



تدبير المالية العمومية في المغرب بين المستجدات والإكراهات

على ضوء القانون التنظيمي الجديد لقانون المالية

**Public finance management in Morocco between
developments and constraints**

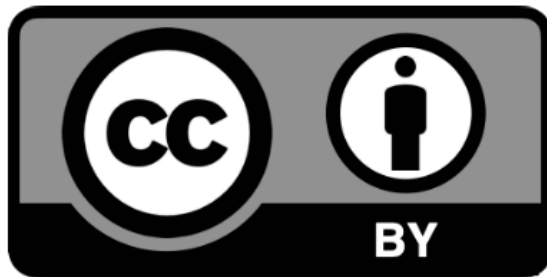
In the light of the new provisions of the financial law

منير عماري

باحث في سلك الدكتوراه في المالية العمومية
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالمحمدية، المغرب

Mounir AOMARI

D. student in Public Finance, Mohamadia Faculty of Law,
Economics and Social Sciences, Morocco



P-ISSN :2737- 8152

E-ISSN : 2737-8101

تدبير المالية العمومية في المغرب بين المستجدات والإكراهات

علمه ضوء القانون التنظيمي الجديد لقانون المالية



ملخص البحث

يعتبر إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية من الإصلاحات الهيكلية التي اعتمدت عليها الدولة في مسلسل تحديث الإدارة العمومية وجعلها أداة رئيسية في المساهمة التنموية الاجتماعية والاقتصادية على السواء.

منير عماري

باحث في سلك الدكتوراه في المالية العمومية
جامعة الحسن الثاني بالمحمدية، المغرب

بعد أكثر من ست سنوات على بداية تنزيل الإصلاح، لازالت الأسئلة تطرح حول ماهيته ومستجداته والعراقيل التي أعاققت تنزيله، مما يجعل المواضيع العلمية التي تتناوله ذات فائدة مهمة للسلطات المالية العمومية لما من شأن هذه المواضيع أن تحمل من توصيات وأفكار تساهم في تقويم التنزيل.

الكلمات المفتاحية: القانون التنظيمي لقانون المالية، السياسات العمومية، الحكامة الجيدة، الإدارة العمومية، الفعالية والنجاعة..

Public finance management in Morocco between developments and constraints

In the light of the new provisions of the financial law

Mounir AOMARI

D. student in Public Finance, Mohamadia
Faculty of Law, Economics and Social
Sciences, Morocco

Abstract:

The regulatory law reform of finance law is a structural reform on which the state relied In the public administration modernization series and make it a major tool in contributing to both social and economic development.

More than six years after we started implementation the reform, the questions are still being asked about what it is, its updates, and the obstacles that hindered its implementation, making scientific topics of significant interest to the public financial authorities, these topics will carry recommendations and ideas contributes to the proper implementation.

Keywords: LOF, public policies, good governance, public administration, efficiency and effectiveness.

المقدمة

انخرط المغرب في العشرية الأخيرة في مجموعة من الإصلاحات الاجتماعية والاقتصادية والمالية غير المسبوقة على جميع المستويات الإدارية والتدبيرية، والتي جاءت كلها استجابة للمقتضيات الدستورية الجديدة التي أرست المبادئ والأسس التي تقوم عليها هذه الإصلاحات، وأهمها مبادئ الحكامة الجيدة.

ولعل التنافس الشديد بين الدول لتطوير اقتصاداتها المحلية واجتذاب الاستثمارات الأجنبية، وكذا التغيرات التي حصلت في مجتمعاتها، لاسيما تلك القريبة ثقافيا وجغرافيا من المغرب، والتطورات التي شهدتها بنياتها التحتية، كانت كلها من الأسباب التي جعلت الفاعل السياسي في المغرب يدرك أهمية الإسراع في تنزيل الإصلاحات وتدعيمها

طبيعة ومبلغ وتخصيص مجموع موارد وتكاليف الدولة وكذا التوازن الميزانياتي والمالي الناتج عنها. وتراعى في ذلك الظرفية الاقتصادية والاجتماعية عند إعداد قانون المالية وكذا أهداف ونتائج البرامج التي حددها هذا القانون¹ فإن تطير قوانين المالية بقانون تنظيمي، يستمد مبادئه من الدستور، جاء في إطار الرغبة السياسية المشتركة بين جميع الفاعلين السياسيين في تقوية مضامين هذا القانون وجعلها أداة فعالة بيد الإدارة لتنزيل السياسات العمومية عبر إعداد تصور واضح وتنفيذ فعال لمختلف عمليات الموازنة العامة.

