى الميزانية وتحويلها من ميزانية تقليدية قائمة على ثقافة الوسائل المتاحة إلى ميزانية جديدة قائمة على ثقافة الأهداف المرجوة[94]. وعليه فإن إدارة الأموال العامة بفعالية وكفاءة أصبحت هدفا مرتجى تسعى إلى تحقيقه معظم الدول التي اعتمدت ميزانية البرامج والأداء وكان آخرها فرنسا ابتداء من ميزانية سنة 2006.

الفرع الثاني: التجربة الفرنسية في مجال الإصلاح الميزانياتي

بالنظر إلى أن القانون التنظيمي للمالية يعد الركيزة الأساسية للمالية العمومية، فقد بادرت العديد من الدول إلى تغييره ليساير متطلبات الحكامة الجيدة، ومن بين هذه الدول فرنسا التي عملت على تعديل القانون التنظيمي للمالية بتاريخ 1 غشت 2001[95] وتم إلغاء القانون التنظيمي للمالية لسنة 1959. وما يميز الدستور المالي الجديد لفرنسا هو أنه لم تضعه الحكومة، ولم يسلم من رقابة الدستورية، حيث ساهم في بلورته كافة الفاعلين المؤسساتيين من برلمان وحكومة ومحكمة للحسابات، وعرض على المجلس الدستوري الذي قضى بدستوريته من خلال قراره الصادر بتاريخ 25 يوليوز 2001[96]، عكس القانون السابق الذي يؤاخذ عليه إصداره في غياب البرلمان وعدم عرضه على المجلس الدستوري، وصياغته من طرف الحكومة.

---

[94]– بسام وهبة، مرجع سابق، ص. 33.

[95] – Loi organique n°2001 – 692 du 1er Août 2001 relative aux lois de finances (JO n° 177 du 2 août 2001.

[96] – Décision n° 2001 – 448 DC du 25 juillet 2001, Revue Française de Finances Publiques, n° 76, Novembre 2001, p. 180.

وقد جاء القانون التنظيمي للمالية لسنة 2001 ليعالج النواقص التي تعتري مرسوم 1959. فهذا المرسوم لم يكن يشجع على تحقيق الفعالية في التدبير العمومي، وشفافية المعلومات المتعلقة بالميزانية باعتبارها ضرورية في كل عملية مراقبة، ثم إنه نص كان يقوم على منطق قانوني وشكلي للنفقة مستبعداً أي مفهوم وظيفي لها يربطها بمهمة معينة أو هدف محدد. كما أن القانون المذكور ينظر إلى الاعتمادات باعتبارها وسيلة للتمويل من دون أن ترتبط بأي مهمة أو بأهداف يتعين تحقيقها.

وقبل التعرف على فحوى ومضمون الإصلاح الميزانياتي الفرنسي لسنة 2001 **(الفقرة الثانية)**، سيتم التطرق للدوافع المرتبطة بهذا الإصلاح **(الفقرة الأولى)**.

الفقرة الأولى: عوامل الإصلاح الميزانياتي الفرنسي

تم اعتماد القانون التنظيمي الجديد للمالية في الأول من غشت 2001 ليحل محل الأمر الدستوري الصادر في يناير 1959 الذي كان يعتبر الدستور المالي لفرنسا لأزيد من 42 سنة. ولقد اعتبر الفقه الفرنسي تغيير القانون التنظيمي لسنة 1959 بمثابة الحدث التاريخي[97] بالنظر للمدة التي عمرها والتي فاقت الأربعين سنة. وبالنظر كذلك إلى فشل العديد من المحاولات لأعضاء الجمعية الوطنية وأعضاء مجلس الشيوخ في إدخال أي تعديل على هذا القانون والتي بلغت 35 مقترح تعديل[98]، ولم يستسلم إلا لتعديلين يتعلقان بإجراءات مسطرية سنتي 1971 و1995[99]، على عكس الدستور الفرنسي ل 4 أكتوبر 1958 الذي خضع لخمسة عشر تعديل[100].

97– JOXE (P): "A propos d'une réforme historique", Revue Française de Finances Publiques, n°76, Novembre 2001, p. 29.

98– TALLINEAU (L): "Quarante ans de propositions de réforme de l'ordonnance de 1959", Revue Française de Finances Publiques, n°76, Novembre 2001, pp. 19-30.

99 – Les deux modifications apportées à l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne portaient que sur des points mineures (augmentation de la durée des débats budgétaires au Sénat en 1971, prise en compte de l'institution de la session parlementaire unique en 1995).

– MAHIEUX (S) : "La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001", Revue Française de Finances Publiques, n°76, Novembre 2001, p. 33.

100 – HOCHEDEZ (D) : "La genèse de la loi organique du 1er août 2001relative aux lois de finances : un processus parlementaire exemplaire", Revue Française de Finances Publiques, n°76, Novembre 2001, pp. 51-75.

وقد ساهمت عوامل عديدة في الإصلاح الميزانياتي بفرنسا، فهناك من جهة الأزمة المالية المستدامة للدولة، حيث أدى تراجع الأنشطة الاقتصادية إلى تقليص العائدات الجبائية، وارتفاع النفقات الاجتماعية المرتبطة بتداعيات البطالة واتساع أمد الحياة. هذه الوضعية كانت وراء تزايد الانتقادات تجاه الضريبة والنفقات العامة، ليظهر بشكل تدريجي هاجس حسن تدبير المال العام والتحكم في النفقات دون الرفع من الضرائب[101].

وهناك من جهة أخرى، إعادة الاعتبار للبرلمان، الذي انحصرت صلاحياته لفائدة الحكومة بفعل الفلسفة التي وطد أسسها دستور الجمهورية الخامسة، وأخذت صيغة العقلنة البرلمانية بما تعنيه من ضعف السلطة المالية لممثلي الأمة سواء من حيث المعرفة بالمعطيات المرتبطة بالمالية العمومية، أو على مستوى تتبع ومراقبة الإنفاق العمومي، في مقابل طغيان وجهة نظر الحكومة في تصور وإعداد وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية[102].

لقد صمم القانون التنظيمي للمالية السابق خصيصا للجم السلطة المالية للبرلمان، في حين أن الاتجاه الدولي الحديث هو إعادة الاعتبار للدور المالي للبرلمان. فالعديد من المقتضيات الواردة فيه تجاوزت في صرامتها حتى النص الدستوري ولعل أبرز مثال على ذلك، المادة 4 التي تحدد الرسوم شبه الضريبية والتي تظل خارج الاختصاص البرلماني[103]، حيث لا يصوت عليها ولا ينشئها ولا يحدد وعاءها ولا سعرها وهذا يناقض الفصل 34 من الدستور الذي يجعل السلطة الضريبية من اختصاص البرلمان[104].

101– BARILARI (A), BOUVIER (M) : "La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat", éd. LGDJ, 3ème édition, paris 2010, p. 16.

102 – محمد حيمود: "الإصلاح الميزانياتي بالمغرب دراسة على ضوء القانون التنظيمي للمالية 2015"، صوماديل، الطبعة الأولى 2017، ص. 78.

103– L'article 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 indique que : "Les taxes parafiscales, perçues dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs, sont établies par décret en conseil d'Etat, pris sur le rapport de ministère des finances et du ministère intéressé".

104– L'article 34 de la Constitution dispose que : "la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures".

ولم يتوقف تجاوز القانون التنظيمي للمالية لسنة 1959 لمقتضيات المادة 34 من الدستور، بل شمل ذلك أيضا مضمون المادة 40 التي عارضتها المادة 42 من القانون التنظيمي للمالية[105]، وهو ما أدى إلى الإقرار بالدور الجزئي للبرلمان، كممارسة غير ديمقراطية في مجال يعتبر ذا أهمية بالنسبة لشفافية المالية العمومية.

هكذا، فإذا كان الأصل أن يلعب البرلمان دوراً كبيراً في المجال المالي وينفرد بسن القوانين في جميع الميادين، فإن الوضع قد انقلب بصدور دستور الجمهورية الخامسة سنة 1958، حيث قلص من دور البرلمان في المجال المالي ورجح هيمنة السلطة التنفيذية على حساب البرلمان[106]. وتم توظيف ترسانة قانونية لتحد من دور البرلمان، ولم تستثن مجالا من المجالات المالية إلا ونظمته وجعلته يسير في اتجاه الحكومة على حساب البرلمان، وهذا ما يطلق عليه بالعقلنة البرلمانية[107].

كما اتسم القانون التنظيمي للمالية لسنة 1959 بعدم مرونة مساطر التسيير في ظل هيمنة المقاربة القانونية الصرفة، حيث إنه نص كان يقوم على منطق قانوني وشكلي للنفقة مستبعدا بذلك أي اهتمام بالنتائج، مما انعكس على هامش التحرك بالنسبة للمدبرين العموميين

105– L'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, relatif à la recevabilité financière des amendements, va bien au-delà des disposition constitutionnelles, adoptant une démarche inverse : L'article 40 de la Constitution prohibe les amendements ayant pour conséquence de diminuer les ressources publiques ou bien de créer ou majorer une charge publique ; tel un négatif photographique, l'article 42 de l'ordonnance, lui, n'admet que les initiatives tendant à « supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques ».
– Voir à ce sujet : MIGAUD (D), Rapport au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique (n°2540) relative aux lois de finances, RAN, n°2908, 31 janvier 2001, Onzième législature, pp. 10.

8106– تم اعتماد القانون التنظيمي للمالية لسنة 1959 في بداية الجمهورية الخامسة لوضع حد للمناورات التي طبعت العمل السياسي داخل البرلمان خلال الجمهورية الثالثة (1875-1946) والرابعة (1946 – 1958)، والتي كانت تؤدي في أغلب الأحيان إلى عدم المصادقة على مشروع الميزانية قبل حلول السنة المالية التي تنتسب إليها، وحيث كان لأعضاء البرلمان إمكانية تقديم مشاريع مضادة، وكان كذلك بإمكان اللجنة المالية بالبرلمان أن تقدم مشروعا مخالفا وتعديل المشروع الحكومي برمته.

107– نجيب جيري: "الوظيفة الرقابية للبرلمان في دستور 2011"، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 19– 20، 2012، ص. 55.

وضعف الباعث لتحمل المسؤولية لديهم[108]. ومن تجليات هذا العجز التدبيري المترتب عن تطبيق الدستور المالي الفرنسي يمكن الإشارة إلى[109]:

– تكريس العمل بمحاسبة الصندوق[110]، وهو ما أدى إلى الغموض بين العمليات الميزانياتية وعمليات الخزينة، وهو ما ترتب عنه في ظل الفراغ القانوني جدل سنوي حول عمليات نهاية التسيير[111] خاصة فيما يتعلق بتدقيق مسألة العجز؛

– تكريس مبدأ تخصيص النفقات أدى على مستوى الممارسة إلى تعدد الاستثناءات الواردة عليه بكيفية أتاحت للحكومة إمكانيات لعدم الالتزام به. وبالفعل، فإن التقيد بهذا المبدأ لا يتلاءم مع التسيير المالي الفعال لكونه يؤدي إلى تعقد المساطر ولا يؤدي إلى تحمل المسؤولية؛

– عدم التطرق إلى دور الدولة في دعم الجماعات الترابية، وهو دعم يتم عمليا عن طريق مساهمات أو اقتطاعات من الموارد العمومية، وأمام الفراغ القانوني يقدم الدعم وفق شروط يكتنفها أحيانا الغموض وعدم الانسجام.

كما أرخت التحولات المرتبطة بالسياق الخارجي بظلالها على متطلبات إصلاح الدستور المالي الفرنسي لسنة 1959، وذلك من جانبين. الجانب الأول له علاقة بالدعوة الموجهة من قبل صندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية[112] للانخراط في مواثيق حسن

---

[108]- محمد حيمود، مرجع سابق، ص. 79.

[109]– محمد حنين: "المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية"، الطبعة الأولى، 2007، ص ص. 69-70.

[110] – Comptabilité de caisse.

[111] – Opérations de fin d'exercice.

[112]– Les sept caractéristiques institutionnelles selon l'OCDE pour la maîtrise effective des finances publiques:
- Un cadre budgétaire à moyen terme;
- Des hypothèses économiques prudentes;
- Des techniques de budgétisation descendantes;
- L'assouplissement du contrôle central des moyens;
- L'accent mis sur les résultats;
- La transparence budgétaire;
- Des méthodes modernes de gestion financière.

التدبير ومعايير تتبني على مبادئ وضوح الاختصاصات، ونشر المعلومات المالية وشفافية المساطر والتطبيقات الميزانياتية، وإقرار معايير محاسباتية معتمدة من قبل الفيدرالية الدولية للمحاسبين، واعتماد نظام محاسبي للدولة يرتكز على ما هو معمول به على صعيد المقاولات[113].

أما فيما يتعلق بالجانب الثاني، فله ارتباط بتأثير الاتحاد الأوروبي الذي فرض إعادة تنظيم المالية العمومية للدول الأعضاء لتكريس حسن التدبير المالي وشفافيته في أفق تحقيق وضعية مالية قريبة من التوازن، بل وتحقيق الفائض وذلك على المدى المتوسط. ويتم السهر على مراقبة تطور الوضعية الميزانياتية من خلال التركيز على تتبع مؤشرين، وهما حصر العجز الميزانياتي العمومي في 3% من الناتج الداخلي الخام ثم الدين العمومي في حدود 60% من الناتج الداخلي الخام[114].

لذلك، كان الهدف من الإصلاح الميزانياتي الفرنسي إرساء تدبير مالي ديمقراطي وفعال. تدبير ديمقراطي بحيث يكون في استطاعة البرلمان مراقبة كافة النفقات، وكذلك إجراء عملية تقييم لفعالية تلك النفقات من خلال إلزام الإدارات العمومية باطلاعه على نتائج تسييرها. وإرساء مبدأ الفعالية من خلال وضع أهداف محددة مع توفير الموارد والإمكانات اللازمة لتحقيقها، هذا بالإضافة إلى إرساء مسؤولية المدبرين وتقديم الحساب بخصوص نتائج تسييرهم المالي من حيث النتائج المحققة، أي مدى تحقيقهم للنتائج مقارنة مع الأهداف المحددة.

الفقرة الثانية: مضمون إصلاح الدستور المالي الفرنسي

أرسى القانون التنظيمي للمالية الفرنسي لسنة 2001 قواعد جديدة لإعداد وتنفيذ ومراقبة ميزانية الدولة، وتبنى مقاربة الأداء لتحسين فعالية السياسات العمومية. لقد جعل هذا النظام

113– BOUVIER (M), ESCLASSAN (M.C), LASSALE (J.P): “Finances publiques”, 9e édition, Paris, LGDJ, 2008, p. 36.

114– BARILARI (A), BOUVIER (M), “La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l’Etat”, op. cit. p. 21.

الجديد قانون المالية أكثر وضوحا وشفافية، كما مكن بفضل تطويره للمقاربة القائمة على النتائج، من تحقيق فعالية الإنفاق وكذا تحسين كفاءة التدخل العمومي.

وأدخل هذا القانون ثلاث ابتكارات أساسية حيث يصلح الإدارة العمومية لتوجيهها نحو النتائج، ويؤمن شفافية المعلومات الخاصة بالميزانية والرقابة البرلمانية، كما ينظم الأهداف الاستراتيجية للمالية العمومية. ويشمل هذا الإصلاح أيضا جانبين، جانب تقني قانوني يتمثل في اعتماد مقاربة التدبير بالنتائج وتجاوز مقاربة التدبير بالوسائل، وجانب سياسي مؤسساتي يعزز السلطات المالية للبرلمان ويزيد من شفافية المالية العمومية[115].

لقد أصبح إعداد قانون المالية، في إطار القانون التنظيمي الجديد يتم وفقا للسياسات العمومية (الأمن، والثقافة، والصحة، والعدالة...) والتي صارت تسمى المهام. ولم يعد حسب طبيعة النفقات (الموظفين، والتسيير، والتجهيز)، وحسب الوزارات[116]. ونتيجة لذلك، فهذه الهيكلة الميزانية الجديدة المنظمة حسب السياسات العمومية تعد أكثر مقروئية ووضوحا مقارنة بالكراسة الميزانية السابقة ويمكن استخدامها من قبل الجميع[117].

115– CATTEAU (D): "La LOLF et la modernisation de la gestion publique la performance, fondement d'un droit public financier rénové", Edition DALLOZ, Paris, 2007, p. 6.

116– Comparaison des nomenclatures françaises:

	Ordonnance organique de 1959	**Loi organique de 2001**
Vote	Ministère	Mission
	Titre	
Spécialité	Chapitre	Programme
	Article	
Information	Paragraphe	Action

117– في إطار القانون التنظيمي للمالية لسنة 1959 كانت كراسة الميزانية وثيقة معقدة حيث تجمع في 850 فصلا دون أن تمكن من الفهم الواضح لأهداف النفقات أو القراءة السهلة للسياسات العمومية، ويتم التعرف على كل إنفاق عبر أربعة وسائل فقط وهي الباب، البند، الفقرة والسطر. وبالتالي كانت هذه الهيكلة مثقلة بمجموعة من الأسطر المفرغة من الأهداف.

وعلى هذا الأساس، فإن تبويب الميزانية أصبح مرتبطا بوجهة ومآلات النفقات وليس حسب طبيعتها، أي التبويب حسب البرامج. فالغاية إذن من هذا التبويب الميزانياتي مزدوجة. أولا، التمكن من معرفة الغاية من النفقة، ثم ثانيا، الاطلاع على كلفة كل سياسة عمومية بذاتها.

وهكذا، أصبحت هيكلة الميزانية تشكل من المهام التي تتفرع إلى مجموعة من البرامج، ثم تجزيئ البرامج إلى مجموعة من العمليات وفق أهداف محددة لكل منها وذلك على النحو التالي:

– المهام تتكون من مجموعة من البرامج التي تهدف إلى تحقيق سياسة عامة معينة، وتشكل إطارا للتصويت من طرف البرلمان، ولا يمكن لأعضاء البرلمان اقتراح تعديلات من شأنها الرفع من مبلغ الاعتمادات المخصصة للمهمة، لكنه بالمقابل يمكن لهم اقتراح تعديلات تهدف إلى إعادة تخصيص الاعتمادات فيما بين البرامج والأنشطة المتعلقة بنفس المهمة.

ويمكن للمهمة أن تتعلق بوزارة واحدة بحيث تشمل عدة برامج تخص نفس الوزارة[118]، كما يمكن أن تكون بين وزارية إذا كانت السياسة العمومية تجمع برامج تتعلق بوزارات مختلفة

[118] – Pour 2009, on dénombrait, dans le budget général, 32 missions correspondant aux grandes politiques publiques de l'Etat dont 9 sont interministérielles:
– 9 missions interministérielles: Aide publique au développement; Anciens combattants; mémoire et liens avec la nation; Enseignement scolaire; Médias; Politique des territoires; Recherché et enseignement supérieur; Régimes sociaux et de retraite; Solidarité, insertion et égalité des chances; travail et emploi.
23 missions ministérielles: Action extérieur de l'Etat; Administration générale et territoriale de l'Etat; Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales; Conseil et contrôle de l'Etat; Culture; Défense; Direction de l'action du gouvernement ; Ecologie, développement et aménagement durables; Economie; Engagement financiers de l'Etat; Gestion des finances publiques et des ressources humaines; Immigration, asile et intégration; Justice; Outre–mer; Pouvoirs publics; Provisions; Relation avec les collectivités territoriales; Remboursements et dégrèvements; Santé; Sécurité; Sécurité civile; Sport, jeunesse et vie associative; Ville et logement.
– Voir MEKHANTAR (J): "La LOLF et le nouveau droit budgétaire de la France", HACHETTE, Paris, 2011, p. 53.

تساهم كلها في تطبيق سياسة عمومية واحدة. ولا يمكن إنشاؤها إلا بموجب قانون المالية بناء على مبادرة حكومية[119].

-البرامج: عبارة عن مجموعة من الاعتمادات المخصصة لإنجاز عملية أو مجموعة من العمليات المنسجمة لنفس الوزارة والمرتبطة بتحقيق أهداف محددة، على أن تكون نتائج هذه العمليات موضوع تقييم باستعمال مؤشرات الأداء. وبالتالي فإن البرنامج يجمع الاعتمادات التي تهدف إلى نشاط أو مجموعة مترابطة من الأنشطة، تتعلق بوزارة واحدة، والتي يحدد لها أهداف محددة ونتائج مرتقبة تخضع للتقييم[120]. فمن خلال مفهوم البرنامج تتضح إرادة الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج التي تتوخى تكريس المسؤولية والشفافية في التدبير المالي العمومي.

إذن، يتم جمع البرامج داخل المهمات، وتحدد لكل برنامج أهداف معينة ونتائج منتظرة، ويعين الوزير المعني على رأس كل برنامج مسؤولا يتمتع بحرية أكبر في تدبير الاعتمادات التي تكون تحت تصرفه، حتى يتمكن من الوصول إلى الأهداف التي تم التصويت عليها من طرف البرلمان.

ولعل ميزة اعتماد البرنامج تكمن بالأساس في تحديد هوية غايات السياسات العمومية، فإذا كانت المهمة ستحدد ملامح السياسات الكبرى، فإن البرنامج عبارة عن التطبيق الملموس لهذه السياسات، مع ضرورة أن يتم داخل كل برنامج من برامج المهمة تحديد الوجهة الدقيقة للنفقة حسب غايتها، أي من خلال العمليات.

---

119 – L'article 7 (I) de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

120 – En application de L'article 7 -1-6e alinéa de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, un programme regroupe des crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions qui relèvent d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus faisant l'objet d'une évaluation.

– العمليات لها دور تدقيق وجهة استعمال الاعتمادات، بخلاف البرنامج الذي يحدد إطار تنفيذ السياسات العمومية[121].

هكذا، أصبح رصد الاعتمادات مرتبط بتحقيق أهداف محددة، وبذلك نص القانون التنظيمي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 على أن يرفق مشروع قانون مالية السنة بالمشروع السنوي لنجاعة الأداء[122] المرتبط بكل برنامج. ومن أهم مكونات هذا المشروع، حسب البند 5 من المادة 51 من هذا القانون التنظيمي، عرض عمليات البرنامج والتكاليف المرتبطة بها والأهداف التي سيتم العمل على إنجازها، والنتائج المحققة والمتوقعة بالنسبة للسنوات المقبلة بالقياس إلى مؤشرات دقيقة، مع تبرير اختيارها. وموازاة مع ذلك ألزم القانون التنظيمي للمالية الجديد مصالح الدولة بمسك محاسبة تحليلية تسمح بتحليل تكاليف البرامج.

من جهة أخرى، كرس الدستور المالي الفرنسي مسؤولية المدبرين العموميين إذ منحهم حرية أكبر في استعمال الاعتمادات المخصصة لهم داخل كل برنامج، ومقابل ذلك حملهم المسؤولية عن النتائج المحرزة بعد تنفيذ البرنامج. ولهذه الغاية أصبح كل آمر بالصرف ملزم بتقديم الحصيلة من أجل تقدير فعالية النفقة، وتدرج هذه الحصيلة ضمن التقرير السنوي لنجاعة الأداء[123] الذي يرفق بمشروع قانون التصفية. وهذا سيغير من دور البرلمان الذي سوف لن ينحصر فقط في مهمته الكلاسيكية التي هي منح الترخيصات، وإنما إرفاق تلك الترخيصات بأهداف مما يعني أن محاسبة المدبرين العموميين ليس أساس مبدأ الشرعية وإنما على أساس مبدأ الكفاءة، أي مدى قدرتهم على تحقيق الأهداف المسطرة.

---

121 – En application de L'article 7 -1-6e alinéa de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, une action s'inscrit dans un programme et concrétise les objectifs précis assignés à ce programme. Elle décline à un niveau plus fin les finalités d'intérêts général du programme et les résultats à évaluer.

122 – Projet Annuel de Performance.

123 – Rapport Annuel de Performance.

علاوة على ذلك، عمل القانون التنظيمي للمالية لسنة 2001 على التنصيص على حق التعديل البرلماني، الذي يفسح له المجال للتعبير عن مواقفه وتجسيدها في اقتراحات من شأنها المساهمة في إعداد السياسات العمومية التي تحتضنها قوانين مالية السنة، على عكس الممارسة السابقة التي حصرت مهمة إعداد هذه السياسات في الجهاز التنفيذي الذي ينفرد بتمرير مقاربته ووجهات نظره[124].

وعليه، يسمح للبرلمان خلال دراسة مشاريع قوانين المالية بإمكانية اقتراح تحويل الاعتمادات داخل نفس البرنامج ومن برنامج إلى آخر، أو اقتراح إحداث برامج جديدة داخل نفس المهمة شريطة أن يتم تخفيض الاعتمادات الموازية داخل نفس المهمة التي تتضمن مجموع البرامج. وهو ما فسح المجال للبرلمان لكي يتخذ قرارات بشأن إحداث برامج جديدة أو الرفع من اعتمادات تلك المقترحة من قبل الحكومة. وذلك داخل نفس المهمة التي أصبحت وحدة التصويت من قبل البرلمان، أي بمثابة التكليف العمومي الذي نصت عليه المادة 40 من الدستور الفرنسي[125].

وفي إطار توسيع نطاق شفافية المالية العمومية، خصص القانون التنظيمي للمالية الجديد فصلا مستقلا تحت عنوان "في المعلومة"، تطرقت مواده التسعة، من المادة 48 إلى المادة 56، لمختلف الوثائق والتقارير والملاحق الهادفة إلى تيسير دور البرلمان في تتبع مختلف المحطات التي تمر بها قوانين المالية.

ومن أجل دعم سلطات البرلمان في مجال مراقبة تنفيذ الميزانية أصبحت الحكومة ملزمة بعرض مشروع قانون التصفية على أكبر تقدير في فاتح يونيو من السنة الموالية، وطبقا للفصل

---

[124]- محمد حيمود، مرجع سابق، ص. 101.

[125] – L'article 47 de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 dispose que : « Au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission. Tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifent ».

41 من القانون التنظيمي للمالية، فإنه تمنع مناقشة مشروع القانون المالي السنوي من طرف أية غرفة قبل تصويتها في قراءة أولى على قانون التصفية المتعلق بالسنة المالية السابقة[126].

يتضح إذن أن القانون التنظيمي لقوانين المالية لسنة 2001 عمل على التأسيس لثقافة جديدة تقوم من جهة على تحديث التدبير المالي العمومي من خلال الارتقاء بميزانية الدولة إلى آلية فعالة لتأطير السياسات العمومية، ومن جهة أخرى على إعادة التوازن بين الحكومة والبرلمان في المجال المالي.

126 – L'article 41 de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 dispose que : « Le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances ».

المبحث الثاني: السياق الداخلي الباعث على الإصلاح

جاء القانون التنظيمي للمالية لسنة 1998 استجابة للتكييف والملاءمة مع المقتضيات التي أقرها دستور 1996، التي تمحورت أساسا حول إعادة تأليف البرلمان المغربي من غرفتين، وإعادة الاعتبار لمخطط التنمية، والتخطيط لضمان تناسق الميزانية مع توجهات وأهداف التخطيط، وتكريس التوازن الاقتصادي إلى جانب التوازن المالي، وتفعيل مبدأ وحدة الميزانية من خلال إلغاء الميزانيات الملحقة، وتقليص عدد الحسابات الخصوصية للخزينة، وإدخال بعض المستجدات حول مساطر مناقشة مشروع القانون المالي والتصويت عليه[127].

وبالفعل، فقد انبنى القانون التنظيمي للمالية لسنة 1998 على مرتكزات المنهجية التقليدية، والتي لم تعد تتلاءم مع الأبعاد المتوخاة من الإصلاحات التي عرفتها الميزانية العامة بالمغرب، وبالتالي كان من المفروض مراجعته بكيفية تؤدي إلى تغيير مرتكزاته، وتحديث ضوابطه لتساير متطلبات تحديث التدبير المالي العمومي المبني على المقاربة المرتكزة على النتائج.

هذه المنهجية بمسالكها المعقدة ومساطرها الجامدة، أصبحت غير قادرة على ضمان تدبير مالي فعال يتسم بالفعالية والنجاعة من أجل مواكبة التطورات التي يعرفها المغرب منذ سنوات. وقد ساهمت هذه المنهجية في انغلاق مسلسل التدبير المالي.

وعلى هذا الأساس، سيتم تناول هذا المبحث من خلال تحليل محورين أساسين، أولا، إكراهات تدبير المالية العمومية **(المطلب الأول)** وثانيا، محدودية دور البرلمان في اعتماد القانون المالي **(المطلب الثاني)**.

---

[127] – رضوان أبو الهدى: "الجديد في القانون التنظيمي للمالية رقم 98–7"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية الحقوق عين الشق، الدار البيضاء، 1998–1999، ص. 24.

المطلب الأول: تحديات تدبير المالية العمومية

واجه تدبير المالية العمومية مجموعة من الصعوبات حالت دون تحقيق الأهداف المتوخاة، حيث نتج عن توسع دور الدولة ازديادا في حجم النفقات العامة وارتفاعا في حجم الدين العام، خاصة أمام شح الموارد، ولقد نتج عن ذلك تفاقم في عجز الميزانية. وللوقوف أمام هذه العلاقة الوطيدة بين تطور دور الدولة والسياسة المالية، فسيتم استعراض الإكراهات المتعلقة بمنهجية التدبير المالي **(الفرع الأول)**، على أن يتم تناول بعد ذلك انعكاسات اتساع حجم الإنفاق العام على ميزانية الدولة **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: الإكراهات المرتبطة بمنهجية التدبير المالي

يخضع التدبير الميزانياتي في المغرب لمساطر معقدة، وغالبا ما تتميز بطابعها الشكلي دون الاهتمام بالنتائج، وهو ما يؤثر على فعالية التدبير المالي العمومي وعلى مردوديته، ويرجع ذلك إلى طغيان منطق الوسائل على منطق النتائج **(الفقرة الأولى)** وإلى تقادم نظام المحاسبة العمومية **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: هيمنة منطق الوسائل

تعتبر الميزانية أهم أداة بيد الحكومة لبلوغ أهدافها التنموية، فهي ترجمة وفية لتوجهاتها بحيث تعكس السياسة الاقتصادية والاجتماعية المنتهجة، الأولويات المقررة من خلال الاعتمادات المرصودة والمجهود المالي للدولة في تدبير الشأن العام، وتنفيذ السياسات القطاعية[128].

[128]– دليل إصلاح الميزانية، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المرتكزة على النتائج والمدمجة لمقاربة النوع الاجتماعي، منشورات وزارة المالية والخوصصة، 2005، ص. 8.

وبمقتضى المادة 13 من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 7.98، تقوم الميزانية العامة على أساس تقسيم ثنائي حيث تقسم إلى جزأين، يتعلق الجزء الأول بالموارد، تقدم هذه الموارد في فصول منقسمة إلى فقرات حسب تصنيفين، إداري واقتصادي. ويتعلق الجزء الثاني بالنفقات، حيث يتم تجميعها حسب المادة 29 من القانون التنظيمي للمالية في ثلاثة أبواب، وتقدم هذه النفقات داخل الأبواب في فصول منقسمة إلى مواد، وفقرات، وسطور حسب وجه تخصيصها أو الغرض منها أو طبيعتها، وتحدد الأبواب المذكورة فيما يلي:

– الباب الأول: يتعلق بنفقات التسيير، ويتم توزيعها على فصلين بالنسبة لكل قطاع وزاري أو مؤسسة، فصل للموظفين والأعوان، وفصل للمعدات والنفقات المختلفة[129].

– الباب الثاني: يتعلق بنفقات الاستثمار، ويخصص لها فصل عن كل قطاع وزاري أو مؤسسة[130].

– الباب الثالث: ويخصص للنفقات المتعلقة بخدمة الدين العمومي، وتوزع على فصلين، الأول يشتمل على النفقات من فوائد وعمولات المتعلقة بالدين العمومي، أما الثاني يشتمل على النفقات المتعلقة باستهلاكات الدين العمومي المتوسط والطويل الأجل[131].

وتشير المادة إلى مديرية، أو مصلحة كبرى مهيكلة، وتمثل التبويب الإداري الذي يحدد الإطار القانوني لتقديم النفقات، وتخصص الفقرة لوجه استعمال النفقة في شكل عمل أو مهمة، وتمثل التبويب الوظيفي الذي يمكن من تصنيف النفقات حسب مجالات تدخل الدولة. في حين، يبرز السطر الطبيعية الاقتصادية للنفقات المدرجة في إطار المشروع أو العمل أو المهمة التي تشكل موضوع الفقرات، ويحتوي كل سطر على طبيعة اقتصادية واحدة، وهو

[129] – المادة 14 من القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98، مرجع سابق.

[130] – المادة 15 من القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98، مرجع سابق.

[131] – المادة 16 من القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98، مرجع سابق.

يمثل التبويب الاقتصادي الذي يستجيب لحاجيات المحاسبة الوطنية والتحليل الاقتصادي للمداخيل والنفقات[132].

إن التصنيف الإداري الوظيفي والاقتصادي لنفقات الدولة يقتصر فقط على الإخبار عن الوسائل، وغير عملي بخصوص الإخبار عن أهداف ونجاعة الفعل العمومي، حيث لا يسمح بإيجاد ربط بين الاعتمادات المرصودة والنتائج المنتظرة، وبالتالي فهذا التصنيف لا يستطيع أن يشكل دعامة للتدبير الميزانياتي المرتكز على النتائج، إذ أنه لا يسجل سوى التدفقات المالية مما لا يسمح بمتابعة مادية النفقة[133].

علاوة على ذلك، إذا كان التقسيم الإداري أسلوبا مبسطا وسهلا لتوزيع العمليات المالية، فإنه أسلوب تقليدي لا ينسجم مع الأدوار التي صارت تمارسها ميزانية الدولة في الحياة السوسيو اقتصادية للمجتمع، كما لا يتطابق مع المستجدات التي تعرفها أنظمة التدبير الحديثة. مما يتطلب اعتماد مناهج جديدة لإدماج البعد الوظيفي في الميزانية والانتقال بها من ميزانية وسائل إلى ميزانية برامج وأهداف[134].

إن تقسيم القانون التنظيمي للمالية للعمليات المالية لميزانية الدولة إلى أبواب مقسمة إلى فصول تقسم بدورها إلى مواد، وفقرات، وسطور، يضفي عليها طابع ميزانية وسائل. ولم يعتمد هذا القانون التنظيمي ما يعرف بميزانية البرامج والأهداف، التي تقوم على التوزيع الوظيفي للعمليات المالية حسب برامج محددة أو وظائف معينة.

وقد حاول المشرع المغربي عبر مجموعة من التعديلات، منح هامش من الحركة للمدبرين العموميين لتغيير التوزيع الصارم للنفقات العمومية عبر إمكانية تحويلها داخل الأبواب

---

[132] – دليل إصلاح الميزانية، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المرتكزة على النتائج والمدمجة لمقاربة النوع الاجتماعي، مرجع سابق، ص. 10.

[133] – فؤاد بلحسن: "تدبير الاعتمادات المرتكز على النتائج بالمغرب"، دار الآفاق المغربية، الطبعة الثانية، 2014، ص. 97.

[134] – محمد قزيبر: "بنية الميزانية والحاجة إلى الإصلاح"، جريدة المساء المغربية، عدد 170، بتاريخ 14 غشت 2012.

أو الفصول أو الفقرات، إلا أن هذه التعديلات رغم دورها في ترشيد التدبير المالي العمومي لا تغير شيئا من البنية القانونية للميزانية والمقسمة دائما حسب القطاعات الوزارية والمؤسسات[135].

من خلال ميزانية الوسائل، يرتكز الأمر فقط على تحقيق أعلى نسبة لاستهلاك الاعتمادات المتوفرة مع الالتزام باحترام المساطر القانونية المتعلقة بصرف النفقات العمومية، وبالتالي، تصبح النفقة العمومية هدفا وليس وسيلة، حيث يتم صرف هذه النفقات دون النظر إلى أبعادها التنموية.

ومن هذا المنطلق، فإن ميزانية الوسائل لا تمكن من إبراز مجالات التدخل لكل وزارة، ولا تمكن أيضا من معرفة برامج العمل التي تترجم السياسة العمومية المتبعة[136]. ويترتب عن ذلك طغيان المقاربة الكمية وغياب مؤشرات الأداء، مما ينعكس على الغايات التي تنحصر في صرف الاعتمادات ومراقبة درجة هذا الصرف ومدى الامتثال للمساطر، أي هيمنة مطلب قانونية الأداء، الذي يحيل على سؤال المطابقة، على حساب مطلب حسن الأداء الذي يحيل على سؤال الفعالية، والنجاعة، والاقتصاد، ودرجة المسؤولية[137].

وعليه، فالورقة الميزانية ورقة إدارية خالية من أية دينامية تذكر، حيث يتم التعرف على كل إنفاق عبر أربعة وسائل فقط، وهي: الباب، والبند، والفقرة، والسطر. كما أن الكراسة الميزانية وثيقة معقدة، فعلى سبيل المثال سنة 2008 كانت تتكون من 800 صفحة، دون أن تمكن من الفهم الواضح لأهداف النفقات أو القراءة السهلة للعلاقة بين نفقات التشغيل

---

135 – محمد قزيبر، "بنية الميزانية والحاجة إلى الإصلاح"، مرجع سابق.

136 – محمد حداد: "النظام الموازناتي والإصلاحات المرتقبة في المغرب"، موضوع مداخلة نائب مدير الميزانية بوزارة الاقتصاد والمالية خلال الاجتماع السنوي الرابع لكبار مسؤولي الموازنة في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا المنعقد يومي 21 و22 شتنبر 2011 ببيروت – لبنان.

137 – محمد حيمود: "الإصلاح الميزانياتي بالمغرب دراسة على ضوء القانون التنظيمي للمالية –2015"، صوماديل، الطبعة الأولى، 2017، ص ص. 87-88.

والاستثمار داخل السياسة العمومية. وبالتالي، فإن هذه الكراسة مثقلة بمجموعة من الأسطر المفرغة من الأهداف[138].

هذا الوضع يمكن أن يدخل خللا على مستوى تحليل الاعتمادات بالنسبة للبرلمانيين، وكذلك ضعفا بخصوص توثيق العمل العمومي فيما يتعلق بالنتائج. فمن أجل فهم الوسائل والأهداف العمومية، يجب القيام بتحليل الكراسة الميزانية تحليلا متأنيا مع العمل على تجميع الاعتمادات المبعثرة وسط البنود.

وبهدف مد الميزانية بالمقروئية والوضوح، يجب أن تكون منظمة وفقا للسياسات العمومية عوض البنود والفقرات، بحيث أن كل سياسة عمومية وزارية أو بين وزارية ستمكن من تنظيم الاعتمادات حسب المهام، البرامج والمشاريع. ويقصد بالمهام سياسة عمومية وزارية أو بين وزارية، والبرامج الموجودة بداخل المهام عبارة عن مجموعة مشاريع متجانسة لها أهداف معروفة مسبقا، وتتوفر على وسائل محددة، وتخضع نتائجها إلى التقييم.

الفقرة الثانية: تقادم نظام المحاسبة العمومية

يحدد نظام المحاسبة العمومية بمقتضى المرسوم الملكي الصادر في 21 أبريل 1967[139]، ووفقا لهذا المرسوم، فالمحاسبة العمومية هي مجموع القواعد التي تجرى ما عدا في حالة سن مقتضيات مخالفة على العمليات المالية، والحسابية للدولة، والجماعات المحلية، ومؤسساتها، وهيئاتها، والتي تحدد الالتزامات، والمسؤوليات المنوطة بالأعوان المكلفين بها. وتهدف المحاسبة عموما إلى بيان ومراقبة العمليات المتعلقة بالميزانية والمالية، وكذا إلى إخبار سلطات المراقبة والتسيير.

---

[138]– تقرير برلماني حول "إصلاح القانون التنظيمي للمالية، من أجل برلمان فاعل في إصلاح الميزانية"، مؤسسة عبد الرحيم بوعبيد، يناير 2011، ص.21.

[139]– المرسوم الملكي رقم 330.66 بتاريخ 10 محرم 1387 (21 أبريل 1967) بسن نظام عام للمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 2843، بتاريخ 15 محرم 1387 (26 أبريل 1967).

إن النظام المحاسبي العمومي حافظ على استقرار قواعده بالرغم من أن أغلبها أصبح متقادما، وترد عليه استثناءات كثيرة بفعل النصوص التنظيمية أو بفعل الممارسة. كما أن هذه القواعد أصبحت غير قادرة على مسايرة التطور الذي عرفته تقنيات تدبير المالية العمومية، وبالفعل فأغلب التغييرات التي عرفها هذا النظام تتسم بطابعها التقني حيث لم ترق إلى مستوى الإصلاح الجوهري لعقلنة المحاسبة العمومية[140].

وفي هذا السياق، فقد سجل قضاة المجلس الأعلى للحسابات في إطار مراقبة التسيير، ضعف موثوقية النظام المحاسبي لجل الأجهزة العمومية، وذلك لعدم دقة مسك السجلات المحاسبية، وغياب التتبع القانوني والمحاسبي للمساهمات، وكذا عدم الإشهاد على الحسابات من طرف مدققين خارجيين.

إضافة إلى ذلك، فالوضعية الجبائية لأغلب المؤسسات العمومية تتسم بعدم الوضوح في ظل عدم إدماج بيانات الحساب خارج الميزانية في المحاسبة العمومية. هذا إلى جانب عدم مطابقة المعالجة المحاسبية لمعايير المحاسبة الوطنية والدولية. وبناء على ذلك، لا تقدم محاسبة جل المؤسسات العمومية صورة صادقة لوضعيتها المالية، ولا تستخدم كأداة للتوجيه والتتبع، بل تستعمل فقط من أجل تقييد العمليات بشكل متأخر[141].

وعليه، فإن نظام المحاسبة العمومية يتسم بعدة عيوب، جعلت منه نظاما لا يساير متطلبات التدبير المرتكز على النتائج، ويمكن إجمال هذه العيوب في اقتصار دور نظام المحاسبة العمومية على تتبع عمليات الميزانية طوال السنة المالية سواء تعلق الأمر بالمداخيل

---

[140]– نوال الهناوي: "التدبير العمومي الجديد"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق الرباط – أكدال، السنة الجامعية: 2008–2009، ص. 145.

[141]– أحمد حاسون: "المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب: دراسة سوسيو قانونية"، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، منشورات حوارات، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2013، ص. 349.

أو بالنفقات، وذلك بناء على منطق الصندوق[142]. حيث يتم تسجيل الموارد عند تحصيلها والنفقات عند التأشير عليها من قبل المحاسب العمومي.

بالإضافة إلى أن هذه المحاسبة لا تمكن من المعرفة الدقيقة بممتلكات الدولة، وديونها وقروضها وكذلك بوضعيتها المالية، كما أن آلية تعداد أصولها العقارية لا يمكن الوثوق بها، كما لا توفر هذه المحاسبة آلية نسقية لتقرير الاستهلاك [143]. وفي السياق ذاته، يقدم هذا التنظيم المحاسبي معلومات ناقصة حول تكاليف السياسات العمومية، إذ يبدي عوزا كبيراً فيما يخص صدقية الحسابات المتعلقة بهذه السياسات.

ومما لا شك فيه أن هذه العيوب لا تسمح للنظام المحاسبي بالاستجابة لمتطلبات تحديث التدبير العمومي، بحيث أنه لا يسمح من جهة بالرفع من مردودية الأداء المالي والتحكم الجيد في المالية العمومية، ومن جهة أخرى لا يسمح بشفافية الحسابات العمومية أو التزامها بمواصفات الدقة والوضوح، لكونه يقتصر على محاسبة الصندوق، وما يرتبط بها من مداخيل ومصاريف[144].

هذا، وقد نبهت التقارير الدولية إلى أن المغرب لا يمكن أن يحقق الأهداف التنموية التي يطمح إليها دون أن يحسن، ويطور، بل ويعيد النظر في شكل حكامته، ويلزم كل من يستعمل الأموال العمومية على تقديم الحساب، ومستوى حصول العامة على المعلومات المتعلقة بالتدبير السياسي، والاقتصادي. وذلك لن يتم في ظل محاسبة عمومية لا زالت تقدم الحسابات بشكل كمي جامد، ولا يمكن من قراءة حقيقية لوضعية الثروة الوطنية[145].

---

[142]– محمد حنين: "المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية"، مرجع سابق، ص. 46.

[143]– فؤاد بلحسن: "تدبير الاعتمادات المرتكزة على النتائج"، مرجع سابق، ص. 104.

[144]– نوال الهناوي: "التدبير العمومي الجديد"، مرجع سابق، ص. 146.

[145]– منتصر السويني: "الاقتصاد المغربي سنة 2009، حالة المغرب 2009–2010"، دفاتر وجهة نظر، كراسات استراتيجية، 6، ص. 116.

لذلك أصبح من اللازم إصلاح نظام المحاسبة العمومية خاصة في ظل الطلب المتزايد على تمكين البرلمان المغربي من معلومات مالية صادقة أثناء المناقشة والتصويت على قانون المالية، ومن تتبع تنفيذ ترخيصه للحكومة، ومدى الالتزام به، وكذا مراقبة نتائج التنفيذ من خلال قانون التصفية. فضلا عن تنامي الطلب الدولي على مصداقية وشفافية الحسابات العمومية[146].

الفرع الثاني: الصعوبات المرتبطة بتدبير الإنفاق العمومي

أصبحت ظاهرة تزايد النفقات العامة إحدى السمات المميزة للمالية العامة سواء بالنسبة للدول المتقدمة أو النامية، وهذا يرتبط من الناحية المذهبية بالتطور الوظيفي للدولة بحيث أنه في ظل في الدولة الحارسة كان الإنفاق يتحدد بالمقدار اللازم فقط لسير المرافق العمومية التقليدية، غير أنه في ظل الدولة المتدخلة، فقد تغير الوضع نحو تزايد الإنفاق العام.

وعلى هذا الأساس، تشكل النفقات العامة إحدى الوسائل التي تستخدمها الدولة لتحقيق دورها في المجالات الاقتصادية والمالية، فهي تعكس جميع أنشطة الدولة وتعبر عن برامج الحكومة في مختلف الميادين التي تتدخل فيها. ولقد أدى تزايد عدد السكان وتنوع حاجياتهم إلى ازدياد حجم النفقات العامة مما أرخى بثقله على ميزانيات الدول.

إن التطرق إلى الإكراهات المرتبطة بتدبير النفقات العامة في المغرب يتطلب الوقوف على تنامي حجم الإنفاق العام **(الفقرة الأولى)**، ثم ضعف نجاعة الإنفاق العام **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: تنامي حجم الإنفاق العام

بات واضحا ومعروفا وكظاهرة عالمية أن حجم الإنفاق العمومي في ارتفاع وتزايد، بصرف النظر عن الاختلاف في درجة النمو، وطبيعة النظم الاقتصادية بكل دولة من دول

---

[146]– أحمد حاسون: "مستجدات محاسبة الدولة على ضوء القانون التنظيمي رقم 13–130 لقانون المالية"، المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 01، يناير 2016، ص. 82.

العالم[147]. وقد نبه الاقتصادي الألماني "أدولف فاجنر"[148] في قانونه الذي سمي باسمه عام 1892 إلى زيادة حجم النفقات العامة للدولة بشكل لا يتناسب وحجم الناتج القومي للدولة، وقد أورد استنتاجه في صورة قانون فحواه أنه كلما حقق مجتمع من المجتمعات معدلا معينا من النمو الاقتصادي فإن ذلك يؤدي إلى اتساع نشاط الدولة وزيادة الإنفاق العام بمعدل أكبر من حجم الناتج القومي[149].

ويعتبر الاقتصادي الألماني "أدولف فاجنر" أول من تعرض لهذه الظاهرة، بعد أن درس حجم النفقات العامة في بعض الدول الرأسمالية، ويعلل تلك الزيادة بنسبة التطور. فالدولة تنمو وتتطور وتزداد التزاماتها مع اتساع دائرة تدخلها لخدمة الأفراد ومن تم فإن نفقاتها تزيد تبعا لذلك. وكذلك تقترن نسبة الزيادة في الإنفاق بنسبة الزيادة في معدل النمو، فالزيادة في معدل النمو يتبعه زيادة في حجم الإنفاق العام، ولكن نسبة الزيادة في الإنفاق تكون أكبر من نسبة الزيادة في النمو[150].

ويرى الاقتصاديون أن خير حجم للإنفاق العام بالنسبة للدخل القومي هو ما يتيح الفرصة لتحقيق التشغيل الشامل في الدول المتقدمة، ويضمن تشغيل الموارد واستغلالها بشكل

147– إذا كانت القاعدة المالية الكلاسيكية تبرر الإنفاق العام في الحدود التي تلبي فقط الحاجيات، بمعنى هناك نفقات يجب تغطيتها، والتي عبر عنها G. Jèze : « Il y a des dépenses, il faut les couvrir » ، فإن الأدوار المنوطة بالنفقة العمومية في الوقت الحاضر تتجاوز مجرد تلبية حاجيات المرافق العمومية وتتعداها إلى المجال الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، وعلى الدولة تحقيقها بواسطة السياسة الميزانياتية، وهذا ما يؤكده:

M. Duverger : Une priorité des buts, des objectifs économiques, sociaux et politiques que l'Etat veut obtenir par sa politique budgétaire.

ينظر:

- SBIHI (M) : "Précis de gestion budgétaire", Imprimerie Rabat Net Maroc, 2007, p. 50.

148– يعتبر الاقتصادي الألماني أدولف فاجنر (1835-1917) من ضمن الاقتصاديين الأوائل الذين لفتوا الانتباه إلى ظاهرة تزايد النفقات العامة بنسب مضطردة، وذلك منذ القرن التاسع عشر بناء على دراسات قام بها في عدة دول شملت الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا وبريطانيا، استنتج من خلالها أن نشاط الدولة والجماعات المحلية في تزايد مضطرد وبالتالي تمت صياغة قانون يحمل اسمه، ومؤداه أن المجتمع كلما حقق معدلا من النمو الاقتصادي فإنه يساهم في تزايد أنشطة الدولة وبالتالي زيادة نفقاتها بمعدل أكبر من معدل زيادة نصيب الفرد من الناتج الداخلي الإجمالي. أي أن الزيادة في الإنفاق العام تكون أكبر من معدل الزيادة في الناتج الداخلي الإجمالي. لمزيد من التفصيل ينظر، عبد الغني بامو: "تراتبية وأولوية وواقع نفقات الدولة: حالة المغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، السنة الجامعية: 2014-2015، ص ص. 220-221.

149– سمير صلاح الدين حمدي: "المالية العامة"، منشورات زين الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، 2015، ص. 70.

150– سالم محمد الشوابكة: "المالية العامة والتشريعات الضريبية"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2015، ص. 44.

أمثل، وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلاد النامية إلا أنه يجب أن يتحدد حجم النفقات العامة عند المستوى الذي يستوعبه الدخل القومي[151].

والزيادة في النفقات العامة قد تكون إما زيادة ظاهرية أو صورية وإما زيادة حقيقية أو فعلية، وتعني الزيادة الظاهرية زيادة أرقام النفقات العامة دون زيادة حجم السلع والخدمات التي تستعملها الدولة لإشباع الحاجات العامة، أي مجرد ارتفاع الأرقام دون زيادة نصيب الفرد من الخدمات التي تؤديها الدولة. وتنطوي الزيادة الحقيقية على الزيادة في قيمة النفقات العامة بكيفية تنتج عنها زيادة في نصيب الفرد من الخدمات التي تقدمها الدولة، وتبعا لذلك فالزيادة الحقيقية تعتبر ذات مدلول اقتصادي، حيث تنعكس على حياة الأفراد وبالتالي على الوضع الاقتصادي والاجتماعي داخل الدولة.

ولقد حذرت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية من هذه الوضعية، حين أشارت إلى ارتفاع الإنفاق الحكومي نسبة إلى الناتج الداخلي الخام، وذلك بسبب التطور المستمر للبرامج الاجتماعية وعدم قدرة معظم الدول على زيادة العائدات الضريبية أو اللجوء إلى الديون لتمويل زيادة الإنفاق العام وتحسين الكفاءات الاقتصادية، وللخروج من هذا المأزق دخلت هذه الدول، في السنوات الأخيرة في سلسلة من الإصلاحات، يمكن تلخيصها في ثلاثة مجالات استراتيجية للإصلاح تروم إيقاف زيادة النفقات العمومية وتحسين فعاليتها وتتجلى هذه المجالات في[152]:

– إصلاح مسلسل إعداد الميزانية، حيث تم اتخاذ مجموعة من الإجراءات من طرف هذه الدول لاحتواء الزيادة في الإنفاق العام إما عن طريق فرض الحد الأقصى لمستوى الإنفاق العام أو من خلال وضع سقف للضرائب والدين وتحديد سقف العجز. هذا بالإضافة إلى مقاربة

---

151 – سالم محمد الشوابكة، مرجع سابق، ص. 45.

152– Joumard Isabelle et autres: “Améliorer le rapport coût–efficacité des dépenses publiques: l’expérience des pays de L’OCDE”, Revue Economique de L’OCDE, n° 37, 2003/2, p. 126.

أشار إليه، علي مزون: "نفقات الدولة بين تطوير القدرات التدبيرية للآمر بالصرف وتكريس نظام المراقبة التراتبية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق فاس، السنة الجامعة 2015 – 2016، ص ص. 26–27.

الميزانية من منظور متوسط الأجل، التي من شأنها أن تساهم إلى حد كبير في زيادة فعالية تخصيص النفقات وتحسين شفافية اتخاذ القرارات بشأن الإنفاق العام وتحديد التكاليف الحالية والمستقبلية ثم التخصيص الأمثل للموارد العامة وفق الأولويات الوطنية.

– إعادة النظر في آليات التدبير في القطاع العام وذلك بتبني مبادئ التدبير المرتكز على النتائج عوضا عن التدبير القائم على الوسائل، أي الاهتمام بالخدمات المقدمة والنتائج المحققة بدل التركيز على كمية الموارد المستخدمة من طرف برنامج ما أو وزارة معينة.

– اللجوء إلى استخدام آليات السوق في القطاع العام، لما لها من دور في تحسين كفاءة الإنفاق العام وتحقيق جودة الخدمات العامة الممولة من طرف الدولة، وكذا الاستعانة بالقطاع الخاص لتحقيق بعض الخدمات العمومية.

أما بالنسبة للدول النامية، فإن الاتجاه العام للنفقات العمومية في هاته الدول كان في اتجاه الزيادة[153]، وذلك لاعتبارات عديدة سياسية واجتماعية واقتصادية وبسبب احتياجاتها المتنوعة، والمتزايدة لمثل هذه النفقات نتيجة النقص والعجز الواضح في المجالات المختلفة، حيث تعاني من نقص في المرافق الخاصة بالتعليم، والصحة، والخدمات الاجتماعية، إضافة إلى حاجتها الواسعة إلى توفير خدمات عديدة تعاني من نقص كبير فيها، كخدمات البنية التحتية اللازمة لعمل النشاطات الاقتصادية.

كما تواجه كذلك قصور كبيرا في ما يمكن توفيره من إيرادات عامة في ميزانياتها لتغطية الحاجة الواسعة والمتزايدة للنفقات المطلوب تضمينها فيها، وذلك نتيجة الندرة الشديدة للإيرادات المالية، وهو الأمر الذي يقود بالضرورة إلى حصول عجز في الميزانيات العامة لهذه الدول، ويتسع ويتزايد باستمرار في معظم الحالات، لأن العجز يقود إلى الاعتماد على الاقتراض[154].

153– فليح خلف: "مدخل إلى المالية العامة"، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2017، ص: 325.

154– نفس المرجع، ص. 365.

وينتج عن تسديد هذه القروض زيادة الأعباء المالية اللاحقة على الميزانية، وهو الأمر الذي يدفع إلى عجز أكبر يتم الاضطرار إلى تغطيته باللجوء إلى الاقتراض من جديد، وهو ما يقود إلى تزايد العجز في الميزانية العامة واتساعه، والذي يرافقه في الغالب عجز في ميزان المدفوعات والناجم عن العجز في الميزان التجاري، والمرتبط بزيادة حاجتها للاستيراد لتلبية احتياجاتها المتنوعة والمتزايدة، وضعف قدرتها على التصدير بسبب ضعف قدراتها الإنتاجية، وضعف درجة تنوع صادراتها بسبب ضعف درجة التنوع في قدراتها الإنتاجية[155].

وبالنسبة للمغرب، فيلاحظ ارتفاع حجم التحملات العمومية من سنة إلى أخرى، حيث ارتفع مبلغ نفقات التسيير من 124 مليار درهم سنة 2008 إلى 199 مليار درهم سنة 2014، أما نفقات الاستثمار فانتقلت من مبلغ 36 مليار درهم سنة 2008 إلى أزيد من 49 مليار درهم سنة 2014، كما يبين الجدول أدناه.

جدول رقم03: تطور نفقات الميزانية العامة (بملايير الدراهم).

السنة / صنف النفقة	نفقات التسيير	نفقات الاستثمار	نفقات الدين العمومي
2008	**124,2**	**36,1**	**47,9**
2009	**150,8**	**45,1**	**57,7**
2010	**136,9**	**53,7**	**38,2**
2011	**151,9**	**53,8**	**36,5**
2012	**187,8**	**59,1**	**42,7**
2013	**150,8**	**45,1**	**57,7**
2014	**199**	**49,5**	**57,3**

المصدر: قوانين المالية لسنوات : 2008، 2009، 2010، 2011، 2012، 2013، 2014.

[155]– فليح خلف، مرجع سابق، ص. 365.

يتعلق الأمر إذن بنفقات عمومية يصعب عمليا تقليص وتيرتها سواء على المستوى القريب أو البعيد. فالسلطات العمومية تواجه إكراهات متعددة تتجلى في توفير الخدمات الاجتماعية للساكنة المتزايدة، وتحسين الأجور في الوظيفة العمومية والزيادة في المناصب المالية، وفي نفس الوقت تحقيق نمو اقتصادي مستدام. وفي سعي الحكومات لتحقيق هذه الحاجيات تصطدم بمشكلة محدودية الموارد العمومية.

وبالفعل، فهذه الوضعية تطرح إشكالية التوفيق ما بين محدودية الموارد العمومية ولا نهائية المطالب والحاجيات الاجتماعية. وهاته الإشكالية هي جوهر المشكلة المالية والتي تحيل بدورها على المشكلة الاقتصادية التي تعالج مشكلة الحاجيات غير المحدودة في علاقة مع مشكلة الموارد المحدودة أي مشكلة تدبير الندرة[156].

وأمام استمرار ارتفاع حجم النفقات العمومية، فإن قوانين المالية السنوية لا تتسم بروح الابتكار لمعالجة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي عدم المساهمة الفعالة في تقديم حلول واقعية وجريئة للمشاكل المعقدة كالصحة والسكن والأمن والفقر والبطالة[157]. وتطرح هذه الوضعية بإلحاح مسألة مراجعة السياسة الميزانياتية، وذلك في ظل الحفاظ على الهوامش الميزانياتية للدولة التي ستمكن من توفير التمويل اللازم لتغطية الاستثمار الذي يعد المحفز الأساسي للنمو على المدى المتوسط والطويل.

الفقرة الثانية: المشاكل الأساسية للإنفاق العمومي

تطرح بنية نفقات الدولة عدة إشكالات، ترتبط أساسا باستمرار تضخم كتلة الأجور **(أولا)**، وتتعلق كذلك بعدم نجاعة نفقات الاستثمار **(ثانيا)**، وتتجلى أيضا في ارتفاع النفقات المتعلقة بالدين العمومي إلى مستوى قياسي **(ثالثا)**.

---

156 – محمد حنين: "تدبير المالية العمومية الرهانات والإكراهات"، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2005، ص. 321.

157– عبد الغني بامو: "تراتبية وأولوية وواقع نفقات الدولة: حالة المغرب 1960–2010 محاولة للرصد والتحليل"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، السنة الجامعية : 2014–2015، ص. 218.

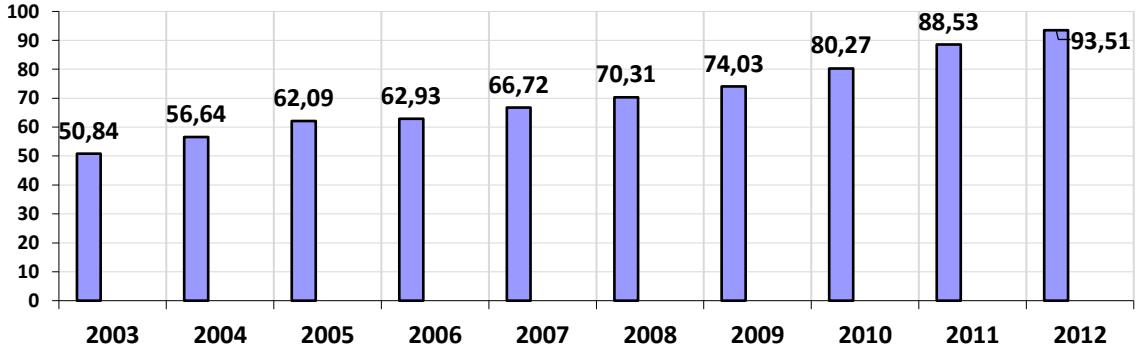
أولا: استمرار ارتفاع كتلة الأجور

يتطور حجم رواتب الموظفين بالمغرب بشكل أسرع من نمو الناتج الداخلي الخام. وبالمقارنة مع دول أخرى، تظل نسبة كتلة الأجور من الناتج الداخلي الخام مرتفعة نسبيا. ففي دول منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا التي تمثل كتلة الأجور بها أكبر النسب من الناتج الداخلي الخام تبلغ هذه النسبة في المتوسط 9,8%.

وعليه، فإن كتلة أجور الموظفين بالمغرب البالغة سنة 2016 نسبة 11,84% من الناتج الداخلي الخام، تعد من بين أكبر النسب بالمنطقة، حيث تبلغ هذه النسبة مثلا 7,2% في مصر و 7,12% في تونس. أما في دول مجموعة التعاون والتنمية الاقتصادية، فإن هذه النسبة تقل عن 10% حيث لا تتجاوز 9,4% في فرنسا مثلا[158].

وخلال الفترة الممتدة ما بين 2003 و2012، ارتفعت كتلة الأجور بالوظيفة العمومية بنسبة 84% لتبلغ حوالي 93,51 مليار درهم برسم سنة 2012، مقابل 50,84 مليار درهم سنة 2003، أي بزيادة سنوية بمعدل 7,01 % خلال هذه العشرية، كما يبين المبيان التالي.

مبيان رقم 01: تطور حجم نفقات الموظفين خلال الفترة 2003 – 2012 بملايير الدراهم.



المصدر: وزارة الاقتصاد والمالية، تقرير حول الموارد البشرية، مشروع قانون المالية لسنة 2013[159].

[158]– المجلس الأعلى للحسابات، ملخص تقرير حول نظام الوظيفة العمومية، أكتوبر 2017، ص. 2.

[159]– وزارة الاقتصاد والمالية، تقرير حول الموارد البشرية، مشروع قانون المالية لسنة 2013، ص. 18.

وقد عرفت حصة كتلة الأجور من الناتج الداخلي الخام تطورا تصاعديا خلال الفترة 2003-2005 حيث انتقلت من 11,3% إلى 11,8%. غير أن هذا المؤشر قد عرف تطورا عكسيا بعد سنة 2005، فمن جهة، بفعل المغادرة الطوعية[160] وحذف المناصب المالية الشاغرة وغير المستعملة في نهاية كل سنة أو المحالة أصحابها على التقاعد، وحصر وإحداث مناصب مالية جديدة في حدود الحاجيات الضرورية لبعض القطاعات ذات الأولوية، وكذا منع التوظيف في سلالم الأجور من 1 إلى 4 مع حذف هذه السلالم من شبكة أجور الوظيفة العمومية، ومنع توظيف الأعوان المؤقتين.

وقد بلغ مؤشر كتلة الأجور على الناتج الداخلي الخام 10,51% سنة 2010 ليصل إلى 11,01% سنة 2012، وذلك بفعل الزيادات التي عرفتها أجور الموظفين في إطار اتفاق الحوار الاجتماعي ل26 أبريل 2011، وكذا نتيجة الإجراءات التي استفادت منها بعض الفئات من موظفي الدولة في إطار الحوار الاجتماعي على المستوى القطاعي[161]. وبالتالي يشكل بلوغ نسبة 8% المسجلة على المستوى الدولي لمؤشر كتلة الأجور على الناتج الداخلي الخام أحد التحديات التي تواجه الحكومة.

ويتضح من خلال مقارنة تحليلية بين حجم نفقات الموظفين وباقي المؤشرات المالية والاقتصادية الأخرى، الوزن الثقيل لحصة كتلة الأجور مقارنة مع الإمكانيات الاقتصادية والمالية التي يتوفر عليها المغرب كما يبين الجدول التالي:

---

[160]– بدافع عقلنة تدبير الموارد البشرية والتحكم في كتلة الأجور، التي تمتص معظم نفقات التسيير في إطار الميزانية العامة، والرفع من مردودية القطاعات العامة، أقدمت الحكومة المغربية سنة 2004 على تنفيذ عملية المغادرة الطوعية التي تم بموجبها مغادرة حوالي 38.763 موظفا عملهم بالوظيفة العمومية وبكلفة إجمالية قدرت بحوالي 11.160.433.684 درهم. ورغم أن الهدف من هذه العملية كان هو التحكم أو تخفيض نسبة الكتلة الأجرية إلى الناتج الداخلي الخام المرتفعة نسبيا مقارنة مع الاقتصاديات الشبيهة، فإن هذه النسبة ظلت مع ذلك مرتفعة، ويرجع ذلك لعدم إنجاز التدابير المواكبة لهذه العملية والتي تهدف إلى إرساء قواعد حديثة لتدبير الموارد البشرية، كإعمال التدبير التوقعي للأعداد والوظائف والكفاءات، ووضع استراتيجية للتكوين المستمر، وإصلاح نظام الأجور، ينظر:

- Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics, Etudes relative à l'évaluation de l'opération départ volontaire de la fonction publique, 2006, pp. 26-58

- المجلس الأعلى للحسابات، ملخص تقرير حول نظام الوظيفة العمومية، أكتوبر 2017، ص. 6.

[161]– وزارة الاقتصاد والمالية، تقرير حول الموارد البشرية، مشروع قانون المالية لسنة 2013، ص. 20.

جدول رقم 04: المؤشرات المرتبطة بكتلة الأجور.

السنوات	الناتج الداخلي الخام	كتلة الأجور (بملايين الدراهم)	تطور كتلة الأجور	كتلة الأجور / الناتج الداخلي الخام	كتلة الأجور/ الميزانية العامة	كتلة الأجور / ميزانية التسيير
2003	021 477	837 50		11,3%	38,6%	68,8%
2004	015 505	641 56	5,2%	11,2%	39,9%	69,9%
2005	679 527	085 62	9,6%	11,8%	38,8%	61,1%
2006	344 577	931 62	1,4%	10,9%	37,7%	62,2%
2007	254 616	721 66	6,0%	10,80%	34,3%	60,9%
2008	843 688	314 70	5,4%	10,2%	33,8%	65,6%
2009	449 732	027 74	5,3%	10,1%	29,2%	49,1%
2010	031 764	268 80	8,4%	10,51%	35,1%	58,6%
2011	607 802	562 88	10,3%	11,03%	36,5%	58,3%
2012	849.456	93 508	5,6%	11,01%	32,3%	49,8%
المعدل			7%	10,82%	35,6%	59,5%

المصدر: وزارة الاقتصاد والمالية، تقرير حول الموارد البشرية، مشروع قانون المالية لسنة 2013[162].

يتضح من الجدول أعلاه أن المعدل السنوي لنسبة كتلة الأجور بالوظيفة العمومية خلال الفترة 2003-2012 بلغ حوالي 35,6% من الميزانية العامة بما فيها ميزانية الاستثمار وميزانية التسيير والدين العمومي. كما أن كتلة الأجور منذ سنة 2003 تمثل حوالي 60% من ميزانية التسيير، وهكذا، انتقلت هذه النسبة من 69% سنة 2003 إلى 50% سنة 2012.

كما أن حصة كتلة الأجور من الموارد العادية، انتقلت من 60% سنة 2003 إلى 48,2% سنة 2012. وانطلاقا من هذه المؤشرات يتضح أن الكتلة الأجرية تشكل عائقا ماكرو اقتصاديا يقلص من الإمكانيات المتاحة للاستثمار.

[162]– وزارة الاقتصاد والمالية، تقرير حول الموارد البشرية، مشروع قانون المالية لسنة 2013، ص. 18.

وفي تقرير للمجلس الأعلى للحسابات حول نظام الوظيفية العمومية سنة 2017[163]، ذهب إلى أن نفقات الموظفين تدرج في تبويبات متعددة للميزانية العامة، مما يصعب معه تحديد كلفتها الإجمالية الحقيقية، حيث يتم إدراج النفقات المتعلقة بالموظفين في ميزانيات الوزارات، وعلى مستوى الفصل المتعلق بالتكاليف المشتركة، وكذا في بعض الحسابات الخصوصية للخزينة. كما أن تحديد الكتلة الإجمالية لأجور الموظفين يقتضي احتساب نفقات مستخدمي المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والتي تتلقى إعانات من الدولة.

إذ بالاقتصار على النفقات المسجلة في فصول الميزانية العامة للدولة، فإن مجموع نفقات الموظفين بلغ 104,3 مليار درهم، وهو ما يعادل 56% من ميزانية التسيير و11% من الناتج الداخلي الخام. إلا أن معالجة بيانات النفقات المتعلقة بالموظفين، بإدراج مساهمات الدولة في أنظمة التقاعد والاحتياط الاجتماعي، وكذا إعانات التسيير الممنوحة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الموجهة لتغطية تكاليف العاملين والأجراء، فإن عبء هذه النفقات سيبلغ مستويات أعلى، إذ ستصل نسبته إلى 64,3% من نفقات التسيير و12,7% من الناتج الداخلي الخام[164].

وبناء على ما سبق، نجد أن الدولة تتحمل وظيفة عمومية تفوق قدراتها الاقتصادية. وبالتالي فإن التحكم في نفقات موظفي الدولة يستدعي وضع تصور شمولي يقوم على أساس العدالة والإنصاف وتذويب الفوارق الشاسعة بين الأجور العليا والدنيا وربط الزيادة في الأجور بمعايير موضوعية وليس باعتبارات فئوية أو قطاعية[165].

163– المجلس الأعلى للحسابات، ملخص تقرير حول تنفيذ ميزانية 2016، ص. 3.

164– نفس المرجع، نفس الصفحة.

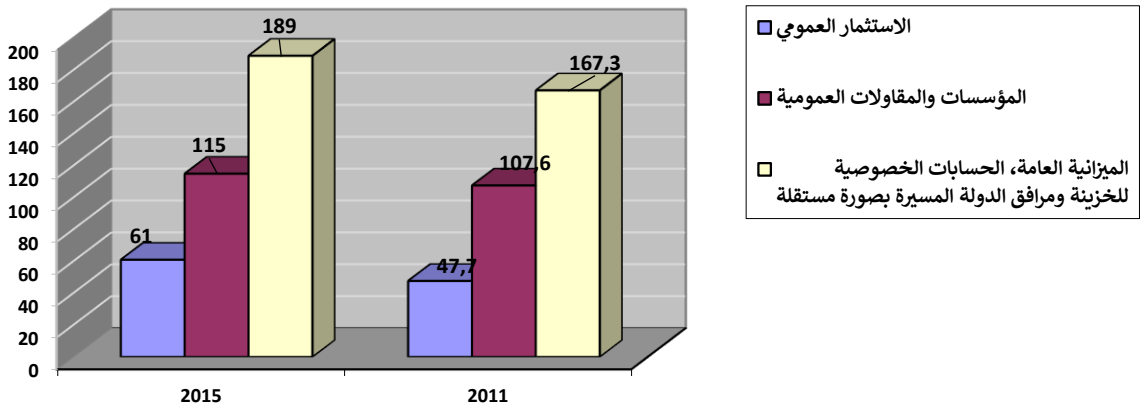
165– محمد حنين: "تدبير المالية العمومية، الرهانات والإكراهات"، مرجع سابق، ص. 324.

ثانيا: شبه ركود نفقات الاستثمار

يتم رصد استثمار الدولة على مستوى قانون المالية، أساسا في الميزانية العامة والحسابات الخصوصية للخزينة وبنسبة أقل في ميزانية مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة. ويتم إدراج نفقات الاستثمار على مستوى الميزانية العامة في ميزانية كل قطاع وزاري لتمكينه من إنجاز سياسته القطاعية، إضافة إلى فصل النفقات المشتركة.

وقد انتقل المبلغ الإجمالي للاستثمارات العمومية من 167,3 مليار درهم سنة 2011 إلى 189 مليار درهم سنة 2015، أي بزيادة قدرها 12,9%. كما عرفت اعتمادات الاستثمار بالنسبة للميزانية العامة والحسابات الخصوصية للخزينة ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة تطورا، حيث سجلت 47,7 مليار درهم سنة 2011 مقابل 61 مليار درهم سنة 2015 أي بزيادة قدرها 27,9%. وبالنسبة للمؤسسات والمقاولات العمومية فقد انتقلت من 107,6 مليار درهم سنة 2011 إلى 115 مليار درهم سنة 2015 أي بزيادة قدرها 6,8%[166].

مبيان رقم 2: تطور الاستثمار العمومي ما بين سنتي 2011 و2015 بمليار درهم.



المصدر: وزارة الاقتصاد والمالية، مشروع قانون المالية لسنة 2016، مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار العمومي[167].

[166]– مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار العمومي، مشروع قانون المالية لسنة 2016، وزارة الاقتصاد والمالية، ص. 3.

[167]– وزارة الاقتصاد والمالية، مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار العمومي، مشروع قانون المالية لسنة 2016، ص. 3.

وإذا كانت نفقات الموظفين والدين قد ارتفعت سنة 2015 على التوالي بحوالي 15,4% و 101,7% مقارنة مع سنة 2011، فإن نفقات الاستثمار لم ترتفع إلا بحوالي 9,3%. وفي الوقت الذي ارتفعت فيه وتيرة نفقات الموظفين والدين بمعدل سنوي بلغ على التوالي 2,9% و15% خلال الفترة 2011–2015، فإن نفقات الاستثمار لم ترتفع إلا بمعدل سنوي لم يتجاوز 1,8% خلال نفس الفترة[168].

وبالنسبة لتنفيذ ميزانية الاستثمار، فيتسم بنسب إنجاز ضعيفة حيث تم تسجيل نسبة 64,6% سنة 2011 برسم الميزانية العامة و68,59% سنة 2014. كما تم تسجيل نفس المنحى بالنسبة للمؤسسات والمقاولات العمومية، حيث انتقلت نسبة الإنجاز من 60% سنة 2011 إلى 64% سنة 2013. وبخصوص حصيلة تنفيذ الاستثمار العمومي على المستوى الجهوي، فقد انتقل متوسط معدل الإنجاز حسب الجهات من 45% سنة 2011 إلى 48,3% سنة 2013[169].

وعليه، يترتب عن ضعف معدل تنفيذ الاعتمادات المرصودة للاستثمار انعكاسات اقتصادية واجتماعية ومالية. فعلى المستوى الاقتصادي، يؤثر هذا الوضع على الفاعلين الاقتصاديين من مقاولات وممونين، مما ينعكس سلبا على إنتاج الثروة وعلى وتيرة النمو. اجتماعيا، ينعكس هذا الوضع سلبا على المستفيدين المحتملين من برامج الدولة التنموية في قطاعات الصحة والتعليم والبنيات التحتية وغيرها.

أما على المستوى المالي، وخصوصا إذا كانت مشاريع الدولة الاستثمارية ممولة بواسطة ديون خارجية، وحيث أن سحوبات أشطر الدين المرتبطة بتقدم أشغال الاستثمارات،

---

[168]– إدريس شكربة: "المالية العمومية بالمغرب: بين حفز النمو وتدبير الأزمة، مغرب ما بعد حراك 2011، ماذا تغير؟"، المركز المغربي للأبحاث وتحليل السياسات، 2016، ص. 167.

[169]– مذكرة حول توزيع الاستثمار الجهوي، مشروع قانون مالية 2016، وزارة الاقتصاد والمالية، ص. 3.

فإن أي تأخر فيها، يحرم الدولة من هذه السحوبات ويكلفها ماليا، لأنها تؤدي فوائد للطرف المقرض عن عدم السحب وفق الجدولة المحددة في عقد الدين[170].

وعلاوة على ذلك، يتميز تنفيذ نفقات الاستثمار بتراكم الاعتمادات المرحلة التي بلغت 21 مليار درهم سنة 2012. ويبين تحليل الاعتمادات المرحلة إلى غاية السنة المالية 2012، أن 40% من هذه الاعتمادات تعود إلى سنة 2011 و27% إلى سنة 2010، والباقي يهم السنوات ما قبل سنة 2010. وبلغت الاعتمادات المرحلة للسنتين الماليتين 2013 و 2014 ما قدره 18 مليار درهم[171]. ويعزى ارتفاع هذه الاعتمادات المرحلة إلى ضعف القدرة التنفيذية للآمرين بالصرف[172].

وتقدر الاعتمادات المرحلة من سنة 2014 إلى سنة 2015 بنحو 17 مليار درهم. ومن أجل تسوية هذا الوضع، تقرر في إطار قانون المالية لسنة 2015 إلغاء الاعتمادات الاستثمارية التي تم ترحيلها من سنة 2011 وما سبق إلى سنة 2012 وما يليها والتي لم تكن موضوع أمر بالصرف خلال الفترة من فاتح يناير 2012 إلى 31 دجنبر 2014. وفيما يتعلق باعتمادات الاستثمار المرحلة المرتبطة بصفقات عمومية منتهية، يتم إلغاء الاعتمادات والالتزامات المتعلقة بها بموجب القانون[173].

إن تطور الاعتمادات المرحلة خلال العقد الأخير يظهر الارتفاع الكبير لحجمها، حيث أصبحت تتجاوز اعتمادات الاستثمار المفتوحة قبل بضع سنوات، واستمرار هذه الوضعية يعزى إلى استقرار استهلاك الاعتمادات في مستوى متوسط، ينتج عنه إضعاف التحكم في

---

170 – إدريس شكربة، مرجع سابق، ص.167.

171 – من أجل ترسيخ الحكامة الجيدة في إدارة المالية العمومية وتحسين برمجة وتنفيذ اعتمادات الاستثمار، تقرر في أبريل 2013 إعطاء الأولوية لتنفيذ نفقات الاستثمار للاعتمادات المرحلة. ولهذا الغرض تم تجميد مبلغ 15 مليار درهم، والذي هم جل القطاعات الوزارية مع الأخذ بعين الاعتبار القدرة التدبيرية للآمرين بالصرف وأولويات المشاريع في طور الإنجاز.

172– التقرير الاقتصادي والمالي، مشروع قانون المالية لسنة 2016، وزارة الاقتصاد والمالية، ص.112.

173– نفس المرجع، نفس الصفحة.

الميزانية وإضعاف قيمة الترخيص البرلماني، حيث إنه يؤدي إلى تفاوت كبير بين الاعتمادات التي يرخص بها البرلمان والاعتمادات التي تكون تحت تصرف الآمرين بالصرف.

لذا يتطلب منع ترحيل اعتمادات ميزانية الاستثمار من سنة إلى أخرى حيث ستشكل الاعتمادات المرخص بها من طرف البرلمان الحد الأقصى على مستوى التنفيذ، مما سيعيد الاعتبار للترخيص البرلماني ويعزز شفافية وصدق الميزانية ويقوي الانضباط الميزانياتي، ويعزز التدبير الأمثل للموارد المرخص بها حسب الاحتياجات المحددة في إطار النفقات على المدى المتوسط. كما أن هذا الإجراء لا يؤدي إلى تخفيض مجهود الاستثمار، بل سيساهم في تسريع وتيرة تنفيذ نفقات الاستثمار وتحسين توزيعها على طول السنة.

وتجدر الإشارة كذلك إلى أن توزيع نفقات الاستثمار بين مختلف مكونات الميزانية يؤدي إلى تشتت المجهود الاستثماري للدولة، علما أن العديد من العمليات ذات طبيعة مماثلة أو متقاربة تدرج في فصول الاستثمار لميزانيات الوزارات وبالموازاة مع ذلك في فصل النفقات المشتركة وكذا بعض الحسابات الخصوصية للخزينة[174].

وقد يؤدي إدراج بعض نفقات الاستثمار في فصل النفقات المشتركة عوض إدراجها في ميزانية الوزارة القطاعية إلى حدوث تداخل لدى تقييم الجهود المبذولة من طرف المتدخلين، ومن شأن هذه الوضعية أن تنعكس على وتيرة عمل الوزارات وتؤدي إلى تقويض فعالية وسرعة تنفيذ بعض المشاريع العمومية[175].

ثالثا: تضخم الدين العمومي

تتشكل الموارد المالية العمومية للدولة من صنفين أساسيين اثنين، الموارد العمومية العادية وتتمثل في عائدات الضرائب والرسوم الشبيهة لها وحاصلات الملك العام وما إليها من

---

[174]– المجلس الأعلى للحسابات، ملخص تقرير حول تنفيذ ميزانية 2016، ص. 3.

[175]– نفس المرجع، نفس الصفحة.

المداخيل المستحقة للخزينة العامة للدولة والتي تكتسي صبغة دائمة ومستمرة ومنتظمة. ثم الموارد العمومية الاستثنائية وهي التي تلجأ إليها الدولة عند الحاجة والاقتضاء عندما تكون الموارد العمومية العادية دون الكفاية بالقدر والمستوى المطلوبين لتغطية النفقات العمومية المسطرة في القانون المالي السنوي. وأهم وأبرز الموارد الاستثنائية، الاقتراض الذي يمكن تصنيفه إلى اقتراض داخلي واقتراض خارجي.

الاقتراض الداخلي[176] عبارة عن دين يجري الاكتتاب في سنداته من قبل المواطنين والهيئات داخل حدود الدولة المقترضة، وإلى جانب هذا النوع من القروض قد تضطر الدولة إلى عقد قروض خارجية[177] لسببين اثنين، حاجة الاقتصاد المحلي لرؤوس الأموال وعدم إمكان الالتجاء إلى الاقتراض من السوق الداخلية بسبب قلة الأموال فيها، أو حاجة الدولة للعملة الأجنبية، فتحصل عن طريق القروض الخارجية على وسائل الوفاء الدولية اللازمة لتغطية عجز ميزان المدفوعات وتجنب أزمات الصرف والأزمات النقدية[178].

هكذا، تلجأ الدولة إلى الاقتراض كمصدر للإيرادات عندما تعجز إيراداتها عن تغطية نفقاتها، وبالذات عندما تصل الضريبة إلى حدها الأقصى، أي باستنفاذ القدرة الضريبية، وحيث إن الدولة في حالة تجاوزها القدرة الضريبية فإنها تقود إلى انخفاض مستوى النشاطات

176 – القروض الداخلية هي التي تصدرها الدولة أو تتعاقد عليها مع مواطنيها والمقيمين على أرضها سواء أفراد أو شركات، ويكون إصدار القرض العام على شكل سندات قرض عام وهي ورقة مالية ولكنها غير نقدية، ويطلق عليها أيضا أذونات الخزينة « Les bons du trésor ». يكتتب فيها الأفراد والهيئات مع الجهة المصدرة وتمثلها وزارة المالية ويقوم المصرف المركزي ببيعها، وتشتريها البنوك أيضا على أساس أنها أداة مضمونة لتحقق أرباحا منها بعد مدة وهي الفوائد على قيمة القرض.

177– القروض الخارجية تصدرها الدولة أو تتعاقد عليها الدولة مع جهة أجنبية، أي اقتراض الدولة للأموال من دولة أخرى أو منظمة نقدية عالمية، مثل الاقتراض من البنك الدولي أو صندوق النقد الدولي وفق عقد تتعهد فيه الدولة المقترضة برد مبلغ القرض بالإضافة إلى الفوائد النقدية المترتبة عليه. للمزيد من التفصيل ينظر، سمير صلاح الدين حمدي: "المالية العامة"، الطبعة الأولى 2015، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ص ص. 190-191.

178– أناس بن صالح الزمراني: "المالية العامة والسياسة المالية"، الطبعة الأولى، 2002، مكتبة ووراقة البديع، مراكش، ص. 171.

الاقتصادية وانخفاض مستوى المعيشة فيها، ولذلك فإنها تقوم بدلا عن ذلك باللجوء إلى استخدام القروض كمصدر للإيرادات[179].

ولقد تم تناول المستوى المقبول للمديونية في العديد من الأدبيات الاقتصادية، وعلى سبيل المثال خلصت دراسات أجرتها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية إلى أن مستويات الدين المقبولة ترتبط بمستوى التنمية في البلد، مع التأكيد بالمقابل على أنه بصفة عامة، كلما كانت نسبة الدين العمومي مرتفعة كلما كان معدل النمو أقل[180].

وتتسم وضعية المديونية العامة في المغرب بالتضخم، بحيث تشكل أحد أكبر الإكراهات المالية ومعوقات التنمية الشاملة والمستديمة، بالنظر لكبر حجمها وثقل أعبائها وآثارها على المالية العمومية للدولة وعلى الاقتصاد الوطني، وغدت تشكل في بنية القانون المالي معطى بنيويا وازنا وضاغطا على المالية العمومية.

فزيادة لجوء الدولة المفرط للدين له انعكاسات سلبية من خلال امتصاص جزء كبير من الثروة الوطنية وتوجيهها لخدمة الدين على المستوى المالي. وأيضا لأثارها الاجتماعية، من خلال تقليص الإنفاق الموجه للقطاعات الاجتماعية وضعف الاستثمارات العامة. والآثار السياسية، من خلال التدخل المباشر للمقرضين، البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، في توجيه السياسات الداخلية للمغرب، ومصادرة القرار المالي[181].

179– فليح خلف: "مدخل إلى المالية العامة"، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع الأردن، الطبعة الأولى، 2017، ص: 240.

180– منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، " Achieving prudent debt targets using fiscal rules " (تحقيق أهداف حصيفة للمديونية من خلال قواعد المالية العمومية)، مذكرة للسياسة الاقتصادية صادرة عن إدارة الشؤون الاقتصادية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 2015، أشار إليه التقرير السنوي لبنك المغرب، السنة المالية 2015، ص. 67.

181– نبيل الحر: "تدبير المديونية المغربية خلال فترة 2011–2016"، المالية العامة 10 سنوات من الإصلاح، إشراف وتنسيق الدكتور رشيد المساوي، طبعة 2018، مطبعة اسبارطيل، طنجة، ص. 60.

جدول رقم 05: تطور حجم الدين العمومي خلال الفترة 2007-2015 (بملايير الدراهم)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
I-الدين الداخلي للخزينة (1+2)	263,8	257,5	266,4	292,3	331,3	376,8	424,5	455,5	488,4
بالنسبة المئوية من الناتج الداخلي الإجمالي	40,7	35,9	35,6	37,2	40,4	44,4	47,3	48,2	49,7
II-الدين الخارجي للخزينة	65,9	68,3	78,7	92,4	99,6	116,9	129,8	141,1	140,8
بالنسبة المئوية من الناتج الداخلي الإجمالي	10,2	9,5	10,5	11,8	12,1	13,8	14,5	15,3	14,3
III-المبلغ الجاري للدين المباشر (I+II)	329,8	325,8	345,2	384,6	430,9	493,7	554,3	586,6	629,2
بالنسبة المئوية من الناتج الداخلي الإجمالي	50,9	45,4	46,1	49,0	52,5	58,2	61,7	63,5	64,1
IV-الدين الخارجي للمؤسسات والمنشآت العامة (المضمون)	56,1	65,3	73,5	81,5	89,5	95,8	104,9	137,0	160,0
بالنسبة المئوية من الناتج الداخلي الإجمالي	8,7	9,1	9,8	10,4	10,9	11,3	11,7	18,8	16,3
الدين العمومي الخارجي (II+IV)	122,0	133,6	152,3	173,8	189,1	212,7	23,7	278,1	300,8
بالنسبة المئوية من الناتج الداخلي الإجمالي	18,8	18,6	20,3	22,2	23,1	25,1	26,1	30,1	30,6
جاري الدين العمومي (III+IV)	385,9	391,1	418,7	466,1	520,5	589,5	659,2	723,6	789,2
بالنسبة المئوية من الناتج الداخلي الإجمالي	59,6	54,6	55,9	59,4	63,5	69,5	73,4	78,3	80,4
الناتج الداخلي الإجمالي بالأسعار الجارية	648,5	717,0	748,5	784,6	820,1	847,9	897,9	923,7	982,2

المصدر: التقرير السنوي لبنك المغرب، السنة المالية 2015[182].

يتبين من خلال جدول وضعية الدين العمومي استمرار ارتفاع حجم مديونية الخزينة والمؤسسات والمقاولات العمومية. فقد ارتفع المبلغ الجاري للدين العمومي المباشر في سنة 2015 إلى 629,2 مليار درهم، أما المبلغ الجاري للدين الخارجي المباشر فقد بلغ 140,8 مليار درهم، ليمثل بالتالي 22,5% من مجموع الدين المباشر.

