

حكمة الأداء المالي للدولة ورهان تفعيل المقتضيات الدستورية

أ.د/ عبد القادر لشقر- فهد فيلاي (باحث دكتوراه)

الكلية متعددة التخصصات تازة

جامعة سيدي محمد بن عبد الله- فاس

abdou.lachkar@gmail.com

ملخص:

تهدف هذه الدراسة من جهة إلى رصد مؤشرات الحكامة المالية الجيدة، وفق دستور 2011، ومن جهة أخرى، تروم رصد الإصلاحات المعتمدة في هذا الصدد، من خلال القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 الذي يشكل لبنة أساسية في مسار تفعيل المقتضيات الدستورية وتثبيت قيم ومبادئ الشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة. إن حكمة الأداء المالي للدولة وكذا الآليات المخصصة له قد أضحت يشكل مقياسا لدرجة تقدم أو تخلف أية دولة، ومدى مصداقيتها تجاه مجتمعها المحلي أو الدولي، ووسيلة أساسية من أجل الرفع من معدلات التنمية، وبالتالي الحفاظ على استمرارية الدولة واستقرارها، وهو ما أشار إليه المفكر الفرنسي François-Perrare حينما اعتبر " أنه من الضروري إحداث تغيير بنيوي في الأفكار والتصرفات سواء كان الهدف هو تحقيق النمو أو التنمية، بحيث إن المالية العامة باستطاعتها أن تلعب دورا أساسيا وفعالا في الخروج من التخلف، خصوصا بعدما أصبحت للمالية العامة علاقات متشابكة تربطها بسائر العلوم الاقتصادية والقانونية والاجتماعية..."، علما بأن العقلية والسلوكيات لا تتطور بنفس إيقاع تطور النصوص والمؤسسات، لهذا يغدو من الضروري، كما هو الشأن في أي عملية للتغيير، انخراط مجموع الفاعلين واستيعابهم الجيد للإصلاح وتملكهم مبادئه وأهدافه وإدراكهم لتداعياته، هذا الانخراط يشكل تحديا كبيرا، وعاملا أساسيا في إنجاح كافة مراحل التفعيل التدريجي الذي سيستغرق خمس سنوات، انطلاقا من فاتح يناير 2016، سنة دخول القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 حيز التنفيذ، وإلى غاية سنة 2020.



الكلمات المفتاحية: الحكامة المالية الجيدة؛ تدبير الموارد العمومية؛ دستور 2011؛ القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13.

Abstract

The aim of this study is two-fold: to identify indicators of good financial governance under the 2011 Constitution and to identify the reforms adopted in this respect, in particular the Organic Law of the Finance Law No. 130-13, which constitutes a fundamental component in the process of implementing the constitutional provisions and strengthening the values and principles of transparency and the correlation between the responsibility and the rendering of accounts

Indeed, the governance of the state's financial performance, as well as the mechanisms allocated to it, has become an indispensable tool for assessing the degree of development or backwardness of any country and of its credibility towards its local or international community, and a fundamental means for accelerating development processes and, consequently, guaranteeing the sustainability and stability of the state. In this regard, the French thinker, Professor François-Perrare noted that "it is necessary to make a structural change in ideas and behaviors, whether for the purpose of achieving growth or development, because public finances can play an essential and effective role in getting rid of underdevelopment, especially that public finances have become intertwined with other economic, legal and social sciences..". Bearing in mind that the mentalities and behaviors do not develop with the same pace of development as that of texts and institutions, it is essential, as in any process of change, to ensure the involvement of all the actors including their good understanding of reform, their adoption of its principles and objectives, as well as their awareness of its possible impacts. This engagement constitutes a major challenge and a basic factor for the success of all the stages of gradual implementation, which will be spread over five years, starting from January 1, 2016, the date of entry into force of the LOF n ° 130-13, until the year 2020.

Keywords:

Good financial governance, public resources management, the 2011 Constitution, the organic law relating to the law of finance n°130-13.



مقدمة:

مع بداية الألفية الثالثة تزايد الاهتمام تدريجيا بالمالية العمومية وذلك للقيمة الحيوية للمال العام ومدى تأثيره المباشر على فاعلية الدولة وفعاليتها في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، مما استدعى تعبئة كل أدوات العمل الحكومي لأجل تدبير ناجع للموارد العمومية، سواء من حيث ترشيد الإنفاق العمومي، أو من حيث الحفاظ على التوازنات الماكرواقتصادية.

ومن الطبيعي أن لا يكون المغرب بعيدا عن محيطه الإقليمي والدولي، لذلك نجده منذ سنين عديدة قد بادر إلى مواكبة معظم المتغيرات التي يعرفها المشهد المالي الدولي، وذلك عبر تبني تلك المستجدات وإدماجها في المنظومة القانونية والتشريعية، أخذا بعين الاعتبار خصوصيات النظام الاقتصادي والمالي الوطني.

وجدير بالذكر، أن أبرز ما يميز الحقل المالي لبلادنا هو تلك العلاقة الجدلية بين المراجعات الدستورية التي شهدتها المغرب وتعديل القوانين التنظيمية للمالية، منذ صدور أول دستور مالي للمغرب سنة 1963، بحيث نلاحظ أن السلطات المختصة تتكبد بعد صدور كل دستور جديد على مراجعة القانون التنظيمي للمالية، وذلك حرصا منها على مواكبة المستجدات التي تشهدتها الساحة المالية من جهة، ومساهمة في استكمال الصرح الدستوري من جهة أخرى.

وفي هذا السياق، شكلت المقتضيات الجديدة الواردة في دستور 2011 أرضية خصبة لمراجعة المنظومة القانونية المؤطرة للمالية العمومية، لكونها ركزت على مجموعة مبادئ وأهداف للتدبير العمومي، وفي مقدمتها الحكامة الجيدة التي أضحت جوهر التدبير المالي العمومي الحديث. من جهة أخرى، فقد تم تدعيم هذا التوجه بمراجعة ترسانة القوانين التنظيمية المرتبطة بالدستور الحالي، وفي مقدمتها القانون التنظيمي لقانون المالية، الذي كان فرصة ملائمة لإدماج الأبعاد الجديدة لميزانية الدولة وتجاوز مكامن النقص التي لازمت البنية السابقة للميزانية في ظل القانون التنظيمي السابق رقم 7.98.

إن القانون التنظيمي لقانون المالية باعتباره "دستورا ماليا" والذي جاء في سياق مسلسل الإصلاح التدريجي للمالية العمومية، الذي انخرط فيه المغرب منذ سنة



2001، يؤسس لتحول نوعي في مجال تدبير المالية العمومية، كما يعتبر لبنة أساسية في مسار تفعيل مقتضيات الدستور وتثبيت قيم ومبادئ الشفافية وربط ممارسة المسؤولية بالمحاسبة⁽¹⁾، خاصة وأن اعتماد هذه الآليات والمبادئ سيساهم بشكل فعال في استغلال الموارد المتاحة استعمالا اقتصاديا ناجعا أساسه خدمة المواطن انسجاما مع أهداف التنمية المستدامة.

في أي حد ساهم القانون التنظيمي الجديد المتعلق بقانون المالية في تفعيل مقتضيات الدستورية، وخاصة تلك المرتبطة منها بمبادئ الحكامة الجيدة لتدبير المالية العمومية بالمغرب؟

لوقوف أكثر على هذه المرتكزات الدستورية والضوابط القانونية للحكامة المالية الجيدة، وعلى الرهانات التي ينبغي أن يرفعها القانون التنظيمي للمالية حتى يستجيب لثقافة التدبير المالي الجديد التي أرسى ضوابطها دستور 2011 والمرتكزة بالخصوص على ربط المسؤولية بالمحاسبة، سنحاول في هذه الدراسة تقديم قراءة تحليلية لمختلف مقتضيات الدستورية المرتبطة بمجال المالية العمومية، بالموازاة مع تحليل أهم ما جاء به الإصلاح الأخير للقانون التنظيمي لقانون المالية، الذي ستدخل أحكامه حيز التنفيذ الكلي سنة 2020، وذلك من خلال الاعتماد على محورين رئيسيين:

المبحث الأول: سنتطرق فيه إلى مجمل المرتكزات الدستورية المتعلقة بالحكامة الجيدة للمالية، خاصة ما يرتبط منها بالتدبير المعقلن والناجع للمال العام وبارساء المبادئ الدستورية لضمان الشفافية، المسؤولية، المحاسبة والمراقبة في تدبير الموارد العمومية.

المبحث الثاني: سنتناول من خلاله أهم ما جاء به الإصلاح الأخير للإطار القانوني المنظم لمالية الدولة، لاسيما ما تعلق منه بتعزيز دور قانون المالية كأداة أساسية لتنزيل السياسات العمومية، تعزيز التوازن المالي، تقوية شفافية المالية العمومية ومقروئية الميزانية، تقوية دور البرلمان في المراقبة المالية والانتقال إلى المقاربة المرتكزة على النجاعة.

