

القانون التنظيمي 130.13 لقانون المالية ورهان حكامه الإنفاق العمومي في المغرب

The organic law 13.130 of the finance law and the bet of the governance if public spending in morocco

محمد أكحل

جامعة باتنة1، (الجزائر). akhalameur@gmail.com

تاريخ النشر: 2021/04/18

تاريخ القبول: 2021/03/22

تاريخ الاستلام: 2021/03/05

ملخص:

يعتبر شح الموارد وتزايد حجم الإنفاق العمومي إشكالية تتطلب تعميق الدراسات النظرية والتطبيقية لغرض الوصول لأبجع الآليات والوسائل الكفيلة بتحسين تسيير المال العام، وهي الغاية المطلوبة للجميع والمختلفة مذاهبهم لبلوغها، في هذا السياق يطرح إصلاح تسيير المالية العمومية بإعادة النظر في الإطار القانوني المسير لها وتوجيهه نحو النتائج مدخلا حديث لتجسيد حكامه الإنفاق العمومي، في هذا الإطار شرع المغرب بداية سنة 2001 في ورشة إصلاح الميزانياتي كاستجابة لإكراهات خارجية ومسببات داخلية .

يشكل القانون التنظيمي 130.13 لقانون المالية المدخل القانوني لتجسيد حكامه الإنفاق العمومي، وتحولا مهما في مسار تسيير المالية العمومية بالمغرب يهدف لتحقيق فعالية الإنفاق العمومي بالنظر لشح الموارد المالية وعجز الميزانية، ورغم ما تم تحقيقه من شفافية وتوسيع لدائرة المشاركة لصالح البرلمان، إلا أنه لم يستجب لمقتضيات الحكامة المالية كما تقدمها المؤسسات المالية الدولية، مما جعله نصا مكرسا لمقتضيات سابقه وجامعا لبعض مراسيمها ومناشيرها، وعليه تبقى الضرورة ملحة لإصلاح باقي القوانين المؤطرة للمجال المالي والميزانياتي.

كلمات مفتاحية: إصلاح، القانون التنظيمي للمالية، حكامه، الإنفاق العمومي.

Abstract:

The scarcity of resources and the increase in the volume of public spending is a problem that requires deepening theoretical and applied studies in order to reach the most effective mechanisms and means to improve the management of public money, which is the goal required for all and their different doctrines to achieve it, In this context, reforming the management of public finances by reviewing the legal framework governing it and directing it towards results is a modern approach to embody the governance of public spending. In this context, Morocco embarked in the beginning of 2001 in the budget reform workshop in response to external.

The organic law 130.13 constituted the legal entry point to embody the governance of public spending, and an important shift in the course of public financial management in Morocco aims to achieve the effectiveness of public spending in view of the scarcity of financial resources and the budget deficit, and despite the transparency and expansion of the participation sphere in favor of Parliament, but it did not respond to the requirements of governance Finance is also provided by international financial institutions, which made it a text dedicated to the requirements of its predecessors and compiled some of their decrees and publications, and accordingly, the urgent need to reform the rest of the laws framing the financial field and budgets

Keywords: reform; the organic law; governance; public spending.

1 - مقدمة

أدى تزايد حجم الإنفاق العمومي، وشح الموارد المالية المقترن بتفشي مظاهر الفساد واحتلاس المال العام واستغلاله لأغراض شخصية، لتساعد المطالبة بضرورة المحافظة على المال العام، وحسن تديره، وهو ما أصبح يتطلب إرساء مبادئ الحوكمة المالية المتمثلة في الشفافية والمساءلة والرقابة والمشاركة في تسيير المالية العمومية بشكل عام وتسيير الإنفاق العمومي بشكل خاص، هذا التوجه نحو ترشيد الإنفاق العمومي أصبح مطلباً للدول المتقدمة وضرورة بالنسبة للدول النامية، غير أن الوصول إلى تحقيقه يشكل إشكالية تتطلب صياغة نموذج يستطيع الجمع بين الشرعية، المساواة، العدالة من جهة، والفعالية الكفاءة والأداء والنتائج من جهة ثانية، كما يقوم على التحكم في التحولات الداخلية والرهانات الخارجية المتمثلة في العولمة وآثارها.

شكل تحديث الدولة وفق مقارنة استراتيجية شاملة ضرورة تقتضيها مواكبة التحولات التي عرفها السياق الدولي وإكراهات الواقع الداخلي، يعتبر موضوع التحديث الميزانياتي وإصلاح التدبير المالي مدخلا حديثا لتجسيد ذلك، انخرط المغرب في مسلسل الإصلاح التدريجي في مجال تدبير المالية العمومية منذ سنة 2001 الذي هدف إلى تبني مقارنة تشاركية وتدرجية تركز على تبني التدبير المرتكز على النتائج لتحسين تدبير الميزانية حتى تكون قادرة على مواجهة التحديات، هذه المقاربة الجديدة تأتي كبديل للمقاربة التقليدية المتسمة بسوء التدبير، غياب الرشادة في تسيير النفقات العامة. في هذا الإطار أطلقت وزارة المالية عدة ورشات في مجال الإصلاح المالي للبحث عن السبل الكفيلة بتدبير أحسن للميزانية، أين يعتبر إصلاحها بوابة لتجسيد باقي برامج الإصلاح الأخرى، وشكل تبني القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 المدخل القانوني لتجسيد حكامه المالية العمومية وترشيد الإنفاق العمومي.

ولهذا فالدراسة تهدف إلى:

- تناول دواعي الإصلاح الميزانياتي بين المتطلبات الداخلية والاكراهات الخارجية.

- التطرق لمستجدات القانون التنظيمي رقم 130.13 ومدى تجسيده لحكامه الإنفاق العمومي.

في هذا السياق يحاول البحث الإجابة عن إشكالية رئيسة:

إلى أي مدى يجسد الإصلاح الميزانياتي في المغرب متطلبات حكامه الإنفاق العمومي؟

للإجابة عن هذه الإشكالية تم تقسيم البحث إلى:

المحور الأول: السياق العام للإصلاح المالي أسبابه وفلسفته.

المحور الثاني: القانون التنظيمي 130.13 لقانون المالية كمدخل لترشيد الإنفاق العمومي.

2. المحور الأول: السياق العام للإصلاح المالي أسبابه وفلسفته.

عرف النصف الثاني من القرن الماضي إحداث تغييرات عميقة في مجال إصلاح تسيير المالية العمومية، تمت ترجمتها عبر إجراءات إعداد وتنفيذ ورقابة قانون المالية والميزانية العامة للدولة التي تشكل عقداً يربط بين الدولة والمواطن، في هذا السياق خضع القانون المالي العام إلى تحولات عميقة سواء في مبادئه أو قواعده وإجراءاته.

يندرج هذا الإصلاح في سياق دولي يتميز بإقدام مختلف الدول الرائدة خلال العقد الأخيرين على إصلاح منظوماتها في مجال المالية العمومية، ورغم اختلاف المنهجيات المتبعة، فإن خصائص مشتركة توحد مختلف التجارب الدولية الرائدة تتمثل أساساً في:

- تقوية وفعالية ونجاعة النفقات العمومية وتحسين جودة الخدمات العمومية المقدمة للمواطن من خلال ترسيخ مبادئ الفعالية والنجاعة ومسؤولية المديرين والمحاسبة وتقييم السياسات العمومية¹.

- تعزيز شفافية المالية العمومية، وإغناء تحسين جودة المعلومات المقدمة للبرلمان والمواطن وللمختلف الفاعلين الاقتصاديين، بغية الرفع من جودة المناقشة حول قانون المالية التديبير العمومي بصفة عامة، ويندرج هذا الإطار في التحديد الدقيق للمسؤوليات وإجراء الافتحاص، وحسن تقييم السياسات العمومية¹.

تماشياً مع هذا المد الإصلاحية انخرط المغرب في عملية إصلاح تسيير المالية العمومية بداية من سنة 2001 سعياً لمواكبة تحولات فرضتها معطيات داخلية وأملتها أخرى خارجية، بالشروع في مجموعة من الإصلاحات الإدارية والمالية والاقتصادية، وشكل التوجه نحو تبني مفهوم الحكامة الجيدة أحد أولوياتها، وكانت الورشات المتعلقة بتكليف طرق تسيير المالية العمومية مع المعايير الدولية واحدة من بينها من خلال إصلاح الإطارين القانوني والمؤسسي، بهدف إحداث نقلة نوعية في أداء الميزانية العامة للدولة وفعاليتها بغية تحقيق فعالية الإنفاق العمومي.

يعد القانون المالي في المغرب أداة جوهرية ذات أبعاد مختلفة تعكس المخططات والسياسيات العامة الموضوعة في سبيل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، وبما أن الواقع العملي والتطبيق التشريعي المضطرد² أبان عن وجود ثغرات تُوجب إعادة النظر فيه، ليتوافق مع مضامين الوثيقة الدستورية لسنة 2011¹.

¹ وزارة الاقتصاد والمالية، تقرير حول مشروع إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية، اليوم الدراسي. مجلس النواب، 12 جويلية 2012، منشورات مجلة الحقوق، المغرب، سلسلة الأعداد الخاصة، العدد 06، 2013، صص 165-166.

² يوسف الزوجال، قراءة نقدية في حاور مشروع إصلاح القانون التنظيمي للمالية بالمغرب على ضوء المستجدات التشريعية، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة الأعداد الخاصة، العدد 06، 2013، صص 53-54.

لقد تم الشروع في تجسيد مقتضيات الوثيقة الدستورية لسنة 2011 المتضمنة لعدة مستجدات تهدف إلى تكريس الحكامة المالية، مما مهد الطريق نحو إصلاح القانون التنظيمي للمالية لسنة 1998².

يستمد هذا الأخير أهميته البالغة من الدور الحيوي للميزانية العامة للدولة، وقانون المالية في تصريف السياسة الحكومية في كل المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وتبني القانون التنظيمي رقم 130.13³ بحثا عن تكتيف نجاعة النفقات العامة لتحديث تدبير المالية الميزانية باعتبارها أداة أساسية لبلورة وتنفيذ السياسات الاقتصادية والاجتماعية بشكل عام، وتحديث التسيير العمومي وفق مقاربة تشاركية تجسد نموذج الحكامة المالية.

