

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - السويسي
Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales - Souissi



جامعة محمد الخامس بالرباط
Université Mohammed V de Rabat

مركز دراسات الدكتوراه: القانون والاقتصاد
تكوين الدكتوراه: العلوم القانونية والسياسية
فريق البحث: حسن الأداء الإداري والمالي
أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام

أ. م. هاشم

في موضوع :

قانون مالية السنة كآلية لتتزيل السياسات العمومية

تحت إشراف الأستاذ:

الدكتور عمر العسري

إعداد الطالب الباحث:

فؤاد أشن

أعضاء لجنة المناقشة

الدكتور أحمد مدني أحمدودش أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بفاس رئيسا
الدكتور عمر العسري أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق السويسي الرباط مشرفا
الدكتور الشريف الهلالي أستاذ مؤهل بكلية الحقوق السويسي الرباط عضوا
الدكتور رشيد بنعياش أستاذ مؤهل بكلية الحقوق السويسي الرباط عضوا

السنة الجامعية: 2020-2021



مقدمة عامة

تكتسي المالية العمومية أهمية خاصة بالنظر إلى ما تلعبه من أدوار حيوية في تحقيق التنمية بمختلف أبعادها، فالعمليات المالية العمومية تُحدث تأثيرا كبيرا على الواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، فهي تستعمل من أجل الاستجابة للحاجيات، وبلوغ أهداف، وتزداد أهميتها بالنظر إلى كون نشاط أي مرفق أو جهاز عمومي يتوقف في وجوده أو استمراره على الجانب المالي¹.

وبالنظر إلى هذا الدور الذي تلعبه المالية العمومية فقد أصبح تدبيرها مرتبطا بشكل وثيق بتحقيق مختلف التوازنات داخل الدولة، فحفظ الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي أضحي رهينا بالكيفية التي يتم من خلالها إدارة موارد ونفقات الدولة، ذلك أن تغييب معايير الحكامة المالية في هذا الجانب قد يؤدي بشكل مباشر إلى حدوث خلل على مستوى الوظائف التي تقوم بها الدولة.

وقد تزايد الاهتمام بالمالية العمومية مؤخرا بسبب تعاظم الإكراهات التي تواجهها، والتي جعلت من استجابة الدولة لكافة الحاجيات أمرا في غاية الصعوبة، ففي ظل ندرة الموارد ومحدوديتها، ترتفع المطالب بتوفير المزيد من فرص التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

بالإضافة إلى ذلك، تزداد المؤثرات الخارجية على المالية العمومية بشكل ملفت، الشيء الذي جعل من التحكم في الموارد والنفقات العمومية أمرا في غاية التعقيد بفعل التقلبات التي تعرفها الأوضاع الاقتصادية والمالية على المستوى الدولي، فظاهرة العولمة ألغت الحدود المادية بين الدول وأصبحت تفرض قواعدا على الحكومات، وهو ما يقتضي ملاءمة السياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية للدولة مع مختلف هذه التحديات.

وعلى المستوى الداخلي، أصبح تمويل البرامج والمشاريع العمومية وفقا للآليات التقليدية يطرح إشكاليات عديدة، خاصة بسبب تقادم الترسنة القانونية المؤطرة للمالية العمومية، وعدم انسجامها

1 عبد القادر تيعلاتي، المالية العامة المغربية والمقارنة، الجزء الأول: قانون الميزانية، دار النشر الجسور، الطبعة الثالثة، 2002، ص : 47.

مع أساليب التدبير العمومي الحديث بفعل التركيز المفرط على احترام المساطر القانونية دون إعطاء أهمية كبيرة لبلوغ الأهداف التي يتم قصدها من عملية الإنفاق العمومي.