المبحث الأول: المرتكزات الدستورية لحكمة المالية العمومية

تشكل الفصول المرتبطة بميدان المالية العمومية والواردة في دستور 2011، إطارا مرجعيا لإرساء مبادئ الديمقراطية وتفعيلا حقيقيا لآليات الحكامة الجيدة التي أفردت لها الوثيقة الدستورية بابا خاصا بها⁽²⁾، والمرتكزة أساسا على معايير الجودة، المساواة، الشفافية، المسؤولية والمحاسبة.

هذه المقتضيات الدستورية الجديدة في مجال تدبير المالية العمومية تهم أساسا: المسؤولية المشتركة للحكومة والبرلمان في الحفاظ على التوازن المالي للدولة (الفصل 77)، وضرورة إغناء القانون التنظيمي للمالية للمراقبة البرلمانية حول قانون المالية (الفصل 75)، والمسطرة الجديدة للتصويت على قانون المالية (الفصل 75)، البرمجة المتعددة السنوات (الفصل 75)، وإيداع الحكومة لقانون التصفية سنويا لدى البرلمان (الفصل 76)، وانعقاد جلسة برلمانية كل سنة مخصصة لتقييم السياسات العمومية (الفصل 101).

المطلب الأول: المبادئ الدستورية لمالية الدولة

لقد أرسى دستور 2011 مجموعة من المقتضيات والمرتكزات المتعلقة بالمالية العمومية التي تم تكريسها كمبادئ ملزمة لباقي قواعد التدبير المالي، ومن أبرز هذه المبادئ الدستورية نجد المساواة والتضامن في تحمل التكاليف العمومية، شرعية التكاليف العمومية، التوازن المالي...

الفقرة الأولى: المساواة والتناسب

في مقدمة المبادئ الدستورية المشار إليها أعلاه نجد مبدأ "المساواة والتضامن" في تحمل التكاليف العمومية، حيث نص الفصل 39 من الدستور: "على الجميع أن يتحمل، كل على قدر استطاعته، التكاليف العمومية التي للقانون وحده إحداثها وتوزيعها..."

كما أكد الدستور على مبدأين آخرين هما "التضامن والتناسب" في تحمل التكاليف المرتبطة بالتنمية، إذ ينص الفصل 40 على ما يلي: "على الجميع أن يتحمل، بصفة تضامنية، وبشكل يتناسب مع الوسائل التي يتوفرون عليها، التكاليف التي

تتطلبها تنمية البلاد، وكذا تلك الناتجة عن الأعباء الناجمة عن الآفات والكوارث الطبيعية التي تصيب البلاد.

الفقرة الثانية: شرعية التكاليف العمومية

إلى جانب التناسب والتضامن، نجد مبدأ "شرعية التكاليف العمومية" ويقضي هذا المبدأ بعدم إمكانية إحداث وتوزيع أي من التكاليف العمومية إلا بمقتضى نص قانوني، علماً بأن المشرع الدستوري قد أكد من خلال الفصل 71 من الدستور على هذا المقتضى، بحيث عمل على توسيع مجال القانون الذي أصبح يختص دستورياً بالتشريع في العديد من الميادين ومن ضمنها: النظام الضريبي ووعاء الضرائب ومقدارها وطرق تحصيلها ونظام الجمارك.

الفقرة الثالثة: المعاهدات وقوة القانون

مسألة أخرى شدد عليها الدستور، ألا وهي كون المصادقة على المعاهدات الدولية والتجارية التي تترتب عنها تكاليف مالية ملزمة للدولة تتم الموافقة عليها بمقتضى قانون. وهذا ما يستشف من منطوق الفصل 55:

"يوقع الملك على المعاهدات ويصادق عليها، غير أنه لا يصادق على معاهدات السلم أو الاتحاد، أو التي تهتم رسم الحدود ومعاهدات التجارة، أو تلك التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة، أو يستلزم تطبيقها اتخاذ تدابير تشريعية، أو تتعلق بحقوق وحرىات المواطنين والمواطنين، العامة أو الخاصة، إلا بعد الموافقة عليها بقانون."

الفقرة الرابعة: التوازن المالي

في اتجاه آخر، وضع دستور 2011 مبدأ جديداً من مبادئ التدبير الموازي والذي يعتبر مؤشراً على نجاعة التدبير المالي للدولة، ألا وهو مبدأ "التوازن المالي"، ونتيجة لذلك صارت مهمة الحفاظ على توازن مالية الدولة مسؤولية مشتركة بين كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، حيث ينص الفصل 77 على الآتي: "يسهر البرلمان والحكومة على الحفاظ على توازن مالية الدولة".

ولا تنحصر مبادئ التدبير الموازي والمالي للدولة على مبدأ التوازن فقط، بل تشمل كذلك مبادئ أخرى على قدر من الأهمية ومن ضمنها "مبدأ السنوية" الذي يستمد أساسه الدستوري من الفصل 75 الذي نص على: "إذا لم يتم في نهاية السنة المالية

التصويت على قانون المالية أو لم يصدر الأمر بتنفيذه، بسبب إحالته إلى المحكمة الدستورية تطبيقاً للفصل 132 من الدستور، فإن الحكومة تفتح بمرسوم الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية للقيام بالمهام المنوط بها على أساس ما هو مقترح في الميزانية المعروضة على الموافقة."

إشارة أخرى لمبدأ السنوية يمكن رصدها كذلك على مستوى الفصل 68 الذي يؤكد في فقرته الرابعة على ضرورة عرض مشروع قانون المالية السنوي في جلسة مشتركة للبرلمان بمجلسيه.

المطلب الثاني: الأسس الدستورية المتعلقة بقوانين المالية

إن تحضير مشروع قانون المالية السنوي يخضع لمجموعة من الأسس والقواعد الدستورية التي تحدد طريقة التحضير، والإيداع، والتصويت وكذا التنفيذ، وكل ذلك يتم طبعاً تحت المراقبة التي يمارسها المجلس الأعلى للحسابات باعتباره أعلى مؤسسة رقابية لمالية الدولة.

الفقرة الأولى: مرحلة التداول

قبل إيداع مشروع قانون المالية بمكتب مجلس النواب، من الضروري أن يمر عبر مرحلتين حاسمتين:

- **المرحلة الأولى:** يتم التداول من خلالها، وفق مقتضيات الفصل 49 من الدستور، في التوجهات والسياقات العامة التي أطرت إعداد مشروع قانون المالية، وذلك في المجلس الوزاري الذي يرأسه الملك حسب الفصل 48 .

- **المرحلة الثانية:** أثناء هذه المرحلة تمر المداولات بشأن مشروع القانون المالي خلال جلسة يعقدها مجلس الحكومة، تحت رئاسة رئيس الحكومة، كما نص على ذلك الفصل 92 من الدستور.

الفقرة الثانية: الأولوية عند الإيداع

لقد حظي مجلس النواب في ظل دستور 2011 بالأولوية عند إيداع مشروع قانون المالية، وهذا ما ينص عليه صراحة الفصل 75: " يصدر قانون المالية، الذي يودع بالأسبقية لدى مجلس النواب، بالتصويت من قبل البرلمان، وذلك طبق الشروط

المنصوص عليها في قانون تنظيمي، ويحدد هذا القانون التنظيمي طبيعة المعلومات والوثائق والمعطيات الضرورية لتعزيز المناقشة البرلمانية حول مشروع قانون المالية". وللتذكير، فإن المشرع المغربي لم يكن يقر "حق الأولوية" أي حق أسبقية مجلس على آخر في دراسة مشاريع قوانين المالية. إذ كان القانون التنظيمي السابق رقم 7.98 ينص في مادته 33 الفقرة 1 على أن: "يودع مشروع قانون المالية للسنة بمكتب أحد مجلسي البرلمان قبل نهاية السنة المالية الجارية بسبعين يوما على أبعد تقدير"، وذلك خلافا للدستور الفرنسي الذي نص صراحة في المادة 39 على أن مشاريع قوانين المالية يتم عرضها، في المقام الأول، على الجمعية الوطنية قبل أن تعرض على مجلس الشيوخ. إلا أنه خلافا لمرحلة الإيداع، نلاحظ أن مرحلة العرض والتقديم تتم في جلسة مشتركة للبرلمان بمجلسيه، وذلك طبقا لمنطوق الفصل 68 من الدستور. وبعد مناقشة المشروع والتصويت عليه من طرف نواب الأمة، يتم إصداره وفق مجموعة ضوابط يحددها القانون التنظيمي لقانون المالية، وهذا ما سيأتي بيانه في الجزء الثاني من هذه الدراسة.