تمثل حكامه المالية العمومية "الدعم الأساسية والمدخل الرئيسي في البلدان النامية للحكامه الشاملة المنشودة في شتى تجلياتها وتداعياتها، باعتبار أن التدبير الأمثل للمال العام والخاص على السواء هو الأداة الأساسية التي تقوم عليها كل استراتيجية طموحة تستهدف محاربة الرشوة وهدر الأموال والتبذير والفساد بكل أشكاله"⁴.

ترتبط حكامه الإنفاق العام بالإطار العام لتحقيق حكامه المالية العامة الذي يتجسد بالتطبيق العملي لمعايير الحكامة المالية الجديدة التي صاغتها المؤسسات المالية الدولية بهدف تحقيق الفعالية في صرف المال العام، تقوم هذه المقاربة على إدخال مفاهيم المناجمنت العمومي الجديد التي تركز على مسألة الأداء، وتحقيق النتائج وعملية التقييم المستمر، هذا النموذج تسعى المؤسسات سالفه الذكر لتعميمه في سياق العولمة المالية عبر آلية الشراكة من جهة، وكذا وضعه كشرط لمنح مساعدات التنمية بالنسبة للدول النامية والفقيرة.

وعليه تعتمد حكامه الإنفاق العام "على الكفاءة من جهة من خلال تحقيق أكبر ناتج في إطار معقول من التكاليف، واعتماد الفعالية من جهة أخرى، باعتبارها مقياسا للأهداف الإنفاقية المسطرة من قبل الدولة عبر الالتزام بمجموعة من الضوابط التي يمكن تحديدها في العناصر الآتية:

-تحديد الحجم الأمثل للنفقات العامة.

-فرض الرقابة على النفقات.

-الحرص على تجنب الإسراف والتبذير."⁵

¹ ظهير شريف رقم 1-1191-الصادر في 29 جويلية 2001، ج ر ع 5964 مكرر، الصادرة 30 جويلية 2011.

² القانون التنظيمي رقم 7.98 لقانون المالية، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم، 1.98.138، الصادر في 26 نوفمبر 1998، ج ر ع 646.44 بتاريخ 3/12/1998.

³ القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.15.62 بتاريخ 2 جوان 2015، ج ر ع 3670، بتاريخ 18 جوان 2015 المطبق بداية من سنة 2015.

⁴ محمد حركات، الاقتصاد السياسي والحكامه الشاملة، مطبعة المعارف الجديدة، 2010، الرباط، ص 283.

⁵ ناريمان رقيب، معالجة العجز الموازي في الجزائر بين متطلبات حوكمة الإنفاق العام وضرورة استدامة مصادر التمويل، مجلة معارف، جامعة اكلي محند أولحاج البويرة، العدد 22، 2017، ص 165.

خضع التسيير المالي بالمغرب لمقاربة تقليدية ساهمت في إحاطته بمجموعة من السلبيات التي حالت دون مواكبته للتحويلات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المتسارعة سواء على الصعيد الداخلي أو الخارجي، ولتتكيف مع هذا الواقع الجديد شرعت السلطات المغربية باتخاذ إجراءات وتدابير لتحديث تسيير المالية العمومية من خلال الإصلاح المالي وفق مقاربة تستهدف الانتقال إلى تبني التسيير المرتكز على النتائج، وهو خيار فرضته أسباب داخلية وأملته ضغوط خارجية كان لها انعكاس مباشر على التسيير المالي العمومي.

أولاً - أسباب إصلاح التسيير الميزانياتي بالمغرب

يرتبط انحراط المغرب في مسار الإصلاح الميزانياتي الذي تم الشروع فيه بداية من سنة 2001 بعوامل داخلية تتعلق بفشل واختلالات المقاربة التقليدية لتسيير المالية العمومية، وعوامل خارجية استجابة لشروط تفرضها المؤسسات المالية على الدول المستفيدة من برامج قروض التنمية.

1: الأسباب الخارجية للإصلاح

تشكل الظروف الخارجية أحد أهم العوامل المؤثرة في تبني الإصلاحات في دول العالم النامي، لذلك تتأثر عمليات إصلاح تسيير المالية العمومية، والإصلاح الميزانياتي بفعل ما تفرضه العولمة من ضرورة مواكبة تحدياتها، حيث يتجه العالم منذ ثمانينات القرن الماضي للاعتماد على المناجمت العمومي الجديد المرتكز على تحقيق النتائج، وكذا ما تملبه المؤسسات المالية الدولية في سياق سياساتها لمنح القروض للدول المقترضة، ومن بينها المغرب إلى إجراء إصلاحات عميقة على أنظمة تسيير المالية العمومية، ومن بين هذه الأسباب:

أ- تأثير السياق الدولي

يشهد العالم موجة بدأت منتصف سبعينات القرن الماضي بعد فشل دولة الرفاه في تلبية المطالب الاجتماعية المتزايدة، وظهور أزمة التسيير العمومي التي واجهتها بعض الدول بإصلاحات في مجال التسيير العمومي بدأت في الدول الاسكندنافية وإنجلترا وكندا والولايات المتحدة ثم امتدت لتشمل عديد الدول، حيث طُرحت مقاربات جديدة لتسيير الشأن العام كتقويم البرامج والتدقيق، الشفافية في إطار عولمة الاقتصاد، ومشاكل التدبير والتسيير وتوجيه المساءلة المالية نحو جودة الأداء، وهو ما فرض على المغرب الاندماج فيه لمواكبة مسار التحديث وعصرنة التسيير المالي¹.

ب- ضغوطات العولمة:

تفرض مواكبة العولمة تحديات جمة على الدول وتشكل خطوة أساسية، ومبررا لإصلاح الدولة في مختلف المجالات التي يشكل المجال المالي أهمها، إذ تعتبر حرية انتقال السلع والخدمات ورؤوس الأموال سببا في إلغاء الحدود بكيفية تزايد

¹ مصطفى الكبا، نحو تدبير جديد للمالية العمومية: على ضوء قانون 130.13 المتعلق بالقانون التنظيمي لقانون المالية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، المغرب، عدد 43، 2016، ص ص 24 - 25.

معها تدفق السلع والخدمات بدون حواجز وقيود، وهو ما أثر بشكل واضح سواء على ميزانية الدولة ومواردها أو تكاليفها العامة.¹

إضافة إلى "عولمة القانون التي سرعت التقارب بين التشريعات الوطنية، الأمر الذي يشكل بكل تأكيد عنصرا أساسيا في تسهيل الحوار بين الأمم المتحدة عن طريق تلاقح الأنظمة القانونية، فارتباط الترسانة القانونية المغربية بمرجعية أحادية وهي المتمثلة في النموذج الفرنسي، الذي تراجع في المرحلة الراهنة لصالح النموذج الأنجلوساكسوني... من أجل دراسة فعالية وفاعلية النصوص القانونية"².

ج- مشروطة المؤسسات المالية الدولية:

تلعب المؤسسات المالية الدولية دورا كبيرا في التأثير على السياسات الاقتصادية والمالية لجل دول العالم النامي ومنها المغرب بحكم السياسات المشروطة لمنح القرض وتقديم المساعدات، حيث اشترطت المؤسسات الأكثر تأثيرا في هذا المجال وهما الصندوق والبنك الدوليين على المغرب إجراء إصلاحات سياسية لتهيئة المناخ لتطبيق برنامج التقويم الهيكلي، بدأ عبر تعديل القانون المالي في جويلية 1983، ثم شروط اقتصادية، إذ أصبح البرنامج لمدة عشر سنوات عنصرا مهما في الخطاب العمومي ومهيمن على العلاقات بين التشريعي والتنفيذي مادام أن أهم القوانين المناقشة من قبل الهيئة التشريعية وتمت المصادقة عليها تتعلق بالشق الاقتصادي، هدف البرنامج عبر مراحل مختلفة إلى: إرساء التوازنات المالية، تحسين نمط المالية العمومية، تحسين مؤشرات المديونية العمومية الخارجية.³

فرضت هدفا للبرامج هو إعادة هيكلة الاقتصاد وإعادة التوازنات المالية وتقليص التباين بين الطلب الكلي والعرض الكلي، وتحرير الأسعار بالحد من دعم الدولة ومراقبتها، في مجالات تحريك الادخار وخلق المنافسة وإصلاح النظام الجبائي،

وخضع القطاع العام والمقاولات الناشطة بها إلى برنامج الترشيد والخصوصية، كما أن ارتباط المغرب بمحيطه وبالعلاقة شراكة مع بعض الدول فرض عليه التأثير بها وبشروطها خاصة في مجال التسيير المالي،" من ذلك مشروع تحدى الألفية المبرم في 30 نوفمبر 2015 بين حكومة المغرب والولايات المتحدة الأمريكية حصلت بمقتضاه حكومة على هبة بقيمة تقدر بـ450 مليون دولار سيتم بموجبها إدماج آليات حديثة لتمويل تشغيل الشباب ترتكز على الأداء المبني على النتائج المحققة ووضع نظام مندمج لرصد تطور سوق الشغل، وهكذا يتبين من هذه المعطيات أن هناك التزامات دولية تفرض الانخراط في مسلكيات العولمة"⁴.

¹ محمد سكلي، التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية العامة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، المغرب، 2013/2012، ص242

² عادل الخصاصي، واقع التنافسية التشريعية بين الأنظمة القانونية الوطنية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، المغرب، عدد 29، 2010، ص.

³ المملكة المغربية، التقرير الوطني 2003، أهداف الألفية من أجل التنمية، ص 3 - 04.

⁴ مصطفى الكباص، مرجع سابق، ص 25.