[182]- بنك المغرب، التقرير السنوي، السنة المالية 2015، ص. 67.

وسجلت نسبة الدين العمومي المباشر إلى الناتج الداخلي الإجمالي تزايدا من 50,9% سنة 2007 إلى 64,1% سنة 2015، يشمل ارتفاعا في الدين الداخلي من 40,7% إلى 49,7% وارتفاعا في الدين الخارجي من 10,2% إلى 14,3%.

ومن جهة أخرى، ارتفع الدين الخارجي للمؤسسات والمنشآت العامة إلى 160 مليار درهم سنة 2015 ليمثل بالتالي 16,3% من الناتج الداخلي الإجمالي مقابل 8,7% في سنة 2007.

وبهذا يرتفع حجم الدين العمومي الإجمالي للمغرب سنة 2015 إلى مستويات قياسية ليسجل 789,2 مليار درهم، أي بنسبة 80,4% من الناتج الداخلي الإجمالي مقابل 385,9 مليار درهم سنة 2007 أي بنسبة 59,6% من الناتج الداخلي الإجمالي.

هكذا، يتضح أن المديونية واصلت وتيرتها المتسارعة على الرغم من الظرفية المواتية التي تميزت بتنامي موارد المنح الخارجية، وبتراجع الأسعار العالمية للطاقة والمواد الأساسية وانعكاساتها الإيجابية على نفقات المقاصة التي انخفضت نسبتها في الناتج الداخلي الخام من 6,5% سنة 2012 إلى 1,4% مع نهاية سنة 2016.

وانطلاقا مما سبق، يتبين أن مسعى خفض نسبة دين الخزينة على الناتج الداخلي الخام إلى 60% في أفق سنة 2021، والمحدد ضمن برنامج الحكومة للفترة 2017-2021، يبقى صعب المنال في حالة تفاقم العجز واستمرار النهج التصاعدي للمديونية[183].

إن حل أزمة المديونية في المغرب مرتبط بشكل أساسي بالتحكم في النفقات العمومية ونسبة عجز الخزينة، وكذا السعي نحو الرفع من الموارد العمومية، خاصة الجبائية منها[184] عبر إصلاح ضريبي شامل ومتوازن يتوخى العدالة الجبائية وتوسيع الوعاء الضريبي[185].

183- المجلس الأعلى للحسابات، ملخص تقرير حول تنفيذ ميزانية سنة 2017، ص. 4.

184- المداخيل الضريبية لا تغطي إلا حوالي 62% من نفقات الدولة، و2% فقط من الشركات تؤمن 80% من مداخيل الضريبة على الشركات، و87% من الضريبة على الدخل مصدرها الأجور، كما أن 70% من الشركات تعلن عجزا مزمنا. وتشكل كذلك المنظومة الضريبية عائقا أساسيا أمام اندماج القطاع غير المهيكل، مما يضعف مردوديتها ونجاعتها، ويعني هذا، أن كثيرا من مشاكل المالية العمومية بالمغرب وعلى رأسها الدين تكمن في النظام الضريبي. لمزيد من التفصيل، ينظر إدريس شكربة، "المالية العمومية بالمغرب: بين حفز النمو وتدبير الأزمة، مغرب ما بعد حراك 2011 ماذا تغير؟"، مرجع سابق، ص ص: 152-156.

185- المجلس الأعلى للحسابات، ملخص تقرير حول تنفيذ ميزانية سنة 2017، ص. 4.

ينبغي كذلك، للتخفيف من ثقل المديونية، اعتماد سياسات اقتصادية مقاومة للتقلبات الاقتصادية الدورية، وتنويع تجارة المغرب الخارجية التي تتميز بالهشاشة أمام التقلبات الخارجية، ووضع استراتيجية التنويع الجغرافي التي تنفتح على مناطق أخرى، وخاصة افريقيا جنوب الصحراء، وتجنب التركيز المفرط على أوروبا التي تعرف تباطؤ على مستوى النمو[186].

وقد ظلت الصادرات المغربية موجهة إجمالا نحو مناطق جغرافية ذات نمو اقتصادي ضعيف، حيث يتم توجيه 63,30% من الصادرات نحو بلدان يقل معدل نموها الاقتصادي عن 1,5%، في حين توجه 12,44% فقط من صادرات المغرب نحو بلدان ذات نمو اقتصادي أعلى من 4,5%، وهو ما توضحه المعطيات الواردة في الجدول التالي.

جدول رقم06: توزيع صادرات المغرب حسب فئات البلدان اعتبارا لوتيرة نمو ناتجها الداخلي الخام بالقيمة الحقيقية.

فئة البلدان (مقسمة حسب مستوى النمو بالنسبة للفترة 2011-2016)	الحصة من مجموع الصادرات المغربية (بالنسبة المئوية خلال سنة 2016)
بلدان ذات نمو اقتصادي أقل من 1,5%	63,30%
بلدان يتراوح نموها الاقتصادي بين 1,5% و 2,85%	15,50%
بلدان يتراوح نموها الاقتصادي بين 2,85% و 4,6%	8,76%
بلدان يزيد نموها الاقتصادي عن 4,6%	12,44%

المصدر: المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، التقرير السنوي لسنة 2017[187].

إذن، فتحقيق هدف تنويع وجهة الصادرات المغربية يتطلب استهداف بلدان ذات دينامية اقتصادية مرتفعة، تعزيز جودتها وتنافسيتها غير السعرية، بالإضافة إلى تحقيق ملاءمة أفضل للعرض مع احتياجات كل سوق.

[186]– المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، التقرير السنوي 2016، ص.41.
[187]– المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، التقرير السنوي لسنة 2017، ص. 37.

المطلب الثاني: محدودية الاختصاصات المالية للبرلمان

كرس القانون التنظيمي للمالية لسنة 1998 هيمنة مطلقة للجهاز التنفيذي في إعداد السياسات العمومية عبر قوانين المالية، سواء على مستوى عدم الإشراك الأولي للبرلمان في تحضير مشروع قانون مالية السنة، أو المدة الزمنية المحدودة المخصصة للدراسة والتصويت، أو على مستوى إفراغ الترخيص البرلماني من مضمونه بالنظر للصلاحيات الواسعة التي يملكها الجهاز التنفيذي على حساب الجهاز التشريعي[188].

فإذا كان البرلمان يمتلك سلطة التصويت على قانون المالية، فإن سلطته في المجال المالي لم تسلم من تقنيات العقلنة. لقد تم اختزال سلطته في مجرد قبول أو رفض مشروع قانون المالية.

وتزامن تنامي دور الجهاز التنفيذي في مجال التشريع المالي مع المستوى التقني العالي الذي تتطلبه القضايا المالية. فمديريات وزارة المالية بما تراكم لديها من خبرات، وما تتوفر عليه من موارد بشرية خبيرة، تستأثر بإعداد مشاريع قوانين المالية. ورغم أنها تعرض على البرلمان بقصد الدراسة والمناقشة والتصويت عليها، فإن مهمته لن تخرج عن نطاق تقديم إضافات أو توضيحات.

وعلى هذا الأساس، سيتم رصد مظاهر هيمنة الحكومة على الاختصاص المالي **(الفرع الأول)**، مع إبراز الإمكانيات المحدودة التي وفرها الإطار القانوني للتدبير الميزانياتي للبرلمان **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأولى: هيمنة الحكومة على الاختصاص المالي

لقد أضحت هيمنة الجهاز التنفيذي في مراحل عدة من القرار المالي واقعا قائما، وهو ما يقود إلى القول إن الطابع القانوني للقاعدة المالية أمسى محدودا. صحيح أن مجال القانون

---

[188]– محمد حيمود: "تقييم السياسات العمومية على ضوء القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 13–130"، مجلة دفاتر الحكامة، العدد 02، دجنبر 2015، ص. 28.

يرجع إلى البرلمان، لكنه ليس خاصا به، فدور الحكومة ما فتئ يتنامى باستمرار، فتفاصيل قانون المالية الذي يصوت عليه البرلمان تتولاها الحكومة من خلال المراسيم والدوريات[189].

وقد برزت السلطات الواسعة التي تمتعت بها الحكومة في إطار القانون التنظيمي للمالية لسنة 1998 على عدة مستويات، سواء على مستوى عدم الإشراك الأولي للبرلمان في إعداد الميزانية **(الفقرة الأولى)**، أو على مستوى تجاوز الترخيص البرلماني من خلال القيود التي فرضت على سلطة البرلمان في مجال التشريع المالي **(الفقرة الثانية)**، إلى جانب دورها التصحيحي أثناء تنفيذ القانون المالي **(الفقرة الثالثة)**.

الفقرة الأولى: عدم إشراك البرلمان في إعداد وتحضير قانون المالية

تحظى مرحلة إعداد مشاريع قوانين المالية بأهمية قصوى وتشكل لحظة فعلية بامتياز سواء للحكومة أو البرلمان في الانخراط بشكل إيجابي وجدي، إلا أنه يتبين من خلال إعداد مشاريع القوانين الاستئثار الحكومي مع تهميش دور البرلمان[190]، حيث لا يتم إشراكه في مسلسل تحضير الميزانية، وفي مناقشة الاختيارات والتوجهات الاستراتيجية للقانون المالي قبل وضعه، وهو ما لا يساعد على إعداد ميزانية تتعبأ فيها جهود مختلف الفاعلين في مختلف المؤسسات الدستورية وخبراء الأحزاب السياسية والفاعلين الاقتصاديين والماليين بما يستجيب لمختلف التطلعات والتحديات الاقتصادية والاجتماعية[191].

ويرجع اختصاص إعداد مشروع القانون المالي أساسا إلى وزارة المالية، وفي هذا الصدد يتولى الوزير المكلف بالمالية تحضير مشاريع قوانين المالية تحت سلطة الوزير الأول[192].

189– أحمد إد علي: "الاختصاص المالي للبرلمان المغربي بين منطق السياسة ومنطق الخبرة"، المجلة المغربية لعلم السياسة، عدد مزدوج: 3 و4، 2015، ص. 90.

190– عثمان الزياني: "الرقابة المالية للبرلمان المغربي: بحث في سبل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية"، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة الأعداد الخاصة، العدد 6، مارس 2013، ص. 21.

191– عبد الحميد عواد: "قانون المالية 2006 ومستلزمات إصلاح الإطار المحاسباتي والميزانياتي"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 21، دجنبر 2005، ص. 24.

192– المادة 32 من القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98، مرجع سابق.

وانطلاقا من هذا النص فإن مسألة إعداد وتحضير ميزانية الدولة أوكلها المشرع للحكومة وتحت سلطة وإشراف الوزير الأول، لذا تقوم وزارة المالية بإبلاغ جميع الوزارات عن طريق دورية يذكر فيها جميع القواعد الشكلية والجوهرية المتعلقة بالتحضير.

هذه الدورية تعطي إلماما شاملا عن الخطوط العريضة للسياسة المالية للحكومة، وفور توصل الوزراء بهذه الدورية يرسلون منها نسخة إلى المدراء المركزيين والمسؤولين عن المصالح الخارجية والمؤسسات العمومية، قصد تحديد الحاجيات المالية فيما يخص المصالح التي تخضع لهم، كل وزارة على حدة تعمل على جمع الاقتراحات، وتتقدم باقتراح يشمل مجموع الاعتمادات التي ترسل إلى وزارة المالية تحت مسؤولية الوزير، مصحوبة بالإيضاحات والتبريرات اللازمة، وذلك قبل فاتح يوليوز.

وعندما تتوصل مديرية الميزانية بكل الاقتراحات تقوم بفتح باب التفاوض والنقاش في إطار ما يسمى بندوات الميزانية التي تنعقد في مديرية الميزانية بحضور ممثلي الوزارة المعنية وممثلي وزارة المالية، وتشكل هذه الندوات مناسبة لممثلي المالية بفرض احترام التوجيهات العامة للحكومة في مجال الإنفاق. وقد يحصل أن تثار بعض الخلافات أثناء هذه الندوات التي تحال على الوزير المكلف بالمالية والوزير المعني بالأمر أو إلى المجلس الحكومي بتحكيم رئيسها[193].

وإذا كان تحضير الميزانية يدخل في إطار مسؤولية الحكومة، وخاصة وزارة المالية، فإن إشراك البرلمان وإخباره بما يكفي من المعلومات قبل عملية التحضير، أصبحت في مجموعة من الديمقراطيات الحديثة شرطا أساسيا للدراسة البعدية لمشروع الميزانية من طرف البرلمانيين. وبالتالي يبقى البرلمان غير معني بهذه المرحلة، ولا يتم إخباره بتطوراتها.

[193] – رشيد المساوي: "المالية العامة"، مطبعة اسبارطيل، طنجة، الطبعة الأولى، 2013، ص. 129.

وإذا كان الوزراء يحصلون على رسالة تأطيرية من الوزير الأول وبعد ذلك على دورية ترصد تحضير الميزانية، فإن البرلمانيين لا يحصلون على معلومات حول إعداد الميزانية، ولا يشاركون في هذا الإعداد إلا عبر العروض التي يقدمها الوزير المكلف بالمالية. فهم لا يشاركون بطريقة واضحة لا في نقاش الفرضيات الميزانية، ولا في مسار التشاور والتوجيه حول صياغة الميزانيات القطاعية. هذه الأخيرة، تبقى رهينة اختيارات، توجهات وفرضيات تكون عبارة عن معطيات جاهزة لا تخضع للنقاش والمراقبة البرلمانية. أما النقاش الذي يدور أثناء تقديم عروض الوزير المكلف بالمالية، فهو نقاش يجري في غياب وثائق وأجندة تسمح للبرلمانيين بالمشاركة في نقاش حقيقي حول توجيه الميزانية.

إن التعزيز الفعلي لدور البرلمان في المرحلة الإعدادية، يقتضي هذا الأمر إدراج البرلمان في الأجندة الحكومية المتعلقة بإعداد مشروع قانون المالية التي تبتدأ في فبراير وتنتهي بإيداع مشروع قانون المالية بالبرلمان 70 يوما قبل نهاية السنة المالية، وذلك بتنظيم نقاش توجيهي لقانون المالية في لجنتي المالية بالبرلمان في شهر يونيو. ويصادف هذا الشهر الانتهاء من إعداد الإطار الماكرو اقتصادي لإعداد مشروع قانون المالية، وإطار النفقات على المدى المتوسط من طرف الوزارات أو القطاعات الحكومية، في ضوء منهجية التدبير المندمج للنفقات، وتحديد أولويات، وأهداف مشروع قانون المالية للسنة المالية المقبلة[194].

وتمكن أهمية تنظيم نقاش توجيهي لمشروع قانون المالية في لجنتي المالية بالبرلمان، في التخفيف من التوترات التي تتكرر بمناسبة عرض مشروع قانون المالية للمصادقة في دورة أكتوبر بسبب الإكراهات المختلفة، ومنها الإكراه الزمني وتأخر المعلومات والمعطيات وانعدام التواصل والنقاش خلال السنة.

[194] – محمد نجيب كومينة: "تقنيات التعديلات على مشاريع القوانين ذات الطبيعة المالية، مشروع قانون المالية نموذجا"، الأبحاث والدراسات الصادرة عن مكتب تحليل الميزانية، البرلمان، يناير 2008، ص. 22.

كما تتجلى كذلك الفائدة من النقاش السابق لمناقشة قانون المالية على مستوى البرلمان في تنظيم نقاش سابق للميزانية على مستوى القطاعات الأساسية، حيث يترتب عليه توفير المعطيات والمعلومات حول الاستراتيجيات القطاعية، وحول الميزانيات المخصصة، والإنجازات والأهداف المحققة (التعليم، والصحة، والسكن، والخدمات الأساسية من كهرباء، وماء، وتطهير، والاستثمارات والتجارة الخارجية، والفلاحة، والسياسة الخارجية...) [195].

مع إمكانية استدعاء الوزراء، ومسؤولي المؤسسات العمومية، ومصالح الدولة المسيرة بصورة مستقلة لتقديم المعلومات والمعطيات، التي يطلبها البرلمانيون في إطار اللجن الدائمة حول الميزانيات المصوت عليها من طرف البرلمان.

إضافة إلى تكليف مقررين من أعضاء لجنة المالية أو أعضاء لجن أخرى دائمة بتتبع تنفيذ الميزانية العامة أو الميزانيات القطاعية، وتحديد منهجية لعملهم للحيلولة دون عرقلة العمل الحكومي، مع إعداد تقارير سنوية تكون من بين الوثائق التي يتم اعتمادها في النقاش التوجيهي لقانون المالية.

ثم التأكد من أن تنفيذ قانون المالية يتم بشكل مطابق لتصويت البرلمان حرصا على سلامة تنفيذ الترخيص البرلماني، أو تحديد المشاكل التي تواجه ما تم التصويت عليه لدى التنفيذ وحصرها، لأخذها بعين الاعتبار لدى مناقشة مشروع قانون المالية اللاحق.

الفقرة الثانية: سمو مركز الحكومة في مجال التشريع المالي

حظيت الحكومة في إطار القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98 بمظاهر امتياز عديدة في مجال التشريع في المادة المالية، وتتحدد هذه المظاهر في إمكانية إحداث الحسابات الخصوصية للخزينة خلال السنة المالية بموجب مرسوم، وذلك في حالة الاستعجال أو الضرورة

[195] – محمد نجيب كومينة: "تقنيات التعديلات على مشاريع القوانين ذات الطبيعة المالية، مشروع قانون المالية نموذجا"، مرجع سابق، ص ص. 23-24.

الملحة، مع وجوب عرض هذه الحسابات الخصوصية الجديدة على البرلمان بقصد المصادقة في أقرب قانون للمالية[196].

وكذلك فتح الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية واستخلاص المداخيل بمرسوم إذا لم يتم في 31 دجنبر التصويت على قانون المالية للسنة أو إذا لم يصدر الأمر بتنفيذه بسبب إحالته إلى المجلس الدستوري[197].

ومن مظاهر الامتياز كذلك التي تحظى بها الحكومة، إمكانية تجاوز النفقات للاعتمادات المقيدة في قانون المالية، فالأصل أن النفقات لا يجوز الالتزام إلا في حدود الاعتماد المرخص به في القانون المالي حسب الفقرة الأولى من المادة 41 من القانون التنظيمي للمالية لسنة 1998، فتجاوز النفقات للمخصصات المقيدة في القانون المالي تعتبر استثناء يهم نوعين فقط من النفقات، وهي النفقات المتعلقة بالدين العمومي والدين العمري ثم النفقات المتعلقة بأجور الموظفين والأعوان المحدد عددهم في قانون المالية[198].

كما يمكن فتح اعتمادات إضافية بمرسوم في أثناء السنة، وتعتبر كذلك مسطرة خاصة لا تستقيم مع الإذن البرلماني بالإنفاق. فطبقا لمقتضيات المادة 43 من القانون التنظيمي لقانون المالية يمكن في حالة الضرورة الملحة ذات المصلحة الوطنية أن تفتح اعتمادات إضافية بمرسوم في أثناء السنة المالية[199].

---

196 – المادة 18 من القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98، مرجع سابق.

197 – المادة 35 من القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98، مرجع سابق.

198 – الفقرة الثانية من المادة 41 من القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98، مرجع سابق.

199– على سبيل المثال، طبقا لمقتضيات المادة 17 من قانون المالية رقم 55.00 للسنة المالية 2001 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.00.351 بتاريخ 29 رمضان 1421 (26 دجنبر 2000) تم إصدار المرسوم رقم 2.01.355 بتاريخ 26 مارس 2001 يتعلق بفتح اعتمادات إضافية قدرها 6.170,00 مليون درهم من الفصل 12.13.13 وزارة الاقتصاد والمالية – التحملات المشتركة، من الموارد الإضافية المتأتية من عملية بيع 35% من رأسمال شركة اتصالات المغرب، وقد تم تحويل المبلغ إلى حساب مرصد لأمور خصوصية رقم 3.1.04.04 "صندوق الحسن الثاني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية"، والذي تم إحداثه بواسطة المرسوم=

ومما يلاحظ أن عبارة "ضرورة ملحة ذات مصلحة وطنية" جاءت عامة وتحمل مفهوما واسعا يمكن للحكومة من خلاله التوسيع في تطبيقه، حيث إنها كلما رأت أن هناك ضرورة ملحة ذات مصلحة وطنية حسب تقديرها الخاص تفتح خلال السنة اعتمادات إضافية. وهذه السلطة التقديرية التي تملكها الحكومة في هذا الصدد تجعلها صاحبة القرار في مجال التشريع المالي المتمثل في فتح اعتمادات إضافية خلال السنة المالية في غياب المؤسسة التشريعية[200].

إن هذه المراسيم المشار إليها، لا تعرضها الحكومة على البرلمان للمصادقة عليها في أقرب قانون للمالية كما هو منصوص عليه في المادة 43 من القانون التنظيمي للمالية، مما يجعل البرلمان مغيبا عن مراقبة هذه المراسيم وفحصها وتقديم الاقتراحات بشأنها[201].

وفي شأن الاقتطاع من فصل النفقات الطارئة أثناء السنة للقيام عن طريق اعتماد إضافي بسد الحاجيات المستعجلة أو غير المقررة حين إعداد الميزانية[202]، لم يورد القانون التنظيمي للمالية أي قيود على تدبير مخصصات هذا الفصل من طرف الحكومة التي لها حرية تقدير الطبيعة المستعجلة للحاجات، وحتى عند عدم توافر الاستعجال، يكفي أن تكون الحاجات غير مقررة حين إعداد الميزانية لمباشرة الاقتطاعات وفتح اعتماد إضافي.

كما يمكن وقف تنفيذ بعض نفقات الاستثمار إذا استلزمت ذلك الظروف الاقتصادية والمالية[203]، ويتخذ المرسوم الذي يباشر وقف التنفيذ بناء على اقتراح وزير المالية. ولما كانت نفقات التسيير نفقات يصعب تخفيضها، فإن البديل المتاح هو وقف نفقات الاستثمار. وليس

=رقم 2.00.129 بتاريخ 16 مارس 2000، ينظر: حسن العرفي، "قوانين التصفية وسيلة للمراقبة وإدماج البرلمان في مختلف محطات مسار الميزانية"، الأبحاث والدراسات الصادرة عن مكتب تحليل الميزانية، البرلمان، يناير 2008، ص. 9.

200 – الهبري الهبري: "الاختصاصات المالية للبرلمان المغربي"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية وجدة، السنة الجامعية 2005–2006، ص. 232.

201 – خالد الشرقاوي السموني: "أي دور للبرلمان في وضع قانون المالية؟"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 42، يناير – فبراير 2002، ص. 73.

202– تقضي المادة 42 من القانون التنظيمي للمالية لسنة 1998 بفتح فصل خاص غير مرصد لأي مرفق وهو ما يشكل استثناء على قاعدة تخصيص الاعتمادات وتدرج في هذا الفصل النفقات الطارئة والمخصصات الاحتياطية.

203– المادة 45 من القانون التنظيمي للمالية رقم 98–7، مرجع سابق.

للبرلمان سلطة رفض هذه الممارسة ولا حتى مناقشتها مع الحكومة التي تكتفي بإخبار اللجان المختصة في البرلمان، دون تحديد لا تاريخ الإخبار ولا صيغته ولا محتواه ولا اللجان المختصة، هل لجنة المالية أم اللجنة القطاعية التي يدخل ضمن اختصاصها نفقات الاستثمار المزمع وقفها[204].

أما بالنسبة لإحداث مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، فقد أضاف القانون التنظيمي المعدل رقم 14.00 المادة 16 المكررة مرتين، والتي تنص في فقرتها الأولى على أنه "تقرر عمليات ميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة ويؤذن لها وتنفذ طبق نفس الشروط المتعلقة بعمليات الميزانية العامة ما عدا في حالات استثنائية منصوصا عليها في قانون المالية ومع مراعاة الأحكام التالية..." [205]. ولفظ "يؤذن فيها" يقصد منه أن يأذن البرلمان للحكومة بإحداث عبر مراسيم مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة في حالة الاستعجال والضرورة الملحة، على أن تحال هذه المراسيم على البرلمان للمصادقة عليها في أقرب قانون للمالية[206].

وبناء على ما سبق، يتضح أن مختلف هذه المقتضيات تجاوزت، من حيث مداها ونطاقها، حدود الاستثناء، وقلصت بشكل كبير من الوظيفة التشريعية للبرلمان في المادة المالية، مما يعني أن البرلمان بالنسبة للجزء الكبير من موضوع قانون المالية أصبح هو المشرع الاستثنائي والحكومة هي المشرع الأصلي[207].

---

[204]– رشيد المساوي: "المالية العامة"، مرجع سابق، ص. 154.

[205]– يراجع نص المادة 16 مكررة مرتين من القانون التنظيمي للمالية رقم 14.00 الصادر في 19 أبريل 2000، الجريدة الرسمية عدد 4788، الصادر في 20 أبريل 2000، ص. 904.

[206]– المصطفى معمر: "الرقابة المالية للبرلمان المغربي"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية وجدة، السنة الجامعية 2006– 2007، ص. 312.

[207]– الحبيب الدقاق: "خصوصيات القانون البرلماني في موضوع قوانين المالية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 26، يناير – مارس 1999، ص. 106.

الفقرة الثالثة: الدور التصحيحي للحكومة خلال تنفيذ قانون المالية

إلى جانب سمو مركز الجهاز التنفيذي في مرحلة الإعداد، يتعضد موقع هذا الجهاز أيضا في مرحلة التنفيذ. هذا الطور ينطوي على أهمية حيوية باعتباره يجسد لحظة الانتقال من مستوى التصور، والطموح إلى منزلة الفعل، والتأثير على المواقع، والأحوال الإنسانية. فالدوريات ومراسيم التطبيق التي تصدرها وزارة المالية، هي التي تضخ الحياة في القوانين والقرارات[208].

ويتجلى سمو مركز الحكومة خلال مرحلة تنفيذ القانون المالي، في إمكانية تدخلها خلال السنة المالية لتصحيح بعض المقتضيات المالية بموجب قرارات وزارية، وذلك في مجال تحويل المناصب المالية وإعادة انتشارها خلال السنة[209]، حيث يمكن للحكومة أن تقوم خلال السنة المالية بتحويل المناصب الشاغرة بموجب قرار يصدره وزير المالية بناء على اقتراح من الوزير المعني بالأمر. كما يمكن لها إعادة انتشار المناصب داخل نفس الفصل بقرار للآمر بالصرف المعني بالأمر. ويتوجب إدراج مختلف هذه العمليات في قانون المالية المقبل.

وفي مجال ترحيل اعتمادات الأداء المتوفرة برسم نفقات الاستثمار[210]، يمكن للوزير المكلف بالمالية بعد اطلاعه على بيانات الاعتمادات المرحلة المرفوعة إليه من طرف الآمرين بالصرف إصدار قرارات تقضي بترحيل الاعتمادات المذكورة، وتضاف هذه الاعتمادات المرحلة إلى اعتمادات الأداء المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة.

208– أحمد إد علي: "الاختصاص المالي للبرلمان المغربي بين منطق السياسة ومنطق الخبرة"، مرجع سابق، ص. 90.

209– المادة 44 من القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98، والمادة 15 من المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية رقم 2.98.401 الصادر في 26 أبريل 1999.

210– المادة 44 من القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98، والمادة 15 من المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية رقم 2.98.401 الصادر في 26 أبريل 1999.

أما بالنسبة لتغيير الاعتمادات، فقد فتحت المادة 17 من مرسوم 26 أبريل 1999 المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية إمكانية أن تغير بمقررات يصدرها الوزير المكلف بالمالية باقتراح من الآمرين بالصرف المعنيين، المخصصات المدرجة في المواد والفقرات والسطور داخل كل فصل من فصول الميزانية العامة المتعلقة بنفقات التسيير والدين العمومي. وكذلك المخصصات المدرجة في المواد والفقرات داخل الفصول المتعلقة بنفقات الاستثمار، غير أن المخصصات الأصلية المدرجة في المواد المذكورة لا يجوز رفعها أو تخفيضها بأكثر من 10 في المائة، ما عدا في حالة إذن استثنائي من الوزير الأول.

هذا، بالإضافة إلى إمكانية تغيير المخصصات المدرجة في السطور داخل نفس الفقرة المتعلقة بنفقات الاستثمار، بمقررات يصدرها الوزير المكلف بالمالية باقتراح من الآمرين بالصرف المعنيين، دون تحديد نسبة الزيادة أو التخفيض في المخصصات الأصلية[211].

أما بالنسبة للدور التصحيحي للحكومة للسياسة المالية التي صوت عليها البرلمان، وذلك من خلال تعديل قوانين المالية، فقد أشارت المادة الرابعة من القانون التنظيمي للمالية لسنة 1998 إلى أنه لا يمكن أن تغير خلال السنة أحكام قانون المالية للسنة إلا بقوانين تسمى قوانين معدلة، فهذه القوانين تعتبر بمثابة تصحيح وتعديل للسياسة المالية التي توقعتها الدولة خلال السنة، وذلك إما بتغيير التقديرات المتعلقة بالإيرادات أو بالنفقات أو خلق إيرادات جديدة[212].

إن هذه المقتضيات المنصوص عليها في القانون التنظيمي للمالية لسنة 1998 تجرد البرلمان من بعض صلاحياته في المجال المالي وتعطي للحكومة رجحانا في تدبير المادة

---

[211]– عسو منصور: "السلطة المالية للبرلمان"، مجلة القانون والاقتصاد، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، العدد 20، 2003، ص. 81.

[212]– عبد النبي اضريف: "المالية العامة أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها"، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، الطبعة الثالثة، 2012، ص. 49.

المالية. وفي هذا الإطار، فإن تطوير القانون التنظيمي للمالية قد يكون أحد المداخل الأساسية لتجاوز وضعية التأثير المحدود للمؤسسة التشريعية على السياسات العمومية صياغة، رقابة وتقييما[213].

الفرع الثاني: تكريس ثانوية الدور المالي للبرلمان

تخضع دراسة وإقرار مشروع القانون المالي السنوي، للقواعد التي يضعها الدستور والقانون التنظيمي للمالية والأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان. وتهدف هذه القواعد إلى تحديد السلطة المالية للبرلمان والحكومة، وكان من نتائج هذا التأطير الزمني والمسطري الدقيق تقييد السلطة المالية للبرلمان وإضعافه عن طريق العديد من الآليات. في مقابل ذلك أعطيت صلاحيات واسعة للحكومة للتحكم في مسطرة مشروع قانون مالية السنة.

وإذا كان البرلمان يمتلك سلطة التصويت على قانون المالية، فإن سلطته في المجال المالي لم تسلم من تقنيات العقلنة. لقد تم اختزال سلطته في مجرد قبول أو رفض مشروع قانون المالية. كما أن الحيز الزمني المتاح لمناقشة هذا المشروع يبدو ضيقا[214]، مما يجعل منه بعيدا كل البعد عن فرض رقابة فاعلة. كما لا يمكن للبرلمان القيام بمبادرة في المجال المالي سواء عن طريق التعديل إما بالزيادة في تكليف موجود أو إلغاء ضرائب تثقل كاهل الملزم، فكلما تقدم البرلمانيون بتعديلات تهم الجانب المالي تتصدى له الحكومة بحجة الحفاظ على التوازن المالي، وعليه يتم شل المبادرة البرلمانية من أساسها[215].

وعلى هذا الأساس، سيتم التطرق لإكراهات آجال المناقشة البرلمانية لمشروع قانون مالية السنة **(الفقرة الأولى)**، ورصد لمظاهر انحسار هذه المناقشة، وإبراز التقييد الذي يعرفه

213– حسن طارق: "السياسات العمومية في الدستور المغربي الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 92، الطبعة الأولى، 2012، ص. 38.

214– أحمد إد علي: "الاختصاص المالي للبرلمان المغربي بين منطق السياسة ومنطق الخبرة"، مرجع سابق، ص. 87.

215– المصطفى معمر: "الرقابة المالية للبرلمان المغربي"، مرجع سابق، ص. 198.

البرلمان أثناء التصويت على هذا المشروع **(الفقرة الثانية)**، والوقوف على العراقيل التي تعترض المراقبة السياسية اللاحقة على تنفيذ الميزانية **(الفقرة الثالثة)**.

الفقرة الأولى: ضيق آجال مناقشة مشروع القانون المالي

إذا كان إعداد وتحضير الميزانية من اختصاص السلطة التنفيذية في معظم الدول، فإن اعتمادها والمصادقة عليها يدخل في دائرة اختصاص السلطة التشريعية، وهذا ما صار عليه المشرع المغربي، إذ نصت المادة 33 من القانون التنظيمي للمالية لسنة 1998 على أنه يودع بمكتب أحد مجلسي البرلمان مشروع قانون مالية السنة قبل نهاية السنة المالية الجارية أي قبل 31 دجنبر بسبعين يوما على أبعد تقدير[216].

ويتعين طبقا للمادة نفسها أن يشفع هذا المشروع بتقرير تعرض فيه الخطوط العريضة للتوازن المالي والاقتصادي، والنتائج المحصل عليها، والآفاق المستقبلية، والتغييرات التي أدخلت على المداخيل والنفقات، وتلحق بهذا التقرير وثائق تتعلق بنفقات الميزانية العامة، وبعمليات الحسابات الخصوصية للخزينة، وبمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، وبالمؤسسات العمومية.

ويتوفر كل مجلس من مجلسي البرلمان على 30 يوما لدراسة هذا المشروع والمصادقة عليه في قراءة أولى[217]، على خلاف الآجال المحددة لغرفتي البرلمان في فرنسا، حيث تتوفر

---

[216]– لم يتطرق المشرع المغربي لمسألة الأولوية بين المجلسين بخصوص دراسة مشاريع قوانين المالية، فليس هناك تفضيل لمجلس على آخر. وذلك بخلاف المشرع الدستوري الفرنسي الذي أكد على أن يعرض مشروع القانون المالي على الجمعية الوطنية قبل إحالته على مجلس الشيوخ كما تقضي بذلك المادة 39 من الدستور الفرنسي لسنة 1958. ينظر، عسو منصور، "السلطة المالية للبرلمان"، مرجع سابق، ص. 75.

[217]– نصت الفقرة الأولى من المادة 34 من القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98 على أن يبت المجلس المعروض عليه الأمر أولا في مشروع قانون المالية داخل أجل الثلاثين يوما الموالية لإيداعه، كما نصت الفقرة الثالثة من نفس المادة على أن يبت المجلس المعروض عليه الأمر ثانيا في المشروع داخل أجل الثلاثين يوما الموالية لعرض الأمر عليه.

الجمعية الوطنية على أجل مدته 40 يوما للمصادقة على مشروع القانون المالي في قراءة أولى، مقابل 15 يوما فقط لمجلس الشيوخ[218].

ويفسر الأجل القانوني لسبعين يوما بطريقة مقيدة في الغالب مع استبعاد التوسع في التفسير، حيث يتم العد ابتداء من يوم الإيداع، وليس من يوم توزيع مشروع القانون المالي على البرلمانيين، ويتم الاحتساب حتى إذا لم ترسل الحكومة التقارير والوثائق المرفقة بمشروع قانون مالية السنة، ذلك أن الفقرة الثانية من المادة 33 من القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98 استعملت كلمة "يشفع" وهذه الكلمة لا تحتمل الإلزام الكافي لإجبار الحكومة على إرفاق الملحقات السالفة الذكر بالمشروع[219].

إن اختصاص البرلمان في المجال المالي معقلن بزمن محدد وآجال لا يحتمل التمديد، بمعنى أن مسطرة البت محددة بشكل دقيق في أجل شمولي لا يجب تجاوزه، وآجال للقراءة يجب احترامها من طرف المجلسين، فضبط مسطرة احترام أجل 70 يوما، تعتبر سلاحا فعالا لإرغام المجلسين المعروض عليها النص للبث في الآجال المخصصة لهما[220]. وقد يتم تقليص هذه المدة الزمنية من قبل الحكومة إذا لم يعرض المشروع على البرلمان إلا بعد انصرام التاريخ المحدد.

إن آجال مناقشة واعتماد قانون المالية السنوي المحددة في سبعين يوما كانت محل انتقاد[221]، وذلك لكون أنه كلما كانت مدة الدراسة والمصادقة كافية ومعقولة إلا ومنحت

---

[218]– عسو منصور: "السلطة المالية للبرلمان"، مرجع سابق، ص. 76.

[219]– الهبري الهبري: "الاختصاصات المالية للبرلمان المغربي"، مرجع سابق، ص. 25.

[220]– منار المصطفى: "واقع الأموال العمومية بين ضعف البرلمان وهيمنة الحكومة"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسة، العدد السابع، 2006، ص. 25.

[221]– في تقرير لجنة المالية والتجهيزات والتخطيط والتنمية الجهوية بمجلس المستشارين حول مشروع قانون المالية 35.05 للسنة المالية 2006، سجل أعضاء اللجنة ضيق الحيز الزمني المخصص للقانون المالي مقارنة بالحمولة الضريبية المهمة التي ميزت مشروع القانون المالي لهذه السنة، بتضمين المشروع لكتاب الوعاء والتحصيل الجامع لكافة مقتضيات الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات والضريبة على القيمة المضافة وكذلك واجبات التسجيل في أفق الإعداد لمدونة عامة للضرائب، وأنه لهذه الأسباب اعتبر=

الفرصة أكثر للبرلمان في إبراز قدراته في مجال الرقابة والتتبع لمقتضيات مشروع قانون المالية، وما يزيد من انحصار هذه المدة هي عدم التزام الحكومة في حالات كثيرة بإيداع مشروع قانون المالية في وقته المحدد قانونا[222].

ويظهر من الممارسة العملية أنها أفرزت أن تقديم مشروع القانون المالي أمام البرلمان في التاريخ المحدد له قلما يحترم[223]، فرغم أن القانون التنظيمي للمالية ينص على أنه يجب على الحكومة أن تقدم مشروع قانون المالية بسبعين يوما قبل بداية السنة المالية أي قبل 31 دجنبر، فإنه ليس هناك أي نص قانوني يجبر السلطة التنفيذية على الالتزام بالموعد المشار إليه.

كما أنه ليس هناك أي نص قانوني يمدد هذه المدة إذا ثبت تأخر الحكومة في تقديم المشروع[224]، وذلك حتى يستفيد البرلمان من المدة المخصصة له قانونا، لذلك يبقى للبرلمان الإسراع في دراسة المشروع لكي لا تستغل الحكومة هذا الفراغ القانوني، وتعمد إلى التنفيذ المؤقت لبرنامجها[225]، وهذا ما أشارت إليه المادة 35 من القانون التنظيمي للمالية لسنة 1998[226].

=أعضاء اللجنة أنه كان بالأحرى عرض هذه المقتضيات بشكل منفصل عن القانون المالي. ينظر، ندير المومني: "دور البرلمان في إعداد ومراقبة وتقييم السياسات العمومية، حالة المغرب"، مسودة ورقة خلفية في إطار مشروع "تعزيز حكم القانون والنزاهة في الدول العربية"، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، ص. 7.

222– عثمان الزياني: "الرقابة المالية للبرلمان المغربي: بحث في سبل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية"، مرجع سابق، ص. 23.

223– عبد القادر تيعلاتي: "المالية العامة المغربية والمقارنة، قانون الميزانية"، الجزء الأول، مرجع سابق، ص. 207.

224– HARAKAT (M) : "Gouvernance et évaluation des politiques publiques : essai sur le rôle du parlement dans l'évaluation de l'action publique au Maroc" , Revue Marocaine d'Audit et de développement, n°6, 2005, p. 55.

225– عبد النبي أضريف: "المالية العامة أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها"، مرجع سابق، ص. 99.

226– تنص المادة 35 من القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98 على أنه إذا لم يتم في 31 دجنبر التصويت على قانون المالية للسنة أو صدور الأمر بتنفيذه بسبب إحالته على المجلس الدستوري فإن الحكومة تفتح بمرسوم الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية والقيام بالمهام المنوطة بها على أساس ما هو مقترح بالميزانية المعروضة بقصد الموافقة.

ويلاحظ أن القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98 لا ينص على أي عقوبة كانت سياسية أو قانونية جراء الإيداع المتأخر لمشروع قانون المالية من قبل الحكومة، وفي المقابل يلاحظ حماية الحكومة في حالة ما إذا لم يتم التصويت على مشروع قانون المالية في الآجال المحددة. إن هذا الحظر المتشدد المفروض على البرلمان في مقابل نزعة التساهل مع ظاهرة التأخير من جانب الحكومة، يعكسان حرص المشرع على تطويق البرلمان، وإضعاف سلطته في المادة المالية.

إن الإيداع المتأخر لمشروع قانون المالية يخل بالسير العادي لفحص ومناقشة الوثيقة المالية، ولهذا التأخر انعكاسات سلبية على العمل البرلماني، حيث يشكل عامل اضطراب، ينافي الأهمية التي يفترض أن تطبع عملية دراسة أهم وثيقة تتعلق بالحياة الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، هذه الانعكاسات تطال عمل اللجان البرلمانية، وخاصة لجنة المالية، كما تطال عملية النقاش في الجلسة العامة[227].

ويستخلص مما سبق أن إحجام الحكومة عن تقديمها لمشروع القانون المالي السنوي طبقا للنص القانوني قد يضع الهيئة السياسية في موقف حرج، ومن تم لا مناص لها من قبول مشروع القانون المالي في الأجل المحدد له والإسراع في مناقشته، دون إعطاء أدنى أهمية لفحوى وجدية المناقشة، أو التمسك بالوقت الكافي لفحص بنود المشروع من قبل أعضاء البرلمان[228]. وتجدر الإشارة إلى أن الإكراهات التي تحد من الرقابة المالية للبرلمان من خلال مسطرة الآجال تزداد تعقدا أثناء مناقشة قانون المالية والتصويت عليه داخل مجلسي البرلمان.

---

[227]– عبد الفتاح بلخال: "علم المالية العامة والتشريع المالي المغربي"، مطبعة فضالة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2005، ص. 304.

[228]– المصطفى معمر: "الرقابة المالية للبرلمان المغربي"، مرجع سابق، ص. 204.

الفقرة الثانية: محدوديات سلطة التعديل والتصويت البرلمانية على مستوى مشاريع قوانين المالية

تتجلى حدود مناقشة البرلمان لمشروع قانون مالية السنة من خلال القيود التي وضعها دستور 1996، حيث نص الفصل 51 منه على "أن المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان ترفض إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة للقانون المالي إما إلى تخفيض الموارد العمومية وإما إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود"، وكذلك من خلال المادة 40 من القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98 التي أكدت أنه "تطبيقا لأحكام الفصل 50 من الدستور يتم بقوة القانون حذف أو رفض الموارد الإضافية أو التعديلات الرامية إما إلى تخفيض الموارد العمومية وإما إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود".

وهذه الرؤية تحول دون مباشرة أية تعديلات حتى وإن كانت لا تؤثر على الكتلة العامة للموارد أو التكاليف. وعليه فإن هذا القيد الجوهري بالغ التقييد لسلطة البرلمان ومن شأن تمسك الحكومة الصارم به أن يؤدي لشل المبادرة التشريعية للبرلمانيين لأن ما من مقترح أو تعديل برلماني لا بد أن تنجم عنه الزيادة في تكليف موجود أو إحداث تكليف عمومي.

كما أن تعديلات البرلمانيين لمشروع القانون المالي لا بد أن تستهدف تخفيض مورد عمومي أو إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود، بحيث أن هذا القيد قد يجعل اقتراحات وتعديلات أعضاء البرلمان تنصب بالنسبة لمشروع القانون المالي على مجرد نقل الاعتمادات من بند لآخر أو تنطوي على قبول الميزانية ككل أو رفضها ككل[229].

فالأخذ بالمعنى المطلق لهذا الفصل وهذه المادة، يعني بكل بساطة تجريد البرلمان من كل اختصاص، وأكثر من ذلك أنه لا جدوى ولا فائدة من وراء وجود البرلمان[230]. وبالفعل،

---

[229]– محمد معتصم: "النظام السياسي الدستوري المغربي"، الطبعة الأولى، مؤسسة ايزيس للنشر،1992، الدار البيضاء، ص. 100.

[230]– عبد القادر تيعلاتي، مرجع سابق، ص. 219.

فإن هذه المقتضيات تقيد حق التعديل لدى أعضاء البرلمان، حيث يقتصر دورهم في المصادقة على الاقتراحات الحكومية مهما كانت طبيعتها، وتبعا لذلك تنحصر صلاحياتهم في المبادرة إلى التقدم باقتراحات تهدف إما إلى الزيادة في الموارد عن طريق اقتراح إحداث ضرائب جديدة أو اقتراح الزيادة في أسعار الضرائب الموجودة أو التقدم باقتراحات ترمي إلى التخفيض من النفقات.

غير أنه من الناحية العملية نادرا ما يتم تقديم مثل هذه المقترحات نظرا لانعكاساتها الاجتماعية والاقتصادية، وتبعا لذلك ينحصر دور أعضاء البرلمان في التقدم باقتراحات ترمي إلى تحويل الاعتمادات من باب إلى باب آخر شريطة احترام التوازن الذي ينص عليه مشروع القانون المالي فيما يتعلق بالمداخيل والنفقات.

ومن هذا المنطلق، فهم مطالبون عند مناقشتهم لمشروع القانون المالي بتجنب كل اقتراح قد يؤدي إلى التخفيض من الضرائب أو الرسوم المماثلة لها أو إلى الزيادة في النفقات العامة، كاقتراح إحداث مناصب الشغل أو الزيادة في الأجور أو الزيادة في الاعتمادات المخصصة لبعض القطاعات الاجتماعية[231]. وهذا ما يدفع إلى القول بأن الرقابة التي يمارسها البرلمان على الحكومة من الناحية المالية تفرغه من محتواه ليتحول إلى غرفة تسجيل حيث لا يملك سوى سلطات شكلية في هذا المجال.

إن اعتراض الحكومة بناء على الفصل 51 من الدستور والمادة 40 من القانون التنظيمي للمالية يجعل كل المبادرات البرلمانية ذات الانعكاسات المالية السلبية تولد ميتة، فكلما ادعت بأن تعديلا واقتراحا يمس التوازنات المالية فهي ترفضه وعليه تشل المبادرة البرلمانية ولا يبقى لأعضاء البرلمان الحق في الاستمرار في مناقشة الاقتراح أو التعديل المعروض، وبالتالي يتوقف التصويت عليه.

واستنادا إلى تعامل الحكومة مع مبادرات البرلمان في المجال المالي يمكن القول أنها لجأت بشكل مكثف في توظيف الفصل 51 من دستور 1996، وذلك نتيجة وروده بصيغة

---

231 – محمد حنين: "تدبير المالية العمومية الرهانات والإكراهات"، مرجع سابق، ص. 126.

عامة، وأيضا عدم وجود أي إلزام يجبر الحكومة على تبرير استعماله من حيث ذكر الأسباب والموجبات، ما جعل أيضا الحكومة في كثير من الأحيان تعسف في استعماله وتوظيفه بشكل معيب[232].

إن منطق العقلنة البرلمانية يتيح فهم عدم تخويل البرلمان صلاحية تقديم تعديل يؤدي إلى تحفيض الموارد المالية للحكومة أو إحداث تكليف عمومي أو زيادة تكليف موجود، باعتبار المخاطر المتعلقة بعدم تمكين الحكومة من الوسائل المالية لتنفيذ سياستها أو الزيادة في نسبة عجز الميزانية.

غير أن ذلك لا يبرر التأويل الضيق الذي تتبناه الحكومة للمادة 40 من القانون التنظيمي للمالية للحد نوعيا وكميا من مقترحات تعديل قانون المالية الصادرة عن البرلمانيين، حيث تعتبر الحكومة عادة أن كلمة موارد تعني في آن حجم وبنية الموارد، وفي حين أن تأويلا واسعا لمفهوم التكليف العمومي، يتيح تصور إمكانية التخفيض أو حذف مورد معين مع اقتراح خلق أو الزيادة في مورد آخر دون التأثير في الحجم العام للموارد. ومن شأن هذا التأويل الواسع أن ينشط المبادرة البرلمانية في مجال اقتراح تعديلات على قانون المالية[233].

وعلى مستوى الترخيص البرلماني فقد حدد القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98 طريقة التصويت على مشروع القانون المالي بكيفية دقيقة حيث أقر في المادة 36 منه، بأنه لا يجوز في أحد مجلسي البرلمان مناقشة الجزء الثاني من المشروع المتعلق بوسائل المصالح لمناقشته قبل التصويت على الجزء الأول المتعلق بالمعطيات العامة للتوازن المالي[234].

---

232 – عثمان الزياني: "الرقابة المالية للبرلمان المغربي: بحث في سبل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية"، مرجع سابق، ص. 25.

233– نذير المومني: "دور البرلمان في إعداد، مراقبة وتقييم السياسات العمومية (حالة المغرب)"، مرجع سابق، ص. 15.

234– يتضمن الجزء الأول من قانون المالية والمتعلق بالمعطيات العامة للتوازن المالي العناصر التالية:

– الإذن في استخلاص المداخيل العامة وإصدار الاقتراضات.

– الأحكام المتعلقة بالموارد العمومية التي يمكن أن ينص قانون المالية على إحداثها أو تغييرها أو حذفها.

– الأحكام المتعلقة بتكاليف الدولة وبمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة وبالحسابات الخصوصية للخزينة.=

وهذه المسطرة غير محايدة لأنها ترمي إلى دفع الجهاز التشريعي للمصادقة على الموارد وعلى سقف النفقات قبل بيان تفصيلات النفقات في الجزء الثاني. والمسطرة تكون غير محايدة، إذ تتمثل في تقديم موارد الميزانية العامة للدولة مع تحديد لسقف النفقات في الجزء الأول. فعند التصويت على الجزء الأول من قانون المالية، يصعب بعد ذلك على البرلمان رفض الجزء الثاني من الميزانية لأنه في حالة الرفض يعني عدم الاعتراف بالالتزام الذي قام به المجلس، وهذا يعني أن التصويت على الجزء الثاني يأخذ طابعا تلقائيا تابعا للتصويت على الجزء الأول من القانون المالي، وذلك أن الجزء الثاني لا يقوم سوى بتفصيل مبالغ النفقات المحددة في الجزء الأول[235].

وبمناسبة تصويت البرلمان بالموافقة على الجزء الأول يلتزم أخلاقيا بالتصويت بالموافقة على الجزء الثاني. فالهدف من دفع البرلمان إلى التصويت على الجزء الأول قبل الجزء الثاني هو الحصول على التزام أدبي من قبل البرلمان قبل قبول الجزء الثاني.

وفي شأن أحكام قانون المالية، فقد نصت المادة 37 من القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98 على أن يصوت عليها مادة مادة، أما بالنسبة لعملية التصويت على المداخيل والنفقات، فهي محددة بمقتضى المادتين 38 و39 من القانون المذكور، حيث أشارت إلى اشتراط التصويت على تقديرات المداخيل المتعلقة بالميزانية العامة، وميزانيات مرافق الدولة المسيرة

=– الأحكام المتعلقة بتحصيل الديون العمومية وبمراقبة استعمال الأموال العمومية.

– التقييم الإجمالي لمداخيل الميزانية العامة وميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة وأصناف الحسابات الخصوصية.

– الحدود القصوى لتكاليف الميزانية عن كل باب ولمجموع ميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة مجمعة حسب نفقات التسيير ونفقات الاستثمار وللحسابات الخصوصية عن كل صنف.

ويتضمن الجزء الثاني من قانون المالية المرتبط بالنفقات العناصر التالية:

– نفقات الميزانية العامة عن كل فصل.

– نفقات ميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة عن كل مرفق.

– نفقات الحسابات الخصوصية للخزينة عن كل حساب.

235– المصطفى معمر: "الرقابة المالية للبرلمان المغربي"، مرجع سابق، ص. 236.

بصورة مستقلة دفعة واحدة وبكيفية إجمالية، والتصويت على مداخيل الحسابات الخصوصية للخزينة حسب كل صنف على حدة.

كما نصت المادتين السالفتين على أن التصويت على نفقات الميزانية العامة يتم حسب كل باب وعن كل فصل داخل نفس الباب، وكذا التصويت على نفقات الحسابات الخصوصية يتم حسب كل صنف من أصناف هذه الحسابات، أما نفقات ميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، فيتم التصويت عليها بتصويت إجمالي حسب الوزارات أو المؤسسات التابعة لها هذه المرافق.

من هنا يمكن التأكيد على أن التدابير التي أتى بها القانون التنظيمي للمالية مقيدة لسلطة البرلمان فيما يتعلق بالتصويت على قانون المالية[236]، حيث لا يمكنه التصويت بالإيجاب عندما يقوم بالتصويت الإجمالي ثم ينقض ذلك التصويت عند قيامه بالتصويت الجزئي[237].

وفي حالة عدم إقرار مشروع قانون المالية بعد مناقشته في كلا المجلسين، للحكومة أن تعلن حالة الاستعجال، وتعمل على اجتماع لجنة ثنائية مختلطة من أعضاء المجلسين[238]، يناط بها اقتراح نص بشأن الأحكام التي ما زالت محل خلاف وذلك داخل أجل لا يزيد على سبعة أيام من يوم عرض الحكومة الأمر عليها كما على ذلك المادة 34 من القانون التنظيمي للمالية. وتقوم الحكومة بإحالة النص الذي تقترحه اللجنة الثنائية المختلطة والمقبول من طرفها على المجلسين لإقراره ضمن أجل لا يزيد على ثلاثة أيام، ويتعين في هذه الحالة الحصول على موافقة الحكومة لقبول أي تعديل[239].

236– المواد من 36 إلى 39 من القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98، مرجع سابق.

237– الهبري الهبري: "الاختصاصات المالية للبرلمان المغربي"، مرجع سابق، ص. 245.

238– تتكون اللجنة المختلطة من عدد مواز من النواب والمستشارين يحدد في سبعة أعضاء عن كل جانب، وتكلف باقتراح نص حول المقتضيات التي لا تزال محل خلاف بين المجلسين داخل أجل لا يتعدى سبعة أيام من يوم عرض الحكومة الأمر عليها، لمزيد من التفصيل ينظر محمد حنين، تدبير المالية العمومية الرهانات والإكراهات، مرجع سابق، ص ص. 154–155.

239– محمد حيمود: "الإصلاح الميزانياتي بالمغرب دراسة على ضوء القانون التنظيمي للمالية –2015"، مرجع سابق، ص. 3.

وإذا عجزت اللجنة الثنائية عن اقتراح نص مشترك أو إذا لم يقر مجلسي النواب والمستشارين النص الذي اقترحته، تقوم الحكومة بعرض مشروع قانون المالية على مجلس النواب بعد أن تدخل عليه عند الاقتضاء، ما تتبناه من التعديلات المقترحة خلال المناقشة البرلمانية. مع العلم أن الإقرار النهائي للنص المعروض على مجلس النواب ظل رهينا بتحقق الأغلبية المطلقة للأعضاء، الذين يتألف منهم المجلس.

وعليه، إذا كانت مناقشة مشروع القانون المالي في البرلمان لا تؤدي في الغالب إلى تغيير ملامحه، فإن عملية المصادقة عليه تخضع هي الأخرى لمسطرة خاصة تتميز بتشددها وعدم مرونتها، وتميل هذه المسطرة كذلك إلى ترجيح سمو الحكومة على البرلمان بفعل الوسائل المتعددة التي تتوفر عليها. وتروم هذه الوسائل إلى الإسراع باعتماد القانون المالي، وإلى المحافظة على نص المشروع الحكومي من التعديلات البرلمانية.

الفقرة الثالثة: الإيداع المتأخر لقوانين التصفية

يعتبر قانون التصفية جزء لا يتجزأ من قانون المالية، وهو يرمي حسب الفقرة الأولى من المادة 47 من القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98 إلى تثبيت المبلغ النهائي للمداخيل المقبوضة والنفقات المأمور بصرفها برسم السنة المالية، وحصر حساب نتيجة السنة. وهو بذلك يكون الأداة التي تمكن من تحديد الفرق بين المداخيل برسم التوقعات، وبين النتائج الفعلية للقانون المالي. كما يمكن للبرلمان من خلاله، من التعرف على أوجه الاستعمال الحقيقي للتراخيص التي منحوها للحكومة، ومن الاطلاع على الحسابات النهائية للخزينة[240].

وفي هذا الإطار، تنص الفقرة الثانية من المادة 47 السالفة الذكر على أنه "يجب أن يودع مشروع القانون المذكور بمكتب أحد مجلسي البرلمان في نهاية السنة الثانية الموالية لسنة تنفيذ قانون المالية على أبعد تقدير".

[240] – عبد الرفيع بوداز: "السلطات الجبائية للبرلمان في ظل هاجس الحفاظ على التوازنات المالية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 101، نونبر– دجنبر 2011، ص. 184.

ويأتي قانون التصفية لإكمال دورة الميزانية التي تبتدئ مع القانون المالي السنوي، فوظيفته حصر نتائج السنة المالية والمصادقة على الفوارق التي يمكن أن تبرز بين نتائج التنفيذ الفعلي والتوقعات أو التقديرات الواردة في القانون المالي السنوي. فهو بمثابة الحصيلة النهائية للسنة المالية[241].

ويشكل قانون التصفية آلية مهمة تمكن البرلمان من الرقابة اللاحقة على تنفيذ القانون المالي السنوي، فالحكومة مدعوة لتقديم مشروع قانون التصفية في الآجال المقررة إلى المؤسسة التشريعية لدراسته والمصادقة عليه، بعد التأكد من مدى احترام الجهاز التنفيذي للترخيصات الميزانياتية، والتزامه بالموافقة البرلمانية.

ويتم إيداع قانون التصفية بالبرلمان مرفقا بالبيانات المحاسباتية التي تفسر العمليات، وحركة الاعتمادات، وميزان الحسابات، وأيضا بالتصريح العام بالمطابقة الذي يبين وضعية التدبير المحاسبي والإداري للأموال العمومية[242].

وبالرغم من الأهمية التي يكتسيها قانون التصفية إلا أنه على المستوى العملي يتم إفراغه من مضمونه وأهدافه الرقابية، لكونه لا يلقي الاهتمام الكافي من البرلمان والبرلمانيين على حد سواء نظير الاهتمام الذي يلقاه القانون المالي، ويبرز عدم التعامل الجدي مع قانون التصفية في عدم احترام آجال إيداعه للمناقشة، وهو الأمر الذي كرسته الممارسة المالية خلال عقود بحيث درجت الحكومات المتعاقبة على تقديم مشاريع قوانين التصفية خارج الآجال وبشكل متأخر جدا في بعض الأحيان[243].

---

241 – رشيد المساوي: "المالية العامة"، مرجع سابق، ص. 120.

242– دليل تحليل ميزانية الدولة، دعم أعمال البرلمان المغربي، أنجز هذا التقرير من طرف مركز جامعة ولاية نيويورك للتنمية الدولية / المغرب المتعاقد مع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لإدارة مشروع دعم البرلمان المغربي، ص. 95.

243– كما حدث مثلا سنة 1993 حيث تمت المصادقة على 4 قوانين للتصفية تخص سنوات 1984 و1985 و1986 و1987. وكذلك في سنة 2001 حيث تم التصويت على قوانين التصفية للسنوات المالية 1993 و1994 و1995. للمزيد من التفصيل ينظر عسو منصور، قانون الميزانية العامة، الطبعة الأولى 2005، ص. 186.

وترجع الحكومة أسباب هذا التأخير إلى الصعوبات الإدارية التي تحول دون ضبط جانب من الحسابات المتعلقة بالاعتمادات المرحلة على مستوى الآمرين بالصرف الثانويين، وكذا إلى الآجال الطويلة التي تتطلبها عمليات تجميع الحسابات الإدارية لكل وزارة على الصعيد المركزي، وضرورة مراجعتها مع مصالح وزارة الاقتصاد والمالية على مستوى مراقبة الالتزام بالنفقات[244]. إن هذا التأخير يفرغ المراقبة البرلمانية من محتواها، ويجعلها مسألة شكلية لا غير.

إن التماطل الحكومي في تقديم قانون التصفية من شأنه أن يضعف المهمة الرقابية للبرلمان، الذي لن يتمكن من فحص نتائج تنفيذ الميزانية من طرف الحكومة[245]. لذلك يجب أن يعاد النظر في هذه المسألة بإجبار الحكومة على تقديم مشاريع قوانين التصفية في الموعد المحدد لها، حتى تتم معرفة الأخطاء المرتكبة، وتدعم قدرة البرلمان في مراقبة أموال الشعب، والذي أنشئ من أجل مراقبة حسن تدبيرها وتوجيهها نحو الأهداف التي تم جبايتها من أجلها[246].

وهكذا، فإنه لا تتاح للبرلمان عمليا فرصة تقييم السياسات العمومية بسبب المناقشة المتأخرة لقانون التصفية. فكثيرا ما يحصل أن تقوم الحكومة بعرض قانون تصفية متعلق بقانون مالي لم تشارك لا في وضعه ولا في تنفيذه.

إن القانون الذي هو الأجدر بالاهتمام والعناية، ويمكن أن يكون أكثر فاعلية في مراقبة العمل الحكومي، هو قانون التصفية، لكن للأسف فإن الحكومة تضيع على البرلمان فرصة الاهتمام به عندما تتباطأ في إحالته على البرلمان، وهذا من الأمور التي ينبغي أن يجتهد

---

244 – عبد الرفيع بوداز: "السلطات الجبائية للبرلمان في ظل هاجس الحفاظ على التوازنات المالية"، مرجع سابق، ص. 185.

245– عثمان الزياني: "الرقابة المالية للبرلمان المغربي: بحث في سبل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية"، مرجع سابق، ص. 32.

246– عبد النبي أضريف: "المالية العامة أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها"، مرجع سابق، ص. 158.

البرلمان في تعديلها في القانون التنظيمي للمالية، ففرنسا مثلا ذهب مشرعها إلى أنه لا يمكن أن يحال على البرلمان قانون المالية الجديد ما لم يحل قبله في آجال معينة قانون التصفية[247].

إن البحث في سُبل تفعيل قانون التصفية لن يتأتى إلا بإصلاح القانون التنظيمي للمالية رقم 98-7، ذلك أن المقاربة التي يعتمدها هذا الأخير، لا تسمح بهامش كبير للبرلمان للتأثير على مشاريع قوانين التصفية، فهي تتسم بهيمنة شبه مطلقة لمنطق الوسائل بدل منطق النتائج في التعامل مع الميزانية.

وهذا التوجه هو الذي من المفروض أن يسترعي انتباه ممثلي الأمة، ذلك أن الانتقال من ثقافة التدبير الميزاني بالوسائل إلى التدبير الميزاني بالأهداف يهدف ضمان فعالية ونجاعة النفقات العمومية عبر الربط بين أهداف السياسات الاقتصادية، والاعتمادات المرصودة لتحقيقها، وذلك مع وضع أدوات للتتبع، والقياس، ومعايير للتقييم، والمحاسبة، واعتبار ثقافة التقييم، والمحاسبة، وما يتصل بها من شفافية في تدبير الشأن العام مكونا رئيسيا لثقافة التدبير الميزاني بالأهداف[248].

ومن خلال ما سبق، يتبين تعدد الوسائل التي تتوفر عليها الحكومة للضغط على البرلمان من أجل التعجيل بالمصادقة على مشروع القانون المالي، وكذا من أجل تجنب إدخال تعديلات غير مرغوب فيها على هذا المشروع، وتؤكد هذه الوسائل على اتساع سلطة الحكومة في مسلسل إعداد القانون المالي منذ بدايته إلى نهايته، في حين تراجع دور البرلمان بفعل القيود القانونية التي تحد من صلاحياته بكيفية تبرز اختلال التوازن بينه وبين الحكومة، حيث أصبحت تستأثر بالمبادرة التشريعية في المجال المالي، وهو ما يطرح السؤال حول الجدوى من الترخيص البرلماني[249].

---

[247]– رشيد المدور: "العمل البرلماني في المغرب، قضايا وإشكالات"، الطبعة الأولى، 2006، طوب بريس، الرباط، ص. 75.

[248]– محمد نجيب كومينة: "تقنيات التعديلات على مشاريع القوانين ذات الطبيعية المالية، مشروع قانون المالية نموذجا"، مرجع سابق، ص. 7.

[249] – محمد حنين: "تدبير المالية العمومية الرهانات والإكراهات"، مرجع سابق، ص. 149.

إن القانون التنظيمي للمالية لسنة 1998 حتم على البرلمان البقاء في وضع هامشي نسبيا بالنظر إلى ضعف إمكانيات مراقبة، وتقييم انتظام العمليات الميزانية وكذلك نجاعة البرامج العمومية، بالإضافة إلى ضعف مساهمته في التحكيمات والخيارات العمومية. وأمام هذا الوضع، تثبت مجموعة من التجارب الدولية أن البرلمان يمكنه أن يساهم بقيمة مضافة في النقاش العمومي، وأن يكون شريكا أساسيا لتدبير عمومي يعتمد الشفافية والنجاعة.

وعليه، يمكن التأكيد على أن القانون التنظيمي لسنة 1998 لا يشكل قطيعة مع المنطق التقليدي للتدبير العمومي المرتكز على الوسائل، والذي يقتصر على الالتزام بمساطر متقادمة تقتصر على استهلاك الموارد، دون الاهتمام بتنمية هذه الموارد وتحديث مناهج تدبيرها.

وأمام محدودية هذا القانون التنظيمي للمالية في ترسيخ قواعد التدبير المالي الحديث، إضافة إلى التحديات الخارجية، قامت الحكومة المغربية باتخاذ مجموعة من التدابير والإجراءات لتحديث التدبير المالي، وذلك بالتخلي عن المنهجية التقليدية واعتماد منهجية حديثة تتخلى عن منطق الوسائل وتهتم بمنطق النتائج.

وفي هذا الإطار، تم تنزيل إجرائي وعملي لعدد من المحاور المتعلقة بتدبير المالية العمومية وقواعد الحكامة المالية، مقتبسة من التجربة الفرنسية، حيث جاءت الرسالة التوجيهية للوزير الأول في 25 دجنبر 2001 كتتويج لهذا الاتجاه، والتي دعت إلى تبني المقاربة المرتكزة على النتائج.

الفصل الثاني: الإصلاح الميزانياتي لسنة 2001

واجه المغرب نفس دواعي تحديث الفعل العمومي في ظل التطورات التي سبق التفصيل فيها، بالإضافة إلى الإكراهات المترتبة عن وضعية المالية العمومية وضعف مخرجات السياسات العمومية ومحدودية نظام التدبير والقيادة، مما عزز الحاجة إلى تجديد نظام التدبير في ظل الإسهامات التي كشفت عنها التجارب المقارنة بتطويرها لمفاهيم التدبير العمومي والتدبير العمومي الجديد.

وتندرج المقاربة المرتكزة على النتائج لسنة 2001، ضمن المحاولات الهادفة لتحديث الفعل العمومي عبر مجموعة من الآليات التي شكلت مدخلا حاسما ضمن مداخل ترسيخ ثقافة النتائج عوض ثقافة الوسائل التي هيمنت لزمن طويل على منطلقات وغايات الفعل العمومي بالمغرب.

ويستهدف التدبير الميزانياتي على أساس النتائج منح الاختصاصات للمصالح اللاممركزة التي تتولى مهام إدارة القرب وذلك من أجل تحسين جودة الخدمات المقدمة من طرف الإدارات العمومية، وترسيخ اللامركزية في سياسة التدبير، وتوجيه كل الطاقات نحو تحقيق النتائج، ثم تحسين قدرات ومؤهلات الإدارة لإعداد السياسات العمومية الناجعة[250].

إن إصلاح مسلسل إعداد وتنفيذ الميزانية، الذي تم الشروع في تطبيقه على نطاق واسع، والذي يهدف إلى تحسين فعالية الجهاز الإداري عبر تكريس الانتقال من منطق الوسائل إلى منطق حسن الأداء تعددت مضامينه **(المبحث الأول)**، كما أظهرت المنطلقات المتحكمة فيه العديد من الثغرات التي جعلت منه إصلاحا جزئيا **(المبحث الثاني)**.

[250] – نجيب جيري: "تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين ضرورة الإصلاح ورهان الحكامة المالية"، مرجع سابق، ص. 32.

المبحث الأول: مضمون المقاربة الميزانياتية المرتكزة على النتائج

إذا كان منطق ميزانية الوسائل يهتم بالدرجة الأولى بصرف الاعتمادات المالية والامتثال للمساطر والإجراءات المقررة بهذا الشأن، فإن منطق ميزانية النتائج الذي ارتكزت عليه المقاربة الإصلاحية الجديدة يهتم بالدرجة الأولى بنجاعة النفقات العمومية وفق الحاجيات المعلنة.

وفي هذا الإطار تحدد أهداف الميزانية بناء على الحاجيات المعلنة ويتم العمل على توفير الإمكانيات لتحقيق ذلك، الأمر الذي ينعكس على طبيعة العمل التقييمي، والذي يهتم بمستوى تحقيق الأهداف المقررة وانعكاساتها، وليس مدى صرف الاعتمادات المالية التي ما هي إلا أداة لتحقيق الأهداف وليس غاية في حد ذاتها. فتكون النتيجة النهائية تبعا لذلك ترشيد النفقات العمومية وعقلنة صرف الموارد المالية وصولا إلى التجسيد الفعلي للنفقة والمورد المالي المخصص لها.

وبذلك تمت المراهنة على مجموعة من الآليات لتحقيق منطق ميزانية النتائج منها آليات برمجة وتدبير الميزانية **(المطلب الأول)**، إلى آليات التتبع والمراقبة **(المطلب الثاني)**، وإبراز أهمية هذه الآليات في التدبير المالي.

المطلب الأول: اعتماد آليات حديثة لتدبير وبرمجة الميزانية

يهدف الإصلاح الميزانياتي الذي تبناه المغرب إلى الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج، وذلك في سبيل تحقيق مرونة أكبر في التصرف في الاعتمادات، حيث أصبحت عملية تدبير الاعتمادات لدى الآمرين بالصرف تتميز بالبساطة وذلك من خلال إعتماد مجموعة من الآليات المرتبطة بتدبير الميزانية **(الفرع الأول)** وأخرى متعلقة ببرمجة الميزانية **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: الآليات المرتبطة بتدبير الميزانية

حملت المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية إصلاحات همت جوانب مسطرية على مستوى هيكلة الميزانية، وأرست بذلك تقنيات جديدة لتدبير الاعتمادات تجلت أساسا في تحديد أولويات وأهداف صرفها ووضع سقف زمني لبرمجتها، وكذا توظيف تقنية التعاقد لضمان مرونة أكبر لهذه الاعتمادات على المستويين المركزي واللامركزي، بالإضافة إلى تفعيل منطق الشراكة للمساهمة في التمويل.

الفقرة الأولى: إقرار شمولية الاعتمادات

قصد تحسين شروط تنفيذ الميزانية تم وضع آلية شمولية الاعتمادات[251] التي تسمح للمدبرين أن يتصرفوا بهامش أكبر في تدبير الاعتمادات المالية، ويتعلق الأمر بتبديل منطق الوسائل والذي يحد من متابعة استعمال الاعتمادات، بمنطق النتائج والذي يأخذ بعين الاعتبار المنجزات المحققة بالمقارنة مع الأهداف المحددة[252].

ويتمثل مفهوم شمولية الاعتمادات في منح الآمرين بالصرف ومساعديهم إمكانية استعمال الاعتمادات المرخص لهم بها لأغراض أخرى غير تلك التي رصدت لها في الأصل، وذلك دون أي ترخيص مسبق من الوزير المكلف بالمالية[253].

إن آلية شمولية الاعتمادات أداة هامة من شأنها إعطاء ديناميكية لتحديث تدبير المالية العامة، من خلال تحسين برمجة وتنفيذ النفقات العمومية من جهة، وتكييف الرقابة مع هذا المعطى الجديد من جهة أخرى. كما تعد الأداة التي من شأنها تمكين المصالح اللاممركزة من

---

[251] – Globalisation des crédits.

[252] – محمد الشطون: "التدبير المالي بالمغرب سؤال الحكامة ووظيفة الرقابة"، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 15 – 16، 2011، ص. 15.

[253] – محمد حنين: "المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية"، مرجع سابق، ص. 95.

اعتماد مقاربة أفقية فعلية لتدبير النفقات العمومية، لأنها تسمح بتفويض سلطة تدبير الاعتمادات الموضوعة رهن إشارة هذه المصالح للمسؤول الترابي عنها[254].

ولتفعيل تقنية شمولية الاعتمادات تم تعديل المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية[255] لكي تتاح للآمرين بالصرف والآمرين بالصرف المساعدين مرونة أكبر في تدبير الاعتمادات، وتمكن هذه التقنية الآمرين بالصرف من تحويل الاعتمادات ما بين السطور داخل نفس الفقرة برسم فصل المعدات والنفقات المختلفة وفصل نفقات الاستثمار، بالميزانية العامة وميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة والحسابات الخصوصية للخزينة[256].

وتتوخى هذه المقتضيات تبسيط مساطر تدبير الميزانية وتوفير مرونة أكبر في استعمال الاعتمادات، وذلك بتمكين المصالح المعنية عند الاقتضاء، من القيام بإعادة توزيع اعتماداتها بين السطور داخل الفقرة، دون اللجوء للوزارة المكلفة بالمالية. هذا مع الإشارة إلى أن التحويلات المرخص بها يجب ألا تمس البنود الحساسة كنفقات الماء والكهرباء والهاتف وأجور الأعوان العرضيين تفاديا لإعادة تشكيل متأخرات الأداء في هذا المجال[257].

وللاستفادة من تقنية شمولية الاعتمادات يتعين إعادة تصنيف بنود الميزانية قصد الحصول على فقرات منسجمة في مضمونها وذلك بتطابقها مع تنفيذ برنامج أو مشروع معين أو عملية محددة. مع وضع مؤشرات مرقمة بهدف تقييم مدى تحقيق الأهداف المتوخاة، بشكل يمكن معه الربط بين الاعتمادات المرصدة لهذا البرنامج أو المشروع والنتائج المنتظر تحقيقها من خلال إنجازه. ثم عرض الاقتراح على الوزير المكلف بالمالية، قصد اتخاذ قرار يرخص

---

254 – راجع منشور السيد الوزير الأول رقم 2001/12 بتاريخ 25 دجنبر 2001 بشأن ملاءمة برمجة ميزانية الدولة وتنفيذها مع اللاتركيز.

255– المرسوم رقم 2.01.2676 الصادر في 15 شوال 1422 (31 دجنبر 2001) القاضي بتغيير وتتميم المرسوم رقم 2.98.401 الصادر في 9 محرم 1420 (26 أبريل 1999) المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، الجريدة الرسمية عدد 4965 بتاريخ 15 شوال 1422 (31 دجنبر 2001).

256– أصدرت الوزارة المكلفة بالمالية منشور رقم E/483 بتاريخ 28 فبراير 2002 يتعلق بتحديد كيفية إنجاز هذه التحويلات.

257–محمد بكشوا: "الإطار القانوني والمؤسساتي لإصلاح الميزانية"، مقال منشور على الموقع الإلكتروني www.majalah.new.ma بتاريخ 13 فبراير 2013، تاريخ الزيارة: 2015/03/05.

للآمرين بالصرف والآمرين بالصرف المساعدين، بموجب مقررات تغيير المخصصات المدرجة في السطور بنفس الفقرة داخل أبواب الميزانية العامة المتعلقة بنفقات المعدات والنفقات المختلفة ونفقات الاستثمار[258].

ولقد تم الشروع في تطبيق شمولية الاعتمادات بكيفية تدريجية ما بين 2002 و2007، حيث اقتصر الأمر في البداية على قطاع وزاري واحد، وفي سنة 2004 شمل الإصلاح خمس قطاعات وزارية، وفي سنة 2005 انتقل هذا العدد إلى 14 قطاع وزاري لينتقل سنة 2006 إلى 21 قطاع، قبل أن يتم تعميم الإصلاح على جميع القطاعات ابتداء من سنة 2007[259].

وقد لوحظ أنه قبل تطبيق هذه المقاربة كانت نسبة صرف الميزانية ضعيفة في بعض القطاعات حيث كانت لا تتعدى أحيانا 50% وبالتالي بروز مفارقة تتمثل في عدم استهلاك الاعتمادات بالكامل في عدة قطاعات من الناحية الكمية، وعدم تلبية حاجيات السكان، كما أنه في بعض الحالات تم صرف الميزانية بصفة غير مستهدفة وبشكل عشوائي، خاصة في الشهور الأخيرة من السنة بهدف تبرير صرف الاعتمادات، الأمر الذي يعني أن الأموال العمومية لا تستهلك في الأغراض المسطرة لها عند اعتماد الميزانية[260].

وهو ما تهدف الإصلاحات المالية إلى تجاوزه من خلال اعتماد آلية شمولية الاعتمادات عبر تحسين نجاعة وفعالية الإدارة، ترشيد النفقات العمومية وتقوية اللاتمركز باعتباره محوراً أساسيا للإصلاح الإداري، وتعزيز استقلالية المشرفين على المصالح اللاممركزة، إلى جانب إشعار الآمرين بالصرف بمسؤولية أكبر في تدبير النفقات العمومية واستفادة الفئات المستهدفة من النفقات بشكل أقوى [261].

---

[258] – المادة 17 مكرر من المرسوم رقم 2.98.401 بتاريخ 26 أبريل 1999 المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية كما تم تغييره.

[259] – محمد حنين، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية، مرجع سابق، ص. 97.

[260]– عائشة رحيم: "التدبير الجديد المرتكز على النتائج"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق الرباط، السنة الجامعية 2008 – 2007، ص. 10.

[261]– نجيب جيري، تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين ضرورة الإصلاح ورهان الحكامة المالية، مرجع سابق، ص. 65.

إن من أهم مميزات هذه التقنية تتجلى في توسيع مسؤولية المشرفين على الإدارات غير الممركزة في اتخاذ القرارات الإدارية أو المالية، حيث يصبح بإمكانهم من جهة، القيام بالتعديلات الضرورية في استعمال الإمكانيات الإجمالية الموضوعة رهن إشارتهم، وذلك لملاءمة برامجهم ومشاريعهم مع الأهداف المحددة لتحقيق التنمية، دون الرجوع إلى مديرية الميزانية قصد الترخيص بتحويل الاعتمادات، ومن جهة ثانية، إعادة برمجة الاعتمادات المالية التي تم تفويضها لاستعمالات أخرى[262].

وقد ساهمت تقنية تبسيط شروط تحويل الاعتمادات المالية في إعطاء ديناميكية لتحديث تدبير المالية العمومية من جهة، وتكييف الرقابة مع هذا المعطى الجديد من جهة أخرى، إذ تعتمد شمولية الاعتمادات على المراهنة على عدة أهداف أهمها توسيع المسؤوليات، ومنح الآمرين بالصرف والآمرين بالصرف المساعدين مرونة أكبر من أجل التصرف في الاعتمادات المخصصة لهم وتهيئة الميزانية بشكل متناسق، وتوضيح الاستراتيجيات القطاعية[263].

وعليه، فإن مبدأ شمولية الاعتمادات مكن الإدارات غير الممركزة من اعتماد مقاربة أفقية فعلية لتدبير النفقات العمومية، لأنها سمحت بتفويض سلطة تدبير الاعتمادات الموضوعة رهن إشارة هذه الإدارات للمسؤول الترابي عنها، بالإضافة إلى كونها الآلية الحقيقية التي يمكن من خلالها تحسين فعالية ونجاعة الإدارة، وعقلنة النفقات العمومية، وكذلك تحسين برمجة وتنفيذ ومراقبة النفقات العمومية[264].

ويمكن القول أن تقنية شمولية الاعتمادات تدخل في إطار الخطط الهادفة إلى توطيد استراتيجية الإصلاحات التي تساهم في توفير المناخ القانوني والإداري الكفيل بإنعاش

---

[262]– منشور الوزير الأول رقم 2001/12 بتاريخ 23 دجنبر 2001، حول ملاءمة برمجة ميزانية الدولة مع اللاتركيز.

[263] – BENNANI (A): "Réforme budgétaire au Maroc vers le renforcement de la performance de la dépense publique", Revue Marocaine d'Audit et de Développement, n°25, 2008, p. 62.

[264]– طارق اللباخ: "إصلاح الميزانية العامة بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق أكدال الرباط، السنة الجامعية: 2014 – 2015، ص ص. 57– 58.

الاستثمار، وتوسيع مساهمة الإدارات غير الممركزة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وخلق التكامل بين مختلف الفاعلين والشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين[265].

وإذا كانت آلية شمولية الاعتمادات فعالية وأساسية في تدبير الميزانية وتستجيب لمسلسل تطور الرقابة على تنفيذ الميزانية، فإن ذلك لم يمنع من ظهور عدة صعوبات في هذا الإطار يمكن إجمالها في عدم توفق مجموعة من القطاعات عن هيكلة مجموع ميزانياتها القطاعية على مستوى الفقرات، بحيث اكتفت بهيكلة جزء منها فقط[266].

وعدم تمكن مجموعة من القطاعات من تحقيق الانتقال من نظرة قطاعية وعمودية للبرامج إلى مقاربة متعددة القطاعات وأفقية تشرك قطاعات مختلفة في خدمة الأهداف المشتركة، والرفع من مستوى أداء التدخلات والآثار الناتجة عنها[267].

كما أنه بالرغم من شبه تعميم مبدأ شمولية الاعتمادات على جميع القطاعات الوزارية، إلا أنه لم يشمل جميع أنماط الميزانيات والفصول، وهكذا، نجد أن أغلبية السطور داخل الميزانية العامة والحسابات الخصوصية للخزينة ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة لم تستفد من هذه المرونة، وهو ما يقلل من آثر هذه المنهجية على تحديث وتسريع تنفيذ النفقات العمومية والرفع من فعاليتها[268].

وبالإضافة إلى ذلك، يجد العديد من الآمرين بالصرف والآمرين بالصرف المساعدين صعوبة من أجل التحكم في توقعاتهم، حيث يلجؤون عند عدم كفاية الاعتمادات المبرمجة إلى تحويلات انطلاقا من تبويبات الميزانية. إلا أن التحويلات في حالات عديدة، تتعدى المرونة التي تتوخاها هذه الآلية إذ لوحظ استعمال اعتمادات لا تحتاجها المصالح منذ البداية، ولكن

---

265 – عبد النبي أضريف: "التدبير الاستراتيجي للنفقات العمومية، مقاربة قانونية"، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد 7، 2006، ص. 72.

266 – فؤاد بلحسن: "تدبير الاعتمادات المرتكز على النتائج بالمغرب"، دار الآفاق المغربية، الطبعة الثانية، 2014، ص: 48.

267 – نفس المرجع، ص. 49.

268 – التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2011، ص. ص. 425 – 426.

مخافة إلغائها، يتم تحويلها نحو تبويبات تهم بالأساس نفقات للتسيير غير ضرورية وهو ما قد يؤدي إلى عدم فعالية وجدوى هذه التحويلات[269].

وهكذا، إذا كانت آلية شمولية الاعتمادات تعد فعالة وأساسية في تدبير الميزانية، فما هي وظيفة التعاقد كآلية جديدة تحاول الحكومة بواسطتها القضاء على المشاكل المشتركة بين المصالح المركزية واللاممركزة.

الفقرة الثانية: دعم التدبير التعاقدي بين الإدارات المركزية والإدارات غير الممركزة

إلى جانب تقنية شمولية الاعتمادات، تضمنت مقاربة تدبير الميزانية القائمة على أساس النتائج إطارا جديدا لتنظيم علاقات الإدارات المركزية بمصالحها الخارجية، عمل على إرساء تحول حقيقي نحو نقل هذه العلاقة من علاقة مؤسسية وهرمية إلى علاقة تفاوضية وتعاقدية[270] تحمل الهيئات غير الممركزة إلى مصاف الشريك الفعال في تحديد الأهداف والبرامج ذات الطابع المحلي وتفعيل سياسة القرب[271].

ويعتبر التعاقد أداة رئيسية لتحديد نوعية العلاقات بين الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية وذلك بإدخال علاقات تدبيرية جديدة ترتكز على تحسين الأداء والنتائج واللاتركيز، وتوسيع مجال مبادرات المدبرين من خلال إبرام عقد بين طرفين هما الإدارة المركزية من جهة والمصالح الخارجية التابعة لها من جهة أخرى[272].

وتترجم العلاقات التعاقدية بين الإدارة المركزية ومصالحها الخارجية إرادة الدولة في دعم اللاتركيز الإداري باعتباره يشكل خيارا استراتيجيا لتفعيل سياسة القرب الرامية إلى تلبية

---

269 – التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2013، ص. 304.

270 – La Contractualisation.

271 – دليل إصلاح الميزانية، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المرتكزة على النتائج والمدمجة لمقاربة النوع الاجتماعي، إصدار وزارة المالية والخوصصة، سنة 2005، ص. 31.

272 – نجيب جيري: "إصلاح التدبير المالي بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 104، ماي – يونيو 2012، ص. 180.

حاجيات المواطنين بسرعة وفعالية وتحسين جودة المرفق العمومي، ومن هذا المنطلق، تراهن عليه الحكومة لتحديث الإدارة وضمان جودة خدماتها وتقوية فعالية أدائها[273].

إن آلية التعاقد تهدف إلى مجاورة المصالح اللاممركزة في التنفيذ، وأن يتم إعداد علاقات وطرق التدبير بطريقة التعاقد حول النتائج الجيدة، مع مراعاة الفعالية والشفافية. كما تتوخى هذه الآلية إعادة توزيع المسؤوليات تجاه مستويات اللاتمركز الإداري وتقوية البرمجة وإمكانية تجميع المرافق اللاممركزة في قطب التنمية الجهوية [274].

وفي هذا الإطار، يكمن القول أن أهمية تقنية التعاقد تكمن في ضمان رؤية جيدة للتدخل العمومي، حيث باستناد التعاقد على التوافق فإنه يسمح بالحصول على رؤية موحدة مستمدة من استراتيجية واضحة ينخرط فيها جميع الفاعلين، الأمر الذي يضمن حدا من وحدة وفعالية التدخل، وبذلك يكون العقد أداة للتخطيط الاستراتيجي والعملياتي على حد سواء.

كما ترجح هذه التقنية منطق النتائج على منطق الوسائل، إذ لا يمكن تحسين قيادة وحدة إدارية ما إلا بعد توضيح أولا الأهداف المرجوة ثم تحديد الوسائل الضرورية وبذلك تصبح الوسائل هي التي تتكيف مع الأهداف وليس العكس. كما تحدد التزامات الطرفين المتعاقدين، المديريات اللاممركزة على مستوى الأهداف، والإدارة المركزية على مستوى الوسائل الضرورية لتحقيقها.

هذا، إضافة إلى تكريس مسؤولية الفاعلين، إذ عند التفاوض للجميع مناقشة مقتضيات العقد وقبول مضامينها الملزمة، وبذلك فإن المتفاوضين يشعرون بمسؤولية أكبر وبالتالي انخراطا أكثر في تنفيذ الأعمال المقررة بموجبه[275].

---

273 – محمد حنين، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية، مرجع سابق، ص. 102.

274– BELRHITI(C) : "Nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats : Cas de la santé et de l'Université", REMALD N° 21, 2005, p. 59.

275 – فؤاد بلحسن: "التدبير التعاقدي بين الإدارات المركزية والمديريات غير الممركزة بالمغرب"، الطبعة الأولى، 2019، مكتبة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، ص. 51.

وهكذا، فإن التعاقد يشكل الآلية التي من خلالها يمكن تكييف الميزانية مع اللاتركيز، من خلال إشراك الإدارات غير الممركزة في إعداد البرامج والمشاريع التابعة لمناطق نفوذها، ونقل اختصاصات واسعة لفائدتها، وتعزيز الوسائل الموضوعة رهن إشارتها.

وتحدد عملية التعاقد حقوق والتزامات الطرفين بموجب عقد[276] يغطي عموما ثلاث سنوات[277]، وبموجبه تستفيد المصالح اللاممركزة من تفويض للسلطة في مجال التدبير. كما أن هذه الوسيلة تسمح بتلطيف الوصاية، وفي هذا السياق تحدث بعض الفقه عن الوصاية الذكية حيث إنه من طبيعة العقد أن يسمح بالانتقال من وصاية قبلية ترتكز أساسا على الفحص التنظيمي والمحاسباتي إلى تحديد الأهداف المتفاوض بشأنها، متبوعة برقابة النتائج وتقييم بعدي يتم حسب مؤشرات متفاوض بشأنها كذلك[278].