الفقرة الثالثة: المناقشة والحق في المعلومة

أخذا بعين الاعتبار الطبيعة التقنية لمسطرة المناقشة البرلمانية وتعزيزا لدور البرلمان في هذا المجال، نص دستور 2011 في الفصل 75 على وثائق ومعطيات ومعلومات ترافق لزاما مشروع قانون المالية، يتم تحديدها في القانون التنظيمي للمالية، وهذا ما سنفصله في المبحث الثاني.

كما شدد الفصل 27 من الدستور على حق جميع المواطنين والمواطنات في الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارة العمومية والمؤسسات المنتخبة والهيئات المكلفة بمهام المرفق العمومي، ومن ضمنها المعلومات المالية، ولا يمكن في أي ظرف من الظروف تقييد الحق في المعلومة إلا بقانون:

"للمواطنين والمواطنات حق الحصول على المعلومات، الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام.

لا يمكن تقييد الحق في المعلومة إلا بمقتضى القانون، بهدف حماية كل ما يتعلق بالدفاع الوطني، وحماية أمن الدولة الداخلي والخارجي، والحياة الخاصة للأفراد،

وكذا الوقاية من المس بالحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور، وحماية مصادر المعلومات والمجالات التي يحددها القانون بدقة ."

الفقرة الرابعة: آلية الاستشارة

لتفعيل سلطته الرقابية على العمل الحكومي، يمكن للبرلمان الاستفادة من خبرات المجلس الأعلى للحسابات في المجالات المتعلقة بالمراقبة، التشريع، والتقييم للمالية العامة، وهذا ما أقره الدستور في فصله 148: "يقدم المجلس الأعلى للحسابات مساعدته للبرلمان في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العامة؛ ويجب عن الأسئلة والاستشارات المرتبطة بوظائف البرلمان في التشريع والمراقبة والتقييم المتعلقة بالمالية العامة".

في نفس الاتجاه، يحق لكل من الحكومة والبرلمان بمجلسيه إمكانية استشارة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في جميع القضايا التي لها طابع اقتصادي واجتماعي وبيئي، وهذا ما نص عليه منطوق الفصل 152 من الدستور.

الفقرة الخامسة: التصويت ومبدأ الاستمرارية والتعليل

خلال مناقشة مشروع قانون المالية، منح الفصل 77 من الدستور للحكومة إمكانية رفض المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، إذا كان قبولها يؤدي إلى تخفيض الموارد العمومية أو إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكاليف موجودة. إلا أن عنصر الجودة في هذه المسطرة هو أن الدفع بهذا الفصل لم يعد مطلقا، بل أصبح مقيدا بإلزامية توضيح الحكومة لأسباب رفضها لما تقدمت به الفرق البرلمانية مع ضرورة تعليلها لذلك.

بالموازاة مع ما سبق، أشار الفصل 75 إلى إمكانية تصويت البرلمان لمرة واحدة على النفقات المرصودة لإنجاز المخططات التنموية الاستراتيجية التي قامت بإعدادها الحكومة، وكذا البرامج متعددة السنوات، ولا يمكن تغيير هذا الترخيص إلا بمقتضى القانون.

من جانب آخر، واستنادا لمبدأ استمرارية المرفق العمومي، حددت الفقرة 3 و4 من الفصل السالف، ضوابط التدبير المالي العمومي في حالة عدم التصويت على مشروع قانون المالية قبل نهاية السنة المالية، وذلك على النحو الآتي:



"إذا لم يتم في نهاية السنة المالية التصويت على قانون المالية أو لم يصدر الأمر بتنفيذه، بسبب إحالته إلى المحكمة الدستورية، تطبيقاً للفصل 132 من الدستور، فإن الحكومة تفتح بمرسوم الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية، والقيام بالمهام المنوطة بها، على أساس ما هو مقترح في الميزانية المعروضة على الموافقة. ويسترس العمل، في هذه الحالة، باستخلاص المداخل طبقاً لمقتضيات التشريعية والتنظيمية الجارية عليها، باستثناء المداخل المقترح إلغاؤها في مشروع قانون المالية. أما المداخل التي ينص المشروع المذكور على تخفيض مقدارها، فتستخلص على أساس المقدار الجديد المقترح".

المطلب الثالث: الحكامة المالية من خلال دستور 2011

من خلال قراءة متأنية للوثيقة الدستورية، نلاحظ أن آلية الحكامة الجيدة قد لازمت مجموعة من فصول الدستور الحالي للمملكة. إذ نجد، على سبيل المثال لا الحصر، أنه تم تكريس العديد من المرتكزات، وذلك باعتماد التدبير الرشيد والناجع للموارد العمومية فضلاً على الحكامة. ومن بين أهم المبادئ التي تمت دسترتها، نورد ما يلي:

الفقرة الأولى: الشفافية، المسؤولية والمحاسبة

تتجلى المكانة السامية التي أولاها الدستور لآلية ربط المسؤولية بالمحاسبة من خلال إدماجها في الفصل الأول منه، بحيث جعلها من ضمن الأسس البارزة التي يقوم عليها النظام الدستوري للمملكة إلى جانب فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، ومبادئ الحكامة الجيدة. كما اعتبرها من بين المعايير الرئيسية التي تؤسس عليها الحكامة المالية الجيدة، والتي حددها الفصل 154: "تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور". في نفس الإطار، نلاحظ أن الفصل 155 يحث كافة أعوان المرافق العمومية، خلال ممارسة المهام المنوطة بهم، على ضرورة احترام القانون والحياد والشفافية والنزاهة والمصلحة العامة.

أما فيما يتعلق بالشفافية التي تكتسي أبعادا سياسية واقتصادية واجتماعية، فهي تعد شرطا أساسيا للديمقراطية والحدثة، وترمي في مجملها إلى تحديث طرق التدبير العمومي بما من شأنه تجاوز الأزمات الاقتصادية والاجتماعية وتسعى إلى تطويق كل أشكال سوء التدبير والاختلاسات وتغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة⁽³⁾. وفي سياق مسلسل تقوية الشفافية الميزانية، تم إعطاء الانطلاقة لموقع إلكتروني خاص بالقانون التنظيمي (<http://lof.finances.gov.ma>) تتمثل أهدافه في تعزيز وتمتين التواصل بشأن القانون التنظيمي لقانون المالية، وتيسير الولوج للوثائق وكذا إحداث فضاء للنقاش وتبادل أفضل الممارسات.

الفقرة الثانية: التصريح بالامتلاكات

إن الغاية من الإطار القانوني المتعلق بالتصريح الإلزامي بالامتلاكات⁽⁴⁾، الذي دخل حيز التنفيذ منذ 15 فبراير 2010، هي تخليق الحياة العامة وتكريس مبادئ المحاسبة والشفافية وحماية الأموال العمومية وبهذا، فإن إلزامية التصريح بالامتلاكات تعكس الإرادة في إرساء المزيد من قيم الاستقامة والنزاهة والمثالية، وذلك على غرار ما هو سائد في الدول الديمقراطية المتقدمة.

ومن أجل ضمان فعالية واستقلالية مراقبة التصاريح الإلزامية بالامتلاكات أعطى المشرع للمجلس الأعلى للحسابات مهمة إيداع وتتبع ومراقبة التصاريح الإلزامية بالامتلاكات، حيث ينص الفصلان 147 و158 على التوالي:

الفصل 147: "تُناط بالمجلس الأعلى للحسابات مهمة مراقبة وتتبع التصريح بالامتلاكات...".

الفصل 158: "يجب على كل شخص منتخبا كان أو معيننا، يمارس مسؤولية عمومية، أن يقدم، طبقا للكيفيات المحددة في القانون، تصريحاً كتابيا بالامتلاكات والأصول التي في حيازته، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، بمجرد تسلمه لمهامه، خلال ممارستها، وعند انتهائها".

الفقرة الثالثة: هيئات الضبط والحكمة

جاء دستور 2011 حاسما في إقرار الأسس التي ينبغي أن تنهض عليها هيئات الحكمة الجيدة بما فيها الهيئة الوطنية للنزاهة، والمتجلية على الخصوص في تثبيت



مبدأ استقلاليتها وفق مقتضيات الفصل 159، وتحديد مقتضياتها المتعلقة بالتأليف والصلاحيات والتنظيم وسير العمل بمقتضى قانون ضمانا لهذه الاستقلالية كما نصت على ذلك مقتضيات الفصل 171 من مشروع القانون رقم 12.113⁽⁵⁾

تسهر الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، المنصوص عليها في الفصل 36 من الدستور، على القيام بمهام المبادرة والتنسيق والإشراف وضمان تتبع تنفيذ سياسات محاربة الفساد، وتلقي ونشر المعلومات في هذا المجال، والمساهمة في تخليق الحياة العامة، وترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة، وثقافة المرفق العام، وقيم المواطنة المسؤولة، وذلك طبقا لمقتضيات الفصل 167 من الدستور.