تجدر الإشارة إلى الترابط بين العوامل الخارجية والداخلية في إقرار إصلاح تسيير المالية العمومية بالمغرب، وهو ما يشير إليه التقرير الصادر عن البنك الدولي وفريق العمل الوطني لوزارة المالية والخصوصية بعنوان "دراسة تقييم تدبير أنظمة المالية العمومية" والذي دعا لضرورة مراجعة القانون التنظيمي من أجل تحسين أداء تسيير المالية العمومية في المغرب.¹

2- الأسباب الداخلية للإصلاح

تتعلق الأسباب الداخلية بتزايد المطالبة بإصلاح التسيير المالي العمومي عبر مراجعة القانون التنظيمي 7.98² بالنظر للاختلالات والصعوبات المرتبطة بتعدد النصوص التنظيمية للتدبير المالي، وغياب المنظور الاستراتيجي لتسيير المالية العمومية، وعدم الاهتمام بالعوامل المؤثرة في صياغة القرار المالي، ومن بين أهم الأسباب الداخلية:

أ- الاعتماد على مقاربة تقليدية في التسيير المالي العمومي:

خضع تسيير المالية العمومية في المغرب للقانون التنظيمي 7.98 لقانون المالية، والذي تميز بانعدام التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال تسيير الميزانية، بحيث تستأثر الأولى بهذا المجال في ظل الانغلاق الذي عرفه مسلسل إعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة، وأدى حرص المشرع على توفير الضمانات الكفيلة بحماية المال إلى تعدد النصوص وتكاثرها دون فعالية في واقع الحال، كما يسجل افتقار نظام المحاسبة العمومية للوضوح والشفافية، وهو ما جعل هذه المقاربة تهتم بالطابع الشكلي دون الاهتمام بالنتائج المفضية لترشيد الإنفاق وتنمية الموارد العمومية.³

ب- تعقد الجانب القانوني لتسيير المالية العمومية:

أدت التطورات المتسارعة التي يعرفها مجال تدبير المالية محليا ودوليا والحرص على مواكبتها إلى تعدد النصوص الناظمة لها، وأمام تعددها وكثرتها زاد غموضها، خاصة في ظل تأثير المؤسسات المالية على صناعة القرار المالي العمومي في إطار الشركة ومساعدات التنمية، إضافة لتعدد المتدخلين وآليات الرقابة غير الفعالة، تتميز النصوص بعدم الاستقرار على اعتبار أنه لكل سنة قانون ماليتها، وهو ما يزيد في تشتت مقتضيات الناظمة للشأن المالي في عدد من النصوص دون أن يتم تجميع النصوص الأصلية بطريقة مستمرة.⁴

ج- سوء تسيير المالية العمومية وغياب ترشيد النفقات العامة:

¹ المملكة المغربية، فريق العمل الوطني لوزارة المالية والخصوصية والبنك الدولي، دراسة تقييم تدبير أنظمة المالية العمومية، مارس 2007. على الرابط:

http://web.worldbank.org/archive/website01020/WEB/IMAGES/CFAA_ARA.PDF

² القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 7.98، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم، 1.98.138، الصادر في 26 نوفمبر 1998، ج ر ع عدد 646.44 بتاريخ 1998/12/3

³ عثمان مودن، فاطمة الحمدان بحير، التدبير المالي العمومي بالمغرب ومتطلبات نجاعة الأداء، دراسة مقدمة لليوم الدراسي المعنون: النظام الاقتصادي الجديد في المغرب الشروط والمرافقة، بجامعة مولاي إسماعيل مكناس، المغرب، 15 مارس 2019، ص ص 9-10.

⁴ محمد سكيلى، مرجع سابق، ص 213 وما يليها.

"يوصف التسيير المالي المغربي بإهداره الكبير للموارد العمومية لعدة أسباب منها عدم انسجام القرارات المالية، وغياب رقابة فعالة، وهو ما يفقدها نحو 20% من الموارد (الغش الضريبي، الإعفاءات غير المعقنة...) و15% من نفقاتها كنفقات تبذير"¹.

في هذا السياق يقدم المجلس الأعلى للحسابات في تقرير لسنة 2010 جملة من الاختلالات التي تتعرض تدير المالية العمومية منها: "

-التراخي في التعاطي الصارم مع تدير الميزانية والذي يتجسد في ارتفاع متواصل لعجز الميزانية.

-ضعف الاستجابة لمتطلبات المردودية وفعالية الإنفاق وجودة الإنفاق بشكل عام، ويتجلى ذلك في صرف نفقات لا تستجيب بالضرورة بشكل كاف لانتظارات "تطلعات" المواطنين سواء كانوا دافعي ضرائب أو مستعملي المرفق العمومي.
-المشاكل التي يواجهها تدير المشاريع والتي تتعلق بمدى قدرة الأجهزة العمومية على استيعاب الاعتمادات المخصصة للاستثمار مما يؤثر على برمجة المشاريع وإيقاع تنفيذها، التي من بينها تحديد الحاجيات وملاءمة اختيار المشاريع وجدوى الحلول المعتمدة واحترام قواعد الشفافية أثناء إبرام الطلبات بالإضافة لمراقبة وتتبع الأشغال المنجزة"².

د-غياب المنظور الاستراتيجي لتسيير المالية العمومية:

يفتقد التدير المالي المغربي إلى وجود رؤية استراتيجية عميقة لمجمل ما يحيط بظروف تحضير قوانين المالية وتنفيذها ورقابتها، "وبالنظر لوجود علاقة وطيدة بين التدير المالي ووجود استراتيجية للعمل حتى تعرف المنظمات بوضوح، الأهداف التي يتوقع تحقيقها... غير أن هيمنة الزبونية والقبلية والانتكالية والمصالح التي تسود علاقات التدير في مختلف القطاعات العربية (الدولة، القطاع الخاص) لا تسمح بإنتاج قيادات إدارية تتمتع بالكفاءة والخبرة والمؤهلات الضرورية مع إعطائها صلاحيات اتخاذ القرار"³.

يتعلق الأمر بعدم مراعاة الظروف الداخلية والخارجية المحيطة بعملية اتخاذ القرار المالي التي من بينها تقلبات أسعار النفط المؤثر على الميزانية العامة، وتجند السلطات المكلفة بإعداد قانون المالية نفسها أمام صعوبات كبرى لتحديد توقعات لتقلبات سعر برميل النفط، إضافة للربط بين ما بين المخطط والقانون المالي، وهيمنة منطق الوسائل، وطغيان هاجس

¹ عبد الغني باومو، التدير العمومي المغربي بين إكراهات ارتفاع التكلفة وضعف المراقبة، مجلة الأبحاث في القانون والاقتصاد والتدير، جامعة مولاي إسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، المغرب، العدد 3، 2017، ص 13.

² المملكة المغربية، المجلس الأعلى للحسابات، التقرير السنوي لسنة 2010، الجزء الأول، ص 8 وما يليها. على الرابط:

http://www.courdescomptes.ma/upload/_ftp/documents/Rapport%20CDC_1_Ar_2010.pdf. تاريخ

الاطلاع: 10/05/2019.

³ محمد حركات، كيف تستطيع الحكامة المالية الجيدة إبطال الفساد، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، المغرب، العدد 06، 2005، ص 23.

التوازنات المالية الذي أصبح يخفي في الحقيقة توازنا ماليا أصليا ذو طابع مغشوش، وبهذا فقد المبدأ مدلوله الحقيقي كمؤشر مرجعي لضبط نشاط الدولة في ميدان السياسة العامة والتأكد من أنه مطابق لما تفتضيه المصلحة العامة¹.

يضاف إلى ذلك "ضعف عملية تدبير الاعتمادات المالية التي تؤثر على حسن تدبير الاعتمادات المالية في نسبة تفويض الاعتمادات المالية للمصالح الخارجية، وهو ما يترتب عليه تركيز مفرط لهذه الاعتمادات لدى الأمرين بالصرف الرئيسين والتي تعقد حركة إجراءات الترحيل بين السنوات المالية"².

ثانيا: فلسفة الإصلاح الميزانياتي

عرف المغرب نهاية التسعينيات حركية إصلاحية في المجال السياسي والاقتصادي والمالي والقطاعي هدفت لتدعيم الحكامة الجيدة، وتنمية الرأسمال البشري توجه دستور 2011 الذي جاء ليرسي مبادئ الحكامة الجيدة ومأسسة مبادئ الشفافية والمحاسبة والمساءلة،³ و يأتي القانون التنظيمي 130.13 لقانون المالية في إطار هذه الإصلاحات البنوية التي شرع فيها المغرب بداية من سنة 2001، يسعى هذه القانون لتجسيد مقاربة قوامها تحقيق التدبير المتمحور حول النتائج من خلال "أولا: تكييف الدولة مع المهام الجديدة والدور الجديد المتغير من فاعل رئيسي إلى فاعل بين فاعلين آخرين، وتعزيز القدرات المؤسسية وتطوير القدرات الاستراتيجية العامة من خلال تطوير ونشر ثقافة التحليل والتقييم الاستراتيجي داخل المجتمع وإشراك مؤسسات الفكر والرأي - خلايا التفكير وبيوت الخبرة - في عملية اتخاذ الإجراءات و القرار.

كما ترتبط ثانيا: بزيادة القدرات الاستراتيجية العامة المتجسدة في تطوير قدرات التنبؤ والتخطيط التشاركي، وفي تحسين ظروف عمل الإدارات العامة، وتقييم تنفيذ الاستراتيجيات (استقلال القضاء والحكامة البرلمانية وفعالية المؤسسات الرقابة الرسمية، ديناميكية المجتمع المدني)⁴.

لقد جاء القانون التنظيمي الجديد بتصور موسع للقانون المالية والميزانية باعتماد مقاربة تسييرية (البرنامج مدبر البرنامج، المحاسبة التي لا تختلف عن محاسبة القطاع الخاص، المؤشرات) تتجاوز التقنيات المالية، وتركز على تصور اقتصادي يقوم على مبادئ الشفافية والنجاعة والمسؤولية، وتستند فلسفته الأساسية على:

1: قانون المالية كرافعة لتحديث الدولة

¹عبد القادر برادة، التوازن المالي وطفان سياسة الأمر الواقع: قراءة منهجية لملف وزارة المالية والخصوصية حول " موازنة الدولة، المجلة المغربية للتنمية والتدقيق، المغرب، العدد 21، 2005، ص 09 وما يليها.

² فريزة اشهبار، آليات تدبير القانون المالي ومتطلبات التنمية، أطروحة دكتوراه في القانون العامة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة محمد الخامس بالرباط، 2010/2009، المغرب، ص ص 131، 132.

³ أنظر في هذا الباب الأول الفصل الأول من الدستور المغربي 2011 الذي ينص على: "يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة". الصادر بظهير رقم 91.11.1 صادر في 29 جويلية 2011، بتنفيذ نص الدستور، ج ر ع 5964 مكرر المؤرخة في 30 جويلية 2011.

⁴Mohamed Harakat, **Les finances publiques et les impératifs de la performance : le cas du Maroc**, L'harmattan, paris 2011, pp 70-71.