إشكالية

بعد أكثر من ست سنوات من بداية تنزيل القانون التنظيمي رقم 13-13 لقانون المالية، وما عرفت هذه المدة من ظهور مستجدات أثرت بشكل كبير على التنزيل، يتبادر إلى الذهن إشكالية مدى نجاح القانون في تطوير آليات التدبير المالي والميزانياتي للدولة، ومدى مساهمته في تفعيل مبادئ الحكامة الجيدة التي نادى بها القانون الأسمى للدولة. من هذه الإشكالية تتفرع الأسئلة الرئيسية التالية:

- ماهي الأدوات الجديدة التي قام القانون التنظيمي الجديد بترسيخها لدى الإدارة العمومية؟

بنصوص قانونية وتنظيمية ملزمة للجميع قصد حثهم على مساندة هذه الإصلاحات.

أهمية الموضوع

من بين هذه الإصلاحات الهيكلية التي حازت على إجماع الفاعلين السياسيين والاقتصاديين لأهميتها القصوى، نذكر القانون التنظيمي رقم 13-13 لقانون المالية والذي يعتبر أكبر إصلاح لمنظومة المالية العمومية في تاريخ الدولة المغربية.

إعداد هذا القانون جاء في سياق ترسيخ العديد من التدابير التي تم تنزيلها تجريبيا في الإدارة العمومية منذ سنة 2006 والتي جاءت آنذاك في سياق تفعيل بعض الأدوات والتقنيات التي جاءت بها الحكامة الجيدة على مستوى تدبير ميزانية الدولة في بلدان أخرى والتي ركزت على تدعيم كفاءة التدبير العمومي، وإرساء المبادئ والقواعد المالية السليمة. كما أن إعداد هذا القانون التنظيمي جاء أيضا في سياق ترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة التي نص عليها دستور المملكة، من المحاسبة والشفافية الميزانياتية وتقييم السياسات العمومية، وذلك عبر تحديث المنظومة القانونية والتدبيرية والمالية التي توطر إعداد قوانين المالية.

تعريف

باعتبار قانون مالية الأداة الأساسية لتنزيل جميع السياسات العمومية، وكما جاء تعريفه القانوني، « يحدد قانون المالية، بالنسبة لكل سنة مالية،

¹ القانون التنظيمي رقم 13-13 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-15-62 صادر في 14 من شعبان 1436 (2 يونيو 2015) لقانون المالية.

الأدوات المحاسبية والتدبيرية الجديدة التي رسخت أهمية السياسة الميزانية في إعداد تصور وتنفيذ وتتبع وتقييم جميع السياسات العمومية. وهذا الجزء الأول من المقال فرصة لتناول جميع المستجدات التي أتت بها هذا القانون التنظيمي وفق الترتيب الذي جاءت به.

أ. البرمجة الميزانية متعددة السنوات

بعدما كان إعداد قوانين المالية يتم على أساس سنوي منذ أول قانون مالية تم اعتماده بعد استقلال المغرب، وما صاحب هذا الاقتصار من نقائص كبيرة على مستوى تدبير الاعتمادات المالية بشكل لا يراعي البرمجة الفعالة والناجعة، فقد استحدث القانون التنظيمي رقم 13-130 في مادته الخامسة آلية جديدة تتعلق بالبرمجة الميزانية لثلاث سنوات، والتي تهدف إلى تحديد تطور مجموع موارد وتكاليف الدولة على مدى ثلاث سنوات اعتمادا على فرضيات اقتصادية ومالية واقعية ومبررة يتم تحيينها كل سنة قصد ملاءمتها مع تطور الظرفية المالية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

هذا التحول من البرمجة السنوية لأخرى متعددة السنوات أملت ضرورة الانتقال من التدبير المرتكز حول الوسائل للتدبير المرتكز حول النجاعة والذي يتطلب استحضار تطور السنوات القادمة قبل برمجة أي ميزانية، بشكل يسمح بالتوفر على الرؤية الكاملة للنفقات العمومية المستقبلية وتوجيهها نحو أهداف محددة سلفا لها.

- ماهي المشاكل التي اثرت سلبا على التفعيل الأمثل لمقتضيات القانون؟
- ماهي التوصيات التي يمكن طرحها للنقاش حتى تتمكن الدولة من الاستعانة بها لأجل تجاوز النقائص وتحسين تدبير المالية العمومية في المغرب؟

التصميم

لمعالجة هذه الإشكالية والإجابة عن أسئلتها، سيتطرق هذا المقال في جزئه الأول إلى جرد مختلف الأدوات الميزانية والمحاسبية والتدبيرية الجديدة التي جاء بها القانون التنظيمي لتأطير إعداد قوانين المالية، وهذا ما سيمكننا في الجزء الثاني من تناول المشاكل والمعوقات التي أثرت بشكل سلبي على تنزيل القانون التنظيمي، قبل اقتراح، في الجزء الثالث والأخير من المقال، بعض التوصيات التي قد تساهم في تجاوز النقائص المسجلة في تنزيل القانون التنظيمي السالف بغية تحسين تدبير المالية العمومية وتطويرها وجعلها ركيزة لبناء اقتصاد قوي ومجتمع رفاه في المغرب.