بعد تقديم أبرز المرتكزات الدستورية المرتبطة بحكامة المالية العمومية، سنعمل في المبحث الموالي على دراسة أهم ما نص عليه القانون التنظيمي لقانون المالية لسنة 2015 ومدى تمكنه من تفعيل مقتضيات الدستورية المتعلقة بالحكامة الجيدة، خاصة الشفافية والنجاعة والحق في المعلومة المالية وربط المسؤولية بالمحاسبة.

المبحث الثاني: القانون التنظيمي للمالية كآلية لتفعيل مقتضيات الدستورية

كعادته، حرص المغرب أن يكون منصتا لمنطق الاندماج في محيطه الدولي الذي تميزت سياقاته بدينامية إصلاح المالية العمومية، حيث سلكت جل الدول المتقدمة سبل إصلاح التدبير العمومي في فترات مختلفة منها استراليا واليابان سنة 1980 والولايات المتحدة الأمريكية وكندا سنة 1990 والدول الأوروبية سنة 2000. ونتيجة لذلك تم تبني منظومة حديثة لتدبير المالية العمومية، متلائمة مع مقتضيات الدستورية من جهة، ومنسجمة مع الالتزامات الدولية للمغرب في إطار اتفاقيات الشراكة والتبادل الحر من جهة أخرى.

وتتجلى الأهمية الاستراتيجية لهذا الإطار القانوني الذي اعتبر "ثورة" في مجال المالية العمومية من خلال الأهداف التي ابتغى المشرع تحقيقها والمتمثلة في: ملاءمة مقتضيات الدستورية الجديدة مع متطلبات المالية العامة على ضوء تطلعات الجهوية المتقدمة والرغبة في تقوية اللاتركيز الإداري، تقوية الدور المنوط بالقانون المالي كأداة رئيسية لتفعيل السياسات العمومية الشمولية والقطاعية، تعزيز نجاعة السياسات العمومية وفعاليتها وتناسقها وكذا تحسين نوعيات الخدمات العامة المقدمة، وأخيرا تحسين

توازن المالية العامة وتعميق شفافيتهما بفضل تبسيط الوثائق الميزانية لتسهيل الاطلاع عليها ، لتفعيل الدور الرقابي للبرلمان على المالية العامة.

المطلب الأول: تدعيم نجاعة الأداء العمومي

يستهدف المشرع من خلال القانون التنظيمي للمالية رقم 13-13 تبني مقارنة حسن الأداء بالقطاع العمومي، وذلك عبر توجيه التدبير الميزانياتي نحو تحقيق الأهداف المسطرة سلفا. بحيث إن إعداد قانون المالية أصبح يخضع لمنهجية البرمجة المتعددة السنوات، التي تبتغي الانسجام بين الأولويات وتوزيع أمثل للموارد، مع الالتزام بتحقيق النتائج المحددة، كل ذلك في إطار توازن مأكرو اقتصادي يأخذ بالحسبان البعد الجهوي في إعداد وتنفيذ الميزانية العمومية.

الفقرة الأولى: البرمجة المتعددة السنوات

مع دخول القانون التنظيمي للمالية حيز التنفيذ أصبحت كل القطاعات الوزارية ملزمة بإعداد برمجة على مدى ثلاث سنوات (PBT)⁽⁶⁾ يتم تحيينها سنويا، وذلك على أساس أهداف استراتيجية مع الأخذ بعين الاعتبار التكاليف المرتبطة بالموارد البشرية وبالتسيير وبالإستثمار وإعادة هيكلة تدبير الميزانية من أجل توجيهها نحو بلوغ نتائج قابلة للقياس وتستجيب لأهداف محددة سلفا وتبرر الاعتمادات المالية مع تعزيز الشفافية وتبسيط قراءة قانون المالية.

وهذا ما نصت عليه المادة 5 من القانون التنظيمي السالف الذكر: "يتم إعداد قانون المالية للسنة استنادا إلى برمجة ميزانية لثلاث سنوات. وتحين هذه كل سنة للملاءمتها مع تطور الظرفية المالية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

تهدف هذه البرمجة على الخصوص إلى تحديد تطور مجموع موارد وتكاليف الدولة على مدى ثلاث سنوات اعتمادا على فرضيات اقتصادية ومالية واقعية ومبررة".

إن هذه الآلية الحديثة في البرمجة ستمكن عمليا من المحافظة على الطابع السنوي لقانون المالية، مع اعتماد إطار النفقات على المدى المتوسط (CDMT)⁽⁷⁾ مرجعا للإعداد، مما سيتيح تحسين مناقشة الميزانية ووضع الخيارات الموازناتية والضريبية الملائمة، في إطار توقعي أفضل يتسم بمرونة أكبر في توزيع الموارد، في مقابل إلزام الحكومة بالتحكم في التكاليف.



وتطبيقا للمادة 5 المشار إليها أعلاه، يقوم رئيس الحكومة كل سنة، وفي أجل أقصاه 15 مارس، بدعوة الأمرين بالصرف لإعداد مقترحاتهم المتعلقة بالبرمجة الميزانية لثلاث سنوات مدعومة بأهداف ومؤشرات نجاعة الأداء.

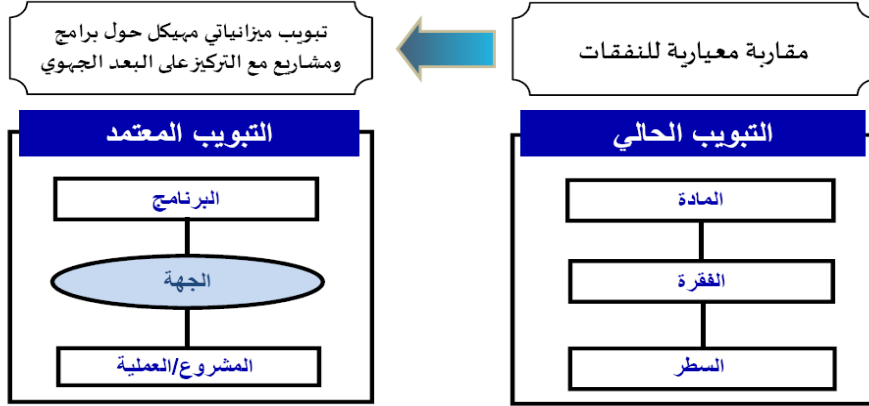
تتم دراسة تلك المقترحات، قبل 15 ماي، داخل لجان البرمجة ونجاعة الأداء التي تضم ممثلين عن مصالح الوزارة المكلفة بالمالية وممثلين عن مصالح القطاعات الوزارية أو المؤسسات المعنية⁽⁸⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن البرمجة المتعددة السنوات ترمي إلى تحقيق أربعة أهداف أساسية:

- توضيح الرؤيا الاستراتيجية للحكومة على المدى المتوسط لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛
- تحديد أولويات السياسة العمومية والسهر على انسجامها؛
- تحسين ظروف إعداد قانون المالية؛
- تقديم رؤية أفضل للمدبرين لتدبير برامجهم من خلال تمكينهم من آليات تتبع نجاعة النفقات العمومية.

الفقرة الثانية: منهجية البرامج وتحقيق النتائج

أسس القانون التنظيمي لقانون المالية لهيكل ميزانية جديدة معتمدة على " البرامج "، حيث تمت إعادة هيكلة تبويبات الميزانية لتحقيق التحول النوعي من مقاربة معيارية للنفقات إلى ميزانية مقدمة على أساس البرامج مع تعزيز بعدها الجهوي. ويعرف البرنامج بكونه عبارة عن مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات التابعة لنفس القطاع الوزاري أو المؤسسة تقرر به أهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة، وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المتوخاة والتي ستخضع للتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية والنجاعة والجودة المرتبطة بالإنجازات. وفي هذا السياق، شدد القانون التنظيمي على أن عملية إعادة هيكلة تدبير 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.