ومن هذا المنطلق، يرتكز التعاقد على تحقيق النتائج، حيث تلزم كل من الإدارة المركزية والمصالح الخارجية ببلوغ الأهداف التي من أجلها خصصت الاعتمادات. ولهذا تلتزم الإدارة المركزية بوضع الوسائل لدى مصالحها الخارجية لإنجاز البرامج المحددة، وهو ما ينعكس إيجابا على أوجه استعمال المال العام، حيث يرتبط فتح الاعتمادات بتحقيق نتائج محددة. كما تلتزم الإدارة المركزية بتفويض الاعتمادات للمصالح الخارجية في بداية السنة حسب الالتزامات

276– تتمثل مكونات العقد فيما يلي:

– الأهداف: تدقيق وأجرأة الأهداف المتوخاة والمندرجة في إطار تفعيل سياسة عمومية، مع تحديد الجدولة الزمنية للإنجاز.

– الوسائل: تحديد الوسائل البشرية والمالية والتنظيمية الضرورية لبلوغ تلك الأهداف.

– النظام المعلوماتي: إرساء نظام معلوماتي يقوم بجمع وتحليل ومعالجة المعلومات التي تمكن من وضع وتنفيذ العقد بما في ذلك متابعة مؤشرات الأداء.

277– لم يشر منشور الوزير الأول رقم 2001/12 حول ملاءمة برمجة ميزانية الدولة وتنفيذها مع اللاتركيز، الذي يشكل أول وأهم مرجعية قانونية لتحديد تصور وأبعاد التدبير التعاقدي، إلى مسألة متابعة وتقييم تطبيقات عمليات التعاقد بعد انتهاء أجل الثلاث سنوات التي حددها، إذ لم يدع إلى إحداث هيئة بين وزارية للإشراف والمتابعة والتقييم، كما أنه لم يدع الوزراء المعنيين إلى تقديم فور انتهاء الأجل المذكور، تقارير قطاعية تشخص مدى تقدم العملية التعاقدية داخل القطاعات المسؤولين عنها، ينظر، فؤاد بلحسن: "التدبير التعاقدي بين الإدارات المركزية والمديريات فير الممركزة بالمغرب"، مرجع سابق، ص: 63.

278– محمد اليعكوبي، العقود المبرمة بين الأشخاص العمومية في المغرب، مقال منشور على الموقع الإلكتروني www.bibliodroit.com، تاريخ الزيارة: 2018/10/10.

المتفق عليها في العقد[279]. وبالمقابل يلتزم المدبرون على المستوى الترابي بتحقيق النتائج طبقا للمؤشرات المرقمة المتعلقة بالبرنامج، ولأجل ذلك يتوفرون على حرية أكبر بكيفية تؤدي إلى توسيع هامش مسؤولياتهم عن نتائج تسيرهم[280].

إن تطوير العلاقة التعاقدية بين الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية من شأنها تحسين حكامتها وترسيخ ثقافة المسؤولية والمساءلة والشفافية، وتحسين الخدمات المقدمة للمواطن، وتعزيز دور هذه الهيئات في مسلسل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

وعلى هذا الأساس، يشكل التعاقد وسيلة لتقنين السياسات العامة بحيث يرتكز على مبادئ المشاركة والالتقائية والتوافق والشفافية والتقييم، إذ يكرس ثقافة الثقة والانفتاح والحوار، وبالتالي فيعتبر من الآليات الأساسية لتكريس الحكامة الجيدة.

وعليه، فنجاح التدبير التعاقدي يتوقف على فتح حوار مستمر بين الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية، من أجل التشاور لتحديد الأهداف وتخصيص الوسائل من جهة، وتتبع تنفيذ الالتزامات المتبادلة من جهة أخرى. وعلاوة على ذلك، فإن التدبير التعاقدي يساهم بشكل كبير في تقوية المراقبة التي تمارسها الإدارة المركزية على المصالح الخارجية، وذلك عبر تحديد الأهداف والتأكد من أن البرامج والمشاريع المسطرة والإمكانيات المتوفرة تتلاءم مع الأهداف وكذا تقييم النتائج المحصل عليها[281] .

إن هذه المقاربة تم تطبيقها بالعالم القروي لإنجاز بعض المشاريع الصغرى كفك العزلة عن العالم القروي، وإدخال بعض التجهيزات الصحية وبعض المرافق لفائدة الساكنة المحلية

---

[279] – نوال الهناوي: "التدبير العمومي الجديد"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال الرباط، السنة الجامعية 2008 – 2009، ص. 233.

[280] – محمد حنين، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية، مرجع سابق، ص. 104.

[281]– دليل منهجي للتعاقد بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة، مديرية المنشآت العامة والخوصصة، وزارة الاقتصاد والمالية، 2013، ص. 12.

وذلك في إطار سياسية القرب التي تنهجها الدولة بغاية القضاء على المشاكل المشتركة بين مختلف القطاعات والفاعلين المتدخلين في برامج الإصلاح[282] .

وعلى الرغم من كون آلية التعاقد تسمح بالتفعيل الأمثل لسياسة القرب الرامية إلى تلبية حاجيات المواطنين بسرعة وفعالية وتحسين جودة المرفق العمومي وتجعل من المصالح الخارجية شريكا مسؤولا في إعداد وتنفيذ السياسات العمومية، إلا أن هذه الآلية تحتاج بعض الإجراءات المواكبة لضمان نجاحها، كتفعيل مقاربة المساءلة التي تشكل مفتاح أي بناء تعاقدي، باحتوائها مجمل العناصر المؤسسة لأي عملية تعاقدية وذلك عبر تحديد النتائج المفترض تحقيقها، وأن يترك للمدبرين الأمر في اختيار الوسائل والاستراتيجيات التي تحقق هذه النتائج التي تتعلق بالخدمة المقدمة للمرتفق أو أن يكون لها أثر مباشر على هذا الأخير[283].

إضافة إلى تأسيس عملية التعاقد بين الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية على أسس أكثر متانة لتجاوز ضياع المسؤوليات بين المستويين المركزي وغير الممركز، ولعدم استجابة مستوى استقلالية وهامش حرية المدبرين المحليين لمتطلبات التدبير اللامتمركز المبني على النتائج[284].

إن هذه الإجراءات تروم تأسيس العلاقة القائمة بين الإدارة المركزية ومصالحها الخارجية وفق رؤية واضحة تحدد معالمها بدقة نصوص قانونية بحيث تحدد بوضوح واجبات وحقوق الطرفين المتعاقدين قصد تحقيق أهداف مسطرة مسبقا، وتحديد الوسائل الواجب تعبئتها لهذا

---

[282]– محمد الشطون، مرجع سابق، ص. 17.

[283]– مولاي هشام الإدريسي: "أثر التدبير التعاقدي على القطاع الصحي بالمغرب"، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط – أكدال، السنة الجامعية 2010–2011، ص. 23.

[284] – فؤاد بلحسن، تدبير الاعتمادات المرتكز على النتائج بالمغرب، مرجع سابق، ص ص. 75 – 76.

الغرض، والجدولة الزمنية لتحقيق تلك الأهداف، وذلك من أجل دعم سياسة القرب ولتثمين دور المصالح الخارجية في علاقتها مع المواطنين والمستثمرين.

وبناء على ما سبق، فإن وضع إطار تعاقدي لضبط العلاقات بين الإدارة المركزية والمصالح الخارجية يضع علاقات الشراكة بين هذه المصالح ومختلف الفاعلين المحليين من جمعيات وجماعات ترابية وقطاع خاص، من أجل تحسين جودة الخدمات والاستجابة عن قرب لحاجيات السكان من خلال اختيار دقيق للمشاريع وللمستفيدين منها.

الفقرة الثالثة: تبني مقاربة الشراكة بين الدولة والفاعلين المحليين

يتعلق الأمر بربط علاقة شراكة[285] بين الدولة والفاعلين المحليين في منظور يأخذ بعين الاعتبار البعد الترابي وفقا لمبدأ الحكامة الجيدة[286]، ويسمح هذا النسق التدبيري بتعزيز التنسيق والتوازن بين الشركاء بغاية وضع إطار تعاقدي مناسب يرتكز على تقييم النتائج[287].

وفي هذا الإطار، دعت الحكامة الجيدة في أول مبادئها إلى مبدأ المشاركة، وإلى مبدأ التشارك، مدعمة بذلك مفهوم المقاربة التشاركية، كتصور وآلية لصياغة القرار التنموي وتنفيذه ومتابعته ما بين الشركاء والمعنيين، وكتصور وآلية كذلك لإنجاز الشراكات وإنجاحها، وبالتالي

285–Partenariat.

286– تكاد تجمع جميع المفاهيم التي تناولت الحكامة على أن القيمة المضافة لهذه الأخيرة والإضافة النوعية لها، تتمثل في إدخال فاعلين جدد ضمن العملية التنموية كضرورة حتمية لتحقيق التنمية البشرية والتنمية الشاملة والمستدامة، يتمثلون في كل من القطاع الخاص والمجتمع المدني، فقد أصبح القرار التنموي قرارا مشتركا بين جميع فئات المجتمع وهيئاته الرسمية، وبالتالي أصبح لزاما على الدولة أن تدخل في شراكة مع القطاع غير الرسمي والمنظمات غير الحكومية من أجل تدبير الملف التنموي تدبيرا سوسيوتنمويا، بعيدا عن المقاربات التدبيرية القطاعية التي أثبتت فشلها. للمزيد من التفصيل ينظر هير لخيار: "نحو بناء سياسة عمومية تشاركية في ضرورة تغيير منهجية التفكير التنموي"، منشورات جامعة الحسن الأول بسطات، الطبعة الأولى، 2014، ص. 197.

287– اعتبر منشور الوزير الأول رقم 2001/12 حول ملاءمة برمجة ميزانية الدولة وتنفيذها مع اللاتركيز، الذي أطلق المقاربة الجديدة للتدبير الميزانياتي المرتكزة على النتائج، الشراكة آلية من آليات المقاربة الجديدة تستهدف تحقيق أفضل النتائج لتدخلات المصالح العمومية والاستجابة لحاجيات المواطنين بصورة أحسن.

فإن المقاربة التشاركية آلية يتم تجسيدها من خلال مفهوم الحكامة الداعي إلى توسيع المشاركة والتشارك بين جميع الفاعلين[288].

إن اعتماد آلية الشراكة إلى جانب شمولية الاعتمادات والتعاقد، تعد من بين أهم حلقات الإصلاح الميزانياتي إذ تتم بين مصالح الدولة والفاعلين المحليين من جماعات ترابية وجمعيات وقطاع خاص[289].

ويشكل منشور الوزير الأول رقم 2003/7[290] الإطار المنظم للشراكة، ويهدف هذا المنشور إلى وضع إطار جديد ومرن للشراكة وفقا لمبادئ حسن التدبير، تحسين التنسيق والمراقبة عبر إطار تعاقدي مبني على منطق النتائج، بالإضافة إلى إنعاش الشراكة المحلية في إطار تعزيز مسلسل اللامركزية واللاتمركز، وتسعى الحكومة من خلال هذه السياسة الجديدة إلى تنمية علاقات جديدة مع الشركاء المحليين قصد الرفع من قدرة تدخلاتهم وتحديد مجال أنشطتهم[291].

ويحث هذا المنشور المصالح الإدارية المركزية واللاممركزة على إبرام شراكات مع الجمعيات، وينظم طرق إبرام هذه الشراكات، ويهدف هذا الإجراء رسم معالم طريق نحو تحديد سياسات شراكة حديثة بغية تنفيذ مشاريع اجتماعية وتحقيق سياسات تنموية، وخدمات ذات منفعة جماعية.

وقد حدد هذا المنشور مجموعة من المجالات التي يتعين أن تتجه الشراكات المزمع إبرامها في إطارها، باعتبارها تشكل مجالات ذات أولوية بالنسبة للتدخل العمومي، وهي على

288– زهير لخيار، مرجع سابق، ص. 198.

289– عبد الحميد عواد: "قانون مالية 2006 ومستلزمات إصلاح الإطار المحاسباتي والميزانياتي"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 21، دجنبر 2005، ص. 52-53.

290– منشور الوزير الأول رقم 2003/7 بتاريخ 27 يونيو 2003 حول الشراكة بين الدولة والجمعيات.

291– صباح ياسين: "إصلاح القانون التنظيمي للمالية والتدبير المالي العمومي الحديث"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية: 2014 – 2015، ص. 209.

وجه الخصوص[292] محاربة الفقر والإقصاء الاجتماعي، ودعم النساء والأطفال في وضعية هشة، ومحو أمية الكبار ودعم التربية غير النظامية، والأنشطة المدرة للدخل، والشباب والرياضة والتأهيل المهني للشباب، ثم تنمية البنيات التحتية والخدمات الاجتماعية الأساسية.

وتعتمد السياسة الجديدة للشراكة بين مصالح الدولة ومختلف الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين المحليين، على علاقات للتشارك والمساهمة والاستغلال المشترك للموارد البشرية والمادية والمالية، لتقديم خدمات اجتماعية، وإنجاز مشاريع تنموية، أو تحمل تكاليف خدمات عامة. كما تشكل إحدى الآليات الرئيسية لترجمة سياسة القرب التي تنهجها الحكومة، ويتعلق الأمر بمحاربة الفقر وتحسين ظروف عيش السكان عبر تلبية حاجاتهم الأولية، اعتماداً على اختيار دقيق للمشاريع وللمستفيدين منها[293].

هذه المقاربة تنبني على إشراك مختلف الفاعلين إلى جانب الدولة في إنجاز مشاريع تنموية ضمن إطار الشراكة يراعي مبادئ الحكامة، وينهض بالديمقراطية المحلية كممارسة، وتفعيل سياسة للقرب تستجيب لحاجيات السكان، ويتم ذلك من خلال التشاور والتنسيق والثقة المتبادلة، مع توضيح مهام الشركاء المحليين، ورصد الخبرات في مجال تدبير المشاريع، والرفع من مستوى نجاعة تدخل الدولة وشركائها، من أجل تعبئة أفضل لكل الموارد المتاحة، وتدبير أنجع للمشاريع، وجعل الشراكات مرتبطة بانشغالات واحتياجات المواطنين[294].

هذا، وبالرغم من أهمية الشراكة في تفعيل ناجع للسياسة العمومية، لا زالت هذه التقنية تسجل مجموعة من النقائص القانونية والتنظيمية، بحيث أنه بالرغم من وجود إطار تنظيمي يحدد مقتضيات الشراكة بين الدولة والجمعيات، تستمر مجموعة من الإدارات في ربط علاقات

---

[292]– منشور الوزير الأول رقم 2003/7، مرجع سابق.

[293]– فريزة أشهبار: "آليات تدبير القانون المالي ومتطلبات التنمية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال، الرباط، السنة الجامعية 2009 –2010، ص. 247.

[294]– رشيد قاعدة: "المقاربة الموازناتية الجديدة: الأهداف والصعوبات"، مرجع سابق، ص. 9.

شراكة مع جمعيات مختلفة على أسس غير واضحة[295]، وقد أدى غياب الإطار التعاقدي الواضح بين بعض الإدارات العمومية والجمعيات الشريكة إلى تداخل بين أنشطة هذه الإدارات وشركائها بشكل معقد[296].

بالإضافة إلى ذلك، يلاحظ عجز السلطات العمومية عن تفعيل واحدة من أهم المقتضيات التي تضمنها منشور الوزير الأول حول الشراكة بين الدولة والجمعيات، وهي صياغة تقارير قطاعية سنوية وتقرير وطني سنوي لتقييم السياسة العمومية في مجال الشراكة[297]. بحيث لم يتم إصدار أي تقرير تقييم بهذا الخصوص، سوى تلك التقييمات الجزئية التي ترد في بعض فقرات مذكرات تقديم مشاريع قوانين المالية السنوية أو التقارير الاقتصادية والاجتماعية التي ترفق بهذه المشاريع[298].

كما أن المقتضيات المتعلقة بمراجعة الحسابات تبقى قاصرة عن تطوير نظام مراقبة التدبير المالي للجمعيات باتجاه نظام محكوم بمنطق النتائج، فالاقتصار على مراجعة الحسابات والإشهاد عليها دون تدقيق تدبير المشاريع يبقي على عملية المراقبة ضمن منطق الوسائل، وليس منطق النتائج.

وكذلك، بالرغم من تضمين اتفاقيات الشراكة لمقتضيات تتعلق بالتتبع والتقييم، فإنه يلاحظ أن الإدارات العمومية تعاني عجزا كبيرا في القدرة على تتبع وتقييم هذه الاتفاقيات، وهو الأمر الذي أدى في أكثر من حالة إلى هدر الاعتمادات المالية المقدمة في شكل دعم عمومي لهذه الجمعيات من جانب، وضعف إنجازات هذه الاتفاقيات من جانب أخر[299].

---

[295]– صباح ياسين: "إصلاح القانون التنظيمي للمالية والتدبير المالي العمومي الحديث"، مرجع سابق، ص. 212.

[296]– تقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنة 2007، ص. 282 – 283.

[297]– قضى هذا المرسوم بأن تتم صياغة تقرير وطني حول الشراكة قبل 31 يونيو من كل سنة، وذلك بناء على التقارير السنوية التي تقدمها مختلف القطاعات الوزارية، ينك من خلاله تقييم الأعمال المتخذة في مجال الشراكة واقتراح التدابير التي تضمن الاستهداف الأمثل للسكان المستفيدين ورفع فعالية علاقات الشراكة.

[298]– فؤاد بلحسن، تدبير الاعتمادات المرتكز على النتائج بالمغرب، مرجع سابق، ص ص. 81 – 86.

[299]– صباح ياسين، مرجع سابق، ص. 213.

الفرع الثاني: الآليات المرتبطة ببرمجة الميزانية

إلى جانب الآليات المتعلقة بتدبير الميزانية التي تضمنتها المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية، حملت هذه الأخيرة كذلك آليات مرتبطة بالبرمجة استهدفت تفعيل البرمجة المتوسطة للنفقات **(الفقرة الأولى)**، واعتماد مقاربة النوع **(الفقرة الثانية)**، وأيضا إدراج البعد الجهوي في الميزانية **(الفقرة الثالثة)**.

الفقرة الأولى: تفعيل إطار النفقات على المدى المتوسط

يروم إطار النفقات على المدى المتوسط[300] الذي تم تفعيله تدريجيا والذي يمتد على مدى ثلاث سنوات ويتم تحيينه سنويا، تحسين برمجة الميزانية في إطار زمني متعدد السنوات وذلك من أجل بلوغ ثلاث أهداف أساسية، تتجلى في تعزيز انسجام الإطار الماكرو اقتصادي والإطار الموازني، وتوضيح الرؤية بالنسبة للآمرين بالصرف في ما يخص تطور النفقات العمومية على المدى المتوسط وملاءمتها مع أهداف التحكم في المالية العمومية، إضافة إلى تنسيق الاستراتيجيات والسياسات القطاعية المعتمدة من طرف الحكومة وسياسة الموازنة[301].

ويتم إعداد إطار النفقات على المدى المتوسط سنويا حيث يضع التوقعات الخاصة بمختلف نفقات الدولة بما فيها تلك المتعلقة بالأجور وتحملات النشاط الاعتيادي للإدارات على مدى ثلاث سنوات، وتتطابق النفقات الخاصة بالسنة الأولى مع الميزانية السنوية، أما المعطيات الخاصة بالسنة الثانية والثالثة فتكون تقديرية وتمثل متطلبات تمويل المشاريع المنبثقة عن أولويات الحكومة[302].

وتتجلى أهمية هذه المقاربة في ضمان استقرار تنفيذ الميزانية من خلال آلية البرمجة ذات الأمد المتوسط، وضمان احترام الأهداف العامة المسطرة من طرف الحكومة. ومن جهة

---

300 – Cadre des Dépenses à Moyen Terme.

301– مشروع قانون المالية لسنة 2011، مذكرة تقديم وزارة الاقتصاد والمالية، ص ص. 94 – 95.

302– نوال الهناوي، التدبير العمومي الجديد، مرجع سابق، ص. 243.

أخرى، فإن تمديد أجل تنفيذ الميزانية العامة يعتبر بمثابة شرط ضروري لتحديث المرفق العام[303]. وفي هذا الإطار، ومن أجل تسهيل تفعيل إطار النفقات على المدى المتوسط، تم إصدار منشور للوزير الأول بتاريخ 8 فبراير 2007 وأعدت مديرية الميزانية دليلا منهجيا تم تعميمه على مختلف القطاعات الوزارية[304].

لذلك ومن أجل تعزيز التنسيق والاندماج بين مختلف السياسات العمومية، وضمان استمراريتها في مواجهة إكراهات الإطار الماكرو اقتصادي، أصبح من الضروري وضع برمجة موازناتية متعددة السنوات ومواكبة للتغيرات بتحيين المعطيات كل سنة[305]، بحيث يسهل إدراجها في القانون المالي وتخصيص الاعتمادات اللازمة لتنفيذها.

وبالتالي، سيمكن إطار النفقات على المدى المتوسط من تأمين توزيع أنجع للموارد وتنسيق أفضل بين التدخلات القطاعية وتحسين مسلسل برمجة الميزانية عبر إضفاء مزيد من المرونة في توزيع الموارد العمومية وضبط التوقعات المتعلقة بتطور النفقات وكذا انسجامها مع الإكراهات المرتبطة بالتحكم في عجز الميزانية[306].

إن هذه الاستراتيجية في تدبير الاعتمادات المالية على المدى المتوسط تمكن من رسم أهداف واضحة، وتتجاوز النظرة الضيقة لسنوية الميزانية، وتجعلنا أمام سياسات عمومية حقيقية، الهدف منها الحصول على الجودة والفعالية، بدل السياسات السنوية التي تبقى في الغالب استراتيجيات ترقيعية وموسمية وتفتقد إلى الرؤية المستقبلية والاستمرارية[307].

303– رشيد قاعدة، مرجع سابق، ص. 12.

304– شملت المرحلة التجريبية خلال سنتي 2007 و2008 ما مجموعه تسع وزارات، بعد ذلك تم توسيع تطبيق مقاربة إطار النفقات على المدى المتوسط بحيث بلغ عدد القطاعات الوزارية المنخرطة في هذا الإصلاح في نهاية غشت 2010 أربعة عشر قطاعا. ينظر مشروع قانون المالية لسنة 2011، مذكرة تقديم وزارة الاقتصاد والمالية، ص. 95.

305– منشور الوزير الأول رقم 2006/5 بتاريخ 27 يوليوز 2006 المتعلق بإعداد مشروع قانون المالية لسنة 2007.

306– علي مزون، نفقات الدولة بين تطوير القدرات التدبيرية للآمرين بالصرف وتكريس نظام المراقبة التراتبية، مرجع سابق، ص. 176.

307– طارق اللباخ: "إصلاح الميزانية العامة بالمغرب"، مرجع سابق، ص. 86.

إذن فالهدف من اعتماد إطار النفقات على المدى المتوسط هو تحسين مسلسل برمجة الميزانية عبر إضفاء مزيد من المرونة في توزيع الموارد العمومية وضبط التوقعات المتعلقة بتطور النفقات العمومية، وكذا انسجامها مع الإكراهات المرتبطة بالتحكم في عجز الميزانية. كما يهدف إلى تمكين مختلف القطاعات من إبراز طبيعة مكونات النفقات المخصصة لإنجاز برامج العمل على مدى ثلاث سنوات ومواكبة التغيرات بتحيين المعطيات كل سنة.

إلا أنه وبالرغم من الإيجابيات التي يتضمنها إطار النفقات على المدى المتوسط، فإن ذلك لم يمنع من وجود عدة عراقيل يمكن أن تواجه هذه الآلية عند اعتمادها، وتتمثل في عدم التطابق بين برمجة الميزانية والبرمجة المتوسطة للنفقات، حيث يصعب تطبيق استراتيجية التنمية القطاعية وضمان الانسجام بينها وبين موارد الدولة، في ظل سيادة الطرق التقليدية في تدبير الميزانية[308].

أيضا، عدم وضوح الإطار العام للنفقات على المدى المتوسط، لكون مختلف الدول تكتفي باقتباس وتطبيق هذه التقنية دون مراعاة الخصوصية المحلية، مما يصعب معه تنفيذها خاصة وأن هذه النظرية تقوم على تحسين وضعية الميزانية. ووجود قيود تفرضها قواعد الميزانية تتعارض مع متطلبات التدبير المرتكز على النتائج والأهداف.

إضافة إلى هيمنة وزارة المالية على تأطير البرمجة المتوسطة المدى للنفقات، وعدم إشراك باقي القطاعات الوزارية. وكذلك، غياب موارد بشرية وكفاءات مؤهلة على مستوى القطاعات الوزارية قادرة على تطبيق هذه التقنية، حيث أن إعداد إطار النفقات على المدى المتوسط يكتسي صبغة تقنية ويتطلب جهدا كبيرا، وهذا يفرض على الحكومة أن تبلغ مجهودات كبرى في تكوين جميع المتدخلين في إعداد الميزانية وتحسيسهم بأهمية هذه الآلية حتى لا تبقى مجرد إجراءات شكلية يجب التخلص منها في أقرب وقت ممكن.

308– نجيب جيري، تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين ضرورة الإصلاح ورهان الحكامة المالية، مرجع سابق، ص. 78.

الفقرة الثانية: إدراج البعد الجهوي في الميزانية

أصبح البعد الجهوي[309] حاضرا في العديد من المجالات، خصوصا على المستوى المالي، عن طريق ما يعتبره بعض الفقه تجديدا في مناهج صياغة اعتمادات الميزانية العامة، والذي يهدف إلى تحديد مجهودات الدولة في مختلف الجهات، ويمكن من وضع سياسة للتقليص التدريجي للفوارق بينها[310].

وقد تم إدراج البعد الجهوي في تقديم الميزانية ابتداء من فاتح يناير 2006 عبر اعتماد تصنيف خاص بالجهة ضمن تصنيفات الميزانية، وذلك من أجل ملاءمة تصنيفات الميزانية مع متطلبات اللاتركيز اللازمة لإرساء دعائم التدبير عن قرب من جهة، وضرورة التوفر على المعلومات المالية التي تمكن من تحديد المجهود المالي المبذول لفائدة مختلف الجهات من خلال تحديد الموقع الجغرافي للمشاريع والعمليات المنجزة لمختلف القطاعات الوزارية من جهة أخرى[311].

وبالفعل فإن التركيز على البعد الجهوي في برمجة المشاريع وإنجازها فضلا عن إضفاء النجاعة المجالية على البرامج العمومية عبر توطين المشاريع في الأماكن والمناطق الملائمة من شأنه أن يؤدي إلى نجاعة السياسات العمومية[312].

إن المقاربة الجهوية لتدبير الميزانية العامة للدولة تهدف إلى إرساء سياسة مجالية لتدبير السياسات العمومية، بغية تحقيق التوازن والتضامن بين الجهات، عن طريق إعادة توزيع الموارد

---

309 – Renforcement de la dimension régionale du budget.

310 – عبد الحميد عواد: "قانون المالية 2006 ومستلزمات إصلاح الإطار المحاسباتي والميزانياتي"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 21، دجنبر 2005، ص. 51.

311– مشروع قانون المالية لسنة 2008، مذكرة تقديم، وزارة الاقتصاد والمالية، ص. 38.

312– محمد حنين، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية، مرجع سابق، ص. 109.

بشكل متوازن، أي من الدولة نحو جميع الجهات من ناحية، وبين مختلف الجهات من ناحية أخرى[313].

ومن هذا المنطلق تمت مراجعة تبويب الميزانية انطلاقا من الحرص على إبراز الوقع الجغرافي لهذه المشاريع من جهة أخرى، وقد استندت هذه المراجعة على منشور وزير المالية الخاص بملاءمة تبويب الميزانية مع البعد الجهوي للاستجابة لمتطلبات إدارة القرب وإلى الحاجة إلى المعلومات المالية التي تمكن من قياس النمو والتطور على مستوى كل جهة من طرف المصالح المركزية، وهكذا أصبح تبويب الميزانية يتضمن رمزا خاصا بكل جهة، وتم تقسيم كل فصل إلى جزء فرعي بكيفية تتطابق مع عدد الجهات[314].

وفي هذا الإطار، أصبح تبويب الميزانيات القطاعية يتضمن رمزا خاصا لكل جهة، حيث انتقل ترقيم كل مادة إلى أربع وضعيات (XY00)عوض وضعيتين (XY)وتم تقسيم كل مادة إلى 16 تقسيم فرعي انطلاقا من (XY01) إلى (XY16) بكيفية تتطابق مع عدد الجهات الستة عشر للمملكة، في حين تم تخصيص الرمز (00) للنفقات المتعلقة بالمشاريع والأعمال ذات الصبغة الوطنية وكذا تلك التي تهم جهتين أو أكثر وغير قابلة للتوزيع[315].

وقد اقتصر هذا التبويب منذ ميزانية 2006 على نفقات الاستثمار في كل من الميزانية العامة ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، ونفقات كل من الحسابات المرصدة لأمور خصوصية وحسابات النفقات من المخصصات، وتم تعميمه ابتداء من ميزانية 2007 على مختلف أصناف نفقات التسيير وجذاذات أعداد الموظفين، وهو ما يسمح على المدى المتوسط بتجميع كل المعطيات الجهوية للنفقات العمومية.

313– التقرير الاقتصادي والمالي المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2009، منشورات وزارة الاقتصاد والمالية، ص. 86.

314 – منشور وزير المالية والخوصصة رقم E/1 بتاريخ 17 يناير 2005 حول ملاءمة تبويب الميزانية مع البعد الجهوي.

315 – دليل تحليل ميزانية الدولة، مرجع سابق، ص. 30.

وعليه، فإن مقاربة إدراج البعد الجهوي في تدبير الميزانية تعتبر مظهرا من مظاهر تحديث التدبير العمومي لكونها تعكس التوجه نحو إرساء إدارة القرب والحرص على انسجام البرامج والمشاريع العمومية والتنسيق فيما بينها على مستوى كل جهة، وهو ما يؤدي إلى ضمان الشفافية في برمجة المشاريع بين مختلف الجهات وكذا ترشيد النفقات العمومية[316].

إن تكريس البعد الجهوي في إعداد وتنفيذ الميزانية العامة، يشكل مرتكزا أساسيا لتحقيق سياسة التوازن والتضامن بين الجهات، وإعادة توزيع الموارد بشكل متوازن، وتهيئة جهوية توفر توازن هيكلي وإقليمي بين المناطق والأقاليم، وتدعم التقارب الاقتصادي بين الجهات المعوزة[317].

الفقرة الثالثة: اعتماد مقاربة النوع الاجتماعي في الميزانية

اكتسب موضوع الميزانية المراعية للبعد الاجتماعي[318] حيزا مهما من الاهتمام لما يشكله من رافعة حقيقية لمبادئ التنمية وحقوق الإنسان، وخصوصا بعد المؤتمر العالمي الرابع للمرأة الذي انعقد سنة 1995 في بكين، والذي دعا إلى ضمان إدراج المنظور الاجتماعي في السياسات والمشاريع الاقتصادية ذات الصلة بالميزانية العامة[319].

إن المقصود بالميزانية المرتكزة على النوع الاجتماعي ليس إدراج برامج تستهدف النساء فقط أو إعداد ميزانية منفصلة للنساء، إنما الغرض هو دراسة أثر السياسات والبرامج التي يتم تنفيذها على المجتمع ككل، نساء، رجالا وأطفالا، وقياس أثرها من خلال وضع مؤشرات يعتمد

316– محمد حنين، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية، مرجع سابق، ص. 111.

317– التقرير الاقتصادي والمالي المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2009، ص. 86.

318 – La Budgétisation Sensible du Genre (BSG).

319– لمياء المبيض بساط، مايا بصيبص: "الجندر كحافز للانتقال إلى موازنة البرامج والأداء: تجربة النمسا"، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، لبنان، مجلة السادسة، العدد 3، نونبر دجنبر 2012، ص. 56.

عليها خلال عمليات المتابعة وتقييم الأداء[320]. هذه المؤشرات تساعد في تحسين توزيع الموارد بما يضمن المساواة لكل مكونات المجتمع.

وفي السياق نفسه، فمقاربة النوع في وضع الميزانية لا تعني فقط الاهتمام بالنساء، ووضع ميزانية خاصة بهم، أو الزيادة في الميزانية لصالحهم، أو وضع ميزانية من جزأين واحد للرجال وأخر للنساء في إطار الميزانية العامة، بل تعني الاستعمال الجيد للاعتمادات انطلاقا من تحليل الحاجيات من أجل تحسين نوعية حياة النساء والرجال معا[321]. فالأمر لا يتعلق بحجم الإنفاق فقط بل بنوعيته وأثره على سائر الفئات.

وعليه، فإن الميزانية التي تدمج مقاربة النوع هي ميزانية تراعي المساهمة المختلفة للرجال والنساء بمختلف الشرائح التي ينتمون إليها وتقترح حلولا لجعل الميزانية تعترف بالارتباط الموجود مثلا بين الاقتصاد المنظم وغير المنظم، وتدرس آثار توزيع المداخيل والنفقات على الرجال والنساء ليس فقط على المدى القريب بل على المدى المتوسط والبعيد، كما أنها تحرص على الاستجابة بشكل منصف للحاجيات الآنية والاستراتيجية للنساء والرجال، والبنات والأولاد من مختلف الشرائح السوسيو اقتصادية وكل الأوساط، أيضا، تسعى للتخفيف من الفوارق الاقتصادية والاجتماعية المتواجدة بين هذه الشرائح وتفعيل مبدئي الإنصاف والمساواة[322].

ولذلك، فيرمز مفهوم النوع الاجتماعي إلى العلاقات الاجتماعية والأدوار المنوطة بكل من الرجل والمرأة والتي تتبني في أغلب الأحيان على منطق السلطة، كما يرمز كذلك إلى وجود فوارق اجتماعية بينهما، والتي تختلف حسب الزمان والمكان ومن بلد لأخر، وحتى داخل

320– أبرز هذه المؤشرات، مؤشرات الإنجاز وهي مؤشرات كمية تقيس مدى تحقيق الأهداف العملية للبرنامج، ومؤشرات النتائج التي تكمل المعلومات التي تقدمها مؤشرات الإنجاز فتقوم بقياس أثر النتائج التي حققتها المشاريع على المدى القصير، ثم مؤشرات تقييم الأثر التي تقدم معلومات حول الأثر النهائي للبرنامج أو المشروع.

321 – دليل إصلاح الميزانية العامة، مرجع سابق، ص. 48.

322 – نفس المرجع، نفس الصفحة.

نفس البلد، ويستهدف تحليل النوع الاجتماعي تحديد وقياس حجم التفاوتات بين الجنسين، وذلك في إطار تحليل سوسيو اقتصادي[323].

وفي هذا الصدد، نجد أن مقاربة النوع هو تستهدف إشراك جميع الناس بغض النظر عن جنسهم، وخصوصا المتضررون منهم، في زيادة وتدعيم قدراتهم واستفادتهم من الموارد والإمكانيات المتاحة بالشكل الذي يحقق مساواة الجميع في إمكانيات وفرص التنمية على مختلف المستويات[324].

وتجمع الميزانية المبنية على مقاربة النوع الاجتماعي بين أهداف اجتماعية واقتصادية وسياسية لكون المقاربة من الأدوات الأساسية لضمان نجاعة وشفافية الميزانية، ومن آليات تحقيق الإنصاف والمساواة والعدالة الاجتماعية.

وتعتبر الميزانية المستجيبة للنوع الاجتماعي أداة تخطيط مالي ذات أبعاد اقتصادية واجتماعية، تساعد الحكومة في إدماج منظور النوع الاجتماعي عند إعداد وتنفيذ الميزانية العامة، وذلك بهدف التأكد من تخصيص الموارد المالية المتاحة بطريقة عادلة وهادفة إلى إلغاء التميز القائم على أساس النوع الاجتماعي في أسلوب تقديم الخدمات العمومية، وبما يلبي الاحتياجات المحددة لكل من النساء والرجال، البنات والأولاد في المجتمع المعني.

وتجدر الإشارة إلى أن وزارة المالية قد بادرت إلى اعتماد مقاربة النوع الاجتماعي في مسلسل إعداد وتنفيذ الميزانية لأول مرة بإدماج تقرير خاص حول النوع الاجتماعي في التقرير الاقتصادي والمالي المرفق بمشروع القانون المالي لسنة 2006.

إن الهدف للوصول إلى إعمال حقيقي لمقاربة النوع، يتطلب أولا قبل تخصيص اعتمادات مالية وتحديد الأهداف المرجوة من إنفاقها، أن يتم تشخيص دقيق لأوضاع مختلف الشرائح

---

323 – التقرير الاقتصادي والمالي، مشروع قانون المالية لسنة 2007، ص. 131.

324 – أحمد مفيد: "مقاربة النوع في قانون مالية 2010"، المجلة المغربية للمالية العمومية، العدد 1، أبريل 2010، ص. 59.

الاجتماعية، وتحليل أسباب و مميزات وضعيتها، وتقييم الأسباب، واقتراح الحلول والبدائل التي يمكن أن تكون بمثابة نتائج[325].

إذن، باعتماد هذه المقاربة في الميزانية يمكن التعرف على درجة اهتمامات الدولة بكل جنس من الجنسين انطلاقا من معرفة حجم الموارد المخصصة لبرامج أو سياسات عمومية يستفيد منها كل جنس من الجنسين بكيفية مباشرة أو غير مباشرة. كما تساهم في تحديد فئات النساء وفئات الرجال الذي يتعين التدخل للاستجابة لحاجياتهم الخاصة عن طريق مشاريع وبرامج محددة[326].

لكن الواقع العملي أثبت أن أجرأة مقاربة النوع الاجتماعي يبقى بطيئا، بالإضافة إلى وجود تأخر في الإعمال الحقيقي لهذه المقاربة في السياسات العمومية، ويرجع ذلك إلى كون المقاربة المعتمدة غير مهيكلة بسبب عدم المأسسة، وضعف التنسيق، وغياب تمويل مخصص بشكل واضح لتفعيل الأوراش الخاصة بها.

إن إدراج البعد الاجتماعي في السياسات العامة المالية، وفي إعداد وتنفيذ الميزانية العامة، يتطلب التزاما حكوميا نظرا لأهمية المساواة الاجتماعية وأثرها على الوضع الاقتصادي والاجتماعي، وإدراكا لدورها الأساسي كأداة لتعزيز فعالية وكفاءة الخدمة العامة. كما يتطلب توفر قاعدة قانونية تلزم عملية تطبيق البعد الاجتماعي في القطاع العام. ومن المهم أن ينظر إلى هذا المفهوم على أنه يسعى لتحقيق التنمية البشرية المستدامة[327].

---

325 – أحمد مفيد، مقاربة النوع في قانون مالية 2010، مرجع سابق، ص. 71.

326 – فريدة أشهبار، آليات تدبير القانون المالي ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص. 201.

327– لمياء المبيض بساط، مايا بصيبص: "الجندر كحافز للانتقال إلى موازنة البرامج والأداء: تجربة النمسا"، مرجع سابق، ص. 56.

المطلب الثاني: وضع آليات التتبع والمراقبة

تعد النفقة العمومية أداة أساسية لتنفيذ السياسة الحكومية في مختلف المجالات، وترتبط مبدئيا بطبيعة وظائف الدولة، إلا أن تنفيذها يخضع لمراقبة قبلية اتسمت بالبطء والتعقيد في المسطرة. الأمر الذي استلزم تبني إصلاح مراقبة النفقات العمومية، باعتماد نظام التدبير المندمج للنفقات **(الفرع الأول)**.

كما فرضت المقاربة الجديدة القائمة على أساس النتائج وما نتج عنها من حرية التدبير للآمرين بالصرف، إعادة النظر في المراقبة القبلية، في إطار التخفيف من هذه المراقبة وذلك بتبني المراقبة التراتبية **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: وضع نظام التدبير المندمج للنفقات

نظام التدبير المندمج للنفقات[328] هو عبارة عن برنامج إعلامي موحد لتنفيذ النفقات العمومية، تم وضعه لمواكبة إصلاح الإدارة وهيكلتها من أجل تبسيط المساطر، وهو بمثابة وسيلة أساسية لتوفير المعلومة في وقت وجيز من أجل اتخاذ القرار في المجال المالي، وتوفير خدمات جيدة للمتدخلين في تدبير النفقات العمومية بالإضافة إلى تقليص آجال وكلفة إنجاز الطلبيات العمومية وتبسيط المساطر، التي من شأنها تقليص آجال وكلفة الإجراءات الإدارية المتسمة بالتعقيد. فما هي أهمية هذا النظام؟ **(الفقرة الأولى)**، وما هي أبعاده؟ **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: أهمية منظومة التدبير المندمج للنفقات العمومية

تميز الوضع القائم قبل اعتماد منظومة التدبير المندمج للنفقات بعدم نجاعة المراقبة على النفقات وبالتفاوت في استعمال تكنولوجيا المعلومات وتطوير غير منظم وغير متوازي لأنظمة المعلومات وكذا انعدام التنسيق بين هذه الأنظمة، حيث تقوم كل إدارة بوضع نظامها

328 – La Gestion Intégrée des Dépenses de l'Etat (GID).

المعلوماتي الخاص بها ودون تنسيق مع باقي الإدارات، كما يلاحظ كذلك قلة الموارد البشرية المختصة والمتمكنة من تكنولوجيا المعلومات والتواصل العاملة بحقل النفقات العمومية.

هذا الوضع ترتبت عليه آثار عديدة حيث ارتفعت التكاليف المرتبطة باقتناء وصيانة الأجهزة المعلوماتية، وكذلك البطء في إنجاز الطلبيات العمومية، والتأخر في إعداد الحساب الإداري ومشاريع قوانين التصفية، وبالتالي كان من الصعب تكوين رؤية لحجم إنجاز الميزانية العمومية[329].

انطلاقا من هذه الوضعية بادرت الوزارة المكلفة بالمالية في إطار المقاربة الجديدة للتدبير الميزانياتي إلى الإرساء التدريجي لنظام التدبير المندمج لنفقات الدولة[330]، ويمكن هذا النظام كل متدخل في مسلسل تنفيذ النفقة العمومية من التوفر على أداة فعالة للتدبير تكون بالإضافة إلى استجابتها لحاجاته، مندمجة بإحكام في أنظمة شركائه، ليتمكن كل واحد منهم من ممارسة صلاحياته في أفضل شروط الثقة والسرعة.

بالإضافة إلى ذلك، يستهدف نظام التدبير المندمج للنفقات تحقيق وترشيد وتبسيط مسالك ومساطر تنفيذ النفقة العمومية وتسريع مسلسل إعداد مشاريع قوانين التصفية ووضع لوحات القيادة الضرورية للتحكم في قانون المالية[331].

إن التدبير المندمج للنفقات العمومية يعتبر قاعدة أساسية وأداة لا يستغنى عنها لإنجاز الإصلاحات المالية، حيث يسمح بضمان نجاعة مجموعة من الأنظمة المالية والمحاسبية، ووضع الأدوات الكفيلة بالتدبير العصري رهن إشارة الآمرين بالصرف وأجهزة المراقبة المالية،

329– دليل تحليل ميزانية الدولة، مرجع سابق، ص. 50.

330– أصدر الوزير المكلف بالمالية القرار رقم 04.139 بتاريخ 15 أكتوبر 2004 ينص على إحداث لدى الخزينة العامة للمملكة، وحدة مشروع مخصصة لإنجاز منظومة التدبير المندمج للنفقات العمومية وتعميمها على صعيد المصالح الآمرة بالصرف، يكون من بين مهامها توفير البنية التحتية لهذا المشروع مع التكوين والمساعدة التقنية لجميع مستعملي هذه المنظومة.

331– منشور الوزير الأول رقم 2005/07 بتاريخ 20 أبريل 2005 حول نظام التدبير المندمج لنفقات الدولة.

من أجل تنفيذ النفقات العمومية من فتح الاعتمادات المالية بالميزانية العامة إلى حين استهلاكها الفعلي وتسريع المساطر المالية والحسابية[332].

وبالتالي فهذا النوع من التدبير يهدف إلى تعزيز التواصل بين مختلف الأنظمة المعلوماتية للمتدخلين في مسلسل تنفيذ النفقات العامة، الآمرين بالصرف والآمرين بالصرف مساعدين وأجهزة المراقبة، وضمان تتبع إنجاز الاعتمادات والاستغلال الأمثل للمعطيات[333].

هكذا يهتم التدبير المندمج للنفقات بالعمليات المتعلقة بالمحاسبة والنفقات، فهو يتولى تتبع استعمال الاعتمادات منذ المصادقة على قانون المالية حيث تتولى مديرية الميزانية التابعة لوزارة المالية وبتنسيق مع الخزينة العامة للمملكة التحميل الإلكتروني للاعتمادات المالية على منظومة التدبير المندمج للنفقات وبالتالي يمكن للآمرين بالصرف والآمرين بالصرف مساعدين بالتصرف في هذه الاعتمادات. كما يأخذ بعين الاعتبار كل التغييرات التي تطرأ على هذه الاعتمادات بسبب الزيادة فيها بأموال المساعدة أو بمنح اعتمادات إضافية أو بالاقتطاع من الفصل المتعلق بالنفقات الطارئة[334].

إن الغاية من إرساء نظام التدبير المندمج لنفقات الدولة هي آلية التتبع المحاسبي لاعتمادات القانون المالي من أجل استغلال محكم للمعطيات، والقيام بالمراقبات التنظيمية للنفقة العمومية، ونشر الوضعيات المحاسبية، وأخيرا إعداد مشروع قانون التصفية.

ومن بين الأهداف التي سيمكن وضع نظام التدبير المندمج من بلوغها، الإسراع في معالجة الإجراءات المرتبطة بالنفقة في نطاق احترام التشريع الجاري به العمل، وترشيد وتبسيط مسالك ومساطر تنفيذ النفقات العمومية عن طريق مبدأ الإدخال الوحيد للمعلومة وتبليغها

---

[332] – تقرير لوزارة المالية والخوصصة بالمغرب وللبنك الدولي، حول دراسة تقييم تدبير أنظمة المالية العمومية، مارس 2007.

[333] – محمد سكلى، التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية، مرجع سابق، ص. 301.

[334] – علي مزون، نفقات الدولة بين تطوير القدرات التدبيرية للآمرين بالصرف وتكريس نظام المراقبة التراتبية، مرجع سابق، ص. 309.

للشركاء المعنيين، وكذلك المطابقة الآنية بين محاسبات مختلف المتدخلين في مسلسل تنفيذ النفقة، أيضا، التتبع الحازم لوتيرة تنفيذ قانون المالية بفضل وضع لوحات القيادة المدققة، ثم معرفة تنفيذ النفقات العمومية في الوقت الآني ومتابعة معلوماتية لتقدم استهلاك الاعتمادات داخل الآجال الفعلية للالتزام بالنفقات[335].

أما المبادئ الرئيسية التي تتحكم في إرساء منظومة التدبير المندمج للنفقات فتتجلى في كونها مقاربة واقعية تترجم الحرص على تقديم أجوبة ملموسة للانتظارات الفعلية للمستعملين، وكذا أداة إعلاميائية بسيطة ودائمة ومتطورة ومتلائمة مع حاجيات كل فاعل[336].

وتعتمد أغلب القطاعات العمومية منظومة التدبير المندمج للنفقات نظرا لفعاليتها في تبسيط مساطر تنفيذ النفقات العمومية، وتقليص آجال وكلفة الإجراءات الإدارية، وخلق نوع من الشفافية المالية ابتداء من الأمر بالنفقة من طرف الجهة الآمرة بالصرف إلى آخر مرحلة وهي الأداء من قبل المحاسب العمومي.

وكذلك، يسمح نظام التدبير المندمج للنفقات بإجراء العمليات المالية في آخر السنة بكيفية آلية، حيث يتم استخراج جميع البيانات المتعلقة بالاعتمادات المفتوحة خلال السنة المالية والالتزامات بالنفقات والأداءات، ترحيل المداخيل التي لم يتم استعمالها، تحديد لائحة النفقات التي سيتم إعادة الالتزام بها في السنة المقبلة، والنفقات التي ستكون موضوع تثبيتات، فهذا النظام يسهل على الآمرين بالصرف والآمرين بالصرف مساعدين والمحاسبين العموميين إجراء العمليات المتعلقة بنهاية السنة المالية مع ضمان صدق المعلومات المتعلقة بذلك.

إن نظام التدبير المندمج للنفقات يسمح بتتبع ومراقبة نفقات الدولة انطلاقا من وضع الاعتمادات مرورا بالالتزام بها ثم التنفيذ والتصفية وصولا إلى الأمر بالصرف والأداء، فهو

335– منشور الوزير الأول رقم 2005/07، مرجع سابق.

336– نفس المرجع أعلاه.

يشمل جميع مراحل تنفيذ النفقة العمومية وبالتالي يسمح بتتبع جميع المراحل عبر نظام موحد ومندمج مما يؤدي إلى وحدة وتناسق المعطيات بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي وفي كافة المراحل التي تقطعها النفقة.

الفقرة الثانية: أبعاد نظام التدبير المندمج للنفقات

يعتبر نظام التدبير المندمج لنفقات الدولة وعاء تقني ومعلوماتي يمكن من التدبير المحكم والسريع في إطار نظام مندمج للتدبير بين جميع المتدخلين في عملية تنفيذ الميزانية من آمرين بالصرف وآمرين بالصرف مساعدين ومراقبين ومحاسبي الخزينة.

وتقدم كذلك هذه المنظومة لجميع الفاعلين في ميدان النفقات العمومية أرضية للتبادل الإلكتروني وذلك من أجل تدبير ناجع للنفقات العمومية، والاطلاع على وضعية مختلف الأوامر بالأداء، والاطلاع أيضا على الوضعية الإدارية للموظفين ومسار ملفاتهم.

ويتضمن نظام التدبير المندمج للنفقات عدة أبعاد أساسية، منها البعد السياسي، ويتجلى من خلال تقديم الحسابات أمام البرلمان داخل الآجال الدستورية وتوفير شفافية أكبر في تدبير أموال الدولة وكذا التقيد بالمعايير الدولية والسليمة لتدبير المالية العمومية.

أما البعد الاستراتيجي فيتجسد من خلال المواكبة لسياسات تدبير النفقات بالنتائج الموجهة لتلبية احتياجات الإدارة، ودعم اللامركزية وقيادة وتتبع دقيق للمساطر، وسياق تدبير النفقات عن طريق لوحات قيادة ناجعة.

ويتمثل البعد المالي في تقليص كلفة المعاملات وآجال إنجاز الصفقات والطلبيات العمومية، وتبادل الخبرات لتحقيق اقتصاد على مستوى استعمال وصيانة الأنظمة المعلوماتية[337].

[337] – محمد الشطون: التدبير المالي بالمغرب، مرجع سابق، ص ص. 13-14.

أما بالنسبة للبعد الوظيفي فيسمح بتحقيق تغطية شاملة لمجمل النفقات العمومية، وإدماج واستيعاب للمقاربة المرتكزة على ميزانية النتائج، واستعمال الإعلاميات في كل المحاسبات.

الفرع الثاني: إرساء نظام المراقبة التراتبية

تكتسي المراقبة المسبقة لنفقات الدولة أهمية كبرى في الحفاظ على المال العام، وكذا في ضمان تنفيذ النفقات العمومية وفقا للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها، إلا أن ظهور التدبير العمومي الجديد وتبني المقاربة الجديدة للتدبير القائمة على نجاعة الأداء، جعلت نظام المراقبة القائم على مراقبة الالتزام بنفقات الدولة[338] قبل التنفيذ وعلى مراقبة صحة النفقات أثناء التنفيذ وقبل الأداء متجاوزا، ويشكو من الكثير من العيوب مما جعله عرضة للانتقادات سواء من طرف الباحثين، أو من طرف الآمرين بالصرف، ولمواكبة التغييرات التي عرفها التدبير العمومي، وتجاوز سلبيات النظام القديم، فقد أرسى المشرع المغربي نظام المراقبة التراتبية.

وتقوم المراقبة التراتبية على أساس تخفيف المراقبة القبلية على المصالح الآمرة بالصرف التي تتوفر على قدرات معينة في التدبير تمكنها من ضبط إعداد وتنفيذ الميزانية، وكذا التحكم

---

338 – تم تأسيس المراقبة العامة للالتزام بالنفقات طبقا لأحكام المرسوم رقم 2.75.839 الصادر بتاريخ 30 دجنبر 1975، ولم يطرأ أي تغيير جوهري على اختصاصات هذا الجهاز لأزيد من عقدين من الزمن، وبهدف تحسين فعالية التدبير المالي العمومي وتخويل هامش أكبر من المسؤولية للآمرين بالصرف، تم تعديل هذا المرسوم بمقتضى المرسوم رقم 2.01.2678 بتاريخ 31 دجنبر 2001. ولم يكتف المشرع بهذا الإصلاح بل عمل إلحاق مراقبة الالتزام بنفقات الدولة بالخزينة العامة للمملكة بمقتضى المرسوم رقم 2.06.52 الصادر في 13 فبراير 2006، وكان الهدف من ذلك هو تكريس المخاطب الوحيد للمصالح الآمرة بالصرف في ميدان مراقبة النفقات عن طريق إسناد مهام مراقب الالتزام بالنفقات للمحاسبين العموميين. غير أن فشل تجربة مراقبة الالتزام بنفقات الدولة، مقرونة بمتطلبات تحديث التدبير العمومي القائمة على تخفيف المراقبة القبلية وتقوية الرقابة البعدية ومنح حرية أكبر للآمرين بالصرف، تم استبدالها بنظام رقابي جديد يسمى مراقبة نفقات الدولة بموجب المرسوم رقم 02.07.1235 الصادر بتاريخ 4 نونبر 2008. ينظر:

– عسو منصور: قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة"، الطبعة الأولى، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2017، ص. 293.

– نجيب جيري: "الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية"، منشورات مجلة الحقوق المغربية، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، دار نشر المعرفة، الطبعة الأولى، 2012، ص. 136.

في المخاطر التي تهدد الإنفاق العام، وبالمقابل الحفاظ على المراقبة الشاملة بالنسبة للآمرين بالصرف الذين لا يتوفرون على قدرات تدبيرية تمكنهم من التحكم في هذه المخاطر[339].

وتتميز المراقبة التراتبية بالبساطة وبقلة الإجراءات الرقابية القبلية التي يمارسها المحاسب العمومي على سندات الالتزام بالنفقات. وقد عمل المشرع على التمييز في إطار هذه المراقبة التي تخضع لها المصالح الآمرة بالصرف بين درجتين من الرقابة، مراقبة تراتبية مخففة **(الفقرة الأولى)** ومراقبة تراتبية مقرونة بتخفيف إضافي **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: المراقبة التراتبية المخففة

منح المشرع المصالح الآمرة بالصرف التي تكون أكثر هيكلة وتنظيما وتتوفر على نظام للمراقبة الداخلية حرية أوسع في مجال الالتزام بالنفقة، حيث خفف من صور الرقابة القبلية التي تخضع لها مشاريع الالتزام بالنفقات الصادرة عن هذه المصالح. هكذا، تتولى أجهزة الرقابة الداخلية للمصلحة الآمرة بالصرف ممارسة المراقبات التي كان يمارسها المحاسب العمومي، حيث تتأكد بنفسها من مدى مطابقة مقترحات الالتزام الصادرة عنها للقوانين والأنظمة المالية الجاري بها العمل[340].

وعليه، تتولى المصالح الآمرة بالصرف التأكد بموجب نظام الرقابة الداخلية الذي تتوفر عليه في مرحلة الالتزام بالنفقة، من مشروعية النفقة على ضوء النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي المنظمة للالتزام بالنفقات التي لا يتجاوز مبلغها عشرة آلاف درهم بالنسبة لنفقات الموظفين و مائة ألف درهم بالنسبة لنفقات المعدات والخدمات، ومن

---

339 – علي مزون، مرجع سابق، ص. 238.

340 – المصطفى معمر: "مدخل لدراسة قانون الميزانية"، مطبعة سجلماسة، مكناس، السنة الجامعية 2018–2019، ص ص. 164–165.

مجموع النفقة التي تلتزم بها الإدارة طيلة سنة الإدراج، ومن الانعكاسات المحتملة للالتزام على استعمال مجموع الاعتمادات برسم السنة المالية الجارية والسنوات اللاحقة[341].

وفي مرحلة الأمر بالأداء، فإن المصالح الآمرة بالصرف التي تخضع لمراقبة تراتبية مخففة تتأكد من توفر الاعتمادات، ومن وجود تأشيرة المحاسب العمومي على مقرر الالتزام حينما تكون هذه التأشيرة مطلوبة، ومن عدم أداء الدين المستحق أكثر من مرة واحدة[342].

وفضلا عن هذا التخفيف، يستفيد الآمر بالصرف كذلك من التقليص في آجال وضع تأشيرة الالتزام من لدن المحاسب العمومي أو رفضها أو إبداء ملاحظاته، حيث ينتقل الأجل من 12 يوما إلى 10 أيام بالنسبة لصفقات الدولة، ومن 5 أيام إلى 4 أيام بالنسبة لباقي النفقات.

ويتولى المحاسب العمومي ممارسة المراقبة التراتبية المخففة على نفقات المصالح الآمرة بالصرف التأكد في مرحلة الالتزام، من توفر الاعتمادات والمناصب المالية، وصحة العمليات الحسابية المتعلقة بمبلغ الالتزام، وكذا صحة الإدراج المالي. كما يقوم أيضا بالتأكد من مدى مشروعية مقترح الالتزام بالنظر للنصوص التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي[343]، وذلك بالنسبة لمقترحات الالتزام بالنفقات التي تتعلق بما يلي[344]:

- قرارات التعيين والترسيم وإعادة إدماجهم وتغيير الدرجة ومغادرة الخدمة الخاصة بموظفي وأعوان الدولة.
- العقود الأصلية للإيجار والعقود التعديلية المرتبطة بها.

---

341 – المادة 12 من المرسوم رقم 2.07.1235 الصادر في 4 نونبر 2008 المتعلق بمراقبة نفقات الدولة، الجريدة الرسمية عدد 5682 بتاريخ 13 نونبر 2008، ص. 4163.

342 – المادة 12 من المرسوم رقم 2.07.1235 الصادر في 4 نونبر 2008 المتعلق بمراقبة نفقات الدولة، مرجع سابق.

343 – عسو منصور، مرجع سابق، ص. 300.

344 – المادة 13 من المرسوم رقم 2.07.1235 الصادر في 4 نونبر 2008 المتعلق بمراقبة نفقات الدولة، مرجع سابق.

- نفقات الموظفين والأعوان التي يفوق مبلغها عشرة آلاف درهم.
- نفقات المعدات والخدمات التي يتجاوز مبلغها مائة ألف درهم.
- الصفقات والعقود والقرارات التعديلية المرتبطة بها والعقود المبرمة مع المهندسين المعماريين المتعلقة بها التي تفوق قيمتها أربعمائة ألف درهم.
- الصفقات التفاوضية أيا كان مبلغها.
- الاتفاقيات وعقود القانون العادي التي يتجاوز مبلغها مائتي ألف درهم[345].

إن أحكام مرسوم 4 نونبر 2008 المتعلق بمراقبة نفقات الدولة لتدعو المصالح الآمرة بالصرف إلى عقلنة مساطر تدبيرها والاعتماد في تسييرها المالي على رقابة داخلية تسمح بالتسريع بمسطرة تنفيذ الالتزامات وتسمح في الوقت ذاته بالتخفيف من عبء الرقابة الملقاة على عاتق المحاسبين العموميين. أما الهيئات الآمرة بالصرف التي لا تتوفر على الكفاءة التدبيرية، ويبقى تدبيرها المالي خاضع للمقاربة التقليدية، فإنها تخضع لمساطر الرقابة التقليدية التي يتولى فيها المحاسب العمومي بنفسه التأكد من جوانب المشروعية في مختلف صورها وأركانها[346].

الفقرة الثانية: المراقبة التراتبية المقرونة بتخفيف إضافي

إن المراقبة التراتبية المخففة يمكن أن تكون محل تخفيف إضافي في حالة توافر شرطين أساسين، هما تقييم الكفاءة التدبيرية للمصالح الآمرة بالصرف من جهة، وتوفرها على نظام للافتحاص والمراقبة الداخلية من جهة أخرى[347].

---

345 – يمكن تغيير أو تتميم طبيعة وسقف النفقات الواردة ضمن هذه الفقرات بقرار للوزير المكلف بالمالية.

346 – المصطفى معمر، مرجع سابق، ص. 166.

347 – عسو منصور، مرجع سابق، ص. 302.

ويتم تقييم الكفاءة التدبيرية للمصالح الآمرة بالصرف من خلال عملية افتحاص تنجزها المفتشية العامة للمالية أو الخزينة العامة للمملكة أو أي جهاز للتفتيش أو المراقبة أو أية هيئة مراقبة أو افتحاص معتمدة لهذه الغاية بقرار للوزير المكلف بالمالية. ويجري هذا الافتحاص بناء على طلب من الوزير المكلف بالمالية بمبادرة منه، أو بناء على طلب الوزير المعني بالأمر.

وينصب النظام المرجعي لافتحاص الكفاءة التدبيرية للمصلحة الآمرة بالصرف على الجوانب الأربعة التالية، كفاءة التدبير المالي، الكفاءة في تنفيذ النفقات، كفاءة المراقبة الداخلية، الكفاءة التدبيرية للمعلومات[348]. وتتوج عملية الافتحاص بصياغة تقرير الافتحاص، الذي يبرز مدى أهلية المصالح الآمرة بالصرف، الخاضعة للافتحاص، للاستفادة من نظام التخفيف الإضافي من عدمها[349].

وبالإضافة إلى توفر شرط تقييم الكفاءة التدبيرية للمصالح الآمرة بالصرف، فإنه يتعين لكي تستفيد من التخفيف الإضافي أن تتوفر على نظام افتحاص ومراقبة داخلية تمكنها من مراقبة المشروعية ومن التأكد من صحة العمليات الحسابية لمبلغ الالتزام ومن صحة الإدراج المالي للنفقة[350].

وإذا انتقلت المصلحة الآمرة بالصرف إلى مستوى المراقبة التراتبية مع التخفيف الإضافي فإنها تستفيد من تخفيفات مهمة، حيث يكتفي المحاسب العمومي في مرحلة الالتزام بالتأكد من توفر الاعتمادات والمناصب المالية، المشروعية بالنظر للأحكام التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي بالنسبة لمقترحات الالتزام المتعلقة بقرارات التعيين والترسيم

---

348 – لحسن كرس: "مراقبة العمليات المالية"، دورة تكوين قضاة أقسام الجرائم المالية، الرباط 12 مارس 2012، المجلس الأعلى للحسابات.

349 – عسو منصور، مرجع سابق، ص. 302.

350 – المصطفى معمر، مرجع سابق، ص. 168.

وإعادة الإدماج وتغيير الدرجة ومغادرة الخدمة الخاصة بموظفي وأعوان الدولة، العقود الأصلية للإيجار والعقود التعديلية المرتبطة بها، الصفقات والعقود الملحقة والقرارات التعديلية المرتبطة بها والتي تفوق قيمتها مأخوذة بشكل منفصل مليون درهم وكذا الصفقات التفاوضية مهما كان مبلغها وأيضا العقود المبرمة مع المهندسين المعماريين المتعلقة بهذه الصفقات[351].

وبالإضافة إلى ذلك، تستفيد المصلحة الآمرة بالصرف من تخفيض آجال وضع تأشيرة المحاسب العمومي على الالتزام أو رفضها أو إبداء ملاحظاته حيث تصير سبعة أيام بالنسبة لصفقات الدولة، وثلاثة أيام بالنسبة للنفقات الأخرى.

أما في مرحلة الأداء، فإن المحاسب العمومي قبل أن يؤشر من أجل الأداء، يتحقق من صحة النفقة من خلال التأكد من أركانها الأربعة التي تتجلى في صحة العمليات الحسابية للتصفية، الصفة الإبرائية للتسديد، إمضاء الآمر بالصرف المؤهل أو مفوضه، الإدلاء بالوثائق والمستندات المثبتة للنفقات المنصوص عليها في القوائم المعدة من طرف الوزير المكلف بالمالية بما فيها الوثائق التي تحمل الإشهاد بتنفيذ الخدمة من طرف الآمر بالصرف أو من طرف الآمر بالصرف المساعد المؤهل[352].

وتجدر الإشارة إلى أن المصالح الآمرة بالصرف المستفيدة من التخفيف من إجراءات الرقابة القبلية في إطار المراقبة التراتبية، تخضع لعملية تتبع دائم من طرف المحاسب العمومي حيث يقوم بإجراء التحقق البعدي بشأن القرارات غير الخاضعة لمراقبة المشروعية، كي يتأكد من مطابقة مساطر الالتزامات بنفقات الدولة والأمر بصرفها للنصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها[353].

---

351 – المادة 16 من المرسوم رقم 2.07.1235 الصادر في 4 نونبر 2008 المتعلق بمراقبة نفقات الدولة، مرجع سابق.

352 – المادة 18 من المرسوم رقم 2.07.1235 الصادر في 4 نونبر 2008 المتعلق بمراقبة نفقات الدولة، مرجع سابق.

353 – المصطفى معمر، مرجع سابق، ص. 170.

وفي هذا الإطار، يعد المحاسب العمومي كل ستة أشهر وثيقة تتعلق بوضعية تتبع النفقات الخاصة بكل مصلحة آمرة بالصرف، بناء على مؤشرات تتبع جودة تنفيذ تلك النفقات ويوجهها إلى الخازن العام بالمملكة. ويتكلف هذا الأخير بتوجيه للوزير المكلف بالمالية والوزير المعني بالأمر، تقرير تركيبي نصف سنوي يتضمن الاستنتاجات التي عمل المحاسب العمومي على استخراجها من منظومة التتبع[354].

وإذا تبين من خلال منظومة التتبع أن المصلحة الآمرة بالصرف المستفيدة من المراقبة التراتبية لم تعد تستجيب لشروط الاستفادة من هذه الوضعية، فإن الوزير المكلف بالمالية يوقف بموجب قرار تطبيق المراقبة التراتبية على المصلحة الآمرة بالصرف المذكورة، ويقوم بإشعار الوزير التابعة له هذه المصلحة.

354 – عسو منصور، مرجع سابق، ص. 305.

المبحث الثاني: معيقات المقاربة المنبنية على النتائج

تتوخى المقاربة الميزانياتية المرتكزة على النتائج تأمين المرور من منطق ميزانية الوسائل، إلى منطق ميزانية النتائج، ولتحقيق ذلك تم اعتماد آليات محكمة ومعقلنة لتجاوز الاختلالات التي يعرفها تدبير النفقات العمومية والاعتماد على مبادئ الشفافية والفعالية، والعمل على تحسين الأداء[355].

غير أن هاته الإصلاحات التي همت الشأن المالي بالرغم من نجاح بعض القطاعات في تنزيلها في الجانب التدبيري والجانب الرقابي، فقد عرفت مجموعة من الانتقادات. لذلك كان ينبغي انفتاح هذه التجربة على المؤسسة التشريعية من أجل المساهمة في إغنائها. كما يجب تدعيمها بإصلاحات دستورية وقانونية للانتقال إلى تحديث التدبير العمومي والحكامة الجيدة في المجال المالي.

ويمكن طرح مستويين من المعيقات التي يفترض أنها تمثل الحاجز أمام محدودية تفعيل منطق التدبير المرتكز على النتائج. المستوى الأول يتمثل في استمرار مرجعيات قانونية وتدبيرية متقادمة لا تقطع مع ثقافة التدبير المرتكز على الوسائل. وفي ظل هذا الوضع يصبح لهذه المرجعيات دورا كابحا داخل نسق التدبير المالي المرتكز على النتائج **(المطلب الأول)**.

أما المستوى الثاني، فيتمثل في افتقار الإدارة العمومية لأدوات التدبير الحديثة. وبالتالي تصبح قيادة التدبير المرتكز على النتائج عملية تفتقد إلى مقومات الاشتغال الجيد والناجع **(المطلب الثاني)**.

---

[355] – نجيب جيري: "إصلاح التدبير المالي بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 104، ماي – يونيو 2012، ص. 184.

المطلب الأول: الحدود القانونية

إذا كانت السلطات العمومية اعتمدت على عدد من المساطر والآليات الجديدة لتنفيذ المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية، فإن غياب التأطير القانوني القوي والملزم واستمرار مرجعيات متقادمة قانونية وتدبيرية في تأطير الفعل العمومي **(الفرع الأول)** وعدم تأهيل المنظومة الرقابية **(الفرع الثاني)** يشكل عرقلة أمام نجاح المقاربة المذكورة.

الفرع الأول: غياب التأطير القانوني لمقاربة التدبير المرتكز على النتائج

على الرغم من اعتماد الحكومة للمقاربة الجديدة لتدبير الميزانية، فإنها لم تبادر إلى إصلاح القانون التنظيمي للمالية باعتباره يمثل دستور المالية العمومية، وبالفعل هذا القانون يحدد الضوابط التي يخضع لها تدبير مالية الدولة، وبما أن هذه الضوابط تنبني على مرتكزات المنهجية التقليدية فإنها لا تتلاءم مع أبعاد هذه المقاربة.

وعليه، يشكل عدم مراجعة القانون التنظيمي للمالية **(الفقرة الأولى)** وضعف المرجعية القانونية لمقاربة التدبير المرتكز على النتائج **(الفقرة الثانية)** أهم مظاهر محدودية هذه المبادرة الإصلاحية للميزانية.

الفقرة الأولى: عدم مراجعة القانون التنظيمي للمالية

لم يشكل القانون التنظيمي للمالية لسنة 1998 قطيعة مع المنطق التقليدي للتدبير العمومي المرتكز على المراقبة الضيقة لوسائل السياسات العمومية، وبالتالي فإن هذا القانون يحتوي على نقطتين سلبيتين، حيث يهتم فقط بالجوانب المتعلقة بتحديد وضبط انتظام عمليات الميزانية ولا يهتم بنجاعتها ولا تأثيراتها، كما لا يعطي للبرلمان سلطة حقيقية فيما يتعلق بالولوج إلى المعلومة المتعلقة بالميزانية[356].

وفي هذا الإطار نجد أن القانون التنظيمي للمالية بقي مرتكزا بالأساس على منطق الوسائل وليس النتائج في تدبير المالية العمومية، كما أصبح عليه الأمر عالميا، منطق يساهم

---

[356] – تقرير برلماني حول إصلاح القانون التنظيمي للمالية، من أجل برلمان فاعل في إصلاح الميزانية، مؤسسة عبد الرحيم بوعبيد، يناير 2011، ص. 16.

في تحقيق أكبر نسبة في استهلاك الاعتمادات المتوفرة، مخافة تقليصها في السنة المقبلة مع كل ما يعنيه ذلك من سوء تدبير وانزلاق للأهداف من تسخير الاعتمادات المالية لتحقيق أهداف تنموية وتدبيرية، إلى تحقيق هدف استهلاك وإنفاق الاعتمادات المالية بالدرجة الأولى، دون الأخذ بعين الاعتبار مدى تأثير ذلك على جودة المرفق العمومي وخدماته[357].

وتجدر الإشارة إلى أن مرتكزات القانون التنظيمي للمالية لسنة 1998 مستوحاة من القانون التنظيمي للمالية الفرنسي لسنة 1959[358]، وهو ما يطرح التساؤل كيف يمكن الاعتماد على نفس الأسس التي بني عليها قانون تنظيمي ساري المفعول لمدة تزيد عن ثلاثين سنة أن يكون حداثيا ومسايرا للمستجدات الدولية المتعلقة بتدبير أنظمة المالية العمومية.

وبالرغم من هذه الثغرات فإنه لم يتم إصلاح هذا القانون التنظيمي، واكتفت الحكومة باعتماد مقاربة جديدة لتدبير الميزانية عن طريق اقتباس بعض المساطر المالية كما تم إقرارها في القانون التنظيمي للمالية الفرنسي لسنة 2001. وقد تم الاعتماد في ذلك على بعض النصوص التنظيمية التي تبقى قيمتها القانونية جد محدودة أمام استمرار العمل بنفس القانون التنظيمي للمالية لسنة 1998، وهو ما يطرح الإشكال حول كيفية تحديث المنهجية التقليدية لتدبير الميزانية في ظل استمرار سريان قانون تنظيمي للمالية يكرس مبادئ هذه المنهجية[359].

إن القانون التنظيمي للمالية لسنة 1998 انبنى على مرتكزات المنهجية التقليدية والتي لم تعد تتلاءم مع الأبعاد المتوخاة من الإصلاحات التي عرفتها الميزانية العامة بالمغرب،

---

357 – صباح ياسين: "إصلاح القانون التنظيمي للمالية والتدبير المالي العمومي الحديث"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية: 2014-2015، ص. 61.

358 – BERRADA (A) : " La loi organique des finances du 26 novembre 1998 est-elle réellement l'aboutissement d'une réforme en profondeur du texte du 18 septembre 1972 ? ", Revue Marocaine d'Audit et de développement, n°28, 2009, p. 30.

359 – محمد حنين: "المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية"، مرجع سابق، ص. 89.

ولذلك كان من المفروض مراجعة هذا القانون بكيفية تؤدي إلى تغيير مرتكزاته وتحديث ضوابطه ليساير متطلبات تحديث التدبير المالي العمومي[360].

الفقرة الثانية: ضعف المرجعية القانونية لمقاربة التدبير المرتكز على النتائج

عرف إصلاح تدبير الميزانية الذي تم التمهيد له انطلاقا من إعداد مشروع قانون مالية سنة 2002، العديد من الثغرات، لعل من أهمها ضعف الإطار القانوني من خلال الاعتماد على مراسيم ومناشير[361]، علما بأن جوهر الإصلاح له علاقة بالانتقال من ثقافة التسيير وفق منطق الوسائل إلى ثقافة التدبير وفق منطق النتائج، أي الاهتمام بمستوى تحقيق الأهداف المقررة وانعكاساتها، وليس بمدى صرف الاعتمادات المالية، مع ما يتطلب ذلك من مسؤولية وتتبع وتقييم. فتغيير ثقافة التدبير يتطلب التعبير عن إرادة سياسية فعلية تجسدها نصوص قانونية ذات أهمية، ولها طابع إلزامي يحدد المسؤوليات.

فكان يفترض تقوية الإطار القانوني لهذا الإصلاح من خلال إعادة النظر في القانون التنظيمي للمالية الذي يعد بمثابة الدستور المالي للبلاد، خاصة أن المستجدات التي تضمنها القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98 المغير والمتمم بالقانون التنظيمي رقم 14.00، انحصرت فقط في تكييف هذا القانون مع مضامين الدستور المراجع لسنة 1996، والمتمثلة بالأساس في تشكيل البرلمان من غرفتين، مجلس النواب ومجلس المستشارين، مع بعض المرونة بخصوص دراسة مشروع القانون المالي وكذا التصويت عليه[362].

---

360 – طارق اللباخ، مرجع سابق، ص. 205.

361 – تمثلت النصوص المنظمة لهذا الإصلاح في كل من:
– منشور الوزير الأول رقم 12/ 2001 (25 دجنبر 2001)، المتعلق بتكييف برمجة وتنفيذ ميزانية الدولة لإطار اللاتمركز؛
– مرسوم رقم 2676.01.2 (31 دجنبر 2001)، المعدل والمتمم للمرسوم المرتبط بوضع وتنفيذ قوانين المالية لـ 26 أبريل 1999؛
– منشور وزير المالية والخوصصة رقم E/483 (28 فبراير 2002)، المتعلق بإجراءات تطبيق المادة 17 مكرر من المرسوم رقم 2676.01.2؛
– منشور الوزير الأول رقم 2003/7 (27 يونيو 2003)، حول الشراكة بين الدولة والجمعيات؛
– منشور وزير المالية والخوصصة بتاريخ 17 يناير 2005 المتعلق بملاءمة تبويب ميزانية الدولة مع البعد الجهوي.

362 – محمد حيمود: "الإصلاح الميزانياتي بالمغرب دراسة على ضوء القانون التنظيمي للمالية 2015"، مرجع سابق، ص: 44.

فتعديل القانون التنظيمي للمالية يشكل قاعدة أساسية لأي إصلاح ميزانياتي، باعتباره يتضمن المقتضيات المتعلقة بالقانون المالي في كل مراحله، ويؤمن مقومات الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج، فضلا عن تفعيل السلطة المالية للبرلمان[363].

ومن خلال التجربة الفرنسية، نجد أن الإصلاح الميزانياتي الأخير بهذا البلد ارتكز على اعتماد قانون تنظيمي جديد بتاريخ فاتح شتنبر 2001، والذي وضع حدا لسلبيات القانون التنظيمي لسنة 1959. كما ارتكزت فلسفة هذا الإصلاح على مقاربتين، إحداهما ذات طابع سياسي، والأخرى بأبعاد اقتصادية[364].

ويتبين من خلال النموذج الفرنسي في إصلاح تدبير الميزانية أو ما يصطلح عليه بالحكامة المالية الجيدة للدولة، أن المقاربة السياسية في نهج الإصلاح أسست لحضور جديد وقوي للبرلمان في المادة المالية، بينما وفرت المقاربة الاقتصادية شروط الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج في ظل السند القانوني القوي والملزم أي القانون التنظيمي للمالية لفاتح غشت 2001.

هذا التوجه لم يتم الأخذ به بالنسبة للنموذج المغربي، بحيث لم يكن أساس الإصلاح الميزانياتي لسنة 2002 اعتماد قانون تنظيمي جديد للمالية، بل عملت السلطات العمومية على إصلاح تدبير الميزانية عبر إصدار مجموعة من المراسيم والمناشير، والتي تروم تبسيط شروط تحويل الاعتمادات وتوسيع حرية ومسؤولية الآمرين بالصرف، وتوطيد نظام التدبير المندمج للنفقات، ودعم سياستي التعاقد والشراكة في تدبير اعتمادات الميزانية، وإدماج مقاربة النوع والبعد الجهوي في تدبير الميزانية.

---

[363] – محمد حيمود، مرجع سابق، ص. 45.

[364]– BARILARI (A), BOUVIER (M) : "La nouvelle gouvernance financière de L'Etat", éd. LGDJ, paris, 2004, p. 15.

هذا، وقد اتسم هذا الإصلاح بخاصيتين أساسيتين، الأولى، أنه إصلاح جزئي، لا يتناول بالمراجعة المقتضيات الميزانياتية التقليدية، أما الخاصية الثانية فتتمثل في أنه إصلاح تقني، توفق في تخفيف وتبسيط بعض المساطر، إلا أنه فشل في خلق ثقافة تدبيرية موجهة نحو النتائج. وبالتالي شكلت هشاشة منطلقات مقاربة الإصلاح الميزانياتي مبرراً كافيا لاستمرار الثقافة التدبيرية القديمة التي تكرس منطق الوسائل[365].

ومن هذا المنطلق، فإن الإصلاح الميزانياتي الذي انطلق سنة 2002 والذي كان يروم الانتقال من منطق ميزانية الوسائل إلى منطق ميزانية النتائج، بمعنى الاهتمام بالدرجة الأولى بنجاعة النفقات العمومية وفق الحاجيات المعلنة والعمل على توفير الامكانيات لتحقيق ذلك، قد تميز بضعف السند القانوني.

ويقصد بضعف السند القانوني للإصلاح الميزانياتي لسنة 2002 بآلياته المعتمدة، كون الإطار القانوني الذي أسس لهذا الإصلاح لم يتجاوز سقف المراسيم والمناشر، علما بأن جوهر الإصلاح له علاقة بالانتقال من ثقافة التسيير وفق منطق الوسائل إلى ثقافة التدبير وفق منطق النتائج.

إن هذا الإصلاح تمت صياغته على أساس أن تكون الإدارة هي موضوعه ومحركه في نفس الوقت، فالتدابير التي اتخذت تهدف أساسا إلى تحديث وإعادة بناء الإدارة. ومن جهة أخرى، فإن مديرية الميزانية التابعة لوزارة المالية هي التي لها دور القيادة دون إشراك باقي الفاعلين الميزانيين وعلى رأسهم البرلمان. وبذلك فإن إصلاح من هذا الحجم من طرف الإدارة وموجه إلى الإدارة لا يمكنه أن يؤدي إلا إلى الفشل أو في أحسن الأحوال إلى نتائج غير إيجابية.

---

365 – فؤاد بلحسن، مرجع سابق، ص. 88.

الفرع الثاني: عدم تأهيل المنظومة الرقابية

يفترض الانتقال إلى التدبير المرتكز على النتائج ضرورة مراجعة منظومة الرقابة لكونها لا تستجيب لمتطلبات المنهجية التقليدية وهو ما لم يتم، حيت تم التركيز على رقابة المشروعية **(الفقرة الأولى)**، وبذلك غياب المساءلة عن نتائج التدبير **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: التركيز على رقابة المشروعية

يشكل احترام القوانين والقواعد التنظيمية المنطلق الأساسي لرقابة المشروعية والتي يتم أساسها إضفاء جانب المشروعية على التصرف الإداري، إلا أن الإفراط في الاهتمام بالمشروعية القانونية كان هو الآخر منطلقا للانتقادات الموجهة لهذا النوع الرقابي الكلاسيكي.

ويقصد برقابة المشروعية في مجال التسيير المالي مطابقة العمل لمختلف القواعد القانونية التي تحكمه سواء ما كان منها داخلا في إطار المشروعية الشكلية وهي أن يكون العمل المالي مطابقا للتصرف المالي على أساس النظر إلى صفة العضو أو الهيئة التي صدر عنها التصرف القانوني، أو ما كان داخلا في إطار المشروعية المادية وهي التي تقوم على أساس النظر في طبيعة التصرف وفحواه، أي أن تكون الرقابة خاضعة لأحكام القواعد التنظيمية[366].

ويعد احترام القواعد القانونية في جوانبها المالية والمحاسبية الغاية الأسمى من رقابة المشروعية، لذا نجد بأن الرقابة الحسابية كإحدى أهم تجليات رقابة المشروعية يقصد بها تلك التي يكون هدفها مراجعة ما جبي من الإيرادات العامة وما صرف من النفقات العامة، والتأكد من صحة التصرفات المالية وموافقتها للقوانين والقرارات والتعليمات المالية والمحاسبية، وفي حدود الاعتمادات المرصودة لها في الميزانية[367].

---

366 – نجيب جيري: "اللامركزية الترابية بالمغرب ونظم الرقابة على المالية المحلية"، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، العدد 54، 2018، ص. 63.

367 – محمد حيمود: "إشكالية تقييم التدبير المحلي"، مرجع سابق، ص. 63.

وترتيبا على ذلك، ارتبطت المنظومة الرقابية في أبعادها التقليدية برقابة المشروعية باعتبارها رقابة شكلية على الإنفاق العام تتوخى بالدرجة الأولى التأكد من صحة الإنفاق والالتزام بمشروعيته القانونية، وهو ما جعل الحرص على المال العام ينحصر في جوانبه القانونية بحيث يكون الهدف من العملية الرقابية هو تفادي أو زجر ما هو غير قانوني، دون العناية بالمناحي التدبيرية.

إن رقابة المشروعية لا تهتم بمضامين العمليات، وتبعا لذلك فيكفي أن تحترم الإجراءات الشكلية لكي يتم الترخيص بها بصرف النظر على أهدافها أو نتائجها. هذا، فالغاية الأساسية من هذه الرقابة ليست هي التحقق الفعلي للأهداف المبرمجة، وإنما مطابقة التصرف الإداري للمعايير المحددة سلفا، إنها لا تهدف لشيء آخر غير المعاينة وزجر الفوارق، وبالتالي فإن الإدارة تصبح ملزمة بالوسائل وليس بالنتائج.

وتختلف عنها المراقبة اللاحقة في كون هذه الأخيرة تتم بعد صرف النفقات، والهدف منها هو التأكد مما إذا كان صرف النفقات قد تم وفقا للأنظمة والقوانين المعمول بها، ويتولى عملية المراقبة هذه جهاز مستقل عن الأجهزة الإدارية الأخرى تمنح له صلاحيات وسلطات واسعة في ميدان المراقبة المالية.

وتتميز مراقبة المشروعية بالصرامة في تنفيذ النفقات العمومية، إلا أنه يؤخذ عليها أنها تهتم في كثير من الأحيان بالجوانب الإجرائية والشكلية بينما لا تهتم بالفعالية والأداء. فمراقبة النفقات العمومية يمكن أن تفضي إلى احترام النصوص التشريعية والتنظيمية وكذا بنود الميزانية، في حين أنها لم تحقق النتائج المتوخاة منها، بل إن اسلوب المراقبة المتبع لم يسمح بتقييم نتائج هذه النفقات[368].

[368] – علي مزون، مرجع سابق، ص. 212.

وعموما يمكن تحديد مجموعة من الانتقادات الموجهة لرقابة المشروعية والتي تتجلى في عم سماحها بتقديم معلومات حول طرق تسيير المصالح، كما أنها بالرغم من أهمية العقلنة القانونية التي تنبني عليها فإنها تكتسي نظرة اختزالية، بالإضافة إلى أن كون احترام معايير وقواعد المشروعية الشكلية بالمعنى الضيق يظل غير كاف، ويمكن أن يؤدي إلى تجاوزات، فالأخطاء في مجال التسيير قد تبقى بدون متابعة بمجرد أن تكون كل القواعد قد تم احترامها بالحرف[369].

الفقرة الثانية: غياب المساءلة عن النتائج

إن اعتماد مقاربة التدبير المرتكز على النتائج يفترض التوفر على نموذج للمراقبة قائم على مبدأ المساءلة عن نتائج التدبير، وليس الاكتفاء بمراقبة مشروعية التصرفات المالية، وبالتالي يلاحظ غياب نظام مراقبة يحمل المدبرين المسؤولية عن نتائج تدبيرهم، الأمر الذي يمكن تبريره من خلال مجموعة من العناصر القانونية والتدبيرية[370].

ومن هذا المنظور، يمكن حصر مبررات غياب نظام للمساءلة عن نتائج التدبير في ثلاث عناصر أساسية تتمثل في الافتقار إلى أساس قانوني للمساءلة عن نتائج التدبير، وغموض مفهوم الآمر بالصرف المسؤول عن نتائج التدبير. وفي هذا الإطار، تقضي أحكام المادة الرابعة من القانون المتعلق بتحديد مسؤولية الآمرين بالصرف، بأن "هؤلاء يعتبرون مسؤولين بصفة شخصية طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها عن[371]:

- التقييد بقواعد الالتزام بالنفقات العمومية وتصفيتها والأمر بصرفها؛

---

369 – نجيب جيري، مرجع سابق، ص. 72.

370 – فؤاد بلحسن، مرجع سابق، ص. 111.

371 – الظهير الشريف رقم 1.02.25 الصادر في 19 من محرم 1423 (3 أبريل 2002)، بتنفيذ القانون رقم 61.99 المتعلق بتحديد مسؤولية الآمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين، الجريدة الرسمية عدد 4999 بتاريخ 19 أبريل 2002، ص. 1168.

- التقيد بالنصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية؛

- التقيد بالنصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بتدبير شؤون الموظفين والأعوان؛

- أوامر التسخير التي استعملوها فيما يخص أداء النفقات العمومية؛

- التقيد بالقواعد الخاصة بإثبات الديون العمومية، وتصفيتها والأمر بصرفها؛

- تحصيل الديون العمومية التي قد يعهد به إليهم عملا بالنصوص التشريعية الجاري بها العمل؛

- التقيد بقواعد تدبير شؤون ممتلكات الهيئة العمومية بصفتهم آمرين بقبض مواردها وصرف نفقاتها.

غير أن أحكام هذه المادة لا تطبق في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية على أعضاء الحكومة وأعضاء مجلس النواب ومجلس المستشارين عندما يزاولون مهامهم بهذه الصفقة".

وتطابق مقتضيات المادة الرابعة المذكورة مقتضيات المادتين 52 و54 من مدونة المحاكم المالية، ودون إغفال بعض الإضافات على مستوى المادة الأخيرة[372]. إذ تضيف المادة الأخيرة إلى قائمة الأعمال التي تترتب عنها المسؤولية الشخصية للآمر بالصرف التالي:

- التقييد غير القانوني لنفقة بهدف التمكن من تجاوز الاعتمادات؛

- إخفاء المستندات أو الإدلاء إلى المحاكم المالية بأوراق مزورة أو غير صحيحة؛

[372] – فؤاد بلحسن، مرجع سابق، ص. 123.

- عدم الوفاء تجاهلا أو خرقا لمقتضيات النصوص الضريبية الجاري بها العمل بالواجبات المترتبة عليها قصد تقديم امتياز بصفة غير قانونية لبعض الملزمين؛
- حصول الشخص لنفسه أو لغيره على منفعة غير مبررة نقدية أو عينية؛
- إلحاق ضرر بجهاز عمومي يتحملون داخله مسؤوليات، وذلك سبب الإخلال الخطير في المراقبة التي هم ملزمون بممارستها أو من خلال الإغفال أو التقصير المتكرر في القيام بمهامهم الإشرافية.

وتشكل المواد الثلاثة المذكورة الأساس القانوني الذي تقوم عليه مسؤولية الآمرين بالصرف الشخصية، التأديبية والجنائية، في منظومة التدبير المالي العمومي المغربي. ويظهر من خلال المقتضيات المتضمنة فيها أن الأمر يتعلق بمسؤولية قائمة على أعمال تخالف قواعد تشريعية وتنظيمية جاري بها العمل فقط، ولا يتعلق الأمر بمقتضيات تمتد إلى ترتيب المسؤولية على عاتق الآمرين بالصرف بسبب سوء نتائج تدبيرهم[373].