1. الأدوات الميزانية والمحاسبية الجديدة لإعداد قانون المالية على ضوء القانون التنظيمي

على اعتبار أن القانون التنظيمي رقم 13-130 لقانون المالية هو إصلاح جذري لمنظومة تدبير المالية العمومية في المغرب بدأ تنزيهه بشكل متدرج منذ سنة 2016، فقد أرسى العديد من

صدقيتها بناء على المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها، وهو ما يعتبر تكريسا لمبدأ الصدقية على مستوى تدبير ميزانية الدولة.

توجيه نفقات الاستثمار لإنجاز المخططات التنموية الاستراتيجية والبرامج متعددة السنوات

عبر التنصيص على توجيه نفقات الاستثمار لإنجاز المخططات التنموية الاستراتيجية والبرامج متعددة السنوات بغية الحفاظ على الثروات الوطنية أو إعادة تكوينها أو تنميتها، فإن القانون التنظيمي في مادته 17 أطر بشكل واضح وصريح أوجه صرف الاعتمادات المالية للمخصصة للاستثمار، وذلك لأجل إنجاز مختلف المخططات التنموية الاستراتيجية التي تتبثق من السياسات العمومية مع الأخذ بعين الاعتبار البرامج متعددة السنوات.

نفس المادة نصت في فقرتها الثانية على أنه لا يمكن أن تشمل نفقات الاستثمار على نفقات الموظفين أو نفقات المعدات المرتبطة بتسيير المرافق العمومية، وهذا التنصيص يأتي تكريسا لقواعد الاستعمال الناجع لاعتمادات الاستثمار حتى تحقق المبتغى الذي رصدت له.

ت. ترسيخ القاعدة الذهبية

يرتكز مبدأ القاعدة الذهبية على ضرورة توجيه الموارد المتحصلة من الديون لنفقات الاستثمار، بشكل يسمح باستعمال هذه الموارد في مشاريع

ترك المشرع المغرب (البرلمان) المجال واسعا للحكومة من أجل تحديد مضمون هذه البرمجة وكيفية إعدادها وذلك عبر نص تنظيمي، ما دفع الحكومة لإصدار المرسوم² رقم 2.15.426 والذي نص في مادته الثانية على ما يلي: " يدعو رئيس الحكومة كل سنة وفي أجل 15 أقصاه مارس، بواسطة منشور، الأمرين بالصرف لإعداد مقترحاتهم المتعلقة بالبرمجة الميزانية لثلاث سنوات مدعومة بأهداف ومؤشرات نجاعة الأداء".

من هذا المنطلق، يعتبر منشور رئيس الحكومة الوثيقة الأساسية التي تنبني عليها البرمجة الميزانية المتعددة سنوات لجميع القطاعات الوزارية والمندوبيات السامية والعامية.

ب. ترسيخ مبدأ الصدقية في تدبير المالية العمومية

يعد صدق المعلومة المالية من أهم شروط التدبير المالي الحديث، إذ يجب أن تتمتع الميزانية العامة بمصداقية كبرى، بحيث أن التقديرات المنصوص عليها بالميزانية تعبر عن حقيقة الموارد والنفقات، التي يتم إنجازها كاملة أو بفوارق ضئيلة جدا.³ في هذا الإطار، نصت المادة العاشرة من القانون التنظيمي رقم 13-130 على ضرورة تقديم قوانين المالية بشكل صادق لموارد ونفقات الدولة بحيث يتم تقييم

² مرسوم رقم 2.15.426 صادر في 28 من رمضان 1436 (15 يوليو 2015) يتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية
³ مجلة المالية، تصدر عن وزارة الاقتصاد والمالية، عدد 18، نونبر 2012، ص: 16.

العامة، التي كانت تخصص كل سنة اعتمادات كبيرة لضمان سيرها واستمرارها.

ومن أجل عقلنة إحداث هذه المرافق، فقد نصت المادة المذكورة أعلاه على ضرورة ان تمثل الموارد الذاتية لها نسبة ثلاثين في المائة (30%) على الأقل من إجمالي مواردها المأذون بها برسم قانون المالية للسنة المذكورة (بالنسبة لمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة المحدثة ابتداء من فاتح يناير 2016) وعدم استيفاء هذا الشرط يؤدي الى حذفها بموجب قانون المالية الموالي. من شأن عقلنة إحداث هذه المرافق أن يخفف الضغط على الميزانية العامة للدولة بشكل يسمح بتوجيه اعتماداتها للقطاعات أخرى لا تتوفر على موارد ذاتية لاشتغالها.

ج. إخضاع المحاسبة العامة للدولة للقواعد المطبقة في القطاع الخاص

على اعتبار ما تتميز به المحاسبة الخاصة من خصائص تمكن من تتبع العمليات المالية للمقاولات الخاصة بشكل فوري وصحيح مع الالتزام بالدقة والشمولية، فإن القانون التنظيمي رقم 13-130 أخضع المحاسبة العامة للدولة لنفس القواعد المطبقة على المقاولات الخاضعة للقانون الخاص وذلك في المادة 33 مع تكليف المحاسبين العموميين بمسك وإعداد حسابات الدولة والسهر على احترام المبادئ والقواعد المحاسبية.