إعادة هيكلة تبويبات الميزانية (التدبير المرتكز على النتائج)

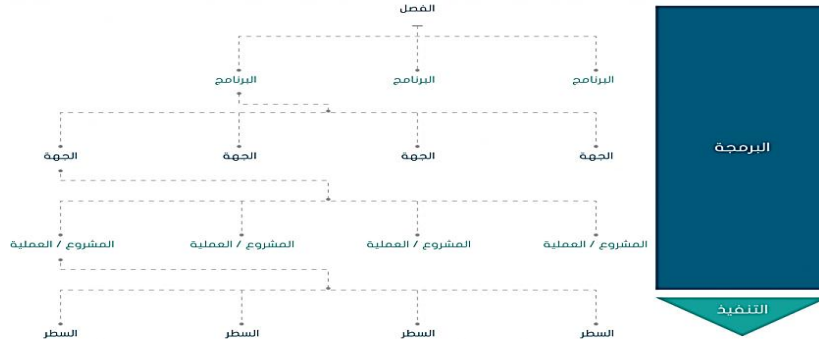
إن إدراج مبدأ التدبير المرتكز على النتائج بشكل صريح في القانون التنظيمي للمالية جاء بغية تقوية فعالية ونجاعة السياسات العمومية وتحسين جودة خدمات المرفق العمومي المقدمة للمواطن والتحكم في تكلفتها وتقوية مسؤولية المدبرين فيما يخص تحقيق الأهداف المرتبطة بالموارد المالية المرخص بها.⁽⁹⁾

وفي إطار البرمجة الميزانياتية، يتمحور التبويب الجديد المتعلق بالنفقات، بحسب القانون التنظيمي لقانون المالية، حول العناصر التالية:

1. الباب
2. الفصل
3. البرنامج
4. الجهة
5. المشروع أو العملية

وتجدر الإشارة أن هذه الهيكلة الجديدة تهم مختلف مكونات ميزانية الدولة (الميزانية العامة، مصالح الدولة المسيرة بصورة مستقلة، والحسابات الخصوصية للخزينة).

الهيكلية الميزانية



الفقرة الثالثة: الأهداف والمؤشرات

أصبحت القطاعات الوزارية ملزمة بربط برامجها بأهداف محددة محصورة في ثلاثة أهداف، وبوضع مؤشرات مرقمة تمكن من قياس النتائج المحصل عليها، مع وضعها رهن التقييم، واعتماد الانتقائية في اختيار مؤشرات حسن الأداء في هذا الإطار تنص الفقرتان 2 و 3 من المادة 39 على ما يلي: "يعين بكل قطاع وزاري أو مؤسسة مسؤول عن كل برنامج يعهد له بتحديد أهداف ومؤشرات القياس المرتبطة به وتتبع تنفيذه. تضمن أهداف برنامج معين والمؤشرات المتعلقة به في مشروع نجاعة الأداء المعد من طرف القطاع الوزاري أو المؤسسة المعنية. ويقدم هذا المشروع للجنة البرلمانية المعنية رفقة مشروع ميزانية القطاع الوزاري أو المؤسسة المذكورة."

القيادة القائمة على أهداف ومؤشرات الأداء		
المؤشرات	الأهداف	البرامج
تقييم نجاعة الأداء	تمثل الجوانب الرئيسية للبرنامج قابلة للقياس بواسطة مؤشرات مرقمة	تنزيل استراتيجية القطاع برمجة متعددة السنوات

ويتجلى قياس نجاعة عبر الأهداف المحددة 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 والقيمة المستهدفة لهذه المؤشرات على المدى المتوسط. وفيما

يتعلق بالاستراتيجية الخاصة لكل برنامج، فإنها تقدم على شكل ملخص مع هيكلية الأهداف حول بعض التوجهات.⁽¹⁰⁾

الفقرة الرابعة: البعد الجهوي ودعم سياسة التعاقد والشراكة

فتح دستور 2011 والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية آفاقا واسعة أمام بلوغ الأهداف المتوخاة من قرار الجهوية المتقدمة، بإعطاء الجهة مكانة الصدارة، باعتبارها مدخلا لإصلاح عميق لهياكل الدولة والتحديث السياسي والاجتماعي وتقريب مراكز القرار من الساكنة، من خلال تكريس شرعيتها الديمقراطية، وتخويلها مجموعة من المهام والاختصاصات التي تمنحها الأولوية في مجال التنمية الاقتصادية، وبالرفع من الموارد المرصودة لها كي تضطلع بأدوارها على أحسن وجه وتواجه التحديات الجديدة⁽¹¹⁾.

وللإشارة، فإن البعد الجهوي ليس بالموضوع الجديد في مجال المالية العمومية، بل يعود حضوره لسنوات عديدة وبالضبط منذ سنة 2005، حيث عملت السلطات العمومية على دعم البعد الجهوي لمجهودات الاستثمار الخاصة بكل قطاع وزاري، من خلال مراجعة التسيب المعتمد للميزانية، وذلك انطلاقا من الحرص على إبراز المشاريع، بصفتها عناصر أساسية في ميزانية الجهة، بالإضافة إلى إظهار الواقع الجغرافي لهذه المشاريع من جهة أخرى.

ولقد حرصت وزارة المالية على إدماج البعد الجهوي في الميزانية بطريقة تدريجية، إذ اقتصر الوضع في بادئ الأمر على نفقات الاستثمار في ميزانية 2006، ليتم فيما بعد تعميمه على مختلف نفقات التسيير في ميزانية 2007. وفي نفس السياق، أكد القانون التنظيمي على ضرورة تقديم قراءة أفضل للمعطيات حول التوزيع الترابي للاعتمادات المالية الخاصة بكل برنامج، بحيث يتم إبراز المجهود المالي المخصص لكل جهة من جهات المملكة، بالإضافة إلى تقديم الميزانية بشكل يدعم سياسة التعاقد والشراكة مع الفاعلين المحليين. كما ينص على منح مزيد من المسؤولية للمدبرين على المستوى المحلي. إلا أنها تبقى مقرونة بالمساءلة والمحاسبة حفاظا على المال العام وحماية لحقوق المرتفقين.

المطلب الثاني: تمتين شفافية المالية العمومية

لقد حرص المشرع من خلال القانون التنظيمي رقم 13-130 على تعزيز المبادئ الأساسية المنظمة للمالية العمومية وتبني قواعد مالية حديثة بهدف تحقيق التوازن المالي وتعميق شفافية تدبير الميزانية، زيادة على تحسين وتيسير مقروئية الميزانية. وتتجلى هذه الدعائم والآليات الحديثة فيما يلي:

الفقرة الأولى: الصدقية الميزانية والمحاسبية

ينص القانون التنظيمي على أن قانون المالية ينبغي أن يقدم جميع موارد وتكاليف الدولة، بشكل صادق، مع الأخذ بالحسبان المعطيات الحقيقية المتوفرة أثناء مرحلة الإعداد، بالإضافة إلى اعتماد نظام المحاسبة على أساس الاستحقاق وإقرار مبدأ صدقية المحاسبة.

فبالنسبة لمبدأ الصدقية، تؤكد المادة 10 على ما يلي: "تقدم قوانين المالية بشكل صادق مجموع موارد وتكاليف الدولة. ويتم تقييم صدقية الموارد والتكاليف بناء على المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها".

أما فيما يخص اعتماد المحاسبة كأساس لإقرار مبدأ الصدقية، فقد شددت المادة 31 من الفصل السادس المتعلق بحسابات الدولة على الآتي:

"تقوم الدولة بمسك محاسبة ميزانية للمداخل والنفقات. تقوم كذلك بمسك محاسبة عامة بالنسبة لمجموع عملياتها. ويمكن للدولة أن تقوم بمسك محاسبة لتحليل كلفة مختلف المشاريع المدرجة في إطار البرامج.

يجب أن تكون حسابات الدولة مطابقة للقانون وصادقة وتعكس صورة حقيقية لثروتها ولوضعيتها المالية.

يقوم المجلس الأعلى للحسابات بالتصديق على مطابقة حسابات الدولة للقانون وصدقيتها".

مبدأ الصدقية نجده أيضا واردا في الفقرة الثالثة من المادة 33 التي تنص على أن المحاسبين العموميين مكلفين 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.

الفقرة الثانية: صحة الفرضيات وجودة التوقعات

يؤكد القانون التنظيمي 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 المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها. وهذا ما نجده أيضا في ثنايا المادة 5 المتعلقة بالبرمجة الميزانية لثلاث سنوات التي تهدف على الخصوص إلى تحديد تطور مجموع موارد وتكاليف الدولة على مدى ثلاث سنوات اعتمادا على فرضيات اقتصادية ومالية واقعية ومبررة. آلية أخرى تم اعتمادها، في حال وقوع تغيرات على مستوى أولويات وفرضيات قانون المالية، ألا وهي التزام الحكومة بالمبادرة إلى تقديم قوانين مالية تعديلية. وهذا ما أكدت عليه المادة 4 من القانون التنظيمي إذ: " لا يمكن أن تغير خلال السنة أحكام قانون المالية للسنة إلا بقوانين المالية المعدلة".