وقد تمخض عن كل ما سبق بروز العديد من الإشكالات المتعلقة ببلوغ الدولة للأهداف المحددة لسياساتها العمومية وذلك على الرغم من المجهودات الكبيرة التي تم بذلها، والأموال العمومية الطائلة التي تم رصدها وصرفها، وهو ما أدى إلى اتساع الفوارق الاجتماعية والمجالية بشكل مهول، حيث لم تستفد كل الفئات والمناطق بشكل متكافئ وعادل من ثمار النمو، الشيء الذي فرض على المدبرين العموميين إعطاء أهمية أكثر لتحقيق العدالة الاجتماعية والمجالية من خلال السياسات العمومية المعتمدة، بالإضافة إلى أن العديد من المشاريع العمومية التي تم إطلاقها في السنوات الأخيرة لم تجد طريقها إلى الوجود لأسباب مختلفة، وهو ما جعل المواطن يشكك في مدى فعالية ومصادقية النموذج المغربي في تحقيق التنمية الشاملة.

ولتجاوز كل هذه الاكراهات، عملت الدولة على القيام بعدة إصلاحات تهدف إلى تعزيز قيم الحكامة على مستوى تدبير المالية العمومية، وتبني الآليات والأساليب الناجعة لتحقيق فعالية أكثر من خلال عملية تمويل سياساتها العمومية.

وفي عمق هذا المسلسل الإصلاحي، يوجد قانون مالية السنة باعتباره الآلية التي تلتزم الحكومة عبره الوسائل المالية لترجمة تعاقدها السياسية²، والإطار الذي يعبر عن الأولويات الحكومية، ذلك أن أداء الوظائف التنموية بشكل سليم يقتضي تحديث القواعد التي توطر المنظومة المالية بمجملها، وتحسينها أمام كافة الأخطار المترتبة بها، والعمل على تأهيلها حتى تكون أداة فعالة لتنزيل السياسات العمومية للدولة، وهو ما سنعمل على التفصيل فيه من خلال محاور هذا البحث الذي يأتي تحت عنوان " قانون مالية السنة كآلية لتنزيل السياسات العمومية".

2 سي محمد البقالي، الكتلة الدستورية للمالية العمومية: مساهمة في رصد المرتكزات الدستورية للمالية العمومية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الثانية، 2019، ص: 149.

ويستعمل المشرع المغربي عبارة قانون المالية بدل قانون الميزانية بالنظر لما يرفق بالميزانية من تشريعات قانونية في المجال المالي، من قبيل التعديلات الدورية التي يتم إدخالها على المدونة العامة للضرائب، مدونة الجمارك والضرائب غير المباشرة، ومدونة تحصيل الديون العمومية، وذلك إضافة إلى المقتضيات التي تحدد موارد ونفقات الدولة خلال السنة المعنية، ولذلك فقوانين المالية تتشكل من جزأين، الأول تشريعي والثاني ذو طبيعة حسابية، وبالتالي يمكن القول أن قانون المالية أكثر شمولاً من قانون الميزانية.

وتُعرف قوانين المالية على أنها تلك القوانين التي يصوت عليها البرلمان وفق مسطرة خاصة، تهتم بتحديد طبيعة ومبلغ موارد الدولة وتكاليفها وكذا توزيعها على أوجه الإنفاق، وتقسم هذه القوانين كباقي القوانين الأخرى إلى عدة مواد مع خاصية تتفرد بها قوانين المالية هي تضمينها لجداول وأرقام كثيرة³.

وفي التشريع المغربي، كانت المادة الأولى من القانون التنظيمي لقانون المالية 7.98⁴، تعرف قانون المالية على أنه يتوقع لكل سنة مالية مجموع موارد وتكاليف الدولة وقيمها وينص عليها ويأذن بها ضمن توازن اقتصادي ومالي يحدده القانون المذكور.

وعند صدور القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13⁵، عرفت المادة الأولى منه قوانين المالية على أنها تحدد بالنسبة لكل سنة مالية، 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 القانون. ويشمل مدلول قانون المالية حسب المادة الثانية من هذا القانون التنظيمي كل من قانون مالية السنة، قوانين المالية التعديلية، وقانون التصفية.

3 مرجع سابق، ص: 47.