إن استمرار هذا الفراغ القانوني على مستوى بنية مقاربة تدبير الاعتمادات المرتكز على النتائج يقتضي إيجاد صيغة قانونية لسد هذا الفراغ، إذ إن من بين العوائق التي تعرقل تطبيق المقاربة المذكورة، نجد من جهة غياب نص قانوني منظم يوضح الدلالات العملية لمفهوم النجاعة والفعالية، ومن جهة أخرى، غياب قواعد جدية تتيح تحريك المسطرة القضائية في مجال التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في حالة الإخلال بمتطلبات النجاعة والفعالية وهو الأمر الذي يستلزم، بالتبعية، تعديل الإطار القانوني لتدخل هيئات الرقابة على المال العام، وخاصة المجلس الأعلى للحسابات والمفتشية العامة للمالية، وبالشكل الذي يمكنها مواكبة القيم الجديدة للرقابة التي تلاءم نموذج التدبير المرتكز على النتائج[374].

---

373 – فؤاد بلحسن، مرجع سابق، ص. 124.

374 – نفس المرجع، ص. 125.

المطلب الثاني: محدودية الانفتاح على الآليات الحديثة للقيادة والمراقبة

ترتبط نجاعة التدبير العمومي بحسن وجودة استغلال أدوات القيادة والمراقبة، فالرهان في جميع مراحل التدبير وبالنسبة لجميع المنظورات التي تستهدف تحسين نتائجه، يظل مرتبطا بنمط تدبير المعلومة الناتجة عن أدوات القيادة والمراقبة.

وبالنظر إلى سيرورة أداء الإدارات العمومية على هذا الصعيد، يظهر محدودية انفتاحها على تقنيات التدبير المشكلة لأنظمة القيادة والمتمثلة في مراقبة التدبير ولوحات القيادة من جانب **(الفرع الأول)**، وفي تجويد استغلال بعض أنظمة المراقبة المتجلية في الرقابة الداخلية من جانب آخر **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: تقنيات القيادة

تفرض المقاربة الجديدة القائمة على النتائج إعادة النظر في طرق مراقبة نفقات الدولة، وذلك من أجل ترك الحرية للآمرين بالصرف في تدبير نفقاتهم من أجل الوصول إلى تحقيق الأهداف المحددة. ولتحقيق ذلك فقد ظهرت عدة مفاهيم جديدة تركز على مراقبة الأداء عوض التركيز على مراقبة المشروعية، تتجلى في مراقبة التدبير **(الفقرة الأولى)**، ولوحات القيادة **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: مراقبة التدبير

يقصد بمراقبة التدبير مجموعة من التدابير الداخلية التي تمكن منظمة ما من التأكد من أن الموارد المستعملة توظف في شروط جيدة بالنظر إلى التوجهات الاستراتيجية والأهداف المحددة من قبل الإدارة. وفي تعريف آخر، هي التدابير التي يضمن من خلالها المدبرون أن الموارد تم الحصول عليها واستعمالها بطريقة فعالة وفاعلة لتحقيق أهداف المنظمة[375]. إنها

[375]– فؤاد بلحسن: "تدبير الاعتمادات المرتكز على النتائج بالمغرب"، مرجع سابق، ص. 133.

تقنية تروم متابعة عمليات التنفيذ لتبين مدى تحقيق الأهداف المراد إدراكها، وتحديد المسؤوليات والكشف عن مواطن الخلل حتى يمكن تفاديها، والوصول بالإدارة إلى أكبر كفاءة ممكنة.

ويرى البعض الآخر أن رقابة التدبير هي نسق متكامل يمكن الجهات المختصة متابعة الأعمال التي تقوم بها المؤسسة من خلال وضع الأهداف المرجوة، والوسائل اللازمة لتحقيقها ثم قيادة الإجراءات والإنجازات وأخيرا تقييم النتائج واستخراج الانحرافات وتحليلها[376].

ويطلق على رقابة التدبير مفهوم الرقابة على الأداء لأنها تهدف إلى التأكد من أن الموارد المتاحة قد استخدمت أحسن استخدام. ومن ثمة، فإن هذه المراقبة تسمح بترشيد القرارات التي يتخذها المسؤولون في عملية التسيير التي تبدأ بالتخطيط والتنظيم والتوجيه والتنسيق والمتابعة والتقييم. كما تساهم في قياس الكفاءة بالاستخدام الأمثل للوسائل المتاحة للمؤسسة، وقياس فعالية الإدارة في تحقيق الأهداف والنتائج المنشودة[377].

وتجدر الإشارة إلى أن مراقبة التدبير تم تطبيقها في أول الأمر في المؤسسات الصناعية الكبرى في منتصف القرن الماضي، وذلك ما فرضته سرعة التطور التقني والصناعي وشدة المنافسة، ثم توسع الأمر إلى المؤسسات التجارية والخدماتية وكذلك القطاع العام.

وتعد رقابة التدبير وسيلة هادفة في اكتشاف صحة التخطيط وملاءمته لتحقيق الأهداف العامة للمؤسسة وما يقترن بها من سياسات وبرامج وإجراءات قادرة على تحقيق كفاءة وفعالية الإنجاز المراد تحقيقه.

وإذا كانت الرقابة التقليدية تستند على القواعد والمساطر وتروم تحقيق الضبط والتفتيش والزجر، فإن مراقبة التدبير تمثل أداة قيادة تستند على تدابير لليقظة، للبحث، للتعبئة، للتوجيه

376– محمد الصغير قريشي: "واقع مراقبة التسيير في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر"، مجلة الباحث، العدد 9، 2011، ص. 165.

377– محمد عيسى الفاعوري: "الإدارة بالرقابة"، دار كنوز المعرفة، عمان، 2008، ص. 19.

وللمراجعة النقدية للمساطر والأداء داخل الإدارة، وترمي إلى تحقيق أعلى درجات النجاعة، فهي بذلك تتماشى مع نمط التدبير التعاقدي المرتكز على النتائج[378].

ومن هذا المنطلق، تعد مراقبة التدبير عملية مستمرة تسمح بالإعداد القبلي لنشاط الإدارة، وتسمح للمدبر التحقق من أنه على الطريق الصحيح فيما يتعلق بأهدافه، ثم اتخاذ الإجراءات التصحيحية إذا لزم الأمر. كما عند نهاية التنفيذ، قياس مدى تحقق الأهداف وكذا تكلفتها. إن المساهمة الأساسية لمراقبة التدبير تكمن في إمكانية تصحيح مسار النشاط أثناء التنفيذ بدلا من اكتشاف أثناء التنفيذ أن الأهداف لم تتحقق، فمن الأفضل من الناحية الواقعية اكتشاف أثناء التنفيذ الاختلالات من أجل تصحيحها[379].

وترتيبا على ذلك، فإن وظيفة مراقبة التدبير تتمثل في التأكد من أن ما تم تحقيقه أو ما يتحقق مطابق للأهداف المرسومة لأي نشاط، وذلك باتباع الخطوات التالية[380]:

- تحديد المؤشرات الكمية والنوعية: تعتبر هذه المؤشرات بمثابة المعايير الرقابية أو معايير الأداء، وتشكل الأساس الذي تقوم عليه مراقبة التدبير، ففي غيابها لا يمكن تقييم الأداء الفعلي وبالتالي لا يمكن معرفة هل هناك انحراف يستدعي اتخاذ إجراء معين للتصحيح أم لا يوجد انحراف.
- قياس الأداء الفعلي وتحديد الانحرافات: بعد أن يتم تحديد المعايير الرقابية تحديدا واضحا، تأتي الخطوة التالية وهي جمع المعلومات اللازمة المعبرة عن مختلف جوانب نشاط مراكز المسؤولية أو نشاط المؤسسة ككل، بالاعتماد على نظام المعلومات، ثم قياس الأداء الفعلي عن طريق إجراء المقارنة بينه وبين الأداء المخطط أو المعايير الرقابية المحددة مسبقا، والوصول إلى الانحرافات التي قد تنشأ عن عملية المقارنة.

378– فؤاد بلحسن: "التدبير التعاقدي بين الإدارات المركزية والمديريات غير الممركزة بالمغرب"، مكتبة در السلام، الرباط، الطبعة الأولى 2019، ص. 255.

379– علي مزون، مرجع سابق، ص. 348.

380– محمد الصغير قريشي، مرجع سابق، ص ص. 168-169.

- تقييم الأداء وتحليل الانحرافات: تمثل عملية تقييم الأداء إحدى الحلقات في سلسلة متكاملة ومترابطة من عملية رقابة التدبير، تكون بعد وضع المعايير الرقابية وإتمام التنفيذ الفعلي حيث يبدأ دور التقييم ومعرفة مدى الانحراف مقارنة بالمعايير المحددة مسبقا من أجل تحليل هذه الانحرافات ومعرفة أسبابها وإيجاد الحلول المناسبة لها.

- تصحيح الانحرافات: تحليل الانحرافات ومعرفة أسبابها، كأساس يرتكز عليه معالجة تلك الانحرافات، فعند معرفة الأسباب يمكن اتخاذ إجراءات مصححة تمكن من تحقيق النتائج المراد بلوغها في نهاية التنفيذ. وقد تكون هذه الإجراءات التصحيحية فورية أو على المدى الطويل، ففي كل الحالات يجب مراعاة أثر هذه القرارات التصحيحية على التنظيم وعلى الأفراد ومدى انسجامها مع استراتيجية المؤسسة.

وعلى هذا النحو، فإن الدور الأساسي لمراقبة التدبير يتمثل في قدرتها على تصحيح الانحرافات الموجودة أو التي قد توجد، في الأداء الفعلي، مقارنة بما تم رسمه أصلا من أهداف، وتقدير درجة الخطوة في الفروقات الحاصلة أو التي ستحصل، ومدى تأثيرها في الأهداف الاستراتيجية المقررة واتخاذ القرارات المناسبة بالتصحيح[381].

ويضاف إلى ذلك، أن رقابة التدبير لها دور هام في تحسين أداء المؤسسة وضمان استمراريتها وتحقيق أهدافها، كما تتمكن الإدارة بواسطتها من متابعة وقيادة مختلف الأعمال كما هو مخطط لها وتنفيذها في أحسن الظروف، ومن خلال تلك الأدوات والمؤشرات المستخدمة في الرقابة تستطيع المؤسسة تقييم أداء مختلف العناصر ذات الصلة، من مسؤولين، أفراد، أنشطة، منتجات، ومراكز مسؤولية وغيرها، وتتخذ في ذلك القرارات اللازمة.

---

[381]– محمد الصغير قريشي، مرجع سابق، ص. 169.

ولتؤدي مراقبة التدبير دورها بفعالية، تحتاج إلى دعامات معلوماتية موثوقة، ومستمرة أو دورية. ولعل أهم هذه الدعامات لوحات القيادة، وذلك بالنظر إلى الخصائص التي تتوفر عليها.

الفقرة الثانية: لوحات القيادة

يستدعي التسيير الجيد للمؤسسة أن يكون مسيروها ملمين بجميع المعلومات والمعطيات سواء كانت من مصدر داخلي أو خارجي، حتى يتمكنوا من أخذ نظرة شاملة عن وضعيتها ومدى نجاعة أساليب التسيير فيها تبعا للنتائج المحققة بها، والقيام بجمع هذه المعلومات في جداول وتمثيلات بيانية مختلفة لتشكل لوحة للقيادة. هذه الأخيرة أصبحت من أهم أدوات ووسائل اتخاذ القرار في المؤسسات الحديثة.

إن لوحات القيادة عبارة عن وثائق تتضمن أرقاما عن وضعية شاملة من أجل المساعدة على القيادة داخل المؤسسة. وتعتمد هذه الألواح بيانات عن التوقعات، والمنجزات، وهي وثائق تتضمن طموحات معلنة للمؤسسة خلال مدة معينة، كما أنها وثائق تتضمن النتائج وكذا الكلفة[382].

وتجمع لوحة القيادة عدد من مؤشرات التسيير تستعمل من أجل التحكم في التكاليف، عبر متابعة المؤشرات المادية ومراقبة النشاط المحقق والمقارنة مع المراكز التي تقوم بأنشطة مماثلة، والتنسيق بين المصالح وقياس الإنجازات وقياس آثار السياسات المتبعة، كما تجسد هذه اللوحة المواجهة الدائمة بين الأهداف والإنجازات[383].

382– إدريس طاهري: "التدبير المالي للجامعة بالمغرب"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، السنة الجامعية: 2013-2014، ص. 196.

383– فؤاد بلحسن، تدبير الاعتمادات المرتكز على النتائج بالمغرب، مرجع سابق، ص. 139.

وتعتبر لوحات القيادة أداة مرنة تسمح بعرض، بشكل سريع وبسيط، لمجموعة من مؤشرات الأداء المنتقاة من طرف المؤسسة على أساس أهدافها، فهي إذن وسيلة لتجميع المعلومات المهمة التي يحتاجها المسير لاتخاذ القرار المناسب[384].

إنها أداة جد متوافقة مع المنظمات العمومية لأنها تسمح بتجميع في آن واحد بين عناصر كمية، مثلا متابعة استعمال الموارد البشرية، عدد التصرفات، عدد الوثائق أو عدد الملفات المنجزة خلال الشهر، والدورة، والسنة، معدل الالتزام بالنفقات، وعناصر نوعية، مثلا، آجال إنجاز المساطر الأساسية، الفوارق الملاحظة نسبة إلى الأهداف، ثم نمط معالجة أو التصرفات الواجب القيام بها فيما يخص الملفات الأساسية[385].

وتمثل لوحة القيادة جزءا من النظام الرقابي في المؤسسة، حيث تزود المؤسسة بالمعطيات اللازمة للتسيير، كما يساعدها على التقدير المسبق للأحداث، ويمكنها من التفاعل والتكيف مع متطلبات المستعمل والمحيط. وأيضا، تشكل أداة مساعدة على اتخاذ القرار في الوقت المناسب، وهي وسيلة للحوار والاتصال، وكذلك لإدارة الأزمات في المنظمة[386].

ووفقا للهيكل التنظيمي وحجم وثقافة المؤسسة، تكون لوحة القيادة أقل أو أكثر انتشارا، غير أنها تفرض وجودها بقوة كلما ازداد حجم المعلومات المراد التحكم فيها، بالإضافة إلى كونها على مستوى الإدارة العامة تلعب دورا هاما في المساعدة على القيادة، من خلال تركيزها على كل ما هو مهم وضروري في مجال التسيير[387].

إذن، تعد لوحة القيادة من أهم الوسائل المستعملة في مراقبة التسيير، بحيث تمكن المسير من أخذ نظرة شاملة عن وضعية المؤسسة، ومدى نجاعة أساليب التسيير فيها من

384– مصطفى يوسف: "إدارة الأداء"، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى 2018، ص. 207.

385– فؤاد بلحسن، تدبير الاعتمادات المرتكز على النتائج بالمغرب، مرجع سابق، ص. 140.

386– مصطفى يوسف، مرجع سابق، ص. 211.

387– نفس المرجع، ص. 207.

خلال النتائج المحققة والتي تظهر في لوحة القيادة عن طريق جملة من المؤشرات المتعلقة بجميع الوظائف، وذلك بهدف مراقبة القرارات المتخذة والعمل على تصحيحها وتغطية النقائص في تدفق المعلومات.

وهكذا، تتميز لوحة القيادة بأنها نظام سهل الاستعمال ويسهل ممارسة المسؤوليات، وتساعد في تقييم الأداء، وتساهم في اتخاذ القرارات، وتهدف للاستعمال الأمثل لوسائل الاستغلال، ثم توضح وضعية المؤسسة ومحيطها، توضح مدى تطابق النشاط الفعلي مع التقديري، أيضا تمكن من الاستغلال الفوري للمعلومات.

من خلال ما سبق يتبين أن مراقبة التدبير ولوحات القيادة تشكل آليات وميكانيزمات، وأيضا أدوات تروم تحقيق أهداف المؤسسة. كل ذلك يندرج في سياق دعم القيادة وتحسين أداء المؤسسة المرتكز على فلسفة الأهداف والنتائج[388].

الفرع الثاني: نظام المراقبة الداخلية

يعد نظام الرقابة الداخلية من الضرورات لخدمة الإدارة لما تقوم به من دور في حماية ممتلكات الوحدة ومواردها والحفاظ عليها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لحمايتها وتنميتها لتحقيق أهداف الوحدة المرسومة، ونظرا لحاجة الإدارة للمعلومات الملائمة والموثوقة زاد الاهتمام بتصميم أنظمة رقابية سليمة.

وقد عرف مفهوم الرقابة الداخلية انتشارا واسعا في القطاع الخاص، ولم يظهر في القطاع العام إلا حديثا، ولأهميته في تدبير المنظمات حيث تبنته عدة جهات مهنية دولية، واعتبرته بمثابة نظام فعال وجزء من إدارة المنظمة، وأصدرت عدة تقارير من أجل تعريف

388– إدريس طاهري، مرجع سابق، ص. 197.

وتقييم أنظمة الرقابة الداخلية. فما هي أهمية هذا النظام؟ **(الفقرة الأولى)** وما هي المكونات التي تشكله؟ **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: أهمية المراقبة الداخلية

تتشكل المراقبة الداخلية حسب المعهد الأمريكي للمحاسبين القانونيين[389]، من مخططات للتنظيم ومن جميع المناهج والمساطر المعتمدة داخل المؤسسة من أجل حماية أصولها ومراقبة صحة المعلومات التي توفرها المحاسبة وتحسين المردودية والسهر على تطبيق تعليمات الإدارة[390].

أما المعهد الفرنسي للمدققين والمراقبين الداخليين[391]، فيعتبر المراقبة الداخلية بأنها نظام في المؤسسة يوضع تحت تصرفه مجموعة من الموارد والإجراءات والأعمال والتي تتناسب مع خصائص كل مؤسسة، ويساهم في السيطرة على أنشطتها بفعالية ويضمن كفاءة استخدام الموارد المتاحة من جهة، ويمكنها من الأخذ بعين الاعتبار وبطريقة مناسبة كافة المخاطر المؤثرة عليها بما فيها التشغيلية والمالية من جهة أخرى.

وفي نفس الاتجاه، عرفها المعيار الدولي لممارسة أعمال التدقيق والتأكيد وقواعد أخلاقيات المهنة رقم 400، الصادر عن الاتحاد الدولي للمحاسبين[392]، على أنها كافة السياسات والإجراءات التي تتبناها المؤسسة لمساعدتها قدر الإمكان في الوصول إلى أهدافها، مع ضمان إدارة منظمة وكفاءة عمل عالية، بالإضافة إلى الالتزام بسياسات حماية الأموال، منع الغش، واكتشاف الأخطاء والتحقق من دقة واكتمال السجلات المحاسبية وتهيئة معلومات مالية موثوقة في الوقت المناسب.

389– American Institue of Certified Public Accountants (AICPA).

390– نجيب جيري: "المناهج الرقابية الحديثة وعصرنة الدستور المالي بالمغرب: نحو تقوية رقابة الحكامة"، مجلة فقه المنازعات الإدارية، العدد السنوي الثالث، 2013، منشورات مجلة الحقوق، ص. 169.

391– Institut Français des Auditeurs et Contrôleurs Internes (IFACI).

392– International Federation of Accountants (IFAC).

واعتبرت المحكمة الأوروبية للحسابات بأن نظام المراقبة الداخلية يتكون من مجموعة من السياسات والإجراءات المتبعة لضمان: الإنجاز الاقتصادي الكفء والفعال لأهداف الوحدة، واحترام القوانين والأنظمة وسياسات الإدارة، وأيضا المحافظة على الأصول والمعلومات، الوقاية والكشف عن الغش والأخطاء، ثم جودة المستندات المحاسبية وتقديم في الوقت المطلوب المعلومات المالية والتدبير الموثوق به[393].

ولعل التعريف الأكثر شمولا هو الذي تبنته لجنة المنظمات الراعية التابعة للجنة تريدواي[394]، حيث تم تعريف الرقابة الداخلية أنها عمليات تتأثر بمجلس إدارة المؤسسة، والإدارة والأفراد الآخرين في المؤسسة، ويتم تصميمها لتعطي تأكيدا معقولا حول تحقيق أهداف المؤسسة في المجالات المرتبطة بمدى كفاءة العمليات وفاعليتها، ومدى إمكانية الاعتماد على التقارير المالية، أيضا، مدى الالتزام بالقوانين والأنظمة.

ومن خلال هذه المقاربات المفاهيمية يمكن اعتبار الرقابة الداخلية جزء لا يتجزأ من نظام إدارة المنظمة، الذي يتم تنفيذه من قبل المديرين والموظفين وذلك للتخفيف من مخاطر المنظمة في تحقيق الأهداف المحددة من خلال[395]:

393– نجيب جبري: "المناهج الرقابية الحديثة وعصرنة الدستور المالي بالمغرب: نحو تقوية رقابة الحكامة"، مرجع سابق، ص. 170.

394– تأسست لجنة المنظمات الراعية التابعة للجنة تردیواي سنة 1985، وتقوم على رعايتها أكبر خمس مؤسسات مالية في الولايات المتحدة الأمريكية، وهي معهد المدراء الماليين، معهد المحاسبين القانونيين الأمريكيين، معهد المدققين الداخليين، جمعية المحاسبين الأمريكيين، ومعهد المحاسبين الإداريين، وتشكلت هذه اللجنة لدراسة العوامل التي قد تؤدي إلى إعداد التقارير المالية الاحتيالية، وفي هذا الإطار، وضعت سنة 1992 تقريرا بعنوان "الرقابة الداخلية – إطار متكامل"، ويطلق على هذا التقرير اختصارا COSO I، ويعد من أهم الإصدارات التي تناولت أنظمة الرقابة الداخلية، وساهم في تطوير قواعدها ومفاهيمها وزيادة الاهتمام بها. والآن يستخدم الإطار على نطاق واسع ليس فقط في الولايات المتحدة الأمريكية ولكن في جميع أنحاء العالم. وفي سنة 2004 أصدرت اللجنة تقريرا بعنوان "إدارة مخاطر المشروع – إطار متكامل"، ويطلق عليه اختصارا COSO II، والذي أبقى فيه على مفهوم نظام الرقابة الداخلية وتوسع في مفهوم إدارة المخاطر، حيث اعتبر أن نظام الرقابة الداخلية الفعال جزء من إدارة مخاطر المنظمة. وكان الهدف الرئيسي لهذين التقريرين يتجلى في إنشاء تعريف عام للقابة الداخلية، وتقديم معيار تستطيع من خلاله المنظمات تقييم نظمها الرقابية، وتحديد الكيفية التي يمكن بها تحسين هذه النظم. ينظر، "الرقابة الداخلية وإدارة المخاطر من أجل النزاهة العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا"، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 2019، ص ص. 62–63.

395– "الرقابة الداخلية وإدارة المخاطر من أجل النزاهة العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا"، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص. 28.

- عمليات استراتيجية وتشغيلية عملية وفعالة.

- توفير معلومات موثوق بها للمستخدمين الداخليين والخارجيين، وذلك لاتخاذ القرارات الفعالة في الوقت المناسب.

- ضمان التوافق مع القوانين واللوائح المعمول بها والسياسات العامة والإجراءات والمبادئ التوجيهية.

- حماية أصول المنظمة ومواردها من الخسائر والفساد والاحتيال وسوء الاستخدام والضرر.

- حماية سرية أنظمة تكنولوجيا المعلومات في الكيان وتوفرها وسلامتها.

إن المبدأ الأساسي في المراقبة الداخلية هو أن المنظمة أو المؤسسة تقوم بمراقبة نفسها بنفسها، دون تدخل طرف خارجي، وبذلك فإن ذلك يعفيها من تحكم هذا الجهاز الخارجي في قرارات المؤسسة وما قد ينتج عن ذلك من بطء وتعقيد في المساطر. كما أن غياب المراقبة الداخلية قد يؤدي إلى زيادة المخاطر التي تهدد المؤسسة وتعيق تحقيق أهدافها، مما يستلزم تقوية المراقبة الخارجية للقيام بهذا الدور[396].

وتجدر الإشارة إلى أن أعمال الرقابة الداخلية لا تقتصر على مراقبة النفقات فحسب، بل تمتد إلى أبعد من ذلك، وهي تنطوي على نهج منتظم يجب اتباعه، وذلك من أجل تحديد الأهداف على جميع المستويات التنظيمية، والمخاطر الكامنة في مجالات تشغيلية محددة، وإجراء تقييم حول ما إذا كانت المكونات المختلفة للرقابة الداخلية تم دمجها في الإجراءات اليومية، وذلك لتقليل المخاطر إلى مستوى مقبول. كم يشمل هذا النوع من الرقابة أيضا توزيع واضح للمهام والمسؤوليات[397].

396– علي مزون، مرجع سابق، ص. 314.

397– "الرقابة الداخلية وإدارة المخاطر من أجل النزاهة العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا"، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص. 9.

وتبعا لذلك، أخذت الأجهزة العليا للرقابة تهتم بنظم المراقبة الداخلية في المنشآت العامة لاعتماد حجم مراجعتها على قوة أو ضعف هذه النظم. فحجم مراجعة الجهاز الأعلى للرقابة على المشروعات العامة يقل أو يكبر تبعا لضعف أو قوة نظم المراقبة الداخلية بها. وقد زاد اهتمام الدول مؤخرا بنظم هذه المراقبة لدرجة أن بعضها أصدر قوانين تلزم المنشآت العامة بإتباع نظم واقية للمراقبة الداخلية[398].

بعد تصميم إطار الرقابة الداخلية بما يتناسب مع سياق منظمة معينة والأخذ بعين الاعتبار الخصائص المحددة والعمليات والمخاطر المترتبة، يتطلب الأمر تقييم مخاطر مسبق ودقيق، وذلك من أجل تحديد احتمالات الأحداث التي وقعت والتي قد تعوق عمليات المنظمة وتحقيق أهدافها، مع وضع ضوابط كافية وفعالة من حيث التكلفة للتخفيف منها[399].

وفي سياق القطاع العام يتمثل التركيز الرئيسي لنظم الرقابة الداخلية عادة في ضمان الامتثال للقواعد والتشريعات وعلى اعتمادات الميزانية السنوية، حيث تركز عملية إعداد الميزانية بوجه عام بقوة على المدخلات، ومع ذلك أدى الاتجاه الحديث في تدبير المالية العامة إلى اعتماد الحكومات ميزانيات موجهة نحو الأداء وتوجيه تركيز الرقابة على النتائج، مع مراعاة تدابير الرقابة الداخلية التي تهدف إلى زيادة فرص تحقيق الأهداف المرجوة وتعزيز الاقتصاد وفعالية وكفاءة العمليات الحكومية[400].

398– محمد حيمود: "إشكالية تقييم التدبير المحلي، مقاربة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية: 2001–2002، ص. 306.

399– "الرقابة الداخلية وإدارة المخاطر من أجل النزاهة العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا"، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص. 59.

400– "الرقابة الداخلية وإدارة المخاطر من أجل النزاهة العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا"، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص. 59.

الفقرة الثانية: مكونات المراقبة الداخلية

يتضمن نظام الرقابة الداخلية خمس مكونات رئيسية تكون إطارا متكاملا لهذا النظام. ولتحديد ما إذا كان نظام رقابة داخلية معين فاعلا، فهذا يعتمد على تقدير ما إذا كانت المكونات الخمس موجودة وتعمل بفاعلية.

أولى هذه المكونات بيئة الرقابة التي تعتبر الأساس الذي تبنى عليه عناصر هيكل الرقابة الداخلية، وهي متعلقة بأخلاقيات المنظمة وبالطريقة التي تعمل بها، وهي تشير إلى خلق الأجواء التي تمكن الأفراد من أداء أنشطتهم وتحمل مسؤولياتهم الرقابية. وهناك عدة عناصر تكون هذه البيئة وتتمثل في النزاهة الشخصية والمهنية والقيم الأخلاقية للإدارة والموظفين، ثم الكفاءة التي تتطلب من المديرين والموظفين أن يتوفروا على مستوى معين من المهارات يسمح لهم القيام بواجباتهم بفعالية وكفاءة[401]. وعلى الإدارة أن تحدد المهارات والمعارف اللازمة للموظفين للقيام بالأعمال المطلوبة، وأن تقدم التدريب اللازم والإرشاد الملائم.

ويدخل في إطار بيئة الرقابة كذلك، الهيكل التنظيمي الذي يتضمن الصلاحيات والمسؤوليات التي يمارسها الأفراد مما يساعد في تحديد المسؤولية عن الأخطاء والمخالفات التي تحدث. وعلى هذا الأساس، لا بد من وجود هيكل تنظيمي يحدد الأهداف والسياسات والواجبات والمسؤوليات وتفويض السلطات.

أما المكون الثاني للمراقبة الداخلية فيتجلى في عملية التعرف على المخاطر المتعلقة بتحقيق أهداف المنشأة وتحليلها وتحديد كيفية مواجهتها بشكل ملائم، وهي تشتمل على فحص العوامل الخارجية مثل التطورات التكنولوجية، والمنافسة، والتغيرات الاقتصادية، وعوامل داخلية مثل نوعية وجودة المستخدمين، وطبيعة أنشطة المنشأة، وخصائص عملية معالجة نظام

401– علي مزون، مرجع سابق، ص. 319.

المعلومات. ويتم بعد ذلك تقييم هذه المخاطر سواء من حيث أهميتها أو احتمال تكرارها وتقييم مدى ميل المنشأة للوقوع فيها، ثم بعد ذلك تطوير حلول لمواجهتها.

ولغرض تقدير المخاطر، يجب أولا أن تحدد إدارة المنظمة أهدافها، ومن تم التهديدات التي تواجهها، وبعد تحديد التهديدات، يجب أن تقدر المخاطر، أو احتمال حدوث كل تهديد، ويجب أن تقدر إدارة المنشأة بعد ذلك التعرض لكل خسارة محتملة يمكن أن تنتج من وراء المخاطر التي تم تحديدها. وبعد تحديد الخسارة المحتملة لهذه المخاطر يجب تحديد مجموعة من الأنظمة الرقابية التي تمنع الخسارة، بمعنى اتخاذ الإجراءات الملائمة لمواجهة تلك المخاطر المحتملة والسيطرة عليها.

ونظرا لأن الظروف الحكومية، القانونية والتشغيلية هي ظروف دائمة التغيير فإن عملية تقييم المخاطر يجب أن تكون متكررة ومستمرة، إذ أنها تعني ضمنيا التعرف على الظروف والفرص والمخاطر المتغيرة وتحليلها وبالتالي تعديل الضوابط الرقابية الداخلية لمواجهة المخاطر المتغيرة.

ويتعلق المكون الثالث للرقابة الداخلية بالأنشطة الرقابية، وتتألف من السياسات والإجراءات التي تضعها الإدارة لتحقيق أهداف الوحدة، والتي تساعد على التأكد من القيام بالأنشطة الضرورية للتعرف على الأخطار عند تحقيق أهداف الوحدة، وكذلك تصمم الأنشطة الرقابية لمنع واكتشاف الأخطاء في البيانات والمعلومات المحاسبية، والمساهمة في توثيق وتقوية نظام المعلومات المحاسبي[402].

في حين يرتبط المكون الرابع بأنظمة المعلومات والاتصال، وتعتبر من الوسائل الجوهرية لتحقيق أهداف الرقابة الداخلية. حيث أن التسجيل الفوري والتصنيف الملائم لكافة

402– إبراهيم العبادي: "دور نظام الرقابة الداخلية في الوحدات الحكومية الأردنية في ضبط الإنفاق الحكومي– دراسة ميدانية على الوحدات الحكومية في محافظة جرش"، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الاقتصادية والإدارية، المجلد الثاني والعشرون، العدد الثاني، يونيو 2014، ص. 272.

العمليات المالية من الأمور الأساسية حتى تكتسب المعلومات مصداقية، إذ يجب أن تكون المعلومات وثيقة الصلة بالموضوع ومحددة ومعروفة جيدا، وتم تبليغها بالشكل والإطار الزمني لكي يتمكن الموظفين من القيام بأداء رقابتهم الداخلية ومسؤولياتهم الأخرى[403].

كما تساهم أنظمة المعلومات كذلك بدور رئيسي في نظام الرقابة الداخلية لأنها تقوم بإنتاج التقارير، بما فيها التنفيذية والمالية والمعلومات ذات الصلة، التي تساعد الإدارة في المراقبة. ويجب أن تكفل الاتصال الفعال بتدفق المعلومات على جميع المستويات الإدارية، وحتى في جميع أنحاء المنظمة، كما يجب أن يضمن الاتصال مع أطراف خارجية، مثل العملاء والموردين والمنظمين وحملة الأسهم. ولهذا المكون أهمية كبيرة في الحكم على كفاءة وفاعلية هيكل الرقابة الداخلية.

أما بخصوص المكون الخامس والأخير للرقابة الداخلية، فيتمثل في المراقبة، والتي تسعى إلى التأكد من عمل الضوابط الرقابية كما هو مخطط لها، وأنه يتم تعديل تلك الضوابط بشكل ملائم كلما تغيرت الظروف، ويتحقق هذا من خلال أنشطة المراقبة المستمرة وأعمال التقييم المنفصلة للتأكد من استمرارية تطبيق الرقابة الداخلية على كافة المستويات في جميع أنحاء المنشأة وأنها تحقق النتائج المرجوة. ويجب إبلاغ أولئك المناط بهم اتخاذ الإجراءات الضرورية بجميع جوانب القصور التي تتضح أثناء عمليات المراقبة المستمرة أو التقييم المنفصلة[404].

ويجب أن تتضمن مراقبة الرقابة الداخلية سياسات وإجراءات تهدف إلى التأكد من التصرف بشكل كاف وبسرعة بشأن ملاحظات التدقيق، إذ يتعين على المديرين أولا، الإسراع في تقييم ملاحظات التدقيق بها فيما تلك المتعلقة بجوانب القصور والتوصيات التي يقوم

403– علي مزون، مرجع سابق، ص. 321.

404– نفس المرجع، ص. 324.

المدققون بإبلاغها وكذلك الآخرون المناط إليهم تقييم العمليات التشغيلية بالجهات، ثانيا، تحديد الإجراءات المناسبة للتجاوب مع ملاحظات وتوصيات التدقيق والمراجعة، ثالثا، استكمال كافة الإجراءات لتصحيح أو حل الموضوعات التي تأتي إلى دائرة انتباههم وذلك ضمن أطر زمنية محددة[405]، وبالتالي فإن المراقبة تشكل المظلة التي تحتوي باقي العناصر الرقابية الأخرى.

إن نظام الرقابة الداخلية يؤدي إلى توفير إجراءات رقابة فاعلة على الجوانب المحاسبية والإدارية في المنشأة، ويحقق إجراءات الضبط الداخلي التي تعمل على ضمان تحقيق أهداف المنشأة بكفاءة.

وعليه، فإن عملية الرقابة الداخلية هي عملية فحص وتقييم للإجراءات للتأكد من سلامتها وتوجيهها، وما إذا كان هناك أي انحراف عن المسار السليم في تنفيذ الأعمال، ثم التعرف على الأسباب وتحليلها، وإعطاء الرأي بشأنها، وتقديم التقارير اللازمة عنها للإدارة حتى تتمكن من اتخاذ الإجراءات التصحيحية بهدف الرفع من كفاءة الأداء.

[405]– علي مزون، مرجع سابق، ص. 324.

خاتمة القسم الأول

لقد بات من الواضح أن القانون التنظيمي للمالية أصبح وبدون شك يحتاج إلى مراجعة شاملة وعميقة ليس لفصوله القانونية فقط، بل لمضامينه وتوجهاته، وذلك بالنظر للأوراش الكبيرة والمهمة التي فتحتها الدولة في مجال التدبير المالي العمومي والموازناتي والجبائي والمحاسبي.

وفي هذا السياق، تم إقرار مجموعة من المبادئ المؤسسة لثقافة تدبيرية جديدة، وتعزيز نجاعة أداء التدبير العمومي وتحسين شفافيته، والتوفيق بين المرونة والفعالية في الأداء، وربط النفقة العمومية بالنتائج، والشفافية والولوج إلى المعلومة المالية، واعتماد التقييم وتقديم الحسابات.

غير أن هذه المقاربة الإصلاحية لم يتحكم فيها المنظور الشمولي، فهي تجاهلت إعادة النظر في العلاقة بين البرلمان والحكومة في المادة المالية، بل تم أيضا تجاهل وضع مقومات أجرأة عملية الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج.

كما لم تتم مواكبة المبادرة الإصلاحية لسنة 2001 بتأهيل المنظومة الرقابية حيث تم الاكتفاء برقابة المشروعية في الوقت الذي تطرح فيه راهنية تعزيز آليات القيادة والمراقبة، والاهتمام بالأساليب الرقابية الحديثة، في اتجاه تطوير مفهوم الرقابة الذي لم يعد يتوخى مجرد اكتشاف أخطاء وانحرافات التسيير، وإنما البحث عن أسبابها، وكيف يمكن تجنب وقوعها في المستقبل، من خلال استعراض الإجراءات التصحيحية.

فهذه الحدود عكست الثغرات التي اعترت الإصلاح الميزانياتي لسنة 2001، وكانت وراء تجدد المطالب بضرورة إصلاح القانون التنظيمي للمالية بالمغرب، حيث يشكل قاعدة أساسية لأي إصلاح ميزانياتي باعتباره يتضمن المقتضيات المتعلقة بالقانون المالي في كل مراحله، ويؤمن مقومات الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج، فضلا عن تقوية السلطة المالية للبرلمان.

القسم الثاني:

تجليات إصلاح الدستور المالي لسنة 2015

يندرج إصلاح القانون التنظيمي للمالية في إطار الدينامية التي أطلقها المغرب بهدف تعزيز آليات الحكامة الجيدة، وكفاءة وفعالية العمل العمومي. كما يندرج هذا الإصلاح في إطار الفصل 75 من الدستور الذي يدعو السلطات العمومية إلى تدعيم كفاءة التدبير العمومي، وإرساء المبادئ والقواعد المالية المتعلقة بالتوازن المالي لقانون المالية، ووضع مجموعة من القواعد الرامية إلى تحسين شفافية المالية العمومية، وتعزيز دور البرلمان في مناقشة الميزانية والرقابة على المالية العمومية.

ويترجم هذا الإصلاح إرادة الدولة على مواكبة التغيرات ومواجهة التحديات التي تواجه المالية العامة، وعيا منها بأن فعالية المالية تقترن بوجود قانون تنظيمي جديد للمالية، يفتح آفاق جديدة لتحديث الآليات التدبيرية للمالية العامة. وهكذا، قامت الحكومة بإصلاح القانون التنظيمي للمالية المعمول به منذ سنة 1998، وتعويضه بأخر جديد رقم 130.13. وتم الارتكاز في إعداده على دعامتين أساسيتين[406].

من جهة، أفضل الممارسات المطبقة لدى النماذج العصرية لتدبير المالية العمومية والتي تتقاسم خصائص عديدة مشتركة تم الاستئناس بها في إعداد المقترحات المتضمنة في القانون التنظيمي، على سبيل المثال: ميزانية البرامج المقرونة بتحديد الأهداف ومؤشرات قياس النتائج، ربط المسؤولية بالمحاسبة، البرمجة المتعددة السنوات، اعتماد نظام محاسبة الاستحقاق، إقرار قواعد للتحكم في الميزانية، تقوية الشفافية وتعزيز دور البرلمان في مناقشة الميزانية عند إعدادها وأثناء تنفيذها وبمناسبة قانون التصفية؛

ومن جهة أخرى، الخصوصيات الوطنية المتمثلة أساسا في المقتضيات الدستورية الجديدة في مجال تدبير المالية العمومية وورش الجهوية الموسعة وتراكمات التجربة المغربية في مجال إصلاح الميزانية خلال العشر سنوات الأخيرة والتي مكنت من استيعاب الإدارات

406 – صباح ياسين، مرجع سابق، ص ص. 222–223.

للقواعد والإجراءات المرتبطة بالمقاربة الجديدة للميزانية المرتكزة على النتائج وتعزيز قدرتها على تفعيلها.

ويسعى المشرع المغربي من خلال إصلاح القانون التنظيمي للمالية إلى تحقيق خمسة أهداف استراتيجية[407]، أولا، تحيين القانون التنظيمي الساري المفعول من أجل ملاءمته مع المقتضيات الدستورية الجديدة خاصة في مجال المالية العمومية؛

والهدف الثاني يتمثل في تعزيز دور قانون المالية كأداة أساسية لتنزيل السياسات العمومية، والاستراتيجيات القطاعية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة والتوزيع العادل لثمار النمو؛

أما الهدف الثالث يتجلى في تقوية فعالية ونجاعة السياسات العمومية وتعزيز تناسقها وانسجامها وتحسين جودة خدمات المرفق العمومي المقدمة للمواطن والتحكم في تكلفتها وتقوية مسؤولية المدبرين فيما يخص تحقيق الأهداف المرتبطة بالموارد المالية المرخص بها؛

في حين يتعلق الهدف الرابع بتعزيز التوازن المالي وتقوية شفافية المالية العمومية وتبسيط مقروئية الميزانية؛ أما بالنسبة للهدف الخامس فيرتبط بتقوية وإغناء دور البرلمان في المراقبة المالية وفي تقييم السياسات العمومية.

ويركز القانون التنظيمي لقانون المالية الجديد على ثلاث محاور أساسية، المحور الأول يروم تحسين تدبير المالية العمومية، أما المحور الثاني فيتوخى تعزيز المبادئ والقواعد المالية وتقوية شفافية المالية العمومية، في حين يهدف المحور الثالث إلى تقوية رقابة البرلمان على المالية العمومية[408].

---

407 – عرض السيد وزير الاقتصاد والمالية أمام أعضاء مجلس النواب بمناسبة مناقشة مشروع القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، جلسة رقم 181 بتاريخ 10 رمضان 1435 موافق ل 8 يوليوز 2014، السنة التشريعية 2014–2015، الولاية التشريعية التاسعة 2011–2016، منشورات مجلس النواب، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، الطبعة 2015، ص. 10.

408 – احميدوش مدني: "قراءة نقدية في القانون التنظيمي للمالية الجديد"، مجلة دفاتر الحكامة، العدد 2، دجنبر 2015، ص. 45.

ويضم القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 مواد بلغ عددها 70 مادة مقارنة مع القانون التنظيمي للمالية السابق، والذي لم تتعد مواده 48. وجاءت موزعة على سبعة أبواب. يتضمن الباب الأول تعريفا بقوانين المالية ومبادئها ومضامينها، ويحوي الباب الثاني تقديم قوانين المالية، ويهم الباب الثالث دراسة قوانين المالية والتصويت عليها، ويطال الباب الرابع تصفية الميزانية، بيد أن الأبواب الثلاث المتبقية فقد خصصت لأحكام متفرقة وانتقالية، ولدخول القانون حيز التنفيذ.

ويمكن تقسيم مستجدات القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية بين تلك التي تكتسي طابعا اقتصاديا **(الفصل الأول)**، وأخرى جاءت بملامح سياسية **(الفصل الثاني)**.

الفصل الأول: الشق الاقتصادي للإصلاح

يعد الإصلاح الشامل للقانون التنظيمي للمالية مدخلا أساسيا لإصلاح طرق التدبير المالي لمختلف مرافق الدولة ومؤسساتها ومناسبة لإدراج الآليات الحديثة لعقلنة تدبير المالية العمومية، وخصوصا في ترشيد النفقات وتوسيع نطاق موارد الدولة المالية وتقوية آليات الرقابة على تنفيذ ميزانية الدولة.

ويشكل القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية إطارا تشريعيا يرسخ التدابير المتخذة منذ سنة 2001 في مجال تحديث تدبير المالية العمومية، بحيث يكرس مبادئ حسن الأداء والمحاسبة والتقييم والشفافية الميزانياتية.

ويحمل القانون التنظيمي للمالية الجديد في طياته طبيعة اقتصادية، من خلال كونه عمل على تحديد مهام وغايات المالية العمومية. وبذلك عمل على تقنين قواعد التدبير المالي، حيث منح الحرية للمتصرفين وقيد هذه الحرية من خلال قواعد صارمة تخص التدبير المالي. كما عمل على تصريف النظرة الاقتصادية من خلال التركيز على تحسين نجاعة الأداء، عبر ابتكارات تنظيمية وتدبيرية جديدة[409].

وتتجلى أهم ملامح المضمون الاقتصادي لإصلاح الدستور المالي في تعويض منطق استعمال الوسائل بمنطق يسعى إلى تحقيق النتائج، بما يتطلب ذلك من آليات مساعدة على تحقيق هذه الغاية، سواء تلك المتعلقة بتجديد بنية الميزانية ومسطرتها، أو طرق التدبير المعتمدة من قبل المدبرين العموميين.

ويمكن رصد تجليات الجانب الاقتصادي من الإصلاح الميزانياتي من خلال التطرق لنجاعة الأداء التي وضع مقوماتها القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية **(المبحث الأول)**، ثم ترسيخ شفافية التدبير المالي العمومي **(المبحث الثاني)**.

409 – المنتصر السويني: "الدستور المالي والنموذج التدبيري الجديد في المغرب"، مرجع سابق، ص. 15.

المبحث الأول: تكريس نجاعة أداء المالية العمومية

إن تحسين نجاعة أداء التدبير العمومي لا مناص منه لتحقيق فعالية المالية العمومية في كل البلدان، وتحسين إنفاقها العمومي. وعليه أصبحت الحكومات تعمل على اتباع أسلوب تدبير ميزانياتها بشكل يقترب من القواعد المعتمدة في القطاع الخاص، واعتماد مؤشرات النتائج كأساس لتحديد الموارد والنفقات[410].

ومن هذا المنطلق، أسس القانون التنظيمي للمالية لسنة 2015 لثقافة تدبيرية جديدة تروم تقوية ونجاعة أداء التدبير المالي العمومي، وتحسين شفافيته والتوفيق بين المرونة وفعالية الأداء وربط النفقات العمومية بالنتائج، علاوة على ضمان الشفافية والولوج إلى المعلومة المالية.

إن ما يتعين الإشارة إليه في هذا الصدد أن الإصلاح الميزانياتي الذي أقدم عليه المغرب من خلال القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، يروم تقوية فعالية ونجاعة السياسات العمومية وتحسين جودة الخدمات التي تقدمها المرافق العمومية للمواطنين، والتحكم في تكلفتها وتقوية مسؤولية المدبرين فيما يخص تحقيق الأهداف المرتبطة بالموارد المالية المرخص بها، وتعزيز دور قانون المالية كأداة أساسية لتنزيل السياسات العمومية والاستراتيجيات القطاعية.

وتتعدد مرتكزات منطق نجاعة الأداء الذي يعني الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج، ومن أهمها تبويب الميزانية حسب البرامج[411]، فبغية الانتقال من منطق تقديم الاعتمادات حسب التصنيف الإداري إلى منطق جديد ترتكز فيه الميزانية على البرامج كإطار

---

410 – عبد الكريم النوحي: "مرتكزات إصلاح القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 134-135، ماي – غشت 2017، ص. 240.

411 – محمد حيمود: "الإصلاح الميزانياتي بالمغرب دراسة على ضوء القانون التنظيمي للمالية 2015"، مرجع سابق، ص. 105.

لترخيص الموارد وتنفيذ النفقات العمومية، وكذا بغية تسهيل مقروئية ميزانية الدولة، تم مراجعة هيكلة الميزانية من خلال تجميع الموارد المالية حول البرامج.

ومن أجل تكريس نجاعة أداء نظام المالية العمومية عمل القانون التنظيمي للمالية على تحديد المسؤوليات مع الأهداف العملية والنتائج المنتظرة من تدخلات الفاعلين في هذا المجال، ومنح المدبرين مزيدا من الحرية في التصرف مقابل التزامهم بإنجاز الأهداف المحددة وتقديم الحساب حول النتائج[412]. وتبعا لذلك سيتم تناول اعتماد مقاربة حسن الأداء **(المطلب الأول)**، وتكريس مبادئ التقييم والمحاسبة **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول: اعتماد مقاربة حسن الأداء

يكتسي إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية أهمية قصوى في إطار مسار الإصلاح الميزانياتي. ويكرس هذا القانون الجديد نظاما جديدا للتدبير العمومي وكذا تدابير متقدمة في مجال الانضباط الميزانياتي، من شأنها تحسين إطار تنزيل سياسة المالية العمومية لضمان استدامة الإطار الماكرواقتصادي.

وعلى هذا الأساس يعتمد الإصلاح الميزانياتي المذكور منطق التدبير الميزانياتي المرتكز على النتائج والمراقبة النجاعة. وتتجلى المقاربة المتبعة في هذا الإطار في تغيير جذري للمنظومة الميزانياتية برمتها من أجل فعالية أفضل ومسؤولية أكبر للمدبرين، وكذلك في تحويل نظام تدبير المالية العمومية من مقاربة قانونية ومحاسباتية إلى مقاربة ترتكز على تسيير ملائم في خدمة التنمية ورفاهية المواطنين.

ولتحقيق ذلك، تم تعزيز النظام الميزانياتي بآليات جديدة للتدبير ويتعلق الأمر بالبرمجة المتعددة السنوات **(الفرع الأول)**، وتوجيه النفقة العمومية نحو منطق النتائج **(الفرع الثاني)**.

---

[412] – المصطفى الكباص: "نحو تدبير جديد للمالية العمومية: على ضوء قانون 130.13 المتعلق بالقانون التنظيمي لقانون المالية"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 43، 2016، ص. 31.

الفرع الأول: إدراج التوقع المتعدد السنوات للميزانية

تساهم البرمجة المتعددة في تحديد الأهداف العامة لميزانية الدولة على مدى يفوق السنة، مما يعطي صورة أفضل لوضعية المالية العامة، كما أنها تزيد من شفافية الميزانية أمام البرلمان والمواطنين. بالإضافة إلى أنها تمكن من تكييف البرامج مع الظروف المالية والاقتصادية، فإطار الميزانية على المدى المتوسط ليس ثابت، بل يتطور لذا يمكن مراجعته وتحديثه.

علاوة على ذلك، فإن التوقعات ترد في الإطار متعدد السنوات للاسترشاد بها، وهذا ما يسمح بإعطاء نظرة أوسع حول التأثير المستقبلي للقرارات الحكومية المتخذة في الميزانية السنوية، بالإضافة إلى تعزيز الشفافية في اختيارات الحكومة مع الحفاظ على مزايا التسيير الفعال للموارد العامة.

ترتيبا على ذلك، يصبح العمل وفق إطار متعدد السنوات عنصر محوريا لتحديث الإدارة العمومية. وحسب دراسة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، فالتحكم الفعلي في النفقات العمومية رهين بتوافر سبع خاصيات مؤسساتية مترابطة، تتجلى في اعتماد إطار متوسط المدى للنفقات، الإعلان عن فرضيات اقتصادية حذرة، استعمال تقنيات تنازلية لوضع الميزانية، إضفاء المرونة على المراقبة المالية، التركيز على النتائج، شفافية الميزانية واستعمال المناهج الحديثة في التدبير المالي.

وطبقا لمقتضيات الكتلة الدستورية للمالية العمومية، يتم الإعداد والتحضير لاعتماد قانون المالية منذ الفصل الأول من السنة التي تسبق سنة تنفيذ هذا القانون المالية ويمتد حتى العشرين من شهر أكتوبر تاريخ إيداع هذا المشروع لدى مجلس النواب.

إن مسلسل الإعداد لاعتماد قانون المالية لم يعد مسلسلا تقنيا منعزلا، بل أصبح آلية من آليات الحكامة المالية والنجاعة التدبيرية، حيث ينخرط في رؤية متعددة السنوات تستشرف وتقدر وتعتمد برامج متعددة السنوات. هكذا، فالبرمجة المتعددة السنوات إطار يسبق توقعات مشروع قانون المالية السنة المقبلة ويحكم مسلسل إعداده[413].

وإذا كانت الفعالية والنجاعة مطلبا حيويا للمدبرين، فإن هذا المسعى لا يمكن تحقيقه في الحيز السنوي للميزانية، فكل البرامج القطاعية التي تتحملها الميزانيات العمومية تكتسي بعدا متعدد السنوات لكونها تترجم توجهات وزارية لسنوات متعددة.

وتبعا على ذلك، فما هو مضمون البرمجة المتعددة السنوات **(الفقرة الأولى)**، وكيف تم التنصيص على إعدادها في القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: تكريس البرمجة المتعددة السنوات

يرى رواد الفكر الكلاسيكي أن الميزانية لا يمكنها أن تتعدى السنة، فحسب رأيهم تبقى هذه المدة هي الفترة الملائمة لوضع البرنامج المالي للدولة، لكن المحدثين النيوكلاسكيين خرجوا عن إطار السنة، ووضعوا موازنات تتعداها، نظرا للأدوار الجديدة التي أصبحت تقوم بها الدولة آنذاك، لذلك أصبحت المقاربة السنوية متجاوزة، والتي أكدت محدوديتها وعدم مسايرتها لحجم تدخلات الدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي.

لذا تفنن واضعُوا الدساتير المالية في سن قواعد قانونية صريحة تكفل حجم الدور الجديد للدولة، وذلك بالتنصيص على قواعد واضحة تتيح للساهرين على تنفيذ المال العام وضع اعتمادات مالية متوسطة وبعيدة المدى، الهدف منها الحد من صلابة الاجراءات والمساطير أثناء صرف المال العام، وهذا ما صار عليه المشرع المغربي عندما أصدر القانون

[413] – سي محمد البقالي: "الكتلة الدستورية للمالية العمومية"، مرجع سابق، ص. 168.

التنظيمي للمالية رقم 130.13، حيث أكد في المادة الخامسة منه على أنه: "يتم إعداد قانون مالية السنة استنادا لبرمجة ميزانياتية لثلاث سنوات. وتحين هذه البرمجة كل سنة لملاءمتها مع الظرفية المالية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد"[414].

وتعتبر مرحلة البرمجة المتعددة السنوات من أهم مستجدات القانون التنظيمي الجديد لقانون المالية، فالبرمجة تعني بالدرجة الأولى أن المغرب عبر هذه المادة، يقر مبدأ وضع الميزانية طبقا للأهداف وليس للوسائل، وبالتالي فالبرنامج يجعل المقررين العموميين والسياسيين أو المدبرين يتوقفون عن التفكير فقط عبر الوسائل. وأن الاعتمادات الموجهة إلى تحقيق نشاط ما أو مجموعة منسجمة من الأنشطة والتي ترتبط بنفس الوزارة يقع تجميعها في إطار برنامج واحد، اعتبارا أن هذه الأنشطة موجهة إلى تحقيق أهداف محددة هي الصالح العام[415].

وتحين كل سنة البرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات، وهكذا فإن معطيات السنة الأولى من هذه البرمجة تطابق معطيات مشروع قانون المالية بينما تكون معطيات السنتان الثانية والثالثة ذات طابع إخباري[416] مع توخي الواقعية في اعتمادها، ويروم التحيين السنوي للبرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات تبيان الفوارق المحتملة بالمقارنة مع التوقعات الأصلية.

وتهدف هذه البرمجة الميزانياتية إلى دعم استدامة السياسات العمومية وضمان توافق أثرها الميزانياتي المستقبلي مع الإمكانيات المالية للدولة والإطار الماكرواقتصادي، وتدعيم فعالية تخصيص الموارد الميزانياتية مع تعزيز الترابط بين الاستراتيجيات القطاعية والميزانية

---

414 – عبد النبي اضريف: "قانون ميزانية الدولة على ضوء القانون التنظيمي للمالية 13 – 130 ونصوصه التطبيقية"، مرجع سابق، ص. 54 – 55.

415 – نجاة لعماري: "البرمجة المتعددة السنوات في القانون التنظيمي للمالية الجديد"، دفاتر الحكامة، العدد 2، دجنبر 2015، ص. 72.

416 – HARAKAT (M) : " Finances publiques et fragilité de la réforme de l'Etat par le budget et l'évaluation des politiques publiques ", Tome I, Première édition, Imp. El Maarif Al Jadida, Rabat 2017, p. 265.

السنوية، كما تهدف إلى تحسين ظروف إعداد قانون المالية عبر تأطير إعداده على مدى ثلاث سنوات أخذا بعين الاعتبار ضرورة الحفاظ على التوازنات الأساسية، وكذلك تقديم رؤية أفضل للمدبرين لتدبير برامجهم من خلال تمكينهم من آليات تتبع نجاعة النفقات العمومية[417].

وتهم البرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات كل من ميزانيات القطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية الخاضعة لوصايتها والمستفيدة من موارد مرصدة أو إعانات من الدولة. وتدرج توقعات النفقات المنبثقة من البرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات في مشاريع نجاعة الأداء، وذلك لضمان انسجامها مع أهداف نجاعة الأداء والحد من تعدد الوثائق الميزانياتية.

إن مزايا تعدد السنوات في تدبير النفقات كثيرة، أجملها مؤسسوا القانون التنظيمي للمالية الفرنسي[418] لسنة 2001 في رؤية جيدة، حيث أن القيادة السليمة للمالية يجب أن تكون ضمن منظور شمولي متعدد السنوات؛ وفعالية قوية بحيث أن التجارب أظهرت أن برمجة عامة بعيدة المدى هي أكثر فعالية من توالي القرارات السنوية، فهي تخلق الظروف المواتية لإعداد استراتيجية منسجمة للتحكم في المالية[419]؛

وكذلك مسؤولية ممتدة، بمعنى أن الميزانية المتعددة السنوات تصاحب بتحميل المسؤولية بشكل قوي للمدبرين الذين يتوفرون على رؤية موسعة في استعمال الوسائل. ولتفعيل البرمجة الميزانياتية، ستكون مختلف القطاعات الوزارية ملزمة بإعداد إطارها الوزاري للنفقات على المدى المتوسط، وستوضح هذه الإطارات الوزارية، الاحتياجات المالية لكل وزارة على مدى ثلاث سنوات والتي تشمل الموارد البشرية ونفقات التسيير ونفقات الاستثمار.

---

417 – فوزي لقجع، مدير الميزانية، مستجدات القانون التنظيمي لقانون المالية، اليوم الدراسي حول تنزيل القانون التنظيمي لقانون المالية، الأربعاء 21 أكتوبر 2015، الصخيرات.

418 – Alain LAMBERT et Didier MIGAUD.

419 – نجاة لعماري، مرجع سابق، ص ص. 78-79.

وستمكن هذه الإطارات الوزارية للنفقات من توزيع أمثل للموارد، وعقلنة أفضل للنفقات، وتحكم أفضل في التوزانات المالية. كما أنها ستشكل إطاراً لإعداد ميزانيات مختلف الوزارات وستسمح بنقاش غني على المستويين المركزي والمحلي في الإدارات العمومية[420].

إضافة إلى ذلك، فإن الإطار العام للنفقات على المدى المتوسط لميزانية الدولة والذي سينتج عن تركيب مختلف الإطارات الوزارية للنفقات على المدى المتوسط، يشكل إطارا عاما للتحكيم المالي أثناء إعداد مشروع قانون المالية. وما يجب تأكيده كذلك، أن إطار النفقات على المدى المتوسط هو وسيلة برمجة جد فعالة لسد الفراغ ما بين السياسات وترجمتها الميزانياتية، وأيضا وسيلة تمكن من منح التدبير الميزانياتي بعدا متعدد السنوات[421].

ومن تم، فإن إطار النفقات على المدى المتوسط يرمي إلى تأمين توزيع أنجع للموارد وتنسيق أفضل بين التدخلات القطاعية وتحسين مسلسل برمجة الميزانية عبر إضفاء مزيد من المرونة في توزيع الموارد العمومية وضبط التوقعات المتعلقة بتطور النفقات العمومية وكذا انسجامها مع الإكراهات المرتبطة بالتحكم في عجز الميزانية.

وفي هذا الإطار يضطلع رئيس الحكومة بدور مهم في هذه البرمجة التي تنطلق بمبادرة منه حيث يشرف على الدعوة للبرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات كما يحرص على تحيينها كل سنة.

---

420 – التقرير الجوابي على مذكرات الفرق والمجموعة النيابية بخصوص مسودة مشروع القانون التنظيمي لقانون المالية، وزارة الاقتصاد والمالية، ص. 20.

421– LARHILD (A): "L'apport de la programmation budgétaire pluriannuelle dans la modernisation de l'Etat" السادسة، مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، العدد 3، نونبر – دجنبر 2012، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، لبنان، ص. 84.

هكذا، يصدر رئيس الحكومة منشورا يدعو القطاعات الوزارية لإعداد اقتراحات البرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات وكذا أهداف ومؤشرات نجاعة الأداء المقترنة بها وذلك قبل تاريخ 15 مارس من سنة التحضير، لتتم دراسة هذه المقترحات في إطار لجان البرمجة ونجاعة الأداء، المكونة من وزارة الاقتصاد والمالية والوزارات المعنية في غضون شهرين، أي قبل 15 ماي من السنة نفسها.

وبالتالي، فمسار الدعوة للبرمجة الميزانياتية يتميز بأربع لحظات زمنية، حيث يصدر رئيس الحكومة قبل 15 مارس منشورا يدعو فيه القطاعات الوزارية لإعداد اقتراحات البرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات وكذا أهداف ومؤشرات نجاعة الأداء المقترنة بها[422]؛

ويتعين على القطاعات الوزارية والمؤسسات قبل 15 أبريل موافاة وزارة المالية باقتراحات البرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات الخاصة بميزانياتها وبميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة التابعة لها وبالحسابات المرصدة لأمور خصوصية التي تعتبر آمرا بالصرف لها[423]؛

وتتم دراسة هذه المقترحات قبل 15 ماي في إطار لجان البرمجة ونجاعة الأداء المكونة من ممثلين عن وزارة الاقتصاد والمالية وممثلين عن القطاعات الوزارية أو المؤسسات المعنية[424]؛

وقبل 15 يوليوز يقدم الوزير المكلف بالمالية عرضا في مجلس الحكومة عن تقدم تنفيذ قانون المالية الجاري ثم برمجة موارد وتكاليف الدولة لثلاث سنوات والخطوط العريضة لمشروع قانون المالية للسنة المالية الموالية[425].

---

[422] – الفقرة 4 من المادة 2 من المرسوم رقم 2.15.426 الصادر في 28 رمضان 1436 (15 يوليوز 2015) المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6378 الصادرة بتاريخ 29 رمضان 1436 (6 يوليوز 2015)، كما تم تغييره وتتميمه بموجب المرسوم رقم 2.17.607 الصادر في 30 من ربيع الأول 1439 (19 ديسمبر 2017)، الجريدة الرسمية عدد 6633 بتاريخ 6 ربيع الآخر 1439 (25 ديسمبر 2017).

[423] – الفقرة 6 من المادة 2 من المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، مرجع سابق.

[424] – الفقرة 7 من المادة 2 من نفس المرسوم.

[425] – المادة 3 من نفس المرسوم.

ومن هذا المنطلق، ستمكن البرمجة المتعددة السنوات من تحسين مناقشة الميزانية، وستساهم في تدعيم وسائل البرمجة والتحكيم بين القطاعات لأجل ضمان استمرارية التوازنات الماكرو اقتصادية تراعى فيها الإمكانيات المالية للدولة.

الفقرة الثانية: إعداد البرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات

وضع القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية أسس البرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات وحدد المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية لسنة 2015 مضمون ومجال وكيفية إعداد هذه البرمجة.

ففيما يتعلق بكيفية إعداد البرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات، يجب على القطاعات الوزارية والمؤسسات تقديم توزيع الاعتمادات حسب طبيعة النفقات؛ نفقات الموظفين، نفقات المعدات والنفقات المختلفة، نفقات الاستثمار، وحسب البرنامج والمشروع أو العملية بالنسبة لكل سنة[426]. كما يجب أن يأخذ هذا التقديم بعين الاعتبار التطور الطبيعي للنفقات الخاصة بالمشاريع والعمليات التي توجد في طور التنفيذ والالتزامات الميزانياتية المتعلقة بها، تضاف إليها عند الاقتضاء، النفقات المتعلقة بالمشاريع والعمليات الجديدة[427].

أما فيما يخص مجال البرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات فيهم النفقات الخاصة بالقطاعات الوزارية والمؤسسات، وبمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة التابعة لها، وبالحسابات المرصدة لأمور خصوصية التي تعتبر آمرا بالصرف لها.

---

426 – نموذج مشروع نجاعة الأداء، مشروع قانون المالية لسنة 2019، ص. 8.

427 – منشور رئيس الحكومة رقم 5/2018 الصادر بتاريخ 22 مارس 2018، المتعلق بإعداد المقترحات المتعلقة بالبرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات 2019-2021 مدعومة بأهداف ومؤشرات نجاعة الأداء، الموجه إلى كل الآمرين بالصرف من وزراء وكتاب دولة ومندوبين سامين ومندوب عام، رئيس مجلس النواب، رئيس مجلس المستشارين، الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات، الرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للسلطة القضائية، ورئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

وفيما يتعلق بالمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية المستفيدة من موارد مرصدة أو إعانات من الدولة، تنص المادة 2 مكررة من المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية لسنة 2015، على أن برمجتها الميزانياتية متعددة السنوات تحدد التطور على مدى ثلاث سنوات لنفقات ميزانيات الاستغلال أو التسيير ولنفقات ميزانيات الاستثمار أو التجهيز وكذا للموارد الإجمالية لهذه الهيئات.

وتجدر الإشارة إلى أن قائمة المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية المطالبة بتقديم برمجتها الميزانياتية متعددة السنوات للجان البرلمانية المعنية حددت بموجب قرار لوزير الاقتصاد والمالية الصادر في 21 فبراير 2018[428].

وبالنسبة لتوقعات نفقات الموظفين، ينبغي أن تشمل كتلة الأجور المؤداة برسم السنة الماضية، تضاف إليها النفقات المترتبة عن الترقي في الرتبة والدرجة طبقا للنصوص التنظيمية المعمول بها، وكذا عن التغييرات في أعداد الموظفين والأعوان بالقطاع الوزاري أو المؤسسة[429].

أما فيما يخص النفقات المتعلقة بالمعدات والنفقات المختلفة، فيتعين ترشيدها والعمل على تقليص نمط عيش الإدارة، خاصة النفقات المتعلقة بمستحقات الماء والكهرباء والاتصالات ومصاريف النقل والتنقل داخل وخارج المملكة، وكذا مصاريف الاستقبال والاحتفالات والدراسات[430].

---

[428] – قرار لوزير الاقتصاد والمالية رقم 18.551 الصادر في 21 فبراير 2018 والمتعلق بتحديد قائمة المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية المستفيدة من موارد مرصدة أو إعانات من الدولة والمطالبة بتقديم برمجتها الميزانياتية متعددة السنوات للجان البرلمانية المعنية.

[429] – التوظيفات الجديدة، الإحالات على التقاعد، المناصب المحذوفة.

[430] – منشور رئيس الحكومة رقم 5/2018 الصادر بتاريخ 22 مارس 2018، المتعلق بإعداد المقترحات المتعلقة بالبرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات 2019-2021 مدعومة بأهداف ومؤشرات نجاعة الأداء، مرجع سابق.

أما بالنسبة لتوقعات نفقات الاستثمار، فيجب تقييمها على أساس الكلفة التقديرية للمشاريع التي توجد قيد التنفيذ، مع الأخذ بعين الاعتبار التقويمات الضرورية، وكذا الكلفة المتعلقة بمشاريع الاستثمار الجديدة، وجدير بالذكر أن هذه البرمجة تخص اعتمادات الأداء فقط.

وتدرج القطاعات الوزارية والمؤسسات مقترحات البرمجة الميزانياتية المدعومة بأهداف ومؤشرات نجاعة الأداء قبل 15 أبريل، في نظام البرمجة الميزانياتية «e-budget2» الذي يشكل الأرضية المعلوماتية الرئيسية لإعداد الوثائق الميزانياتية وللتبادل بين القطاعات الوزارية أو المؤسسات والوزارة المكلفة بالمالية[431]. وتقوم القطاعات الوزارية والمؤسسات، على مستوى هذا النظام المعلوماتي، بإدخال المعطيات المتعلقة بنجاعة الأداء وبجداول البرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات الواردة في نموذج مشروع نجاعة الأداء[432].

وتعكف لجن البرمجة ونجاعة الأداء التي تضم ممثلين عن مصالح الوزارة المكلفة بالمالية، وكذا ممثلي القطاعات الوزارية أو المؤسسات المعينة، على دراسة مقترحات البرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات والأهداف ومؤشرات نجاعة الأداء والاستدامة الميزانياتية، على ضوء الإطار الماكرواقتصادي والتوجهات العامة[433]، وذلك حسب جدول زمني محدد بموجب منشور رئيس الحكومة.

---

431 – منشور رئيس الحكومة رقم 5/2018 الصادر بتاريخ 22 مارس 2018، مرجع سابق.

432 – قامت مديرية الميزانية بوزارة الاقتصاد والمالية، بتكييف نظامها المعلوماتي « e-budget » الذي سميت نسخته المتطورة « e-budget 2 » للتمكن من تحديث وتنميط وتحسين تتبع عمليات التدبير، إضافة إلى السرعة العملياتية في معالجة المعلومات من خلال تسجيل المعلومات من المصدر والتوفير الآني للمعلومات. ويقوم هذا النظام المعلوماتي بتحمل مختلف الوحدات بما في ذلك التبويب الميزانياتي والكراسات الميزانياتية ووثائق نجاعة الأدء. ينظر مجلة المالية، وزارة الاقتصاد والمالية، العدد 35، غشت 2019، ص. 16.

433 – وفق التوجهات العامة التي تضمنها منشور رئيس الحكومة رقم 2018/05 المتعلق بالبرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات، فإن الحكومة تطمح في تحقيق نسبة نمو سنوية تتراوح ما بين 4,5% و 5,5% من الناتج الداخلي الخام والتحكم في معدل التضخم في ما دون 2%، وكذا مواصلة سياسة الانضباط الميزانياتي والتوازنات الماكرواقتصادية وحصر عجز الميزانية في 3% من الناتج=

إن اللجوء إلى البرمجة المتعددة السنوات هدفه تقوية استمرارية السياسات العمومية، عبر التأكد من تلاؤم آثارها الميزانياتية المستقبلية مع الإمكانات المالية للدولة والإطار الماكرو اقتصادي. كما أنها تمكن من تحسين فعالية التخصيص القطاعي للموارد، وتحسين نجاعة الإنجازات الميزانياتية، عبر منح القطاعات الوزارية منظورية جيدة فيما يتعلق بالبرمجة المتعددة السنوات، وأيضا عبر تقوية العلاقة بين الاستراتيجات القطاعية والميزانية السنوية[434].

هكذا، تشكل البرمجة متعددة السنوات وسيلة لتقوية الفعالية والنجاعة في النفقات العمومية، وتمكن من التوفر على رؤية واضحة للسياسات العمومية، وتحقق تمفصلا جيدا بين البرامج القطاعية، عبر توزيع أمثل للاعتمادات المالية. كما ستمكن هذه الآلية من تجويد التدبير المالي، بالإضافة إلى ذلك ستمكن هذه البرمجة من تحقيق رهان ترشيد الإنفاق العام عبر ربط النفقة العمومية بتحقيق النتائج.

الفرع الثاني: توجيه النفقة العمومية نحو منطق النتائج

يروم توجيه النفقات العمومية نحو منطق النتائج عوض منطق الوسائل تقوية فعالية ونجاعة السياسات العمومية، وبذلك سيتم تجاوز الخلل البنيوي الذي تعاني منه ميزانية الدولة، والمختزل حسب البعض في العائق القانوني الناجم عن طبيعة التقسيم الإداري لعمليات الميزانية، من مداخيل ونفقات عمومية، بحسب القطاعات الوزارية والمؤسسات، وهو ما يضفي عليها طابع ميزانية وسائل[435].

=الداخلي الخام. كما تسعى الحكومة وفق هذا المنشور، إلى التدبير الناجع للموارد المتاحة والحرص على تعزيز تحصيل الموارد وعقلنة النفقات العمومية مع إعطاء الأولوية للقطاعات الاجتماعية. كما يؤكد رئيس الحكومة على مواصلة التحكم في كتلة الأجور المتوقعة في ثلاث سنوات، وتقليص نمط عيش الإدارة، وتسريع وتيرة تنفيذ برامج الاستثمار، وإيلاء أهمية خاصة للوضعية القانونية للعقارات المخصصة للمشاريع التنموية، مع مراعاة مقاربة النوع عند البرمجة الميزانياتية.

434 – نجاة لعماري، مرجع سابق، ص. 82.

435 – امحمد قزيبر: "بنية الميزانية والحاجة إلى الإصلاح"، جريدة المساء، مرجع سابق.

فهيكلة الميزانية ستتمحور حول البرامج وستوجه نحو بلوغ نتائج قابلة للقياس، وتتيح البرامج حرية أوسع للمدبرين والتزام حول النتائج. وستخضع للتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية والنجاعة والجودة المرتبطة بالإنجازات، فالمقاربة ستتجاوز تلك الهيكلة الكلاسيكية إلى مقاربة وظيفية[436]، ومن ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج، انطلاقا من أهداف مرسومة بناء على حاجيات محددة ووسائل معبأة **(الفقرة الأولى)**.

إن المقاربة المذكورة ستتيح للسلطات العمومية تحديد الأولويات وتوجيه الموارد المالية اللازمة لها، وتتبع مدى فعاليتها في استهداف الجهات المعنية بها كما أنها تكرس الشفافية بربط المسؤولية بالمحاسبة. ويتضمن التدبير بالنتائج مستوى مؤسساتي وآخر فني وتقني مترابطين فيما بينهما[437]، فهو من جهة بمثابة مقاربة لتطوير وترقية المؤسسات عندما يتم اعتمادها في بلورة السياسات العمومية وتوجيهها، كما أنه من جهة أخرى، يندرج ضمن إطار مهيكل يعتمد على تحليل البرامج العمومية واستغلال مجموعة من الأدوات وآليات التخطيط الاستراتيجي والتقييم والتتبع **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: هيكلة الميزانية حول البرامج

في إطار تكريس الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج عمل القانون التنظيمي لقانون المالية الجديد على اعتماد تبويب جديد لميزانية الدولة[438]. فبعدما كان ترتيب بنود

---

436 – نجيب جيري: "تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين ضرورة الإصلاح ورهان الحكامة المالية"، مرجع سابق، ص. 39.

437 – محمد صدوقي، مرجع سابق، ص. 37.

438 - شكل قانون المالية لسنة 2014 منطلقا تجريبيا لأربع قطاعات وزارية تتمثل في الاقتصاد والمالية، والفلاحة والصيد البحري، والتربية الوطنية والمندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر، وقد شرعت هذه الوزارات في اعتماد الهيكلة الميزانياتية المبنية على برامج ذات أهداف قابلة للقياس بواسطة مؤشرات النجاعة كما عملت على إعداد المشاريع الوزارية للنجاعة. وفي إطار مشروع قانون المالية لسنة 2015، سيتم إضافة خمس قطاعات وزارية أخرى للانخراط في المرحلة التجريبية الثانية، ويتعلق الأمر بالعدل والحريات، والصحة، والشؤون الخارجية والتعاون، والتجهيز والنقل واللوجستيك والتكوين المهني. كما تم إشراك وزارات جديدة في مرحلة تجريبية ثالثة بموجب قانون المالية لسنة 2016، ويتعلق الأمر بالوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالشؤون العامة والحكامة، وزارة السكنى وسياسة المدينة، قطاع الصيد البحري، الوزارة المنتدبة لدى وزارة الطاقة والمعادن والبيئة المكلفة بقطاع الماء، وزارة الصناعة التقليدية والاقتصاد=

الميزانية التي توزع عليها الإيرادات العمومية والنفقات العمومية يبدأ بالأبواب ثم الفصول ثم المواد والفقرات والسطور، وهو تقسيم إداري لبنود الميزانية على المصالح الإدارية المختلفة في مختلف القطاعات الوزارية والمؤسسات والذي يأخذ بالاعتبار المصلحة التي سيخصص لها المورد أو النفقة، صار تبويب الميزانية يعتمد توزيعا مختلطا، إداريا ووظيفيا، حيث يتم توزيع الموارد والنفقات توزيعا إداريا في البداية (الأبواب والفصول) بحسب القطاعات الوزارية والمؤسسات ويتبعه توزيع وظيفي برامجي (البرامج والمشاريع) [439].

وعليه، تصنف نفقات الميزانية العامة في ثلاثة أبواب كبرى، وهي نفقات التسيير ونفقات الاستثمار ثم نفقات خدمة الدين العمومي. ويتضمن كل باب فصل أو عدة فصول، وكل فصل يقسم بدوره إلى برامج تتضمن مشاريع أو عمليات[440] عوض المواد والفقرات كما كان الأمر في القانون التنظيمي للمالية لسنة 1998.

فالباب الأول المتعلق بنفقات التسيير الخاصة بالميزانية العامة يحدد توزيع الاعتمادات المفتوحة حسب القطاعات الوزارية أو المؤسسات حسب الفصول. فكل قطاع وزاري أو مؤسسة توزع اعتماداته وتخصص إلى فصلين. فصل أول يهم الموظفين والأعوان، وفصل ثاني يخص المعدات والنفقات المختلفة.

وتماشيا مع الفلسفة الجديدة للتدبير القائم على الأهداف والبرامج عمل القانون التنظيمي الجديد على تقسيم الفصول بدورها إلى برامج وجهات ومشاريع أو عمليات. أما البرنامج فهو

=الاجتماعي والتضامني، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وتكوين الأطر، وزارة التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية. وتم تحديد مرحلة تجريبية رابعة للميزانية المبنية على مبدأ البرنامج المعتمدة على منهجية النجاعة برسم دورية رئيس الحكومة رقم 06-2016 بتاريخ 23 ماي 2016 حيث تم إشراك مجموع القطاعات الوزارية والمؤسسات خلال هذه المرحلة الرابعة بهدف الاستفادة من السنة التجريبية الأخيرة لمقتضيات القانون التنظيمي لقانون المالية التي ستدخل حيز التطبيق ابتداء من سنة 2018 خاصة تلك المتعلقة بالهيكلة الميزانياتية المبنية على البرنامج.

[439] – امحمد قزيبر، مرجع سابق، ص. 97.

[440] – المادة 38 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

عبارة عن مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات التابعة لنفس القطاع الوزاري أو المؤسسة، وعليه فالبرامج وزارية ولا يمكن أن تكون بين وزارية. ويكون البرنامج مقرونا بأهداف محددة بدقة وفق غايات ذات منفعة عامة، وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المتوخاة. وتخضع البرامج للتقييم والافتحاص للتحقق من شروط الفعالية والنجاعة والجودة المرتبطة بالإنجازات[441].

وأما المشروع أو العملية فهو عبارة عن مجموعة محددة من الأنشطة والأوراش التي يتم إنجازها بهدف الاستجابة لمجموعة من الاحتياجات المحددة[442]. ويقسم المشروع أو العملية إلى سطور ميزانياتية تبرز الطبيعة الاقتصادية للنفقات المرتبطة بالأنشطة والعمليات المنجزة[443]. وينبغي أن يبقى عدد المشاريع أو العمليات محدودا لتفادي التشتيت المفرط لتبويبات الميزانية.

أما فيما يخص الباب الثاني المتعلق بنفقات الاستثمار، فإنه يخصص لكل قطاع وزاري أو مؤسسة فصل واحد يتضمن طبق القواعد الجديدة برامج منقسمة إلى جهات ومشاريع أو عمليات.

أما الباب الثالث المتعلق بالاعتمادات المفتوحة برسم نفقات الدين العمومي، فيتضمن فصلين تحت تصرف وزارة الاقتصاد والمالية. تدرج في الأول الاعتمادات الضرورية لأداء نفقات فوائد وعمولات الدين العمومي. أما الثاني فيخص الاعتمادات الموجهة لاستهلاك الدين العمومي المتوسط والطويل الأجل.

هكذا، يدخل القانون التنظيمي للمالية الجديد بعدين جديدين وهما البرنامج والمشروع، مما سيمكن من ملاءمة تبويب الميزانية لمتطلبات التدبير المرتكز على النتائج، وتتوزع

---

[441] – الفقرة 1 من المادة 39 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

[442] – الفقرة 1 من المادة 40 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

[443] – الفقرة 1 من المادة 41 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

اعتمادات البرامج والمشاريع بين فصول الميزانية. كما يضيف بعدا جديدا يتمثل في الجهة، ويمنح هذا البعد إطارا مناسبا لتفعيل اللاتركيز الإداري ومواكبة الجهوية الموسعة. وسيمكن هذا الإجراء من قراءة أفضل للمعلومات ذات الصلة بالتوزيع الترابي للاعتمادات المخصصة لكل برنامج، بحيث سيتم إبراز المجهودات المبذولة على صعيد الميزانية بالنسبة لكل جهة من الجهات[444].

وترتيبا على ذلك، يتم تحديد برنامج أي قطاع وزاري أو مؤسسة انطلاقا من استراتيجيته لصياغة الأولويات والأهداف المتوخى تحقيقها، ويجب أن يوفق كل برنامج بين البعد الميزانياتي والذي يرتبط كل برنامج باعتمادات مخصصة لسياسة عمومية محددة؛ وكذلك، البعد التدبيري الذي يروم الإصلاح الميزانياتي أيضا وضع أسس تنظيمية جديدة لقيادة سياسة عمومية أو وظائف المساندة، حيث يحدد كل مسؤول برنامج، بالتشاور مع الهيئات التنفيذية، الإجراءات التدبيرية المزمع اتباعها لتحقيق الأهداف المرتبطة ببرنامجه؛ ثم البعد المرتبط بنجاعة أداء العمل العمومي الذي تمثل البرامج إطار تقديم وقيادة منهجية الأداء الجديدة[445].

وتجدر الإشارة إلى أنه أثناء وضع البرنامج يجب مراعاة مجموعة من المبادئ، تتجلى في كون بنية البرنامج يجب أن تكون متجانسة مع سياسة الوزارة وتعكس اختصاصاتها، وكذلك، ينبغي ضمان استقرار البرنامج حتى في حالة إعادة تشكيل الحكومة، أيضا، يجب أن تشمل البرامج المحددة جميع أنشطة الوزارة، ثم ينبغي أن يوافق الهيكل الإداري للوزارة وأن يمكن من تحديد سلسلة المسؤوليات.

---

444 – جواب وزير الاقتصاد والمالية على تدخلات النواب في إطار المناقشة العامة لمشروع القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية أمام لجنة المالية والتنمية الاقتصادية بمجلس النواب، تقرير لجنة المالية والتنمية الاقتصادية حول مشروع قانون تنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، دورة أبريل 2014، مجلس النواب، ص. 43.

445 – مجلة المالية، وزارة الاقتصاد والمالية، العدد 35، غشت 2019، ص. 9.

ويمكن تحديد نوعين من البرامج على مستوى كل وزارة، برامج السياسات العمومية، وبرامج المساندة والمصالح المتعددة الوظائف[446]. ويجب على كل قطاع وزاري أو مؤسسة أن يتوفر على برنامج واحد للمساندة والمصالح المتعددة الوظائف.

وأثناء وضع البرنامج وجب العمل على حصر مجاله بحيث يشمل الوسائل الضرورية لتحقيق سياسة ما، وتحديد حكامته بتحديد المسؤول عن البرنامج الذي يجب أن يتوفر على سلطة تشمل مجال تدخل البرنامج.

ويمكن أن تتأتى اعتمادات البرنامج من مكون ميزانياتي واحد، أو مكونين أو ثلاث مكونات ميزانياتية، الميزانية العامة، مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، والحسابات المرصدة لأمور خصوصية.

إن اعتماد الميزانية المهيكلة حول البرامج مكن من تبسيط البنية الميزانياتية، حيث انتقلت من ميزانية مهيكلة سنة 2013 حول 232 مادة برسم فصول المعدات والنفقات المختلفة و252 برسم فصول الاستثمار، إلى ميزانية مهيكلة سنة 2018 حول 130 برنامج ميزانياتي برسم فصول المعدات والنفقات وكذا فصول الاستثمار، منتقلة بالتالي من معدل خمسة مواد ميزانياتية لكل قطاع وزاري أو مؤسسة إلى ثلاثة برامج ميزانياتية لكل قطاع وزاري أو مؤسسة[447].

وانطلاقا مما سبق، قد استبعد القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 لقانون المالية استنساخ النموذج الفرنسي وذلك لطرحه عدة إشكالات منها أن هذا التبويب يعتبر البرنامج

---

446 – تغطي وظائف المساندة في معظم الحالات خدمات غير قابلة للتقسيم، والتي تتعلق بالوظائف الاستراتيجية مثل وظائف إعداد السياسات، التقنين، الدراسات، المراقبة، إلخ. ووظائف تدبير الوسائل، ونخص بالذكر، تدبير الموارد البشرية، التدبير العقاري، التدبير المعلوماتي، اللوجستيك، التكوين، التواصل، إلخ. وتعكس المصالح المتعددة الوظائف عدم قابلية تقسيم بعض الموارد بما فيها الموارد البشرية بين البرامج، وتتعلق أساسا بالوظائف التي تقوم بتنفيذ عدة سياسات عمومية مرتبطة ببرامج سياسات عمومية منفصلة.

447 – مذكرة تقديم مشروع القانون المالية لسنة 2019، وزارة الاقتصاد والمالية، ص. 108.

كوحدة لتخصيص الميزانية. ولا يقدم للبرلمان توزيع اعتمادات البرامج بين التدخلات المكونة لها وكذا بين الأبواب إلا على وجه الاستئناس والإخبار. وإذا كان المشرع الفرنسي يكتفي بالمعلومة المتعلقة بالمهام والبرامج فإنه أخذ بعين الاعتبار جودة التسيير وكذا القدرات التدبيرية للقطاعات الوزارية ودرجة نضجها.

وعليه، فإن اعتماد هذا النموذج الذي يعتبر البرنامج كوحدة لتخصيص الميزانية في المغرب، سيطرح بالإضافة إلى الصعوبات التقنية لتطبيقه، صعوبات في التحكم في النفقات ومخاطر سوء صرف الموارد العمومية وتوجيهها نحو تضخيم نفقات التسيير ونمط عيش الإدارة.

إن التجربة الفرنسية بينت أن هيكلة الميزانية حول المهام بعيدة عن الاستجابة لمتطلبات التنسيق بين السياسات الوزارية وتجاوز اختلالات تداخل القطاعات فيما بينها، حيث يتم تشكيل المهام فقط من تجميع لبرامج مصممة ومعدة سلفا من طرف الوزارات المعنية، وهي بذلك لا تمثل أبدا سياسة عمومية متكاملة وقائمة بذاتها، والمهام معرضة للتغييرات التي تطرأ على البرامج الوزارية وتطور المنظومات الوزارية وتغير أهدافها، كما تبين أن تمثيل كثير من السياسات الوزارية يستلزم خلق برامج انطلاقا من أجزاء صغيرة من اعتمادات قطاعات وزارية عديدة الشيء الذي سيبعثر ميزانيات هذه الوزارات[448].

وبصفة عامة، سيسمح الانتقال من مقاربة معيارية للنفقات إلى ميزانية مقدمة على أساس البرامج بتفعيل منطق الفعالية والنجاعة في برمجة وتنفيذ الميزانية، حيث يتم ربط كل برنامج بأهداف محددة يتم قياسها عبر مؤشرات مرقمة تمكن من قياس النتائج المحققة ومقارنتها

[448] – التقرير الجوابي على مذكرات الفرق والمجموعة النيابية بخصوص مسودة مشروع القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13، ص ص. 16-17.

بالأهداف. الشيء الذي سيمكن من قراءة أفضل للخيارات الميزانياتية والأولويات العمومية وتوجيه أمثل للموارد.

الفقرة الثانية: وضع الميزانيات على أساس الأهداف ومؤشرات حسن الأداء

تقتضي النجاعة الميزانياتية وضع أهداف قابلة للتحقق ومؤشرات واضحة للتقييم وتحديد المسؤوليات على مستوى تنفيذ البرامج والمشاريع التي تندرج في إطار قوانين المالية. وينبغي أن ترتكز هذه الأهداف والمؤشرات على ثلاثة محاور أساسية تتمثل في الفعالية الاجتماعية والاقتصادية للبرامج، وفي جودة الخدمات المقدمة، وكذا مردودية وإنتاجية البرامج والمشاريع. وتحقيق الأهداف لا يعني بلوغ نسب استهلاك للموارد المرصودة، بقدر ما يعني تحسين أداء الخدمات من خلال الاستعمال الأمثل لهذه الموارد.

وهكذا، لتحسين فعالية تنفيذ ميزانية الدولة، يتم بالنسبة لكل برنامج، تحديد منهجية أداء تشمل استراتيجية البرنامج وأهداف الأداء التي تنبثق من هذه الاستراتيجية وكذلك مؤشرات الأداء بالأرقام التي تمكن من قياس مدى تحقيق الأهداف[449]. وقد تمخض عن متطلب الفعالية هذا ظهور وظيفة إدارية جديدة وفاعل جديد يضطلع بتحديد الأهداف والمؤشرات، وهو مسؤول البرنامج الذي يتم تعيينه على مستوى القطاع الوزاري أو المؤسسة لتولي تتبع تنفيذه[450].