في سياق التوجه الدولي لتبني مفهوم المناجحت العمومي الجديد والمقاربة المناجيرية تحت تأثير النظرية النيوليبرالية المتجاوزة للتقسيم التقليدي للمؤسسات إلى قطاع عام وخاص، تتم مطالبة الدولة بالجمع بين أهداف القطاع العام وأسلوب القطاع الخاص في التعاطي مع الشأن المالي والاقتصادي، تعامل الدولة كفاعل اقتصادي كباقي الفاعلين وبالتالي تخضع لذات الشروط الاقتصادية التي يخضع لها الفاعلون الآخرون، وهو ما يجعلها ملزمة بالخضوع للقياس والتقييم من خلال مقارنة الوسائل المتاحة والأهداف المنتظرة لتحقيق النجاعة والفعالية¹.

وعليه فالدولة كفاعل اقتصادي "يجب عليها التدخل ولكن تدخلها يجب أن يكون مبررا اقتصاديا بالأساس ثم بالدافع الاجتماعي وألا يكون هذا التدخل مستمرا، فلقد عمل القانون التنظيمي للمالية على خلف آليات لتغيير التنظيم داخل الدولة من خلال وجوب التناسق ما بين السياسات العمومية والمهام التي تمارسها السلطات العمومية (برنامج ميزانياتي، مدبر ومسؤول برنامج)²."

2: قانون المالية كآلية لتحديث التسيير العمومي.

يهدف القانون التنظيمي 130.13 لقانون المالية إلى:

-الملائمة مع مقتضيات الدستورية فيما يخص مجال المالية العمومية ومواكبة الدينامية الجديدة للجهوية الموسعة والمساهمة في تعزيز اللاتمركز الإداري، وتحقيق انسجام تدخلات كافة الفاعلين على المستوى الترابي.
-تعزيز دور قانون المالية كأداة لتنويع السياسات العمومية الاستراتيجية القطاعية من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة والتوزيع العادل لثمار النمو مع الحفاظ على التوازنات المالية للدولة.
-تقوية فعالية ونجاعة السياسات العمومية وتعزيز تناسقها وتلقائيتها وانسجامها، وتحسين جودة خدمات المرفق العمومي المقدمة للمواطن، والتحكم في تكلفتها وتقوية مسؤولية المدبرين فيما يخص تحقيق الأهداف المرتبطة بالموارد المالية المرخص بها.

- تقوية وإغناء دور البرلمان في المراقبة المالية وفي تقييم السياسة العمومية والرفع من جودة مناقشة قانون المالية من طرف المؤسسة البرلمانية.³

3: التدبير المبني على النتائج

¹ أنظر في هذا الفصل الواحد والثلاثون من الدستور المغربي 2011 الذي ينص على: تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية على تعبئة الوسائل المتاحة لتيسير أسبا استفادة المواطنين والمواطنات على قدم المساواة من "... الصادر بظهير رقم 91.11.1 صادر في 29 جويلية 2011، بتنفيذ نص الدستور، ج رع 5964 مكرر المؤرخة في 30 جويلية 2011.

² المتصدر السويبي، رهان النجاعة في تدبير المالية العمومية في المغرب: قراءة في فلسفة القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13، مجلة البحثية للعلوم الإنسانية والاجتماعية، المغرب، العدد 5، 2016، ص، 231.

³ المرصد التشريعي (هيئة التحرير)، مذكرة تقديمية لمشروع إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية، مجلة العلوم القانونية، سلسلة فقه القضاء المالي، المغرب، العدد 01، 2014، ص 285.

يسعى المشرع بتكريس التدبير المرتكز على النتائج من خلال القانون التنظيمي لقانون المالية لأحداث تغيير شامل لآليات العمل العمومي. وهكذا، فالمنهجية القائمة على النتائج ستحل محل التدبير القائم على الوسائل والانتقال من مقارنة قانونية وتقنية للتدبير الإداري إلى مقارنة قائمة على ثقافة تديرية في خدمة المواطنين وهذا من خلال:

أ-التناسق ما بين الأهداف والوسائل: نص على أهمية الفعالية بتحديد الأهداف وكذلك المؤشرات الفعلية المتعلقة لتتبع الإنجازات من أجل تغيير الفعل العمومي، ويفترض أن تكون الأهداف والمؤشرات حقيقية، كل فعل عمومي له هدف ويرتبط بمؤشرات حقيقية للقياس، وهو ما سيسهل عملية تحسين أداء الدولة وفعاليتها¹.

ب-تنزيل المؤشرات المرتبطة بنظام تدبير البرامج: يهدف الشق المتعلق بفعالية التدبير الميزانياتي لتحقيق غايتين الأولى: أن تعمل الدولة على تحديد خياراتها، وترتيبها انطلاقاً من الأولويات التي يجب أن تكون محددة.

الثانية: إن ضرورة تحديد أهداف واضحة ومحددة من أجل التأكد من أن كل استراتيجية، كل برنامج، معروفة ويمكن للأعوان المكلفين تنفيذها، كما يجب أن تكون مرتبطة بمؤشرات النجاح لكل برنامج، مع تنزيلها إلى المستوى المحلي (تقرير نجاعة الأداء) ، وهو ما يعزز تحسين أداء الدولة بشكل عام.²

يعتبر القانون التنظيمي 130.13 الفعالية مبدأ أساسياً يتجاوز النظرة الاقتصادية للميزانية القائمة على السياسات المحلية التي تجعل من الدولة مجرد جهاز مكلف فقط بتوفير الموارد لا إنتاجها، أما الوسائل المعتمد عليها لتحقيق هذا المبدأ فتجسدت في ميزانية البرامج، المؤشرات، التقييم، مسؤولية أعوان التنفيذ، كل هذا دفع الفاعلين للبحث عن تحقيق النتائج.³

3. المحور الثاني: القانون التنظيمي 130.13 لقانون المالية كمدخل لترشيد الإنفاق العمومي

تم إعداد القانون التنظيمي لقانون المالية بطريقة براغماتية تأخذ بعين الاعتبار البعد الداخلي المتمثل في القدرات التسييرية للإدارات والوزارات، والبعد الدولي من خلال محاولة الاستفادة من أفضل التجارب في مجال تسيير المالية العمومية، وتكييفها مع السياق الوطني على المستوى الدستوري والمؤسسي والإداري والتسييري⁴. لا يمكن إنكار مساهمة

¹ أنظر في هذا: نص المادة 39 من القانون التنظيمي 130.13 لقانون المالية.

² عثمان مودن، فاطمة الحمدان بحير، مرجع سبق ذكره، ص 13.

³ المنتصر السويبي، رهان النجاعة في تدبير المالية العمومية في المغرب: قراءة في فلسفة القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13، مجلة البحثية للعلوم الإنسانية والاجتماعية، المغرب، العدد 5، 2016، ص 234.

⁴ بموجب التعديل الأخير للقانون التنظيمي 130.03 لقانون المالية الذي أتى في إطار الإصلاحات البنوية التي أقدم عليها بالمغرب لإرساء الحكامة وتفعيلاً لمضامين دستور 2011 المتعلقة بتدبير المالية العامة، بحسب نص المادة 46 منه " يتولى الوزير المكلف بالمالية تحت إشراف رئيس الحكومة إعداد مشاريع قوانين المالية طبقاً للتوجهات العامة المتداول بشأنها في المجلس الوزاري ...". لكنه في المقابل بموجب المادة 47 منه أسس مرحلة تشاورية بين الحكومة والبرلمان من خلال النص على عرض الوزير المكلف بالمالية أمام لجنة المالية للبرلمان في اجتماع مشترك قبل 31 جويلية الإطار العام لإعداد مشروع قانون المالية الموالية والذي يشمل تطور الوضعية الاقتصادية الوطنية وحالة تقدم قانون المالية الجاري والمعطيات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية المالية والبرمجة الميزانياتية الإجمالية لثلاث سنوات . نقاش توجيهي لقانون المالية". أنظر في هذا: براهيم كومغار، الصلاحيات المالية للبرلمان من خلال مستجدات القانون التنظيمي للمالية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، المشرف حركات محمد، المغرب، العدد 41، 2015، ص 42

القانون التنظيمي للمالية في تكريس العديد من المبادئ والقواعد الدستورية المتعلقة بتجسيد التدبير المبني على النتائج، وتحسين إطار التدبير العمومي عموماً، والمالي خصوصاً المالي كربط المسؤولية بالحاسبة، إضافة إلى توسيع صلاحيات البرلمان في مجال الرقابة على المال العام، لكنها واجهت عدة إكراهات وصعوبات تحول دون تحقيق الأهداف المعلنة، والمتمثلة أساساً في ترشيد الإنفاق العمومي¹.

أولاً: مرتكزات القانون التنظيمي 130.13 لقانون المالية ودورها في ترشيد الإنفاق العمومي

جاء القانون التنظيمي 130.13 لقانون المالية ليتوج مسار الإصلاحات المباشرة منذ العام 2001، خاصة وأن المقاربة التقليدية للتدبير المالي أثبتت فشلها في مواجهة التحديات الداخلية والخارجية، والاستجابة لمتطلبات التدبير المالي الحديث، فما هي المرتكزات المستند إليها القانون التنظيمي 130.13 لتحسين نجاعة أداء التدبير، وتعزيز المبادئ والقواعد المالية وتحسين شفافية المالية العمومية؟

1- المرتكزات الرئيسية للقانون التنظيمي 130.13 لقانون المالية

عرضت المذكرة التقديمية للقانون التنظيمي المقدمة من قبل وزير الاقتصاد والمالية أمام البرلمان أهم المحاور الاستراتيجية للإصلاح تسيير المالية العمومية كمايلي:

أ- تحسين نجاعة أداء التدبير العمومي وفعالية الإنفاق العمومي

يعتبر تحسين أداء التدبير العمومي ضرورة لتحقيق فعالية المالية العمومية، وهو ما جعل كل الدول تسعى للبحث عن أفضل الأساليب لتجسيد ذلك، تجلّى ذلك في اعتماد الكثير منها على تسيير ميزانيتها بشكل يقترب من القواعد المطبقة في القطاع الخاص واعتماد مؤشرات النتائج كأساس لتحديد الموارد والنفقات، وهنا ركز القانون التنظيمي للمالية على ربط النفقات العمومية بتحقيق النتائج من خلال توجيه النفقات نحو منطقتي النتائج عوض منطقتي الوسائل بهدف تحقيق فعالية ونجاعة السياسات العمومية، وتحسين جودة المرفق العمومي والخدمات المقدمة للمواطن².