الفقرة الثالثة: ضبط عملية ترحيل الاعتمادات

تجنبنا للنزيف الذي قد يحدث لميزانية الدولة من خلال عدم إصدار الأمر بصرف أرصدة الالتزام المرتبطة بالمشاريع ونقلها للسنة الموالية، فقد جعل المشرع من ترحيل اعتمادات ميزانية الاستثمار أمرا استثنائيا وحدد سقفه في نسبة 30 %، كما منع إدراج نفقات التسيير ضمن ميزانية الاستثمار. وهذا ما أكدت عليه المادة 63 بحيث: "لا يجوز أن ترحل الاعتمادات المفتوحة في الميزانية العامة برسم سنة مالية إلى السنة الموالية. غير أن اعتمادات الأداء المفتوحة برسم نفقات الاستثمار بالميزانية العامة وأرصدة الالتزام المؤشر عليها والتي لم يصدر الأمر بصرفها، ترحل، ما لم ينص قانون المالية للسنة على خلاف ذلك، في حدود سقف ثلاثين في المائة (30%) من اعتمادات الأداء المفتوحة بميزانية الاستثمار لكل قطاع وزاري أو مؤسسة برسم السنة المالية".

الفقرة الرابعة: آجال الدراسة ومسطرة التصويت

من الأمور الأساسية التي سعى المشرع المالي إلى تعديلها ومراجعتها نجد الجدول الزمني لدراسة مشاريع قوانين المالية وقوانين التصفية وقوانين المالية التعديلية، حيث نلاحظ أنه تم إدراج مراحل جديدة خاصة بإعداد البرامج المتعددة السنوات وأخرى للتشاور وإخبار البرلمان باختيارات وأولويات الميزانية قبل تقديم مشروع قانون المالية،



وبتوجهات المالية العمومية، والأهداف الاستراتيجية وبرامج العمل الأساسية، زيادة على إلغاء المعطيات المقدمة لنواب الأمة، مع مراجعة مسطرة التصويت على قانون المالية. ولعل أهم تطور عرفه المسار الذي يمر منه قانون المالية قبل التصويت عليه، هو إضافة مرحلتين جديدتين:

■ **مرحلة الإعداد والتأطير:** حيث إنه قبل 15 مارس من كل سنة، يتم إعداد إطار مرجعي للبرمجة متعددة السنوات يعتمد لإعداد مشروع قانون المالية. إضافة إلى عمل لجان البرمجة ونجاعة الأداء، وذلك قبل 15 ماي.

■ **مرحلة التشاور وإخبار البرلمان:** إذ أنه ينبغي، قبل 31 يوليوز من كل سنة، تقديم التوجهات الكبرى والإطار العام الذي يتم فيه إعداد مشروع قانون المالية السنوي. وهذا ما نصت عليه الفقرة 2 و3 من المادة 2 من المرسوم رقم 2.15.426 الصادر في 15 يوليوز 2015 والمتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية:

"يدعو رئيس الحكومة كل سنة وفي أجل أقصاه 15 مارس، بواسطة منشور، الأمرين بالصرف لإعداد مقترحاتهم المتعلقة بالبرمجة الميزانية لثلاث سنوات مدعومة بأهداف ومؤشرات نجاعة الأداء.

تتم دراسة المقترحات المذكورة أعلاه، قبل 15 ماي، داخل لجان البرمجة ونجاعة الأداء التي تضم ممثلين عن مصالح الوزارة المكلفة بالمالية وممثلين عن مصالح القطاعات الوزارية أو المؤسسات المعنية".

ويوضح الجدول الآتي أهم ما وقع تغييره في الجدولة الزمنية ومسطرة التصويت وفق مقتضيات القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13:

المادة	الأجال
48	• يودع مشروع قانون المالية للسنة بالأسبقية بمكتب مجلس النواب في 20 أكتوبر من السنة المالية الجارية على أبعد تقدير.

49	<p>• بيت مجلس النواب في مشروع قانون المالية لسنة داخل أجل 30 يوما الموالية لتاريخ إيداعه.</p>
	<p>• بيت مجلس المستشارين في المشروع داخل أجل 22 يوما الموالية لعرضه عليه.</p>
	<p>• يقوم مجلس النواب بدراسة التعديلات المصوت عليها من طرف مجلس المستشارين ويعود له البت النهائي في مشروع قانون المالية في أجل لا يتعدى 6 أيام.</p>
50	<p>• إذا لم يتم في 31 ديسمبر التصويت على قانون المالية للسنة أو لم يصدر الأمر بتنفيذه بسبب إحالته إلى المحكمة الدستورية، فإن الحكومة تفتح بمرسوم الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية والقيام بالمهام المنوطة بها على أساس ما هو مقترح بالميزانية المعروضة على الموافقة.</p>
51	<p>• يصوت البرلمان على مشروع قانون المالية المعدل في أجل لا يتعدى 15 يوما الموالية لإيداعه من طرف الحكومة لدى مكتب مجلس النواب.</p> <p>• بيت مجلس النواب في مشروع قانون المالية المعدل داخل أجل 8 أيام الموالية لتاريخ إيداعه.</p> <p>• بيت مجلس المستشارين في المشروع دخل أجل 4 أيام الموالية لعرضه عليه.</p> <p>• يقوم مجلس النواب بدراسة التعديلات المصوت عليها من طرف مجلس المستشارين ويعود له البت النهائي في مشروع قانون المالية المعدل في أجل لا يتعدى 3 أيام.</p>
65	<p>• 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.</p>

الجدولة الزمنية الجديدة لمسطرة الدراسة والتصويت على قوانين المالية

المطلب الثالث: تعزيز الاختصاصات المالية للمؤسسة البرلمانية

في جميع الأنظمة المالية المعاصرة، تظل المصادقة على قانون المالية اختصاصا موكولا للمؤسسة البرلمانية باعتبارها الجهاز المسؤول عن التحقق من سلامة البرامج والسياسات الحكومية. والمصادقة هي بمثابة ترخيص تأذن بموجبه السلطة التشريعية للحكومة بصرف النفقات العامة وتحصيل الإيرادات العامة.

وبالنسبة للمغرب، فإن البرلمان يملك دستوريا صلاحية اعتماد قانون المالية، وفق منطوق الفصل 75 من الدستور الذي يؤكد على أن: " يصدر قانون المالية، الذي يودع بالأسبقية لدى مجلس النواب، بالتصويت من قبل البرلمان، وذلك طبق الشروط المنصوص عليها في قانون تنظيمي، ..."

الفقرة الأولى: استشارة البرلمان خلال مرحلة الإعداد

أمام الواقع الدستوري والسياسي الذي كان يسمح للحكومة باحتكار صلاحية إعداد مشاريع قوانين المالية دون إلزامية الرجوع إلى السلطة التشريعية قصد الاستشارة، حرص المشرع على خلق صيغة تشريعية توفق بين المحافظة على الاختصاص التقليدي للحكومة في مجال إعداد مشاريع قوانين المالية من جهة، وإيجاد آلية تشريعية تكفل مشاركة البرلمان في هذه المرحلة المهمة من إعداد القانون المالي من جهة أخرى.

والحالة هاته، فقد تم تجاوز ذلك الواقع بعدما حسمت الوثيقة الدستورية لسنة 2011 في إشكالية توزيع الاختصاصات في مجال المالية العمومية. وهذا ما يمكن استخلاصه من الفصل 71 من الدستور الذي يحدد المجال الحصري للقانون، إذ تنص الفقرة الأولى منه على كون البرلمان يختص بالتشريع في مجال النظام الضريبي والنظام الجمركي ووعاء ومقدار وطرق تحصيل الضرائب.

بالموازاة مع ذلك، يستشف من الفصل 92 من الدستور، أن إعداد مشروع قانون المالية يظل اختصاصا حصريا للسلطة التنفيذية. ويجد استفراد الحكومة بهذه الصلاحية تفسيره فيما يلي:

- أولاً: يظل الجهاز الحكومي هو المختص الوحيد بتحضير وإعداد الميزانية، لأنه هو الوحيد من يسأل عن تنفيذها، فهو من يعد قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية.

- ثانياً: إن السلطة التنفيذية هي من تقع عليها مسؤولية تحقيق أهداف المجتمع الاجتماعية والاقتصادية.

- ثالثاً: توفر الحكومة على أجهزة إدارية وإمكانيات فنية وتقنية يجعلها أكثر إلماماً بقدرة مختلف القطاعات والفئات على تحمل الأعباء المالية.