ويتجلى قياس النجاعة عبر الأهداف المحددة[451] مسبقا بالنسبة لكل برنامج فيما يخص الأداء الاقتصادي والاجتماعي والفعالية وجودة الخدمة. ويقاس مدى بلوغ الأهداف بمؤشرات للنجاعة والتي تأخذ بعين الاعتبار المنجزات السابقة، التوقع الخاص بالسنة الموالية

449 – مجلة المالية، وزارة الاقتصاد والمالية، العدد 35، غشت 2019، ص. 9.

450 – الفقرة 2 من المادة 39 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

451 – يعرف الهدف بكونه الغاية التي يراد تحقيقها خلال فترة محددة من خلال إنجاز البرامج.

والقيمة المستهدفة لهذه المؤشرات على المتوسط. وفيما يتعلق بالاستراتيجية الخاصة لكل برنامج، فإنها تقدم على شكل ملخص مع هيكلة الأهداف حول بعض التوجهات[452].

ويتم تضمين عناصر منهجية الأداء في مشاريع نجاعة الأداء المعدة من طرف القطاعات الوزارية والمقدمة للبرلمان رفقة مشاريع ميزانياتها. بينما يتم تقديم حصيلة نجاعة الأداء على مستوى تقارير نجاعة الأداء التي تقدم على الخصوص تفسير الفوارق المحتملة المسجلة بين الإنجازات والتوقعات الأولية.

ويجب أن يستجيب اختيار أهداف البرنامج لبعض القواعد، وهي أن يكون عددها محدودا، وأن تمثل الجوانب الأساسية للبرنامج، وأن تصاغ بشكل واضح، بسيط، دقيق وعملي، ويجب أن تمكن من تحسين فعالية النفقة العمومية، وأن تكون قابلة للقياس بواسطة مؤشرات الأداء والمحددة على أساس توقعات وقيم مستهدفة[453].

علاوة على ذلك، عرف القانون التنظيمي لقانون المالية الجديد نجاعة الأداء العمومية بكونها تحقيق لأهداف محددة سابقا من حيث الفعالية السوسيواقتصادية والنجاعة وجودة الخدمة. ففيما يخص أهداف الفعالية السوسيواقتصادية فهي تعكس البحث عن الصالح العام، وتركز على الأثار المنتظرة للسياسات العمومية، كما تعبر عن النفع المرتقب من عمل الدولة للمواطن من حيث تغيير الواقع الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والثقافي والصحي الذي يعيش فيه[454].

أما أهداف النجاعة فتمكن من ترشيد استعمال الوسائل المتاحة، من خلال ربط الإنتاج المحصل عليه بالموارد المستهلكة. هذه الأهداف تمكن من إبراز بالنسبة لمستوى معين من

---

[452] – التقرير الاقتصادي والمالي، مشروع قانون المالية لسنة 2017، ص. 124.

[453] – Guide de la performance, Ministère de l'Economie et des Finances, p.p. 25-26.

[454] – Ibid, p. 26.

استهلاك الموارد، مدى التحسن الذي عرفته إنتاجية الإدارة ومدى تقليص الوسائل المستعملة بالنسبة لمستوى معين من الإنتاج[455].

في حين تعكس أهداف جودة الخدمة معايير الجودة المستهدفة من العمل العمومي في المجال المرتبط بالبرنامج. وتعبر عن الجودة المرتقبة للخدمة المقدمة للمستخدم بمعنى آخر، قدرة الخدمة عن إرضاء المستفيد[456].

ويقرن بكل هدف مؤشر أو مؤشرات رقمية تمكن من تقييم نتائج البرنامج، ويمكن تعريف المؤشر بأنه كل قيمة تقيس تحقيق الهدف بشكل موضوعي. إنه أداة لقياس النجاعة والنتائج. وبالنظر إلى كلفتها والجهد المطلوب لتهييئها، ومستوى التأهيل الضروري لجمعها وتحليلها، فإنها تعتبر الحلقة الأصعب في مسلسل تحديث التدبير العمومي الرامي إلى تأسيس ثقافة تدبيرية ترجح منطق النجاعة على منطق الضبط، وبعبارة أخرى تأسيس ثقافة تثمن قيم الفاعلية، الاقتصاد والفعالية بدل قيم استهلاك الموارد[457].

ويتمتع كل مؤشر بمجموعة من الخصائص أهمها أن يكون متجانسا مع الهدف دالا بوضوح على تحقيقه، من أجل التمكن من قياس حسن الأداء؛ وأن يعكس مضمون النتيجة المنتظرة من البرنامج، على أنه يجب تجنب المؤشرات المبهمة التي توصل إلى نتائج هامشية غير أساسية لا تمت بصلة بالأهداف الموضوعة لقياس الأداء أو تلك التي يكون لها نتائج عكسية تسهم في تضليل الإدارة والجهات الرقابية ولا تساعد على تحسين الأوضاع التي تستهدفها عملية قياس الأداء؛ ثم أن يسمح للإدارة بتكوين رأي واضح وصحيح حول مدى إنجاز الأهداف المحددة لكل برنامج[458].

وينبغي أن تكون مؤشرات الأداء وجيهة، بمعنى أن يكون هناك رابط منطقي بينها وبين الأهداف المسطرة، وأن تمكن من صياغة حكم حول مدى إنجاز الأهداف المتوخاة، كما أنه

---

455 – Guide de la performance, op. cit., p. 27.

456 – Ibid., p. 27.

457 – فؤاد بلحسن: "التدبير التعاقدي بين الإدارات المركزية والمديريات غير الممركزة بالمغرب"، مرجع سابق، ص. 125.

458 – علي مزون، مرجع سابق، ص. 201.

يجب أن تمثل جانبا مهما من النتيجة المنتظرة. أيضا، ينبغي أن تكون مفهومة، واضحة، قابلة للتفسير، منتقاة ومبررة. وكذا، موثوق منها، أي قوية، ومرفقة بالوثائق الضرورية[459].

وعلى غرار التصنيف المرتبط بالأهداف، تتبع المؤشرات نفس التصنيف، مؤشرات النجاعة، ومؤشرات جودة الخدمة، ومؤشرات الفعالية السوسيواقتصادية[460]، فبالنسبة لمؤشرات النجاعة، يمكن تركيب مؤشرات الوسائل والمنتجات من تقييم النجاعة في سير الأنشطة. ويمكن التعبير عن مؤشر النجاعة بكونه الرابط بين النتائج (المنتجات أو الآثار) وبين الوسائل التي تمت تعبئتها؛

أما بالسبة لمؤشرات جودة الخدمة فتهتم بجودة المنتجات، يمكن أن تهم المستخدم الخارجي (مستخدم خدمة عمومية) أو المستخدم الداخلي (هيكلة برنامج السياسة العمومية بواسطة خدمات برنامج مساندة). ويمكن أن تشمل هذه المؤشرات مدى رضى المستخدمين، عن الآجال؛

في حين تمثل مؤشرات الفعالية السوسيواقتصادية الرابط بين الآثار المحصل عليها والأهداف المتوخاة تدل هذه المؤشرات عن تغيرات في الواقع الاقتصادي والاجتماعي والصحي، الذي يعيش فيه المواطنون.

يتضح من خلال ما سبق، أن القانون التنظيمي للمالية الجديد شدد على أن عملية إعادة هيكلة الميزانية يجب أن تستهدف توجيه قانون المالية للسنة نحو بلوغ نتائج قابلة للقياس، تستجيب لأهداف محددة سلفا وتشكل مبررا كافيا للاعتمادات المالية المخصصة في إطار القانون المالي السنوي.

459 – Guide de la performance, op. cit., p. 35.

460 – Ibid., p. 39.

ومن تم، فإن تحسين فعالية النفقة العمومية مرتبط بمأسسة وتكريس مجموعة من المبادئ والقواعد الميزانياتية التي تمكن من التحكم في النفقة وتقوية شفافية الميزانية ودعم المراقبة والتقييم والمحاسبة.

المطلب الثاني: حرية التدبير وضرورة المساءلة عن الأداء

جاء دستور 2011 بمجموعة من المقتضيات والمرتكزات المتعلقة بالمالية العامة، والتي تم تكريسها كمبادئ ملزمة لباقي قواعد التدبير المالي العمومي، وتتمثل هذه المرتكزات في مجموعة من المبادئ المؤسسة للتدبير المالي والإداري والمحاسبي في مجال تنفيذ ميزانية الدولة. وفي هذا الإطار سيتم منح المدبرين مزيدا من المسؤولية، وسيوسع هامش تصرفهم وستوضع مساطر مبسطة لتمكينهم من إعادة توزيع الاعتمادات الممنوحة لهم.

وفي مقابل حرية التصرف هذه التي منحت للمدبرين، يتطلب ربط البرامج بأهداف واضحة يتحمل المدبرون مسؤولية تحقيقها، وترفق هذه الأهداف بمؤشرات مرقمة لقياس النتائج، بغية قياس فعالية ونجاعة النفقات العمومية وتقييم المنجزات المحصل عليها[461].

وبذلك، أسس القانون التنظيمي للمالية لثقافة تدبيرية جديدة ترتكز على منطق ميزانية النتائج التي تعنى بنجاعة الإنفاق العمومي، ولتحقيق ذلك يعتمد على توسيع صلاحية المدبرين **(الفرع الأول)** مقرونة بالمساءلة والمحاسبة **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: منح مزيد من المسؤولية للمدبرين

من أجل ترسيخ المقاربة الجديدة المرتكزة على نجاعة الأداء، عمل القانون التنظيمي للمالية على توسيع صلاحيات الآمرين بالصرف في استعمال الاعتمادات الموضوعة رهن إشارتهم **(الفقرة الأولى)**، وإعادة انتشار المناصب المالية **(الفقرة الثانية)**.

461 – عبد الكريم النوحي: "مرتكزات إصلاح القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية"، مرجع سابق، ص. 241.

الفقرة الأولى: توسيع مجال التصرف في تدبير الاعتمادات

تتجه الأنظمة المالية الحديثة إلى توسيع نطاق تحويل الاعتمادات ومنح الآمرين بالصرف المزيد من الحرية في تدبيرها واستعمالها حسب ما تقتضيه الأهداف المسطرة ومتطلبات النجاعة والفعالية في الأداء.

وفي هذا الاتجاه، عمل المشرع التنظيمي على منح صلاحيات مهمة للآمرين بالصرف في المجال المالي حيث يمكن لهم القيام بتحويلات للاعتمادات داخل نفس البرنامج، وما بين البرامج داخل نفس الفصل، وفق شروط وكيفيات محددة.

وهكذا يمنح المشرع إمكانيتين للتحويل، الأولى تتجلى في تحويل الاعتمادات من برنامج إلى آخر، أما الثانية تتمثل في تحويل الاعتمادات داخل نفس البرنامج، أي ما بين مشروع ومشروع أو ما بين سطور نفس المشروع[462].

ففيما يخص التحويل من برنامج إلى آخر داخل نفس الفصل يعهد للوزير المكلف بالمالية، بناء على طلب من الآمرين بالصرف المعنيين، أن يأذن بموجب مقرر بالقيام بهذا التحويل، ولا يمكن أن يفوق مجموع الاعتمادات التي كانت موضوع تحويل خلال نفس السنة، بالنسبة لكل برنامج من البرامج المعنية، سقف 10 في المائة من المخصصات الأولية المفتوحة بموجب قانون المالية بالنسبة لفصل المعدات والنفقات المختلفة وفصل الاستثمار من الميزانية العامة[463].

ولا يطبق هذا السقف على تحويل الاعتمادات بين برامج فصل الموظفين والأعوان، إلا أنه يطبق على التحويلات بين كل برنامج من برامج الفصول المتعلقة بنفقات الاستغلال

---

462 – رشيد المساوي، مرجع سابق، ص. 55.

463 – الفقرة الأولى من المادة 23 من المرسوم رقم 2.15.426 الصادر في 15 يوليوز 2015 المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية.

وبنفقات الاستثمار لمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة وبين كل برنامج من برامج الحسابات المرصدة لأمور خصوصية.

وكذلك يمكن للوزير المكلف بالمالية، وبناء على اقتراح من الآمرين بالصرف المعنيين، أن يأذن بموجب مقرر للآمرين بالصرف وللآمرين بالصرف المساعدين، القيام بتحويلات للاعتمادات بين الجهات داخل نفس البرنامج[464].

كما يمكن أن تغير بمقرر للآمر بالصرف المعني أو للآمر بالصرف المساعد التابع له المخصصات المدرجة في المشاريع المرتبطة بنفس البرنامج وبنفس الجهة، وكذا المخصصات المدرجة في السطور بنفس المشروع باستثناء بعض النفقات التي تحدد لائحتها بقرار مشترك للوزير المكلف بالمالية والوزير المعني. ويجب على الآمرين بالصرف والآمرين بالصرف المساعدين التابعين لهم موافاة مصالح الوزارة المكلفة بالمالية بقائمة التحويلات المنجزة خلال العشرة أيام التي تلي نهاية كل ثلاثة أشهر[465].

إن المرونة التي يتوفر عليها الآمرون بالصرف في تدبير الاعتمادات الموضوعة رهن إشارتهم، يقابلها التزامهم بإنجاز الأهداف المحددة وتقديم الحساب حول النتائج المحققة. وترتيبا على ذلك، ترتبط مسؤولية الآمرين بالصرف بالاختيارات الاستراتيجية عند اقتراح البرامج، والتي تترجمها الأهداف المرسومة لكل برنامج وكذا مؤشرات إنجاز البرنامج، وبذلك يتم الانتقال من مسؤولية تقوم على أساس احترام القواعد والمساطر القانونية إلى مسؤولية تقوم على نجاعة التدبير العمومي[466].

ومن هذا المنطلق، سيكون لزاما على كل قطاع وزاري إدراج الأهداف والمؤشرات المرتبطة بها في تقرير قبلي يدعى "المشروع السنوي للأداء المالي للوزارة يصحب الميزانية

464 – الفقرة الرابعة من المادة 23 من المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية.

465 – الفقرة الخامسة من المادة 23 من المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية.

466 – صباح ياسين، مرجع سابق، ص. 293.

الوزارية المقدمة للنقاش في البرلمان. ويوفر هذا التقرير معطيات حول الاستراتيجيات والبرامج والأهداف ومؤشرات حسن الأداء الخاصة بالسنة المالية الموالية.

كما يتوجب على كل القطاعات الوزارية إعداد "تقرير سنوي للأداء" يرافق مشروع قانون التصفية، ويبين هذا التقرير بالنسبة لكل برنامج وزاري، المنجزات المحققة مقارنة مع الأهداف التي تم تحديدها سابقا في مشروع حسن الأداء. وستقوم الوزارة المكلفة بالمالية بتجميع وتركيب مختلف تقارير حسن الأداء التي تم إعدادها من طرف القطاعات الوزارية في التقرير السنوي لحسن الأداء.

ومن أجل تفعيل المحاسبة وتقييم المنجزات على ضوء أهداف النجاعة والفعالية، ستخضع جميع القطاعات الوزارية كل ثلاث سنوات على الأقل لافتحاص نجاعة أدائها من طرف المفتشية العامة للمالية وستقدم تقارير هذه الافتحاصات للبرلمان صحبة مشروع قانون التصفية. ويعطي تقرير افتحاص نجاعة الأداء تقييما موضوعيا لنظام المراقبة الداخلية والبرامج والمؤشرات والتفسيرات المقدمة من طرق الوزارات للنتائج المحققة.

وفي هذا الإطار، يمكن التساؤل عن قدرات المفتشية العامة للمالية في ظل محدودية النص القانوني المنظم لها المتقادم، زيادة على قلة أطر هذا الجهاز وتعدد وكثرة الوحدات الإدارية المعنية بموضوع الافتحاص كل ثلاث سنوات[467].

الفقرة الثانية: إعادة انتشار المناصب المالية

لم يقدم المشرع سواء في النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية أو في القوانين التنظيمية لقانون المالية أو في المراسيم التطبيقية لها، تعريفا للمنصب المالي. وعموما يمكن تعريفه بأنه اعتماد مالي يحدثه البرلمان بمقتضى قانون المالية في إطار نفقات التسيير الخاصة

[467] – المصطفى الكباص، مرجع سابق، ص. 32.

بالموظفين والأعوان، ويستمر هذا المنصب المالي في الوجود من قانون مالي إلى أخر إلى أن يتم حذفه وفق ما تقرره قوانين المالية[468].

وينظم عملية إعادة انتشار المناصب المالية القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، وكذا المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية الصادر في 15 يوليوز 2015. وفي هذا الإطار، تنص المادة 61 من القانون التنظيمي السالف الذكر على أنه: "لا يمكن إحداث مناصب مالية أو حذفها أو توزيعها ما بين القطاعات الوزارية أو المؤسسات إلا بموجب قانون المالي.

يمكن أن يتم تحويل المناصب المالية خلال السنة وفق الإجراءات المحددة بنص تنظيمي.

لا يمكن القيام خلال السنة بإعادة انتشار المناصب المالية إلا داخل نفس الفصل المخصص للموظفين والأعوان بالنسبة لكل قطاع وزاري أو مؤسسة معنية.

يمكن القيام بإعادة انتشار المناصب المالية ما بين الفصول المخصصة للموظفين والأعوان بموجب قانون المالية".

ويظهر من خلال هذه المادة أنه لا يمكن القيام خلال السنة بإعادة انتشار المناصب المالية إلا داخل نفس الفصل المخصص للموظفين والأعوان بالنسبة لكل قطاع وزاري أو مؤسسة معنية، في حين يمكن القيام بإعادة انتشار المناصب المالية ما بين الفصول المخصصة للموظفين والأعوان بموجب قانون المالية.

وتجدر الإشارة إلى أن القانون التنظيمي لقانون المالية السابق رقم 7.98 قد أتاح هذه الإمكانية في المادة 44 منه، لكنه لم يفرق بين إعادة انتشار المناصب المالية داخل نفس

---

[468] – المكي السراجي: "حركات المناصب المالية في ضوء القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 142، شتنبر– أكتوبر 2018، ص. 55.

الفصل وما بين الفصول. لذلك اشترط المجلس الدستوري بخصوص الإقرار بدستورية هذه المادة أن تتم إعادة انتشار المناصب المالية داخل نفس الفصل أي داخل ميزانية التسيير الخاصة بنفقات الموظفين للقطاع الحكومي المعني ولا ينبغي أن تتم هذه العمليات ما بين الفصول[469].

وهو الشرط الذي منع بموجبه إعادة انتشار المناصب المالية ما بين الفصول أي ما بين مختلف القطاعات الحكومية والمؤسسات. لأن البرلمان عندما صوت على قانون المالية الذي يتضمن المناصب المالية المحدثة فقد صوت على هذه المناصب وهي موزعة على الوزارات والمؤسسات. وبالتالي لا بد من احترام إرادة البرلمان في هذا التوزيع[470].

وبالرجوع إلى المادة 20 من المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية لسنة 2015 فقد أقرت الإجراءات الواجبة الإتباع بخصوص إعادة انتشار المناصب المالية داخل نفس الفصل، حيث نصت على أنه: "يمكن خلال السنة المالية إجراء عملية إعادة انتشار المناصب المالية داخل نفس الفصل بمقرر للآمر بالصرف المعني".

وعليه، تتوخى عملية إعادة انتشار المناصب المالية تمكين بعض البنيات الإدارية داخل نفس القطاع الحكومي والتي تعاني من خصاص في المناصب المالية، من الاستفادة من المناصب المالية التي بحوزة بنيات إدارية أخرى. بحيث تكون حاجة هذه البنيات من هذه المناصب أكبر من حاجة بنيات إدارية أخرى، وأيضا بين المصالح المركزية والمصالح اللاممركزة. وهذه العملية تتم داخل نفس القطاع الحكومي، أي داخل نفس الفصل[471].

إن عملية إعادة انتشار المناصب المالية داخل نفس الفصل تهدف إلى تمكين الإدارة من إعادة توزيع موظفيها على مختلف بنياتها الداخلية المركزية والخارجية اللاممركزة التي تتكون منها حسب احتياجاتها ودرجة الخصاص المسجل في مواردها البشرية.

---

469 – قرار المجلس الدستوري رقم 250.98 بتاريخ 24 أكتوبر 1998.

470 – المكي السراجي، مرجع سابق، ص. 67.

471 – نفس المرجع، ص. 68.

أما فيما يخص إعادة انتشار المناصب المالية ما بين الفصول، والذي يقصد به نقل الموظفين بين مختلف قطاعات ومؤسسات الدولة، فيستدعي توافر مجموعة من الشروط، أولهما أن يتم ذلك بموجب قانون المالية[472]، وبالتالي فبعد أن أعطى القانون التنظيمي لقانون المالية للبرلمان الاختصاص في مجال توزيع المناصب المالية المحدثة ها هو يعطيه الاختصاص في مجال إعادة توزيعها على مختلف قطاعات ومؤسسات الدولة. ثانيهما أن يأتي المقترح من خلال مقرر مشترك للوزراء المعنيين. ثالثهم لا تصبح فعلية إلا بعد دخول قانون المالية للسنة الموالية حيز التنفيذ. رابعهم توجيه هذه المقررات إلى الوزارة المكلفة بالمالية قبل فاتح يوليوز من كل سنة[473].

وتهدف عملية إعادة انتشار المناصب المالية ما بين الفصول إلى التحكم في كتلة الأجور وترشيد استعمال المناصب المالية من خلال عدم إحداث مناصب مالية جديدة والاستفادة من تلك الموجودة والمتوفرة في وزارات ومؤسسات أخرى ليست بحاجة إلى الموظفين الذين يشغلونها أو تعرف فائضا في مواردها البشرية.

الفرع الثاني: ترسيخ مسؤولية المدبرين

لقد اعتمدت المقاربة الجديدة للتدبير بالنتائج ونجاعة الأداء التي جاء بها القانون التنظيمي على مراقبة الأداء، وهذا ما سيسمح للانتقال من التركيز على المراقبة المسبقة المبنية على المشروعية إلى الاهتمام بمراقبة نجاعة الأداء، وهذا ما سيغير حتى في مفهوم المساءلة والمحاسبة الذي ينبغي أن ينتقل من مجرد التركيز على احترام النصوص التشريعية والتنظيمية إلى المحاسبة على نجاعة الأداء.

وعليه، منح القانون التنظيمي للمالية 130.13 حرية الفعل للمسؤولين عن البرامج ولمن سيتم التفويض لهم بصرف الاعتمادات، وإن منح مزيد من الحرية لهؤلاء المدبرين تقابله تحمل المسؤولية عن النتائج المحصل عليها. ومن هنا يؤسس المشرع التنظيمي لمسؤولية

---

472 – الفقرة الأخيرة من المادة 61 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

473 – الفقرة الأخيرة من المادة 20 من المرسوم رقم 2.15.426 الصادر في 15 يوليوز 2015 المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية.

مرتبطة بالتدبير وفعاليته ونتائجه. وبإقرار مسؤولية التدبير **(الفقرة الأولى)** سيدفع المشرع إلى إعادة النظر في المسؤولية المالية **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: مفهوم المسؤولية التدبيرية

تعتمد المسؤولية التدبيرية عند المسؤول نفسه على تجميع لأهداف ونتائج وإمكانات هي عبارة عن اعتمادات مالية وموارد بشرية، وحرية في استعمال هذه الموارد. وفي المقابل فإن هذا المسؤول يتحمل مسؤولية النتائج[474].

لقد أسس القانون التنظيمي للمالية 130.13 لمنظومة تقديم الحساب عن التدبير، حيث خلق فاعلين جدد في نظام الميزانية هم المسؤولين عن البرنامج[475]، ويتم تصنيف المسؤولين عن البرنامج كمدراء مركزيين أو كتاب عامين للوزارات[476]. وتم فتح إمكانية تعيين مسؤول واحد عن أكثر من برنامج، خصوصا أن بعض البرامج يمكن أن تضم أكثر من مديرية.

ولم يفصل القانون التنظيمي للمالية في كيفية تعيين المسؤولين عن البرامج، حيث جعل عملية التعيين من اختصاص الجهاز التنفيذي. فكل وزير يبقى مسؤولا عن تعيين المسؤول في إطار السلطة الرئاسية والسلطة التقديرية الممنوحة له.

ويعتبر المسؤول عن البرنامج المسؤول الثاني بعد الوزير فيما يتعلق بتنفيذ الميزانية وتنزيل الإصلاح. ما دفع الوزير المنتدب المكلف بالإصلاح الميزانياتي في فرنسا إلى القول بأن المسؤول عن البرنامج هو الحجر الأساس للإصلاح الميزانياتي في فرنسا[477].

وقد اعتمد القانون التنظيمي للمالية على مفهوم حرية الفعل بالنسبة إلى المدبرين والمسؤولية عن النتائج، حيث تطبق المسؤولية التدبيرية انطلاقا من النتائج المحصل عليها،

---

474 – المنتصر السويني: "الدستور المالي والنموذج التدبيري الجديد بالمغرب"، مرجع سابق، ص. 206.

475 – الفصل 39 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

476 – منشور رئيس الحكومة رقم 2014/6 بتاريخ 12 يونيو 2014.

477 – المنتصر السويني: "الدستور المالي والنموذج التدبيري الجديد بالمغرب"، مرجع سابق، ص. 206.

فعلى مستوى كل برنامج هناك أهداف يجب الوصول إليها، وفي النهاية هناك فارق بين الأهداف المرسومة والنتائج المحققة. هذا الفارق قد يكون إيجابيا أو سلبيا. ومن المفروض إقرار المسؤولية عن ذلك[478].

وتشمل المسؤولية التدبيرية أربع مجالات[479]: الأول مجال المسؤولية عن القواعد التي تنظم الفعل الإداري، وهي تخص عدم احترام النصوص المتعلقة بقواعد استعمال الأموال العمومية. أما المجال الثاني فيشمل المسؤولية عن حسن التدبير المالي، وهي ناتجة عن توسيع هامش التحرك بالنسبة للمدبرين.

ويتجسد المجال الثالث من المسؤولية من خلال المسؤولية عن النتائج، ويشكل المستجد الأساسي في القانون التنظيمي للمالية، وهو يقاس من خلال الأهداف والنتائج المحققة من خلال المشروع السنوي لنجاعة الأداء. أما المجال الرابع من المسؤولية فهو يتعلق بتقديم الحساب.

وهكذا يتضح أن المسؤول عن البرنامج هو أساس المسؤولية التدبيرية عن النتائج وحسن تنفيذ الميزانية وبلوغ الأهداف وتحقيق مؤشرات جيدة.

الفقرة الثانية: تفعيل مسؤولية المدبرين

عمل القانون التنظيمي للمالية الجديد على تبني إجراءات تستهدف تعزيز فعالية ونجاعة وانسجام السياسات العمومية وتحسين جودة الخدمة العمومية المقدمة للمواطن والتحكم في النفقة المرتبطة بها.

---

478 – BARILARI (A): “Vers la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics, dossier finances publiques et responsabilité l’autre réforme”, AJDA, n°13, 2005, p.698.

479 – المنتصر السويني، مرجع سابق، ص. 212.

وترتكز نجاعة الأداء على ثلاثة مرتكزات محددة في منشور رئيس الحكومة وهي الفعالية وجودة الخدمة ثم الشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة، من خلال تقوية نجاعة أداء التدبير العمومي وتعزيز المبادئ والقواعد المالية وتقوية شفافية المالية العمومية[480].

ويتحدث منشور رئيس الحكومة عن الفعالية وجودة الخدمة والنجاعة. فبالنسبة إلى الفعالية فهي تهدف إلى تحسين الواقع الاقتصادي والاجتماعي الذي يعيش فيه المواطنون. أما النجاعة فتستهدف تحسين جودة الخدمات المقدمة للمستفيد منها وقدرتها على إرضاء المواطن. وتشتمل كذلك على أهداف تمكن من ترشيد استعمال الوسائل المتاحة، من خلال ربط الإنتاج المحصل عليه بالموارد المستهلكة. وهذه الأهداف يجب أن تمكن من إبراز مدى التحسن الذي عرفته إنتاجية الإدارة ومدى تقليص الوسائل المستعملة بالنسبة إلى مستوى معين من الإنتاج[481].

لقد عمل القانون التنظيمي للمالية على تحديث التدبير ومنح الحرية للفاعلين مقابل تقديم الحساب. وبناء عليه، فإن المسؤولية المالية للمدبرين الماليين والمعتمدة بالأساس على رقابة المشروعية، هي في حاجة إلى تحديث جذري.

إن مرتكزات الإصلاح الميزانياتي تروم تحديث التدبير العمومي، وتحقيق النتائج والأهداف وتحمل المسؤولية عن النتائج. هذه التغييرات تجعل من النظام الحالي للمسؤولية نظام متجاوز وغير قادر على مسايرة التحديث ومن المفترض العمل على تغييره وتحديثه.

وفي هذا الجانب، فإنه يجب إعادة النظر في دور المجلس الأعلى للحسابات، خصوصا فيما يتعلق إقرار المسؤولية المالية لكل مسؤول عن تدبير البرنامج، وإعادة تحديد دور القاضي المالي. حيث لم يعد القانون التنظيمي للمالية، من خلال تنصيصه على البرنامج والمسؤول

---

480 – منشور رئيس الحكومة رقم 2014/06، بتاريخ 12 يونيو 2014

481 – المنتصر السويني: "الدستور المالي والنموذج التدبيري الجديد بالمغرب"، مرجع سابق، ص. 165.

عن البرنامج، يركز على فقط على مؤسسة الآمر بالصرف، بل عمل على التركيز على أكثر على المسؤول عن البرنامج.

ويقوم المجلس الأعلى للحسابات في المغرب بدور الرقابة القضائية ودور الرقابة غير القضائية. وفي ما يتعلق بالمراقبة غير القضائية يمكن التمييز بين مراقبة التدبير والمساعدة المقدمة للبرلمان والحكومة. أما في ما يخص المراقبة القضائية فيتم التمييز بين المراقبة المتعلقة بمسك الحسابات والتي يتعين إعادة النظر فيها، من خلال تجاوز هذه المراقبة، في أفق مراقبة كيفية تصرف المحاسبين.

لذلك فإن المتغيرات التي جاء بها القانون التنظيمي للمالية 130.13 تجعل الاختصاص الحالي للمجلس الأعلى للحسابات غير متوافق مع هذه التغييرات، أمام تنوع الفاعلين في تنفيذ الميزانية، وأمام بروز آليات جديدة للتدبير[482].

المبحث الثاني: ترسيخ شفافية التدبير المالي العمومي

يمر نظام المالية العمومية على المستوى الدولي بمرحلة تحول بفضل وجود مسار تفسيري لثقافتين، ثقافة القطاع العام التقليدي من جهة، وثقافة المقاولة من جهة ثانية. ونتيجة هذا التفسير هو بروز منطق المقاولة لدى القطاع العام، بمعنى محاولة التوفيق بين المنطق القانوني والمنطق التدبيري من جهة أولى وإشكالية قديمة تتمثل في مراقبة المشروعية وميزانية الوسائل من جهة أخرى. وعليه يمكن القول بأنه لا يوجد تعارض بين المنطق القانوني والمنطق التدبيري إذ أن هدفهما معا هو أن قبول الضريبة والإسهام فيها أو استثمارها، يجب أن يستعمل بنفعية ونجاعة[483].

---

[482] – المنتصر السويني: "الدستور المالي والنموذج التدبيري الجديد بالمغرب"، مرجع سابق، ص. 224.

[483] – الحسين شكراني: "الوجيز في المالية العامة دراسة معيارية"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2019 ص. 72.

وفي إطار تقوية شفافية المالية العمومية، نصت المادة 31 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية على اعتماد المحاسبة العامة والمحاسبة التحليلية إلى جانب المحاسبة الميزانياتية، وسيمكن هذا الإصلاح من حصر مجموع أنشطة الدولة وممتلكاتها وتتبع أفضل للتكلفة الإجمالية للخدمات المقدمة وللمشاريع المبرمجة وإنتاج معلومات محاسبية موحدة وصادقة.

ولمسايرة تدبير الميزانية بالنتائج يفترض اعتماد المحاسبة التحليلية ضمانا لشفافية الميزانية، وإعطاء معلومات كافية حول سير العمليات المالية، مما يتيح مقروئية أحسن لوثائق الميزانية، وسهولة الولوج إلى المعلومة من كل الأطراف المتدخلة في التدبير المالي. وذلك يتيح إمكانية اتخاذ القرارات التدبيرية الملائمة لتحقيق المردودية والفاعلية واقتصاد الموارد، والتي أصبحت ضرورة آنية، نظرا للتحديات التي يواجهها القطاع العام، والتي فرضها تزايد المطالب على جميع الأصعدة.

ويشكل مبدأ صدق الميزانية والمحاسبة من المبادئ المستحدثة في العديد من التشريعات على المستوى العالمي، وقد ازدادت أهمية هذا المبدأ على مستوى كوني نتيجة تطور أجهزة وآليات التوقع والتقدير، وهو تطبيق لحسن النية في مجال قواعد ومساطر الميزانية والمحاسبة.

إن مفهوم صدق الميزانية والمحاسبة هو صورة من التغييرات التي تحصل في الأنظمة المالية العامة منذ العقود الثلاثة الماضية، فهذا المفهوم يدل على تنوع وغنى التطور المالي من جهة، والصعوبات والمعوقات المادية والنظرية لتطور المالية العامة من جهة أخرى.

ومن هذا المنطلق، سيتم تناول أصناف المحاسبة التي أرسى أسسها القانون التنظيمي لقانون المالية الجديد **(المطلب الأول)**، ثم المستجدات التي أتى بها هذا القانون بخصوص عقلنة إحداث واستعمال الحسابات الخصوصية للخزينة ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول: اعتماد المحاسبات الثلاث وإرساء قواعد الصدقية

منح القانون التنظيمي لقانون المالية مكانة هامة لإصلاح محاسبة الدولة، إذ يظهر من مقتضيات هذا القانون أنه يروم إدخال تغيير عميق على الإطار المحاسبي للدولة. ومن هذا المنطلق، يتوخى المشرع التنظيمي من النظام الجديد لمحاسبة الدولة التوافق مع الهدف المتمثل في تحقيق مزيد من شفافية الحسابات، فضلا عن تحكم أفضل في التكاليف العمومية. وبذلك، فقد تم تصور المحاسبة في القانون التنظيمي للمالية كأداة للحصول على المعلومات المالية، وآلية مساعدة في مجال التدبير واتخاذ القرارات.

وفي هذا السياق، تم إصلاح نظام محاسبة الدولة ليصبح أكثر شمولا واتساعا، حيث أضحت هذه المحاسبة تتضمن محاسبة ميزانية ومحاسبة عامة ومحاسبة تحليلية[484]. على هذا، ينص المشرع التنظيمي حسب مقتضيات المادة 31 من القانون التنظيمي لقانون المالية، على إطار محاسبة جديد للدولة يتأسس على ثلاث محاسبات: محاسبة العمليات الميزانية، ومحاسبة عامة للدولة، ومحاسبة تحليل التكاليف.

وقد شكل إصلاح محاسبة الدولة[485] **(الفرع الأول)** وتعزيز الصدقية الميزانياتية والمحاسباتية **(الفرع الثاني)** أحد الأوجه الأكثر أهمية في هذا المسار الإصلاحي الكبير، لكونه يعتبر ضمانة لتحقيق الشفافية والحكامة المالية الجيدة

الفرع الأول: أصناف حسابات الدولة

تضمن القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية أحد أهم المستجدات، والمتمثل في تخصيص الفصل السادس منه لحسابات الدولة، بحيث نصت المادة 31 من هذا القانون، على أن تقوم الدولة بمسك محاسبة ميزانياتية للمداخيل والنفقات، ومحاسبة عامة بالنسبة

---

484 – من حيث الهندسة الشكلية للقانون التنظيمي لقانون المالية، خصص المشرع التنظيمي فصلا خاصا لحسابات الدولة، وهو الفصل السادس الجديد المعنون "بحسابات الدولة".

485 – GUIRI(A) :" La réforme de la comptabilité de l'Etat" , Revue Al ctiginor, n°8, Août 2011, p. 4.

لمجموع عملياتها، كما يمكن للدولة أن تقوم بمسك محاسبة لتحليل كلفة مختلف المشاريع المدرجة في إطار البرامج. وبناء عليه، سيتم تناول هذا الموضوع من خلال ثلاث فقرات، تهم دراسة كل نوع من أنواع الحاسبة على حدة.

تهدف المحاسبة إلى بيان ومراقبة العمليات المتعلقة بالميزانية والمالية، وكذا إلى إخبار سلطات المراقبة والتسيير[486]. وتنظم محاسبة الدولة قصد التمكين من معرفة العمليات المتعلقة بالميزانية والخزينة ومراقبتها، تحديد نتائج التنفيذ السنوية، معرفة وضعية الممتلكات، معرفة التزامات الدولة تجاه الأغيار، حساب أثمان التكلفة وكلفة المصالح ومردوديتها، إدماج العمليات المحاسبية في المحاسبة الوطنية[487].

فبالإضافة إلى المحاسبة الميزانياتية **(الفقرة الأولى)**، أغنى المشرع نظام محاسبة الدولة بإحداث نظام المحاسبة العامة للدولة **(الفقرة الثانية)** وكذا محاسبة تحليل التكاليف **(الفقرة الثالثة)** وذلك من أجل إنتاج معلومات محاسبة موحدة تمكن من حصر مجموع أنشطة الدولة وممتلكاتها وتتبع تطورها، وكذا قياس وتقييم فعالية ونجاعة النفقات العمومية. كما سيمكن هذا الإجراء من ضبط أفضل للتكلفة الإجمالية للخدمات العمومية وتتبع أدق للمجهودات المبذولة من أجل التحكم فيها.

الفقرة الأولى: المحاسبة الميزانياتية

تعتبر المحاسبة الميزانياتية نمطا من أنماط المحاسبة التقليدية، إذ تعد الأقدم، بالمقارنة مع المحاسبة العامة للدولة، ومحاسبة تحليل التكاليف، ولم تعرف هذه المحاسبة تغييرا كبيرا، إذ ظلت مرتبطة بوظيفة تتبع تنفيذ العمليات المالية المدرجة في قانون المالية[488].

---

[486] – الفصل 55 من المرسوم رقم 2.09.608 الصادر في 11 من صفر 1431 (27 يناير 2010) بتغيير وتتميم المرسوم الملكي رقم 330.66 بتاريخ 10 محرم 1387 (21 أبريل 1967) بسن نظام عام للمحاسبة العمومية، ج. ر عدد 5811، 8 فبراير 2010، ص. 423.

[487] – الفصل 56 من نفس المرسوم.

[488] – أحمد حاسون: "مستجدات محاسبة الدولة على ضوء القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية"، المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد الافتتاحي، يناير 2016، ص. 83.

وتهدف المحاسبة الميزانياتية إلى تقييد تنفيذ عمليات مداخيل ونفقات الميزانية العامة والحسابات الخصوصية للخزينة ومصالح الدولة المسيرة بصورة مستقلة ضمن منظور محاسبة النقد أو الصندوق. لذلك فهي ترتكز على مبدأ القبض والأداء وكذا على مبدأ ربط المداخيل بالسنة التي تم خلالها تحصيلها وربط النفقات بالسنة التي تم التأشير عليها من أجل أدائها. كما تمكن المحاسبة الميزانياتية من تتبع تنفيذ قانون المالية ومن التحقق من مطابقة هذه العمليات للترخيصات الميزانياتية الممنوحة من طرف البرلمان[489].

وفي هذا الإطار، تقوم المحاسبة الميزانياتية على مبدأين أساسيين، الأول يقتضي إدراج المداخيل في حسابات السنة المالية التي يتم خلالها تحصيلها من قبل المحاسب العمومي. والثاني يقوم على أساس تسجيل النفقات في حسابات السنة المالية التي يؤشر خلالها المحاسبون المكلفون بتخصيص النفقات على الأوامر بالصرف أو الحوالات، ويجب أن تؤدى هذه النفقات من اعتمادات السنة المذكورة أيا كان تاريخ الدين[490].

ويختلف الهدف من مسك المحاسبة الميزانياتية بحسب الجهة التي تقدم لها هذه المعطيات والمعلومات. فحين تقدم إلى الأجهزة الحكومية، فإنها تسمح لها بتكوين صورة واضحة على نسبة تنفيذ القانون المالي، ومستويات الإنجاز المحققة وبالتالي تتحول هذه المحاسبة إلى وسيلة للتسيير والتدبير، بحيث تمكن الأجهزة الحكومية من اتخاذ الإجراءات والقرارات المناسبة لتسريع وتيرة إنجاز البرامج والمشاريع، التي تعرف بعض التعثرات، أو تحويل الاعتمادات حسب الحاجيات والمستجدات، بل أكثر من ذلك يمكن أن تقود البيانات المستخلصة من المحاسبة الميزانياتية إلى أن تقدم الحكومة مشروع قانون المالية المعدل للبرلمان لتصحيح توقعاتها، أو لمواجهة المستجدات السياسية والاقتصادية والاجتماعية[491].

---

489 – تقرير لجنة المالية والتنمية الاقتصادية حول مشروع قانون تنظيمي رقم 130.13لقانون المالية، مجلس النواب، دورة أبريل 2014، ص. 47.

490 – المادة 32 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

491 – عبد الواحد العسلي: "المحاسبة والرقابة البرلمانية: قراءة في القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 126-127، يناير – أبريل 2016، ص. 237-238.

وتسمح المحاسبة الميزانياتية بتقديم بيانات شهرية حول النفقات، وأخرى حول المداخيل، وتجدر الإشارة إلى أن الخازن العام يوجه كل شهر إلى وزير المالية قائمة تتضمن حالة العمليات الميزانية وعمليات الحسابات الخصوصية وعمليات الخزينة المثبتة أثناء الشهر مع التذكير بالنتائج السابقة[492].

ولا تقتصر المحاسبة الميزانياتية على تقديم بيانات شهرية، وإنما تسمح أيضا باستخلاص بيانات سنوية، والتي تساهم في إعداد قانون التصفية، وتوضيح بعض الجوانب المرتبطة به، بحيث يضع الوزير المكلف بالمالية الحساب العام للمملكة بعد الاطلاع على الحسابات الإدارية للآمرين بالصرف وحساب التصرف الخاص بالمحاسب. ويبرز هذا الحساب التقديرات النهائية للمداخيل والنفقات، وتنفيذها من طرف الآمرين بالصرف والمحاسبين ويوجه الحساب المذكور إلى المجلس الأعلى للحسابات مشفوعا بالمشروع السنوي لقانون التصفية[493].

إن المحاسبة الميزانياتية التي تمسكها الدولة تبين وتقدم مختلف المعطيات والبيانات المرتبطة بقانون التصفية. وتساعد البرلمانيين على فهم مختلف جوانب قانون التصفية، وممارسة المراقبة البرلمانية البعدية من خلاله على تنفيذ القانون المالي، والذي يعرف خلال السنة المالية عدة عمليات تغير من صيغته الأصلية التي صادق عليها البرلمان، بحيث تلجأ الحكومة إلى تحويل ونقل وإلغاء الاعتمادات، كل هذه العمليات تسجلها المحاسبة الميزانياتية، ويعكسها قانون التصفية والذي يسمح بمقارنة التوقعات والإنجازات[494].

وإذا كانت المحاسبة الميزانياتية تستجيب لهدف الامتثال للترخيص البرلماني، وبيان مدى الالتزام به، فهي لا تسمح بتقديم صورة حقيقية وصادقة عن الوضعية المالية والذمة المالية، وهذا يسمح بالانتقال من محاسبة التسجيل إلى محاسبة القرار.

---

[492] – الفصل 124 من المرسوم الملكي رقم 330.66 المتعلق بسن نظام عام للمحاسبة العمومية، مرجع سابق.

[493] – الفصل 127 من المرسوم الملكي رقم 330.66 المتعلق بسن نظام عام للمحاسبة العمومية، مرجع سابق.

[494] – عبد الواحد العسلي، مرجع سابق، ص. 240.

الفقرة الثانية: المحاسبة العامة

تشكل المحاسبة العامة للدولة جوهر الإصلاح المالي، لأن قواعدها هي نفسها المطبقة على المقاولات في القطاع الخاص. وترتكز على مبدأ معاينة الحقوق والواجبات، وتحسب العمليات المتعلقة بالميزانية والمالية برسم السنة المالية التي ترتبط بها بغض النظر عن تاريخ أدائها أو قبضها[495]. وتعد الأكثر ابتكارا من كل المحاسبات لأنها توفر معلومات مالية أكثر موثوقية، فهي بذلك تشكل إطارا جيدا للمعلومات المالية. كما تعتبر هذه المحاسبة أداة لمراقبة التسيير ونجاعة الأداء[496].

هكذا، تبرز المحاسبة العامة جميع العمليات التي أنجزتها الدولة والمتمثلة في العمليات المتعلقة بالميزانية العامة وعمليات الخزينة والعمليات المنجزة مع الأغيار وحركات الممتلكات والقيم. كما تبين أيضا نتائج السنة المالية وتمكن من إعداد القوائم المالية ووضعيات التسيير[497].

ومن هذا المنطلق، تقوم المحاسبة العامة على مبدأين أساسيين، هما، مبدأ إثبات الحقوق والالتزامات، ثم مبدأ إدراج العمليات في حسابات السنة المالية المرتبطة بها بغض النظر عن تاريخ القبض أو الأداء[498]. وتخضع المحاسبة العامة للدولة إلى نفس القواعد المطبقة على المقاولات الخاضعة للقانون الخاص، ولا تختلف عنها إلا بالنظر لخصوصيات تدخلات الدولة[499].

---

495 – الفصل 101 من المرسوم الملكي رقم 330.66، مرجع سابق.

496 – أحمد حاسون، مرجع سابق، ص. 84.

497 – الفقرتان 1 و2 من الفصل 58 من المرسوم رقم 02.09.608 بتغيير المرسوم وتتميم المرسوم الملكي رقم 330.66، مرجع سابق.

498 – الفقرة 1 من المادة 33 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

499 – الفقرة 2 من المادة 33 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

وتهدف المحاسبة العامة إلى معرفة الذمة المالية للمؤسسة أو الهيئة، فهي تسعى إلى تقديم وضعية إجمالية عن المؤسسة من خلال تسجيل جميع أصولها وخصومها وتتبع تطورهما، كما تقوم هذه المحاسبة بتدوين عمليات الاستغلال المتعلق بنفس السنة المالية من منتوجات وتكاليف مع ربطها بوضعية الأصول والخصوم، واستخراج نتيجة الاستغلال في نهاية السنة المحاسبية[500]. وعليه فإن مسك هذه المحاسبة يسمح بتقديم رؤية واضحة حول الوضعية المالية للدولة، وكذا استخلاص كل النتائج المفيدة في مجال التسيير.

ويتكلف المحاسبون العموميون حسب مقتضيات الفقرة الثالثة من القانون التنظيمي للمالية، بمسك وإعداد حسابات الدولة والسهر على احترام المبادئ والقواعد المحاسبية من خلال التأكد على الخصوص من احترام صدقية التسجيلات المحاسبية، واحترام المساطر وجودة الحسابات العمومية.

إنها محاسبة تقدم رؤية شمولية حول نشاط الهيئة، وتتميز بأنها تراكم تاريخي وتوفر معلومات بخصوص الماضي والحاضر. وبذلك تتيح إمكانية وضع البيان الختامي، الذي يقدم صورة عن الذمة المالية للسلطات العمومية، التي تضطلع بمهام المراقبة والتسيير، وتمسك هذه المحاسبة طبقا للدليل العام للمعايير المحاسبية[501].

وتجدر الإشارة إلى أن المحاسبة العامة ليست موجهة فقط لعرض التدفقات المالية، لكن أيضا لتقديم حالة الذمة المالية للدولة. كما تسمح بوضع حصيلة محاسبية للدولة كل سنة مالية، فضلا عن نتيجتها. ولا تشمل المحاسبة العامة للدولة الأصول المالية فقط، وإنما تهتم كذلك بممتلكات الدولة[502].

---

[500] – عبد الواحد العسلي، مرجع سابق، ص. 241.

[501] – نفس المرجع، ص. 242.

[502] – أحمد حاسون، مرجع سابق، ص. 86.

وإذا كانت المحاسبة الميزانياتية تقدم للبرلمان بيانات تهم تنفيذ القانون المالي، ومدى احترام الحكومة لالتزاماتها في مجال صرف وتحصيل الأموال العمومية، فإن المحاسبة العامة تعتبر أعم وأشمل، بحيث تقدم لنواب الأمة صورة حقيقية لثروة الدولة ووضعيتها المالية، إذ لا تقتصر على تسجيل العمليات المتعلقة بالموجودات النقدية، بل يتعدى ذلك لتسجيل جميع العمليات المتعلقة بتطور الذمة المالية من بداية السنة المحاسبية إلى نهايتها، سواء كمدينة أو كدائنة، أي على مستوى الأصول أو الخصوم.

كما تقوم هاته المحاسبة بتسجيل عمليات الاستغلال المتعلقة بنفس السنة من منتوجات وتكاليف، مع ربطها بوضعية الأصول والخصوم، واستخراج نتيجة الاستغلال في نهاية السنة المحاسبية[503].

الفقرة الثالثة: المحاسبة التحليلية

أسس القانون التنظيمي لقانون المالية محاسبة موجهة لتحليل تكاليف مختلف المشاريع المدرجة في إطار البرامج[504]. وتم إحداث هذه المحاسبة بحيث يمكن تحديد تكلفة البرامج والسياسات العمومية. ويتوخى المشرع التنظيمي من هذه المحاسبة تتبعا أفضل للتكلفة الإجمالية للخدمات العمومية، وللمجهودات المبذولة من أجل التحكم في النفقات المخصصة لها، وذلك في إطار السعي لاحترام تام لمبدأ صدقية الحسابات[505].

وقد سبق للمشرع المغربي أن تحدث بشكل صريح عن المحاسبة التحليلية في المرسوم المتعلق بسن نظام عام للمحاسبة العمومية[506]. وفي هذا الإطار أوضح أن المحاسبة التحليلية تمكن من حساب أثمان التكلفة، وكلفة المصالح ومردوديتها عند الاقتضاء.

---

503 – عبد الواحد العسلي، مرجع سابق، ص. 243.

504 – الفقرة 3 من المادة 31 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

505 – أحمد حاسون، مرجع سابق، ص. 88.

506 – المواد 57 و58 و103 من المرسوم رقم 2.09.608 المغير والمتمم للمرسوم الملكي رقم 330.66 المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية، مرجع سابق.

وتعتبر المحاسبة التحليلية فرعا متخصصا من فروع المحاسبة العامة، وتكون مهمتها تجميع وتحليل بيانات التكاليف وتوزيع المصروفات من أجل تحديد ثمن تكلفة المنتجات أو الخدمات، وتقديم معلومات دقيقة إلى إدارة المؤسسة، وتقوم بتسجيل كل العمليات الخاصة لنشاط المؤسسة وذلك من أجل معرفة تكاليف وظائف المؤسسة، وتحديد سعر تكلفة المنتجات والخدمات مع مقارنتها مع أسعار بيعها. ثم السماح للمؤسسة باتخاذ القرارات[507].

وتتميز المحاسبة التحليلية بعدة سمات عن المحاسبة العامة، بحيث يعتبر مسكها مسألة اختيارية ومعلوماتها تكون موجهة إلى المسيرين، لمساعدتهم في التحليل وتقويم الانحرافات، بهدف اقتصاد الموارد وحسن توظيفها ولذلك فأهدافها اقتصادية وليست مالية، كما أنها تقدم معلوماتها بشكل دوري ومفصل وسريع، لكنها ليست قطعية بل تقريبية، وتهم هذه المعلومات الماضي والحاضر والمستقبل[508].

ونشأت المحاسبة التحليلية وتطورت في مجال تدبير المقاولات، وذلك قبل أن تصبح إحدى أدوات المحاسبة الأساسية المعتمدة على مستوى محاسبة الدولة. وتهتم المحاسبة التحليلية، أو كما تسمى أيضا محاسبة التسيير، أو محاسبة التكاليف، بتحقيق المردودية. إنها لا تتوخى الحصول على نتيجة إجمالية، بقدر ما تسعى إلى الوصول إلى نتيجة تحليلية بخصوص كل سلعة أو منتوج على حدة بالنسبة للمقاولة.

وعلى صعيد القطاع العام، تهدف المحاسبة التحليلية إلى قياس وتحليل كلفة السياسات العمومية المعتمدة في إطار قانون مالية السنة. وقد تكون هذه السياسات عبارة عن بنيات أو

---

507 – محمد حيمود: "إشكالية تقييم التدبير المحلي: مقاربة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2001-2002، ص. 245-246.

508 – بويعقوب عبد الكريم: "المحاسبة التحليلية"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص. 11.

بنايات أو وظائف أو منتجات أو خدمات أو أعمال تنجزها الدولة تنفيذا لمقتضيات القانون المالي للسنة.

ومن مبررات اعتماد المحاسبة التحليلية أن اتخاذ القرارات الصحيحة ومراقبة نتائجها المادية، أضحى يتوقف بشكل كبير على مدى توفر معلومات تتصف بما يكفي من الدقة والمصداقية لكي تتبني عليها مختلف التحليلات والمقارنات التي يفترض أن تحكم مسلسل اتخاذ القرارات. وفي هذا السياق تعمل المحاسبة التحليلية على تأمين هذا الصنف من المعلومات من خلال تطبيقاتها المختلفة بخلاف المحاسبة العامة التي طغى عليها هاجس المشروعية القانونية للقرارات دون إيلاء أي اهتمام بنتائجها المادية[509].

وتأسيسا على ذلك، تبتغي المحاسبة التحليلية قياس كل سياسة عمومية لتجنب التبذير وتحسين التسيير من خلال اتخاذ القرارات التصحيحية لتجاوز كل الانحرافات بغية تحقيق الأهداف المسطرة بنجاعة وفعالية. ولكي تقوم بأداء أدوارها، يجب تزويدها بكل المعلومات والمعطيات التي تحتاجها، والتي تعمل على تجميعها وتحليلها، وخاصة تلك المرتبطة بالتكاليف وتوزيع المصاريف[510].

هكذا، فإن المقاربة التحليلية للعمليات المالية التي تنجزها الدولة تمكن، من معرفة كلفة إنجاز المشاريع الحكومية ومقارنتها مع بين التكلفة المعمول به في السوق. كما تسمح بمعرفة مدى حرص الإدارة على ترشيد وعقلنة الإنفاق الحكومي وقياس مستويات النجاعة والمردودية والاقتصاد في الإنجاز.

غير أنه بالرغم من أهمية هذه المحاسبة، فإن القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية لم يلزم الدولة بمسك المحاسبة التحليلية، بحيث نص على أن الدولة يمكن أن تقوم بمسك محاسبة لتحليل كلفة مختلف المشاريع المدرجة في إطار البرامج.

---

509 – محمد حيمود، مرجع سابق، ص. 242.

510 – عبد الواحد العسلي، مرجع سابق، ص. 244-245.

وكان من المفروض أن يلزم المشرع التنظيمي الدولة بأن تقوم بمسك محاسبة تحليلية لأنها ضرورية من الناحية التقنية، حيث تمكن من التعرف على مكونات الإنتاج وتكلفته وتوزيعه، والمصاريف المباشرة والتكاليف الثابتة والمتغيرة التي ساهمت في إعداد هذا المنتج أو هذه الخدمة، عن طريق تجميع وتحليل بيانات التكاليف وتوزيع المصاريف، مما يساعد على اتخاذ القرارات الصائبة والإجراءات التصحيحية المناسبة[511].

وجب التأكيد على أن إصلاح محاسبة الدولة لا يكتسي طابعا تقنيا فقط، بل استراتيجيا يهم تنظيم وتسيير أجهزة الإدارة ودواليب الدولة ذاتها، كما أنه يساعد على التوقع واتخاذ القرار والقيادة، هذا فضلا عن أنه يضمن، إلى حد كبير، شفافية ومقروئية وصدقية حسابات الدولة.

الفرع الثاني: تعزيز الصدقية الميزانياتية والمحاسباتية

من أهم المبادئ التي اعتمدها واستحدثها القانون التنظيمي الجديد لقانون المالية، مبدأ صدق أو صحة أو صدقية الميزانية، الذي يعني أن تعبر وثيقة الميزانية بما تتضمنه من تقديرات وحسابات، تعبيرا صادقا عن الوضعية المالية للدولة. وهو مبدأ يروم اعتماد توقعات قريبة من الدقة، وتجنب وضع توقعات وفرضيات بعيدة عن الواقع.

ومن أهم مبررات هذا المبدأ أنه من الناحية الاقتصادية والمالية يواكب قواعد الحكامة والتدبير الرشيد للمالية العمومية، من خلال أجهزة وآليات إحصائية دقيقة. أما على المستوى السياسي يشكل المبدأ ضمانة إضافية لقيام الجهاز التشريعي بوظيفته الرقابية الكاملة، بحيث أن المبدأ يلزم الجهاز التنفيذي بعدم اللجوء إلى وضع فرضيات وتوقعات وهمية تعطي صورة مغلوطة عن الوضعية المالية للدولة، وهو ما قد يشكل نوعا من التدليس في حق أعضاء البرلمان ويدفعهم للقيام بالمصادقة على مشروع قانون المالية والحال أن أرقامه لا تمت إلى الواقع بصلة، إذ أن هذا القيد القانوني باعتماد حسابات وأرقام أكثر دقة من شأنه تجنب إبراز الوضعية المالية للدولة على غير حقيقتها.

يرتبط إدماج مبدأ صدقية الميزانية في التشريع المالي المغربي، عموما، بالسعي إلى تعزيز شفافية الميزانية، وانطلاقا من ذلك تعزيز صحة الفرضيات التي تتحكم في إعداد مشروع

[511] – عبد الواحد العسلي، مرجع سابق، ص. 245.

قانون المالية، وتأكيد جودة توقعات الموارد والتكاليف، مع الأخذ بعين الاعتبار المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها، وكذا تأكيد الالتزام بتقديم قوانين مالية تعديلية في حالة حصول تغيرات كبيرة في أولويات وفرضيات قانون المالية.

يقتضي البحث في مبدأ الصدق رفع التناقض الذي قد يشكله اعتماد الفرضيات لإعداد وتقديم مشاريع قوانين المالية وذلك بالنظر لطابعها الاستشرافي وغير اليقيني، أيضا، يتعين البحث في ظهور وتطور مبدأ الصدق وتطوره **(الفقرة الأولى)**، وكذلك رصد تجليات مبدأ الصدق عبر التمييز بين الصدق المالي الميزانياتي والصدق المحاسبي **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: ظهور وتطور مبدأ الصدقية

إن قاعدة صدقية التوقعات والحسابات الميزانياتية قاعدة حديثة تتفرع من مبدأ الحكامة الجيدة في مجال التدبير المالي العمومي. فاعتماد هذه القاعدة يخدم الشفافية والنزاهة والوضوح التي يجب أن يرتكز عليها إعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة. فضلا عن أنها تمكن البرلمان من ممارسة سلطته المالية، تشريعا ومراقبة على الوجه الأكمل[512].

ويعتبر مبدأ صدقية التوقعات والحسابات الميزانياتية مبدأ قضائيا كرسه اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي، قبل أن يقره المشرع الفرنسي في إطار القانون التنظيمي لقوانين المالية لسنة 2001. ويمكن اعتبار قرار المجلس الدستوري الفرنسي بشأن قانون مالية 1983 أول قرار يؤسس لمبدأ الصدق لكن دون الإشارة إلى المصطلح بشكل صريح[513].

وتحت وقع مطالب المعارضة البرلمانية الملحة وإصرارها على الرقي بمبدأ الصدق، وعدم ترددها في الدفع بمدى صدقية تقديم قوانين المالية لدى القضاء الدستوري، سيعجل

---

[512]– عسو منصور، مرجع سابق، ص. 92.

[513] – Le Conseil constitutionnel a considéré que la “clarté” des comptes doit être respectée et l’information dont dispose le Parlement doit lui permettre d’assurer un contrôle efficace des lois de finances. (Décision n°82-154 DC du 29 décembre 1982 portant sur la loi de finances pour 1983). Voir, (L) PANCRAZI, "Le principe de sincérité budgétaire", L’Harmattan, Paris, 2012, p. 261.

المجلس الدستوري الفرنسي بالاعتراف بالمبدأ، حيث أصبح يعتد به للطعن في قانون المالية السنوي وصار وسيلة لتقييم هذا القانون[514]. ذلك أن ضمان صورة واضحة عن الوضعية المالية للدولة يتعين التوفر على توقعات دقيقة وقابلة للتحقق.

هذا، ففي قراره الصادر بتاريخ 29 دجنبر 1994 قبل المجلس الدستوري الفرنسي مراقبة مدى صدقية تقديم قوانين المالية[515]، على إثر الطعن في دستورية القانون المالي لسنة 1995 الذي تقدم الفريق الاشتراكي بالجمعية الوطنية، والذي قدم أرقاما تتعلق بتوقعات الموارد والنفقات وتقييما للعجز الميزانياتي الناتج عنها، لا تعكس في نظرهم حقيقة الوضعية المالية. وقبول القضاء الدستوري الفرنسي النظر في القضية فتح الباب لإمكانية الطعن في دستورية قانون مالي لعدم صدقية التوقعات[516].

بعد هذا التكريس القضائي، عمل المشرع الفرنسي من خلال القانون التنظيمي المتعلق بقوانين المالية رقم 2001.692 الصادر في فاتح غشت 2001 على التنصيص بشكل صريح على مبدأ صدقية الميزانية وذلك في إطار حرصه على إقرار أفضل الممارسات في مجال شفافية العمومية. فقد نصت المادة 27 من القانون التنظيمي المذكور على أن حسابات الدولة يجب أن تكون منتظمة وصادقة، ويجب أن تعطي صورة حقيقية عن ذمتها ووضعيتها المالية. كما أن المادة 32 من نفس القانون التنظيمي أكدت على أن قوانين المالية يجب أن تقدم بشكل صادق مجموع موارد وتكاليف الدولة.

---

514 – سي محمد البقالي، مرجع سابق، ص ص. 40-41.

515 – La décision du Conseil constitutionnel n°94-351 DC date du 29 décembre 1994 consacre le principe de sincérité budgétaire. Dans cette décision la sincérité devient un principe général du droit budgétaire. De manière plus générale, le principe de sincérité budgétaire permet au Conseil constitutionnel d'examiner la validité des prévisions des recettes, de contrôler les évaluations chiffrées des projets de lois de finances, de vérifier que les lois de finances ne font pas l'objet d'artifices comptables et de s'assurer de la lisibilité des opérations financières de l'Etat. Voir (L) PANCRAZI, op. cit., p. 227.

516 – رشيد المساوي، مرجع سابق، ص. 63.

إذن، مفهوم الصدقية يعكس منظورين مختلفين[517]، فهو مبدأ ميزانياتي يطبق على ميزانية الدولة كما أعدت في إطار قوانين المالية الأساسية والتعديلية، كما أنه مبدأ محاسبي يتطلب أن تكون حسابات الدولة مطابقة للقانون وصادقة، وتعكس صورة حقيقية لذمتها المالية ووضعيتها المالية، الأمر الذي يؤثر بالضرورة على قانون التصفية حيث تتطلب الصدقية صحة الحسابات[518].

وقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي مضمون الالتزام بصدقية القوانين المالية في قراره 25 يوليوز 2001، فبالنسبة إلى الفصل 32 الذي نص على أن الصدقية يقدر من خلال المعلومات المتوفرة والتقديرات التي تنجم عنها، اعتبر المجلس أنه يوجد تصوران للصدقية. فبالنسبة لقوانين المالية الأساسية والتعديلية، تدل الصدقية على غياب نية تحريف الخطوط الكبرى للتوازن الميزانياتي التي تحددها هذه القوانين[519]، أما بالنسبة لقانون التصفية، تعني الصدقية صحة الحسابات، وتقتضي هذه الأخيرة أن جميع العمليات يجب أن تؤخذ في الاعتبار، كما هي في الحسابات التي تستجيب لمواصفاتها، وأن تكون التقديرات صحيحة[520].

وبالرجوع للاجتهاد الدستوري المغربي، نجده هو الآخر قد تبنى مبدأ الصدق دون الإشارة إليه بصريح العبارة، وذلك في قرار المجلس الدستوري المغربي بصدد بحث دستورية قانون مالية 2014 عند دراسته للنقطة المتعلقة بمخالفة المادة 36 من قانون مالية 2014 للدستور، عندما بحث في صدق الاعتمادات الحقيقية لتغطية النفقات المتعلقة بالمداخيل التي

---

517 – BOUVIER (M), ESCLASSAN (M.CH), LASSALE (J.P): “Finances publiques”, 12e édition, LGDJ, Paris, 2013, p. 295.

518 – أحمد حاسون، مستجدات محاسبة الدولة على ضوء القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، مرجع سابق، ص. 92.

519 – Le Conseil constitutionnel français réintroduit la dimension subjective de la sincérité dans l’appréciation de la sincérité en rappelant que celle-ci “se caractérise par l’absence d’intention de fausser les grandes lignes de l’équilibre determiné par la loi de finances”. Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

520– أحمد حاسون، مرجع سابق، ص. 93.

تعتبر نفقات عمومية كسائر النفقات. فبحثه في صحة هذا الطعن الذي تقدم به 120 عضوا من أعضاء مجلس النواب يكون المجلس الدستوري قد اعتد بصدق التقديرات الذي لا يعدو كونه جزءا ومكونا من مكونات مبدأ الصدق[521].

وعلى غرار التجربة الفرنسية فقد عمل المشرع التنظيمي المغربي على تكريس مبدأ الصدقية على مستوى ما يتم إدراجه في قوانين المالية من حسابات تتعلق بموارد وتكاليف الدولة، حيث نصت المادة العاشرة من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية على أن قوانين المالية تقدم بشكل صادق مجموع موارد وتكاليف الدولة. ويقيم صدق الموارد والتكاليف اعتمادا على المعطيات والمعلومات المتوفرة أثناء إعدادها وكذا التوقعات التي يمكن أن تنتج عنها.

هكذا، فالمعطيات والمؤشرات والفرضيات التي توضع مقدرات قانون مالية السنة على أساسها يجب أن تكون سليمة وصحيحة ومطابقة للواقع، دون زيادة أو نقصان، وبعيدا عن أي تضليل أم مغالطة. فالمدخلات الفاسدة لا يمكن أن تنتج عنها إلا مخرجات فاسدة[522].

كما تم التأكيد على مبدأ الصدقية على مستوى البرمجة المتعددة السنوات وذلك بتنصيص القانون التنظيمي لقانون المالية في الفقرة الثانية من المادة الخامسة على أنه: "تهدف هذه البرمجة على الخصوص إلى تحديد تطور مجموع موارد وتكاليف الدولة على مدى ثلاث سنوات اعتمادا على فرضيات اقتصادية ومالية واقعية ومبررة".

أيضا، يمتد تطبيق مبدأ الصدقية إلى حسابات الدولة، حيث تم التنصيص على هذا المبدأ في الفقرة الثالثة من المادة 31 من نفس القانون التنظيمي التي أكدت على أن حسابات

---

[521]– سي محمد البقالي: "المبادئ الدستورية للمالية العمومية: دراسة على ضوء الاجتهادات الدستورية"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد43، 2016، ص. 18.

[522]– عسو منصور، مرجع سابق، ص. 93.

الدولة يجب أن تكون مطابقة للقانون وصادقة، وتعكس صورة حقيقية لممتلكاتها ولوضعيتها المالية.

وإذا كانت مسألة تقييم صدق الميزانية مسألة نسبية ترتبط بالمعطيات وبالظرفية التي واكبت مسلسل الإعداد والتحضير لقانون المالية وبالتوقعات والفرضيات التي تم بناؤها[523]، فإن مسألة تقييم صدقية حسابات الدولة تبقى مسألة قانونية توكل مهمة الاضطلاع بها للمجلس الأعلى للحسابات[524]. وهذا ما يعني أن رقابة المحاكم المالية لم تعد تقتصر على رقابة المشروعية القانونية والتنظيمية فقط، بل صارت مراقبة مدى صدقية الحسابات جزء من الوظيفة الرقابية لهذه المحاكم[525].

كما تجدر الإشارة إلى أن مبدأ الصدق المحاسبي جعلت منه الفقرة الثالثة من المادة 33 من القانون التنظيمي لقانون المالية التزاما على عاتق المحاسبين العموميين فيما يتعلق بمسك الحسابات، حيث نصت على أن: "يتكلف المحاسبون العموميون بمسك وإعداد حسابات الدولة والسهر على احترام المبادئ والقواعد المحاسبية من خلال التأكد على الخصوص من احترام صدقية التسجيلات المحاسبية واحترام المساطر وجودة الحسابات العمومية".

ولتدعيم مبدأ الصدقية، فقد أتى دستور 2011 ببعض التدابير التي من شأنها أن تساعد البرلمان في التحقق من المعلومات التي تصدرها الهيئة التنفيذية[526]، لذلك فقد نص الفصل 102 على أنه: "يمكن للجان المعنية في كلا المجلسين أن تطلب الاستماع إلى مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية، بحضور الوزراء المعنيين وتحت

---

[523]– سي محمد بقالي، المبادئ الدستورية للمالية العمومية: دراسة على ضوء الاجتهادات الدستورية، مرجع سابق، ص. 20.

[524]– تنص الفقرة الخامسة من المادة 31 على أنه: "يقوم المجلس الأعلى للحسابات بالتصديق على مطابقة حسابات الدولة للقانون وصدقيتها".

[525]– امحمد قزيبر، مرجع سابق، ص. 76.

[526]– عبد النبي اضريف: "صدقية الميزانية على ضوء القانون التنظيمي للمالية الجديد"، مجلة دفاتر الحكامة، العدد 2، دجنبر 2015، ص. 98.

مسؤوليتهم". كما أن الفصل 27 ينص في فقرته الأولى على أن: "للمواطنين والمواطنات حق الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام".

انطلاقا مما سبق، يستنتج أن مبدأ الصدق يفترض فيه أن يؤطر المالية العمومية، فلا شرعية ولا استمرار للمال العمومي بدون صدق، حيث إن اعتماد توقعات للموارد والتحملات تنبني على معايير تتطابق والمؤهلات الاقتصادية، والمقدرة التكليفية لدافعي الضرائب يعد من مقومات الشفافية وحكامة المال العام.

الفقرة الثانية: تجليات مبدأ الصدقية

إن اعتماد مبدأ الصدقية دعم لمبدأ الشفافية، وتعتبر هذه النقطة من أهم المسائل التي نص عليها القانون التنظيمي لقانون المالية الجديد، والتي تعد من الإجراءات التي يفرضها المشرع لتعزيز الحكامة الجيدة في تدبير الشأن العام، إذ إنه لا فائدة من وضع ميزانيات مغلوطة لا تراعي الوضع المالي والاقتصادي للدولة، فالأرقام التي يحتويها مشروع القانون المالي، هي ترجمة حقيقية للسياسة العامة المراد تبنيها من طرف السلطات العمومية في جميع الميادين.

لذلك فتقديم ميزانيات مغلوطة لا تعكس الوضع المالي للدولة، من شأنه أن يمس بمصداقية قرارات السلطة التنفيذية، ويمس ببنية العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. كما يمكنه أن يضر بسمعة القرار الاقتصادي الوطني على الصعيد الخارجي، فالمستثمر الأجنبي يراهن أساسا على المخصصات المالية التي توليها الحكومة للقطاعات الحيوية للبلاد، كشرط للتمويل وتحويل الأموال، فالميزانيات المغلوطة التي تتنافى ومبدأ الصدقية من شأنها أن تضر بالشأن العام[527].

[527]– عبد النبي أضريف: "تأملات في القانون التنظيمي للمالية 130.13"، مجلة دفاتر الحكامة، العدد 2، دجنبر 2015، ص. 18.

هكذا، فقد أكد القانون التنظيمي لقانون المالية السالف الذكر على ضرورة الحرص على صحة الفرضيات التي يؤسس عليها مشروع قانون المالية السنوي وكذا جودة التوقعات المتعلقة بالموارد والتكاليف، مع الأخذ بعين الاعتبار حجم ونوع المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها[528]. وفي حال وقوع تغييرات تمس مبدأ الصدقية، تلتزم الحكومة بالمبادرة إلى تقديم قوانين مالية تعديلية. وهذا ما أشارت إليه المادة الرابعة من القانون التنظيمي لقانون المالية إذ: "لا يمكن أن تغير خلال السنة أحكام قانون المالية للسنة إلا بقوانين المالية المعدلة".

وهو الأمر الذي يعني أن مبدأ صدقية التوقعات يرمي إلى أن تكون الأرقام الواردة في القانون المالي، والمتعلقة بالموارد والتكاليف، على درجة عالية من الصدق وقريبة أكثر إلى الحقيقة، ولا يمكنها أن تكون كذلك بدون أن تبنى على معطيات حقيقية، وعلى توقعات تراعي الظرفية الاقتصادية ومستوى التوازنات المالية للدولة من جهة[529].

وعلى أساس ذلك، يشترط أن تكون الفرضيات المالية والاقتصادية واقعية وغير مصطنعة وأن تكون قابلة للتبرير، وبهذا تغدو هذه الفرضيات والتقديرات قابلة للتحيين والمراجعة، بالنظر للظرفية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وبالرجوع إلى القانون التنظيمي لقانون المالية، نجد أنه أكد على اعتماد الفرضيات في مرحلة إعداد مشروع قانون المالية السنوي في مناسبتين[530]، حيث أشارت المادة التاسعة من القانون التنظيمي للمالية إلى اعتماد إعداد مشروع قانون المالية السنوي على الفرضيات، هذه الفرضيات التي يتم على أساسها أيضا تحديد الرصيد المتوقع للميزانية، يحدد رصيد الميزانية المتوقع، على الخصوص، بناء على الفرضيات التي يتم على أساسها إعداد مشروع قانون المالية للسنة.

---

[528]– عبد القادر لشقر – فهد فيلالي: "حكامة الأداء المالي ورهان تفعيل المقتضيات الدستورية"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 12، يناير 2018، ص. 29.

[529]– عبد النبي أضريف، صدقية الميزانية على ضوء القانون التنظيمي للمالية الجديد، مرجع سابق، ص. 97.

[530]– سي محمد البقالي، الكتلة الدستورية للمالية العمومية، مرجع سابق، ص. 46.

وفي نفس الإطار، أقرت المادة الخامسة من نفس القانون التنظيمي في فقرتها الثانية على أن البرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات، تهدف أساسا إلى تحديد تطور مجموع موارد وتكاليف الدولة على مدى ثلاث سنوات وهو الأمر الذي لا يمكن أن تتحقق إلا باعتماد فرضيات اقتصادية ومالية، واقعية ومبررة.

إن إعمال قاعدة صدقية التوقعات والحسابات الميزانياتية يسمح بتحقيق هدفين. الهدف الأول يتجلى في ضمان مقروئية ونزاهة وصدق التوقعات والحسابات المالية للدولة. أما الهدف الثاني يتمثل في تمكين صانع القرار المالي ومراقب هذا القرار من معطيات ومؤشرات وأرقام لا يعتريها الخطأ ولا يتطرق إليها الشك. فتطبيقات هذه القاعدة لا تقتصر على مرحلة تقديم قوانين المالية، بل تسري أيضا بمناسبة التصويت على قوانين التصفية. فالصدق لا يفترض في التوقعات الميزانياتية فقط، بل يفترض أيضا في الحسابات الميزانياتية[531].

وعليه، يتضح أن القانون التنظيمي للمالية قد كفل تحقيق صحة وصدقية أرقام الميزانية من خلال آليتين، هما الاعتماد على إحصائيات دقيقة توفر معطيات صادقة يمكن الاستناد عليها. وكذلك واقعية الفرضيات الاقتصادية والمالية المتوقعة، فمن جهة ينبغي عدم المبالغة في الأرقام المتوقعة سواء بالزيادة أو التخفيض، ومن جهة ثانية يجب القيام بتبرير هذه الأرقام لتبديد الشكوك أو النقاشات التي يمكن أن تثار حول مصداقيتها. ولعل إعداد مجموعة من التقارير والمذكرات، التي تكون مرفوقة بمشروع قانون المالية عند إحالته على البرلمان، تعتبر أداة إضافية ومساعدة في تحقيق هذه الصدقية[532].

ورغم حداثة مبدأ الصدق فإن الغموض يكتنفه، ولعل هذا الغموض ينبع من كلمة صدق التي تبقى بدورها غير محددة المعالم، فقد يرتبط الصدق بالمعطيات وقد يطرح عند سوء التقدير

---

[531]– عسو منصور، مرجع سابق، ص ص. 94 –95.

[532]– امحمد قزيبر، مرجع سابق، ص. 77.

والتقييم، كما قد يثار عند الخطأ في الأرقام أو لافتقاد الوضوح في تقديم قوانين المالية السنوية. وهو ما دفع أحد الباحثين إلى اعتباره مبدأ مبهما يترك حرية واسعة لتقدير المجلس الدستوري[533].

وفي هذا الصدد، فقد وجهت لمبدأ الصدقية انتقادات من طرف الفقه المقارن تتمثل في أن صدقية الميزانية والمحاسبة تتعلق بحقل تظهر فيه سيطرة ثقافة الأرقام مع اليقين الزائف الذي من المحتمل أن تعطيه لها، إذ توحي المعطيات الرقمية بمظهر العقلانية والموضوعية بل العلمية، لكن في الواقع، ليس الأمر إلا وهما.

فالميزانيات والحسابات تترجم أعمالا تتعلق بالخيارات السياسية، لذلك، لن تكون الأجوبة إلا نسبية، وانطلاقا من ذلك، ليس هناك موضوعية مطلقة في هذه الحالة، ويفترض جانب من الفقه بأن إضفاء الطابع القضائي على مفهوم صدقية الميزانية والمحاسبة يهدف إلى وضعه كمبدأ رئيسي من مبادئ القانون المالي العمومي، لا يمكنه أن يغير شيئا من حقيقة أن هذا المبدأ استدرج ليطبق على حالات غير مؤكدة وغامضة ووهمية[534].

من هنا، يمكن القول بأن من شروط التدبير المالي الحديث أن تتسم ميزانية الدولة بمصداقية كبرى، من حيث أن التقديرات المنصوص عليها في القانون المالي السنوي تعبر عن حقيقة الموارد والتكاليف، التي يتم إنجازها كاملة أو بفوارق ضئيلة جدا. وبالتالي فإن قاعدة الصدقية تعد إحدى الالتزامات الجديدة التي نص عليها المشرع التنظيمي في مجال الميزانية والمحاسبة، والتي هي شأنها إضفاء المصداقية والشفافية على تدبير الأموال العمومية، وقد أنيطت مهمة التأكد من احترام هذه الالتزامات إلى الهيأة العليا لمراقبة الأموال العمومية.

533– PELLET (R): “Réformer la constitution financière: pour de nouveaux principes budgétaires”, Revue de Droit Public, n°1/2, 2002, p.324, :

– سي محمد البقالي، الكتلة الدستورية للمالية العمومية، مرجع سابق، ص. 51.

534 – BOUVIER (M), ESCLASSAN (M–CH), LASSALE (J–P), op.cit,. p. 295, :

– أحمد حاسون، مرجع سابق، ص. 95.

المطلب الثاني: عقلنة إحداث واستعمال الحسابات الخصوصية للخزينة ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة

تشكل الحسابات الخصوصية للخزينة باعتبارها مكونا أساسيا من مكونات ميزانية الدولة رافعة أساسية لتنفيذ البرامج وعمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة، إذ تساهم بشكل ملحوظ في تمويل السياسات العمومية والاستراتيجيات القطاعية، لذلك أولى لها المشرع المغربي من خلال مقتضيات القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية أهمية خاصة سواء على مستوى تحديد ماهيتها وأهدافها، والقواعد التي تخضع لها، أم على مستوى بيان مختلف أصنافها.

كما حاولت التعديلات الأخيرة بموجب القانون التنظيمي للمالية الجديد ترشيد التدبير على مستوى مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة من خلال التدقيق في شروط إحداثها وتنظيمها، نظرا للأدوار المهمة التي تلعبها في مجال السياسات العمومية وتوفير الموارد وتسهيل ولوج المواطنين للخدمات العمومية في العديد من المجالات.

وعليه، يهدف القانون التنظيمي الجديد أساسا إلى ترسيخ نجاعة التدبير العمومي وتعزيز شفافية المالية العمومية وذلك عبر عقلنة إحداث واستعمال الحسابات الخصوصية للخزينة **(الفرع الأول)** ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة **(الفرع الثاني)**. ومن هذا المنطلق، فإنه سيتم التطرق إلى الأحكام الجديدة المتعلقة بإحداث هذه التقنيات المالية، والقواعد المتعلقة بتدبيرها، والإشكاليات التي تثيرها.

الفرع الأول: الحسابات الخصوصية للخزينة

الحسابات الخصوصية للخزينة تقنية مالية ومحاسبية مرنة تمكن من تفريد وعزل بعض العمليات ذات الطابع الخاص أو المؤقت عن الميزانية العامة. إنها وسيلة عملية تتماشى وتدخل الدولة في المجال الاقتصادي وتسهل مهامها كهيئة مستثمرة ومقرضة وراعية[535].

[535] – زبيدة نكاز: "الحسابات الخصوصية في المالية العامة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بفاس، 2004–2005، ص. 10.

تنص المادة الثامنة من القانون التنظيمي للمالية لسنة 2015 على أن جميع المداخيل وجميع النفقات تدرج في الميزانية العامة، وتؤكد نفس المادة على أنه يمكن تدبير بعض الموارد والنفقات عن طريق حسابات خصوصية للخزينة يحددها قانون المالية. فما هو النظام القانوني لهذه الحسابات، وما هي أصنافها وما هي الضوابط التي تحكمها، ثم ما هي الإشكاليات التي تطرحها؟

الفقرة الأولى: نظام الحسابات الخصوصية للخزينة

ظهرت الحسابات الخصوصية للخزينة في بداية القرن التاسع عشر وتطورت طوال القرن العشرين. وتهم العمليات المالية العمومية غير النهائية وغير الفعلية، يعني النفقات غير النهائية أو المداخيل غير النهائية.

وبما أن الخزينة هي الهيأة المكلفة بالتدبير المادي والزمني للأموال العمومية من خلال قبض هذه الأموال وصرفها فقد تم ربط مثل هذه العمليات بهذه الهيأة على اعتبار أن العمليات المالية التي تندرج في إطارها ليست نهائية، مثل النفقات التي يتم صرفها لكنها تسترد لاحقا، أو التي يتم قبضها وتسدد لاحقا، كالتسبيقات والكفالات والقروض قصيرة الأجل وغيرها[536]، ومثال على ذلك الضمان المؤقت أو النهائي الذي يلتزم بدفعه المقاول المتعهد أو نائل الصفقة العمومية، ففي كلتا الحالتين تسترد مبالغ هذه الضمانات من طرف أصحابها عندما لا يحصل على الصفقة، أو عند تسليمه للمشروع نهائيا بعد إنجازه إذا حصل على الصفقة. وعندما يتم رد هذه الأموال إليهم فإن ذلك لا يعتبر من قبيل النفقة العمومية رغم خروج الأموال من خزينة الدولة[537].

[536] – امحمد قزيبر، مرجع سابق، ص ص. 52 – 53.

[537] – عبد القادر تيعلاتي، مرجع سابق، ص ص. 182.

إن الحسابات الخصوصية للخزينة تسمح بمرونة أكبر في تسيير عمليات أو مرافق خارج إطار الميزانية العامة مع الحفاظ في نفس الوقت على نوع وحدة المراقبة على مجموع نشاط الدولة بإدماجها في ميزانية الدولة ككل، لأن مبادئ الميزانية لا تنطبق مع مثل هذه العمليات باعتبار أنها عمليات ليست من طبيعة إدارية.

وبما أن هذه الحسابات هي عمليات غير نهائية وبالنظر إلى إمكانية وقوع اختلال في تدبيرها وفي توازنها فقد تم اعتماد مثل هذه العمليات خارج الميزانية العامة لأن إدماجها قد يؤدي إلى ظهور عجوزات أو فوائض مصطنعة ووهمية إضافة إلى تضخيم نفقات وإيرادات الدولة بشكل غير مبرر[538].

وتطبيقا لمضامين قانونية، تشريعية أو تنظيمية، أو تفعيلا لالتزامات تعاقدية للدولة، يتم إحداث حسابات خصوصية للخزينة إما لتقديم عمليات مالية لا يمكن إدراجها بطريقة ملائمة في الميزانية العامة نظرا لطابعها الخاص أو لعلاقة سببية متبادلة بين المدخول والنفقة، كتخصيص إيرادات لنفقات معينة كما هو الحال بالنسبة للحسابات المرصدة لأمور خصوصية مثلا. وإما لإبراز بعض العمليات مع الاحتفاظ بطابعها الخاص وضمان استمراريتها من سنة مالية إلى أخرى. وإما للاحتفاظ بأثر عمليات مالية تمتد لأكثر من سنة دون تمييز بين السنوات المالية[539].

وبهذا أصبحت الحسابات الخصوصية للخزينة تخلق استجابة لأحد الأهداف المسطرة في القانون التنظيمي للمالية مما أدى إلى تنوع وتعدد عملياتها وبالتالي تنوع خصائص وأهداف كل صنف من أصناف هذه الحسابات وإن كانت هناك في بعض الأحيان خصائص مشتركة بين بعضها[540].

---

[538] – امحمد قزيبر، مرجع سابق، ص. 54.

[539] – المادة 25 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، مرجع سابق.

[540] – زبيدة نكاز، مرجع سابق، ص. 98.

وتجدر الإشارة إلى أنه في إطار تعزيز المبادئ والقواعد المالية وتحسين شفافية المالية العمومية، عمل القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 على التقليص من عدد أصناف الحسابات الخصوصية للخزينة من ستة أصناف إلى خمسة أصناف[541]، وكل صنف يتميز بمميزات خاصة[542].

ومن بين أصناف هذه الحسابات نجد الحسابات المرصدة لأمور خصوصية التي تبين فيها المداخيل المرصدة لتمويل صنف معين من النفقات والاستعمال المخصص لهذه المداخيل، فهذا الصنف من الحسابات يمكن من تخصيص إيرادات لنفقات معينة ويشكل لهذا السبب استثناء على قاعدة عدم تخصيص الإيرادات لنفقات معينة. ويمكن أن تزود هذه الحسابات بحصيلة رسوم أو موارد مخصصة وعند الاقتضاء بمبالغ مدفوعة من الميزانية العامة[543]، وتعتبر أرصدتها دائنة على الدوام.

ويجب ابتداء من السنة المالية الثالثة الموالية لإحداث الحساب المرصد لأمور خصوصية أن تمثل الموارد المتأتية من حصيلة رسوم أو موارد مخصصة أو هما معا، على الأقل نسبة 40 في المائة من مجموع الموارد المأذون لها مواردها بها برسم قانون المالية للسنة المذكورة، ويطبق هذا الشرط على الحسابات المرصودة لأمور خصوصية المحدثة ابتداء من فاتح يناير 2016. وتحذف هذه الحسابات في حالة عدم استيفاء هذا الشرط بموجب قانون المالية الموالي.

---

[541] – عرفت الحسابات الخصوصية للخزينة في فرنسا من القانون التنظيمي لسنة 1959 حتى القانون التنظيمي الحالي لسنة 2001 تغييرا على مستوى عدد حساباتها حيث انتقلت من ست فئات إلى أربع فئات هي:

- Les Comptes d'Affectation Spéciale.
- Les Comptes de Commerce.
- Les Comptes d'Opérations Monétaires.
- Les Comptes de Concours Financiers.

[542] – المادة 27 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

[543] – الفقرتان 1 و2 من المادة 27 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

كما تحذف أيضا الحسابات المرصودة لأمور خصوصية التي لم يترتب عنها نفقات طوال ثلاث سنوات متتابعة. وذلك في نهاية السنة الثالثة بموجب قانون المالية الموالي ويدرج رصيدها في المداخيل بالميزانية العامة.

ولا يمكن دفع مبالغ من حساب مرصد لأمور خصوصية لفائدة حساب خصوصي للخزينة أو لفائدة مرفق من مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، إلا أنه يمكن خلال السنة المالية دفع مبالغ من حساب مرصد لأمور خصوصية لفائدة الميزانية العامة. ويمكن في هذه الحالة أن تفتح اعتمادات بنفس المبالغ تضاف إلى الاعتمادات الممنوحة بموجب قانون المالية وفق كيفيات ستحدد بنص تنظيمي.