ح. إعادة تبويب نفقات الميزانية العامة

وبرامج ذات قيمة مضافة تساهم في تغطية نفقات الدين. من هذا المنطلق، نصت المادة 20 من القانون التنظيمي على ما يلي: " لأجل الحفاظ على توازن مالية الدولة المنصوص عليه في الفصل 77 من الدستور، لا يمكن أن تتجاوز حصيلة الاقتراضات مجموع نفقات الاستثمار وسداد أصول الدين برسم السنة المالية. ويمكن للحكومة القيام بالعمليات الضرورية لتغطية حاجيات الخزينة. " ان ربط الاقتراض بنفقات الاستثمار يهدف إلى ترسيخ مبدأ القاعدة الذهبية في تدبير الدين العمومي للدولة من جهة، ومن جهة ثانية ضرورة التحكم في عمليات الاقتراض.

ث. عقلنة احداث المرافق المسيرة بصورة مستقلة

نصت المادة 21 من القانون التنظيمي على ما يلي: " تعتبر مرافق للدولة مسيرة بصورة مستقلة مصالح الدولة غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية والتي تغطي بموارد ذاتية بعض نفقاتها غير المقتطعة من الاعتمادات المقيدة في الميزانية العامة. ويجب أن يهدف نشاط المصالح المذكورة أساسا إلى إنتاج سلع أو تقديم خدمات مقابل دفع أجر". أمام أهمية الدور الذي تلعبه هذه المرافق في تدبير المصالح العمومية وتقديم خدمات للمرتفقين، إلا أن إحداث العديد منها بشكل مبالغ وبدون الحاجة لها طوال عقود عديدة جعل وجودها يؤثر بشكل سلبي على الميزانية

لرصد وتتبع وتقييم استعمال هذه النفقات، وذلك عبر إعداد مشاريع نجاعة الأداء التي نصت عليها نفس المادة: " تُضَمَّنُ أهداف برنامج معين والمؤشرات المتعلقة به في مشروع نجاعة الأداء المعد من طرف القطاع الوزاري أو المؤسسة المعنية."

خ. إنشاء وظيفة المسؤول عن البرنامج

حث القانون التنظيمي رقم 13-13 على ضرورة تعيين مسؤول عن البرنامج في كل قطاع وزاري يعهد إليه تحديد أهداف البرنامج ومؤشراته وتتبع تنفيذه. يعتبر هذا الأمر مستجدا جديدا حمله القانون التنظيمي بحيث يندرج في إطار مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، حيث لكل برنامج مسؤول عنه يتولى تنفيذه وفق قواعد النجاعة والفعالية التي أتى بها القانون في باقي مواده.

د. منح صلاحيات تدبيرية واسعة للمسؤولين عن البرامج والأميرين بالصرف

بُغية التغلب على الإكراهات المتعلقة بالبرمجة الميزانية المسبقة والتي تكون عرضة للعديد من المتغيرات التي قد تؤثر على تنفيذ البرامج وفق ما تم التصويت عليه في مشروع قانون المالية، فقد أعطى القانون التنظيمي هامشا كبيرا للأميرين بالصرف للتصرف قصد إنجاز برامجهم، وذلك عبر إمكانية القيام بتحويل الاعتمادات داخل نفس البرنامج وما بين البرامج داخل نفس الفصل، حيث أشارت المادة 45 لما يلي: يمكن القيام بتحويلات للاعتمادات داخل

من المستجدات الكبيرة التي امتاز بها القانون التنظيمي رقم 13-13 إعادة تبويب نفقات الميزانية العامة بشكل لم يعد يركز على طبيعة النفقة وإنما تخصيصها. في هذا الإطار، نصت المادة 38 على أن نفقات الميزانية العامة تقدم داخل الأبواب، في فصول منقسمة إلى برامج وجهات ومشاريع أو عمليات. إن التنصيب على تقسيم النفقات وفق برامج يهدف الى تتبع مدى نجاعة النفقات في تنفيذ السياسات العمومية (البرامج) وذلك عبر رصد وتجميع مجموع الموارد التي تم تخصيصها لتزليل هذه السياسات، على المستويين الوطني وأيضا الجهوي. وحيث ان المادة 39 عرفت البرنامج كالتالي " 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 " فإنها أقرنت لكل برنامج أهدافا يجب أن يحققها ومؤشرات تتمكن من قياس تحقيق هذه الأهداف.