الفقرة الثانية: إغناء المعطيات المقدمة لنواب الأمة:

دعماً لنواب الأمة في ممارسة مهامهم وتعزيزاً للدور الرقابي لمؤسستهم، أصبحت الحكومة ملزمة بإرفاق مشروع قانون المالية، المودع لدى مكتب مجلس النواب، بما يناهز ثلاثة عشرة وثيقة، وذلك طبقاً لمقتضيات المادة 48 من القانون التنظيمي:

1- مذكرة تقديم لمشروع قانون المالية والتي تتضمن معطيات حول استثمارات الميزانية العامة وحول الآثار المالية والاقتصادية للمقتضيات الضريبية والجمركية المقترحة؛

2- التقرير الاقتصادي والمالي؛

3- تقرير حول المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية؛

4- تقرير حول مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة؛

5- تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة؛

6- تقرير حول النفقات الجبائية؛

7- تقرير حول الدين العمومي؛

8- تقرير حول الميزانية القائمة على النتائج من منظور النوع؛

9- تقرير حول الموارد البشرية؛

10- تقرير حول المقاصة؛

11- مذكرة حول النفقات المتعلقة بالتكاليف المشتركة؛

12- تقرير حول العقار العمومي المعبأ للاستثمار؛

13- مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار.

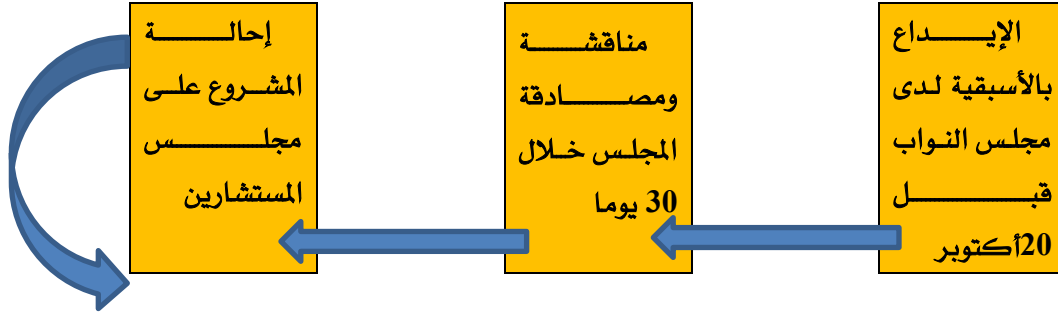
بالإضافة لكل الوثائق السابقة، يمكن أن يرفق مشروع قانون المالية السنوي بتقرير حول الحسابات المجمع للقطاع العمومي. ودائما في إطار منهجية الإغناء والإخبار المواكب لنواب الأمة، ينبغي على الوزير المكلف بالمالية، قبل 15 يوليو من كل سنة، أن يقوم بتقديم:

- عرض حول تقدم تنفيذ قانون المالية الجاري؛
- برمجة موارد وتكاليف الدولة لثلاث سنوات؛
- الخطوط العريضة لمشروع قانون المالية للسنة الموالية.

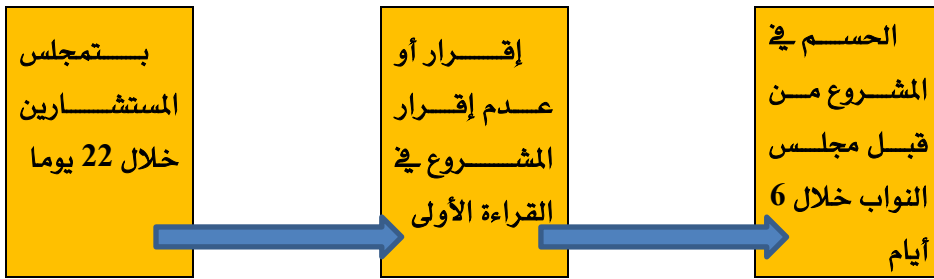
الفقرة الثالثة: تعديل مسطرة الترخيص البرلماني:

كان لمسطرة الترخيص أيضا نصيبتها من المراجعة، بحيث تم تخفيض الأجل المرتبطة بدراسة قانون المالية والتصويت عليها من طرف البرلمانين.

قانون المالية السنوي: فبالنسبة لمرحلة إيداع مشروع قانون المالية السنوي بمجلس النواب، تم تحديد 20 من شهر أكتوبر كحد أقصى لا يمكن تجاوزه، علما أن عملية التصويت عليه من طرف البرلمان بغرفتيه ينبغي أن تتم خلال مدة إجمالية لا تتعدى 58 يوما، بعد ما كانت محددة في 70 يوما في ظل النص القديم.



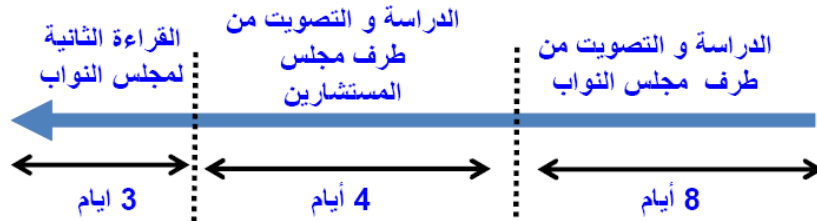
المدة الإجمالية للتداول والمصادقة = 58 يوما



مسطرة الترخيص على القانون المالي السنوي

قانون المالية التعديلي: حدد التصويت عليه من طرف المؤسسة البرلمانية في أجل إجمالي يصل إلى 15 يوما، انطلاقا من تاريخ إيداعه من طرف الحكومة في مكتب مجلس النواب، مع الحرص على تمكين كافة البرلمانيين من معطيات شاملة ودقيقة حول المجهود المالي المرصد لكل وزارة من أجل إنجاز استراتيجيتها وأهدافها المتعلقة بالأداء، وتحسين وتسهيل مقروئية الميزانية.

كما يتم قبول التعديلات التي تكون عبارة عن إعادة توزيع للاعتمادات المرصودة للبرامج في حدود الأغلفة المالية المتوقعة برسم فصول الميزانية المعنية.



مسطرة التصويت على قانون المالية المعدل

قانون التصفية: يعتبر قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية من أبرز الآليات التي يعتمدها البرلمان في ممارسة رقابته المالية على الحكومة، فهو يعمل على حصر المبلغ النهائي للمداخيل المقبوضة والنفقات المتعلقة بنفس السنة المالية والمؤشر على الأمر بصرفها ويحصر حساب نتيجة السنة. كما يوافق قانون التصفية على حساب النتيجة للسنة المعنية، ويرصد النتيجة المحاسبية للسنة في حصيلة الحسابات. وذلك وفقا لمقتضيات المادة 64 من القانون التنظيمي.

وعملا بأحكام الفصل 76 من الدستور: "تعرض الحكومة 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".
ومن أجل تمكين نواب الأمة من مراقبة فعلية ودقيقة لتنفيذ الميزانية التي حظيت بمصادقتهم فيما قبل، يتم إرفاق مشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية بالوثائق التالية:

1. الحساب العام للدولة مدعم بالحصيلة المحاسبية والبيانات المالية الأخرى وتقييم للالتزامات الخارجة عن الحصيلة المحاسبية؛
2. ملحق يتعلق بالاعتمادات الإضافية المفتوحة مرفقا بكل الإثباتات الضرورية عند الاقتضاء؛
3. التقرير السنوي حول نجاعة الأداء المعد من طرف الوزارة المكلفة بالمالية⁽¹²⁾؛
4. تقرير حول الموارد المرصدة للجماعات الترابية؛
5. تقرير افتتاح نجاعة الأداء.

القانون	المسطرة	الآجال
مشروع قانون المالية السنوي	الدراسة والتصويت من طرف مجلس النواب	30 يوما
	الدراسة والتصويت من طرف مجلس	22 يوما

	المستشارين	
6 أيام	القراءة الثانية لمجلس النواب	
8 أيام	الدراسة والتصويت من طرف مجلس النواب	مشروع قانون المالية المعدل
4 أيام	الدراسة والتصويت من طرف مجلس المستشارين	
3 أيام	القراءة الثانية لمجلس النواب	
15 شهرا ⁽¹³⁾	يتم الإيداع بمجلس النواب قبل نهاية الربع الأول من السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ قانون المالية المعني	مشروع قانون التصفية

إعداد ودراسة والتصويت على مشاريع قوانين المالية

خاتمة:

إن الإقرار بكون إصلاح القانون التنظيمي للمالية يعد مدخلا رئيسيا لإصلاح باقي السياسات العمومية، بل لإصلاح الدولة ككل وآلية أساسية لإرساء مناهج تديرية حديثة قائمة على مبادئ الشفافية والمسؤولية والمحاسبة، التي تمت دسترتها سنة 2011، ووسيلة لا مناص منها لتحقيق الانتقال المنشود من المقاربة المعيارية للنفقات العمومية إلى المقاربة المرتكزة على النجاعة والفعالية. كل ذلك لا يحول دون تقديم الملاحظات التالية:

أولا: رغم التطور الإيجابي الذي عرفته الاختصاصات المالية للبرلمان، إلا أنه يبقى تقدما متواضعا لا يوازي المهام المنوطة به، والتي لها علاقة مباشرة بتأثيره العميق على تدبير المرفق العمومي وتدبير الإدارة وعصرنة الدولة، خاصة مع قصر الآجال المخولة له لدراسة مشاريع قوانين المالية، بالإضافة إلى مسطرة تقديم الحكومة للتوجهات الكبرى والإطار العام الذي يتم فيه إعداد مشروع قانون المالية السنوي والذي يكتسي صبغة إخبارية لا أقل ولا أكثر. زد على ذلك أن الحكومة احتفظت بصلاحيات الدفع

بعدم قبول التعديلات أو الاقتراحات المقدمة من طرف البرلمانين مع إضافة شرط التعليل فقط.