ولا يجوز أن يترتب على النفقات الملتزم بها من الاعتمادات المقيدة في هذه الحسابات أمر بالصرف وأداء إلا في حدود المداخيل التي تم إنجازها. غير أنه يمكن أن يرصد لها، بمقرر للوزير المكلف بالمالية، اعتماد إضافي يساوي الزيادة في المداخيل المنجزة مقارنة مع الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية، كما يمكن أن يرصد لها كذلك اعتماد إضافي يساوي فائض المداخيل بالنسبة للأداءات المنجزة برسم السنة المالية المنصرمة[544]. ويمكن الالتزام مقدما، في إطار الحسابات المرصدة لأمور خصوصية، بجزء من الاعتمادات التي سترصد لها في السنة المالية الموالية[545].

وتقدم نفقات كل حساب من الحسابات المرصدة لأمور خصوصية في برنامج وعند الاقتضاء في برامج منقسمة إلى جهات ومشاريع أو عمليات[546]. وتقدم مشاريع العمليات

---

[544]– المادة 26 من مرسوم 15 يوليوز 2015 المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية.

[545]– لقد أذن قانون مالية 2015 على سبيل المثال لرئيس الحكومة بالالتزام مقدما بمبلغ مليار درهم خلال السنة المالية 2015 من الاعتمادات التي سترصد للحساب المرصد لأمور خصوصية المسمى صندوق دعم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية برسم السنة المالية 2016، ينظر عسو منصور، قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة، مرجع سابق، ص. 72.

[546]– المادة 38 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

المبرمجة في إطار الحسابات المرصدة لأمور خصوصية للجان البرلمانية المعنية رفقة مشاريع ميزانيات القطاعات الوزارية أو المؤسسات التابعة لها هذه الحسابات.

وقد بلغت الموارد الإجمالية المنجزة في إطار الحسابات المرصدة لأمور خصوصية برسم سنة 2017 ما قدره 194.077 مليون درهم، مقابل 177.856 مليون درهم سنة 2016 و 159.115 مليون درهم سنة 2015، مسجلة بذلك ارتفاعا بمعدل سنوي ناهز 10.44% خلال الفترة 2015-2017[547]. واستقر المبلغ الإجمالي للنفقات المنجزة في إطار الحسابات المرصدة لأمور خصوصية برسم سنة 2017، في ما قدره 67.855 مليون درهم، مقابل 63.751 مليون درهم و 53.633 مليون درهم، على التوالي سنتي 2016 و 2015، أي بارتفاع بنسبة 12.48% في المتوسط خلال الفترة 2015-2017[548].

ويتبين من خلال تحليل عدد الحسابات الخصوصية للخزينة حسب أصنافها، هيمنة الحسابات المرصدة لأمور خصوصية حيث بلغ عددها 56 حسابا من مجموع الحسابات الذي يصل عددها إلى 71 حسابا برسم سنة 2017، أي ما يمثل نسبة 78.87%، وذلك مقابل 45 حسابا من بين 156 حسابا برسم سنة 2001، أي بنسبة 28.85%[549].

وفي رتبة ثانية نجد صنف حسابات التمويل[550] التي تبين فيها المبالغ المدفوعة على شكل قروض تتجاوز مدتها سنتين أو تسبيقات قابلة للإرجاع تقل مدتها عن سنتين أو تساويهما، والتي تدفعها الدولة من موارد الخزينة وتمنح من أجل المصلحة العامة[551]، وتستحق فوائد على هذه القروض والتسبيقات. ومعيار التمييز بين القروض والتسبيقات هو المدة الزمنية للتمويل، أكثر من سنتين بالنسبة للقروض وسنتين أو أقل بالنسبة للتسبيقات. وحسابات التمويل

547- تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة، مشروع قانون المالية لسنة 2019، وزارة الاقتصاد والمالية، ص. 8.

548- نفس المرجع، ص. 10.

549- تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة، مشروع قانون المالية لسنة 2018، وزارة الاقتصاد والمالية، ص. 5.

550- Comptes de Financement.

551- الفقرة ج من المادة 27 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

هذه نتجت عن دمج حسابات التسبيقات[552] وحسابات القروض[553] الواردة في القانون التنظيمي للمالية لسنة 1998.

ويبرم في شأن هذه الحسابات عقد بين الوزير المكلف بالمالية والمستفيد من التسبيق أو القرض. وينص هذا العقد على مبلغ التسبيق أو القرض ومدته وسعر الفائدة المستحقة عليه وكيفيات إرجاع مبلغه. ويشفع العقد المذكور بجدول استهلاك ويجب أن يتضمن الالتزام بتقييد الاعتمادات اللازمة للتسديدات المقررة من رأسمال وفوائد في ميزانيات السنوات المقبلة للهيئة المستفيدة[554].

ويتم إدراج المبالغ المرجعة من التسبيقات والمبالغ المستهلكة من القروض في حسابات التمويل. أما الفوائد المستحقة على التسبيقات والقروض المذكورة فيتم إدراجها في الجزء المتعلق بالمداخيل بالميزانية العامة[555].

ويدرج في الجزء المتعلق بالنفقات بالميزانية العامة كل مبلغ مرتبط بتسبيق أو قرض منحته الدولة ولم يتم تحصيله خلال الخمس سنوات الموالية لحلول أجله، وذلك بفتح اعتمادات بنفس المبلغ ضمن قانون المالية الموالي، وتدرج المداخيل المحصلة لاحقا في المداخيل بالميزانية العامة[556].

ويتحدد عدد حسابات التمويل في قانون مالية 2019 في ست حسابات تتمثل في القروض الممنوحة للجماعات الترابية، والقروض الممنوحة للمكتب الوطني للماء الصالح للشرب، والقروض الممنوحة للشركة المغربية للتأمين عند التصدير، والقروض الممنوحة

552– Comptes d'Avances.

553– Comptes de Prêt.

554– المادة 27 من مرسوم 15 يوليوز 2015 المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية.

555– الفقرة الثانية من المادة 27 من نفس المرسوم.

556– المادة 29 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

لوكالات توزيع الماء والكهرباء، والقروض الممنوحة للمؤسسات البنكية، ثم القروض الممنوحة لشركة التمويل "جيدة".

وتجدر الإشارة إلى أن الجاري الإجمالي لحسابات التمويل قد انتقل من 187,58 مليون درهم سنة 2015 إلى 166,67 مليون درهم سنة 2016 ثم إلى 395,69 مليون درهم سنة 2017، أي بزيادة متوسطة تقدر ب 45,24%[557]. وفي ما يتعلق بفئة المستفيدين من القروض خلال سنة 2017، يتضح أن شركة التمويل "جيدة" قد استفادت من 75,45% متبوعة بالقرض الفلاحي للمغرب 12,46% والشركة المغربية لتأمين الصادرات 9,43% ثم المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب فرع الماء 2,05% والوكالات المستقلة لتوزيع الماء والكهرباء 0,61%[558].

ويلاحظ من خلال بنية جاري القروض حسب المؤسسات المانحة خلال سنة 2017، أن مؤسسة تحدي الألفية تعد أهم مؤسسة دائنة بجاري قروض يصل إلى 250,42 مليون درهم، تليها الوكالة الأمريكية للإنماء الدولي بمبلغ 86,60 مليون درهم ثم إيطاليا بمبلغ 48,14 مليون درهم والخزينة بجاري قروض يقدر بمبلغ 10,53 مليون درهم[559].

وتصنف في مرتبة ثالثة حسابات الانخراط في الهيئات الدولية[560] التي تبين فيها المبالغ المدفوعة والمبالغ المرجعة برسم مشاركة المغرب في الهيئات الدولية، ولا يجوز أن تدرج في هذه الحسابات إلا المبالغ المقرر إرجاعها في حالة الانسحاب[561].

وتدرج في المداخيل بالميزانية العامة برسم حصيلة المساهمات المالية، الدخول الناتجة عند الاقتضاء، عن المبالغ المقيدة بحسابات الانخراط في الهيئات الدولية. وهي تبين المبالغ

557– تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة، مشروع قانون المالية لسنة 2019، ص. 12

558– نفس المرجع، ص. 13.

559– نفس المرجع، ص. 12.

560– Comptes d'Adhésion aux Organismes Internationaux.

561– الفقرة ب من المادة 27 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

المدفوعة والمبالغ المرجعة في حالة الانسحاب لمشاركة الحكومة المغربية أو مساهمتها في الهيئات الدولية.

هذا، وقد تم منذ سنة 2005 تجميع حسابات الانخراط في المنظمات الدولية في ثلاث حسابات وهي حساب الانخراط في مؤسسات بروتن وودس[562]، وحساب الانخراط في الهيئات العربية والإسلامية[563] ثم حساب الانخراط في المؤسسات المتعددة الأطراف[564].

وقد وصل مجموع المبالغ المدفوعة برسم مشاركة المغرب في الهيئات الدولية إلى 381,34 مليون درهم سنة 2017، مقابل 327,37 مليون درهم سنة 2016 و 334,35 مليون درهم سنة 2015.

وتأتي بعد ذلك في مرتبة رابعة حسابات العمليات النقدية[565] التي تبين حركة الأموال ذات الأصل النقدي[566]، أي حركات الأموال غير الناجمة عن عمليات تجارية. غير أن الأرباح والخسائر المثبتة برسم سنة مالية معينة في هذا الصنف من الحسابات تدرج في المداخيل أو التكاليف بالميزانية العامة وذلك خلال السنة الثانية الموالية التي تلي سنة

---

[562]– يقوم هذا الحساب بضبط العمليات المتعلقة بانخراط المغرب في الهيئات التالية:

– صندوق النقد الدولي، البنك الدولي للإعمار والتنمية، الشركة المالية الدولية، الوكالة المتعددة الأطراف لضمان الاستثمارات، الجمعية الدولية للتنمية.

[563]– يهدف هذا الحساب إلى ضبط العمليات المتعلقة بانخراط المغرب في الهيئات العربية والإسلامية التالية:

– البنك المغاربي للاستثمار والتجارة الخارجية، صندوق النقد العربي، الشركة الإسلامية لتأمين القروض الممنوحة عن التصدير وضمان الاستثمارات، المؤسسة العربية لضمان الاستثمارات وائتمان الصادرات، الصندوق العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، الشركة العربية للاستثمار، البنك العربي للتنمية الاقتصادية بإفريقيا، الحساب الخاص لتمويل مشاريع القطاع الخاص بالدول العربية، الشركة الدولية الإسلامية لتمويل التجارة، المنظمة العربية للاستثمار والتنمية الفلاحية، البنك الإسلامي للتنمية، صندوق التضامن الإسلامي من أجل التنمية، الشركة الإسلامية لتنمية القطاع الخاص.

[564]– يهدف هذا الحساب إلى ضبط العمليات المتعلقة بانخراط المغرب في المؤسسات المتعددة الأطراف التالية:

–البنك الإفريقي للتنمية، بنك التنمية لدول افريقيا الوسطى، شركة شلتر افريقيا، الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، البنك الأوروبي لإعادة البناء والتنمية، بنك افريقيا الغربية للتنمية.

[565] – Comptes d'Opérations Monétaires.

[566] – الفقرة د من المادة 27 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

استخلاصها على أبعد تقدير. ويتم تحديد مكشوف هذه الحسابات بمقتضى قانون مالية السنة، وتمسك بكيفية تبرز النتائج النهائية[567].

وتضمن قانون مالية سنة 2019 حسابين من هذا الصنف هما، الحساب المسمى "فروق الصرف في عمليات بيع وشراء العملات الأجنبية"، ويمكن هذا الحساب الدولة من تحمل الفرق في الصرف بالدرهم المتعلق بالموجودات والالتزامات بالعملة الصعبة التي يقوم بها بنك المغرب من خلال التقييم الشهري. ويتم إدراج الأرباح والخسائر في الحساب الجاري للخزينة وإرسال إشعارات بالعمليات الدائنة والمدينة المرتبطة بها للخزينة العامة للمملكة التي تسجل مبلغ العمليات المعنية مباشرة في الحساب المذكور.

والحساب المسمى "حساب عمليات تبادل أسعار الفائدة المستحقة على الاقتراضات الخارجية"، الذي تم إحداثه من أجل تغطية الخسائر وتسجيل الأرباح المتعلقة بعمليات التغطية. وتجدر الإشارة إلى أنه لم يتم تسجيل أية عملية في هذا الحساب منذ إحداثه[568]، حيث إن جميع عمليات التغطية تخضع لأحكام اتفاقيات القروض التي لا تتطلب استخدام موارد الحساب مباشرة[569].

وقد سجلت هذه الحسابات برسم سنة 2017 من خلال الحساب المسمى "فروق الصرف في عمليات بيع وشراء العملات الأجنبية" موارد ونفقات وصلت على التوالي إلى 14,40 مليون درهم و 9,37 مليون درهم[570].

---

567 – الفقرة 3 من المادة 28 من نفس القانون التنظيمي.

568– تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة، مشروع قانون المالية لسنة 2019، وزارة الاقتصاد والمالية، ص. 16.

569– تم إحداث هذا الحساب بمقتضى المادة 32 من القانون المالي رقم 99.26 للسنة المالية 1999.2000، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.99.184 بتاريخ (30 يونيو 1999)، الجريدة الرسمية عدد 4704، بتاريخ فاتح يوليو 1999، ص: 1726.

570 – تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة، قانون المالية لسنة 2019، وزارة الاقتصاد والمالية، ص. 2.

وفي الصنف الخامس تدرج حسابات النفقات من المخصصات[571] وهي حسابات تبين عمليات متعلقة بصنف خاص من النفقات يتم تمويله من مخصصات الميزانية العامة[572]. وتتضمن هذه الحسابات موارد تكون مرتبطة ارتباطا منطقيا بالنفقات، وتتميز بكون عملياتها تمول بواسطة موارد محددة في شكل تخصيصات أو تحويلات مالية من الميزانية العامة. ويتم تدبير النفقات في إطار هذه التقنية بواسطة موارد محددة سلفا ويعتبر تحويلها لفائدة الحساب الخصوصي شرطا يجب تحققه قبل الشروع في أداء النفقات[573].

ولا يمكن أن يترتب على الاعتمادات الملتزم بها من الاعتمادات المقيدة في حسابات النفقات من المخصصات أمر بالصرف وأداء إلا في حدود المداخيل المنجزة. غير أنه يمكن أن يرصد لهذه الحسابات، بمقتضى قرار للوزير المكلف بالمالية، اعتماد إضافي يساوي الزيادة في المداخيل المنجزة مقارنة مع الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية. كما يمكن أيضا أن يرصد لنفس الحسابات، بقرار لنفس السلطة الحكومية، اعتماد إضافي يساوي فائض المداخيل بالنسبة للأداءات المنجزة برسم السنة المالية المنصرمة، يتضمن عند الضرورة، بالنسبة لكل حساب، توزيع الفائض المذكور من قبل الآمر بالصرف والآمر بالصرف المساعد المعنيين[574].

وقد نص قانون مالية 2018 على أربع حسابات من هذا الصنف، هي النفقات الخاصة بتنمية الأقاليم الصحراوية؛ واشتراء وإصلاح معدات القوات المسلحة الملكية؛ وصندوق المديرية العامة للدراسات والتوثيق؛ والصندوق الخاص بالعلاقات العامة.

---

571 – Comptes de Dépenses sur Dotations.

572 – الفقرة هـ من المادة 27 من القانون التنظيمي رقم 130.13. لقانون المالية.

573 – زبيدة نكاز، مرجع سابق، ص: 107.

574 – المادة 26 من المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية.

وقدر مجموع الموارد والنفقات المدرجة في هذا الصنف من الحسابات برسم قانون مالية 2018 10,80 مليار درهم، همت أساسا أربع حسابات، وأهمها على الإطلاق حساب شراء وإصلاح معدات القوات المسلحة الملكية.

الفقرة الثانية: تدبير الحسابات الخصوصية للخزينة

تشكل الحسابات الخصوصية للخزينة جزءا هاما من ميزانية الدولة حيث تساعد على تنفيذ توجهات الحكومة وتشكل ما يفوق 20% من مجموع الميزانية. ويعرف القانون التنظيمي لقانون المالية هذه الحسابات كمكونات للميزانية موجهة إما إلى تبيان العمليات التي لا يمكن إدراجها بطريقة ملائمة في الميزانية العامة نظرا لطابعها الخاص أو لعلاقة بين المداخيل والنفقات وإما إلى تبيان عمليات مع الاحتفاظ بطابعها الخاص وضمان استمرارها من سنة مالية إلى أخرى دون التمييز بين السنوات المالية[575].

ونظرا لأهميتها في تنفيذ بعض برامج وإجراءات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، أدخل القانون التنظيمي لقانون المالية لسنة 2015، قواعد جديدة لتدبير الحسابات الخصوصية من أجل تحديد أفضل لمجال تدخلها وترشيد تدبيرها[576].

وعليه، يمكن إحداث الحسابات الخصوصية للخزينة بموجب القانون المالي السنوي والذي يقوم بالتنصيص بالمناسبة على مداخيل هذه الحسابات، وتحديد المبلغ الأقصى للنفقات التي يمكن أن تخصم منها. لكن يمكن للحكومة استثناء أن تحدث خلال السنة المالية حسابات خصوصية جديدة بموجب مراسيم تتخذ طبقا للفصل 70 من الدستور[577].

---

575 – ملخص تقرير حول تنفيذ ميزانية 2016، المجلس الأعلى للحسابات، ص. 4.

576 – نفس المرجع، نفس الصفحة.

577 – الفقرة 3 من المادة 26 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 لقانون المالية.

وقد عمل المشرع على تقييد حق الحكومة هذا بثلاثة شروط. أما الأول فيهم توافر حالة الاستعجال والضرورة الملحة وغير المتوقعة. ثانيهما وجوب عرض المراسيم على البرلمان للمصادقة عليها في أول قانون للمالية، وبخصوص الشرط الثالث فيلزم الحكومة بإخبار اللجنتين المكلفتين بالمالية بالبرلمان مسبقا ولم يرتب القانون أي أثر على الإخبار من قبيل مناقشة الموضوع وإبداء الرأي فيه أو رفض إحداث الحساب من الأساس[578].

وتقرر عمليات الحسابات الخصوصية للخزينة ويؤذن بها وتنفذ وفق نفس الشروط التي تنفذ بها عمليات الميزانية العامة، غير أن هذه الحسابات تتميز بكونها استثنائية عن القاعدة العامة فيما يخص تخصيص المداخيل للنفقات ونقل الاعتمادات من سنة لأخرى، وهذا ما يضمن لها مرونة كبيرة في التسيير، وهكذا يرحل كل رصيد حساب خصوصي من سنة مالية إلى سنة مالية أخرى[579].

ولا يمكن أن تدرج في حساب خصوصي للخزينة النفقات الناتجة عن صرف المرتبات أو الأجور أو التعويضات إلى موظفي وأعوان الدولة والجماعات الترابية ومستخدمي المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية، ماعدا في حالة استثناءات منصوص عليها في قانون المالية[580].

وتحذف الحسابات الخصوصية للخزينة التي لم يعد الهدف الذي أحدثت من أجله قائما ويدرج رصيدها، وإن اقتضى الحال، مداخيلها ونفقاتها المتعلقة بعمليات ما قبل حذفها في المداخيل أو النفقات بالميزانية العامة.

وقبل الشروع في تنفيذ نفقات الحسابات الخصوصية للخزينة، فإن الجهة الآمرة بصرف هذه النفقات مطالبة بوضع برنامج استعمال لهذه النفقات مؤشر عليه من طرف مديرية الميزانية التابعة لوزارة المالية، وذلك للتأكد من مطابقته للنص المحدث للحساب، إضافة إلى المراقبة التي تقوم بها مصالح الخزينة العامة للمملكة.

---

578 – رشيد المساوي، مرجع سابق، ص. 47.

579 – عبد القادر تيعلاتي، مرجع سابق، ص. 184.

580 – الفقرة 6 من المادة 28 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

كما أن هذه الحسابات تخضع لمراقبة المجلس الأعلى للحسابات، باعتباره مؤسسة عليا لرقابة تدبير الأموال العمومية، حيث تقوم هذه المؤسسة بإعداد التقرير حول تنفيذ قانون المالية، الذي يتضمن نتائج تنفيذ القوانين المالية والملاحظات المنبثقة بين التوقعات والإنجازات، وكذا التصريح العام بالمطابقة اللذين يحالان مباشرة على البرلمان إثر إيداع قانون التصفية من طرف الحكومة على البرلمان[581].

الفقرة الثالثة: إشكاليات الحسابات الخصوصية للخزينة

أبقى القانون التنظيمي للمالية لسنة 2015 النظام القانوني للحسابات الخصوصية على ما كانت عليه باستثناء إجراء بسيط هم تخفيض عدد أصنافها إلى خمسة عوض ستة وذلك عن طريق دمج نوعين من الحسابات، حسابات التسبيقات وحسابات القروض، في صنف واحد جديد هو حساب التمويل.

هذا، وقد أحدثت الحسابات الخصوصية للخزينة كوسيلة مرنة لتدبير بعض العمليات ذات الطابع الخاص أو المؤقت خارج ميزانية الدولة. غير أن تزايد أعدادها وتنامي المبالغ المالية التي تتصرف فيها، والغموض واللبس الذي يكتنف تدبيرها، جعلها موضوعا للتشكيك في جدواها[582].

إن وجود هذا العدد المهم من الحسابات الخصوصية للحزينة يتسبب في تشتيت الموارد المالية للدولة والتي يبقى فيها سنويا أزيد من 50 مليار درهم من الفائض الذي يتم ترحيله دون أية رؤية واضحة لضبط الاستثمارات العمومية وطرق برمجتها وتنفيذها[583].

---

581 – تقرير لجنة المالية والتنمية الاقتصادية حول مشروع قانون تنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، مجلس النواب، دورة أبريل 2014، ص. 46.

582 – عسو منصور، قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة، مرجع سابق، ص. 78.

583 – عبد اللطيف برحو: "أولويات إصلاح المالية العمومية"، مؤلف جماعي "من وحي البرلمان"، شركة المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2015، ص. 465.

فتدبير الحسابات الخصوصية للخزينة تشوبه العديد من الاختلالات، فبالإضافة إلى تنامي عددها الذي وصل برسم سنة 2018 إلى 71 حسابا[584]، نجد عدم ملاءمة مداخيل الحسابات المرصدة لأمور خصوصية لحاجياتها الفعلية، حيث تتوفر بعض الحسابات المرصدة لأمور خصوصية على مداخيل تتجاوز بشكل ملحوظ نفقاتها. وتعكس هذه الوضعية الخلل المسجل في عملية تخصيص الموارد والذي غالبا ما يتم على حساب قطاعات وزارية أخرى أو مؤسسات لا تستفيد من مخصصات كافية وهو ما يرهن إنجازها لبرامجها الاستثمارية في الوقت المحدد[585].

وقد أدى تخصيص مداخيل هامة للحسابات الخصوصية إلى تراكم مهم لأرصدتها. حيث حققت هذه الحسابات سنة 2017 فائضا قدره 12.832 مليون درهم مقابل توقعات بمبلغ 8.237 مليون درهم أي بفارق 56%. ونتيجة لذلك استمر الرصيد المتراكم للحسابات الخصوصية للخزينة في منحاه التصاعدي ليصل عند متم سنة 2017 إلى مبلغ 130.835 مليون درهم أي بزيادة نسبتها 6,6% مقارنة مع سنة 2016[586]. ويؤشر حجم هذه الأرصدة عن ضعف البرمجة وعدم تتبع العمليات المتعلقة بها ويطرح تساؤلات حول الدلالة الميزانياتية والمحاسبتية لهذا الصنف من الاعتمادات[587].

بالإضافة إلى ذلك، يتم إدراج جزء من نفقات الاستثمار والتسيير المتعلقة باختصاصات الوزارات المعنية كبدائل ميزانياتية إضافية دون أن تكون ضرورة لتفريدها، بغرض

---

584 – الحسابات الخصوصية للخزينة: أية حصيلة؟ قانون مالية 2019، مجلة المالية، وزارة الاقتصاد والمالية، عدد خاص أبريل 2019، ص. 72.

585 – ملخص تقرير حول تنفيذ ميزانية الدولة برسم سنة 2017، المجلس الأعلى للحسابات، أكتوبر 2018، ص. 15.

586 – نفس المرجع، نفس الصفحة.

587 – عرض الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات حول أعمال المحاكم المالية أمام البرلمان ليوم 04 يوليوز 2017، ص. 8.

الاستفادة من المرونة التي تتيحها مساطر الحسابات الخصوصية وخاصة في مجال ترحيل الاعتمادات من سنة مالية لأخرى[588].

كما يلاحظ وجود تطابق بين بعض ميزانيات الحسابات المرصدة لأمور خُصوصية من جهة والكراسات الميزانياتية المتعلقة بالميزانية العامة للدولة من جهة أخرى، حيث لا تختلف بعض نفقات التسيير والاستثمار المدرجة في بعض هذه الحسابات عن تلك المدرجة ضمن الميزانية العامة للدولة. ويتعلق الأمر أساسا بالصندوق الخاص لدعم مؤسسات السجون والصندوق الوطني لدعم البحث العلمي والتنمية التكنولوجية والصندوق الوطني لتنمية الرياضة[589].

أيضا، يتبين أن بعض هذه الحسابات تتضمن على مستوى نفقات التسيير والاستثمار عمليات لا تكتسي طابعا خاصا. حيث تتحمل هذه الحسابات جزءا من النفقات المتعلقة باختصاصات القطاعات الوزارية المعنية وكذا نفقات ذات طابع اعتيادي تتعلق ببعض فئات الموظفين النظاميين (العلاوات، التعويضات، المكافآت)، في حين يمكن إدراج هاته النفقات في الميزانية العامة حسب الشروط الاعتيادية[590].

كذلك، توجد مفارقة بخصوص هذه الحسابات تتمثل في كون بعض الحسابات ذات الطابع الاجتماعي تتوفر على أرصدة مهمة كلها غير مستعملة، وفي المقابل، هناك حاجيات ملحة ومستعجلة في المجالات الاجتماعية تواكبه إكراهات في التمويل ومن بين هذه الحسابات صندوق التماسك الاجتماعي ب 8,5 ملايير درهم وصندوق التنمية القروية والمناطق الجبلية ب 1,8 مليار درهم والحساب الخاص بالصيدلية المركزية ب1,9 مليار درهم وصندوق الخدمة

---

588 – ملخص تقرير حول تنفيذ ميزانية الدولة برسم سنة 2017، المجلس الأعلى للحسابات، أكتوبر 2018، ص. 15.

589 – ملخص تقرير حول تنفيذ ميزانية الدولة برسم سنة 2017، المجلس الأعلى للحسابات، أكتوبر 2018، ص. 16.

590 – ملخص تقرير حول تنفيذ ميزانية 2016، المجلس الأعلى للحسابات، ص. 4.

الأساسية للمواصلات ب 2,9 مليار درهم وصندوق التنمية الصناعية والاستثمارات ب3,5 مليار درهم وحصة الجماعات الترابية من حصيلة الضريبة على القيمة المضافة ب 5 ملايير درهم[591].

هكذا، فرغم أهمية الحسابات الخصوصية للخزينة في تمكين مدبريها من إمكانيات مرنة وسهلة لتدبير بعض الأنشطة والعمليات ذات الصبغة الخاصة، إلا أن ذلك لا يشفع لأجل تخصيصها لاعتمادات مهمة تتجاوز الاعتمادات المرصودة للاستثمار العمومي[592]. كما أن العديد من الحسابات التي تم إنشاؤها يمكن تدبيرها انطلاقا من الميزانية العامة، وما يؤكد ذلك هو إنشاء العديد من الحسابات دون تفعيلها منذ عقود، إذ يتواتر إدراجها سنويا في قوانين المالية دون تخصيص اعتمادات لها، مما يطرح مسألة الجدوى من إحداثها أصلا[593].

وفي الأخير، تجدر الإشارة إلى أنه يتوجب معالجة الإشكالية التي يطرحها تزايد أعداد الحسابات الخصوصية والعمل على ترشيد حكامتها والتقيد بالضوابط المنصوص عليها في القانون التنظيمي للمالية في شأن إحداثها وقواعد تدبيرها وذلك لتكريس شفافيتها وتحسين مقرؤيتها. كما يتعين وضع معايير صارمة تحد من اللجوء إليها وتمكن من الاحتفاظ بوظائفها الاستثنائية.

الفرع الثاني: مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة

تعمل مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة على تحسين جودة الخدمات المقدمة للمرتفقين، عبر فوترة هذه الخدمات وذلك بفضل الاستقلالية التي تتوفر عليها هذه المرافق

---

591 – عرض الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات حول أعمال المحاكم المالية أمام البرلمان ليوم 04 يوليوز 2017، ص. 9.

592 – بلغت الاعتمادات المرصودة للحسابات الخصوصية برسم قانون مالية 2019 84.397 مليون درهم (حوالي 19% من حجم ميزانية الدولة)، في حين قدر المبلغ الإجمالي لميزانية الاستثمار 73.373 مليون درهم.

593 – نصير مكاوي: "موقع الحسابات الخصوصية للخزينة في القانون التنظيمي للمالية 130.13"، دفاتر الحكامة، العدد2، دجنبر 2015، ص. 96.

مقارنة مع باقي الخدمات العمومية المسيرة في إطار ميزانية الدولة، مما يمنحها المرونة المالية والمحاسبية وما يمكنها من تحسين فعالية وجودة الإدارة.

وتحتل مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة مركزا وسطا بين المرافق العمومية والمؤسسات العمومية، حيث تعتمد هذه المرافق في تمويل بعض نفقاتها على مداخيل ذاتية وغير متأتية من اعتمادات ميزانية الدولة.

وعليه، يمكن التأكيد على أن نظام ميزانية مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة يطبق في تسيير بعض المرافق التي يتطلب تسييرها الاعتراف لها باستقلال مالي موسع دون أن تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، وتناط بهذه الميزانيات مهام رصد العمليات المالية لهذه المرافق التي تسعى من خلال أنشطتها إلى إنتاج منافع أو خدمات يترتب عليها أداء الثمن[594].

ومن أجل تحسين الخدمات العمومية التي تقدمها هذه المرافق وبالتالي تعزيز حجم مواردها الذاتية وكذا عقلنة إحداثها واستعمالها يقضي القانون التنظيمي رقم 13. 130 لقانون المالية بإخضاع ميزانيات هذه المرافق لمتطلبات المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المرتكزة على النتائج وحسن أداء الخدمات المقدمة.

وتهدف هذه المقاربة إلى إرساء تغيير عميق في ممارسات الميزانية وكذا التسيير المالي بالمغرب. وفي هذا الإطار سيتم رصد كيفية إحداث مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة **(الفقرة الأولى)** ثم التطرق لقواعد تدبير المرافق المذكورة **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: إحداث مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة

تم تأسيس مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة للمرة الأولى من طرف المشرع من خلال المادة الأولى من المرسوم الملكي بتحديد كيفيات تطبيق الفصل 65 من المرسوم الملكي

---

[594] – المصطفى معمر: "مدخل لدراسة المالية العامة: قانون الميزانية والقانون الضريبي"، مطبعة وراقة سجلماسة، مكناس، الطبعة الأولى، 2012، ص. 52.

بسن نظام عام للمحاسبة 21 أبريل 1967 بتاريخ 31 يوليوز 1968 والذي ينص على أنه "تعتمد مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة حسب المادة 65 في تمويل بعض نفقاتها على مداخيل ذاتية وغير المنسوبة لاعتمادات ميزانية الدولة"[595].

وقد تطور الإطار القانوني لمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة لتكريس استقلالها المالي فيما يخص تنفيذ نفقاتها، بدمجها على غرار الحسابات الخصوصية للخزينة، كعنصر من مكونات قانون المالية للسنة، والذي دخل حيز التنفيذ لأول مرة في إطار قانون المالية لسنة 2000[596]. ويتضح أن ميزانيات هذه المرافق لا تختلف عن الميزانيات الملحقة التي ألغيت تدريجيا[597].

هكذا، أصبح القانون المالي يتضمن لأول مرة منذ القانون المالي للفترة الانتقالية الممتدة من فاتح يوليوز إلى 31 دجنبر 2000، بالإضافة إلى مكوناته الأصلية، ميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، وهو ما أدى إلى بسط الرقابة البرلمانية على ميزانيات هذا النوع من المرافق التي كانت في السابق تنفلت من هذه الرقابة.

وفي هذا الإطار، فإنه بعد إدراج مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة في مجال اختصاص قانون المالية للسنة، تم إعادة هيكلة ميزانياتها لتتضمن نفقات تتعلق بإنجاز برنامج أو مشروع أو عملية متجانسة، وتهدف هذه العملية إلى إبراز العلاقة بين الاعتمادات المرصدة

595– تقرير حول مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، قانون المالية لسنة 2014، وزارة الاقتصاد والمالية، ص. 1.

596– سي محمد البقالي، مرجع سابق، ص. 156.

597– عمل المشرع المغربي على إلغاء الميزانيات الملحقة بشكل تدريجي، حيث تم بمقتضى المادتين 47 و 48 من القانون المالي 1997-1998 حذف الميزانية الملحقة للمطبعة الرسمية والميزانية الملحقة للموانئ، كما تم إلغاء الميزانية الملحقة لإدارة المحافظة على الأملاك العقارية والمسح العقاري والخرائطية. وأخيرا ألغيت الميزانية الملحقة لدار الإذاعة والتلفزيون المغربية وكذلك المصلحة المستقلة للإشهار بموجب المادة 32 من قانون مالية سنة 2005. وقد كانت هذه الميزانيات توضع خصيصا لبعض المرافق ذات الصبغة التجارية أو الصناعية أو الاجتماعية أو الثقافية التي تتمتع بالاستقلال المالي دون أن تكون لها شخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة. ينظر:

- عبد القادر تيعلاتي، مرجع سابق، ص. 178.
- عسو منصور، مرجع سابق، ص. 57.

للعملية أو البرنامج أو نشاط معين، والنتائج المحددة والمنتظر إنجازها بواسطة هذه الاعتمادات، على أن تكون هذه النتائج قابلة للقياس بواسطة مؤشرات للأهداف يتم تحديدها سلفا أثناء إعداد ميزانيات هذه المرافق. وهو ما سيمكن من تحسين مقروئيتها وشفافية المعلومات المالية المتعلقة بها.

وتحدث مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة بمقتضى قانون المالية الذي تقدر فيه مداخيلها ويحدد به المبالغ القصوى للنفقات التي يمكن اقتطاعها من ميزانياتها[598]. ومعلوم أن مشاريع العمليات المبرمجة في إطار هذه الميزانيات التي تضم جزءا أولا خاصا بالمداخيل ونفقات الاستغلال، وقد تضم جزءا ثانيا خاصا بموارد ونفقات الاستثمار، تقدم للجان البرلمانية المعنية رفقة مشاريع ميزانيات القطاعات الوزارية أو المؤسسات التابعة لها هذه المرافق[599]، حيث تقرر عملياتها ويؤذن بها وتنفذ وفق قواعد الميزانية العامة[600].

ويشترط القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية لإحداث هذه المرافق إثبات وجود موارد ذاتية متأتية من أجور السلع أو الخدمات المؤدى عنها، ويجب أن تمثل الموارد الذاتية ابتداء من السنة المالية الثالثة الموالية لإحداث هذه المرافق، نسبة 30% على الأقل من إجمالي مواردها المأذون بها برسم قانون المالية للسنة المذكورة. وذلك بالنسبة للمرافق المحدثة ابتداء من فاتح يناير 2016. تحت طائلة حذفها في قانون المالية الموالي.

وتساهم مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة في تنفيذ السياسات العمومية وتعبئة الموارد لضمان ولوج الساكنة على الخصوص للخدمات الاستشفائية والتعليمية والرياضية وكذا الحماية الاجتماعية. وتعكس مجالات تدخلها الوظائف الكبرى للدولة المتمثلة أساسا في مجالات الصحة، والتعليم والتكوين المهني وتكوين الأطر، والنقل والماء والبنيات التحتية الاقتصادية،

---

598 – المادة 21 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

599 – المادة 24 من نفس القانون التنظيمي.

600 – المادة 23 من نفس القانون التنظيمي.

والأنشطة الاقتصادية، والسلطات العمومية، والأنشطة الترفيهية، والفلاحة والغابات والصيد البحري، والأنشطة الاجتماعية الأخرى[601].

هكذا، فقد شكلت مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة منذ نشأتها آلية ميزانياتية[602] أساسية لتنفيذ السياسات العمومية، وضمان ولوج الساكنة للخدمات العمومية، وذلك بحكم تموقعها المحلي والجهوي، وبناء على اسقلاليتها المالية وطريقة إدارتها القائمة على تعبئة مداخيلها الذاتية من خلال الخدمات المقدمة للمستخدمين، تلعب هذه المرافق دورا أساسيا في تطوير خدمات القرب في المجالات الاجتماعية[603]. لذلك فإن عددها في تطور مستمر حيث بلغ عددها خلال سنة 2018 ما مجموعه 204 مرفقا. ويتضح من توزيع هذه المرافق سيادة المرافق العاملة في المجال الاجتماعي بنسبة 75 %من مجموع المرافق أي ما يعادل 153 مرفقا[604].

الفقرة الثانية: قواعد تدبير مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة

تقرر عمليات ميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة ويؤذن فيها وتنفذ طبق نفس الشروط المتعلقة بعمليات الميزانية العامة. وتشتمل ميزانية كل مرفق مسير بصورة مستقلة

---

601 – تقرير حول مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، قانون المالية لسنة 2017، وزارة الاقتصاد والمالية، ص. 1.

602 – TOUFIK (F) : "Le contenu du Rapport de la loi de finances 2010 portant sur les SEGMA", Revue Marocaine des Finances Publiques, N°1, Avril 2010, p. 100.

603 – تقرير حول مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، قانون المالية لسنة 2019، وزارة الاقتصاد والمالية، ص. 1.

604– تتوزع مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة بين مجال الصحة ب 89 مرفقا، ومجال التعليم والتكوين المهني وتكوين الأطر ب 60 مرفقا، ومجال النقل والماء والبنيات التحتية الاقتصادية الأخرى ب 19 مرفقا، مجال الأنشطة الاقتصادية الأخرى ب 14 مرفقا، ومجال السلطات العمومية ب 9 مرافق، ومجال الأنشطة الترفيهية ب 5 مرافق، ومجال الأنشطة الاجتماعية الأخرى ب 4 مرافق، إضافة إلى مجال الفلاحة والصيد البحري والغابات ب 4 مرافق. ينظر بهذا الخصوص: تقرير حول مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، قانون المالية لسنة 2019، وزارة الاقتصاد والمالية، ص. 1.

على جزء يتعلق بالمداخيل ونفقات الاستغلال وإن اقتضى الحال على جزء ثاني يتعلق بنفقات الاستثمار والموارد المرصدة لتمويل هذا الاستثمار.

ونجد أنه رغم الاستقلالية التي تتميز بها ميزانيات هذه المرافق، فهي تخضع لقواعد قانونية تعطيها نوعا من الخصوصية، وتتجلى في عدم إمكانية إدراج نفقات الموظفين والأعوان والمستخدمين في ميزانية هذه المرافق. وفي نفس التوجه، يمنع دفع مبالغ من مرفق للدولة المسيرة بصورة مستقلة لفائدة حساب خصوصي للخزينة أو لفائدة مرفق آخر من مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، وذلك لدفع هذه المرافق إلى توجيه مواردها لتمويل النفقات الناتجة عن الأنشطة الخاصة بها. وفي المقابل يمكن دفع مبالغ من مرفق للدولة مسير بصورة مستقلة لفائدة الميزانية العامة بمقرر للآمر بالصرف المعني.

وحفاظا على التوازن المالي لميزانيات هذه المرافق، فإنه يعوض النقص الحاصل الملاحظ في مداخيل الاستغلال بدفع إعانة توازن منصوص عليها في الباب الأول من الميزانية العامة، كما يعوض النقص الملاحظ في المداخيل الذاتية المرصدة لنفقات الاستثمار بإعانة توازن منصوص عليها في الباب الثاني من الميزانية العامة.

وترصد الزيادة المحتملة لمداخيل الاستغلال على النفقات لتمويل نفقات الاستثمار إن اقتضى الحال، وذلك تشجيعا للاستثمارات التي تنجزها هذه المرافق. وفي نفس الإطار ينص القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 على إمكانية رصد اعتمادات التزام لفائدة مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة تطابق برامج استثماراتها المتعددة السنوات.

وكذلك فإن نفس القانون التنظيمي يسمح بأن يرحل من سنة مالية إلى سنة مالية لاحقة لها فائض المداخيل المستخلصة بالنسبة إلى الأداءات المنجزة عكس قاعدة السنوية. كما تسند على وجه الأسبقية الالتزامات التي لم يصدر الأمر بصرفها برسم سنة مالية إلى الاعتمادات

المفتوحة بميزانية السنة المالية الموالية. إضافة إلى ذلك، يدرج رصيد ميزانيات مرافق الدولة التي يتم حذفها بموجب قانون للمالية ضمن المداخيل بالميزانية العامة.

وتقدم موارد هذه المرافق مجمعة عن كل مرفق بحسب الوزارات أو المؤسسات التابعة لها هذه المرافق، أما نفقاتها فيتم تقديمها مجمعة حسب نفقات الاستغلال ونفقات الاستثمار، وتحصر عن كل مرفق حسب الوزارات أو المؤسسات التابعة لها.

وبهدف إغناء المعطيات المقدمة للبرلمان ولتحسين جودة النقاش حول قانون المالية فيتم تقديم نفقات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة للجان البرلمانية المعنية على شكل برامج حسب الجهات مقسمة إلى مشاريع وعمليات، وذلك رفقة مشاريع أداء القطاعات الوزارية والمؤسسات التي تخضع لها هذه المرافق. ووفق مقاربة النتائج، يتم تدعيم برامج الأنشطة بأهداف ومؤشرات تمكن من تقييم المجهودات المبذولة من طرف كل مرفق فيما يتعلق بتحسين الخدمات المقدمة للمرتفقين.

ومن القواعد الأخرى التي تضبط عمليات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة عدم إمكانية منح ترخيصات بالالتزام مقدما لهذه المرافق[605]. وتجدر الإشارة كذلك أنه في إطار توسيع مجال التصرف في تدبير الاعتمادات المرصودة لهذه المرافق، يمكن للآمرين بالصرف المعنيين، بإذن من الوزير المكلف بالمالية، القيام بتحويلات للاعتمادات بين كل برنامج من برامج الفصل المتعلق بنفقات الاستغلال وبنفقات الاستثمار بميزانيات هذه المرافق، وذلك على أساس أن لا يتجاوز سقف الاعتمادات المحولة برسم كل سنة مالية 10%من المخصصات الأولية المفتوحة بموجب قانون مالية السنة[606]، كما يمكن لهم إعادة توزيع الاعتمادات بين الجهات داخل نفس البرنامج.

---

[605] – الفقرة 3 من المادة 23 من القانون التنظيمي رقم 13. 130 لقانون المالية.

[606] – الفقرة 3 من المادة 23 من مرسوم 15 يوليوز 2015 المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية.

ويعرف تدبير ميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، مجموعة من الاختلالات كتلك التي تعتري الحسابات الخصوصية للخزينة، لعل أبرزها ضعف وتيرة صرف الاعتمادات، حيث لم يتجاوز معدل تنفيذ ميزانيات هذه المرافق نسبة 46% والنقص المسجل على مستوى البرمجة.

ينضاف إلى ذلك أن هذه المرافق تتحمل، مثلها مثل الحسابات الخصوصية للخزينة، بعض نفقات الاستثمار والتسيير التي يمكن أن تدرج في إطار ميزانية الدولة. علما بأن جزءا كبيرا من المرافق المذكورة لا يتوفر على موارد مالية ذاتية تذكر، بل يعتمد على الإمدادات المتأتية من الميزانية العامة[607].

وبالرغم من ضعف ميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة مقارنة مع باقي مكونات ميزانية الدولة[608]، يمكن أن تشكل هذه المرافق رافعة لتحسين بعض الخدمات العمومية. وغالبا ما يتم تبرير إحداث مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة ارتباطا بطبيعة أنشطتها المنتجة لخدمات مؤدى عنها.

ويلاحظ في هذا الصدد أنه بالرغم من إمكانيات التحصيل المهمة التي تتوفر عليها بعض القطاعات من حيث استيفاء مداخيل إضافية، خصوصا في قطاع الصحي، فإن التوازن المالي لهذه المرافق لا يمكن أن يتأتى إلا بفضل مساهمات الدولة. الأمر الذي يستوجب

---

607 – العرض السنوي الذي قدمه الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات أمام البرلمان حول أعمال المحاكم المالية، 4 يوليوز 2017، ص. 10.

608 – قدر المبلغ الإجمالي للتحملات العمومية برسم سنة 2019 443.444.709.000 درهم، وتتوزع هذه التحملات على النحو التالي:

- 306.488.854.000 درهم للميزانية العامة (70,80%)
- 2.811.499.000 درهم لمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة (0,65%)
- 84.397.383.000 درهم للحسابات الخصوصية (19,50 %)
- 39.213.200.000 درهم لاستهلاكات الدين العمومي المتوسط والطويل الأجل (9,06 .%للمزيد من التفصيل ينظر مذكرة تقديم، قانون المالية لسنة 2019، وزارة الاقتصاد والمالية، ص. 11.

ضرورة بذل مجهودات إضافية في التحصيل بهدف جعل هذه المرافق رافعة حقيقية لتحسين الخدمات العمومية في القطاعات المعنية[609].

إن التزايد المستمر لعدد المرافق المسيرة بصورة مستقلة بمختلف القطاعات الحكومية واعتماد جزء كبير منها على إمدادات ميزانية الدولة، يستلزم إخضاعها لمزيد من الترشيد والنجاعة طبقا للمستجدات التي أتى بها القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 لقانون المالية.

وبذلك، يتوجب العمل على تقليص عدد هذه المرافق وخاصة التي تعتمد على إمدادات ميزانية الدولة، والإبقاء على تلك التي تحصل على مداخيل مالية ذاتية مهمة من جهة، وتقوم بتقديم خدمات ليس بوسع المصالح الإدارية القائمة تقديمها من جهة أخرى.

609 – Rapport préliminaire sur l'exécution du Budget de l'Etat, Exercice 2016, Cours des Comptes, Janvier 2018, p. 56.

الفصل الثاني: الشق السياسي للإصلاح

باعتبار القانون التنظيمي للمالية هو القانون المؤطر للضوابط المتعلقة بالمالية العمومية، فإن هذا القانون لا يستهدف فقط تغيير المنهجية التقليدية المعتمدة في تدبير المالية العمومية والمرتكزة على منطق الوسائل نحو مقاربة تعتمد على منطق النتائج وتستجيب لمتطلبات التدبير العمومي الحديث.

ويتوخى إصلاح القانون التنظيمي كذلك تقوية وإغناء دور البرلمان في المراقبة المالية وفي تقييم السياسات العمومية والرفع من جودة مناقشة قانون المالية من لدن المؤسسة البرلمانية سعيا بالتالي إلى تكريس عنصري الشفافية والمسؤولية في تدبير السياسات العمومية في المجال المالي تماشيا مع المقتضيات الدستورية الجديدة[610]. من هنا ارتكز إصلاح القانون التنظيمي للمالية على ثلاثة محاور كبرى تهم إدخال منطق الأداء وتقوية الشفافية الميزانياتية، وتطوير المراقبة البرلمانية.

ومن هذا المنطلق، يكشف الشق السياسي الذي تعكسه مستجدات القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية طبيعة العلاقة التي تربط بين الجهاز التشريعي والجهاز التنفيذي في مجال له أهميته، ألا وهو مجال قوانين المالية الذي يمكن من خلاله رصد تجليات السلطة المالية للبرلمان. وسيتم الوقوف على هذا الجانب السياسي من خلال التعرف على مستويات إشراك البرلمان في اتخاذ القرار المالي العمومي **(المبحث الأول)**، وكذلك عبر الأدوار الرقابية للبرلمان في ظل القانون التنظيمي لقانون المالية الجديد **(المبحث الثاني)**.

---

[610] – إبراهيم كومغار: "الصلاحيات المالية للبرلمان من خلال مستجدات القانون التنظيمي للمالية"، مرجع سابق، ص. 41.

المبحث الأول: الصلاحيات المالية للبرلمان أثناء إعداد القانون المالي والمصادقة عليه

بالرجوع إلى النصوص الدستورية السابقة المؤطرة لصلاحيات البرلمان في المجال المالي، يلاحظ إعمال تقنيات العقلنة البرلمانية المؤدية إلى تقييد الاختصاص المالي للبرلمان بوضع القيود العملية سواء تعلق الأمر بمرحلة إعداد القانون المالي التي اتسمت بهيمنة الحكومة صاحبة الاختصاص فيه، أو ما يتعلق بمسطرة المناقشة أو المعلومات التي تتوفر عليها الحكومة وتحتكرها كموجه ومتحكم.

فإلى أي حد استطاعت المقتضيات الدستورية الجديدة ومستجدات مشروع القانون التنظيمي للمالية أن تساهم في تطوير وتفعيل الاختصاص المالي للبرلمان فيما يخص إعداد القانون المالي **(المطلب الأول)** وكذا مناقشته والتصويت عليه؟ **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول: تطوير دور البرلمان على مستوى إعداد القانون المالي

تنفرد السلطة التنفيذية في معظم النظم المالية بمهمة تحضير وإعداد مشروع ميزانية الدولة، ويرجع ذلك لعدة اعتبارات منها أن الحكومة هي أقدر من البرلمان على تقدير بدقة أوجه الإنفاق العام وأوجه الإيرادات العامة علاوة على معرفتها الواسعة بالمقدرة الاقتصادية للبلاد لما تتوفر عليه من أجهزة ووسائل بشرية مؤهلة.

لكن بالرجوع إلى القانون التنظيمي للمالية الجديد نجد أنه يؤسس لمرحلة تشاورية هامة بين الحكومة والبرلمان، كما يتم هذا الإشراك كذلك عبر توفير المعلومات الضرورية حول الميزانية، من خلال التقارير المرفقة بقوانين المالية.

ومن هذا المنطلق، سوف يتم تناول إشراك البرلمان في صياغة ووضع مشروع قانون المالية **(الفرع الأول)**، كما سيتم التطرق إلى إثراء وتجويد المعلومات المقدمة للبرلمان **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: إعمال المقاربة التشاركية

أقر الدستور المجالات في الفصل 71 منه المجالات التي يختص بها القانون، في حين منح بموجب الفصل 72 منه، ما دون ذلك للحكومة باعتبارها مجالات تدخل ضمن صلاحيات السلطة التنظيمية، وبما أن الحكومة واستنادا إلى كونها هي الساهرة على إعداد مشروع قانون مالية السنة الذي تتولى إحالته على مكتب مجلس النواب أولا، فإن إعمال المقاربة التشاركية التي أقرها الدستور تقتضي انفتاح على المؤسسة التشريعية أثناء إعداد مشروع قانون المالية **(الفقرة الأولى)**، ومسؤوليته إلى جانب الحكومة على الحفاظ على التوازن المالي **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: إشراك البرلمان في إعداد مشروع قانون مالية السنة

يعد إعداد مشروع قانون المالية اختصاصا حصريا للسلطة التنفيذية، فطبقا لأحكام المادة 46 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية يتولى الوزير المكلف بالمالية تحضير مشاريع قوانين المالية تحت سلطة رئيس الحكومة طبقا للتوجهات العامة المتداول بشأنها في المجلس الوزاري[611].

تطبيقا لهذه المقتضيات، نص المرسوم المتعلق باختصاصات وتنظيم وزارة الاقتصاد والمالية في مادته الأولى على اختصاص السلطة الحكومية المكلفة بالاقتصاد والمالية في تحضير مشاريع قوانين المالية والسهر على تنفيذها والعمل على إعداد الوثائق المرافقة لها وضبط التوازنات المالية المرتبطة بها[612].

---

611 – يتم بلورة التوجهات الكبرى التي يجب أن يستند إليها لإعداد مضامين مشروع قانون مالية السنة في إطار المجلس الوزاري، حيث تنص الفقرة 4 من الفصل 49 من دستور 2011 على أن يتداول المجلس الوزاري تحت رئاسة جلالة الملك في شأن التوجهات العامة لمشروع قانون المالية.

612 – المرسوم المتعلق باختصاصات وتنظيم وزارة الاقتصاد والمالية رقم 995.07.2 بتاريخ 23 أكتوبر 2008، الجريدة الرسمية عدد 5680 بتاريخ 6 نونبر 2008.

وعلى سبيل المقارنة، نجد أنه في فرنسا تتولى السلطة التنفيذية مهمة تحضير وإعداد الميزانية، حيث نصت المادة 38 من القانون التنظيمي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 على أن الوزير المكلف بالمالية يقوم بإعداد مشاريع قوانين المالية تحت سلطة الوزير الأول، وذلك وفق التوجهات التي تم التداول بشأنها أمام أنظار مجلس الوزراء[613].

ويمكن إيراد مسوغات عدة لتفسير استفراد الحكومة بهذه الصلاحية، منها ما يتعلق بتوفر الجهاز الحكومي على الكفايات البشرية والموارد التقنية والمادية والمعطيات الضرورية بعكس المؤسسة البرلمانية، لأن تحضير الميزانية مسألة تقنية معقدة تمتد عمليا على شهور، وتستلزم معطيات متنوعة وبيانات كثيرة ودراسات لا يمكن أن تتوفر إلا للحكومة التي بإمكانها الاعتماد على شبكة الإدارات العمومية والكفاءات البشرية الضخمة التي تتوفر فيها. في الوقت الذي يفتقر البرلمان إلى هذه الإمكانيات ليباشر هذا الاختصاص[614].

ثم أنه لما كانت الحكومة هي المسؤولة عن تنفيذ القانون المالي ولذلك فمن المنطقي أن تتولى إعداده لأنها ستحاول أن تكون واقعية ودقيقة، حتى يمكن تنفيذه من دون معوقات أو صعوبات. كما أن الحكومة هي المسؤولة عن تسيير المرافق العامة، لذا فإنها تعد أقدر السلطات على تقدير الإيرادات العامة والنفقات العامة بدرجة كبيرة من الدقة، لأنها أقدر من غيرها على معرفة احتياجات هذه المرافق من النفقات وما يتنظر أن تدره من إيرادات[615].

وبما أن القانون المالي هو البرنامج السياسي والاقتصادي والاجتماعي للحكومة خلال السنة المقبلة، فإنه من الطبيعي أن يترك للحكومة إعداده حتى يأتي معبرا عن هذا البرنامج،

---

613 – L'article 38 de la loi organique relative aux lois de finances n°692-2001 du 1er août 2001 dispose que: "Sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé des finances prépare les projets de loi de finances, qui sont délibérés en conseil des ministres".

614 – رشيد المساوي: "المالية العامة"، مرجع سابق، ص. 108.

615 – نادية إسماعيل محمد الجبلي: "الرقابة البرلمانية للموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة"، دار الكتب والدراسات العربية، الإسكندرية، 2018، ص. 121.

وبالتالي محاسبة الحكومة عن تنفيذها لما التزمت به في برنامجها من خلال قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية.

وقد شكل احتكار الحكومة صلاحية إعداد مشروع قانون مالية السنة وإقصاء البرلمان بشكل كامل من المساهمة في بلورة مضامينه واحدا من سهام النقد التي وجهتها فعاليات برلمانية وفقهية للقوانين التنظيمية لقوانين المالية السابقة التي كرست دوما هيمنة الحكومة بشكل مطلق على كافة مراحل تحضير المشروع المذكور[616].

ولتجاوز وضعية استفراد الحكومة بإعداد مشروع قانون مالية السنة، فقد جاء القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية بصيغة لإشراك البرلمان في عملية التحضير، حيث أسس لمرحلة جديدة للتشاور بين الحكومة والبرلمان وهذا ما يستشف من المادة 47 من هذا القانون التي أكدت على أن الوزير المكلف بالمالية يعرض على اللجنتين المكلفتين بالمالية بالبرلمان، في اجتماع مشترك قبل 31 يوليوز، الإطار العام لإعداد مشروع قانون المالية للسنة الموالية والذي يتضمن تطور الوضعية الاقتصادية الوطنية وحالة تقدم تنفيذ قانون المالية للسنة الجارية إلى حدود 30 يونيو من نفس السنة، والمعطيات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية والمالية، والبرمجة الميزانياتية الإجمالية لثلاث سنوات.

ويكون هذا العرض موضوع مناقشة عامة من طرف لجنتي المالية بالبرلمان، غير أنه لا يترتب عليه تصويت. وهذا العرض الإخباري يعتبر من بين المستجدات الرئيسية في القانون التنظيمي الجديد لقانون المالية، وهي مقتضيات تندرج في إطار تفعيل الرقابة البرلمانية ونوع من إشراك المنتخبين وتنويرهم بتوجهات السياسة الحكومية على المستوى المالي والإجراءات التي تعتزم إقرارها[617].

---

[616] – عسو منصور: "قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة"، مرجع سابق، ص. 108.

[617] – امحمد قزيبر: "النظام القانوني لميزانية الدولة"، مرجع سابق، ص. 87.

إن تنظيم نقاش سابق لقانون المالية يعد أساسيا في ضمان التواصل الإيجابي للحكومة مع البرلمان وانفتاحها أكثر، وتجنيد معظم مصالحها ومؤسساتها الإدارية للمساهمة الفعالة والإيجابية في تقديم المعلومات للبرلمان خدمة لهذه المرحلة الإعدادية للقانون المالي من ناحية، وكذا دعم الدور الرقابي القبلي للمؤسسة التشريعية على تنفيذ القانون المالي بدءا من مرحلة الإعداد من ناحية أخرى[618].

إن تكريس القانون التنظيمي للمالية لهذه المرحلة الجديدة، يشكل تدعيما لأدوار وأشغال لجنتي المالية بالبرلمان، وهو كذلك مناسبة لاستشراف ملامح السياسة المالية والجبائية المعتمدة من قبل الحكومة خلال السنوات الموالية[619]، وهو أيضا تمديد لمرحلة النقاش البرلماني والعمومي لمشروع القانون المالي، إضافة إلى إشراك البرلمان وإغناء معطياته حول تنفيذ القانون المالي، إلى جانب توسيع دائرة النقاش العمومي حول مشاريع قوانين المالية ومدى تنفيذها وإيتاء آثارها.

لكن يحق التساؤل أمام هذا المستجد المهم عن مدى تأثير هذه المرحلة التشاورية على تغيير مكونات مشروع قانون المالية للسنة الموالية. أم أن هذه الخطوة قد تؤدي إلى إعادة النظر في مكونات مشروع القانون المالي لاسيما وأن نص المادة 47 تؤكد على أن عرض الحكومة يكون موضوع مناقشة دون تصويت، الأمر الذي يؤكد بالنتيجة أن هذا التشاور والمناقشة التي تتلوه قد تنتج عنهما خلاصات قد تدفع بالحكومة إلى إعادة النظر في مكونات مشروع القانون المالي[620].

---

618 – إبراهيم كومغار: "الصلاحيات المالية للبرلمان من خلال مستجدات القانون التنظيمي للمالية"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 41، 2015، ص. 43.

619 – عصام القرني: "السلطة المالية للبرلمان بين الثابت والمتغير على ضوء القانون التنظيمي رقم 130.13"، دفاتر الحكامة، العدد 02، دجنبر 2015، ص. 55.

620 – إبراهيم كومغار، مرجع سابق، ص. 43.

وكان يجدر بالمشرع المغربي، اقتداء بالتجربة الفرنسية، أن يكرس نقاشا برلمانيا حول التوجهات الميزانياتية[621]، وذلك قبل 15 مارس من كل سنة، أي قبل شروع الحكومة في تحضير مشروع قانون المالية، وليس قبل 31 يوليوز كما نصت على ذلك المادة 47 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13[622].

وفي هذا الإطار، فقد أضفى القانون التنظيمي للمالية الفرنسي لسنة 2001 الطابع المؤسساتي[623] على نقاش التوجهات الميزانياتية الذي بدأ العمل به لأول مرة في تاريخ الجمهورية الخامسة سنة 1990، وتجددت هذه التجربة في 1996 و 1998[624]. إذ يتعين على الحكومة أن ترفع إلى البرلمان خلال الفصل الأخير من الدورة العادية تقريرا حول تطور الاقتصاد الوطني وحول توجهات المالية العامة.

ويتضمن هذا التقرير تحليلا للتطورات الاقتصادية انطلاقا من التقرير الاجتماعي والاقتصادي والمالي الذي يرفق بمشروع القانون المالي، وكذلك وصفا للتوجهات الكبرى للسياسة الاقتصادية والمالية تجاه الالتزامات الأوروبية لفرنسا، وأيضا تقييما لموارد الدولة ولتحملاتها على المدى المتوسط موزعة حسب الوظائف الكبرى، وكذلك لائحة بالمهام والبرامج ومؤشرات الأداء. هذا التقرير يكون محل نقاش في كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ[625].

هكذا، تكمن أهمية نقاش التوجهات الميزانياتية في إشراك البرلمان منذ المراحل الأولى لإعداد مشروع قانون مالية السنة، بتمكينه من معطيات دقيقة وذات جودة، وهذا ما سيمكنه من تقوية دوره الرقابي على السياسات العمومية وظروف تفعيلها.

---

621 – Le Débat d'Orientation Budgétaire, (DOB).

622 – عسو منصور: "قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة الجيدة"، مرجع سابق، ص. 109.

623 – ROBERT (F) : "La rénovation des pouvoirs du Parlement", RFFP, N°76, Novembre 2001, p. 79.

624 – CATTEAU (D) : "La LOLF et la modernisation de la gestion publique" , op. cit., p. 324.

625 – L'article 48 du la loi organique relative aux lois de finances n°2001-692 du 1 er août 2001.

إن اعتماد المقاربة التشاركية في إعداد قانون مالية السنة من خلال التعاون والتكامل بين الحكومة والبرلمان من شأنه أن يقلل من الاختلالات المالية في تدبير ميزانية الدولة، حيث أن أمام تعاظم الإكراهات والتحديات والانتقال من حالة تدبير الميزانية بالوسائل إلى تدبير الميزانية بالنتائج يستوجب تظافر الجهود البرلمانية والحكومية على حد سواء في سبيل عقلنة النفقات والإيرادات، فالتشريع المالي الجيد يتطلب تعزيز الرقابة البرلمانية والانخراط الإيجابي للبرلمان في سيرورة صناعة القرار المالي سواء من خلال الإعداد والمناقشة والتعديل والرقابة والتتبع .

الفقرة الثانية: البرلمان مسؤول كالحكومة عن التوازن المالي

ارتقى دستور 2011 بمبدأ التوازن المالي إلى مستوى المبادئ الدستورية المؤطرة لمالية الدولة[626]. وأوكل بصفة مشتركة للبرلمان والحكومة مهمة تحقيق هذا التوازن والحفاظ عليه، حيث تنص الفقرة الأولى من الفصل 77 من الدستور على أن "يسهر البرلمان والحكومة على الحفاظ على توازن مالية الدولة". توازن استحضرته الفقرة الأولى من المادة 162 من النظام الأساسي لمجلس النواب بتنصيصها على أنه" يتعين أن تراعى في مقترحات وتعديلات النواب الحفاظ على توازن مالية الدولة".

وتجدر الإشارة إلى أن الدساتير المغربية السابقة لم تشر لمبدأ التوازن بصفة صريحة، وكان المبدأ يستشف من النص الذي يطوق التعديلات البرلمانية التي تطال مشاريع قوانين المالية.

هكذا، فدستور المملكة لسنة 2011 أدخل قاعدة جديدة لتدبير المالية العمومية من خلال نصه على اضطلاع السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بالسهر على الحفاظ على

[626] – عسو منصور، قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة، مرجع سابق، ص. 31.

توازن مالية الدولة. وبهذا لم يعد الجهاز التنفيذي وحده الحارس الذي يحرص على توازن مالية الدولة، بل غدا من واجب الجهاز التشريعي أيضا أن يراقب هذا التوازن[627].

ويعتبر مبدأ التوازن المالي من أهم المبادئ المجسدة لتطور المالية العمومية، إذ اعتبر قاعدة ذهبية[628] في المالية الكلاسيكية ولازال هناك تأكيد متواصل على التوازن إلا أن محتواه لم يعد بنفس الصّيغة.

إن التوازن المالي يعني تساوي النفقات العامة مع الإيرادات العامة في الميزانية العامة للدولة، وقد اعتبر هذا المبدأ قاعدة أساسية في الفكر المالي التقليدي، والذي ارتبط بالفكر الاقتصادي الكلاسيكي، والذي ساد مع بداية الثورة الصناعية في منتصف القرن الثامن عشر، واستمر حتى بدايات القرن العشرين، بحيث ينبغي للميزانية العامة أن تقوم على أساس التوازن والذي يتحقق معه تساوي إيراداتها مع نفقاتها، وبدون فائض في الإيرادات على النفقات، وكذلك بدون عجز الإيرادات عن تغطية النفقات[629]، ومن هذا المنظور فإن المالية التقليدية رفضت كل أشكال الاختلال في الميزانية سواء كان عجزاً أو فائضا.

ويتضمن العجز بالنسبة للمالية الكلاسيكية نوعين من المخاطر ناتجة عن الطرق الانشائية لتمويله حيث يتم اللجوء إلى الاقتراض أو الإصدار النقدي. فاللجوء إلى الاقتراض يؤدي إلى زيادة نفقات الميزانيات الموالية، لتحملها أعباء تسديد أصل القروض وفوائدها، وهو ما يؤدي إلى تعميق العجز وبالتالي اللجوء مجددا إلى الاقتراض. أما خطر الإصدار النقدي فيكمن أساسا في التضخم، فنتيجة الإصدار النقدي ترتفع نسبة السيولة في المجتمع دون أن تكون مصحوبة بارتفاع مطابق لمجموع السلع والخدمات مما يؤدي إلى حالة من التضخم تترجم بتزايد السيولة النقدية وانخفاض قيمة العملة وارتفاع في الأسعار[630].

---

627 – سي محمد البقالي: "المبادئ الدستورية للمالية العمومية: دراسة على ضوء الاجتهادات الدستورية"، مرجع سابق، ص. 13.

628 – القاعدة الذهبية مردها لعراقتها ولتكريسها لقاعدة ملزمة عبر القاعدة القانونية الوضعية.

629 – فليح خلف: "مدخل إلى المالية العامة"، جدارا للكتاب العالمي للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى 2017، ص. 296.

630 – امحمد قزيبر: "النظام القانون لميزانية الدولة"، دون ذكر دار النشر، 2017 – 2016، ص. 67.

كما تحرم أيضا المالية التقليدية الأخذ بفكرة الفائض في الميزانية، فمن الناحية الاقتصادية اعتبرت الفائض اقتطاعا زائدا من ادخار الخواص وتقليص لجزء من القدرة الشرائية فإن من الأجدى تخصيصه للاستثمار المنتج. ومن الناحية السياسية الفائض قد يدفع الجهاز التشريعي إلى استعماله في زيادة نفقات جديدة قد تكون ذات طبيعة سياسية وغير ضرورية مما يخلق تكاليف دائمة لاحقا، وبالتالي فإن الفائض المؤقت يصبح عجزاً دائما. كما أن الفائض دليل على ارتفاع الضغط الجبائي بشكل لا يناسب مع حجم الإنفاق[631].

ومن تم فالتوازن في ظل النظرية المالية التقليدية يستلزم وجود ميزانية عامة للدولة متوازنة، بلا عجز ولا فائض، أي أن تساوي الإيرادات العامة مع النفقات العامة فيها[632].

وبحدود الدور الضيق والمحدود للمالية العامة، والمرتبط بضعف دور الدولة وعدم تدخلها في النشاطات الاقتصادية، والاقتصار على الدولة الحارسة التي تضمن الدفاع الخارجي، وتوفر الأمن الداخلي، وتؤمن العدالة، وتفرض النظام، وبتحديد النفقات العامة في هذا الإطار عند أدنى حدها، تتحدد الإيرادات العامة التي تكون مطلوبة لتمويل النفقات العامة عند حدها الأدنى، وبصورة تساوي فيها الإيرادات العامة والنفقات العامة، وبذلك يتحقق التوازن في الميزانية العامة في إطار الدور الحيادي للمالية العامة، ويتحقق معه مبدأ توازن الميزانية العامة للدولة[633].

ولقد ظلت الدولة حريصة على التوازن السنوي بين الإيرادات والنفقات إلى حدود الحرب العالمية الأولى، بيد أن حدوث مجموعة من التطورات السياسية والاقتصادية، الحربان العالميتان الأولى والثانية، الأزمة الاقتصادية لعام 1929، وما تطلبه ذلك من إعادة التعمير وبناء اقتصاديات الدول المتضررة، جعل تحقيق التوازن المالي السنوي أمراً غير ممكن تماماً.

---

631 – امحمد قزيبر، مرجع سابق، ص. 67.

632 – خالد خضر الغير: "المبادئ العامة في علم المالية العامة والموازنة"، المؤسسة الحديثة للكتاب لبنان، 2014، ص. 92.

633 – فليح خلف، مرجع سابق، ص. 297.

وهذا ما حمل العديد من الاقتصاديين والماليين إلى القول بضرورة تجاوز مبدأ توازن الميزانية في صيغته التقليدية، لاسيما وأنه مبدأ أبان عن محدودية كبيرة في مواجهة الوضعيات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة الأمر الذي أدى إلى ظهور نظريات تنادي بتدخل الدولة في كل الميادين الاقتصادية والاجتماعية لإعادة البناء المتماسك عن طريق التمويل بالعجز[634].

ترتيبا على ذلك، رفضت المالية العامة الحديثة الطبيعة المقدسة والحسابية لتوازن الميزانية، والفكر المالي الحديث نزع إلى تعويض التوازن الحسابي للميزانية بتوازن اقتصادي شامل، بحيث لا ينظر هذا الفكر إلى النفقات والمداخيل في حد ذاتها، وإنما في آثارها على المصلحة العامة، وأهم تعبير عن المصلحة العامة هو تحقيق النمو الاقتصادي[635].

لذلك جاءت النظرية الكينزية مؤكدة ضرورة تدخل الدولة عن طريق زيادة نفقاتها لغرض تحقيق الطلب الفعلي وتحقيق التوازن الاقتصادي، ودعوتها لتمويل تلك الزيادة عن طريق القروض العامة أو الإصدار النقدي المالي أو إحداث فائض الموازنة العامة في أوقات التضخم لغرض تقليص الطلب الفعلي لتحقيق التوازن عند مستوى التشغيل الكامل. ويعني ذلك أنه ليس المهم أن تكون الموازنة في حالة فائض أو في حالة عجز أو في حالة توازن، بل المهم هو تحقيق التوازن الاقتصادي باستخدام الميزانية العامة وسيلة لذلك، ويعني هذا أولوية التوازن الاقتصادي بالنسبة للتوازن المالي[636].

ونظرا لما يشكله العجز الميزانياتي، عندما يكتسي طابعا هيكليا ومزمنا، من مخاطر على التوازنات الاقتصادية والاجتماعية، فإن هاجس التوازن قد عاد من جديد إلى الواجهة على المستوى العالمي ابتداء من منتصف الثمانينات من القرن الماضي[637]. فقد أقرت دول

---

634 – ابراهيم كومغار: "محاضرات في قانون الميزانية"، طبعة 2014، ص. 90.

635 – امحمد قزيبر، مرجع سابق، ص. 69.

636 – عبد الباسط على جاسم الزبيدي: "الموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها دراسة مقارنة"، دار الحامد للنشر والتوزيع عمان، الأردن، الطبعة الأولى 2014، ص. 120.

637 – عسو منصور، قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة، مرجع سابق، ص. 82.

الاتحاد الأوروبي في إطار اتفاقية "ماستريخت"[638] من بين معايير الالتقاء التي اعتمدتها لضمان الانسجام بين اقتصادياتها معيار حصر عجز الميزانية في 3% من الناتج الداخلي الاجمالي، ومعيار عدم تجاوز الدين العمومي 60% من الناتج الداخلي الإجمالي[639].

هكذا، يتأتى ضبط التوازن المالي عبر عمل الحكومة الذي يتجلى في دورها في إعداد مشروع قانون المالية السنوي، خلال هذه الفترة يضطلع رئيس الحكومة والوزير المكلف بالمالية بدور أساسي، سواء من خلال المنشور الذي يوجهه رئيس الحكومة للآمرين بالصرف وكذا إشرافه على مسلسل التحضير أو من خلال التقارير والعروض التي يلتزم الوزير المكلف بالمالية بتقديمها لأعضاء الحكومة وللجنتي المالية بالبرلمان. كما تتم رعاية التوازن المالي للدولة من خلال التزام البرلمان، سواء عند مناقشة مشروع قانون المالية السنوي أو بمناسبة ممارسته لوظيفته التشريعية ذات الولاية العامة[640].

ولا تقتصر رعاية هذا المبدأ على قوانين المالية سواء السنوية أو المعدلة ولا على عمليات تنفيذها، بل إنه مسلسل مستمر وشامل، يواكب عمل الجهاز التشريعي في خلق الأنظمة القانونية الجديدة أو تعديل وتنقيح القائمة أو المتجاوزة منها.

الفرع الثاني: إثراء المعلومات المقدمة للبرلمان

يشكل تقديم الحكومة لمشروع قانون المالية مرفقا بالوثائق اللازمة لتحسين المناقشة البرلمانية إحدى مداخل تعزيز شفافية المالية العمومية. على اعتبار أن هذه الوثائق المختلفة توضح بصورة دقيقة المركز المالي للدولة وآفاقه المتوقعة، كما تبين طبيعة المخاطر التي

---

638 – Maastricht مدينة هولندية، اجتمع فيها 12 دولة أوروبية، أعضاء في الاتحاد الأوروبي، في السابع من شباط، العام 1994، وتم توقيع معاهدة تعاون اقتصادي، حيث تم إقرار توحيد النقد الأوروبي واعتماد اليورو (Euro) كعملة موحدة.

639 – رشيد المساوي، مرجع سابق، ص. 59.

640 – سي محمد البقالي، الكتلة الدستورية للمالية العامة، مرجع سابق، ص. 35.

يمكن أن تحيد بالحكومة عن المسار الصحيح، وأيضا، تتيح للسلطة التشريعية وجمعيات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والمواطنين المعلومات اللازمة لمساءلة الحكومة.

وعلى هذا الأساس، سيتم تحليل المقتضيات القانونية المؤطرة للوثائق المرفقة لمشروع قانون المالية **(الفقرة الأولى)**، وكذا تسليط الضوء على قيمتها القانونية ومدى اعتبار تقديمها كافي لإسهامها في تقوية الدور الرقابي للبرلمان **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: الوثائق المرافقة لمشروع قانون المالية

شكلت قلة وندرة المعلومات والتعتيم في العمل المالي الحكومي إحدى العناصر التي أثرت في فاعلية العمل المالي البرلماني، وحدت من فعالية الرقابة التي يمارسها على القوانين المالية وحالت دون اطلاعه على العديد من الوثائق التي تهمه في هذا الصدد. وقد ساهم القضاء الدستوري في تزكية هذا الوضع وذلك من خلال الحيلولة دون حصول البرلمان على المعلومات، ومن ذلك اعتبار الغرفة الدستورية ما أعطاه النظام الداخلي الذي صادق عليه البرلمان بتاريخ 20 ماي 1985 للجنة المالية والتخطيط والتنمية الجهوية من حق في الاطلاع على المستندات والإرشادات المتعلقة بتنفيذ قوانين المالية وحسابات المؤسسات العمومية وشبه العمومية والشركات الاقتصادية التي للدولة أسهم فيها وذلك عن السنوات المنصرمة، غير متوفر على سند دستوري[641].

نفس الأمر كرسه المجلس الدستوري سنة 1994 حينما قضى برفض المقتضيات الجديدة المتعلقة بتتبع تنفيذ قانون التصفية وقانون المالية من قبل لجنة المالية بتمكينها من الاطلاع على المستندات معتبرا ذلك مخالفا لأحكام الفصلين 8 و 14 من القانون التنظيمي للمالية الذي يحدد بدقة المرفقات بمشروعي قانون المالية والتصفية[642].

---

641 – عبد الخالق الشماشي: "التجربة البرلمانية المغربية الرابعة 1984/1992"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية الحقوق، وجدة 1996، ص. 221.

642 – محمد معتصم: "دور اللجان البرلمانية في المراقبة خلال الثلاث دورات الأولى للولاية التشريعية الخامسة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 11، أبريل – يونيو 1995، ص. 21

الأمر الذي ساهم في الحد من فاعلية العمل المالي البرلماني لاستحالة تمكنه من المعلومة واحتكار وزارة المالية لكل المعلومات المرتبطة بهذا المجال، يضاف إلى ذلك عجز البرلمان بالنظر لضعف الإمكانيات المادية عن الولوج إلى الخبرة المضادة الاقتصادية والقانونية والمالية الضرورية لتقديم مقترحات تعديل مناسبة[643].

وقد جاء القانون التنظيمي للمالية الجديد ليتجاوز هذه الوضعية التي كانت تضيق من كمية الوثائق ونوعيتها التي يمكن للجان الاطلاع عليها، إذ انطلاقا من المقاربة التشاركية التي يعتمدها القانون التنظيمي والقائمة على الإشراك الفاعل لفعاليات المؤسسة التشريعية في المجال المالي، تم إغناء المعطيات المقدمة للبرلمان من أجل تحسين جودة النقاش حول قانون المالية[644]، حيث ستكون الحكومة ملزمة بإرفاق مشروع قانون المالية بمجموعة من الوثائق والمعطيات التي تسهر على إعدادها وإنجازها وطباعتها وزارة الاقتصاد والمالية.

وبجرد هذه الوثائق يتضح أنها على قسمين، وثائق مرتبطة بالمشروع المقدم للبرلمان توضح سياقه، معطياته، فرضياته وحمولته السياسية والتنموية، فضلا عن معطيات تهم الاقتصاد والمالية العمومية، ووثائق ومعطيات مرافقة للميزانيات القطاعية الوزارية[645].

ففيما يتعلق بالوثائق المرتبطة بمشروع القانون المالي المعروض للمناقشة فقد حددت مقتضيات المادة 48 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 أربعة عشر تقريرا ومذكرتين ونذكرها كالآتي:

1- مذكرة تقديم مشروع قانون المالية والتي تتضمن معطيات حول استثمارات الميزانية العامة وحول الآثار المالية والاقتصادية للمقتضيات الضريبية والجمركية المقترحة[646]؛

643 – نذير المومني: "دور البرلمان في إعداد ومراقبة وتقييم السياسات العمومية، حالة المغرب"، مرجع سابق، ص. 7.
644 – ابراهيم كومغار: "الصلاحيات المالية للبرلمان من خلال مستجدات القانون التنظيمي للمالية"، مرجع سابق، ص. 44.
645 – سي محمد البقالي: "الكتلة الدستورية للمالية العمومية"، مرجع سابق، ص. 181.
646 – توضح الأولويات الكبرى للمشروع والتي تصاغ تنفيذا للتوجهات الملكية والبرنامج الحكومي المقدم أمام البرلمان. وتقدم أيضا المعطيات المرقمة حسب كل مكون من مكونات ميزانية الدولة وبرنامج عمل القطاعات الوزارية والمؤسسات والأحكام الجبائية وإجراءات أخرى تقترح في إطار مشروع قانون المالية. وتتضمن أيضا معلومات حول الاستثمار والآثار المالية والاقتصادية لمختلف المقتضيات الجبائية والجمركية.

2- التقرير الاقتصادي والمالي[647]؛

3- تقرير حول المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية[648]؛

4- تقرير حول مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة[649]؛

5- تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة[650]؛

6- تقرير حول النفقات الجبائية[651]؛

7- تقرير حول الدين العمومي[652]؛

8- تقرير حول الميزانية القائمة على النتائج من منظور النوع[653]؛

9- تقرير حول الموارد البشرية[654]؛

10- تقرير حول المقاصة[655]؛

---

[647] – يقدم في جزئه الأول تحليلا للاقتصاد العالمي والفرص التي يتيحها والتحديات التي يطرحها بالنسبة للاقتصاد المغربي، فيما يقدم في جزئه الثاني أداء الاقتصاد الوطني. ويقدم الجزء الثالث توجهات المالية العمومية. ويقدم مشروع قانون المالية (التوقعات الماكرو اقتصادية والفرضيات التي على أساسها تم إعداد الميزانية واسقاطات المتغيرات الاقتصادية الوطنية مفصلة حسب القطاعات الاقتصادية ومكونات الطلب الداخلي).

[648] – يتناول أداء المؤسسات والمقاولات العمومية من خلال تقديم جرد للمحفظة العمومية ودراسة المؤشرات المالية والاقتصادية وأنشطة هذه المؤسسات؛ ويبين التقرير ثقل هذا القطاع في الاقتصاد الوطني وخاصة من حيث القيمة المضافة والاستثمار العمومي والتشغيل والمساهمة في عصرنة تدبير المرافق العمومية وتمويل ميزانية الدولة.

[649] – يقدم عدد مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة وتوزيعها حسب القطاعات، وتحليلا لتطور مواردها ونفقاتها وأهم إنجازاتها وحقول تدخلها برسم السنة التي يغطيها مشروع قانون المالية والسنة الموالية.

[650] – يقدم تطور عدد الحسابات الخصوصية وحصيلتها المالية والمحاسباتية وكذا أهم الأنشطة المحققة في إطار الحسابات التي رصدت لها اعتمادات خاصة والنفقات المخصومة من حسابات العمليات النقدية وبرامج عمل حسابات التمويل وحسابات الانخراط في الهيئات الدولية مع إبراز أهمية حجم التمويلات التي يتم تدبيرها في هذا الإطار.

[651] – يعرض الإعفاءات الجبائية ويعطي تقديرا لتكاليفها على أساس التقييم والتحليل وفق عدد من المعايير (الهدف والمستفيدون).

[652] – يقدم المعطيات المتعلقة بالدين العمومي وخاصة تطوره ومختلف مكوناته واستراتيجية تمويل الخزينة وتدخلها في السوق الداخلي وكذا التمويلات الخارجية.

[653] – يتضمن المجهودات المبذولة وتلك التي ينبغي القيام بها من جانب مختلف الوزارات من أجل ضمان أداء عمومي يتمتع من خلاله النساء والرجال، على قدم المساواة بالحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية طبقا للالتزامات الدولية للمغرب.

[654] – يتناول تطور أعداد موظفي الدولة وكذا نفقات الموظفين. ويقدم أيضا تحليلا لكتلة الأجور وأهم مكوناتها وآثارها على التوازنات الاقتصادية والمالية.

[655] – يقدم تطور تكاليف المقاصة وتوزيع الدعم وتوقعات وضعية المقاصة برسم السنة التي يغطيها قانون المالية. والجدير بالذكر أن اعتمادات المقاصة توجه من جهة، إلى دعم أسعار غاز البوطان ودقيق القمح اللين والسكر عند الاستهلاك، ومن جهة أخرى، إلى تمويل التدابير المواكبة بما في ذلك دعم المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب.

11- مذكرة حول النفقات المتعلقة بالتكاليف المشتركة[656]؛

12- تقرير حول العقار العمومي المعبأ للاستثمار [657]؛

13- مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار [658]؛

14- تقرير حول الحسابات المجمعة للقطاع العمومي.

أما بخصوص الوثائق المرافقة لمشاريع ميزانيات الوزرات فتتجلى في مشاريع نجاعة الأداء المعدة على أساس البرمجة المتعددة السنوات للوزارات[659]، ثم البرمجة متعددة السنوات للقطاعات الوزارية والمؤسسات والمقاولات العمومية المستفيدة من موارد وإعانات الدولة[660].

وبالرجوع إلى القانون التنظيمي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001 فيلاحظ أنه قطع أشواطا كبيرة بخصوص طبيعة المعلومات المقدمة للبرلمان، فخلال مرحلة الإعداد تزيد المعلومات المنقولة إلى البرلمان، حيث أكدت المادة 48 من القانون التنظيمي السابق الذكر على ضرورة تقديم الحكومة في آخر ثلاث أشهر من الدورة العادية تقريرا حول التوجهات الميزانياتية والذي يجب أن يتضمن التطور الاقتصادي الوطني والاتجاهات الكبرى للمالية العمومية ولائحة بالمهام والبرامج والمؤشرات المرتقبة للسنة التالية، في حين حددت المادة 49 مهلا إلزامية تتعلق بالاستمارات البرلمانية بشأن كل مقتضى في مشروع قانون المالية السنوي الموجهة للحكومة قبل 10 يوليوز من كل سنة، والتي يجب أن تصل إجابات هذه الأخيرة كتابة إلى البرلمان على أبعد تقدير في العاشر من شهر أكتوبر [661].

656 – يبين بشكل مفصل النفقات المتضمنة في فصول التكاليف المشتركة المفتوحة برسم التسيير والاستثمار. وتعرض هذه الفصول مجموع نفقات الميزانية العامة التي لا يمكن خصمها من ميزانيات القطاعات الوزارية أو المؤسسات. ويتعلق الأمر بالأساس، بالنفقات التي تكتسي طابعا اجتماعيا، وخاصة ما يتعلق بتغطية المقاصة ورصد مساهمة الدولة في أنظمة التقاعد والاحتياط الاجتماعي وكذا التكفل بالمعاشات والإعانات والتعويضات المختلفة.

657 – يبين المجهودات المبذولة في مجال تعبئة العقار العمومي من أجل النهوض بالاستثمار وإنجاز التجهيزات العمومية.

658 – تقدم المجهود الجهوي الذي يبذله مختلف الفاعلين، الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات والمقاولات العمومية في مجال الاستثمار. ينظر، دليل مساطر دراسة قوانين المالية والتصويت عليها، مجلس النواب، الولاية التشريعية 2016-2021، الطبعة الأولى، فبراير 2017.، ص. 23-24-25-26.

659 – الفقرة 3 من المادة 39 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

660 – الفقرة 5 من المادة 48 من نفس القانون التنظيمي.

661 – قانون المالية الجديد في فرنسا، مشروع الأمم المتحدة الإنمائي/المديرية العامة للدراسات والمعلومات، سلسلة الدراسات والمعلومات، الملف الثالث، شباط 2005، الجمهورية اللبنانية، مجلس النواب، ص. 23.

وفي الإطار نفسه، تنص المادة 50 على إلحاق تقرير بمشروع قانون المالية السنوي يتضمن وضعية المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية للأمة، حيث يتناول هذا التقرير الوسائل والنتائج التي على أساسها يهيئ مشروع قانون مالية السنة، كما يقدم إمكانيات التطور المتوخاة في ظرف أربع سنوات التي تلي إيداع مشروع قانون المالية.

كما تنص المادة 51 على ضرورة إلحاق بمشروع قانون المالية السنوي مجموعة من الوثائق والمعطيات[662]، نذكر من بينها الملحق التفسيري الذي يتضمن لائحة وتقدير، ومن خلال المستفيدين وصنف المستفيدين، مختلف الضرائب المرصدة للأشخاص المعنويين وكذا الدولة، ثم تحليلا لأغلب التغييرات التي ترد على تقديم الميزانية والتي تعكس تأثيرات على الموارد والنفقات ورصيد الميزانية للسنة المعنية.

وأما فيما يخص القانون المالي التعديلي، فيلاحظ أن القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 لم يشر إلى الوثائق التي يجب أن ترفق به، والتي تكون نظرة عامة ومفصلة عن الوضعية المالية للدولة خلال السنة المالية، وهو ما يعاب عليه. في حين نجد أن القانون التنظيمي للمالية الفرنسي لسنة 2001، نص على ضرورة إرفاق قانون المالية التعديلي بمجموعة من الوثائق وتتمثل في تقرير يقدم تطور الوضعية الاقتصادية والميزانياتية ويبرر المقتضيات التي يتضمنها، وملحق توضيحي يفصل التعديلات المقترحة على الاعتمادات، بالإضافة إلى جداول تلخص التحويلات المتعلقة باعتمادات السنة الجارية[663].

إن إغناء وتحسين المعلومات المقدمة إلى البرلمان يمكن من تحقيق أهداف النجاعة والشفافية والمشاركة في تدبير ومراقبة المالية العامة، وهي معايير تشكل ما يطلق عليه

---

662 – ينظر المادة 51 من القانون التنظيمي لقوانين المالية الفرنسي رقم 2001.692 بتاريخ 1 غشت 2001.

663 – L'article 53 de la loi organique relative aux lois de finances du 1 er août 2001 indique que: « Sont joints à tout projet de loi de finances rectificative : Un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte; une annexe explicative détaillant les modifications de crédits proposées; des tableaux récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours ».

بالحكامة المالية الجيدة. وفي هذا الصدد يمكن القول أن هذه المبادرة تعتبر من أهم المستجدات التي عرفها القانون التنظيمي للمالية لسنة 2015، والتي تمكن السلطة التشريعية من الوسائل والآليات الضرورية لمعرفة جدية التوازنات المالية والوضع المالي للدولة[664].