إن إعادة تبويب نفقات الميزانية العامة وفق برامج يعتبر من أهم ملامح التحول من التدبير المرتكز حول الوسائل الى التدبير المرتكز حول النتائج والذي جعل من النفقات العمومية (وفق التبويب الجديد) أداة لتحقيق الاهداف المسطرة لمختلف السياسات العمومية مع إرساء منظومة

المعوقات التي كانت ترافق تبني قانون المالية في إطار القانون التنظيمي السابق، والتي كانت تتجلى في الأساس في محدودية قدرة مجلسي البرلمان على تبني صيغة موحدة لقانون المالية، مما كان يستدعي في الغالب اللجنة الثنائية المختلطة من أعضاء كلا المجلسين والتي كان يناط بها اقتراح نص بشأن الأحكام التي كانت محل خلاف.

ز. تقليص ترحيل اعتمادات ميزانية الاستثمار

في إطار القانون التنظيمي، فقد أصبحت إمكانية ترحيل اعتمادات نفقات الاستثمار تنحسر في حدود سقف ثلاثين في المائة (30%) من اعتمادات الأداء المفتوحة بميزانية الاستثمار، وهذا المستجد يندرج في إطار تقوية مسؤولية القطاعات الوزارية في تنفيذ الاعتمادات المالية التي رصدت لها، بشكل يحفزها نحو صرف الاعتمادات بشكل أكبر عوض إمكانية ترحيلها كليا كما كان عليه الأمر سابقا، وما كان ينتج عن هذا الأمر من تأخير في تنفيذ العديد من البرامج والمشاريع رغم توفر الاعتمادات.

س. تقوية صلاحيات البرلمان في مراقبة الحكومة

في إطار تقوية المراقبة البرلمانية للعمل الحكومي، ومن أجل تتبع تقييم السياسة الميزانية و ترسيخ مبادئ الحكامة المالية الجيدة، فقد نصت المادة 66 من القانون التنظيمي رقم 13-130 على ضرورة إرفاق مشروع قانون التصفية بمجموعة من الوثائق

نفس البرنامج وما بين البرامج داخل نفس الفصل، وفق الشروط وحسب الكيفيات المحددة بنص تنظيمي.

تعتبر إمكانية القيام بتحويل الاعتمادات أداة فعالة بيد الأمرين بالصرف من أجل إنجاز برامجهم بالشكل الفعال والتغلب على الإكراهات المتعلقة بالبرمجة الميزانية المسبقة.

ذ. ترسيخ الشفافية في اعداد قانون المالية

في إطار ترسيخ مبدأ الشفافية في تدبير المالية العمومية، فقد نص القانون التنظيمي رقم 13-130 في مادته 48 على ضرورة إرفاق مشروع قانون المالية ب 13 وثيقة أساسية تهم تدبير الشأن العام من جميع نواحيه المالية والاجتماعية والاقتصادية، بحيث أن هذه الوثائق متاحة للعموم، ونشرها يندرج في إطار ترسيخ ثقافة الشفافية في تدبير الشأن المالية العمومية وحق المواطنين في الوصول الى المعلومات الاقتصادية والميزانية للدولة.

ر. تعزيز صلاحيات مجلس النواب

نصت المادة 49 من القانون التنظيمي على ما يلي: يقوم مجلس النواب بدراسة التعديلات المصوت عليها من طرف مجلس المستشارين ويعود له البت النهائي في مشروع قانون المالية في أجل لا يتعدى ستة (6) أيام.

يندرج هذا المستجد في إطار تقوية صلاحيات مجلس النواب والذي تم انتخاب أعضائه بشكل مباشر من جهة، ومن جهة ثانية التغلب على

المغرب، وذلك عبر التغييرات الكبيرة والمستجدات الكثيرة التي أرساها، إلا أن هذا الأمر شكل عائقا كبيرا أمام تنزيل القانون على مستوى الإدارات العمومية.

في هذا الصدد، كان من الصعب تغيير طرق اشتغال الموظفين في تدبير الشؤون المالية والتي ألفوا عليها طويلا، حيث أحدث القانون التنظيمي الجديد قطيعة مع المقتضيات التي سادت منذ أكثر من ستين سنة، تاريخ صدور أول قانون تنظيمي للمالية بعد الاستقلال، بل وحتى اعتماد مبدأ التدرج في تنزيل القانون كان الغرض منه التغلب على هذه الإشكالية، إلا أن هذا الأمر لم يكن كافيا، حيث لم توازيه القيام بأنشطة كافية للتكوين المستمر موجهة للموظفين.