ثانيا: من الأكد أن الجهات أصبحت تشكل إطارا مناسبا لتحقيق الاندماج بين السياسات القطاعية وتحقيق الانسجام بين جهود وأشكال تدخل مجموع الفاعلين الاقتصاديين المعنيين بالمجال الترابي. كما أنها تعتبر مجالا مناسبا للمشاركة الفاعلة للسكان في تدبير الشؤون الجهوية، وفي جهود التنمية المجالية، وذلك بفضل الآليات الجديدة لإعمال "الديمقراطية التشاركية"⁽¹⁴⁾. إلا أن قيادة المالية العمومية لا يمكن أن تنحصر في ميزانية الدولة والجماعات الترابية، كما أكد على ذلك الخبير الاقتصادي السيد "ميشيل بوفيني"، بل لابد من استراتيجية مالية للتحكم في أي عجز أو دين عمومي من شأنه تهديد توازن المجتمع في عالم متحول⁽¹⁵⁾.

ثالثا: إن حكمة الأداء المالي للدولة وكذا الآليات المخصصة له قد أضحت يشكل مقياسا لدرجة تقدم أو تخلف أية دولة، ومدى مصداقيتها تجاه مجتمعها المحلي أو الدولي، ووسيلة أساسية من أجل الرفع من معدلات التنمية، وبالتالي الحفاظ على استمرارية الدولة واستقرارها، وهو ما أشار إليه المفكر الفرنسي-François-Perrare حينما اعتبر "أنه من الضروري إحداث تغيير بنيوي في الأفكار والتصرفات سواء كان الهدف هو تحقيق النمو أو التنمية، بحيث إن المالية العامة باستطاعتها أن تؤدي دورا أساسيا وفعالا في الخروج من التخلف، خصوصا بعدما أصبحت للمالية العامة علاقات متشابكة تربطها بسائر العلوم الاقتصادية والقانونية والاجتماعية..."⁽¹⁶⁾

رابعا: إن المبادرة البرلمانية في مجال مناقشة مشروع قانون مالية السنة، رغم تعزيزها بآليات جديدة، تبقى رهينة قيدين دستوريين: فبموجب الفصل 51 من الدستور، فإن 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، مما يجعل سلطة المبادرة المخولة للبرلمانين قصد تعديل مشروع قانون المالية محدودة جدا، لا تتجاوز إمكانية اقتراح الزيادة في حجم المداخل أو تخفيض النفقات العامة. علاوة على ذلك، يخول الفصل 57 من الدستور للحكومة، بعد افتتاح المناقشة البرلمانية لمشروع قانون المالية في الجلسات العمومية، الحق في "...أن

تعارض في بحث كل تعديل لم يعرض من قبل على اللجنة التي يعينها الأمر". بصيغة أخرى، فإن الحكومة هي الوحيدة من تملك صلاحية تقديم تعديلات جديدة على مشروع قانون مالية السنة خلال الجلسات العامة.

خامسا: إن نقاش مشروع القانون المالي السنوي ينبغي أن لا يكون مجالا للنقاش السياسي الفضاخ الذي تتحكم فيه التوازنات السياسية والمصالح الفئوية، بل على العكس من ذلك، يجب أن يشكل مناسبة لتقييم فعال للسياسات العمومية وللوقوف على الحصيلة الحقيقية لمختلف السياسات القطاعية، وذلك بغية النهوض بمستوى النقاش البرلماني وجعله فرصة لتفعيل الثقافة الجديدة التي أرست دعائمها المرتكزات الدستورية ومقتضيات القانون التنظيمي للمالية، والتي قوامها تكريس مبادئ التقييم والمحاسبة والمساءلة ونجاعة الأداء العمومي.

وختاما، فمن المعلوم أن العقلية والسلوكيات لا تتطور بنفس إيقاع تطور النصوص والمؤسسات، لهذا يغدو من الضروري، كما هو الشأن في أي عملية للتغيير، انخراط مجموع الفاعلين واستيعابهم الجيد للإصلاح وتملكهم مبادئه وأهدافه وإدراكهم لتداعياته، على اعتبار أن هذا الانخراط يشكل تحديا كبيرا وعاملا أساسيا في إنجاح كافة مراحل التفعيل التدريجي الذي سيستغرق خمس سنوات، انطلاقا من فاتح يناير 2016، سنة دخول القانون التنظيمي حيز التنفيذ، وإلى غاية سنة 2020⁽¹⁷⁾.

الهوامش:

(1)- خطاب وزير الاقتصاد والمالية أمام أعضاء مجلس النواب بمناسبة المصادقة على مشروع القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية يوم الثلاثاء 08 يوليوز 2014. المصدر: الموقع الإلكتروني لوزارة الاقتصاد والمالية للمغرب: www.finances.gov.ma.

(2)- راجع الباب 12 من الدستور المغربي لسنة 2011 تحت عنوان "الحكومة الجيدة" والمكون من 17 فصلا (من الفصل 154 إلى 171).

(3)- جمال السليمان: "شفافية المالية العامة رهان حقيقي على درب التحديث والتنمية" 19 سبتمبر 2012/المصدر: <http://www.marocpress.com/hibapress/article-105670.html>.

(4)- نشر بالجريدة الرسمية بنسخته العربية بتاريخ 03 نوفمبر 2008 تحت عدد 5679.

(5)- المذكرة التقديمية لمشروع قانون رقم 12.113 بشأن الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها/صيغة أكتوبر 2013/المصدر: الموقع الإلكتروني للهيئة المركزية للوقاية من الرشوة: www.icpc.ma.



(6) - PBT: programmation budgétaire triennale

(7) - CDMT: cadre de dépenses à moyen terme.

(8) - المادة 2 من المرسوم رقم 2.15.426 الصادر في 28 من رمضان 1436 (15 يوليو 2015) المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6378 الصادرة بتاريخ 29 رمضان 1436 (6 يوليو 2015)..

(9) - انظر مداخلة حكيمة فضلي تحت عنوان " المحاور الاستراتيجية لمشروع القانون التنظيمي لقانون المالية "ندوة علمية وطنية حول موضوع " أي قراءات ممكنة في مشروع القانون التنظيمي للمالية" من تنظيم مختبر الأبحاث والدراسات حول السياسات لعمومية ومختبر الانتقال الديمقراطي المقارن وجمعية منتدى الإبداع للشباب والطلبة يوم 02 أبريل 2014 بكلية الحقوق بسطات.

(10) - التقرير الاقتصادي والمالي المرافق لمشروع قانون المالية لسنة 2017، صفحة 124. المصدر: الموقع الإلكتروني لوزارة الاقتصاد والمالية للمغرب: www.finances.gov.ma.

(11) - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول: "متطلبات الجهوية وتحديات اندماج السياسات القطاعية" مارس 2016/132 صفحة، ص: 7. المصدر:

الموقع الإلكتروني للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي للمغرب: www.ces.ma.

(12) - حسب مقتضيات المادة 66 من القانون التنظيمي رقم 13.13 يقوم التقرير السنوي حول نجاعة الأداء بتلخيص وتجميع تقارير نجاعة الأداء المعدة من طرف القطاعات الوزارية أو المؤسسات.

(13) - يشكل هذا الأجل تقدما ملموسا مقارنة مع الإطار القانوني السابق، حيث كانت المصادقة على قانون التصفية المرتبط بتنفيذ قانون المالية المعني تتم بعد 3 أو 4 سنوات.

(14) - انظر تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول: "متطلبات الجهوية وتحديات اندماج السياسات القطاعية" مارس 2016، ص 8. المصدر:

الموقع الإلكتروني للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي للمغرب: www.ces.ma.

(15) - ضرورة إصلاح المالية المحلية في انسجام مع إصلاح المالية العامة، مقال منشور في جريدة الاتحاد الاشتراكي ليوم 15 - 09 - 2014/ المصدر www.maghress.com

(16) - محمد الخشاني "الحكمة في تدبير المالية العامة" <http://droitmarocma.blogspot.com/>

(17) - انظر تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول: "متطلبات الجهوية وتحديات اندماج السياسات القطاعية" مارس 2016، ص 68.

المصدر: الموقع الإلكتروني للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي للمغرب: www.ces.ma