من أجل تحقيق فعالية النفقات العمومية وفق منطق النتائج الذي تركز عليه الميزانية فإن تخصيص الاعتمادات سيتم حسب البرامج كإطار لترخيص الموارد وتنفيذ النفقات العمومية، والذي "يشكل مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات التابعة لنفس القطاع الوزاري أو المؤسسة التي تقترن به أهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة، وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المتوخاة، والتي ستخضع للتقييم قصد التحقق من الفعالية والنجاعة والجودة المرتبطة بالإنجازات"³.

¹ طارق اللباخ، إصلاح الميزانية العامة في المغرب، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس-الرباط - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية -سلا-، المغرب، 2015/2014، ص 35.

² عبد الكريم النوحى، مرتكزات إصلاح القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية، المغرب، العدد 134-135، 2017، ص 240.

³ نص المادة 39 فقرة 1 من القانون التنظيمي 130.13 لقانون المالية.

وفي نفس سياق البحث عن فعالية الإنفاق العمومي منح القانون التنظيمي حرية أكبر للمدبرين مقابل إلزامهم بإنجاز الأهداف، وتقديم الحساب حول النتائج، حيث يلزم الأمرون بالصرف بإعداد تقارير نجاعة الأداء التي تمكن من مقارنة الإنجازات مع الأهداف الأولية وتفسير الفوارق، ولتدعيم مبادئ المحاسبة وتقييم المنجزات على ضوء أهداف النجاعة والفعالية ستخضع كل الوزارات مرة كل ثلاث سنوات لعملية افتتاح حول نجاعة أدائها من قبل المفتشية العامة للمالية للوزارات التي تقدم تقاريرها للافتتاحات للبرلمان، كما تلزم كل وزارة بإعداد المشروع الوزاري لنجاعة الأداء، وتقرير وزاري بعدي حول نجاعة الأداء يرفق بمشروع قانون التصفية، تجمع هذه التقارير في تقرير مركبي تعده وزارة المالية و يرفق بمشروع قانون التصفية¹.

ب - تعزيز مبادئ القواعد المالية وتقوية نجاعة الإنفاق العمومي

تشتمل المرتكزات الدستورية للمالية العمومية على مجموعة المبادئ والقواعد ذات القيمة الدستورية المطبقة على مالية الأشخاص والتنظيمات العمومية، وتأتي في قمة الهرم القانوني مما يجعلها ملزمة لكل السلطات العمومية، إضافة إلى المبادئ الدستورية المرتبطة بالميزانية المعروفة مثل: توازن ووحدة وسنوية وشمولية الميزانية، وبمخا عن تحقيق شفافية تحصيل وإنفاق الموارد العامة² أدرج المشرع مبدأ جديدا يرتبط بصدق المعطيات والأرقام المرتبطة بالمالية العمومية³.

كما حرص المشرع على إدراج المبدأ في القانون التنظيمي 130.13 لقانون المالية من أجل تعزيز صحة الفرضيات المحتكم إليها إعداد مشروع قانون المالية، وتأكيد جودة توقعات الموارد والتكاليف مع مراعاة، ووجوب تقديم قوانين مالية تكميلية في حالة حصول تغييرات كبيرة في أولويات الفرضيات قانون المالية⁴.

كما جاء القانون التنظيمي " بتقليص عدد أصناف الحسابات الخصوصية، وعقلنة تدابير وإحداث وتدبير مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة والحسابات الخصوصية للخزينة وكذا تعزيز شفافية تسيير أملاك الدولة، رغم بقاء عدد الحسابات الخصوصية مرتفعا حوالي 50 حسابا في قانون المالية 2016"⁵.

لغرض تحقيق الحكامة المالية وتقوية أدوار الفاعلين السياسيين في المجال المالي، تم إدراج مبدأ التركيز على النتائج بشكل صريح في القانون التنظيمي بغية الوصول لفعالية، و نجاعة السياسيات العمومية، والتحكم في تسيير النفقات العمومية، ومساءلة المسيرين بطريقة فعالة عن الأهداف المرتبطة بتسييرهم¹.

¹ نص المادة 66 من القانون التنظيمي 130.13 لقانون المالية.

² سي محمد بقال، المبادئ الدستورية لمالية العمومية: دراسة على ضوء اجتهادات الدستورية، *المجلة المغربية للتدقيق والتنمية*، المغرب، العدد 43، 2016، ص 17.

³ حسب نص المادة 27 من الدستور المغربي 2011 الناصية على " للمواطنين والمواطنات حق الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارة العمومية والمؤسسات المنتخبة والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام "

⁴ كرس المشرع مبدأ الصديق في القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية في المواد 10، 165.

⁵ مصطفى الكباش، مرجع سبق ذكره، ص 33.

ج- تعزيز دور البرلمان الرقابي في المجال المالي

حمل القانون التنظيمي 130.13 لقانون المالية مجموعة من التدابير الهادفة لتقوية دور البرلمان في مجال التدبير الميزانياتي والمالي العمومي من خلال تحسين جودة المناقشة الميزانياتية، ورقابة النفقات العمومية، وتتبع عملية تنفيذ الميزانية، وتقييم السياسات العمومية.

تم هذا المسعى الهادف لتعزيز دور البرلمان في مناقشة قانون المالية بتمكينه من الحصول على معلومات ذات صدقية، وجودة تسمح له بممارسة دوره الرقابي، بداية من تعزيز التشاور كمرحلة جديدة في مسار إعداد واعتماد مشروع قانون المالية، حيث يعرض الوزير المكلف بالمالية على البرلمان الإطار العام لإعداد مشروع قانون المالية للسنة الموالية، ويقع على الحكومة تقديم أربعة عشر تقريراً مرفقاً بقانون المالية للسنة²، كما تلزم بإرفاق مشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية بعدد من الوثائق والتقارير³.

يسمح القانون من جهة أخرى بإشراك البرلمان منذ المراحل الأولى لإعداد مشروع قانون المالية وتمكينه من معطيات دقيقة تمكنه من لعب دوره الرقابي على السياسات العمومية وظروف تفعيلها⁴.

شكل تعديل الجدول الزمني لإعداد ودراسة والمصادقة على قوانين المالية أحد المستجدات المساهمة في منح البرلمان فرصة أكبر لممارسة مهمته النيابية في المجال المالي، وتجسيد رقابة فعلية للمال العام⁵.

¹تنص المادة الأولى من القانون التنظيمي 130.13 لقانون المالية على "... وتراعى في ذلك الطرفية الاقتصادية والاجتماعية عند إعداد قانون المالية، وكذا أهداف ونتائج البرامج التي حددها القانون ..."

² تشير نص المادة 48 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية إلى أربعة عشر تقريراً ترفق بمشروع قانون المالية للسنة المالية بالأسبقية قبل تاريخ 20 أكتوبر من السنة المالية الجارية على أبعد تقرير هي منها :- 1- مذكرة تقدم لمشروع قانون المالية المتضمنة معطيات حول استثمارات الميزانية العانة وحوال الآثار المالية والاقتصادية للمقتضيات الضريبية والجمركية المقترحة 2- التقرير الاقتصادي والمالي 3- تقرير حول المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية 4- تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة 5- تقرير حول المرافق الدولية المسيرة بصور مستقلة 6- تقرير حول النفقات الجبائية 7- تقرير حول الدين العمومي 8- تقرير حول الميزانية القائمة على النتائج من منظور النوع 9- تقرير الموارد البشرية 10- تقرير حول المقاصد 11 - مذكرة حول النفقات المتعلقة بالتكليف المشتركة 12- تقرير حول العقار العمومي المعبأ للاستثمار 13- مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار 14 - تقرير حول الحسابات المجمع للقطاع العمومي .

³تناولها نص المادة 66 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية وهي: 1- الحساب العام للدولة مدعم بالحصيلة المحاسبية والبيانات المالية الأخرى وبتقييم للالتزامات الخارجة عن الحصيلة المحاسبية 2- ملحق يتعلق بالاعتمادات الإضافية المفتوحة مرفقاً بكل الإثباتات عند الاقتضاء 3 -التقرير السنوي حول نجاعة الأداء المد من طرف الوزارة المكلفة بالمالية. يقوم هذا التقرير بتلخيص وتجميع تقارير نجاعة الأداء المد من طرف القطاعات الوزارية أو المؤسسات 4-تقرير حول الموارد المرصدة للجماعات الترابية 5-تقرير افتتاح نجاعة الأداء.

⁴ مصطفى الكباص، مرجع سبق ذكره، ص 33.

⁵تم إدخال تعديلات على الجدول الزمني على نحو الآتي:

-بالنسبة لقانون المالية للسنة تم إدخال مرحلة جديدة للتشاور وإطلاع البرلمان على تطور الاقتصاد وحالة تقدم تنفيذ قانون المالية السنة الجارية إلى غاية 30 جوان من نفس السنة حسب نص المادة 47 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 لقانون المالية.

-أدخل تعديل على آجال دراسة والمصادقة على قانون المالية للسنة للتوافق مع مقتضيات الدستورية لتصبح 52 يوماً حسب نص المادة 49 فقرة 1 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 لقانون المالية.

كما حمل القانون التنظيمي للمالية مراجعة لطريقة التصويت على قانون المالية بتسهيل إجراءات التصويت، وتبسيط قراءة الميزانية، وإدراج التصويت في إطار المقاربة العامة المبنية على فعالية، ونجاعة النفقات العمومية لغرض تسليط الضوء على الجهود المبذول من طرف كل وزارة على حدة، وكل مسؤول برنامج على حدة وتقييم النتائج المتحصل عليها¹، ومقارنتها بالأهداف المسطرة².

وللتوافق مع المقتضيات الدستورية عمل القانون التنظيمي للمالية المتعلقة على توضيح حق التعديل البرلماني بإلزام الحكومة بتعليل الأسباب وراء رفض المقترحات والتعديلات البرلمانية³.

2- المبادئ الأساسية لترشيد الإنفاق العمومي في ظل المقاربة الميزانية الجديدة

بعد أن أثبتت المقاربة التقليدية للتدبير المالي فشلها في مواجهة التحديات الداخلية والخارجية، والاستجابة لمتطلبات التسيير المالي الحديث تم تبني المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية التي جاء بها القانون التنظيمي 130.13 لقانون المالية بعد سلسلة من الإصلاحات المباشرة منذ العام 2001، تهدف هذه المقاربة لتحسين تدبير ومراقبة المال العام، وترتكز على مبدأ ترشيد الإنفاق العمومي.