فمن خلال تمكين البرلمان من هذه الوثائق والمعطيات الواجب إرفاقها بمشروع القانون المالي ستتمكن المؤسسة التشريعية من تفعيل دورها الرقابي على السياسات العمومية وظروف تفعيلها، علاوة على التمكين من رفع الغموض والإبهام عن معظم الجوانب المتعلقة بالقوانين المالية من حيث تدبيرها وطرق تنفيذها إسوة بالنظم البرلمانية المقارنة[665].

الفقرة الثانية: القيمة القانونية للوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية

وضع الدستور المغربي لسنة 2011 الإطار العام للوثائق المرفقة لمشروع قانون المالية وذلك لتعزيز وتحسين المناقشة البرلمانية، حيث نص الفصل 75 منه على الوثائق والمعلومات التي ترافق مشروع قانون مالية السنة، مشيرا إلى أن تحديد طبيعتها سيكون عبر قانون تنظيمي، وهو ما تحقق عبر ما نصت عليه المادة 48 من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13[666].

كما نصت المادة 209 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017 على أنه "يجب أن يرفق مشروع قانون المالية بمذكرة تقديم تتضمن المعطيات المتعلقة باستثمارات الميزانية العامة والآثار المالية والتنمية الاقتصادية للمقتضيات الضريبية والجمركية المقترحة

---

664 – عبد النبي اضريف: "تأملات في القانون التنظيمي للمالية 130.13"، دفاتر الحكامة، العدد 2، دجنبر 2015، ص. 14.

665 – عثمان الزياني، مرجع سابق، ص. 18.

666 – يظهر مضمون المادة 48 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية مدى التطور الذي عرفته الوثائق المرفقة لمشروع قانون مالية السنة سواء من حيث عددها وطبيعتها. وأتى هذا التطور نتيجة لالتزام الحكومات المتعاقبة منذ تجربة التناوب التوافقي لتوجيهات وتوصيات المنظمات الدولية لرفع وزيادته فرصها في الوصول إلى أسواق المال الدولية، التي تشترط توفر شفافية المالية العمومية، حيث تعد المعلومات المالية المقدمة للبرلمانيين إحدى مرتكزاتها. ينظر جميلة دليمي: "الوثائق المرفقة لمشروع قانون المالية: أي التزام بمبدأ شفافية المالية العمومية؟"، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، عدد خاص، نونبر 2018، ص. 168.

في المشروع، بالإضافة إلى المذكرات والتقارير المنصوص عليها في المادة 48 المذكورة من أجل تسهيل مأمورية النائبات والنواب في دراسة ومناقشة مشروع قانون المالية المعروض على المجلس.

كما يمكن أن يرفق مشروع قانون المالية للسنة بتقرير حول الحسابات المجمعة للقطاع العمومي".

وهذا المقتضى يرتبط بمبدأ دستوري مركزي أشار إليه الفصل 27 من الدستور وهو حق المواطنين في الحصول على المعلومات، حق يمارسه على مستوى مناقشة مشاريع قوانين المالية ممثلوا الأمة استنادا للفصل الثاني من الدستور[667].

وجدير بالذكر أن المشرع الدستوري عمل على الارتقاء لأول مرة في الدستور المغربي لسنة 2011 بوثائق مشروع قانون المالية إلى قاعدة دستورية، فالدساتير المغربية السابقة من سنة 1962 إلى 1996 لم تشر في مقتضياتها إلى حث الحكومة على إرفاق مشروع قانون المالية بالوثائق اللازمة لاطلاع ممثلي الأمة على المعلومات التي يحتاجونها لممارسة وظيفتهم الرقابية.

وعليه، أشار الدستور الحالي إلى أهمية الوثائق المرفقة لمشروع قانون المالية في تعزيز المناقشة البرلمانية وذلك بتمكين البرلمان من المعلومات المفسرة لمقتضيات المشروع، والموضحة للمعطيات العامة المرتبطة بالمرتكزات والفرضيات التي بنت الحكومة على أساسها المشروع، وكذا نسبة النمو الاقتصادي وعجز الميزانية والتوازنات الماكرو اقتصادية، كما تهدف طبيعة هذه المعلومات لتحسين جودة النقاش حول مشروع قانون المالية، حيث يعمل ممثلوا الأمة على دراسة وتمحيص مضمون هذه المعلومات لقياس مدى شفافية المالية في خطاب وأهداف الحكومة[668].

---

667 – سي محمد البقالي، مرجع سابق، ص. 179.

668 – جميلة دليمي، مرجع سابق، ص. 164.

ويعهد إلى وزارة المالية إعداد الوثائق المرفقة لمشروع قانون مالية السنة المحددة بموجب القانون التنظيمي للمالية، وترصد هذه الوثائق تطور المعلومات المالية، كما تتضمن مجموعة من المؤشرات والمقاربات ذات الصلة بالمالية العمومية.

ويتبين من خلال مضمون الوثائق المرفقة لمشروع قانون المالية السنة أن هناك مجهودات مبذولة من أجل تجميع المعلومات المالية، وفرزها، وفحص صدقيتها وتركيبها وتحليلها. وتعكس هذه المجهودات مدى التزام الحكومات بمبدأ شفافية المالية العمومية.

يفترض الالتزام بهذا المبدأ توفر عدة معايير في مضمون وثائق قانون المالية، وذلك بتضمنه لمعلومات شاملة كاملة، واضحة وبسيطة، وسليمة من أجل عدم تعارض مضامينها مع تعدد الجهات الرسمية التي تشتغل في مجالات متقاربة[669]، وقابلة للمقارنة على المستوى الدولي باعتمادها معايير عالمية، للتمكن من تقييم مركز الحكومة المالي بدقة، وملمة بمجموع التكاليف والموارد العمومية، لتوقع سليم ومنطقي للآثار الاقتصادية والاجتماعية الآنية والمستقبلية. ويسهم توفر هذه المعايير في مقروئية المعلومة المالية من قبل أعضاء البرلمان، التي تمكنهم من حسن توظيفها لتقوية دورهم في مراقبة الأداء المالي للحكومة[670].

ومعلوم أن تعداد التقارير المرافقة لقوانين المالية التي أوردها القانون التنظيمي لقانون المالية هو على سبيل الحصر. وهو شرط أكده المجلس الدستوري بمناسبة نظره في النظام الأساسي لمجلس المستشارين بقوله أن ما نص عليه الفرع الأخير من المادة 215 من أن مشروع قانون المالية يرفق بجميع الوثائق والبيانات الواردة في الفصل 75 من الدستور، كما يرفق بالمعطيات الضرورية لتعزيز مناقشته من طرف المجلس؛

وما نص عليه الفرع الثاني من المادة 216 من أن لأعضاء اللجنة عند الشروع في المناقشة أن يطلبوا من الحكومة كل وثيقة لها صلة ببنود المشروع لم يتم إيداعها ضمن

669 – نخص بالذكر بنك المغرب والمندوبية السامية للتخطيط.
670 – جميلة دليمي، مرجع سابق، ص. 173.

المرفقات، وما نصت عليه المادة 221 من أن كل وزير يضع لدى رئاسة اللجنة المعنية الوثائق والبيانات الموضحة لمقتضيات ميزانية القطاع الذي يسيره والوثائق الأخرى التي يطالب بها المستشارون في شأن بند أو مقتضى في الميزانية الفرعية، كل ذلك ليس فيه ما يخالف الدستور، طالما أن الإلزام بالإدلاء بتلك المعلومات والوثائق والمعطيات يقتصر، بموجب الفصل 75 من الدستور، على ما يحدده القانون التنظيمي لقانون المالية[671].

وعلى الرغم من أهمية المعطيات المقدمة للبرلمان عبر الوثائق المرفقة لقانون المالية، فإن التحدي الذي سيطرح له علاقة بالقدرة على استثمار محتوياتها بالنظر لطابعها المالي والتقني في ارتباط بمؤهلات البرلمانيين، هذا مع العلم أن مسؤولية وزارة الاقتصاد والمالية تظل قائمة بشأن تيسير إمكانية استثمار مضامين الوثائق المرافقة لمشاريع قوانين المالية، لأن مطلب تعزيز المناقشة البرلمانية الذي أكدت عليه الفقرة الأولى من الفصل 75 من الدستور، لا ينحصر في حجم الوثائق والتقارير، بل له ارتباط بنوعية المعلومة التي أعدتها هذه الوزارة وطريقة عرضها بما يساعد على حسن استثمارها من قبل البرلمانيين[672].

المطلب الثاني: تقوية دور البرلمان أثناء المناقشة والتصويت على القانون المالي

لقد تمكنت الممارسة البرلمانية المغربية انطلاقا من المقتضيات الدستورية، من إفراز عدة عناصر وخصوصيات أكدت الاختصاص المالي للبرلمان في المجال المرتبط بالقانون المالي السنوي والقوانين المعدلة له وقانون التصفية، لا سيما ما يخص أحقية السلطة التشريعية في اعتماد القانون المالي السنوي طبقا للقاعدة المالية المعروفة بأسبقية الاعتماد على التنفيذ.

وفي اتجاه تعزيز الدور البرلماني فيما يخص مناقشة القانون المالي والمصادقة عليه، نص القانون التنظيمي للمالية على مستجدات مهمة في هذا الصدد تتعلق خاصة بتعديل

671 – قرار رقم 14/938 م.د بتاريخ 14 يونيو 2014.

672 – محمد حيمود، مرجع سابق، ص ص: 112-113.

الجدول الزمني لدراسة مشاريع قوانين المالية وقوانين المالية المعدلة وقوانين التصفية من خلال مراجعة مسطرة الدراسة والمصادقة على مشروع قانون المالية مع تفعيل قانون المالية المعدل وفق مبدأ صدق الميزانية عبر تأطير الجدول الزمني لدراسته والمصادقة عليه وفقا للمقتضيات الدستورية الجديدة **(الفرع الأول)**، وكذا تقوية الموقع التفاوضي للبرلمان أثناء مناقشة قوانين المالية **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: التأطير الزمني لمناقشة قانون المالية

من الصعب ضبط المسطرة التشريعية إذا لم يكن هناك تحديد واضح للآجال، خاصة فيما يتعلق بالاختصاص المالي. لأن القانون المالي ذو طبيعة مؤقتة وهو منحصر بإطار زمني لا يتعدى السنة الواحدة، هذا الإطار منقسم كذلك إلى فترات التحضير التي تطول في الإدارات، وما تبقى من الوقت مخصص للاعتماد من طرف الجهاز التشريعي. ومسطرة البث وتواريخ الاعتماد محددة بدقة بالدستور والقانون التنظيمي للمالية، فمن جهة هناك أجل شمولي لا يجب تجاوزه ومن جهة ثانية هناك آجال للقراءة يجب احترامها من طرف مجلسي البرلمان[673].

وفي هذا الإطار، نص القانون التنظيمي للمالية لسنة 2015 على مستجدات مهمة في هذا الصدد تتعلق خاصة بتعديل الجدول الزمني لدراسة مشاريع قوانين المالية **(الفقرة الأولى)**، وكذا قوانين المالية المعدلة **(الفقرة الثانية)** من خلال مراجعة مسطرة الدراسة والمصادقة على مشروع قانون المالية مع تفعيل قانون المالية المعدل وفق مبدأ صدق الميزانية عبر تأطير الجدول الزمني لدراسته والمصادقة عليه وفقا للمقتضيات الدستورية الجديدة.

---

[673] – الهبري الهبري، مرجع سابق، ص ص. 21.

الفقرة الأولى: تعديل الجدول الزمني للدراسة والتصويت على مشروع قانون المالية

ينص الفصل 75 من الدستور على أن قانون المالية للسنة، يصدر عن البرلمان بالتصويت، طبق شروط ينص عليها قانون تنظيمي، كما ينص نفس الفصل على أن إيداع مشروع قانون المالية للسنة يتم بالأسبقية لدى مجلس النواب، وقد حددت المادة 48 من القانون التنظيمي لقانون المالية تاريخ إيداع هذا المشروع بمكتب مجلس النواب في 20 أكتوبر من السنة المالية الجارية على أبعد تقدير[674].

من جانبها، قررت المادة 49 من القانون التنظيمي لقانون المالية، على أن مجلس النواب يتوفر على أجل ثلاثين يوما لدراسته ومناقشته والتصويت عليه، يحال بعدها على أنظار مجلس المستشارين الذي يتوفر بدوره على اثنان وعشرين يوما للبث في المشروع على أن يعود البث النهائي في المشروع لمجلس النواب في غضون ستة أيام، يدرس خلالها التعديلات المصوت عليها في مجلس المستشارين. وبهذا، تخضع دراسة ومناقشة مشروع قانون المالية والتصويت عليه لقاعدة التداول بين مجلسي البرلمان.

وفي الإطار نفسه، تنص المادة 208 من النظام الأساسي لمجلس النواب[675]، على إيداع مشروع قانون المالية السنوي والوثائق المصاحبة له بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب، في الآجال المحددة بمقتضى القانون التنظيمي لقانون المالية.

ويكون مشروع قانون المالية مصحوبا بمجموعة من المرفقات والوثائق تتضمن مذكرات وتقارير متعددة وتهدف بالأساس إلى إعطاء صورة واضحة عن المركز المالي للدولة، وتندرج في سياق تفعيل الرقابة المالية للبرلمان عبر تزويده بمختلف الوثائق والسندات المفسرة له.

---

674 – في إيطاليا تودع مشاريع قوانين المالية خمسة أشهر قبل بداية السنة الميلادية. وفي إنجلترا تسري فيها السنة المالية من فاتح أبريل إلى نهاية شهر مارس. أما في إسبانيا فقد نص الفصل 134 من دستور سنة 1978 على أن يودع مشروع الميزانية على الأقل ثلاثة أشهر قبل بداية السنة المالية. في بلجيكا تستمر مناقشات الميزانية حتى أواخر شهر مارس مع أن تاريخ بداية السنة المالية هو فاتح يناير. للمزيد من التفصيل ينظر: عبد القادر تيعلاتي، مرجع سابق، ص. 206.

675 – النظام الداخلي لمجلس النواب بعد صدور قرار المحكمة الدستورية رقم 17/65 بتاريخ 30 أكتوبر 2017، منشورات مجلس النواب، 2017، ص. 99.

وفي هذا الصدد، يبث مجلس النواب المعروض عليه الأمر أولا في مشروع قانون المالية داخل أجل الثلاثين يوما الموالية. وفور التصويت على المشروع أو عند انصرام أجل الثلاثين يوما، تعرض الحكومة على مجلس المستشارين النص الذي تم إقراره أو النص الذي قدمته في أول الأمر مدخلة عليه إن اقتضى الحال التعديلات المصوت عيلها في مجلس النواب المعروض عليه الأمر أولا والمقبولة من طرف الحكومة.

ويبث مجلس المستشارين المعروض عليه الأمر ثانيا في المشروع داخل أجل 22 يوما الموالية لعرضه عليه[676]. وفي مرحلة أخيرة، يقوم مجلس النواب بدراسة التعديلات المصوت عليها في مجلس المستشارين، ويعود له البث النهائي في مشروع قانون المالية داخل أجل لا يتعدى ستة أيام.

وعليه، يتضح من خلال المقتضيات السابقة أن تعديلات القانون التنظيمي لقانون المالية حاولت التطابق مع التوجه العام الذي حدده الدستور والذي يستهدف تبوء مجلس النواب مكانة الصدارة في علاقته بمجلس المستشارين، باعتباره هيئة أكثر تمثيلية وأكثر ديمقراطية من حيث طريقة انبثاقه، وذلك بعد فترة من التوازن النسبي بين الغرفتين قبل دستور 2011.

فبموجب الفصل 75 من الدستور والمادة 48 من القانون التنظيمي لقانون المالية يعرض مشروع قانون المالية أولا على مجلس النواب، وهو ما كان معمولا به في التجربة الدستورية الأولى لسنة 1962[677]، وهو ما تعتمده أيضا أغلب التشريعات في العالم كالتشريع الأمريكي والإنجليزي والفرنسي، بينما ساوت الدساتير المغربية في مرحلة ما بعد 1962 بين الغرفتين، حيث لم تمنح أولوية لأي غرفة في عرض المشروع عليها أولا[678].

---

676 – الفقرة 3 من المادة 49 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

677 – كانت قاعدة إيداع مشاريع القوانين بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب مقررة في الدستور الأول للمملكة لسنة 1962، إذ كان ينص في الفقرة الثانية من فصله 55 على أن "توضع مشاريع القوانين بادئ ذي بدء بمكتب مجلس النواب ليدرسها المجلس".

678 – امحمد قزيبر، مرجع سابق، ص. 113.

وقد تم اعتماد نظام للمساواة بين المجلسين في أجل المناقشة والمصادقة قبل دستور 2011، حيث يتوفر كل من مجلس النواب ومجلس المستشارين على أجل ثلاثين يوما لكل منهما للبث في المشروع المقدم أمامه خلال قراءة أولى، وسبعة أيام مخصصة للجنة البرلمانية المختلطة ثم ثلاثة أيام للاعتماد في المجلسين[679]، بينما تمنح أغلب التشريعات أجلا أكثر اتساعا لمجلس النواب أو الغرفة السفلى المنبثقة بالاقتراع العام المباشر.

وإذا كانت السلطة التشريعية في دولة ما تتكون من مجلسين كما هو الحال في فرنسا وبريطانيا وعدة دول أخرى، فإن القاعدة العامة تقضي بأن يختص المجلس الأكثر تمثيلا للشعب وهو مجلس النواب أو مجلس العموم بسلطات أوسع من المجلس الأخر الذي هو مجلس الشيوخ أو مجلس اللوردات في إقرار الميزانية[680].

وتبدو هذه الأولوية في كون مجلس النواب هو الذي يتسلم مشروع الميزانية المحال من الحكومة إلى السلطة التشريعية، ولا يحال المشروع إلى مجلس الشيوخ إلا بعد دراسته والمصادقة عليه؛ وكذلك في اختلاف مدة دراسة مشروع الميزانية لدى كل من المجلسين حيث يعطى لمجلس النواب عادة مدة تقارب الشهرين ونصف، في حين أن المدة المحددة لمجلس الشيوخ غالبا ما تكون قصيرة حيث تتراوح بين عشرين يوما أو شهر واحد؛ ثم في حالة الخلاف بين المجلسين فإن الكلمة الفصل لمجلس النواب[681].

هكذا، فالمدة الزمنية المخصصة لمناقشة مشروع قانون مالية السنة والتصويت عليه من طرف البرلمان لم تعد 70 يوما[682]، بل أقل من 58 يوما، ولم تعد تخصص بالتساوي

---

679 – الهبري الهبري، مرجع سابق، ص. 28.

680 – أدهم عبد القادر الحاج: "الرقابة البرلمانية على السياسة المالية للدولة دراسة مقارنة"، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2016، ص. 54.

681 – عباس محمد نصر الله: "المالية العامة والموازنة العامة"، منشورات زين الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى 2015، ص. 107.

682 – نصت الفقرة الأولى من المادة 33 من القانون التنظيمي رقم 7.98 لقانون المالية السابق على أنه: "يودع مشروع قانون المالية للسنة بمكتب أحد مجلسي البرلمان قبل نهاية السنة المالية الجارية بسبعين يوما على أبعد تقدير".

بين المجلسين بل يستأثر مجلس النواب ب 30 يوما ومجلس المستشارين ب 22 يوما ويحتفظ ب 6 أيام كأجل أقصى للحسم في النص في حالة تصويت المجلس الثاني على نص يختلف عن الذي صوت عليه النواب لأول مرة. وبالتالي صار الأجل الممنوح لمجلس النواب أكثر اتساعا مقارنة بمجلس المستشارين.

علاوة على ذلك، لم تعد هناك مدة زمنية للتفاوض بين المجلسين عند وجود خلاف بينهما حول النص الواجب اعتماده ولا لجنة مختلطة تبحث في نص متوافق بشأنه كما كان الشأن في ظل القانون التنظيمي للمالية لسنة 1998. فقد عمل الدستور والقانون التنظيمي الجديدين على تبسيط المسطرة من خلال خفض المدة الزمنية المخصصة للغرفة الثانية وترك سلطة الحسم بيد الغرفة الأولى[683].

هذا، وقد سار المشرع المغربي على نفس نهج نظيره الفرنسي من حيث إيداع ومناقشة مشروع القانون المالي السنوي والمصادقة عليه، فحسب الفصل 39 من دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 تطرح مشاريع قوانين المالية وتلك المتعلقة بتمويل الضمان الاجتماعي للمرة الأولى أمام الجمعية الوطنية.

وهو ما أكدته المادة 39 من القانون التنظيمي لقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001 التي تنص على أنه: "يودع ويوزع مشروع قانون مالية السنة بما في ذلك الوثائق المنصوص عليها في المادتين 50 و51، على أبعد تقدير في أول ثلاثاء من شهر أكتوبر من السنة التي تسبق تنفيذ الميزانية. وتتم إحالته على الفور إلى اللجنة المالية لدراسته".

ويجب على الجمعية الوطنية أن تبث في القراءة الأولى على النص خلال أربعين يوما التالية، في حين يبث مجلس الشيوخ في المشروع في ظرف عشرين يوما. وفي الحالة الاستثنائية المتمثلة في عدم مصادقة الجمعية الوطنية على المشروع في أربعين يوما، فإن الحكومة تقوم

683 – رشيد المساوي، مرجع سابق، ص. 111.

بتقديم المشروع المعدل من قبل الجمعية الوطنية والمقبول من طرفها إلى مجلس الشيوخ الذي يتوفر على 15 يوما للبث فيه وإلا عرض مجددا على الجمعية الوطنية[684].

الفقرة الثانية: تأطير الجدول الزمني للدراسة والتصويت على قانون المالية المعدل

تدخل قوانين المالية المعدلة في حكم قانون المالية[685] وتؤدي خلال السنة المالية إلى تغيير قانون المالية السنوي العادي، وبالتالي فهي توقف العمل به. وعليه، فإن قانون المالية العادي يكون قد نفذ في مدة تقل عن السنة بينما يسري قانون المالية المعدل بدوره لمدة تقل عن السنة. وفي هذا الإطار، تؤكد المادة 4 من القانون التنظيمي للمالية لسنة 2015 أنه لا يمكن أن تغير خلال السنة أحكام قانون المالية للسنة إلا بقوانين معدلة.

وتكتسي هذه القوانين أهمية بالغة لأنها تمكن الحكومة من تكييف وتحيين القوانين المالية السنوية مع المستجدات التي تطرأ أثناء تنفيذ الميزانية. وبالتالي، فقانون المالية التعديلي يشكل القناة الوحيدة[686] التي يتأتى من خلالها للحكومة التماس الإذن البرلماني لتعديل وتغيير ما سبق لها في قانون المالية السنوي.

إن الطابع التوقعي للقانون المالي يستدعي إعادة النظر في تقييم الاعتمادات المصوت عليها سلفا بترخيص برلماني إبان مناقشة القانون المالي السنوي، لأن الميزانية بيان مالي تعدادي وتقديري، والحسابات الواردة في الميزانية هي حسابات تقديرية قد تتحقق كما قد لا تتحقق، لأن التقدير عملية احتمالية ترتكز على توقعات بمجريات الوقائع الاقتصادية والاجتماعية[687].

---

684 – L'article 40 de la loi organique relative aux lois de finances n°2001-692 du 2001.

685 – تنص المادة 2 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية على أنه "يراد في مدلول هذا القانون التنظيمي بقانون المالية: قانون المالية للسنة؛ وقوانين المالية المعدلة؛ ثم قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية.

686 – سي محمد البقالي، مرجع سابق، ص. 113.

687 – عبد القادر تيعلاتي، مرجع سابق، ص. 23.

وترتيبا على ذلك، لا يمكن الحديث على القوانين المالية التعديلية إلا في إطار المستجدات غير المتوقعة، إذ تعمل الحكومة على ملاءمة تقديرات القانون المالي مع التقلبات الاقتصادية والمالية التي تطرأ أثناء عمليات تنفيذ هذه التقديرات، وتبعا لذلك فهو أداة فعالة لتقويم مسار القانون المالي السنوي خاصة في ظل صعوبة التحكم في استقرار الظرفية الاقتصادية.

ولقد أدت مثلا هذه الصعوبة إلى اللجوء إلى القانون المالي التعديلي في المغرب خلال سنوات 1983 و1987 و1990، وفي فرنسا تم اللجوء ما بين 1959 و1982 إلى إصدار 51 قانون مالي تعديلي، منها أربعة قوانين تعديلية في سنة واحدة كما هو الشأن بالنسبة لسنتي 1969 و1975[688].

وعموما فإن تغيير قانون المالية السنوي العادي يحدث لمجموعة من الاعتبارات إما سياسية أو اقتصادية ومالية. ففيما يتعلق بالاعتبارات السياسية، فالقوانين المالية التعديلية قد تشكل في حالة وقوع تغيير في الأغلبية البرلمانية وبالتالي في الائتلاف الحكومي بحيث تعتبر الميزانية في هذه الحالة أداة أساسية للترجمة السريعة لهذا التحول السياسي على المستوى المالي عن طريق قانون مالية معدل لقانون المالية السابق الذي تم إعداده والمصادقة عليه في ظل أغلبية مختلفة، قد تنتج إما عن تغيير عميق في بنية الحكومة يستلزم تغيير في السياسة العامة بإعادة ترتيب الأولويات[689].

أما الاعتبارات الاقتصادية والمالية فيمكن إجمالها في التغيرات التي تعرفها الظرفية الاقتصادية والمالية، والتي تجعل من الصعوبة متابعة العمل بقانون المالية العادي بالنظر إلى الاختلال الذي يقع بين أحكامه وتوقعاته وبين الإنجازات والوقائع، وهو ما يستدعي مراجعة

688 – محمد حنين: "تدبير المالية العمومية الرهانات والإكراهات"، مرجع سابق، ص. 15.

689 – امحمد قزيبر، مرجع سابق، ص. 15.

قانون مالية السنة بقانون مالية معدل له لاحتواء آثار هذه التطورات، ومحاولة خلق الشروط المناسبة لإعادة تحريك الديناميكية الاقتصادية[690].

هذا، وقد أقر القانون التنظيمي للمالية لسنة 2015 مقتضيات جديدة خاصة بهذا الصنف من قوانين المالية تعبر عن خصوصيتها وطبيعتها الاستعجالية وهو الأمر الذي كان غائبا في القانون التنظيمي للمالية لسنة 1998 الذي كان يكتفي بصيغة مبهمة بأن أحكام قانون مالية السنة لا يمكن أن تعدل إلا بقوانين المالية المعدلة دون تفاصيل حول المسطرة والآجال.

وعليه، فقد عمل القانون التنظيمي للمالية الجديد على تدقيق مسطرة التصويت على قانون المالية المعدل حيث يتعين على البرلمان التصويت عليه في أجل لا يتعدى 15 يوما الموالية لتاريخ إيداعه لدى مجلس النواب. ويتعين على هذا الأخير دراسة مشروع قانون المالية المعدل والبت فيه داخل أجل 8 أيام الموالية لتاريخ إيداعه.

وتعرض الحكومة على مجلس المستشارين، مباشرة بعد تصويت النواب أو عند انقضاء الأجل، النص الذي تم إقراره أو النص الذي قدمته في أول مرة مدخلة عليه التعديلات المصوت عليها من طرف مجلس النواب. ويكون مجلس المستشارين مطالب بالبت في أجل لا يتعدى 4 أيام. وإذا قام مجلس المستشارين بإدخال تعديلات على النص المحال عليه يقوم مجلس النواب بدراستها والبت فيها والتصويت النهائي على مشروع قانون المالية المعدل داخل أجل 3 أيام[691].

وبفضل التنظيم الجديد لمسطرة القوانين المالية المعدلة يمكن أن تطور الممارسة المالية من خلال إشراك البرلمان في تعديل أحكام قانون المالية السنوي بدل الاكتفاء بتغييرها عن طريق النصوص التنظيمية كما جرت العادة إلى الآن[692].

---

690 – رشيد المساوي، مرجع سابق، ص. 104.

691 – المادة 51 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

692 – رشيد المساوي، مرجع سابق، ص. 105.

وعلى الرغم من الطابع الاستعجالي لطبيعة هذه القوانين، فإن أجل 15 يوم غير كافية لدراسة هذه القوانين المالية التعديلية، حيث أثبتت التجارب على المستوى العملي أنه كلما كانت الآجال على مستوى المناقشة والمصادقة أكثر معقولية إلا وكانت الرقابة البرلمانية أكثر فعالية، على أنه يبقى أن إلزام البرلمان بهذا القيد الزمني 15 يوم يجب استثماره بشكل جيد في المناقشة والتصويت وإظهار الدور الريادي الرقابي للبرلمان في هذا المجال والذي من شأنه أن يساهم أكثر في تركيز الرقابة البرلمانية على القوانين المالية أكثر[693].

وقد اعتبر القضاء الدستوري الفرنسي أن قانون المالية التعديلي هو من بين الوسائل التي يتأتى عبرها الحفاظ على صدقية قانون المالية أثناء تنفيذه وذلك في اجتهاد متميز بشأن مالية 2017، فإنه وقياسا على هذا الأمر، صار من الممكن أن تعمد الحكومة إلى تعديل المرتكزات والفرضيات التي بنت على أساسها مشروعها بدعوى الحفاظ على صدقية مشروع قانون المالي.

الفرع الثاني: تقوية الموقع التفاوضي للبرلمان عند مناقشة قوانين المالية

تكمن أهمية محطة دراسة مشروع قانون مالية السنة في كونها فرصة لتعرف البرلمان على مضمون السياسات العمومية وتوجهات الحكومة، وعلى هذا المستوى، سيتم إبراز المستجدات التي تهم مسطرة دراسة مشروع قانون مالية السنة والتي تهدف إلى تعزيز المناقشة البرلمانية **(الفقرة الأولى)**، كما سيتم تناول معالم السمو التي لمجلس النواب الصدارة التي بوأها له المشرع الدستوري في الحسم والتصويت النهائي على مشروع قانون المالية المعروض على البرلمان **(الفقرة الثانية)**.

---

693 – عثمان الزياني، مرجع سابق، ص. 30.

الفقرة الأولى: توسيع حق التعديل البرلماني

لقد قوى المشرع الدستوري الموقع التفاوضي للبرلمان بمناسبة مناقشة قوانين المالية، حيث نص الفصل 77 من دستور 2011 "يسهر البرلمان والحكومة على توازن مالية الدولة. وللحكومة أن ترفض بعد بيان الأسباب، المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة لقانون المالية إلى تخفيض الموارد العمومية، أو إلى إحداث تكليف عمومي، أو الزيادة في تكليف موجود"[694].

إذن، فقد أتى الفصل 77 السالف الذكر بمستجدين إثنين يتعلقان بمناقشة قوانين المالية السنوية على قدر كبير من الأهمية، هما، البرلمان مسؤول كالحكومة عن التوازن المالي، ثم الحكومة ملزمة بتعليل رفضها المستند إلى علة الإخلال بالتوازن المالي.

وتجدر الإشارة إلى أن الفصل 51 من دستور 1996 أقر حق الحكومة في رفض التعديلات البرلمانية التي من شأنها الإخلال بتوازن المالية العمومية. وكثيرا ما كانت الحكومات تتعسف في استعمال هذا الحق، بحيث إنها لم تكن تبرر رفضها للتعديلات الذي تمارسه بموجب هذا الفصل من الدستور، فهو يعد بمثابة " فيتو" تستعمله الحكومة في وجه ممثلي الأمة بمجرد الإعلان عن مقترح لهؤلاء قد يزيد من تكاليف عمومية أو يخفض من الموارد[695].

ومن هنا تظهر أهمية تقوية سلطة البرلمان في تقدير النفقة العمومية لا سيما وأن البرلمان في الديمقراطيات الحديثة لم يعد يهتم بحجم الوسائل الممنوحة وتضخيم النفقات بل صار البرلمان يركز على تحديد الأهداف وثمن التكلفة ومقارنة الوسائل بالأهداف المحددة

---

694 – تم التخفيف من وطأة الصيغة القاطعة التي ظل العمل بها من خلال استعمال "أن المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان ترفض إذا كان قبولها....."، (الفصل 51 من دستور 1996)، وهي صيغة تحكمية. أما الصيغة الجديدة فهي تقضي ب" للحكومة أن ترفض....."، وهو ما يحتمل استحضار التقدير الشخصي والواقعي، وليس التقدير الحسابي الذي كان معمولا به من قبل. ينظر، سالمي السائح: "القرار المالي بالمغرب مسار وتوظيفات"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال الرباط، السنة الجامعية 2103–2014، ص. 69.

695 – نجيب جيري: "تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين ضرورة الإصلاح ورهان الحكامة المالية"، مرجع سابق، ص. 133.

ومردودية المنجزات السابقة وبالتالي تحسين المصاريف ومراعاة تأثير التعديلات المقترحة على الأهداف ومؤشرات قياسها[696].

وبالرجوع إلى دستور 2011، فإنه لئن حافظ للحكومة على حق رفض التعديلات البرلمانية فإنه قيد استعماله له بضرورة أن يكون رفضها للمقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان على قانون المالية السنوي مسبوقا ببيان الأسباب الموجبة لهذا الرفض[697].

كما أن القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13عمل على توضيح وتأطير حق التعديل البرلماني[698]، وبالتالي شكل مدخلا لمرونة التعاطي مع هذا الحق المخول للبرلمان. فبخلاف القانون التنظيمي للمالية لسنة 1998 الذي كرس قيود الفصل 51 من دستور 1996 من حيث حق التقدم بالتعديلات[699]، فإن القانون التنظيمي لقانون المالية الجديد لسنة 2015 جمع بين الحرص على عدم الإخلال بتوازن مالية الدولة بالإحالة على الفقرة 2 من الفصل 77 من دستور 2011[700] من جهة، وتنزيل مبدأ المشاركة الذي أحالت عليه الوثيقة الدستورية سواء بشكل مباشر من خلال فصول صريحة بهذا الخصوص، أو بشكل غير مباشر عبر استلهام نية المشرع الدستوري وفلسفة الوثيقة الصادرة عنه[701].

---

696 – المنتصر السويني: "البرلمان المغربي والرقابة على المال العام"، مجلة وجهة نظر، عدد مزدوج 25-26، صيف 2005، ص. 44.

697 – رشيد المدور، مرجع سابق، ص. 24.

698 – يقصد بحق التعديل، سلطة أعضاء مجلسي البرلمان من اقتراح إحداث تغيير على مشروع نص قانوني كمشروع قانون المالية مثلا، معروض للدراسة والمناقشة للمصادقة عليه من طرف البرلمان.

699 – نصت المادة 40 من القانون التنظيمي للمالية لسنة 1998 على أنه "تطبيقا لأحكام الفصل 51 من الدستور، يتم بقوة القانون حذف أو رفض المواد الإضافية أو التعديلات الرامية إما إلى تخفيض الموارد العمومية وإما إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود. فيما عدا ذلك، يجب أن يتم تعليل كل مادة إضافية أو كل تعديل".

700 – جاء في هذه الفقرة على أنه "وللحكومة أن ترفض، بعد بيان الأسباب، المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة لقانون المالية إلى تخفيض الموارد العمومية، أو إلى إحداث تكليف عمومي، أو الزيادة في تكليف موجود".

701 – محمد حيمود، مرجع سابق، ص. 113.

وقد تجسد هذا التأويل الإيجابي للوثيقة الدستورية من قبل القانون التنظيمي لقانون المالية الجديد بخصوص حق التعديل المخول للبرلمان فيما تضمنته بنية الميزانية من تجديد، لاسيما على مستوى النفقات التي أضحت مشكلة من أبواب وفصول وبرامج، ثم عمليات أو مشاريع.

كما تم تحديد المراد بالتكليف العمومي في الفقرة 2 من المادة 56 من هذا القانون التنظيمي الذي أضحى يعني الفصل، إذ يمكن داخل نفس الفصل، طبقا للفقرة 3 من نفس المادة " 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".

وبذلك، أصبح بإمكان أعضاء المؤسسة التشريعية تفعيل حق التعديل بموجب المادة 56 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية. فداخل نفس الفصل، يتم قبول التعديلات التي تكون على شكل إعادة توزيع الاعتمادات المرصودة بين البرامج في حدود الغلاف المالي المتوقع لهذا الفصل. هذا بالإضافة إلى أنه في الوقت الذي يتم فيه إلزام البرلمانيين بالأخذ بعين الاعتبار تأثير التعديلات المقترحة على الأهداف ومؤشرات قياسها، فإنه يتم بالمقابل إلزام الحكومة بتعليل رفض المقترحات والتعديلات البرلمانية[702].

وبناء على ما سبق، يمكن استخلاص جملة من الملاحظات بشأن مستجدات القانون التنظيمي فيما يتعلق بحق التعديل البرلماني للمداخيل والنفقات في مشروع قانون مالية السنة، والحرص في نفس الوقت على الحفاظ على التوازن المالي[703] من خلال رفض التعديلات ليس إلزاميا، حيث تتوفر الحكومة على إمكانية الرفض، ومن تم فالحكومة هي التي تملك

---

[702] – محمد حيمود، مرجع سابق، ص. 114.

[703] – امحمد قزيبر، مرجع سابق، ص ص. 105-106.

المبادرة في قبول أو رفض التعديلات البرلمانية، وبمعنى آخر فحق التعديل البرلماني هو الأصل، وتقييد هذا الحق ممكن من قبل الحكومة؛

وكذا، الإضافات والتعديلات المسموح بها على مستوى النفقات هي التي تتم داخل نفس الفصل وتتم بين البرامج وتكون مطابقة لأهداف ومؤشرات البرامج، لكن مع الحفاظ على نفس حجم نفقات الفصل وعدم تجاوزها؛

إضافة إلى أن ورود كلمة الموارد بصيغة الجمع بينما وردت النفقات بصيغة المفرد "تكليف"، وهذا يعني أن التعديلات غير المقبولة هي التي تخفض المبلغ الإجمالي للإيرادات، بينما بالإمكان تخفيض مورد عمومي معين وتعويضه بزيادة مورد آخر أو إحداثه، كما أن التخفيض الطفيف جدا للموارد أصبح مقبولا في الممارسة التشريعية، أما في مجال النفقات فصيغة المفرد تفيد عدم قبول أي زيادة لها أو إحداث لنفقة جديدة؛ مع ضرورة تبرير المواد الإضافية أو التعديلات من قبل أعضاء البرلمان، كما أن الحكومة ملزمة بتبرير رفض هذه الإضافات أو التعديلات.

ويسير الاتجاه العام في فرنسا نحو منح المبادرة البرلمانية صلاحيات أوسع، وذلك بعد إصدار القانون التنظيمي للمالية لسنة 2001، حيث أن بإمكان أعضاء البرلمان اقتراح نقل الاعتمادات داخل نفس البرنامج، ومن برنامج إلى آخر أو اقتراح إحداث برامج جديدة داخل نفس المهمة، ويشترط لقبول اقتراحات التعديل، تقديم تعليل لكل اقتراح، ويتم التأكد من التعليل قبل قبول الاقتراح من طرف الحكومة سواء بالنسبة للتبريرات المقدمة، أو بالنسبة لحقيقة المقاصة على مستوى الاعتمادات فيما بين البرامج، وقد اتيحت هذه الإمكانية، بفضل مراجعة طريقة تقديم الميزانية عن طريق تجميع الاعتمادات في برامج داخل مهام، عوض الفصول.

لقد عمل القانون التنظيمي للمالية 130.13 على فتح الباب أمام تطوير المناقشة البرلمانية سواء من خلال موضوعها أو محتواها، فجوهر الإصلاح في موضوع الترخيص

البرلماني هو انتقال النقاش إلى وسائل وأهداف الفعل العمومي، من خلال التركيز على الأهداف والنتائج. على عكس القانون التنظيمي للمالية السابق، الذي كان فيه جوهر النقاش يتمحور حول الوسائل المتاحة للفعل العمومي، بدون تحديد أهداف الفعل العمومي ولا تقييم النتائج.

إن حق التعديل لم يعد مطلوبا من البرلمانيين نقاش الوسائل باعتبار أوجه تخصيصها فقط، بل سيتوسع الأمر ليشمل التحكيم بين البرامج العمومية، أي التحكيم بين مجموعة من خيارات الفعل العمومي.

الفقرة الثانية: الحسم النيابي في مشروع قانون المالية السنوي

كان اختصاص مجلسي البرلمان في المادة المالية متساويا وفقا لأحكام الدستور[704] والقانون التنظيمي السابقين، حيث تتم دراسة المشروع بالتتابع ولكلا المجلسين أن يقبل أو يرفض النص الحكومي. وفي حالة عدم الاتفاق، بمعنى لم يتأتى إقرار مشروع قانون المالية بعد مناقشة واحدة في كلا المجلسين، يمكن للحكومة أن تعلن حالة الاستعجال وتعمل على اجتماع لجنة ثنائية مختلطة من أعضاء المجلسين يناط بها اقتراح نص بشأن الأحكام التي ما زالت محل خلاف وذلك خلال أجل لا يزيد على سبعة أيام من يوم عرض الحكومة الأمر عليها[705]. لكن في حالة الخلاف المستمر يمكن للحكومة أن تطلب من مجلس النواب البت النهائي[706].

---

704 – نص الفصل 58 من دستور 1996 على أنه: "إذا لم يتأت إقرار مشروع أو اقتراح قانون بعد مناقشته مرتين في كلا المجلسين، أو مرة واحدة في كل منهما إذا أعلنت الحكومة الاستعجال، يجوز للحكومة أن تعمل على اجتماع لجنة ثنائية مختلطة من أعضاء المجلسين يناط بها اقتراح نص بشأن الأحكام التي مازالت محل خلاف، ويمكن للحكومة أن تعرض النص الذي تقترحه اللجنة الثنائية المختلطة على المجلسين لإقراره، ولا يجوز في هذه الحالة قبول أي تعديل إلا بموافقة الحكومة".

"وإذا لم تتمكن اللجنة الثنائية المختلطة من اقتراح نص مشترك أو إذا لم يقر المجلسان النص الذي اقترحته يجوز للحكومة أن تعرض على مجلس النواب مشروع أو اقتراح القانون بعد أن تدخل عليهما عند الاقتضاء ما تتبناه من التعديلات المقترحة خلال المناقشة البرلمانية، وفي هذه الحالة لا يمكن مجلس أن يقر نهائيا النص المعروض عليه إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم".

705 – الفقرة 4 من المادة 34 من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 98–7.

706 – الفقرة الأخيرة من المادة 34 من نفس القانون التنظيمي.

إن اللجوء إلى طلب الكلمة الفصل كان يتم بعد تشكيل اللجنة الثنائية المختلطة في ظل الدستور السابق لسنة 1996 والقانون التنظيمي للمالية السابق لسنة 1998، وحسنا عمل المشرع الدستوري والتنظيمي عندما ألغيا تشكيل هذه اللجنة بموجب الدستور والقانون التنظيمي الحاليين.

في الدستور الحالي، اختصر المشرع الدستوري هذه المسطرة، فحذف اقتراح تشكيل لجنة ثنائية مختلطة من أعضاء المجلسين، وأعطى مباشرة لمجلس النواب حق امتياز التصويت النهائي على مشاريع ومقترحات القوانين المختلف فيها بين المجلسين، على أن يكون هذا التصويت بالأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين إذا تعلق الأمر بنص يخص الجماعات الترابية، والمجالات ذات الصلة بالتنمية الجهوية والشؤون الاجتماعية، وفي غير ذلك، يكون بالأغلبية النسبية[707].

وتأكيدا لهذا الامتياز بصفة خاصة بالنسبة لمشاريع قوانين المالية، نصت المادة 49 من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 أن مجلس النواب يقوم بدراسة التعديلات المصوت عليها من طرف مجلس المستشارين ويعود له البت النهائي في مشروع قانون المالية في أجل لا يتعدى 6 أيام[708]. وعليه، فالرغم من التأكيد القانوني لقاعدة التداول بين المجلسين في دراسة، مناقشة والتصويت على قانون المالية، إلا أن كلمة الفصل في التصويت عليه هي بيد الغرفة الأولى التي تجسد التمثيلية الشعبية أي مجلس النواب.

وتجدر الإشارة إلى أن دستور 1962 كان بدوره يعطي لمجلس النواب حق التصويت النهائي على مشاريع القوانين أو مقترحاتها التي لم تقع الموافقة عليها بعد قراءتين اثنتين من

---

707 – تنص الفقرة الأخيرة من الفصل 84 من الدستور على أن: "يعود لمجلس النواب التصويت النهائي على النص الذي تم البت فيه، ولا يقع هذا التصويت إلا بالأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين، إذا تعلق الأمر بنص يخص الجماعات الترابية، والمجالات ذات الصلة بالتنمية الجهوية والشؤون الاجتماعية".

708 – رشيد المدور، مرجع سابق، ص. 81.

لدن كل واحد من المجلسين، أو بعد قراءة واحدة من لدن كل واحد منهما في حالة إعلان الحكومة للاستعجال، حيث كان والحالة هذه، طبقا للفقرة الأخيرة من الفصل 62 منه "يعرض مشروع القانون أو اقتراحه من جديد على مجلس النواب ليوافق عليه أو ليرفضه بأغلبية ثلثي أعضائه، وفي حالة الموافقة عليه، يوكل أمر البت فيه إلى الملك".

إن إسناد الحسم النهائي في قانون المالية السنوي لمجلس النواب لا ينسف قيمة عمل مجلس المستشارين، فالقراءة الثانية لمجلس النواب والبت النهائي في المشروع في غضون ستة أيام يكون بعد دراسة التعديلات المصوت عليها في مجلس المستشارين[709]. أما في حالة رفض المشروع من مجلس المستشارين، فإن مجلس النواب، لا يستحضر النص في صيغته التي أحيل بها على مجلس المستشارين، بل إن البت يكون على الصيغة التي تمت دراستها، تنقيحها وتعديلها داخل مجلس المستشارين، قبل أن يخلص هذا الأخير لرفضها[710].

وقد كان المجلس الدستوري سباقا للفصل في معالجة هذا الإشكال[711]، من خلال قراره المتعلق بدستورية قانون مالية 2014، حيث أكد أن الحسم النهائي لمجلس النواب لا ينال من عمل مجلس المستشارين، لأن البت النيابي يكون على أساس الصيغة التي تم رفضها والتي تتضمن بطبيعة الحال التعديلات التي تم عرضها على اللجان[712].

ولقد حرص المجلس الدستوري على تأكيد احترام توجهه لاحقا بمناسبة بته في الفقرة الأخيرة من المادة 52 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، واعتبر تبعا لذلك: "حيث إن هذه المادة تنص في فقرتها الأخيرة على أنه إذا وقع رفض المشروع من قبل مجلس

---

709 – الفقرة الأخيرة من المادة 49 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

710 – تنص الفقرة الأخيرة من المادة 52 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية على أنه: "إذا وقع رفض المشروع من قبل مجلس المستشارين تحال إلى مجلس النواب، في إطار القراءة الثانية، الصيغة التي صوت عليها مجلس المستشارين بالرفض، للبت فيها".

711 – سي محمد البقالي، مرجع سابق، ص. 201.

712 – قرار المجلس الدستوري رقم 13/931 م.د بشأن قانون المالية رقم 110.13 لسنة 2014 بتاريخ 30 دجنبر 2013.

المستشارين تحيل الحكومة على مجلس النواب المشروع الذي صادق عليه في القراءة في القراءة الأولى مدخلة عليه التعديلات التي قدمتها الحكومة أو التي قبلتها بمجلس المستشارين".

وحيث إنه، لئن كان الدستور في الفقرة الأولى من فصله 75، يجعل ضمن مواضيع القانون التنظيمي لقانون المالية تحديد شروط تصويت البرلمان على مشروع قانون المالية مراعاة لخصوصيته، فإن ذلك يجب أن يتم دون الإخلال بالقواعد الدستورية الأخرى، ومن ضمنها ما قرره الدستور في فصله 84 من أن التداول بين مجلسي البرلمان يتم على أساس النص الذي صوت عليه المجلس الآخر في الصيغة التي أحيل بها إليه؛

وحيث إنه، تبعا لذلك، فإن الصيغة التي صوت عليها مجلس المستشارين بالرفض هي التي تحال إلى مجلس النواب، في إطار القراءة الثانية، دون أن تدخل عليها الحكومة، في هذا المستوى، أي تعديلات؛

وحيث إنه، تأسيسا على ذلك، فإن ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 52 غير مطابق للدستور.

المبحث الثاني: صلاحيات البرلمان في المراقبة المالية

إذا كان البرلمان يعتمد القانون المالي السنوي، فإن دوره لا يقف عند هذا الحد. بل لا بد من التأكد في نهاية السنة المالية من مدى التزام وتقيد الحكومة بالإجازة في الإنفاق والاقتطاع الجبائي، وخاصة وأن القانون المالي يقتصر فقط على تقدير النفقات العامة والإيرادات العامة، وقد جاء قانون التصفية كوسيلة تتيح للبرلمان مراقبة التنفيذ الفعلي والتأكد من الكيفية التي دبرت بها الأموال العمومية.

وجدير بالذكر أنه في نهاية السنة المالية وبعد الانتهاء من مرحلة تنفيذ ميزانية الدولة، تبدأ مرحلة أخرى وهي إعداد قانون التصفية، وهذه المرحلة تمر بثلاث خطوات وهي الاعداد والمطابقة والاعتماد[713]. فخطوة الاعداد تقوم بها السلطة التنفيذية، وخطوة المطابقة يتولاها المجلس الأعلى للحسابات، أما الخطوة الأخيرة وهي الاعتماد وتكون من اختصاص السلطة التشريعية.

ويعد قانون التصفية آخر مرحلة في دورة الميزانية ويختلف عن القانون المالي السنوي والقانون المالي التعديلي في كونه ليس وسيلة تدبيرية بيد الجهاز الحكومي، بقدر ما هو لحظة لاحقة لمعاينة الحصيلة المالية لكل سنة مالية والتحقق من حقيقة منجزاتها[714].

ولعرض مشروع قانون التصفية على البرلمان يتعين وجوبا إعداد المجلس الأعلى للحسابات التصريح العام بمطابقة حسابات المحاسبين للحساب العام للمملكة الذي يتولى إعداده وزير المالية. وترفق بمشروع قانون التصفية عدة ملفات توضيحية، تبين مصدر التجاوزات في

---

[713] – نادية إسماعيل محمد الجبلي: "الرقابة البرلمانية للموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة"، دار الكتب والدراسات العربية، الإسكندرية، الطبعة 2017، ص. 169.

[714] – سي محمد البقالي، مرجع سابق، ص. 114.

الاعتمادات وطبيعة الخسائر والأرباح، وكذلك يكون مرفوقا بتقرير المجلس الأعلى للحسابات حول تنفيذ قانون المالية.

ونظرا لأهمية قانون التصفية فإن دستور 2011 لجأ إلى إضفاء الطابع الدستوري عليه، حيث فرض على الحكومة أن تعرض سنويا على البرلمان قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية، خلال السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ الميزانية، معتبرا في نفس الوقت أن هذا القانون يتضمن حصيلة ميزانية التجهيز التي انتهت مدة نفاذها[715].

يتضح إذن أن المستجد الذي حمله الدستور الحالي يسمح بإعطاء قانون التصفية قيمة مضافة تجعل منه أداة مهمة وفعالة من أدوات الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في المادة المالية.

إلى جانب المراقبة السياسية اللاحقة على تنفيذ الميزانية التي يقوم بها البرلمان، حيث يتم التصويت على قوانين التصفية، يتمتع البرلمان بصلاحيات جديدة تتمثل في تقييم السياسات العمومية التي عمل الدستور الحالي كذلك على دسترتها، وذلك لمسايرة التحولات المعاصرة التي أنتجت مشروعية تقوم على مبادئ الفعالية والكفاءة.

ومن هذا المنطلق سيتم تناول تقوية دور البرلمان على مستوى قوانين التصفية في **(المطلب الأول)**، ثم سيتم التطرق إلى اختصاص البرلمان في تقييم السياسات العمومية في **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول: دور الرقابة البرلمانية من خلال قوانين التصفية

تتم المراقبة البعدية من خلال قوانين التصفية، وبما أن البرلمان يفتتح السنة المالية عندما يرخص بتنفيذ القانون المالي، فمن الطبيعي أن يختتم هذه السنة ليبين مآل ما رخص

715 – الفصل 76 من دستور 2011.

به[716]. فالبرلمان الذي رخص للحكومة القيام بعمليات الإنفاق والاقتطاع الجبائي، فمن المنطقي في نهاية السنة المالية أن يقوم بمراقبة التنفيذ الفعلي للميزانية والتأكد من الكيفية التي دبرت بها الأموال العامة.

ولا تكون الرقابة المالية البعدية التي يقوم بها البرلمان على ضوء قانون التصفية مجدية وذات فعالية، إلا إذا استندت إلى عدة نقط أساسية تتمثل في ضرورة احترام الآجال القانونية المنصوص عليها في الدستور والقانون التنظيمي للمالية، وتوفر الإرادة والوسائل المعلوماتية اللازمة لممارسة الرقابة بكل احترافية وموضوعية، وكذا مشاركة المجلس الأعلى للحسابات في دوره الرقابي الهادف إلى إعلام النواب والمستشارين ومن خلالهم الرأي العام.

وعلى هذا الأساس، سيتم التطرق بداية إلى قانون التصفية كوسيلة رقابية **(الفرع الأول)**، ثم الانتقال بعد ذلك للوقوف على دور المجلس الأعلى للحسابات في تفعيل الرقابة المالية للبرلمان **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: قانون التصفية كوسيلة رقابية

يعتبر قانون التصفية أيضا بمثابة قانون للمالية إلى جانب قانون مالية السنة وقانون المالية التعديلي، كما يعتبر وثيقة مالية تقدمها الحكومة لمجلسي البرلمان في نهاية السنة الموالية لسنة تنفيذ الميزانية، ويختلف عن قانون المالية السنوي في كون الأرقام في هذا الأخير هي تقديرية عكس قانون التصفية التي هي حقيقة[717]. وهو يرمي إلى تثبيت المبلغ النهائي للمداخيل المقبوضة والنفقات المأمور بصرفها برسم نفس السنة المالية، وحصر حساب نتيجة السنة.

---

716 – عبد القادر تيعلاتي، مرجع سابق، ص. 513.

717 – نفس المرجع، نفس الصفحة.

إن دور قانون التصفية يتمثل في ملاحظة النتائج المالية المحصل عليها، والموافقة على ما يكون قد حصل من تفاوت بينها وبين التوقعات المصادق عليها في إطار قانون المالية الأصلي والقوانين المعدلة له. لذلك يعتبر بمثابة حساب ختامي للميزانية. إذن، فما هي مسطرة تقديم قانون التصفية؟ **(الفقرة الأولى)**، وما هي أهميته؟ **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: مسطرة تقديم قانون التصفية

تعتبر مناقشة مشاريع قوانين التصفية المتعلقة بتنفيذ قوانين المالية من أهم المناسبات التي تمكن البرلمان من ممارسة الاختصاص المتعلق بتقييم السياسات العمومية للحكومة. غير أن الحكومات المتعاقبة تتلكأ في إعدادها، وتتماطل في عرضها للمناقشة أمام البرلمان، ولا تعزم على ذلك إلا بالنسبة لقوانين التصفية المتعلقة بتنفيذ قوانين المالية التي أعدتها الحكومات السابقة، إذ لم تعد أي جدوى في مناقشتها من لدن برلمان لم يصادق على قوانين المالية المتعلقة بها[718].

فمثل هذه الممارسة تفقد قوانين التصفية وظيفتها الأولى وهي مراقبة كيفية تنفيذ القانون المالي المصادق عليه من طرف البرلمان ومدى احترامه لترخيصات الميزانية مع إمكانية ترتيب مسؤولية الحكومة[719].

ومن أجل تجاوز هذا الاختلال ومعالجته، عمل المشرع الدستوري على دسترة الأجل الذي يجب على الحكومة فيه تقديم هذه النوع من القوانين إلى البرلمان، وضبطه على نحو يسمح للبرلمان بمناقشة كل مشروع قانون تصفية خلال السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ قانون المالية المتعلق به. وهكذا، نص الفصل 76 من دستور 2011 على أن "تعرض الحكومة

---

[718] – رشيد المدور: "البرلمان في ضوء مستجدات الدستور"، سلسلة دفاتر في القانون البرلماني المغربي، العدد الأول، 2019، الطبعة الأولى، ص. 30.

[719] – رشيد المساوي، مرجع سابق، ص. 184.

سنويا على البرلمان، قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية، خلال السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ هذا القانون، ويتضمن قانون التصفية حصيلة ميزانيات التجهيز التي انتهت مدة نفاذها".

وزادت المادة 65 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية توضيحا فنصت على أن "يودع مشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية سنويا بالأسبقية بمكتب مجلس النواب في أجل أقصاه نهاية الربع الأول من السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ قانون المالية المعني"[720].

ويستنتج من خلال مضمون الفصل والمادة المذكورين سالفا، أن المشرع المغربي حدد المدة الزمنية لعرض مشروع قانون التصفية على البرلمان في سنة وثلاثة أشهر من تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة، أي 31 دجنبر على أبعد تقدير.

وبذلك، فإن النص الدستوري على آجال محددة لوضع الحكومة لمشاريع قوانين التصفية سيكون كفيلا بتعديل الممارسة الحكومية فيما يخص إيداع قوانين التصفية أمام البرلمان. الأمر الذي سيمكن هذا الأخير من إعمال هذه الآلية الرقابية بشكل فعال على ممارسة مختلف الإدارات الحكومية لنشاطها المالي الإنفاقي أو التحصيلي من جهة، وتوفير المؤشرات الموضوعية اللازمة لإعداد تقديرات الميزانية في السنوات التالية من جهة أخرى، مع ضرورة ارتكاز الرقابة البرلمانية في هذه المرحلة على التعامل مع قانون التصفية بمنطق النتائج عوض منطق الوسائل تعزيزا لثقافة التقييم والمحاسبة وما يتصل بها من شفافية في تدبير الشأن العام كمكون رئيسي لثقافة التدبير الميزانياتي بالأهداف[721].

---

[720] – رشيد المدور، مرجع سابق، ص. 31.

[721] – إبراهيم كومغار، مرجع سابق، ص. 49.

ويتضمن قانون التصفية أحكاما تثبت النتائج النهائية لموارد ونفقات الميزانية العامة والحسابات الخصوصية للخزينة ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة. كما تثبت الاعتمادات التكميلية التي تم فتحها لتسوية التجاوزات المسجلة في نفقات التسيير ونفقات الدين العمومي. إضافة إلى أنها تثبت اعتمادات التسيير غير المستهلكة الملغاة، وكذا اعتمادات الاستثمار الملغاة.

كما يشتمل قانون التصفية على مجموعة من الجداول التفصيلية التي تبين نتائج التصفية النهائية للميزانية العامة والحسابات الخصوصية للخزينة ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة[722]. ومن أجل تمكين مجلسي البرلمان من دراسة مشروع قانون التصفية، فإن القانون التنظيمي لقانون المالية الجديد قد عزز مرفقات هذا الأخير بمجموعة من الوثائق والمستندات.

وتتمثل الوثائق والمستندات المذكورة في الحساب العام للدولة مدعم بالحصيلة المحاسبية والبيانات المالية الأخرى، وكذا بتقييم للالتزامات الخارجة عن الحصيلة المحاسبية؛ وملحق يتعلق بالاعتمادات الإضافية المفتوحة مرفقا بكل الإثباتات الضرورية عند الاقتضاء؛ والتقرير السنوي حول نجاعة الأداء المعد من طرف الوزارة المكلفة بالمالية ويلخص ويجمع هذا التقرير كافة تقارير نجاعة الأداء المعدة من طرف القطاعات الوزارية أو المؤسسات؛ وتقرير حول الموارد المالية المرصدة للجماعات الترابية؛ ثم تقرير افتحاص نجاعة الأداء[723].

كما يحيل المجلس الأعلى للحسابات على البرلمان التقرير المتعلق بتنفيذ قانون المالية، والتصريح العام للمطابقة بين الحسابات الفردية للمحاسبين والحساب العام للمملكة، مع توجيه نسخة منهما للحكومة.

أكيد أن هذه الوثائق المرفقة بمشروع قانون التصفية تعكس الدعم المبدئي للبرلمان في رصده لحقيقة التدبير الميزانياتي ليس فقط في مستوياته المركزية، بل أيضا مواكبة مجهود الدولة في ترسيخ الخيار اللامركزي من خلال التقرير الخاص بالموارد المرصدة للجماعات

---

[722] – عسو منصور، مرجع سابق، ص ص. 341-342.

[723] – المادة 66 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

الترابية، لا سيما وأن الرهان على هذا الخيار بلغ مستوى تنصيص الفقرة 4 من الفصل 1 من دستور 2011 على أن "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة"[724].

ويخضع مشروع قانون التصفية إلى نفس الإجراءات المسطرية المتعلقة بمناقشة القوانين العادية والتصويت عليها، باستثناء القواعد المتعلقة بالتعديلات[725]. وهكذا، يقدم وزير المالية عرضا لمشروع قانون التصفية أمام أعضاء لجنتي المالية بكلا المجلسين، حيث جرت العادة على تقديم عرض أولي يتناول فيه المميزات ونتائج تنفيذ قانون المالية للسنة. ويتم في الجزء الثاني من هذا العرض تقديم مضمون مشروع قانون التصفية يتمثل في تقديم النتائج النهائية، وكذا مقتضيات مشروع قانون التصفية المتعلقة بتصفية الحسابات ورصد النتائج. وبعد إحالة المشروع على لجنة المالية داخل كل مجلس، تقوم لجنتا المالية بمجلسي البرلمان بدراسة دقيقة للأرقام المتضمنة في مشروع قانون التصفية خصوصا تلك الموجودة في التصريح العام بالمطابقة[726].

ترتيبا على ذلك، تتم الموافقة، بموجب قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية، على حساب النتيجة للسنة التي تم فيها تنفيذ قانون المالية، ورصد النتيجة المحاسبية للسنة في حصيلة الحسابات. وكذلك المصادقة إن اقتضى الحال، على الاعتمادات الإضافية التي يمكن لرئيس الحكومة أن يفتحها في حالة الضرورة الملحة وغير المتوقعة ذات مصلحة وطنية. إضافة إلى إثبات التجاوزات للاعتمادات المفتوحة والإذن بتسويتها وفتح الاعتمادات الضرورية

---

724 – محمد حيمود، مرجع سابق، ص. 117.

725 – الفقرة 4 من المادة 226 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2015.

726 – المصطفى معمر: "الرقابة لمالية للبرلمان المغربي"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وجدة، السنة الجامعية 2006-2007، ص. 97.

لذلك مع تقديم الإثباتات اللازمة لذلك، كما يتم كذلك تثبيت إلغاء الاعتمادات غير المستعملة[727].

ويتضح أن قانون التصفية يمكن من إجراء رقابة لاحقة ليس فقط على الموارد والنفقات، بل حتى على عمليات الخزينة التي يأذن بها قانون المالية السنوي. كما يعتمد التجاوزات والتعديلات والإلغاءات التي تحصل إبان التنفيذ. لذا، فقانون التصفية يتيح قياس الفارق بين التوقعات التي يضعها قانون مالية السنة، وحصيلة التنفيذ النهائي، وبالتالي قياس مستوى الأداء الحكومي وتقييم السياسة العمومية[728].

وبالرجوع إلى المشرع التنظيمي الفرنسي، نجد أنه قد اعتبر كذلك قانون التصفية بمثابة قانون المالية، وذلك في المادة الأولى من القانون التنظيمي لقوانين المالية لسنة 2001 [729]. ومن تم فهو يقدم وفق نفس الإجراءات التي يخضع لها القانون المالي السنوي من حيث سرده للموارد والنفقات.

ويتم إيداع مشروع قانون التصفية لدى مكتب الجمعية الوطنية الذي يحيله على لجنة المالية وفق نفس المسطرة التي يتم بها تقديم مشروع القانون المالي، وكما هو الشأن بالنسبة لهذا الأخير فإن مجلس الشيوخ يتداول في النص الذي تحيله عليه الجمعية الوطنية. بمعنى أن هذه الأخيرة، لها الأولوية بالنسبة لمناقشة مشروع قانون التصفية، حيث يودع أولا لدى مكتب الجمعية الوطنية قبل نهاية السنة المالية التي تلي سنة تنفيذ الميزانية، ويكون مرفقا بتقرير محكمة الحسابات وبالإعلان العام للموافقة على الحسابات الفردية للمحاسبين وحسابات الوزارات.

---

[727] – المادة 64 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

[728] – سي محمد البقالي، مرجع سابق، ص. 115.

[729]– L'article 1 de la loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 dispose que : « Ont le caractère de lois de finances : La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives ; La loi de règlement ; Les lois prévues à l'article 45.

لقد ركز الفصل 37 من القانون التنظيمي للمالية الفرنسي لسنة 2001 على أن قانون التصفية يحصر المبلغ النهائي لموارد ونفقات الميزانية التي يختمها، كما يحصر المبلغ النهائي لموارد ونفقات الخزينة التي تعمل على تحقيق التوازن المالي. وانطلاقا من ذلك فإن قانون التصفية يصادق على التعديلات المحدثة عن طريق مراسيم مسبقة وعلى الاعتمادات المفتوحة ضمن آخر قانون لمالية السنة.

ويفتح بالنسبة لكل برنامج، الاعتمادات اللازمة لتنظيم التجاوزات الناتجة عن القوة القاهرة، وإلغاء كل اعتماد لم يتم استهلاكه أو تأجيله. كما يرفع قيمة الكشوفات المأذون فيها بالنسبة لكل حساب خصوصي معني على أساس الكشوفات المحققة، ويحبس أرصدة الحسابات الخصوصية غير المؤجلة للعملية المقبلة، ويراجع الفوائد والخسائر الناتجة عن كل حساب خصوصي.

ومن التدابير الناتجة عن قانون التصفية أنه يمكن أن يشتمل على كل التدابير المتعلقة بالإخبار وبالرقابة البرلمانية على تدابير المالية العمومية وكذلك المحاسبة العامة للدولة وإقرار المسؤولية المالية على أشخاص المرافق العمومية.

لقد أرجع القانون التنظيمي الفرنسي لقانون التصفية قيمته وأهميته حين أشار في الفصل 41 منه أنه "لا يتم إيداع مشروع قانون المالية للسنة لأجل المناقشة أمام المجلس المعني، قبل تصويت هذا الأخير في قراءة أولى على مشروع قانون التصفية الذي يعود للسنة التي تسبق مناقشة مشروع قانون المالية المذكور". ويتضح من ذلك أن المشرع الفرنسي قد أرفق مناقشة القانون المالي السنوي بشرط واضح يوجب التصويت على مشروع قانون التصفية خلال القراءة الأولى.

إن هذه التدابير تعطي لقانون التصفية مصداقية أكبر، وتجعل المؤسسة البرلمانية تمارس اختصاصاتها المخولة لها دستوريا، وفي المقابل تكون الحكومة أكثر جدية في تقديمها لمشاريع قوانين التصفية.

الفقرة الثانية: أهمية قانون التصفية

يكتسي قانون التصفية أهمية بالغة، باعتباره وسيلة إخبار وإطلاع البرلمان على كيفيات صرف الاعتمادات واستخلاص الموارد، إذ يمكن البرلمان من التعرف بدقة على نتائج تنفيذ الميزانية، وعلى مدى احترام الحكومة للترخيص البرلماني.

وعليه تنص الفقرة الأولى من المادة 64 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية على أنه " يثبت ويحصر قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية المبلغ النهائي للمداخيل المقبوضة والنفقات المتعلقة بنفس السنة المالية والمؤشر على الأمر بصرفها وبحصر حساب نتيجة السنة"، وهو ما يعني أن قانون التصفية يقدم حصيلة الحساب المتعلق بالمداخيل المستخلصة خلال السنة المالية، وكذا النفقات الفعلية والنهائية لنفس السنة. إذن فهذا القانون يمكن أولا من حصر النتائج المالية لكل سنة وثانيا المصادقة على التفاوتات المسجلة بين الترخيصات في الميزانية ونتائج تنفيذ هذه الأخيرة[730].

وتكمن أهمية قانون التصفية في كونها تمكن البرلمان من تكوين فكرة واضحة عن الطريقة التي تم بها تدبير المالية العامة، مما يسمح بالكشف عن الخروقات التي تمت أثناء تنفيذ الميزانية. ذلك أن مضمون قانون التصفية يثبت من خلال المشروع السنوي لهذا القانون المبلغ النهائي برسم كل سنة مالية للمداخيل التي تم تحصيلها، والنفقات التي تم الأمر بصرفها، إذ يثبت تصفية النتائج المالية لكل سنة مالية ويصادق على الفروق الحاصلة بين النتائج وتقديرات القانون المالي السنوي.

وإذا كان القانون المالي المصوت عليه من طرف البرلمان يتضمن تقديرات للموارد والنفقات، فإن قانون التصفية يسجل النتائج الفعلية المسجلة من طرف المحاسبين العموميين،

---

[730] – سميرة الراجب: "ممارسة الرقابة اللاحقة على استعمال المال العام من خلال اعتماد قانون تصفية الميزانية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 144-145، يناير – أبريل 2019، ص. 177.

لهذا فهو يرد في شأن كل نفقة أو مورد مبلغها الفعلي[731]. وتبرز النتائج المسجلة في قانون التصفية ثلاثة عناصر[732]، العجز أو الفائض الناتج من الفرق الصافي بين موارد ونفقات الميزانية العامة، والأرباح أو الخسائر عن تسيير عمليات الخزينة، ثم الأرباح والخسائر المثبتة في تنفيذ الحسابات العامة للخزينة.

وبهذا، يشكل قانون التصفية أهم آلية يتوفر عليها البرلمان لمساءلة الحكومة في المادة المالية. فمن خلال هذا القانون يمكن للبرلمان الوقوف على مدى التزام الحكومة بالترخيص البرلماني المخول لها من أجل استخلاص المداخيل المستحقة لفائدة الدولة، وصرف الاعتمادات المقررة في الميزانية للوفاء بالديون المترتبة في ذمتها[733].

ويختلف قانون التصفية عن قانون المالية للسنة، هذا الأخير الذي يبقى توقعيا عبارة عن تقديرات لمجموع موارد وتكاليف الدولة خلال السنة المالية القادمة، بينما يحدد قانون التصفية النتائج النهائية لتنفيذ الميزانية، كما يحدد المبلغ النهائي لموارد ونفقات الميزانية العامة ثم النتيجة النهائية للميزانية العامة.

ويحدد نفس القانون أيضا اعتمادات الأداء عند نهاية السنة المالية فيما يتعلق بنفقات الاستثمار، والنفقات الملغاة نتيجة عدم الالتزام بها مع تأشير مصالح الخزينة العامة للمملكة، ويحدد أيضا الاعتمادات المرحلة إلى السنة المالية المقبلة، كما يتم تحديد مبالغ النتائج النهائية للحسابات الخصوصية للخزينة ثم النتائج النهائية لمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة.

كما يمكن قانون التصفية كذلك من معرفة كافة المبادرات المالية التي اتخذها رئيس أو أعضاء الحكومة خلال السنة المالية، عند تنفيذ قانون مالية السنة، قصد تعديل محتواه بفتح اعتمادات إضافية، أو وقف تنفيذ بعض نفقات الاستثمار، أو خلق حسابات خصوصية للخزينة،

---

731 – المصطفى معمر، مرجع سابق، ص. 104.

732 – عبد القادر تيعلاتي، مرجع سابق، ص. 514.

733 – عسو منصور، مرجع سابق، ص. 345.

أو تحويل الاعتمادات، ومراقبة مدى شرعيتها وملاءمتها وجدواها وانسجامها مع الترخيص البرلماني الذي تستند إليه الحكومة لتنفيذ بنود هذا القانون.

إن قانون التصفية لا يسمح فقط بمقارنة الإنجازات بالتوقعات الميزانياتية واستكشاف أوجه القصور والخلل في الأداء المالي للحكومة ورصد الإكراهات والصعوبات التي حالت دون تنفيذ قانون مالية السنة وفق الصيغة التي اعتمد على أساسها، بل يتيح أيضا إمكانية التأكد من مدى صدقية المؤشرات والمعطيات التي اعتمدت عليها الحكومة لبلورة القانون المذكور [734].

وعليه، قانون التصفية يسمح لأعضاء البرلمان بأخذ فكرة عن كيفية تسيير المال العام وعن تلك الطريقة التي تم بها تدبير مالية الدولة، ويمكنهم كذلك من الكشف عن كل تناقضات العمل الحكومي في هذا المجال، ومن خلاله يتم التحقق من مدى الانضباط الحكومي بالميزانية العامة وسلامة الإنفاق وكذا كفاءة الجهاز الإداري التنفيذي والتحقيق من الانحرافات المحتملة استنادا على التقارير التي يعدها المجلس الأعلى للحسابات.

الفرع الثاني: دور المجلس الأعلى للحسابات في تفعيل الرقابة المالية للبرلمان

طبقا للفقرة الأولى من الفصل 148 من دستور 2011 يقدم المجلس الأعلى للحسابات المساعدة للبرلمان في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العامة، والإجابة عن الأسئلة والاستشارات المرتبطة بوظائفه في التشريع والمراقبة والتقييم المتعلقة بالمالية العامة.

وفي إطار هذه المساعدة، يمكن للمجلس أن يرد على طلبات التوضيح المعروضة عليه من طرف رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين، بمناسبة دراسة التقرير عن

[734] – عسو منصور، مرجع سابق، ص. 345.

تنفيذ قانون المالية والتصريح العام بالمطابقة، اللذين يعدهما المجلس طبقا لمقتضيات الفصل 66 من القانون التنظيمي لقانون المالية[735].

وعليه، يكون تدخل المجلس الأعلى للحسابات من خلال عملين منفصلين لكنهما يتكاملان في تشكيل رأي المجلس حول قانون التصفية. العمل الأول يتجلى في إنجازه لتقرير حول تنفيذ قانون المالية للسنة المعنية **(الفقرة الأولى)**، والعمل الثاني إعطاء تصريح عام يتعلق بمدى مطابقة الحسابات الفردية للمحاسبين للحساب العام للدولة **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: تقديم تقرير حول تنفيذ قانون المالية

يعد المجلس الأعلى للحسابات تقريرا حول تنفيذ قانون المالية ليصاحب قانون التصفية، وذلك بعد أن يكون الوزير المكلف بالمالية قد وجه إلى المجلس ستة أشهر قبل انصرام الأجل المنصوص عليه في المادة 65 من القانون التنظيمي لقانون المالية لسنة 2015 على أبعد تقدير، المعلومات والوثائق الكفيلة بالسماح له بتحليل شروط تنفيذ قانون المالية.

وتتعلق هذه الوثائق على الخصوص بوضعية الاعتمادات النهائية المنبثقة عن قانون المالية للسنة المعنية والقوانين التعديلية مفصلة حسب الأبواب والفصول والمواد والفقرات؛ ووضعية الاقتطاعات من الاعتمادات المخصصة لفصل النفقات الطارئة؛ ووضعية تحويلات الاعتمادات؛ ووضعية الالتزام بالنفقات؛ ووضعية الأوامر بالتحصيل؛ وبيان تفصيلي لموارد الميزانية العامة ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة والحسابات الخصوصية للخزينة؛ ووضعية الاعتمادات والإصدارات المتعلقة بالميزانية العامة ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة والحسابات الخصوصية للخزينة؛ والوضعية المتعلقة بتسيير الدين العمومي؛ ثم القوائم التركيبية ووضعيات التسيير الوارد بيانها في النصوص التنظيمية الجاري بها العمل[736].

---

[735] – المادة 92 من الظهير الشريف رقم 1.02.124 الصادر في 13 يونيو 2002، بتنفيذ القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، ج.ر. عدد 5030، بتاريخ 15 غشت 2002.

[736] – المادة 95 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

ويمكن للمجلس بالإضافة إلى ذلك، أن يأمر بالقيام بكافة التحريات التي يراها ضرورية في عين المكان لتحليل ظروف تنفيذ ميزانيات الوزارات والأجهزة الأخرى التي تستفيد من الاعتمادات المسجلة بميزانية الدولة[737].

فلولا هذه الوثائق والمعلومات لما استطاع المجلس الأعلى للحسابات تقديم المساعدة إلى البرلمان، ثم القيام بدور مهم من خلال قانون التصفية، والقيام بالرقابة المالية باعتبارها رقابة أساسية بالنسبة للبرلمان، لأنها تشكل أحد المهام الأساسية التي نص عليها الدستور. ذلك أن البرلمان مهما يكن يعتبر قبل كل شيء مؤسسة سياسية، مطالب منه ممارسة الرقابة السياسية على العمل الحكومي[738].

ويجب أن يتضمن هذا التقرير الواجب إرفاقه بمشروع قانون التصفية العناصر التالية، نتائج تنفيذ قوانين المالية، والملاحظات المنبثقة عن المقارنة بين التوقعات والإنجازات، وتأثيرات عمليات الميزانية وعمليات الصندوق على الوضعية المالية للدولة، والقرارات المتعلقة بتغيير مخصصات الميزانية ومدى مطابقتها لمقتضيات القانون التنظيمي للمالية، ثم المقارنة بين الاعتمادات النهائية بعد تعديلها والعمليات المنجزة فعلا[739].

وهكذا، فمن خلال هذا التقرير سيتمكن نواب الأمة من تكوين نظرة دقيقة حول مختلف مظاهر تطبيق ميزانية الدولة في مختلف المصالح الوزارية، ومدى تحقيق الأهداف المسطرة في القانون المالي، وهو الأمر الذي سيساعدهم على إبداء آرائهم واقتراحاتهم وملاحظاتهم حول قوانين المالية اللاحقة، وذلك انطلاقا من تحليلات المجلس ونسب التنفيذ التي تحققت في السنوات المالية السابقة[740].

---

737 – الفقرة الأخيرة من المادة 95 من القانون رقم 62.99.

738 – المصطفى معمر، الرقابة المالية للبرلمان، مرجع سابق، ص. 115.

739 – المادة 93 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

740 – أحميدوش مدني: "المحاكم المالية في المغرب دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة"، مطبعة فضالة، المحمدية، الطبعة الأولى، 2003، ص. 290.

الفقرة الثانية: إعداد التصريح العام بالمطابقة

يعد المجلس الأعلى للحسابات تصريحا عاما بالمطابقة، ويتعلق الأمر بالوثيقة الثانية المقدمة للبرلمان بمناسبة عرض مشروع قانون التصفية، والتي يتأكد المجلس من خلالها من مطابقة الحسابات الفردية المقدمة من طرف المحاسبين العموميين للحساب العام للمملكة الموجهة إليه من طرف الوزير المكلف بالمالية[741]. أو بتعبير آخر إعلان أن الحسابات التي يمسكها الآمرون بالصرف مطابقة للحسابات التي يمسكها المحاسبون العموميون توخيا من وراء ذلك إعلام السلطة التشريعية بالوضعية التي نفذ فيها القانون المالي[742].

إن التصريح العام بالمطابقة يعتبر من بين أدوات الاتصال الإجبارية بين المجلس الأعلى للحسابات والسلطة التشريعية، ويسعى المجلس من خلال إعداد وتقديم هذا التصريح إلى اكتشاف مختلف المخالفات المتعلقة بقواعد الميزانية ويقوم بتبليغها إلى البرلمان[743].

وعليه، فإن تدخل المجلس الأعلى للحسابات ينطلق من كونه مستشارا ومساعدا لمجلسي البرلمان، فدوره هو إزالة أية تناقضات محتملة بين كتابات الفاعلين الأساسيين في تنفيذ قوانين المالية، الآمرين بالصرف والمحاسبين، وذلك حتى تكون المراقبة على تنفيذ القانون المالي فعالة.

ويحتوي التصريح بالمطابقة الذي يقدمه المجلس الأعلى أمام البرلمان أرقاما حقيقية للنفقات والموارد، والتي غالبا ما تكون مخالفة للأرقام التقديرية التي يتضمنها القانون المالي السنوي، الشيء الذي يسمح بإبراز هامش الخطأ في التقدير من خلال الإشارة إليه.

---

741 – عادلة الوردي: "رقابة المجلس الأعلى للحسابات على المال العام بالمغرب"، منشورات مجلة الحقوق المغربية، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، دار نشر المعرفة، الطبعة الأولى، 2012، ص. 184.

742 – أحميدوش مدني، مرجع سابق، ص. 289.

743 – عادلة الوردي، مرجع سابق، ص. 184.

كما أن الفرق المسجل بين الأرقام التقديرية والأرقام الفعلية، قد ينتج أيضا عن مختلف التعديلات التي قد تطرأ بسبب اعتماد قانون أو عدة قوانين مالية تعديلية أو بسبب اللجوء إلى إجراءات تنظيمية كمراسيم التسبيقات أو التحويلات أو نقل أو إلغاء الاعتمادات، كما أن الفرق قد يحصل في ميدان الموارد بسبب التغيرات الاقتصادية أو السياسية التي قد تؤثر على حصيلتها[744].

فبفضل التصريح بالمطابقة التي يعد الشهادة الحقيقية لموافقة مدى مطابقة الحسابات، التي تقدمها الحكومة مع حسابات المحاسبين الذين يخضعون في مراقبتهم وحساباتهم لمراقبة المجلس الأعلى للحسابات، يمكن للبرلمان من القيام بمهمة مراقبة قانون التصفية مع علمه بنتائج تنفيذ القانون المالي. ذلك أن التصريح بالمطابقة بمثابة شهادة لحسن السلوك التي تلتمسها الحكومة من القضاء المالي[745].

هكذا، يقوم المجلس الأعلى للحسابات بمهمة أساسية تتمثل في إخبار البرلمانيين، فهو من يعود له دور مد البرلمان بمزيد من المعلومات تمكنهم من التعرف على الكيفية التي تمت بها عمليات تنفيذ القانون المالي، لأن البرلمان بمفرده لا يتوفر على كل المعلومات التقنية والموارد البشرية الكافية والمؤهلة للقيام بوظيفة المراقبة.

المطلب الثاني: تقييم السياسات العمومية

يعتبر التقييم مرحلة من أهم المراحل التي تمر منها السياسات العمومية، يتم من خلالها قياس مدى فعالية السياسات المعتمدة عن طريق مقارنة النتائج بالأهداف والوسائل. إنه طريقة لقياس فعالية السياسات العمومية بمساعدة مؤشرات الأداء، عن طريق البحث عما إذا كانت

744 – المصطفى معمر، مرجع سابق، ص. 114.

745 – الهبري الهبري، مرجع سابق، ص. 86.

الوسائل القانونية، البشرية، الإدارية والمالية المعمول بها تمكن من إنتاج الآثار المنتظرة من هذه السياسات وبلوغ الأهداف المسطرة لها.

ويساهم التقييم في ضبط وتنظيم بعض الوضعيات التي يتم النظر إليها باعتبارها مصدرا لمشاكل عامة، وعليه فالتقييم على هذا الأساس عملية سياسية. بمعنى أن عملية تقييم أية سياسات عمومية هي في جوهرها عملية سياسية بقدر ما هي عملية إدارية. وعليه، ينظر إلى وظيفة التقييم على أنها محاولة رسمية لتشخيص جوانب القوة والضعف في السياسات المتبعة تمهيدا لاتخاذ إجراءات تمكن من تصحيح ما يعتريها من نواقص.

ومن أجل الإحاطة بعملية التقييم والوقوف على بعض مدخلاتها، سيتم في البداية التعريف بأسس عملية التقييم **(الفرع الأول)**، ثم بعد ذلك تناول دور البرلمان في تقييم السياسات العمومية **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: أسس عملية تقييم السياسات العمومية

ينصرف تقييم السياسات العمومية إلى قياس تأثير ووقع سياسة عمومية من خلال معايير متعددة على ضوء الأهداف التي رصدت لها. وتتجسد السياسة العمومية كفرضيات مترابطة بسلسلة سببية، تجمع ما بين قرار وآثر. كما تتجلى كفرضيات قابلة للتجريب، مثل باقي التجارب العلمية.

وفي مثل هذا السياق، يجب أن يكون القرار قائما على معطيات دقيقة، الأمر الذي يجعل من عملية إنتاج وتوجيه هذه الأخيرة، عملية مؤسساتية ومنظمة، تقوم بها عدد من المنظمات العامة المختصة.

لذلك أصبح التقييم يكتسي أهمية كبيرة في عالم منفتح على كل المعارف التي تساهم في تحسين جودة الخيارات والتدخلات العمومية، فما معنى تقييم السياسات العمومية؟ **(الفقرة الأولى)** وما هي أهدافه؟ **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: معنى تقييم السياسات العمومية

تعرف السياسات العمومية على أنها سلسلة من القرارات المتخذة بكيفية متناسقة يتم تنفيذها من قبل مختلف الفاعلين العموميين، وأحيانا الخاصين، والتي ترصد لها موارد، ترتبط بمؤسسات معينة ومصالح متباينة، بغرض وضع حل وبشكل محدد لمشكلة تم تحديدها من الناحية السياسية على أنها عامة أو جماعية.

هذه المجموعة من النشاطات، يتولد عنها جملة من الأعمال الإدارية التي تخضع لشكلية محددة، والتي تقصد إلى تغيير السلوك المتعلق بالجماعات المفترض فيها على أنها تمثل مصدر وأصل المشكل الجماعي الذي ينبغي حله، والذي يدخل ضمن مصلحة المستفيدين النهائيين من الفعل العمومي، أي أولئك الذين يتلقون الآثار السلبية الناتجة عن المشكل العام المراد حله[746].

وخلال مرحلة تنفيذ السياسة العمومية، يمكن أن تظهر فوارق بين أهدافها المعلنة، وآثارها في الميدان. هنا بالذات تتدخل عملية التقييم لتفسير الفوارق، واقتراح إجراءات ملموسة لتصحيح الاختلالات إن اقتضى الحال من جهة، وإصدار حكم على جودة على جودة السياسات العمومية من جهة ثانية، فتطالب بتعديلها لكي تتوافق مع مستجدات الواقع، أو حتى إلغائها إن كان تنفيذها سوف يؤدي إلى آثار معاكسة، وغير مرغوب فيها[747].

وتجدر الإشارة إلى أن التطور التدريجي للممارسة التقييمية غالبا ما يفسر من خلال تداخل والتقاء لثلاثة عوامل أساسية تتجلى في تعقيدات الفعل العمومي، وما يقتضيه ذلك من محاولات فكرية وعلمية لتفسيره. وصعوبة قيادة وشرعية الفعل العمومي، وما يتطلبه من ضرورة استحضار نتائج التقييم. بالإضافة إلى نضج الأعمال العلمية المختصة بتحليل السياسات

---

[746] – علي الحنودي: "دراسة السياسات العمومية"، RIVE IMPRIMERIE، الطبعة 2016، ص. 145-146.

[747] – محمد عروبي: "مدخل إلى تحليل السياسات العمومية"، مكتبة الرشاد سطات، الطبعة الأولى، 2019، ص. 185.

العمومية، ووصولها إلى درجة المهنية، مما ساهم في تقوية معرفة الناس بالسياسات ودورها في إحداث التغيير.

وسيظهر التقييم كآلية أساسية خلال النصف الثاني من القرن العشرين، وسيتم تعميمها خلال هذه الفترة التي ستشهد ظهورا وتوجها متناميا، نحو اعتماد مفاهيم وممارسات جديدة للتدبير العمومي، خاصة ما يتعلق منه بموجة عقلنة الاختيارات الميزانياتية[748]، والتي كشفت عن مناهج جديدة لتحسين أداء مسطرة إعداد الميزانيات وتصريفها، وكذلك العملية التخطيطية خلال سنوات الستينات والسبعينات من القرن الماضي. وبالتالي فظهور التقييم خلال هذه المرحلة كان بمثابة تناول وقيادة جديدة لعملية السياسات العمومية[749].

وانطلاقا من أواخر ثمانينات القرن الماضي، سيثار توجه تدبيري جديد من قبل منظري التدبير العمومي الجديد، سيساهم في إرساء وترسيخ وانتشار آلية التقييم. هكذا، ستعمد غالبية الدول المتقدمة، وإن بمستويات مختلفة، إلى اعتماد هذه الممارسة، وذلك حتى وإن كانت الإجراءات التي تستند عليها، تعرف نوعا من الضعف على مستوى عملية تأطيرها من الناحية المنهجية[750].

وفي الوقت الحاضر، نادرا ما نجد قطاعا يدخل ضمن مجال التدخل العمومي يفلت من منطق الإدارة القائم على النتائج والتقييم. وبهذا سيصبح التقييم ضمن الانشغالات المركزية للحكومات في مختلف مناطق العالم ومن بينها المغرب الذي سيخول صلاحيات تقييم السياسات العمومية إلى مجموعة من الفاعلين، على رأسهم المؤسسة البرلمانية.