ب. ضعف إشراك المؤسسة البرلمانية في صياغة القانون التنظيمي

رغم أن الحكومة المغربية قد اعتمدت في إعداد القانون التنظيمي رقم 13-130 الصادر في 2015 على نظيره الفرنسي⁴ رقم 692-2001 الصادر سنة 2001، إلا أن طبيعة إعداد كل منهما مختلفة تماما عن الآخر، حيث إن القانون الفرنسي يمتاز بأنه من صنع المؤسسة التشريعية بشكل خالص ولم تتدخل الحكومة في صياغته، عكس القانون المغربي الذي أنجزته السلطة التنفيذية بشكل تام ولم يتم إشراك البرلمان في إعداده بالشكل الكافي. هذا الأمر يدل على

التي يجب أن تمكن المؤسسة البرلمانية من الاطلاع على أوجه صرف النفقات ونجاعة تحصيل الموارد والتحقق من صدقية المعطيات المتضمنة في تقارير نجاعة الأداء التي تعدها القطاعات الوزارية. ومن هذه الوثائق المهمة، نذكر على سبيل المثال، التقرير السنوي حول نجاعة الأداء المعد من طرف مديرية الميزانية التابعة للوزارة المكلفة بالمالية، حيث يقوم هذا التقرير بتلخيص وتجميع تقارير نجاعة الأداء المعدة من طرف القطاعات الوزارية. يوجد أيضا تقرير افتتاح نجاعة الأداء التي تعده المفتشية العامة للمالية والذي يعتبر وثيقة مهمة للتحقق من صدقية المعطيات المتضمنة في تقارير نجاعة الأداء ومدى تحقق أهداف البرامج عبر قياس مؤشرات المرتبطة بها.

2. معوقات تنزيل القانون التنظيمي

بالنظر إلى حجم المستجدات التي أتى به القانون التنظيمي رقم 13-130 من أدوات مالية ومحاسبية وتدييرية تنحو بالمالية العمومية منحى الفعالية والنجاعة، والتي تعتبر كلها ترسيخا لمبادئ الحكامة الجيدة التي أرساها الدستور المغربي، إلا أن تنزيل القانون اصطدم بمجموعة من الصعوبات والمعوقات التي حدت من تأثيره على تطوير أساليب اشتغال الإدارة العمومية. ومن أبرز هذه المعوقات، نذكر:

أ. الحجم الكبير للتغييرات والمستجدات

رغم أن القانون التنظيمي رقم 13-130 قد أحدث نقلة كبيرة فيما يخص تدبير الميزانية في

⁴ القانون التنظيمي المتعلق بقوانين المالية رقم 692-2001 الصادر بتاريخ 1 غشت 2001

ث. عدم تأهيل الأمرين بالصرف للقيام بمهام المسؤولين عن البرامج

تعتبر مهمة المسؤول عن البرنامج من المستجدات الأساسية التي ارتكز عليها تنزيل القانون التنظيمي، حيث تم ترسيخ مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة وذلك عبر تعيين مسؤول عن البرنامج يعتبر مكلفاً بإعداد تصور له وتنزله وتقييم أدائه، وهو الأمر الذي لم يكن موجوداً من قبل.

إلا أن المشكل الأساسي الذي ارتبط بهذه المسؤولية، هو عدم تأهيل الأمرين بالصرف للقيام بها، حيث أنهم أصبحوا مسؤولين عن برامج قد لا يتحكمون في تنفيذها بشكل كامل لتعدد المتدخلين في إنجازها وتداخل اختصاصاتهم، وكذا عدم القدرة على تبني أهداف واقعية لبعض البرامج وصعوبة وضع مؤشرات لقياسها، والخلط بين مؤشرات النجاحة ومؤشرات الأداء.

ج. ضعف الرقابة المواطنة

يعتبر مفهوم الرقابة المواطنة من المفاهيم الجديدة التي بدأت بإرسائها مبادئ الحكامة الجيدة في الدول المتقدمة التي تعتمد درجات عالية من الشفافية، بحيث يشير مفهوم الرقابة المواطنة على الفعل العمومي إلى المبادرات التي يتخذها المجتمع المدني والمواطنون لتتبع عمل الفاعلين العموميين، وذلك من تقييم أدائهم بشكل مباشر دون المرور عبر المؤسسات المنتخبة، حيث تدرج هذه الممارسة في إطار

ضعف قدرات البرلمانين المغاربة وعدم إمامهم بمقتضيات مالية وميزانية تقنية، عكس نظرائهم الفرنسيين، الذين لم يكتفوا بصياغة القانون، بل وبتنزيله أيضاً عبر تولى العديد منهم لمناصب رئيسية في هذا التنزيل، من قبيل وزارة الميزانية والمجلس الأعلى للحسابات، وهما هيئتان رئيسيتان في تنزيل القانون التنظيمي، تولى زمامهما أعضاء من البرلمان الفرنسي.

ينعكس ضعف قدرات البرلمانين المغاربة في عدم ممارستهم بالشكل الكافي للرقابة البرلمانية على الفعل الحكومي فيما يخص تنفيذ ميزانية الدولة، وهذا ما يتجلى خصوصاً في قانون التصفية، الذي ورغم أهميته القصوى في تقييم السياسة الميزانية، إلا أنه لا يحظى بالاهتمام الكافي من لدن البرلمانين أثناء مناقشته والتصويت عليه.