يتم تجسيد ذلك بالانتقال من منهجية تقليدية: قائمة على منطق الوسائل وعلى الاهتمام بالشرعية القانونية، والإجراءات الهادفة لصرف النفقات العامة في حدود الوسائل المتاحة، واستنفاذها دون وجود هدف محدد مع احترام الأشكال القانونية لذلك، ورقابتها في ظل مطابقة واحترام القوانين واللوائح ذات الصلة.

إلى منهجية تسييرية: تهتم بالنتائج، ومؤشرات الأداء والتسيير المالي، يتم تخصيص الاعتمادات وفق برامج كإطار لتنفيذ الموارد والنفقات العمومية، يتمتع المسيرين فيها حرية تقابلها مسؤولية بوجوب تبرير كل وجه من أوجه الإنفاق العمومي استنادا لحجم النتائج المحققة قياسا إلى الأهداف المسطرة سلفا وتقييمها تبعا لذلك، أين يتم الاعتماد على المبادئ الآتية لتحقيق ذلك:

أ- مبدأ شمولية الاعتمادات

يعتبر مبدأ شمولية الاعتمادات في الميزانية أداة مهمة تعطي ديناميكية لتحديث تدبير المالية العمومية وتكريس اللامركزية، وهي آلية من شأنها اعتماد مقاربة أفقية فعلية لتسيير النفقات العمومية تسمح بتفويض سلطة تدبير الاعتمادات الموضوعة تحت تصرف هذه المصالح للمسؤول عنها طلبا لالتزام صريح ومتفق عليه مع إدارتها المركزية¹.

-قانون التصفية طبقا لفصل 76 من الدستور يتم إيداعه لدى مجلس مكتب النواب من طرف الحكومة سنويا في أجل أقصاه نهاية الربع الأول من السنة الثانية التي تلي تنفيذه حسب نص المادة 65 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13

-قانون السنة المعدل تم تقليص الجدول الزمني المخصص لدراسته والتصويت عليه إلى 15 يوما مراعاة للطابع الاستعجالي حسب نص المادة 51 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 لقانون المالية

¹ عبد الكريم النوحى، مرجع سابق، ص 247.

² حسب نص المادة 5 من القانون التنظيمي 130.13 لقانون المالية.

³ حسب نص المادة 56 من القانون التنظيمي 130.13 لقانون المالية.

شُرِعَ في تطبيق مبدأ شمولية الاعتمادات منذ سنة 2002 فيما يخص الميزانية العامة للدولة، وتم تعميم تطبيقه تدريجياً ليشمل كل الوزارات والإدارات دون استثناء، بالنظر لانعكاساته الإيجابية على التسيير المالي بين المصالح اللامركزية واللامركزية التابعة وإضفاء الفعالية على أدائها، يتيح المبدأ مرونة وحرية للآمرين بالصرف والمساعدين لهم في تحويل الاعتمادات المتوفرة وربط المسؤولية بالحاسبة، والتي أصبحت بمثابة مقتضى دستوري، "إذ حولهم إمكانية إعادة توزيع الاعتمادات على مستوى نفس البرنامج وبين المشاريع بنفس الجهة دون الحصول على ترخيص من طرف الوزارة المكلفة، كما مكنهم من إعادة توزيع الاعتمادات بين جهات نفس البرنامج بعد الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالمالية، وأتاح لهم أيضاً إعادة التوزيع بين البرامج بعد الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالمالية في حدود سقف معين"².

نتج عن إتاحة إمكانيات ترحيل الاعتمادات تحقيق مستوى من النجاح والفعالية في تدبير النفقات العمومية لارتباطها بحرية تصرف تضبطها المسؤولية وتحكمها النتائج المحققة فعلياً، ويرتبط في نفس السياق بهذه المقاربة القائمة على التدبير المتمحور حول النتائج التنصيص على آلية التعاقد والشراكة.

ب- التعاقد والشركة

عرفت العقود الثلاثة الأخيرة انتشاراً واسعاً لآلية التعاقد، بفعل تبنيها في معظم الدول المتقدمة، وأدى هذا لسرعة انتقالها للدول السائرة في طريق النمو، وذلك بالنظر لأهميته في مجال التدبير المالي.

ب-1- تعزيز العلاقات التعاقدية بين الإدارات المركزية والإدارة غير المركزية

في هذا السياق الدولي الداعم للآلية التعاقد قام المغرب بتعزيز العلاقات التعاقدية بين الإدارات المركزية وغير المركزية، وذلك بهدف تعميق عملية اللاتمركز الإداري عبر إدخال ميكانيزمات تديرية تركز على تحسين الأداء والنتائج، يقوم هذا الأسلوب على مجموعة من القواعد والإجراءات الهادفة لتحديد المسؤوليات المتبادلة بين الإدارة المركزية صاحبة سلطة القرار في تسيير الوزارات، وبين المصالح اللامركزية المستفيدة من تفويض للسلطة بهدف تحقيق مجموعة من الأهداف المحددة مسبقاً بتوافق بين الطرفين في إطار برنامج يمتد إلى ثلاث سنوات.³

وعليه ستمكن عملية التعاقد عبر إعادة توزيع الاختصاصات بتنسيق وتوافق على مستوى تحت دولي من جعل المسؤولين المحليين أكثر وعياً بالمسؤولية بإدماجهم داخل مسلسل التدبير الميزانياتي بشكل مباشر وعلى جميع المستويات،

¹ نجيب جيري، إصلاح التدبير المالي بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، العدد 104، ماي 2012، ص 174.

² عبد الكريم النوحى، مرجع سبق ذكره، ص 241.

³ رشيد قاعدة، المقاربة الموازناتية الجديدة: الأهداف والصعوبات دراسة مقدمة لليوم الدراسي المعنون: النظام الاقتصادي الجديد في المغرب الشروط والمرافقة، بجامعة مولاي اسماعيل مكناس، المغرب، 15 مارس 2019، ص 7، 8.

ومن شأن الالتزامات المتبادلة أن تبرز الأهداف، ومؤسسات نجاعة أداء الإدارة اللامركزية، وتجعلها تعمل نحو تحقيق أفضل النتائج بداعي مسؤوليتها المباشرة عن التسيير ومشاركتها في عملية اتخاذ قراراته¹.

ب-2- إشراك المجتمع المدني في تسيير الميزانية

تتميز المقاربة الجديدة لتسيير الميزانية بالارتكاز على قاعدة الشراكة بين الدولة ومختلف الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين، فالشراكة تتجسد من خلال العلاقات الجيدة مع مختلف الفاعلين إلى جانب الدولة في إنجاز مشاريع التنمية ضمن شراكة تراعي مبادئ الحكامة.

ترتكز المقاربة التشاركية على إشراك المجتمع المدني في عملية تسيير الميزانية خاصة فيما يتعلق بالتشريعات والقرارات المرتبطة بالسياسات العامة.²

لقد أصبح المجتمع المدني شريكا أساسيا في تخطيط وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية، وتعبير عن ذلك ميزانية الدولة على عدة مستويات وعبر مراحل دورة الميزانية من خلال:
- تقديم المقترحات ومساءلة الفاعلين العموميين.

- مد عملية صنع القرار في شأن الميزانية بمعلومات مفيدة بالنظر لعلاقة المجتمع المدني وثيقة الصلة بالمواطنين ومجموعات الضغط والتعبير عن الأولويات الحقيقية للمجتمع، وتتبع عمليات الإنفاق وتحليل مفاعيل المشاريع.

- المساهمة في إصلاح القوانين من خلال الجمعيات الناشطة في المجال.

- ازدياد دور المجتمع لاسيما بالنسبة لبعض القطاعات المهيكلة والمنظمة في شكل جمعيات وروابط مهنية، والتي تلعب دورا بصفقتها جمعيات متخصصة في مجال إعداد قوانين المالية والتأثير في السياسة المالية العمومية³.

ج- البرمجة المتعددة السنوات

ينص القانون التنظيمي لقانون المالية على مفهوم البرمجة المتعددة السنوات، فأصبحت كل القطاعات الحكومية ملزمة بإعداد برمجة ميزانية على مدى ثلاث سنوات يتم تحيينها سنويا، وذلك على أساس استراتيجية تأخذ بعين الاعتبار التكاليف المرتبطة بالموارد البشرية والتسيير والاستثمار، وإعادة هيكلة تدبير الميزانية من أجل توجيهها نحو بلوغ نتائج قابلة للقياس، وتستجيب لأهداف محددة سلفا، وترتبط الاعتمادات المالية مع تعزيز الشفافية وتبسيط مقروئية قانون المالية⁴.

تناول القانون التنظيمي 130.13 لقانون المالية البرمجة المتعددة السنوات في المواد 3 و 5 و 47 و 48 في الفقرة الأخيرة، وتسمح البرمجة المتعددة السنوات من توضيح الرؤية الاستراتيجية للحكومة على المدى المتوسط وتمكن من تحديد

¹ نجيب جيري، مرجع سبق ذكره، ص 181.

² رشيد قاعدة، مرجع سبق ذكره، ص 9.

³ نفس المرجع، ص 10.

⁴ عثمان مودن، فاطمة الحمدان بجير، مرجع سابق، ص 11.

أولويات السياسة العمومية، والسهر على انسجامها وضمان استدامتها، كما تتيح إمكانيات لتحسين ظروف إعداد قانون المالية، إضافة إلى أنها تقدم منظور أفضل للمسيرين لتسيير برامجهم عبر تمكينهم من آليات تتبع نجاعة النفقات العمومية. في المغرب يتم إشراك المواطنين في وضع برنامج عمل الجماعة (المخطط الجماعي للتنمية سابقا) بالتنسيق على عدة مبادئ تتعلق بالديمقراطية التشاركية والحكامة الجيدة، حيث يدعو دستور 2011 السلطات العمومية لاسيما الجماعات الترابية إلى تطوير وإعداد مناهج تشاركية في تدبير الشأن العام¹.