---

748 – استلهم مفهوم عقلنة الاختيارات الميزانياتية من برنامج التخطيط للنسق الميزانياتي Planing Programming Budgeting Système (PPBS) الذي طبق في الولايات المتحدة الأمريكية خاصة في وزارة الدفاع في عهد Mc NAMARA، ويتعلق بمجموعة تتكون من أنظمة التخطيط والمراقبة للمقاولات الكبرى ومجموعة من المناهج تخص المساعدة على القرار وتتكيف مع القطاع العام، مع الأخذ بعين الاعتبار بمناهج القطاع الخاص، أي الأخذ بمعيار ثمن التكلفة والفعالية والمحاسبة ومناهج التدبير، وأيضا أنظمة الإعلاميات. ينظر: عبد المالك إحزرير، السياسات العمومية – بيير ميلر، مطبعة مكتبة سجلماسة، الطبعة 2018، ص. 114-115.

749 – علي الحنودي، مرجع سابق، ص. 147.

750 – نفس المرجع، نفس الصفحة.

إن تقييم سياسة ما، هو سعي إلى تقدير آثارها الفعلية بكيفية سليمة، فآثار هذه السياسة يمكن قياسها انطلاقا من مستويات مختلفة، الإمكانيات المستعملة، النتائج المحققة، ثم الآثار المتوقعة وغير المتوقعة على الجمهور خاصة ما تعلق بتغيير السلوكات والتمثلات.

وعليه، فالتقييم يغطي تقنيات ونظرية أوسع من مراقبة التسيير، هذا الاتساع يظهر من خلال مستويين[751]، حيث لا ينصب التقييم فقط على كيفية الاشتغال الداخلي للتنظيمات العامة المطابقة لقواعد المحاسبة العامة، والتي تتناسب مع الإمكانيات المتاحة، بل يبحث أيضا عن آثار النشاط العمومي فيما يخص تغيير المحيط وسلوك وشعور الفاعلين؛

أيضا، يرتبط التقييم بإرادة إضفاء عقلانية علمية أكبر على القرارات العامة، مما يسمح للسلطات السياسية بمعرفة النتائج الفعلية لنشاطها، بهذا المعنى فإن ميلاد التقييم، قد تزامن مع توسع التدبير العمومي، كما أن تطوره ارتبط بتطور السياسات العامة، باعتباره مرحلة أساسية من هذه الأخيرة.

يتضح بأن التقييم يسائل فعالية التدخلات العمومية وآثارها الاجتماعية، مع الأخذ بالاعتبار الوسائل المستخدمة. وبالتالي، يمكن القول بأن التقييم له وظيفتين، وظيفة معرفية، ووظيفة عملية. فعلى المستوى الأول، يهدف التقييم إلى فهم الفوارق بين الأهداف المعلنة والآثار الملموسة، وعلى المستوى الثاني، فيتحدد هدف التقييم في اقتراح توصيات من أجل تحسين عمليتي التنفيذ والصياغة[752].

تبعا لذلك، يمكن القول بأن الغاية النهائية من التقييم هي ضمان فعالية عمل الحكومة وقدرتها على تبني سياسات ناجعة وفعالة. لذلك، فإن مسألة تقييم السياسات العمومية تبقى

---

751 – عبد المالك إحزرير، مرجع سابق، ص. 118.

752 – محمد عروبي، مرجع سابق، ص. 190.

من بين أهدافها الأساسية تقديم الإجابات حول ما إذا كانت البرامج العمومية تحقق الأهداف المطلوبة بالقدر المرغوب فيه من الكفاءة والاقتصاد والمردودية.

الفقرة الثانية: أهداف تقييم السياسات العمومية

يعتبر التقييم وسيلة وأسلوبا علميا لقياس آثار ونتائج تطبيق السياسات العمومية، ويتم اللجوء إليه انطلاقا من ثلاثة اعتبارات تحدد الأهداف الأساسية منه. وتتجلى هذه الأهداف في عقلنة الفعل العمومي، وربط المسؤولية بالمحاسبة، ثم تقوية النقاش العمومي.

ترتيبا على ذلك، تساعد وظيفة تقييم السياسات العمومية على عقلنة عملية اتخاذ القرار، لكون المعلومات المحصل عليها من خلال عملية التقييم تتيح للإداريين إمكانية تتبع البرامج التي يسهرون على تنفيذها من جهة، ثم تمكنهم من إعادة توجيه نشاطاتهم أثناء الحاجة من جهة أخرى. كما أن الدراسات المرتبطة بعملية التقييم، تكون بمثابة دليل إرشادي وتوجيهي لمتخذي القرار أثناء وضع وصياغة برامج جديدة. بمعنى آخر، إن عملية التقييم باعتبارها آلية لتحليل السياسات العمومية تضع رهن إشارة مجموع الفاعلين إطارا واضحا للفعل العمومي[753].

لذا، فقد أصبحت الحكومات تتجه نحو عقلنة عملها من أجل التحكم في تدخلاتها المتنامية في جميع المجالات، وما ينتج عنها من اختلالات وعجز بنيوي لميزانية الدولة، وذلك خلال العقود الماضية[754]. وعليه، يمكن اعتبار التقييم بمثابة آلية تسعى لتكوين رؤية أكثر موضوعية حول السياسات العمومية، وعبر ذلك، تسهيل وبشكل مسبق وأولي، الاختيار بين مختلف أشكال العمل الممكنة. وفي مرحلة لاحقة، تبحث عملية التقييم على التدليل على الملاءمة، الفعالية، النجاعة والاقتصاد في السياسات العمومية التي يتم تنفيذها[755]. وبالتالي،

753 – علي الحنودي، مرجع سابق، ص. 163.

754 – محمد عروبي، مرجع سابق، ص. 193.

755 – علي الحنودي، مرجع سابق، ص. 164.

يمكن القول أن التقييم يساعد على إبراز فعالية سياسات عمومية أو عدم فعاليتها، مما يعني أنه يمكن أن يوظف كدليل يبرر استمراريتها، إيقافها أو إعادة توجيهها.

وبالإضافة إلى ذلك، فقد أصبح التدبير العمومي الحديث يأخذ بالاعتبار طلب المواطنين إلى مزيد من الشفافية في تدبير الشؤون العمومية، وطلب تقديم الحساب. وفي هذا الإطار، أصبح التقييم يكتسي أهمية كبيرة نظرا لأنه يسمح بالاستجابة لانتظارات الجمهور في هذا المجال، إذ أن هذا الأخير أصبح يريد الحصول على إدارة كفأة تتطور باستمرار، وتكون في خدمته، وليس إدارة متخلفة تشكل عبئا عليه. ولهذا لا يكتفي أصحاب القرار باختيار أحسن القرارات، وإنما يحاولون أيضا إشراك الجمهور في عملية اتخاذ القرارات من خلال آليات التشاور والمشاركة والاستعلام[756].

إن الغرض إذن من التقييم هو مساءلة قدرة الوزراء والأجهزة العمومية على الاستجابة لانتظارات الجمهور وتلبية حاجياته الجماعية. وبذلك يمكن اعتبار التقييم بمثابة أداة لقيادة الفعل العمومي لأجل تحقيق غاية تدبيرية. فهو يمكن من إلزامية ربط المسؤولية بالمحاسبة ومن مسؤولية المنتخبين والفاعلين العموميين. وبالنظر إلى أن التقييم أصبح يسائل قدرة الوزراء والمنظمات العمومية على الاستجابة لانتظارات العموم، والحاجيات الجماعية، فقد أصبح بالتالي وسيلة لتقديم الحساب، ومساءلة المنتخبين والفاعلين العموميين[757].

وبصفة عامة، يسمح التقييم بإرساء التشاور مع المواطن. فالتطورات الحديثة التي يعرفها نظام الديمقراطية التمثيلية، تتميز بإرساء ديمقراطية تشاركية قريبة من المواطن الذي أصبح بإمكانه أن ينخرط أكثر في النقاش العمومي، وفي عملية اتخاذ القرار، وفي التدبير العمومي. لذلك أصبح الهدف من التقييم هو تأسيس مجال عمومي ديمقراطي للنقاش العمومي

---

[756] – محمد عروبي، مرجع سابق، ص. 193.

[757] – نفس المرجع، ص. 194.

يسائل نتائج العمل الحكومي. ومن خلال هذا المنظور، ينتقل التقييم من كونه عملية تطمح للوصف إلى مهمة لها علاقة أكثر بالمستقبل، بمعنى أن التقييم يساهم في التحضير للمستقبل وإلى استخلاص حلول جديدة[758].

ويسمح التقييم بتوطيد ترابط العمل العمومي المجزأ، وإعطاء معنى علمي لمفهوم المراقبة الديمقراطية. وهذا الأمر يساعد المواطن على تكوين رأي إزاء السياسات العمومية من جهة، وعلى إصدار حكم على أداء التدبير العمومي من جهة ثانية.

ولقد أدخلت العديد من الدول ومن بينها المغرب، وظيفة التقييم كآلية على مستوى الوثيقة الدستورية، خاصة تلك التي يقوم بها البرلمان، حيث لم تكن الحكومة في السابق، تهتم كثيرا بفعالية الأعمال والنشاطات التي تقوم بها، وإنما تهتم وبشكل أكبر بقدرتها على التعبئة.

الفرع الثاني: دور البرلمان في ممارسة وظيفة التقييم

ارتبط ظهور وظيفة تقييم السياسات العمومية بعاملين أساسيين، الأول يتعلق بالحدود التي أبانت عليها الرقابة البرلمانية على نشاط الحكومة. في حين، يهم الثاني المقاربة الجديدة التي أضحت معتمدة في تدبير الميزانية العامة للدولة، وعلى وجه التحديد الانتقال مما يعرف بمنطق ميزانية الوسائل إلى منطق ميزانية النتائج، أي المنطق الذي يهتم بنجاعة النفقات العمومية وفقا للحاجيات المعلنة.

إن إسناد هذه الوظيفة الجديدة للبرلمان مرتبط بمجموعة من الأسباب ومن بينها عدم مسايرة آليات التمثيلية السياسية للتحولات الجديدة، إذ ظهرت مجموعة من المبادئ التي يجب مراعاتها أثناء صياغة وتنفيذ البرامج والسياسات العمومية كالفعالية، النجاعة والتدبير الجيد، ولهذا تم إضافة دور جديد ألا وهو تقييم السياسات العمومية وذلك لمسايرة التحولات المعاصرة

758 – علي الحنودي، مرجع سابق، ص. 167.

التي أنتجت مشروعية يسميها بعض الباحثين مشروعية معاصرة تقوم على مبادئ الفعالية والكفالة.

في هذا السياق، سيتم التطرق لمأسسة التقييم في البرلمان **(الفقرة الأولى)**، مع تناول تقييم السياسات العمومية على مستوى الممارسة البرلمانية المغربية **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: مأسسة تقييم السياسات العمومية

نص دستور 2011 على اختصاص جديد للبرلمان، إضافة إلى الاختصاصين التقليديين المتمثلين في التصويت على القوانين ومراقبة عمل الحكومة، هو اختصاص تقييم السياسات العمومية. وهكذا نص الفصل 70 من الدستور على أن: "البرلمان يصوت على القوانين، ويراقب عمل الحكومة، ويقيم السياسات العمومية". أيضا، نصت الفقرة الثانية من الفصل 101 من الدستور على أن: "تخصص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها".

وتجدر الإشارة إلى أن التقييم البرلماني للسياسات العمومية، شكل مطلبا من بين أهم المطالب التي وردت في مذكرات الأحزاب السياسية والهيئات النقابية والمنظمات المدنية، التي تم رفعها للجنة التي كلفت من قبل الملك بإعداد مشروع الدستور الجديد. وهو ما تم فعلا، وفي ذلك تجاوب مع ما هو معمول به على المستوى الدولي في إطار الأنظمة البرلمانية[759].

إن التكريس الدستوري لهذه الوظيفة واكبه تأطير قانوني عبر النظام الداخلي لمجلس النواب[760]، وكذا النظام الداخلي لمجلس المستشارين[761]، فقد أفرد النظامان الداخليان

---

759 – أحمد مفيد: "الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في الدستور المغربي الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 102، يناير – فبراير 2012، ص. 17.

760 – الباب الثامن المواد من 287 إلى 293 من النظام الداخلي لمجلس لسنة 2017، الباب السابع المواد من 211 إلى 217 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2012.

761 – الباب الخامس المواد من 264 إلى 269 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2015.

لمجلسي البرلمان بابا خاصا لمأسسة تقييم السياسات العمومية من خلال توصيف الهدف من التقييم، والمتمثل في القيام بإجراء أبحاث وتحاليل، للتعرف على نتائج السياسات والبرامج العمومية، وقياس آثارها على الفئات المعنية وعلى المجتمع، ومدى تحقيقها للأهداف المرسومة، وتحديد العوامل التي أدت إلى بلوغ هذه النتائج[762]؛

وكذلك من خلال وضع منهجية وبرنامج عمل لتفعيلها، حيث تم تخصيص جلسة خاصة بها في النصف الأول من دورة أبريل من كل سنة[763]، وتحديد مكتب المجلس للسياسة العمومية المراد تقييمها في مستهل دورة أكتوبر من كل سنة تشريعية، وذلك بناء على اقتراح من رؤساء الفرق والمجموعات البرلمانية، وإحاطة رئيس الحكومة علما بذلك[764]؛

أيضا، إمكانية الاستعانة بمؤسسات أخرى من أجل القيام بهذه المهمة، حيث يمكن لكل من المجلسين أن يطلب حسب الحالة، من المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، أو المجلس الأعلى للحسابات، أو المجلس الأعلى للسلطة القضائية، أو إحدى هيئات الحكامة المنصوص عليها في الفصول من 161 إلى 170 من الدستور[765]، إبداء الرأي، أو إعداد دراسة، أو بحث حول السياسة العمومية المحددة من قبل مكتب المجلس والمراد تقييمها.

وبالإضافة إلى الإطار الدستوري والقانوني، فإن مكتب مجلس النواب اعتمد إطار مرجعي لتقييم السياسات العمومية، يحيط بجميع الجوانب التنظيمية والمنهجية والمعايير المعتمدة وطريقة العمل وفق الضوابط المتعارف عليها دوليا.

وتجدر الإشارة إلى أن النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2012 يعتبر أول نظام داخلي يؤطر وظيفة تقييم السياسات العمومية، حيث نصت المادة 48 منه أنه يمكن للجان

---

762 – المادة 288 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017.

763 – المادة 264 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2015.

764 – المادة 265 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2015.

765 – المادة 266 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2015.

الدائمة أن تخصص اجتماعات لتقييم السياسات العمومية للقطاعات التي تدخل ضمن اختصاصاتها.

لكن المجلس الدستوري وفي إطار فحصه للنظام الداخلي أن مقتضيات هذه المادة غير مطابقة للدستور[766]، بدعوى أن مناقشة السياسات العمومية، تتم من قبل مجلسي البرلمان في جلسات عمومية تعقد في نفس الفترة وليس في نطاق اللجان البرلمانية الدائمة.

واستند في تعليله لهذا القرار على الفصل 101 من الدستور الذي ينص على تخصيص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها، وبالتالي فمناقشة السياسات العمومية وتقييمها تتم حسب تفسير المجلس الدستوري من قبل مجلسي البرلمان في إطار جلسات عمومية تعقد في نفس الفترة وليس في نطاق اللجان البرلمانية الدائمة.

وقد سعى النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013 إلى استحضار مضمون القرار السابق للمجلس الدستوري، والذي مفاده أن تقييم السياسات العمومية يجب أن يتم في إطار جلسة سنوية وليس في إطار اللجان البرلمانية الدائمة. فقد حاول التعديل أن يجد صيغة ملائمة يوازن من خلالها بين القرار السابق للمجلس الدستوري، وبين ما تتطلبه مهمة تقييم السياسات العمومية.

وبهذا نصت المادة 211 من النظام الداخلي المعدل لسنة 2013 على تخصيص جلسة سنوية لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها، في حين وضحت المادة 214 دور اللجان البرلمانية الدائمة والتي تهدف أشغالها إلى التحضير للجلسة السنوية لمناقشة وتقييم السياسات العمومية.

فالتعديل راعى قرار المجلس الدستوري بخصوص ضرورة تخصيص جلسة سنوية لتقييم السياسات العمومية هذا من جهة، ومن جهة أخرى، لم يغفل الدور الذي يجب على

766 – قرار المجلس الدستوري رقم 12/829 م.د الصادر بتاريخ 4 فبراير 2012.

اللجان الدائمة أن تقوم به والمتمثل في دراسة مختلف التقارير المتعلقة بالآراء والدراسات والأبحاث التي تحيلها عليها المؤسسات الدستورية كالمجلس الأعلى للحسابات والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي[767].

وبالرجوع إلى القانون المقارن، يعتبر تقييم السياسات العمومية وظيفة أساسية في عمل العديد من المؤسسات التشريعية في العالم، كالولايات المتحدة الأمريكية وانجلترا منذ عقود، وفرنسا منذ التعديل الدستوري لسنة 2008، الذي نص على أن "البرلمان يصوت على القانون، يراقب العمل الحكومي، ويقيم السياسات العمومية" [768] قبل أن يضيف بأنه "يخصص أسبوع واحد من الجلسات من أصل أربعة أسابيع، حسب الأولوية وبالترتيب الذي يضعه كل مجلس، لمراقبة عمل الحكومة وتقييم السياسات العمومية"[769]، بل إن بعض البرلمانات الدولية أضحت تتوفر على هياكل قارة خاصة تعنى بتقييم السياسات العمومية، كما هو الأمر بالنسبة للجنة تقييم ومراقبة السياسات العمومية بالجمعية الوطنية الفرنسية[770].

وتحدد هاته اللجنة برنامج أشغالها لكل سنة تشريعية والذي يتضمن العدد المحتمل من التقييمات الواجب إنجازها، وتشتغل في حدود لا تتجاوز اختصاصات اللجان الدائمة[771]. وتجدر الإشارة إلى أنه قد تم في سنة 1996 تأسيس المكتب البرلماني لتقييم السياسات العمومية[772] والذي فشل في أداء وظيفته بسبب مجموعة من العوامل، كان أهمها التعقيدات المسطرية، ووصاية اللجان الدائمة، وكذلك غياب سلطة المبادرة[773].

---

767 – أسماء الشقري: "تقييم البرلمان للسياسات العمومية على ضوء قرارات المجلس الدستوري"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 41، 2015، ص. 64-65.

768 – الفصل 24 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 كما جرى تعديله سنة 2008.

769 – الفصل 48 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 كما تعديله سنة 2008.

770 – أحمد بوز: "البرلمان المغربي البنية والوظائف دراسة في القانون البرلماني المغربي"، المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية، عدد خاص، الجزء 13، دجنبر 2016، ص. 150.

771 –L'article 146-3 du Règlement de l'Assemblée Nationale, septembre 2019.

772 – Loi n° 96-517 du 14 juin 1996 tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un Office Parlementaire d'Evaluation des Politiques Publiques, JO, n°138 du 15 juin 1996, p. 8911.

773 – FABIUS (L) et MIGAUD (D), "Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et de contrôle parlementaire", RIAN 3/99, 21 janvier 1999, tome 1, Onzième législature, p. 101.

وتقوم لجنة المراقبة وتقييم السياسات العمومية في نهاية عملها بإعداد تقرير، وتقدم توصيات إلى الحكومة يجيب عنها الوزراء المعنيين داخل أجل ثلاثة أشهر. وبعد انقضاء مدة ستة أشهر من تاريخ نشر التقرير، يقوم مقرروا اللجنة بتقديم تقرير آخر بخصوص تتبع مدى تنفيذ الخلاصات والتوصيات. كما أنه يمكن للجنة المراقبة وتقييم السياسات العمومية أن تقدم رأيها بخصوص الوثائق المرفقة بمشاريع القوانين[774].

الفقرة الثانية: تقييم السياسات العمومية على مستوى الممارسة البرلمانية

على مستوى الممارسة البرلمانية المغربية، قام مجلس النواب بتمرين عملي لممارسة عملية التقييم، حيث اختار أن تكون أول عملية تقييم على السياسات العمومية المنجزة في مجال التنمية القروية، وأحدث لهذا الغرض، بموجب المادة 290 من نظامه الداخلي، لجنة موضوعاتية خاصة، اختارت بدورها أن تجرب عملية التقييم وتحصرها على برنامجين للتجهيز بشبكات الكهرباء والماء الصالح للشرب الذين ينفذهما المكتب الوطني للماء الصالح للشرب والكهرباء، وهما برنامج الكهربة القروية الشمولي، والبرنامج الوطني لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب.

ويهدف هذا التقييم إلى تقدير آثار مختلف التدخلات في إطار هذين البرنامجين على تنمية المناطق القروية، وإلى تقديم توصيات إلى الحكومة واقتراح آليات لإدخال تحسينات واقعية وقابلة للتطبيق في المناطق القروية.

ويعتبر هذا التقييم الأول بمثابة اختبار للإطار المرجعي لعمليات التقييم البرلمانية. وكان الهدف منه في المقام الأول تحديد عوامل النجاح الأساسية لعمليات التقييم التي سينجزها مجلس النواب في المستقبل.

774 – Article du Règlement intérieur du Comité d'Evaluation et de Contrôle des Politiques.

وهكذا، قامت مجموعة العمل الموضوعاتية المسؤولة عن تقييم البرنامجين المذكورين بصياغة ثلاثة أسئلة تقييمية وهي كالآتي:

- إلى أي مدى كانت الاختيارات العملية المعتمدة في إطار برنامج الكهربة القروية الشمولي PERG والبرنامج المندمج لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب PAGER ملائمة للهدف العام الذي يتوخى تعميم الولوج إلى الكهرباء والماء الصالح للشرب كخدمة أساسية للساكنة؟

- هل ساهم برنامج الكهربة القروية الشمولي والبرنامج المندمج لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب في تحسين الظروف المعيشية للساكنة القروية وفي تنمية الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية؟

- إلى أي مدى كانت أهداف برنامج الكهربة القروي الشمولي ملائمة للإشكاليات الراهنة لكهربة العالم القروي، إنتاج الطاقة، وتوزيعها واستعمالها. وإلى أي مدى كانت أهداف البرنامج المندمج لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب ملائمة للإشكاليات الراهنة لإنتاج الماء الصالح للشرب، وتوزيعه واستعماله؟

كما حددت المعايير المستخدمة في البرنامجين لتقييم النجاحات أو صعوبات التنفيذ، وأسفر ذلك عن عدد من الخلاصات والتوصيات المعززة بتحليل المعاينات النوعية والكمية. وتم عرض التقريرين المتعلقين بتقييم البرنامجين ومناقشتهما، بمشاركة من الحكومة في جلسة عامة لمجلس النواب بتاريخ 2 غشت 2016.

وبعد ذلك، قام مجلس النواب في دورة أكتوبر 2017-2018 بعملية تقييم أخرى، اختار أن تكون حول تقييم مساهمة البرنامج الوطني للطرق الثاني في فك العزلة عن المناطق الجبلية، على اعتبار الأهمية التي يمثلها المجال الجبلي والذي يعاني من فوارق مجالية تجعله على هامش التنمية.

وعليه، تم إحداث مجموعة عمل موضوعاتية مكلفة بتقييم السياسات العمومية، وقد توافقت مكونات العمل الموضوعاتية على أربعة معايير يمكن اعتمادها ضمن عملية التقييم، وتتجلى في معيار الملاءمة والتناسق الداخلي والخارجي، ومعيار الفعلية والفعالية، وكذا، معيار الديمومة والدوام، ثم أخيرا، معيار العدالة المجالية[775].

وفي نفس الإطار، عملت المجموعة على تأطير كل معيار بسؤال رئيس مؤطر[776]. فبخصوص معيار الملاءمة والتناسق الداخلي والخارجي لمكونات البرنامج، انبثق عنه السؤال التقييمي المركزي التالي، إلى أي حد كان البرنامج الوطني الثاني ملائما في شموليته لحاجيات المملكة في فك العزلة عن المجال القروي عموما والمجال الجبلي خصوصا؟ وإلى أي مدى كان إطاره المنطقي متكاملا ومكونات حكامته المؤسساتية متناسقة بما يكفي لبلوغ أهدافه؟

أما بالنسبة لمعياري الفعلية والفعالية، فقد كان من مخرجاته السؤال التقييمي الآتي، هل نجح البرنامج في التنزيل المادي لكل المشاريع المبرمجة وفق الأجندة الزمنية والتقنية المحددة في إطاره المرجعي؟ بمعنى، هل كان ناجعا ماليا، وهل نجح في إنتاج آثاره السوسيو اقتصادية على الساكنة على مستوى عيشها من تمدرس وصحة عامة وظروف التنقل وتنوع مصادر الدخل؟

وبالنسبة لمعياري استدامة ودوام المشاريع الطرقية، فقد تم تحديد السؤال التقييمي في، هل استمرت الإنجازات الطرقية في إنتاج الآثار المتوخاة منها، بعد انتهاء الأشغال وفتح الطرق أمام الاستغلال؟

---

[775] – تقرير حول مساهمة البرنامج الوطني للطرق القروية الثاني في فك العزلة عن المجال القروي والجبلي بالمغرب، مجموعة العمل الموضوعاتية حول "التنمية القروية: مجال المناطق الجبلية"، مجلس النواب، المملكة المغربية، الولاية التشريعية العاشرة 2016-2021، دورة أكتوبر 2017-2018، ص. 6.

[776] – تقرير حول مساهمة البرنامج الوطني للطرق القروية الثاني في فك العزلة عن المجال القروي والجبلي بالمغرب، مرجع سابق، ص. 6-7.

وفيما يتعلق بمعيار العدالة المجالية، فقد طرح السؤال التقييمي التالي، إلى أي حد استجابت معايير انتقاء المشاريع إلى مفهوم العدالة المجالية والترابية في توزيع عمليات البناء والتهيئة، بالاعتماد على حجم ومستوى الخصاص الطرقي لفك العزلة عن المجال؟

وقد أسفر عن عملية التقييم هذه الخروج بمجموعة من التوصيات[777]، نذكر منها على سبيل المثال، ضرورة اعتماد تعريف واضح للمناطق الجبلية يسمح بتصنيف دقيق للمناطق الجبلية، دعم وتثمين كل البرامج الوطنية الموجهة لتقوية البنيات التحتية بالعالم القروي والجبلي، وضع تحديد نهائي للمناطق الجبلية، أيضا، سن تشريع خاص بالمناطق الجبلية يؤسس للتمييز الإيجابي في الدعم المادي والاقتصادي للجماعات الجبلية. وقد عقد لأجل تقديم التقرير جلسة عمومية بتاريخ 24 أبريل 2018.

إن ما يميز السياسات العمومية هو شمولية نتائجها لشرائح المجتمع كله، مما يحتم على البرلمان الاهتمام بمواكبتها وتقييمها المرحلي، بشكل يؤدي إلى زيادة فرص نجاحها وتحقيق المنافع المتوقعة عند تنفيذها، وتقليل احتمالات فشلها إلى أقل نسبة ممكنة، وهو ما سيجنب المجتمع الكثير من الآثار التي تصاحب تنفيذ السياسات العامة الفاشلة أو المرسومة بشكل غير صحيح[778].

إن تقييم السياسات العمومية يعتمد على عنصر أساسي ألا وهو تجميع المعلومات والقيام بأبحاث ودراسات ومعاينات لمعرفة الآثار التي حققتها السياسات العمومية المراد تقييمها. وبالتالي يمكن القول أنها ضرورة فرضتها التحولات التي شهدها التدبير العمومي الذي يقوم على مبادئ الحكامة الجيدة المتمحورة حول الفعالية والنجاعة. ولقد جعل دستور سنة 2011

---

[777] – تقرير حول مساهمة البرنامج الوطني للطرق القروية الثاني في فك العزلة عن المجال القروي والجبلي بالمغرب، مرجع سابق ص. 132.

[778] – طه لحميداني: "البرلمان المغربي واجتراح تقييم السياسات العمومية"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 33، 2012، ص. 74.

من وظيفة تقييم السياسات العمومية وظيفة أساسية للبرلمان المغربي، فهذه الوظيفة تجعل البرلمان قادرا على البحث عن المعلومة وصناعتها بعد ما كان يكتفي بمراقبة العمل الحكومي بناء على المعلومات المقدمة من طرف الحكومة.

خاتمة القسم الثاني

من أجل تحسين التدبير العمومي نص القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية على إلزامية إعداد قانون المالية استنادا إلى برمجة ميزانياتية متعددة السنوات تغطي ثلاث سنوات ويتم تحيينها سنويا. كما اعتمد منطق الأهداف والنتائج الأمر الذي تطلب إعادة هيكلة تبويبات الميزانية من أجل الانتقال من مقاربة مرتكزة على الوسائل إلى مقاربة مبنية على النتائج يتم تقديمها على أساس البرامج.

كما حدد القانون التنظيمي المذكور المسؤوليات ومنح المدبرين مزيدا من الحرية في التصرف في الاعتمادات، مقابل التزامهم بإنجاز الأهداف المحددة وتقديم الحساب حول النتائج. وفي نفس الإطار، ستخضع الوزارات مرة كل ثلاث سنوات على الأقل لافتحاص نجاعة أدائها من طرف المفتشية العامة للمالية وسيتم تقديم تقارير هذه الافتحاصات للبرلمان.

إضافة إلى ذلك، تم إدراج مبدأ صدق الميزانية والمحاسبة بشكل صريح في القانون التنظيمي للمالية، من أجل تعزيز صحة الفرضيات التي تتحكم في إعداد مشروع قانون المالية وتأكيد جودة توقعات الموارد والتكاليف، وفي حالة حصول تغييرات في قانون المالية وجب تقديم قوانين مالية تعديلية.

أما بخصوص المحاسبة فقد تم إغناؤها بإحداث نظام المحاسبة العامة، ومحاسبة تحليل التكاليف إلى جانب المحاسبة الميزانياتية. كما عمل القانون التنظيمي للمالية على عقلنة إحداث وتدبير كل من الحسابات الخصوصية للخزينة ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة.

وفيما يتعلق بتقوية دور البرلمان في المجال المالي، فقد نص القانون التنظيمي للمالية على مستجدات مهمة في هذا الصدد تتعلق خاصة بإشراك البرلمان منذ المراحل الأولى لإعداد مشروع قانون المالية، والرفع من جودة المعلومات المقدمة من طرف الحكومة، وتعديل الجدول الزمني لإعداد قوانين المالية، وتوضيح حق التعديل ومفهوم التكليف العمومي. هذا بالإضافة إلى تقليص آجال إعداد قانون التصفية وتقديمه للبرلمان.

خاتمة عامة

يشكل القانون التنظيمي للمالية 130.13 منحى تطوريا في إصلاح مناهج التدبير المالي، من خلال تغيير ثقافة التدبير بالانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج، والمبني على هيكلة الميزانية حول البرامج والمشاريع، والبحث عن أفضل الخدمات التي من الممكن تقديمها للمواطنين والسعي لتجويدها، تطبيقا للمقتضى الدستوري القاضي بإخضاع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية.

هذا التغيير يستدعي تأهيل العنصر البشري، من خلال برنامج عملي للتكوين يشمل كل المستويات ويعتمد على اجتماعات وتبادل الخبرات، من أجل تكوين عام يشمل المفاهيم الجديدة للإصلاح الميزانياتي، وعدم الاقتصار فقط على تكوينات محدودة تشمل في الغالب المسؤولين، وتعتمد على المركز والمصالح المركزية. فالتكوين وتبادل التجارب يعتبران شرطان أساسيان لإنجاح مقاربة نجاعة التدبير العمومي.

ففي التجارب الدولية خصوصا التجربة الفرنسية، عمل المشرفون على تنزيل الإصلاحات المتعلقة بالتدبير العمومي الجديد على التركيز على الترابط الأساسي بين التكوين والإصلاح، ولأن تنزيل السياسات العمومية يهم فاعلين متنوعين، فمن المفترض أن يشمل الإصلاح هؤلاء الفاعلين، مؤسسات عمومية وجماعات ترابية وكل الفاعلين كيفما كانت وضعيتهم القانونية.

مسألة أخرى لا تقل أهمية عن التكوين وتبادل الخبرات تتعلق بمعطى ترسيخ ثقافة المساءلة وتقديم الحساب بالنسبة للفاعل السياسي والإداري، باعتبارهما أهم الجهات المعنية بالسياسات العمومية إعدادا وتنفيذا.

مدخل أخر له مكانة في هذا الورش التدبيري الحديث الذي يؤسس له القانون التنظيمي للمالية لسنة 2015، يتمثل في ضرورة الحضور القوي للمؤسسة التشريعية في الإعداد لهذا

التحول من خلال الانخراط الفعلي في تتبع أجرأة هذا الإصلاح، واستثمار هامش التحرك الذي وفرته الوثيقة الدستورية والقانون التنظيمي للمالية.

فالأكيد أن التشريع المالي الجيد يتطلب تعزيز دور البرلمان في المجال المالي كفاعل أساسي إلى جانب الحكومة، وتسير البرلمانات الحديثة في هذا الاتجاه حيث تقوم بتطوير مختلف الآليات القانونية التي يمكنها التأثير الفعلي في قوانين المالية، والانفتاح أكثر على كل الفاعلين في المجال المالي والاقتصادي والاجتماعي والرأي العام من أجل تحسين التدبير المالي العمومي.

إن اعتماد المقاربة التشاركية في تدبير السياسات العمومية تجعل البرلمان فاعلا مركزيا إلى جانب الحكومة في إنتاج التشريع المالي من خلال تقوية دوره في سيرورة المراقبة الفعلية للقانون المالي، ليس بمنطق البرلمان المتتبع المنتقد فقط وإنما باعتباره يقترح الأولويات والبدائل.

لذلك تظهر أهمية جعل المؤسسة التشريعية تضطلع بصلاحيات مركزية في بلورة التشريع المالي، بدءا من مرحلة إعداد القانون المالي إلى إنتاج قوانين مالية تستجيب لمتطلبات الحكامة والترشيد في الإنفاق وترتبط بمقاربات الأهداف والنتائج والتقييم.

أما الشق الأساسي في الإصلاحات الكبرى التي يفرضها تنزيل القانون التنظيمي للمالية وإقرار التدبير العمومي الجديد، فيتعلق بالمجلس الأعلى للحسابات، إذ أن هذا المجلس باعتباره أعلى سلطة دستورية مكلفة بمراقبة المال العام، من المفترض أن يكون حاضرا في أوراش تنزيل وتنفيذ القانون التنظيمي للمالية.

ويمكن التأكيد على الدور الحاسم للمجلس الأعلى للحسابات في مواكبة هذا الورش الإصلاحي في ظل الأدوار المسندة إليه بموجب الدستور، فهذا الأخير يمارس حسب الفقرة الثانية من الفصل 147 مهمة تدعيم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة بالنسبة للدولة والأجهزة العمومية.

ومن زاوية أخرى، فإن المهام الجديدة الموكولة للمجلس الأعلى للحسابات ستقود هذه الهيأة العليا لمراقبة المالية العمومية على التكيف مع مستجدات القانون التنظيمي للمالية. لذا أضحت الحاجة ملحة إلى ضرورة إصلاح بنيوي للمجلس، بإعادة النظر في تنظيمه الداخلي، وتكوين موارده البشرية في مجال مناهج وتقنيات التدقيق والتقييم والمصادقة.

وارتباطا بذلك، أضحى من اللازم القيام بتعديل شامل لمدونة المحاكم المالية لتواكب مستجدات الوثيقة الدستورية والقانون التنظيمي للمالية، والتطورات القانونية والفقهية والقضائية التي تعرفها التجارب المقارنة.

فضلا عن ذلك، فالشأن العام الذي تختزله السياسات العمومية لم يعد حكرا على السلطات العمومية، حيث عملت الديمقراطية التشاركية على إقحام فاعلين جدد في مسلسل إنتاج السياسات العمومية، فإشراك المجتمع المدني لا يعفيه من متطلبات الكفاءة والفعالية والمساءلة التي سيطالب بها وهو يتتبع السياسات العمومية والمتدخلين فيها.

كما يتعين إصلاح المؤسسات الرقابية التي ارتبط عملها بثقافة عمرت لعقود وطبعت إطارها القانوني الذي ينظم تدخلاتها الرقابية، حيث يتحدد دور هذه الأجهزة الرقابية في تتبع درجة صرف الاعتمادات المالية، وينحصر مسلسل تتبعها في مراقبة درجة صرف هذه الاعتمادات ومدى احترام المساطر، أي ما يعرف برقابة المطابقة على حساب رقابة المردودية وجودة الأداء التي تعد مقوما أساسيا لثقافة النتائج، على اعتبار أن الهاجس التقييمي يعد أساس رصد النتائج في علاقة بالأهداف المسطرة والإمكانيات المستعملة انطلاقا من مؤشرات قياس الأداء.

إن تحقيق نجاعة الأداء الذي يقوم على الكفاءة والفعالية يستوجب أيضا الاهتمام بقياس الأداء وتفعيل المساءلة والمحاسبة، وذلك عن طريق تحديث منظومة المراقبة من خلال الاهتمام

بآليات ومناهج التدقيق كأسلوب حديث أثبت فعاليته في تقويم أنظمة التدبير الإداري والمالي. فتقنيات التدقيق تهدف أساسا إلى الوقوف على مكامن الخلل لمعالجتها.

كما يجب تطوير مراقبة التدبير داخل المصالح الآمرة بالصرف بالنظر إلى الدور الذي تلعبه في تتبع نجاعة الأداء أثناء تنفيذ البرامج، وذلك للتأكد من أن الإجراءات المتخذة تسير نحو تحقيق الأهداف، وكذا للوقوف عند الاكراهات التي قد تحول دون تحقيق الأهداف، ثم البحث عن الإجراءات التصحيحية الضرورية، بالإضافة إلى اهتمامها بمحاسبة التكاليف التي تهدف إلى قياس تكاليف الأداء.

بالإضافة إلى ذلك من الضروري تقوية سلط المفتشية العامة للمالية، حتى يتمكن هذا الجهاز من لعب دوره في دعم المراقبة الداخلية في القطاع العام وشبه العام والجماعات الترابية، والارتقاء به إلى مؤسسة رقابية خارج تبعيتها الوظيفية لوزارة المالية وإلحاقها برئاسة الحكومة، فضلا عن إنشاء مفتشيات جهوية على غرار المجالس الجهوية للحسابات.

كما يبقى نجاح تنزيل القانون التنظيمي للمالية مرتبطا بشكل أساسي بنجاح التنزيل، وهكذا فإن الربط بين إصلاح المسطرة الميزانياتية وترسيخ الفعالية وتحديث آليات التدبير وتحديث الإدارة يتم من خلال النجاح في التنزيل.

وعلى اعتبار أن القانون التنظيمي للمالية هو دستور مالي ويحمل في طياته شقا سياسيا وشقا اقتصاديا، فإن الهيئات المكلفة بالتنزيل يجب أن يضم المؤسسات السياسية خصوصا البرلمان والحكومة، وكذلك جهاز الرقابة العليا على المال، وذلك نظرا لدوره المتمثل في تقديم المساعدة للبرلمان والحكومة.

إن تنزيل القانون التنظيمي للمالية 130.13 من المفترض أن يحدث تغييرا هاما داخل الإدارة، ولا يشمل هذا التغيير القواعد والمساطر فقط، بل يشمل كذلك الممارسات والسلوكيات، مما يستوجب أن تكون هناك مواكبة.

وهذا يعني أن التنزيل يتطلب أن يأخذ مسلكين، العمل على إصدار القواعد والآليات والمناهج والمساطر، والعمل كذلك على تنزيل الاستراتيجية المتعلقة بالحكامة، من خلال التركيز على العوامل التي تساعد على النجاح عبر التواصل الداخلي والخارجي وعلى عمليات التكوين. كما أن نجاح التنزيل يتطلب الاستعانة بالتجارب الدولية والاستفادة منها، وتجنب التجارب الفاشلة.

إن إصلاح التدبير العمومي لا يمكن أن يتم إذا لم يشمل الميادين المتنوعة التي يؤثر عليها القانون التنظيمي للمالية، لذا من المفترض أن يشمل الإصلاح القانون الإداري خصوصا الوظيفة العمومية والمراسيم التطبيقية المتعلقة به، والمحاسبة العمومية من أجل أن تكون متطابقة مع فلسفة القانون التنظيمي للمالية، ثم المنظومة الرقابية. وهكذا يتضح أن تحديث التدبير العمومي يتطلب إصلاحا شاملا يهم الدولة والإدارة.

لائحة المراجع

باللغة العربية

الكتب:

- **أحجيج حسن**، "التدبير العمومي الجديد شركات الدولة بين قيم الخدمة العمومية وقيم المقاولة"، منشورات مركز الدراسات والأبحاث الإنسانية – مدى–، الطبعة الأولى، 2017.
- **اضريف عبد النبي**، "المالية العامة أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها"، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، الطبعة الثالثة، 2012.
- **بدوي أحمد أبو بكر علي**، "برامج إصلاح الموازنة العامة في الدول العربية: الجهود والتحديات"، منشورات صندوق النقد العربي، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، 2011.
- **براو محمد**، "الشفافية والمساءلة والرقابة العليا على المال العام في سياق الحكامة الرشيدة"، دار القلم، الرباط، الطبعة الأولى، 2010.
- **برحو عبد اللطيف**، "أولويات إصلاح المالية العمومية"، مؤلف جماعي "من وحي البرلمان"، شركة المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2015.
- **البقالي سي محمد**، "الكتلة الدستورية للمالية العمومية"، مطبعة البصيرة، الرباط، الطبعة الأولى، 2017.
- **بلحسن فؤاد**، "التدبير التعاقدي بين الإدارات المركزية والمديريات غير الممركزة بالمغرب"، مكتبة دار السلام، الطبعة الأولى، 2019.

- **بلحسن فؤاد،** "تدبير الاعتمادات المرتكز على النتائج بالمغرب"، المطبعة الأورومتوسطية للمغرب، فاس، الطبعة الثانية، 2014.
- **بلخال عبد الفتاح،** "علم المالية العامة والتشريع المالي المغربي"، مطبعة فضالة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2005.
- **بوز أحمد،** "البرلمان المغربي البنية والوظائف دراسة في القانون البرلماني المغربي"، المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية، عدد خاص، الجزء 13، دجنبر 2016.
- **بويعقوب عبد الكريم،** "المحاسبة التحليلية"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
- **جاسم الزبيدي عبد الباسط علي،** "الموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2014.
- **الجبلي نادية إسماعيل محمد،** "الرقابة البرلمانية للموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة"، دار الكتب والدراسات العربية، الإسكندرية، 2018.
- **جفري سعيد،** "تدبير المالية العمومية بالمغرب"، مطبعة أوماكراف، الطبعة الأولى، 2009.
- **جيري نجيب،** "الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية"، منشورات مجلة الحقوق المغربية، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، دار نشر المعرفة، الطبعة الأولى، 2012.
- **جيري نجيب،** "اللامركزية الترابية بالمغرب ونظم الرقابة على المالية المحلية"، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، 2018.

- **الحاج أدهم عبد القادر**، "الرقابة البرلمانية على السياسة المالية للدولة دراسة مقارنة"، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2016.
- **حاسون أحمد**، "المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب: دراسة سوسيو قانونية، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية"، منشورات حوارات، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2013.
- **حركات محمد**، ""ثالوث الاستبداد والفساد والإرهاب، مساهمة في الاقتصاد السياسي للفساد"، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2016.
- **حمدي سمير صلاح الدين**، "المالية العامة"، منشورات زين الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، 2015.
- **الحنودي علي**، "دراسة السياسات العمومية"، RIVE IMPRIMERIE، الطبعة 2016.
- **حنين محمد**، "المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية"، الطبعة الأولى، 2007.
- **حنين محمد**، "تدبير المالية العمومية الرهانات والإكراهات"، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2005.
- **حيمود محمد**، "الإصلاح الميزانياتي بالمغرب دراسة على ضوء القانون التنظيمي للمالية 2015"، صوماديل، الطبعة الأولى، 2017.
- **خلف فليح**، "مدخل إلى المالية العامة"، جدارا للكتاب العالمي للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2017.
- **الزبيدي عبد الباسط على جاسم**، "الموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها دراسة مقارنة"، دار الحامد للنشر والتوزيع عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2014.

- **الزمراني أناس بن صالح**، "المالية العامة والسياسة المالية"، الطبعة الأولى، مكتبة ووراقة البديع، مراكش، 2002.
- **زهرو رضوان**، "في الاقتصاد والتدبير، أسس ومفاهيم"، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، 2015.
- **السويني المنتصر**، "الدستور المالي والنموذج التدبيري الجديد بالمغرب"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2019.
- **شكراني الحسين**، "الوجيز في المالية العامة دراسة معيارية"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2019.
- **الشوابكة سالم محمد**، "المالية العامة والتشريعات الضريبية"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2015.
- **طارق حسن**، "السياسات العمومية في الدستور المغربي الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 92، الطبعة الأولى، 2012.
- **عروبي محمد**، "مدخل إلى تحليل السياسات العمومية"، مكتبة الرشاد سطات، الطبعة الأولى، 2019.
- **الغير خالد خضر**، "المبادئ العامة في علم المالية العامة والموازنة"، المؤسسة الحديثة للكتاب لبنان، 2014.
- **الفاعوري محمد عيسى**، "الإدارة بالرقابة"، دار كنوز المعرفة، عمان، 2008.
- **فرهود محمد سعيد**، "علم المالية العامة"، مطابع معهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، 1982.
- **قزيبر امحمد**، "النظام القانون لميزانية الدولة"، دون ذكر دار النشر، 2017 – 2016.

- **كاير عثمان،** "مبادئ ومقاربات في تقييم السياسات العمومية"، منشورات "شباب من أجل الديمقراطية"، الذي أطلقته جمعية "الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان"، بشراكة مع "صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية"، أبريل 2014.
- **الكثيري مصطفى،** "تأملات في التغيير والإصلاح بالمغرب"، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 2002.
- **لخيار زهير،** "نحو بناء سياسة عمومية تشاركية في ضرورة تغيير منهجية التفكير التنموي"، منشورات جامعة الحسن الأول بسطات، الطبعة الأولى، 2014.
- **مدني أحميدوش،** "المحاكم المالية في المغرب دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة"، مطبعة فضالة، المحمدية، الطبعة الأولى، 2003.
- **المدور رشيد،** "البرلمان في ضوء مستجدات الدستور"، سلسلة دفاتر في القانون البرلماني المغربي، العدد الأول، الطبعة الأولى، 2019.
- **المدور رشيد،** "العمل البرلماني في المغرب، قضايا وإشكالات"، طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2006.
- **المساوي رشيد،** "المالية العامة"، مطبعة اسبارطيل، طنجة، الطبعة الأولى، 2013.
- **مصطفى يوسف،** "إدارة الأداء"، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2018.
- **معتصم محمد،** "النظام السياسي الدستوري المغربي"، مؤسسة إيزيس للنشر، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 1992.
- **معمر المصطفى،** "مدخل لدراسة المالية العامة: قانون الميزانية والقانون الضريبي"، مطبعة وراقة سجلماسة، مكناس، الطبعة الأولى، 2012.

- **معمر المصطفى،** "مدخل لدراسة قانون الميزانية"، مطبعة سجلماسة، مكناس، السنة الجامعية 2018-2019.
- **منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية،** "الرقابة الداخلية وإدارة المخاطر من أجل النزاهة العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا"، 2019.
- **ميلر بيير،** "السياسات العمومية"، ترجمة إحزرير عبد المالك، مطبعة مكتبة سجلماسة، الطبعة 2018.
- **نصر الله عباس محمد،** "المالية العامة والموازنة العامة"، منشورات زين الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، 2015.
- **عسو منصور،** "قانون الميزانية العامة"، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2005.
- **عسو منصور،** "قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة"، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2017.
- **الوردي عادلة،** "رقابة المجلس الأعلى للحسابات على المال العام بالمغرب"، منشورات مجلة الحقوق المغربية، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، دار نشر المعرفة، الطبعة الأولى، 2012.

الأطروحات والرسائل

- **الخصاصي عادل،** "التشريع المالي المغربي بين متطلبات التنمية وتحديات العولمة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال، الرباط، السنة الجامعية: 2010-2011.

- **أشهبار فريزة**، "آليات تدبير القانون المالي ومتطلبات التنمية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال، الرباط، السنة الجامعية: 2009 -2010.

- **بامو عبد الغني**، "تراتبية وأولوية وواقع نفقات الدولة: حالة المغرب 1960-2010 محاولة للرصد والتحليل"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، السنة الجامعية: 2014-2015.

- **حيمود محمد**، "إشكالية تقييم التدبير المحلي، مقاربة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية: 2001-2002.

- **السائح سالمي**، "القرار المالي بالمغرب مسار وتوظيفات"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال الرباط، السنة الجامعية: 2103-2014.

- **طاهري إدريس**، "التدبير المالي للجامعة بالمغرب"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، السنة الجامعية: 2013-2014.

- **اللباخ طارق**، "إصلاح الميزانية العامة بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق أكدال الرباط، السنة الجامعية: 2014 – 2015.

- **مزون علي**، "نفقات الدولة بين تطوير القدرات التدبيرية للآمر بالصرف وتكريس نظام المراقبة التراتبية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق فاس، السنة الجامعية: 2015 – 2016.

- **معمر المصطفى**، "الرقابة المالية للبرلمان المغربي"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وجدة، السنة الجامعية: 2006–2007.

- **نكاز زبيدة**، "الحسابات الخصوصية في المالية العامة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بفاس، السنة الجامعية: 2004–2005.

- **الهبري الهبري**، "الاختصاصات المالية للبرلمان المغربي"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية وجدة، السنة الجامعية: 2005–2006.

- **الهناوي نوال**، "التدبير العمومي الجديد"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال الرباط، السنة الجامعية: 2008 – 2009.

- **هيرات فاطمة الزهراء**، "دور البرلمان في صنع السياسة المالية دراسة مقارنة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، السنة الجامعية: 2013–2014.

- **ياسين صباح**، "إصلاح القانون التنظيمي للمالية والتدبير المالي العمومي الحديث"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية: 2014 – 2015.

- **أبو الهدى رضوان،** "الجديد في القانون التنظيمي للمالية رقم 98-7"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية الحقوق عين الشق، الدار البيضاء، السنة الجامعية: 1998-1999.
- **الإدريسي مولاي هشام،** "أثر التدبير التعاقدي على القطاع الصحي بالمغرب"، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط – أكدال، السنة الجامعية: 2010-2011.
- **رحيم عائشة،** "التدبير الجديد المرتكز على النتائج"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق الرباط، السنة الجامعية: 2008 – 2007.
- **الشماشي عبد الخالق،** "التجربة البرلمانية المغربية الرابعة 1984/1992"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية الحقوق، وجدة، السنة الجامعية: 1996-1997.

المقالات:

- **أبركان عماد،** "التدبير العمومي الترابي وإشكالية النخب السياسية"، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة فقه القضاء الإداري، العدد السابع، 2018.
- **احميدوش مدني،** "قراءة نقدية في القانون التنظيمي للمالية الجديد"، دفاتر الحكامة، العدد 2، دجنبر 2015.
- **إد علي أحمد،** "الاختصاص المالي للبرلمان المغربي بين منطق السياسة ومنطق الخبرة"، المجلة المغربية لعلم السياسة، عدد مزدوج: 3 و4، 2015.

- **أزيكي عمر**، "آثار اتفاقيات التبادل الحر التي أبرمها المغرب : استفحال التبعية ونهب الموارد، اتفاقيات التبادل الحر اتفاقيات استعمارية ضد الشعوب"، أطاك المغرب، لجنة إلغاء ديون العالم الثالث، طبعة بالتعاون مع مؤسسة روزا لوكسمبورغ، تونس، 2015.
- **اضريف عبد النبي**، "التدبير الاستراتيجي للنفقات العمومية، مقاربة قانونية"، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد 7، 2006.
- **اضريف عبد النبي**، "تأملات في القانون التنظيمي للمالية 130.13"، دفاتر الحكامة، العدد 2، دجنبر 2015.
- **اضريف عبد النبي**، "صدقية الميزانية على ضوء القانون التنظيمي للمالية الجديد"، مجلة دفاتر الحكامة، العدد 2، دجنبر 2015.
- **امعاشو عبد الله، فاطمة المحافظ**، "لمحة تاريخية عن مسار القوانين التنظيمية للمالية بالمغرب"، الأبحاث والدراسات الصادرة عن مكتب تحليل الميزانية، مجلس المستشارين، مكتب تحليل الميزانية، يناير 2008.
- **البقالي سي محمد**، "المبادئ الدستورية للمالية العمومية: دراسة على ضوء الاجتهادات الدستورية"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد43، 2016.
- **بوداز عبد الرفيع**، "السلطات الجبائية للبرلمان في ظل هاجس الحفاظ على التوازنات المالية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 101، نونبر- دجنبر 2011.
- **جيري نجيب**، "إصلاح التدبير المالي بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 104، ماي – يونيو 2012.

- **جيري نجيب**، "المناهج الرقابية الحديثة وعصرنة الدستور المالي بالمغرب: نحو تقوية رقابة الحكامة"، مجلة فقه المنازعات الإدارية، العدد السنوي الثالث، 2013، منشورات مجلة الحقوق.
- **جيري نجيب**، "الوظيفة الرقابية للبرلمان في دستور 2011"، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 19- 20، 2012.
- **حاسون أحمد**، "مستجدات محاسبة الدولة على ضوء القانون التنظيمي رقم 13-130 لقانون المالية"، المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 01، يناير 2016.
- **الحر نبيل**، "تدبير المديونية المغربية خلال فترة 2011-2016"، المالية العامة 10 سنوات من الإصلاح، تحت إشراف وتنسيق الدكتور رشيد المساوي، مطبعة اسبارطيل، طنجة، طبعة 2018.
- **حركات محمد**، "الأبعاد المالية والميزانياتية ودورهما في مواجهة الهشاشة وبناء نموذج تنموي جديد"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد47، 2018.
- **حيمود محمود**، "تقييم السياسات العمومية على ضوء القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 13-130"، مجلة دفاتر الحكامة، العدد 2، دجنبر 2015.
- **الخصاصي عادل**، "المغرب من خلال مؤشر الحرية الاقتصادية لسنة 2013"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 34-35.
- **الدقاق الحبيب**، "خصوصيات القانون البرلماني في موضوع قوانين المالية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 26، يناير – مارس 1999.

- **دليمي جميلة**، "الوثائق المرفقة لمشروع قانون المالية: أي التزام بمبدأ شفافية المالية العمومية؟"، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، عدد خاص، نونبر 2018.
- **الراجب سميرة**، "ممارسة الرقابة اللاحقة على استعمال المال العام من خلال اعتماد قانون تصفية الميزانية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 144-145، يناير – أبريل 2019.
- **الزياني عثمان**، "الرقابة المالية للبرلمان المغربي: بحث في سبل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية"، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة الأعداد الخاصة، العدد 6، مارس 2013.
- **السراجي المكي**، "حركات المناصب المالية في ضوء القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 142، شتنبر-أكتوبر 2018.
- **السموني خالد الشرقاوي**، "أي دور للبرلمان في وضع قانون المالية؟"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 42، يناير – فبراير 2002.
- **سهيل المعطي**، "المراقبة المالية البرلمانية"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد مزدوج 8-9، 1998.
- **السويني المنتصر**، "الاقتصاد المغربي سنة 2009، حالة المغرب 2009-2010"، دفاتر وجهة نظر، كراسات استراتيجية، 6.
- **السويني المنتصر**، "البرلمان المغربي والرقابة على المال العام"، مجلة وجهة نظر، عدد مزدوج 25-26، صيف 2005.

- **الشطون محمد**، "التدبير المالي بالمغرب سؤال الحكامة ووظيفة الرقابة"، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 15 – 16، 2011.
- **الشقري أسماء**، "تقييم البرلمان للسياسات العمومية على ضوء قرارات المجلس الدستوري"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 41، 2015.
- **شكربة إدريس**، "المالية العمومية بالمغرب: بين حفز النمو وتدبير الأزمة، مغرب ما بعد حراك 2011، ماذا تغير؟"، المركز المغربي للأبحاث وتحليل السياسات، 2016.
- **الصغير قريشي محمد**، "واقع مراقبة التسيير في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر"، مجلة الباحث، العدد 9، 2011.
- **العبادي إبراهيم**، "دور نظام الرقابة الداخلية في الوحدات الحكومية الأردنية في ضبط الإنفاق الحكومي– دراسة ميدانية على الوحدات الحكومية في محافظة جرش"، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الاقتصادية والإدارية، المجلد الثاني والعشرون، العدد الثاني، يونيو 2014.
- **العرفي حسن**، "قوانين التصفية وسيلة للمراقبة وإدماج البرلمان في مختلف محطات مسار الميزانية"، الأبحاث والدراسات الصادرة عن مكتب تحليل الميزانية، البرلمان، يناير 2008.
- **العسلي عبد الواحد**، "المحاسبة والرقابة البرلمانية: قراءة في القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 126– 127، يناير – أبريل 2016.
- **عسو منصور**، "السلطة المالية للبرلمان"، مجلة القانون والاقتصاد، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، العدد 20، 2003.

- **عواد عبد الحميد،** "قانون المالية 2006 ومستلزمات إصلاح الإطار المحاسباتي والميزانياتي"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 21، دجنبر 2005.
- **الفسفوس فؤاد سليمان،** رائد جميل بدر: "تقييم آليات تطبيق موازنة البرامج والأداء في الأردن – دراسة تطبيقية على وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في الأردن"، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، المجلد الخامس، العدد الأول، يونيو 2018.
- **قرم جورج،** "الموازنة العامة: أداة لتحديث الدولة"، السادسة، مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، العدد 3، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، لبنان، نونبر – دجنبر 2012.
- **القرني عصام،** "السلطة المالية للبرلمان بين الثابت والمتغير على ضوء القانون التنظيمي رقم 130.13"، دفاتر الحكامة، العدد 02، دجنبر 2015.
- **قزيبر محمد،** "بنية الميزانية والحاجة إلى الإصلاح"، جريدة المساء المغربية، عدد 170، بتاريخ 14 غشت 2012.
- **الكباص المصطفى،**" نحو تدبير جديد للمالية العمومية: على ضوء قانون 130.13 المتعلق بالقانون التنظيمي لقانون المالية"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 43، 2016.
- **كومغار إبراهيم،** "الصلاحيات المالية للبرلمان من خلال مستجدات القانون التنظيمي للمالية"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 41، 2015.
- **كومينة محمد نجيب،** "تقنيات التعديلات على مشاريع القوانين ذات الطبيعة المالية، مشروع قانون المالية"، الأبحاث والدراسات الصادرة عن مكتب تحليل الميزانية، البرلمان، يناير 2008.

- **لحميداني طه،** "البرلمان المغربي واجتراح تقييم السياسات العمومية"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 33، 2012.
- **لشقر عبد القادر، فيلالي فهد،** "حكامة الأداء المالي ورهان تفعيل المقتضيات الدستورية"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 12، يناير 2018.
- **لعماري نجاة:** "البرمجة المتعددة السنوات في القانون التنظيمي للمالية الجديد"، دفاتر الحكامة، العدد 2، دجنبر 2015.
- **المبيض بساط لمياء،** "الموازنة في صلب إصلاح المالية العامة"، السادسة، مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، العدد 3، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، لبنان، نونبر – دجنبر 2012.
- **المبيض بساط لمياء، بصيبص مايا،** "الجندر كحافز للانتقال إلى موازنة البرامج والأداء: تجربة النمسا"، السادسة، العدد 3، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، لبنان، نونبر دجنبر 2012.
- **المصطفى منار،** "واقع الأموال العمومية بين ضعف البرلمان وهيمنة الحكومة"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسة، العدد 7، يونيو 2006.
- **معتصم محمد،** "دور اللجان البرلمانية في المراقبة خلال الثلاث دورات الأولى للولاية التشريعية الخامسة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 11، أبريل – يونيو 1995.
- **مفيد أحمد،** "الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في الدستور المغربي الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 102، يناير – فبراير 2012.

- **مفيد أحمد،** "مقاربة النوع في قانون مالية 2010"، المجلة المغربية للمالية العمومية، العدد 1، أبريل 2010.
- **مكاوي نصير،** "موقع الحسابات الخصوصية للخزينة في القانون التنظيمي للمالية 130.13"، دفاتر الحكامة، العدد2، دجنبر 2015.
- **النوحي عبد الكريم،** "مرتكزات إصلاح القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 134-135، ماي – غشت 2017.
- **وهبة بسام،** "أهمية التحول إلى موازنة البرامج والأداء"، السادسة، مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، لبنان، العدد 3، نونبر – دجنبر 2012.

الندوات العلمية والأيام الدراسية:

- **حداد محمد،** النظام الموازناتي والإصلاحات المرتقبة في المغرب، موضوع مداخلة نائب مدير الميزانية بوزارة الاقتصاد والمالية خلال الاجتماع السنوي الرابع لكبار مسؤولي الموازنة في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا بيروت، لبنان، المنعقد يومي 21 و22 شتنبر 2011.
- **كرس لحسن،** مراقبة العمليات المالية، دورة تكوين قضاة أقسام الجرائم المالية، المجلس الأعلى للحسابات، الرباط 12 مارس 2012.
- **لقجع فوزي،** مستجدات القانون التنظيمي لقانون المالية، اليوم الدراسي حول تنزيل القانون التنظيمي لقانون المالية، الصخيرات، الأربعاء 21 أكتوبر 2015.

النصوص القانونية:

- الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011).

- الظهير الشريف رقم 1.63.326 الصادر في 21 جمادى الثانية 1383 (9 نونبر 1963) بشأن القانون التنظيمي للمالية لسنة 1963، الجريدة الرسمية عدد 2664 الصادرة بتاريخ 28 جمادى الثانية 1383 (15 نونبر 1963).

- الظهير الشريف رقم 1.70.207 بتاريخ فاتح شعبان 1390 (3 أكتوبر 1970) بشأن القانون التنظيمي للمالية لسنة 1970، الجريدة الرسمية عدد 3022 مكرر بتاريخ 5 أكتوبر 1970.

- الظهير الشريف رقم 1.72.260 بتاريخ 9 شعبان 1392 (18 شتنبر 1972)، بشأن القانون التنظيمي للمالية لسنة 1972، الجريدة الرسمية عدد 3125 بتاريخ 20 شتنبر 1972.

- الظهير الشريف رقم 1.95.226 بتاريخ 29 نونبر 1995 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 29.95 القاضي بتغيير الظهير الشريف رقم 1.72.260 بتاريخ 18 شتنبر 1972 بشأن القانون التنظيمي للمالية، الجريدة الرسمية عدد 4335 بتاريخ 29 نونبر 1995.

- الظهير الشريف رقم 1.98.138 الصادر في 7 شعبان 1419 (26 نونبر 1998) بشأن القانون التنظيمي رقم 7.98 لقانون المالية، الجريدة الرسمية عدد 4644 بتاريخ 14 شعبان 1419 (3 دجنبر 1998).

- القانون المالي رقم 99.26 للسنة المالية 1999.2000، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.99.184 بتاريخ (30 يونيو 1999)، الجريدة الرسمية عدد 4704، بتاريخ فاتح يوليو 1999.

- الظهير الشريف رقم 1.00.195 الصادر في 14 من محرم 1421 (19 أبريل 2000) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14.00 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 7.98 لقانون المالية. الجريدة الرسمية عدد 4788 بتاريخ 20 أبريل 2000.

- الظهير الشريف رقم 1.02.124 الصادر في 13 يونيو 2002، بتنفيذ القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، الجريدة الرسمية عدد 5030، بتاريخ 15 غشت 2002.

– الظهير الشريف رقم 1.02.25 الصادر في 19 من محرم 1423 (3 أبريل 2002)، بتنفيذ القانون رقم 61.99 المتعلق بتحديد مسؤولية الآمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين، الجريدة الرسمية عدد 4999 بتاريخ 19 أبريل 2002.

- الظهير الشريف رقم 1.15.62 الصادر في 14 من شعبان 1436 (2 يونيو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية. الجريدة الرسمية عدد 6370 بتاريخ فاتح رمضان 1436 (18 يونيو 2015).

- المرسوم الملكي رقم 330.66 بتاريخ 10 محرم 1387 (21 أبريل 1967) بسن نظام عام للمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 2843، بتاريخ 15 محرم 1387 (26 أبريل 1967).

- المرسوم المتعلق باختصاصات وتنظيم وزارة الاقتصاد والمالية رقم 995.07.2 بتاريخ 23 أكتوبر 2008، الجريدة الرسمية عدد 5680 بتاريخ 6 نونبر 2008.

- المرسوم رقم 2.01.2676 الصادر في 15 شوال 1422 (31 دجنبر 2001) القاضي بتغيير وتتميم المرسوم رقم 2.98.401 الصادر في 9 محرم 1420 (26 أبريل 1999) المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، الجريدة الرسمية عدد 4965 بتاريخ 15 شوال 1422 (31 دجنبر 2001).

- المرسوم رقم 2.07.1235 الصادر في 4 نونبر 2008 المتعلق بمراقبة نفقات الدولة، الجريدة الرسمية عدد 5682 بتاريخ 13 نونبر 2008.

- المرسوم رقم 2.09.608 الصادر في 11 من صفر 1431 (27 يناير 2010) بتغيير وتتميم المرسوم الملكي رقم 330.66 بتاريخ 10 محرم 1387 (21 أبريل 1967) بسن نظام عام للمحاسبة العمومية، ج. ر عدد 5811، 8 فبراير 2010.

- المرسوم رقم 2.15.426 الصادر في 28 رمضان 1436 (15 يوليوز 2015) المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6378 الصادرة بتاريخ 29 رمضان 1436 (6 يوليوز 2015)، كما تم تغييره وتتميمه بموجب المرسوم رقم 2.17.607 الصادر في 30 من ربيع الأول 1439 (19 ديسمبر 2017)، الجريدة الرسمية عدد 6633 بتاريخ 6 ربيع الآخر 1439 (25 ديسمبر 2017).

- منشور السيد الوزير الأول رقم 2001/12 بتاريخ 25 دجنبر 2001 بشأن ملاءمة برمجة ميزانية الدولة وتنفيذها مع اللاتركيز.

- منشور وزير المالية والخوصصة رقم E/483 (28 فبراير 2002)، المتعلق بإجراءات تطبيق المادة 17 مكرر من المرسوم رقم 2676.01.2.

- منشور الوزير الأول رقم 2003/7 بتاريخ 27 يونيو 2003 حول الشراكة بين الدولة والجمعيات.

- قرار الوزير المكلف بالمالية رقم 04.139 بتاريخ 15 أكتوبر 2004 والذي ينص على إحداث لدى الخزينة العامة للمملكة، وحدة مشروع مخصصة لإنجاز منظومة التدبير المندمج للنفقات العمومية وتعميمها على صعيد المصالح الآمرة بالصرف، يكون من بين مهامها توفير البنية التحتية لهذا المشروع مع التكوين والمساعدة التقنية لجميع مستعملي هذه المنظومة.

- منشور وزير المالية والخوصصة رقم E/1 بتاريخ 17 يناير 2005 حول ملاءمة تبويب الميزانية مع البعد الجهوي.

- منشور الوزير الأول رقم 2005/07 بتاريخ 20 أبريل 2005 حول نظام التدبير المندمج لنفقات الدولة.

- منشور الوزير الأول رقم 2006/5 بتاريخ 27 يوليوز 2006 المتعلق بإعداد مشروع قانون المالية لسنة 2007.

- منشور رئيس الحكومة رقم 2014/06، بتاريخ 12 يونيو 2014.

- قرار لوزير الاقتصاد والمالية رقم 18.551 الصادر في 21 فبراير 2018 والمتعلق بتحديد قائمة المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية المستفيدة من موارد مرصدة أو إعانات من الدولة والمطالبة بتقديم برمجتها الميزانياتية متعددة السنوات للجان البرلمانية المعنية.

- منشور رئيس الحكومة رقم 5/2018 الصادر بتاريخ 22 مارس 2018، المتعلق بإعداد المقترحات المتعلقة بالبرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات 2019-2021 مدعومة بأهداف ومؤشرات نجاعة الأداء.

الاجتهادات القضائية:

- قرار المجلس الدستوري رقم 250.98 بتاريخ 24 أكتوبر 1998.
- قرار المجلس الدستوري رقم 13/931 م.د بشأن قانون المالية رقم 110.13 لسنة 2014.
- قرار المجلس الدستوري رقم 12/829 م.د الصادر بتاريخ 4 فبراير 2012.
- قرار المحكمة الدستورية رقم 17/65 بتاريخ 30 أكتوبر 2017، منشورات مجلس النواب، 2017.

الدلائـــل:

- دليل إصلاح الميزانية، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المرتكزة على النتائج والمدمجة لمقاربة النوع الاجتماعي، منشورات وزارة المالية والخوصصة، 2005.
- دليل تحليل ميزانية الدولة، دعم أعمال البرلمان المغربي، أنجز هذا التقرير من طرف مركز جامعة ولاية نيويورك للتنمية الدولية / المغرب المتعاقد مع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لإدارة مشروع دعم البرلمان المغربي.
- دليل شفافية المالية العامة، صندوق النقد الدولي، 2007.
- دليل منهجي للتعاقد بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة، مديرية المنشآت العامة والخوصصة، وزارة الاقتصاد والمالية، 2013.
- دليل مساطر دراسة قوانين المالية والتصويت عليها، مجلس النواب، الولاية التشريعية 2016-2021، الطبعة الأولى، فبراير 2017.

التقارير:

- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2007.

- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2011.

- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2013.

- المجلس الأعلى للحسابات، ملخص تقرير حول تنفيذ ميزانية 2016.

- المجلس الأعلى للحسابات، ملخص تقرير حول تنفيذ ميزانية 2017.

- المجلس الأعلى للحسابات، ملخص تقرير حول نظام الوظيفة العمومية، أكتوبر 2017.

- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، التقرير السنوي 2016.

- بنك المغرب التقرير السنوي لسنة 2015.

- تقرير برلماني حول "إصلاح القانون التنظيمي للمالية، من أجل برلمان فاعل في إصلاح الميزانية"، مؤسسة عبد الرحيم بوعبيد، يناير 2011.

- تقرير لجنة المالية والتنمية الاقتصادية حول مشروع قانون تنظيمي رقم 130.13القانون المالية، مجلس النواب، دورة أبريل 2014.

- تقرير حول مساهمة البرنامج الوطني للطرق القروية الثاني في فك العزلة عن المجال القروي والجبلي بالمغرب، مجموعة العمل الموضوعاتية حول "التنمية القروية: مجال المناطق الجبلية"، مجلس النواب، المملكة المغربية، الولاية التشريعية العاشرة 2016-2021، دورة أكتوبر 2017-2018.

- تقرير لجنة المالية والتجهيزات والتخطيط والتنمية الجهوية بمجلس المستشارين حول مشروع قانون المالية 35.05 للسنة المالية 2006.

- تقرير لوزارة المالية والخوصصة بالمغرب وللبنك الدولي، حول دراسة تقييم تدبير أنظمة المالية العمومية، مارس 2007.

– التقرير الاقتصادي والمالي، مشروع قانون المالية لسنة 2007، وزارة الاقتصاد والمالية.

– التقرير الاقتصادي والمالي، مشروع قانون المالية لسنة 2009، وزارة الاقتصاد والمالية

– التقرير الاقتصادي والمالي، مشروع قانون المالية لسنة 2016، وزارة الاقتصاد والمالية.

– التقرير الاقتصادي والمالي، مشروع قانون المالية لسنة 2017، وزارة الاقتصاد والمالية.

– تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة، مشروع قانون المالية لسنة 2018، وزارة الاقتصاد والمالية.

– تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة، مشروع قانون المالية لسنة 2019، وزارة الاقتصاد والمالية.

– تقرير حول مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، قانون المالية لسنة 2014، وزارة الاقتصاد والمالية.

– تقرير حول مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، قانون المالية لسنة 2017، وزارة الاقتصاد والمالية.

– تقرير حول مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، قانون المالية لسنة 2019، وزارة الاقتصاد والمالية.

–وزارة الاقتصاد والمالية، تقرير حول الموارد البشرية، مشروع قانون المالية لسنة 2013.

– التقرير الجوابي على مذكرات الفرق والمجموعة النيابية بخصوص مسودة مشروع القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13، وزارة الاقتصاد والمالية.

– تقرير مسح الميزانية المفتوحة لسنة 2006.

– الموازنات المفتوحة، تغيير في نوعية الحياة، مسح الموازنة المفتوحة لعام 2008، التقرير النهائي.

– تقرير مسح الميزانية المفتوحة لسنة 2015.

– الإنفاق العام والمسؤولية العامة – إطار قياس أداء إدارة الشؤون المالية العامة، سكرتارية برنامج الشراكات المعني بالإنفاق العام والمسؤولية المالية، البنك الدولي، يونيو 2005.

المقالات الإلكترونية:

- **بكشوا محمد،** "الإطار القانوني والمؤسساتي لإصلاح الميزانية"، مقال منشور على الموقع الإلكتروني www.majalah.new.ma بتاريخ 13 فبراير 2013.

- **المومني نذير،** "دور البرلمان في إعداد ومراقبة وتقييم السياسات العمومية، حالة المغرب"، مسودة ورقة خلفية في إطار مشروع "تعزيز حكم القانون والنزاهة في الدول العربية"، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة،www.arabruleoflaw.org

- **السعدي محمد سعيد،** "سياسات صندوق النقد الدولي التقشفية وأثرها على الحماية الاجتماعية" مقال منشور بالموقع الإلكتروني لشبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، ص: 71، www.annd.org

- **اليعكوبي محمد،** العقود المبرمة بين الأشخاص العمومية في المغرب، مقال منشور على الموقع الإلكترونيwww.bibliodroit.com

باللغة الأجنبية

Ouvrages :

- **BARILARI (A), BOUVIER (M)**, "La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat", éd. LGDJ, 3ème édition, Paris 2010.
- **BARILARI)A(, BOUVIER (M)**, "La nouvelle gouvernance financière de L'Etat", éd. LGDJ, Paris, 2004.
- **BOUVIER (M), ESCLASSAN (M.C)**, **LASSALE** (J.P), "Finances publiques", 9ème édition, Paris, LGDJ, 2008.
- **BOUVIER (M), ESCLASSAN (M.CH)**, **LASSALE** (J.P), "Finances publiques", 12ème édition, LGDJ, Paris, 2013.
- **CATTEAU (D)**, "La LOLF et la modernisation de la gestion publique la performance, fondement d'un droit public financier rénové", Edition DALLOZ, Paris, 2007.
- **HARAKAT (M)**, "Finances publiques et fragilité de la réforme de l'Etat par le budget et l'évaluation des politiques publiques", Tome I, Première édition, Imp. El Maarif Al Jadida, Rabat 2017.
- **MEKHANTAR (J)**, "La LOLF et le nouveau droit budgétaire de la France", HACHETTE, Paris,2011.

- **OCDE**, "Transparence budgétaire: les meilleurs pratiques de l'OCDE", Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, Volume 1, n°3, 2002.
- **PANCRAZI (L)**, "Le principe de sincérité budgétaire", l'Harmattan, Paris, 2012.
- **SBIHI (M)**, "Précis de gestion budgétaire", Imprimerie Rabat Net Maroc, 2007.

Articles :

- **BELRHITI (C),** "Nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats : Cas de la santé et de l'Unviresité", REMAD N° 21, 2005.
- **BENNANI (A)**, "Réforme budgétaire au Maroc vers le renforcement de la performance de la dépense publique", Revue Marocaine d'Audit et de Développement, n°25, 2008.
- **BERRADA (A)**, "La loi organique de finances du 26 novembre 1998 est-elle réellement l'aboutissement d'une réforme en profondeur du texte du 18 septembre 1972 ?", Revue Marocaine d'Audit et de développement, n°28, 2009.
- **HARAKAT (M)**, "Gouvernance et évaluation des politiques publiques : essai sur le rôle du parlement dans l'évaluation de

l'action publique au Maroc", Revue Marocaine d'Audit et de développement, n°6, 2005.

- **HOCHEDEZ (D)**, "La genèse de la loi organique du 1er août 2001relative aux lois de finances : un processus parlementaire exemplaire", Revue Française de Finances Publiques, n°76, Novembre 2001.

- **Joumard (I) et Autres**, "Améliorer le rapport coût-efficacité des dépenses publiques: l'expérience des pays de L'OCDE", Revue Economique de L'OCDE, n° 37, 2003/2.

- **JOXE (P)**, "A propos d'une réforme historique", Revue Française de Finances Publiques, n°76, Novembre 2001.

- **LARHILD (A)**: "L'apport de la programmation budgétaire pluriannuelle dans la modernisation de l'Etat", Assadissa, Institut des Finances Basil Fuleihan, Liban, décembre 2012.

- **MAHIEUX (S)**, "La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001", Revue Française de Finances Publiques, n°76, Novembre 2001.

- **PELLET (R)**, "Réformer la constitution financière: pour de nouveaux principes budgétaires", Revue de droit public, n°1/2, 2002.

- **ROBERT (F)**, "La rénovation des pouvoirs du Parlement", Revue Française de Finances publiques, N°76, Novembre 2001.

- **TALLINEAU (L)**, "Quarante ans de propositions de réforme de l'ordonnance de 1959", Revue Française de Finances Publiques, n°76, Novembre 2001.

- **TOUFIK (F)**, "Le contenu du rapport de la loi de finances 2010 portant sur les SEGMA", Revue Marocaine de Finances Publiques, N°1, Avril 2010.

Rapports :

- **FABIUS (L) et MIGAUD (D)**, Rapport du groupe de travail sur l'éfficacité de la dépense publique et de contrôle parlementaire, RIAN 3/99, 21 janvier 1999, tome 1, Onzième legislature.

- **MIGAUD (D)**, Rapport au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique (n°2540) relative aux lois de finances, RAN, n°2908, 31 janvier 2001, Onzième législature.

- Rapport préliminaire sur l'exécution du Budget de l'Etat, Exercice 2016, Cours des Comptes, Janvier 2018.

- La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF): un bilan de nouvelles perspectives, cours des comptes, novembre 2011.
- Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics, Etudes relative à l'évaluation de l'opération départ volontaire de la fonction publique, 2006.

Textes juridiques

- Loi n° 96-517 du 14 juin 1996 tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un Office Parlementaire d'Evaluation des Politiques Publiques, JO, n°138 du 15 juin 1996.
- Loi organique n°2001 – 692 du 1er Août 2001 relative aux lois de finances JO n° 177 du 2 août 2001.

Guide :

- Guide de la performance, Ministère de l'Economie et des Finances.

الفهـرس

العنوان	الصفحة
مقدمة	2
القسم الأول **الإصلاح الميزانياتي قبل الدستور المالي رقم 130.13**	18
الفصل الأول **السياق العام للإصلاح الميزانياتي**	20
المبحث الأول: الدوافع الخارجية للإصلاح	22
المطلب الأول: تأثيرات الظرفية الدولية	23
الفرع الأول: إكراهات العولمة والمؤسسات المالية الدولية	23
الفقرة الأولى: مواكبة تحديات العولمة	24
الفقرة الثانية: ضغط المؤسسات المالية الدولية	28
أولا: البنك الدولي	30
ثانيا: صندوق النقد الدولي	33
الفرع الثاني: تأثير المنظمات الدولية	37
الفقرة الأولى: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية	38
الفقرة الثانية: منظمة الشراكة الدولية حول الميزانية	40
المطلب الثاني: التوجه الدولي نحو الإصلاح الميزانياتي	47
الفرع الأول: ميزانية البرامج والأداء	47
الفقرة الأولى: مزايا ميزانية البرامج والأداء	48
الفقرة الثانية: إعداد ميزانية البرامج والأداء	52
الفرع الثاني: التجربة الفرنسية في مجال الإصلاح الميزانياتي	54
الفقرة الأولى: عوامل الإصلاح الميزانياتي الفرنسي	55

الفقرة الثانية: مضمون إصلاح الدستور المالي الفرنسي	59
المبحث الثاني: السياق الداخلي الباعث على الإصلاح	66
المطلب الأول: تحديات تدبير المالية العمومية	67
الفرع الأول: الإكراهات المرتبطة بمنهجية التدبير المالي	67
الفقرة الأولى: هيمنة منطق الوسائل	67
الفقرة الثانية: تقادم نظام المحاسبة العمومية	71
الفرع الثاني: الصعوبات المرتبطة بتدبير الإنفاق العمومي	74
الفقرة الأولى: تنامي حجم الإنفاق العام	74
الفقرة الثانية: المشاكل الأساسية للإنفاق العمومي	79
أولا: استمرار ارتفاع كتلة الأجور	80
ثانيا: شبه ركود نفقات الاستثمار	84
ثالثا: تضخم الدين العمومي	87
المطلب الثاني: محدودية الاختصاصات المالية للبرلمان	93
الفرع الأول: هيمنة الحكومة على الاختصاص المالي	93
الفقرة الأولى: عدم إشراك البرلمان في إعداد وتحضير قانون المالية	94
الفقرة الثانية: سمو مركز الحكومة في مجال التشريع المالي	97
الفقرة الثالثة: الدور التصحيحي للحكومة في مرحلة تنفيذ قانون المالية	101
الفرع الثاني: تكريس ثانوية الدور المالي للبرلمان	103
الفقرة الأولى: ضيق آجال مناقشة مشروع القانون المالي	104
الفقرة الثانية: محدوديات سلطة التعديل والتصويت البرلمانية على مستوى مشاريع قوانين المالية	108
الفقرة الثالثة: الإيداع المتأخر لقوانين التصفية	113

الفصل الثاني **الإصلاح الميزانياتي لسنة 2001**	118
المبحث الأول: مضمون المقاربة الميزانياتية المرتكزة على النتائج	119
المطلب الأول: اعتماد آليات حديثة لتدبير وبرمجة الميزانية	119
الفرع الأول: الآليات المرتبطة بتدبير الميزانية	120
الفقرة الأولى: إقرار شمولية الاعتمادات	120
الفقرة الثانية: دعم التدبير التعاقدي بين الإدارات المركزية والإدارات غير الممركزة	125
الفقرة الثالثة: تبني مقاربة الشراكة بين الدولة والفاعلين المحليين	130
الفرع الثاني: الآليات المرتبطة ببرمجة الميزانية	134
الفقرة الأولى: تفعيل إطار النفقات على المدى المتوسط	134
الفقرة الثانية: إدراج البعد الجهوي في الميزانية	137
الفقرة الثالثة: اعتماد مقاربة النوع الاجتماعي في الميزانية	139
المطلب الثاني: وضع آليات التتبع والمراقبة	143
الفرع الأول: وضع نظام التدبير المندمج للنفقات	143
الفقرة الأولى: أهمية منظومة التدبير المندمج للنفقات العمومية	143
الفقرة الثانية: أبعاد نظام التدبير المندمج للنفقات	147
الفرع الثاني: إرساء نظام المراقبة التراتبية	148
الفقرة الأولى: المراقبة التراتبية المخففة	149
الفقرة الثانية: المراقبة التراتبية المقرونة بتخفيف إضافي	151
المبحث الثاني: معيقات المقاربة المنبنية على النتائج	155
المطلب الأول: الحدود القانونية	156
الفرع الأول: غياب التأطير القانوني لمقاربة التدبير المرتكز على النتائج	156
الفقرة الأولى: عدم مراجعة القانون التنظيمي للمالية	156
الفقرة الثانية: ضعف المرجعية القانونية لمقاربة التدبير المرتكز على النتائج	158

الفرع الثاني: عدم تأهيل المنظومة الرقابية	161
الفقرة الأولى: التركيز على رقابة المشروعية	161
الفقرة الثانية: غياب المساءلة عن النتائج	163
المطلب الثاني: محدودية الانفتاح على الآليات الحديثة للقيادة والمراقبة	166
الفرع الأول: تقنيات القيادة	166
الفقرة الأولى: مراقبة التدبير	166
الفقرة الثانية: لوحات القيادة	170
الفرع الثاني: نظام المراقبة الداخلية	172
الفقرة الأولى: أهمية المراقبة الداخلية	173
الفقرة الثانية: مكونات المراقبة الداخلية	177
خاتمة القسم الأول	181
القسم الثاني **تجليات إصلاح الدستور المالي لسنة 2015**	182
الفصل الأول **الشق الاقتصادي للإصلاح**	186
المبحث الأول: تكريس نجاعة أداء المالية العمومية	187
المطلب الأول: اعتماد مقاربة حسن الأداء	188
الفرع الأول: إدراج التوقع المتعدد السنوات للميزانية	189
الفقرة الأولى: تكريس البرمجة المتعددة السنوات	190
الفقرة الثانية: إعداد البرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات	195
الفرع الثاني: توجيه النفقة العمومية نحو منطق النتائج	198
الفقرة الأولى: هيكلة الميزانية حول البرامج	199
الفقرة الثانية: وضع الميزانيات على أساس الأهداف ومؤشرات حسن الأداء	205
المطلب الثاني: حرية التدبير وضرورة المساءلة عن الأداء	209

الفرع الأول: منح مزيد من المسؤولية للمدبرين	209
الفقرة الأولى: توسيع مجال التصرف في تدبير الاعتمادات	210
الفقرة الثانية: إعادة انتشار المناصب المالية	212
الفرع الثاني: ترسيخ مسؤولية المدبرين	215
الفقرة الأولى: مفهوم المسؤولية التدبيرية	216
الفقرة الثانية: تفعيل مسؤولية المدبرين	217
المبحث الثاني: ترسيخ شفافية التدبير المالي العمومي	219
المطلب الأول: اعتماد المحاسبات الثلاث وإرساء قواعد الصدقية	221
الفرع الأول: أصناف حسابات الدولة	221
الفقرة الأولى: المحاسبة الميزانياتية	222
الفقرة الثانية: المحاسبة العامة	225
الفقرة الثانية: المحاسبة التحليلية	227
الفرع الثاني: تعزيز الصدقية الميزانياتية والمحاسباتية	230
الفقرة الأولى: ظهور وتطور مبدأ الصدقية	231
الفقرة الثانية: تجليات مبدأ الصدقية	236
المطلب الثاني: عقلنة إحداث واستعمال الحسابات الخصوصية للخزينة ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة	240
الفرع الأول: الحسابات الخصوصية للخزينة	240
الفقرة الأولى: نظام الحسابات الخصوصية للخزينة	241
الفقرة الثانية: تدبير الحسابات الخصوصية للخزينة	251
الفقرة الثالثة: إشكاليات الحسابات الخصوصية للخزينة	253
الفرع الثاني: مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة	256
الفقرة الأولى: إحداث مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة	257
الفقرة الثانية: قواعد تدبير مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة	260

الفصل الثاني **الشق السياسي للإصلاح**	265
المبحث الأول: الصلاحيات المالية للبرلمان أثناء إعداد القانون المالي والمصادقة عليه	266
المطلب الأول: تطوير دور البرلمان على مستوى إعداد القانون المالي	266
الفرع الأول: اعتماد المقاربة التشاركية	267
الفقرة الأولى: إشراك البرلمان في إعداد مشروع قانون مالية السنة	267
الفقرة الثانية: البرلمان مسؤول كالحكومة عن التوازن المالي	272
الفرع الثاني: إثراء المعلومات المقدمة للبرلمان	276
الفقرة الأولى: الوثائق المرافقة لمشروع قانون المالية	277
الفقرة الثانية: القيمة القانونية للوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية	282
المطلب الثاني: تقوية دور البرلمان أثناء المناقشة والتصويت على القانون المالي	285
الفرع الأول: التأطير الزمني لمناقشة قانون المالية	286
الفقرة الأولى: تعديل الجدول الزمني للدراسة والتصويت على مشروع قانون المالية	287
الفقرة الثانية: تأطير الجدول الزمني للدراسة والتصويت على قانون المالية المعدل	291
الفرع الثاني: تقوية الموقع التفاوضي للبرلمان عند مناقشة قوانين المالية	294
الفقرة الأولى: توسيع حق التعديل البرلماني	295
الفقرة الثانية: الحسم النيابي في مشروع قانون المالية السنوي	299
المبحث الثاني: صلاحيات البرلمان في المراقبة المالية	303
المطلب الأول: دور الرقابة البرلمانية من خلال قوانين التصفية	304
الفرع الأول: قانون التصفية كوسيلة رقابية	305
الفقرة الأولى: مسطرة تقديم قانون التصفية	306
الفقرة الثانية: أهمية قانون التصفية	312
الفرع الثاني: دور المجلس الأعلى للحسابات في تفعيل الرقابة المالية للبرلمان	314

الفقرة الأولى: تقديم تقرير حول تنفيذ قانون المالية	315
الفقرة الثانية: إعداد التصريح العام بالمطابقة	317
المطلب الثاني: تقييم السياسات العمومية	318
الفرع الأول: أسس عملية تقييم السياسات العمومية	319
الفقرة الأولى: معنى تقييم السياسات العمومية	320
الفقرة الثانية: أهداف تقييم السياسات العمومية	323
الفرع الثاني: دور البرلمان في ممارسة وظيفة التقييم	325
الفقرة الأولى: مأسسة تقييم السياسات العمومية	326
الفقرة الثانية: تقييم السياسات العمومية على مستوى الممارسة البرلمانية	330
خاتمة القسم الثاني	335
خاتمة عامة	336
لائحة المراجع	341
الفهرس	370