ت. التداخل بين البرامج والشركاء

على اعتبار أن القانون التنظيمي رقم 13-130 قد أرسى المفهوم الجديد للبرنامج، وأعاد تبويب الميزانية بشكل يرتكز على هذا الأمر، فإن القطاعات الوزارية أصبحت ملزمة بإنشاء برامج تعكس مهامها والسياسات العمومية المسؤولة عن تنفيذها. لكن، وأمام تداخل مهام بعض الوزارات، فإن الكثير من البرامج التي أنشأتها هذه القطاعات يتداخل في تنفيذها شركاء آخرون وليس القطاع المعني لوحده، بل حتى تحقيق أهداف البرنامج وقياس مؤثراته قد لا تكون من مسؤولية القطاعات المعنية.

تعتبر الرقابة على العمل الحكومي من المهام الدستورية الثلاث الموكولة للبرلمان، وحيث أن المالية العمومية من الميادين التي تتطلب رقابة فاعلة وناضجة، لما لها من دور أساسي في تكريس نجاعة تدبير الشأن العام، فإنها تستلزم عناية خاصة حتى يتمكن البرلمان من تأدية هذه المهمة على أكمل وجه.

من هذا المنطلق، يجب تقوية قدرات البرلمانين عبر تكوينهم فيما كل ما يخص المالية العمومية وتتبعها وتقييمها، والتفكير في حلول مبتكرة في هذا الصدد، كما هو الحال مثلا في البرلمان البريطاني الذي يعطي الحق لكل عضو فيه أن يستعين بأربعة خبراء، يوظفهم البرلمان، لمساعدة هذا العضو على أداء مهامه على أكمل وجه.

ب. إرساء أدوات لتبعية وتقييم تنفيذ الميزانية بشكل متواصل

عوض الاكتفاء بمناقشة مشروع قانون المالية والتصويت عليه، وكذا التصويت على قانون التصفية بدون حتى مناقشته، وهما المرحلتان الوحيدتان اللتان يضطلع فيهما البرلمان في مناقشة السياسة الميزانية، فيجب التفكير في إرساء أدوات أخرى أكثر فعالية لتبعية تنفيذ الميزانية بشكل متواصل بشكل يسمح للبرلمانين بالاضطلاع على المعطيات المالية والميزانية لجميع القطاعات بشكل دائم، وتقديم إحاطات للحكومة عند رصد نقائص أو اختلالات أثناء تنزيل سياسات عمومية ما.

الديموقراطية التشاركية. من هذا المنطلق، لم يأخذ القانون التنظيمي رقم 13-130 بعين الاعتبار هذه الممارسة الفضلى للحكامة الجيدة، والتي كانت لتقوي نجاعة السياسة الميزانية عبر تكريس الشفافية والرقابة والمراقبة، من البرلمان والمواطنين على حد سواء، خصوصا أن ضعف تكوين البرلمانين ومحدودية قدراتهم، يقابله توفر المجتمع المدني والمواطنين بشكل عام، على أشخاص ذوو مؤهلات علمية وتقنية عالية، من دكاترة وخبراء واختصاصيين، قادرين على المساهمة في تحسين تدبير المالية العمومية عن طريق الرقابة المواطنة والياتها والتي انتشرت بشكل كبير في الدول المتقدمة، حيث كان من الأخرى الاقتداء بهم في هذا المجال.

3. توصيات من أجل تحسين تدبير المالية العمومية وتجويد السياسة الميزانية

لتعزيز ورش إصلاح السياسة الميزانية للدولة، ومن أجل تجاوز المعوقات السالفة الذكر، نقترح في هذا المقال بعض التوصيات التي قد تساهم في تحسين تدبير المالية العمومية وتطويرها على ضوء القانون التنظيمي رقم 13-130 المتعلق بقانون المالية بالمغرب، وكذا المبادئ والقواعد التي أرستها الحكامة الجيدة في تدبير المالية العمومية في دول أخرى.

أ. تقوية صلاحيات البرلمان في مراقبة المالية العمومية

ج. إعادة الاعتبار لقانون التصفية

على ضوء القانون التنظيمي رقم 13-130، يعتبر قانون التصفية أداة رئيسية لتقييم السياسة الميزانية للحكومة عبر تحليل جميع التقارير التي تأتي مع القانون، وبالأخص تقارير نجاعة الأداء التي تعدها القطاعات الوزارية، تقرير نجاعة الأداء الذي تعده مديرية الميزانية وتقرير افتتاح نجاعة الأداء الذي تعده المفتشية العامة للمالية. جميع هذه التقارير تحتوي على معطيات مالية ومحاسبية مهمة حول تنفيذ برامج جميع الوزارات، بالتالي تنفيذ المعطيات المتعلقة بتنفيذ السياسات العمومية للدولة والتي تعتبر أهم ركيزة في مسلسل النمو والتطور الذي تشهده المملكة، كون الدولة تعتبر الفاعل الاقتصادي والاجتماعي الرئيسي.