ثانيا: صعوبات تطبيق مقتضيات الحكامة المالية في ظل القانون 130.13

لقد جاء القانون التنظيمي رقم 130.13 ليضع مقاربة ميزانية جديدة تحكمها فلسفة مختلفة يراد لها أن تكون بين التقليدية والعقلنة من جهة، والانفتاح والتحديث من جهة، وتوسيع الاختصاصات ورفض القيود التي يفرضها جمود المساطر، وتعلوها في مجال تدبير الميزانية العامة للدولة من جهة أخرى²، حيث كان لها دور حاسم في تكريس العديد من المبادئ والقواعد الدستورية ذات العلاقة بتجسيد المقاربة في التسيير المالي العام كربط المسؤولية بالمحاسبة، إضافة إلى توسيع صلاحيات البرلمان في مجال الرقابة على المال العام، لكنها واجهت عدة إكراهات وصعوبات تحول دون تحقيق الأهداف المعلنة، والمتمثلة أساسا في ترشيد الإنفاق العمومي³، تتجلى أهم معوقات اعتماد مقاربة تشاركية تجسد الحكامة المالية، وتساهم في تحقيق رشادة الإنفاق العمومي في المغرب فيما يلي:

1- استمرار هيمنة السلطة التنفيذية على التشريع المالي

كرس القانون التنظيمي الجديد البعد التحكيمي للسلطة التنفيذية في مجمل مراحل مشروع قانون المالية والميزانية، وهذا الموقف ينظمه النص الدستوري خصوصا الفصل 75 منه، الأمر الذي يعد ترسيخا لاحتكار التشريع المالي من قبل السلطة التنفيذية بطريقة تتنافى مع المقاربة التشاركية لصناعة القرار المالي، التي يهدف القانون ذاته لتجسيدها بالسماح بمشاركة باقي الفاعلين في ظل مقاربة تشاركية موسعة⁴، وإن كان القانون التنظيمي ركز على مرحلة المناقشة لتعزيز الدور الرقابي للبرلمان عبر إغناء المعلومات المقدمة إليه من طرف الحكومة وعمل على تأطير حق التعديل البرلماني للتخفيف

¹ نص المادة 139 من دستور 2011، ونص المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 113-14 المتعلق بالجماعات، وكذا المواد 3، 83 من ذات القانون، ولا تمس الميزانية التشاركية مجموع ميزانية الجماعة بل تتعلق فقط بنسبة من ميزانية التجهيز (أو ميزانية الاستثمار). تحليلا ومسحا شاملا لتقييم مدى إتاحة الحكومات المركزية الفرصة للمواطنين للمشاركة في مراحل إعداد الميزانية وتوفير المعلومات ذات الصلة بها لهم، في هذا الصدد يعتبر هذا المؤشر التقييمي الوحيد المستقل والمنظم والمقارن لشفافية الميزانية والمشاركة في مختلف أرجاء العام على مدى العقود الأخيرة، يأتي هذا المسح كاستجابة لطلب المجتمع المدني والقطاع الخاص والمؤسسات المالية الدولية الداعية إلى إنتاج مسح للميزانية العامة للدولة بحيث يقدم صور واقعية عن وضعية تسيير المالية العامة في الدول المعنية. أنظر في هذا الموقع الرسمي للمبادرة: <https://www.internationalbudget.org> تاريخ الاطلاع: 25/06/2019.

² رشيد قاعدة، مرجع سبق ذكره، ص 15.

³ طارق اللباخ، مرجع سبق ذكره، ص 35.

⁴ جميلة دليمي، إصلاح القانون التنظيمي للمالية مدخل لترسيخ الحكامة الجيدة، منشورات مجلة الحقوق - سلسلة الأعداد الخاصة، العدد 6، 2013، ص 117 وما يليها.

من حدة التطبيق الواسع لحق الحكومة في رفض تعديلات البرلمانين في المجال المالي¹. فقد البرلمانين في العالم كما في المغرب لحد كبير صلاحية إحداث أي تعديل جوهري وعميق على مشروع قانون المالية، وهي الحقيقة المؤكدة أفول السلطة المالية للبرلمان التي يسعى القانون التنظيمي^{130.13} لقانون المالية لتقويتها وتعزيزها²، لكنه لم يتضمن التنصيص على الضمانات الفعلية الممكنة لنقل تصور ممثلي المعارضة في محتوى مشروع قانون المالية، وكذا هيئات المجتمع المدني والفعاليات الأخرى من قبيل المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، بنك المغرب، المندوبية السامية للتخطيط، الاتحاد العام لمقاومات المغرب التي من شأنها المساهمة في تجسيد حماية فعالة للمال العام³.

2- صعوبة تنزيل منطق التسيير المتمحور حول النتائج أو الأهداف

يعتبر بناء مشروع إصلاح القانون التنظيمي للمالية لهيكله الميزانية على أساس البرامج نابعا من محاولة لمواكبة ومسايرة الطرق الحديثة لتسيير المالية العمومية، التي تسعى المؤسسات المالية الدولية للتسويق لها أو فرضها عبر مساعدات التنمية، في هذا يعد المغرب واحد من البلدان المتنبية لهذا النهج محاولة تكريسه من خلال القانون التنظيمي رقم 130.13، غير أنه من الناحية العملية يواجه عدة صعوبات "ترتبط بتحديد الأهداف بالنسبة لجميع الأجهزة الإدارية والقطاعية الحكومية بشكل واضح نظرا لكون الأهداف أو البرامج غالبا ما تكون سطحية وتتصف بالغموض والعمومية، مع استعصاء قياس نتائج بعض البرامج أو المشاريع المرتبطة باعتبارها سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية سواء كانت موجهة للقطاع العام أو الخاص (صندوق المقاصة، الحوار الاجتماعي، كتلة الأجور، نظم التقاعد، محاربة الفساد والفسق والهشاشة... إلخ)"⁴. كما تعتبر كثافة مكونات مشروع قانون المالية السنوي وقصر فترة مناقشته، وتناقض المعطيات بين المؤسسات المقدمة للأرقام، وغياب قانون التصفية ضمن تقديم مشروع المالية من الصعوبات المعيقة لتحقيق مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج وتجسيد مبدأ الصدق الميزانياتي⁵.

3- غياب الدور الفعال للمجتمع المدني والقطاع الخاص في المجال المالي

تركز المقاربة التشاركية في تسيير الميزانية تركز على دور المجتمع المدني في إعدادها خاصة فيما يتعلق بالتشريعات المرتبطة بالسياسيات العمومية⁶، ورغم المكانة المكرسة في الدستور المغربي لسنة 2011 للمجتمع المدني كشريك أساسي للدولة في تنفيذ وتقييم السياسيات العمومية من خلال تخصيص وزارة تهتم وتنسق معه في تسيير الشأن العام، وتقييم العمل

¹ براهيم كومغار، مرجع سبق ذكره، ص 46.

² يضاف إليها حالة الغياب المتعمد عن الحضور لجلسات مناقشة مشاريع قوانين المالية التي أصبحت ظاهرة تبقى مسألة تراجع دور المؤسسة التشريعية أمرا مطروحا ومشروعا رغم محاولات تلميع صورتها التي تحتاج لمقاربة أكثر عمقا وشمولية لاستعادة ثقة المواطن في العملية السياسية وشرعية التمثيل والديمقراطية برمتها، أنظر في هذا دراسة لـ: عبد الرحمان حداد، في مسألة الحكامة البرلمانية: حضور التشريع وغياب المشرع " قانون المالية أمموزجا"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 14، 2015، ص 43-54.

³ يوسف الزوجال، مرجع سبق ذكره، ص 56 وما يليها.

⁴ نفس المرجع، ص 64.

⁵ طارق اللباخ، مرجع سبق ذكره، ص 283.

⁶ رشيد قاعدة، مرجع سبق ذكره، ص 9 وما يليها.

العمومي وهي الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني¹، إلا أن الممارسات أبانت عن قصور واضح لتدخله في المجال المالي خلال مختلف مراحل دورة الميزانية لغياب القنوات الكفيلة بتجسيد هذا التوجه نحو تكريس المقاربة التشاركية لتسيير المالية العمومية.

فوجود مجتمع مدني حي وحيوي وحقيقي "من شأنه أن يخلق رأيا عاما هو بمثابة رقيب قوي على تصرفات الحاكمين والقائمين على الإدارة الحكومية، ليس فقط بالنقد والاحتجاج، ولكن من خلال المشاركة والتحسيس والتوعية وتشكيل قوة اقتراح"².

4- قصور آليات الرقابة رغم تنوعها وتعدد أجهزتها.

رغم المكانة المكرسة دستوريا وقانونيا وتنظيميا للرقابة بالنظر لأهميتها في تحقيق نجاعة أداء التسيير المالي العمومي عبر حملة من الإصلاحات الدستورية والمؤسسية، وارتباطها بتنامي مطلب إرساء قواعد ومبادئ الحكامة المالية في مجال تسيير الإنفاق العمومي اعتبارا لشح الموارد، لكنها مع ذلك تشكل أحد أوجه القصور المساهمة في هدر المال العام، وقلة الفعالية خصوصا عند مناقشة وإقرار مشروع قانون المالية والميزانية لعدة اعتبارات:³

- غياب التنسيق القانوني والفعلي بين مكونات البرلمان فيما يتعلق بموافقتها (أي بين الأغلبية والمعارضة ومجلسي النواب والمستشارين).

- استمرار الغيابات داخل قبة البرلمان رغم إقرار الإجراءات الردعية في هذا الباب³

- "تحكم الجهاز التنفيذي في مصادر المعرفة المالية والمحاسبية (الإحصائيات، عناصر الإثبات، الملفات، الفرضيات...) مما يقيي الرقابة البرلمانية حيصة الشكليات دون إمكانية النفاذ إلى جوهر وعمق الأشياء وفي المقابل إمساك الإدارة بسلطة مقنعة وحاسمة في العديد من الأمور.

- عدم توفر الفرق البرلمانية على الموارد البشرية المتخصصة والوسائل التقنية اللازمة لإجراء التحقيقات، والتحريرات للوصول إلى المعلومات التي يتطلبها تدقيق الحسابات، والتحقق من مدى احترام الإجراءات المسطرية الخاصة بتدبير المال العام.

-التقديم المتأخر لمشاريع قوانين التصفية"⁴.