4 ظهير شريف رقم 1.98.138 صادر في 7 شعبان 1419 (26 نوفمبر 1998) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 7.98 لقانون المالية، الجريدة الرسمية عدد 4644 بتاريخ 03 دجنبر 1998، الصفحة 3297.

5 ظهير شريف رقم 1.15.62 صادر في 7 شعبان 1436 (2 يونيو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، الجريدة الرسمية عدد 6370 بتاريخ 18 يونيو 2015، الصفحة 5810.

ويُلاحظ أن المشرع المغربي قام بتوسيع مدلول عبارة قوانين المالية، وأفحم عناصر جديدة على التعريف الذي كان منصوفا عليه في القانون التنظيمي 7.98 حتى تكون الظرفية الاقتصادية والاجتماعية الراهنة في صلب عملية إعداد وتنفيذ قوانين المالية، وكذلك من أجل إبراز الجانب المتعلق بفعالية قوانين المالية في المساهمة في تنزيل البرامج التي تتضمنها السياسات العمومية، وهو أحد المرتكزات المهمة التي يقوم عليها القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13⁶، وهي نفس العناصر التي يتضمنها التعريف الوارد في المادة الأولى من القانون التنظيمي لقانون المالية الفرنسي⁷.

وعلى اعتبار أن قانون مالية السنة يعتبر قانونا توقعيا لمجموع الموارد والنفقات خلال سنة معينة، وبالنظر إلى التوجهات الجديدة التي يقوم عليها تدبير المالية العمومية والتي تهدف إلى تقليص هامش الخطأ على مستوى التقديرات والتوقعات، فقد تم التنصيص على إعداد مشاريع قوانين مالية السنة بالاستناد إلى برمجة ميزانية تسري على مدة ثلاث سنوات، ويتم تحيينها كل سنة لملاءمتها مع المستجدات والظروف الاقتصادية والاجتماعية.

أما بالنسبة لموضوع السياسات العمومية فيرتبط التطرق إليه بدراسة المجالات التي تتدخل فيها الدولة كالصحة والتعليم والتشغيل وتشجيع الاستثمار وغيرها من المجالات، ويرتبط ظهور مفهوم السياسات العمومية مع عالم السياسة الأمريكي "هارود لاسويل" (Harold Lasswell) في كتابه "السياسة" الذي صدر في ثلاثينيات القرن العشرين، غير أن هذا المفهوم بدأ يستعمل أكثر مع بداية ثمانينيات القرن الماضي⁸، وبالموازاة مع التطورات التي عرفت وظائف الدولة، عرّف مفهوم السياسات العمومية تطورا كبيرا بفضل حجم الدراسات التي انكبّت على تشريح المنطلقات والأهداف التي تحكم تدخلات الدولة، خاصة بعد التوجه الذي عرفته المدرسة السلوكية خلال النصف الثاني من القرن العشرين.

6 Voir la note de présentation du projet de loi organique relative à la loi de finance 130.13.

7 Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

8 Vincent LEMIEUX, L'étude des politiques publiques : Les acteurs et leurs pouvoirs, les presses de l'université Laval, deuxième édition, 2002, P : 1.

وتختص السياسات العمومية بدراسة ما تقوم به الحكومة من أجل حل المشاكل التي تواجه المجتمع، ولذلك فهي تُعرف على أنها كل ما تقوم به الحكومة أو من هو في مقامها من نشاطات وعمليات حول قضايا محددة، وتصبح السياسات العمومية بذلك هي الترجمة العملية لفلسفة وأهداف واستراتيجيات الحكومة وإدارتها، وقد تأخذ السياسات العمومية نفس المعنى الذي تأخذه بعض المسميات مثل " السياسات الحكومية"، "المشاريع العمومية"، " التدخلات العمومية"، وسواء استعملنا مصطلح السياسات العمومية أو أيا من الاصطلاحات الأخرى فكلها تشير إلى نشاطات الحكومة ومؤسسات الدولة وشخصها الرسميين لحل مشاكل المجتمع.⁹