أمام هذه الأهمية التي يحملها قانون التصفية، والتي يقابلها ضعف اهتمام من البرلمان أثناء مناقشته، مما يستوجب معه إعادة الاعتبار لهذا القانون عبر تركيز الخطاب البرلماني على عملية مناقشة محتواه والتصويت عليه، والذي لا يجب أن يكون مجرد تصويت شكلي فقط كما هو عليه الحال الآن، بل تستوجب عملية مناقشته إبداء الملاحظات من طرف البرلمانين، مع ضرورة تبرير الوزراء للاختلالات التي شابت تنفيذ البرامج التي تدخل في اختصاصاتهم، في ترسيخ فعلي (وغير شكلي) لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، مع العمل على جعل النقاش والتصويت متاحا للعموم، في تنزيل فعلي لمبدأ

ت. تعزيز قواعد الشفافية في تدبير الشأن المالي للدولة

تعتبر الشفافية والصدقية في تدبير المالية العمومية القاسم المشترك بين جميع الدول المتقدمة، وهذا ما يستدعي اهتمام الدولة المغربية نحو أهمية تنزيل مبادئها وقواعدها بشكل يراعي طبيعة الإدارة المغربية وموظفيها ومرتقبيها، بحيث يجب تصبح هذه القواعد ملزمة للجميع عبر تنزيلها بنصوص قانونية وتضمينها فصول جزرية عند الإخلال بها وعقوبات جنائية إن اقتضى الحال.

ث. تفعيل مهمة تقييم السياسات العمومية

يعتبر الدستور المغربي من الدساتير القليلة في العالم التي قامت بدسترة السياسات العمومية وجعلها، بالإضافة للتشريع والرقابة، من مهام البرلمان المغربي. وحيث أن التقييم يشكل إضافة هامة لتدبير السياسة الميزانية عبر توجيه الموارد المالية للدولة بشكل فعال وناجع، إلا أن المؤسسة البرلمانية لم تستطع القيام بهذه المهمة على الوجه الأمثل، وهذا ما يتضح جليا في غياب تقارير برلمانية عن تقييم سياسات عمومية قامت بها مجلسي المؤسسة، بحيث يتم الاكتفاء بجلسة سنوية وحيدة تعقد من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها⁵ وهو ما يضيع على البرلمان القيام بمهمة التقييم على أكمل وجه، لجعلها أداة في تطوير السياسات العمومية.

⁵ الفصل 101 من الدستور المغربي.

مرحلة التنقيص على مبادئ الحكامة الجيدة الى مرحلة الحرص على تنزيل قواعدها بالشكل الصحيح، لما تمثله المالية العمومية من أهمية في نجاح النموذج التنموي الجديد للمملكة.

فبعد ست سنوات من بداية التنزيل، لم يعد مقبولا الاكتفاء بالخطاب المرتبط بالتنقيص على إرساء مبادئ الحكامة المالية الجيدة وقواعد التدبير الناجع والفعال للسياسة الميزانية على ضوء القانون التنظيمي لقانون المالية، بل يجب الانتقال لخطاب يقيم مدى نجاعة التنزيل وتفعيل المقترضات المرتبطة بالمحاسبة مع ضرورة التفكير في إعادة صياغة بعض مقترضات القانون بشكل يعالج مصادر الخلل التي تم رصدها أثناء التنزيل من جهة، ومن جهة أخرى يستحضر المستجدات فيما يتعلق الممارسات الفضلى في مجال تدبير السياسة الميزانية على المستوى الدولي.

الشفافية ، مما يمكن من تجويد تنزيل السياسات العمومية وفق مبدأ النجاعة.

خاتمة

تنزيل أي إصلاح في الإدارة العمومية، سواء في بلادنا أو باقي الدول، قد يصطدم بعراقيل تعيق تنفيذه بالشكل الذي تم وضع التصور له في البداية، وهذه العراقيل قد تكون ذات طبيعة بشرية أو تقنية أو تدبيرية. وجود المعوقات ومقاومة التغيير في الإدارة العمومية، أمور عادية يجب أن تكون متوقعة أثناء تصور الإصلاح، إلا أن الاستمرار في التنزيل مهما كانت الظروف، يعتبر أساس نجاح تطور الإدارة.

اصلاح المالية العامة من هذا المنطلق، يستلزم من الدولة التوفر على الإرادة السياسية القوية بغية استكمال مسلسل الإصلاح والمرور من

قائمة المراجع

- الدستور المغربي
- القانون التنظيمي المغربي رقم 13-130 المتعلق بقانون المالية الصادر في 2015
- القانون التنظيمي الفرنسي رقم 692-2001 المتعلق بقوانين المالية الصادر في 2001
- المرسوم رقم 2.15.426 المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية والصادر بتاريخ 15 يوليو 2015
- مجلة المالية، تصدر عن وزارة الاقتصاد والمالية، عدد 18، نونبر 2012