تعتبر الإمكانيات المتاحة لتجسيد فعالية الرقابة على المالية العمومية والإنفاق العمومي محدودة جدا لأن الشروط المتحكمة في تطور المؤسسات الدستورية المغربية، والتوازن القائم بينها مقترنة بالتعقيد الذي يطبع الميدان المالي، وتنزع إلى إضعاف السلطة المالية للبرلمان تشريعا ورقابة وتحويلها إلى سلطة رمزية فقط، كما يشكل الطابع التقني المعقد لمضامين

¹ محمد سكلي، مرجع سبق ذكره، ص 341

² رشيد قاعدة، مرجع سبق ذكره، ص 22.

³ يوسف الزوجال، مرجع سبق ذكره، ص 76.

⁴ منصور عسو، قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، أكتوبر 2017، ص 147.

قوانين المالية وخاصة الجبائية وضخامة وثائقها وأرقامها عاملا يساهم في إضعاف آلية الرقابة والسلطة المالية لممثلي الشعب وباقي الفواعل في المجال المالي¹.

أسهم تبني القانون التنظيمي 130.13 في تكريس وضعية جديدة لتسيير المالية العمومية تتوجه نحو تتبع الأداء قياسا على الثالوث المعروف أي: النجاحة الفعالية والاقتصاد دون أن يعني ذلك زوال رقابة المشروعية التي تظل ذات أهمية في الحرص على احترام القواعد المالية والمحاسبية، لكن مع كل هذا يشير "نجيب جيري" إلى أن واقع الرقابة المالية بالمغرب يوجد في وضعيتين متباعدتين حتى لا نقول متناقضتين تتضح من حرص المشرع الدستوري على وجود رقابة قوية صارمة، وتدعيم شروط الحكامة المالية مما يعرقل سير العمل الإداري، ومن جهة أخرى في عدم وجود رقابة بالقدر الكافي إذا ما تم النظر إليها من زاوية الاحتلاسات المرتكبة وتفشي الرشوة واقتصاد الرعب ومشاكل هيكلية في تدبير المالية العمومية، وأزمة في التمويل العمومي، وعجز في الميزانية العامة واختلالات كبرى في تدبير الإدارات العمومية للشأن العام... مما يشكل عائقا لفهم هذه المفارقة بين وجود نصوص قانونية متطورة ومنظومة رقابية متكاملة واستفحال ظاهرة الفساد بكل أشكاله... فأشكالية المغرب اليوم هي إشكالية المساءلة².

4. خاتمة:

يشكل القانون التنظيمي 130.13 لقانون المالية تحولا مهما في مسار تسيير المالية العمومية بالمغرب يهدف لتحقيق فعالية الإنفاق العمومي بالنظر لشح الموارد المالية وعجز الميزانية، ورغم ما تم تحقيقه من شفافية وتوسيع لدائرة المشاركة لصالح البرلمان خاصة في مرحلة مناقشة مشروع قانون المالية للسنة وقانون التصفية، إلا أن الممارسات أثبتت أن المدخل القانوني لتجسيد حكامه الإنفاق العمومي في المغرب لم يستجب لمقتضيات الحكامة المالية كما تقدمها المؤسسات المالية الدولية بالرغم من المسار الطويل الذي استغرقه الإصلاح بداية من سنة 2001، مما جعله نصا مكرسا لمقتضيات سابقه وجامعا لبعض مراسيمهما ومناشيرها، الأمر الذي أفرغه من محتواه المتمثل في القدرة على تقوية حجم الموارد العمومية وترشيد الإنفاق العمومي.

وعليه تستدعي الضرورة إصلاح باقي القوانين المكملة المؤطرة للمجال المالي والميزانياتي مثل إعادة النظر في المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، وتحديث قوانين المحاسبة العمومية، وكذا تعزيز الدور الرقابي للبرلمان على المال العام عبر تفعيل الرقابة السياسية، وتوضيح حق التعديل البرلماني وتقوية آلية الرقابة اللاحقة خاصة قانون التصفية.

نجاح المدخل القانوني لتجسيد حكامه الإنفاق العمومي في المغرب مرهون بوجود رؤية استراتيجية وتشاركية للحكامه ينخرط فيها الجميع تقوم على حكومة فعالة، وبرلمان قوي ومقيم يمثل المجتمع تمثيلا حقيقيا، ومجتمع مدني فعال يساهم في تجسيد الخيارات المجتمعية، كل هذا يدعو لطرح السؤال حول مدى نجاح التجربة المغربية في استيعاب مضامين حكامه

¹ تتكون وثيقة مشروع قانون المالية المغربي من حوالي 800 صفحة، أنظر في هذا المرجع نفسه، ص 147 وما يليها.

² نجيب جيري، نظام الرقابة المالية: سؤال الوظيفة ورهان البحث عن الحكامة المالية المفقودة، دار نشر المعرفة، مطبعة المعارف الجديدة، المغرب، طبعة 2007، ص 127.

المالية العمومية كما تدعو إليها المنظمات المالية الدولية، وقدرتها على إحداث قطيعة بالانتقال بين ثقافة الحكومة إلى ثقافة الحكامة الشاملة؟

5. قائمة المراجع:

الكتب:

1. محمد حركات، الاقتصاد السياسي والحكامه الشاملة، مطبعة المعارف الجديدة، 2010، الرباط.
2. منصور عسو، قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، أكتوبر 2017، ص 147.
3. نجيب جيري، نظام الرقابة المالية: سؤال الوظيفة ورهان البحث عن الحكامة المالية المفقودة، دار نشر المعرفة، مطبعة المعارف الجديدة، المغرب، طبعة 2007.

الرسائل:

1. طارق اللباخ، إصلاح الميزانية العامة في المغرب، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس - الرباط - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - سلا-، المغرب، 2015/2014.
2. فريزة اشهباز، آليات تدبير القانون المالي ومتطلبات التنمية، أطروحة دكتوراه في القانون العامة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة محمد الخامس بالرباط، 2010/2009، المغرب.
3. محمد سكل، التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية العامة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، المغرب، 2013/2012.

المقالات والمدخلات:

1. براهيم كومغار، الصلاحيات المالية للبرلمان من خلال مستجدات القانون التنظيمي للمالية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، المشرف حركات محمد، المغرب، العدد 41، 2015.
2. جميلة دليمي، إصلاح القانون التنظيمي للمالية مدخل لترسيخ الحكامة الجيدة، منشورات مجلة الحقوق - سلسلة الأعداد الخاصة، العدد 6، 2013.
3. رشيد قاعدة، المقاربة الموازناتية الجديدة: الأهداف والصعوبات دراسة مقدمة لليوم الدراسي المعنون: النظام الاقتصادي الجديد في المغرب الشروط والمرافقة، بجامعة مولاي اسماعيل مكناس، المغرب، 15 مارس 2019.
4. سي محمد بقال، المبادئ الدستورية لمالية العمومية: دراسة على ضوء اجتهادات الدستورية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، المغرب، العدد 43، 2016.
5. عادل الخصاصي، واقع التنافسية التشريعية بين الأنظمة القانونية الوطنية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، المغرب، عدد 29، 2010.
6. عبد الرحمان حداد، في مساءلة الحكامة البرلمانية: حضور التشريع وغياب المشرع " قانون المالية أمودجا "، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 14، 2015.

7. عبد الغني باومو، التدبير العمومي المغربي بين إكراهات ارتفاع التكلفة وضعف المراقبة، مجلة الأبحاث في القانون والاقتصاد والتدبير، جامعة مولاي إسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، المغرب، العدد 3، 2017.
8. عبد القادر براءة، التوازن المالي وطغيان سياسة الأمر الواقع: قراءة منهجية ملف وزارة المالية والخصوصية حول " موازنة الدولة، المجلة المغربية للتنمية والتدقيق، المغرب، العدد 21، 2005.
9. عبد الكريم النوحى، مرتكزات إصلاح القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية، المغرب، العدد 134-135، 2017.
10. عثمان مودن، فاطمة الحمدان بحير، التدبير المالي العمومي بالمغرب ومتطلبات نجاعة الأداء، دراسة مقدمة لليوم الدراسي المعنون: النظام الاقتصادي الجديد في المغرب الشروط والمرافقة، بجامعة مولاي إسماعيل مكناس، المغرب، 15 مارس 2019.
11. محمد حركات، كيف تستطيع الحكامة المالية الجيدة إبطال الفساد، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، المغرب، العدد 06، 2005.
12. المرصد التشريعي (هيئة التحرير)، مذكرة تقديمية لمشروع إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية، مجلة العلوم القانونية، سلسلة فقه القضاء المالي، المغرب، العدد 01، 2014.
13. مصطفى الكباص، نحو تدبير جديد للمالية العمومية: على ضوء قانون 130.13 المتعلق بالقانون التنظيمي لقانون المالية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، المغرب، العدد 43، 2016.
14. المنتصر السويبي، رهان النجاعة في تدبير المالية العمومية في المغرب: قراءة في فلسفة القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13، مجلة البحثية للعلوم الإنسانية والاجتماعية، المغرب، العدد 5، 2016.
15. ناريمان رقوب، معالجة العجز الموازي في الجزائر بين متطلبات حوكمة الإنفاق العام وضرورة استدامة مصادر التمويل، مجلة معارف، جامعة اكلي محمد أولحاج البويرة، العدد 22، 2017.
16. نجيب جيري، إصلاح التدبير المالي بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، العدد 104، ماي 2012.
17. يوسف الزوجال، قراءة نقدية في حاور مشروع إصلاح القانون التنظيمي للمالية بالمغرب على ضوء المستجدات التشريعية، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة الأعداد الخاصة، العدد 06، 2013.

القوانين:

- وزارة الاقتصاد والمالية، تقرير حول مشروع إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية، اليوم الدراسي بمجلس النواب، 12 جويلية 2012، منشورات مجلة الحقوق، المغرب، سلسلة الأعداد الخاصة، العدد 06، 2013.
- ظهير شريف رقم 1-1191-الصادر في 29 جويلية 2001، ج ر ع 5964 مكرر، الصادرة 30 جويلية 2011.
- القانون التنظيمي رقم 7.98 لقانون المالية، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم، 1.98.138، الصادر في 26 نوفمبر 1998، ج ر ع 646.44 بتاريخ 3/12/1998.

- القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية الصادر بتنفيذه ظهير شريف 1.15.62 بتاريخ 2 جوان 2015، ج ر ع 3670، بتاريخ 18 جوان 2015 المطبق بداية من سنة 2015.
- القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 7.98، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم، 1.98.138، الصادر في 26 نوفمبر 1998، ج ر ع عدد 646.44 بتاريخ 1998/12/3