وتُعرف السياسات العمومية أيضا على أنها ما تعمل الحكومة على تحقيقه من خلال تدخلاتها، وذلك عن طريق وضع برامج، غالبا ما تشمل كل التراب الوطني، من أجل تحقيق أهداف واضحة ودقيقة، من قبيل السياسة العمومية المتعلقة بمحاربة الأمية والسياسة العمومية المتعلقة بمحاربة الفقر.¹⁰

ومن جهته، يعرف "فانسون لوميو" السياسات العمومية على أنها الأنشطة التي تقوم بها الدولة بهدف إيجاد حلول للمشاكل العمومية المطروحة¹¹، في حين يعرفها "جيمس أندرسون" على أنها تلك الأعمال المترابطة والمتناسقة الموجهة نحو تحقيق أهداف مقصودة من قبل الحكومة، ولا تشمل التصرفات العشوائية والعفوية التي قد تصدر عن المسؤولين الحكوميين.¹²

9 عبد الفتاح ياغي، السياسات العامة: النظرية والتطبيق، منشورات المنظمة العربية للإدارة، الإمارات العربية المتحدة، يوليو، 2015، ص: 11.

10 George Edwards et Ira Sharkansky, les politiques publiques : élaboration et mise en œuvre, les éditions d'organisation, Paris, 1981, P : 15.

11 فانسون لوميو، دراسة السياسات العامة: الفاعلون وسلطتهم، الطبعة الثانية، ترجمة عبد المالك إحزير وفريد خالد، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بجامعة القاضي عياض بمراكش، سلسلة الكتب، عدد 36، ص: 1.

12 جيمس أندرسون، صنع السياسة العامة، ترجمة عامر الكبيسي، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1998، ص: 16.

ورغم تعدد التعاريف التي أعطيت للسياسات العمومية، غير أنها تدور في مجملها حول أربعة عناصر أساسية وهي: الفاعلون العموميون، الأنشطة العمومية، المشاكل العمومية، والحلول المعتمدة للمشاكل العمومية¹³، وتُجمع هذه التعاريف على أن السياسات العمومية هي تلك الأعمال أو التدخلات أو الأنشطة التي تقوم بها السلطات العامة من أجل معالجة المشاكل العمومية.

وظلت عبر عصور من الزمن مسألة تدبير المالية العمومية تحظى بمكانة متميزة ضمن القضايا التي تستأثر باهتمام مختلف الفاعلين داخل المنتظمات السياسية، وكانت في الكثير من الأحيان الجوهر الحقيقي للصراعات السياسية بين مختلف الفرقاء داخل الدولة، وفي بعض الحالات كان سوء استعمال الأموال العمومية مصدر الأزمات الاقتصادية والاجتماعية التي تعصف بالاستقرار السياسي للدول.

وارتبطت التحولات التي شهدتها العديد من الأنظمة السياسية على المستوى القانوني والمؤسساتي بالمسألة المالية، فالصراع الذي ينشب بين الفاعلين حول سلطة فرض الضريبة، وتحديد السياسة الإنفاقية، يجسد في حقيقته صراعا حول السلطة.

ولذلك، فإن امتلاك السلطة المالية كان دائما في يد الطرف المسيطر داخل النظام السياسي، حيث لا يمكن تصور امتلاك السلطة السياسية دون امتلاك السلطة المالية، خاصة في ظل الأنظمة الإطلاقية التي عرفت أوربا خلال القرون الوسطى، والتي كان فيها الحاكم هو من يحدد السياسة الجبائية للدولة، وهو الذي يملك سلطة الأمر بالإنفاق.

في بريطانيا، ارتبطت اللحظات التاريخية الحاسمة لتطور النظام السياسي في هذا البلد بالصراع الذي نشأ بين الملكية والبرلمان حول الجهة التي يكون لها الحق في إقرار الضرائب وتحديد سياسة الإنفاق ومراقبتها، وذلك بعدما ظل الملك يستفرد بسلطة فرض الضرائب كلما أراد ذلك، كما أن التصرف في المال العام لم يكن خاضعا لأية موافقة أو مراقبة من قبل ممثلي الشعب.

13 Vincent LEMIEUX, op.cit, P: 3

غير أن هذه الوضعية لم تعد مقبولة منذ القرن الثالث عشر الميلادي حينما بدأت سلطة الملكية في الجباية والإنفاق تنحصر شيئاً فشيئاً لصالح مجلس العموم¹⁴، حيث تمخض عن هذا المسار ترسخ مجموعة من المبادئ التي أعادت ترتيب الصلاحيات المالية بين التاج البريطاني وممثلي الشعب داخل البرلمان، وأصبح من غير الممكن فرض أية ضريبة، أو الإنفاق من المال العام إلا بعد الموافقة من قبل ممثلي الشعب داخل البرلمان، وتم تدوين هذه المبادئ في أحد أهم الوثائق في التاريخ السياسي البريطاني ويتعلق الأمر بالعهد الأعظم الذي صدر سنة 1215، ثم أتى بعد ذلك ما يسمى بميثاق الحقوق (Bill of Rights) سنة 1689 ليرسخ مبادئ الرقابة الشعبية على المالية العامة¹⁵.

وفي فرنسا، ورغم تبلور مبدأ خضوع الضريبة لموافقة مسبقة من قبل ممثلي الشعب منذ سنة 1314، فإن هذا المبدأ لم يتم احترامه من قبل الملكية التي كانت مطبوعة بالاستبداد في تملك القرار المالي، وبسبب الأزمة المالية والاقتصادية التي عرفت فرنسا والتي أرخت بظلالها على الأوضاع الاجتماعية، اندلعت الثورة الفرنسية سنة 1789، وهو ما شكل نقطة فاصلة فيما يتعلق باستفراد الملوك بالسلطة المالية، حيث يرجع الفضل لهذه الثورة في تبلور العديد من المفاهيم في المجال المالي، وكرست سلطة الشعب في الرقابة على استعمال الأموال العمومية كبعد من أبعاد حقوق الإنسان من خلال التنصيص في المادة 14 من إعلان الحقوق على حق المواطنين في أن يراقبوا الأموال العمومية سواء بأنفسهم أو عبر ممثليهم، والاطلاع على الأوجه التي تنفق فيها، كما نص الدستور الفرنسي الصادر في 3 شتنبر 1791 على ضرورة تصويت البرلمان بشكل سنوي على الضرائب التي يتم فرضها، كما أن عملية الإنفاق لا يمكن أن تتم إلا بعد ترخيص مسبق من قبل البرلمان¹⁶.

14 عسو منصور، قانون الميزانية العامة والحكامة المالية الجيدة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، أكتوبر 2017، ص: 14.

15 André Paysant, Finances Publiques, imprimerie de l'indépendant, 3^e édition, Paris, juillet, 1992,

P : 1.

16 André Paysant, op.cit, P : 2.

وفي المغرب، ظل التدبير المالي إلى حدود بداية القرن العشرين خاضعا بشكل مباشر للسلطان، حيث كان يعين الأمناء الذين يشرفون على جباية المداخل وصرف النفقات، ويوجه إليهم الأوامر والتوجيهات المتعلقة بالسياسة التي يتوجب عليهم إتباعها في ممارسة مهامهم، وكانت مداخل الخزينة في هذه الفترة تأتي أساسا من الضرائب الجمركية، والضرائب الفلاحية، أما النفقات فكانت تصرف على السلطان وحاشيته، وتسيير المرافق والمنشآت العامة، وإدارة الجيش، ولم تكن هناك رؤية محكمة خلال هذه الفترة تستهدف التوفيق بين المداخل والنفقات، وهو الأمر الذي جعل الدولة في كثير من الأحيان تسقط في أزمات مالية تدفعها إما إلى الاقتراض أو الرفع من سعر الضرائب المفروضة¹⁷.

وحين فُرضت الحماية على المغرب في 30 مارس 1912، شرع الاستعمار الفرنسي في تحديث التدبير المالي للدولة من خلال إنشاء العديد من المؤسسات ذات الصلة بالإشراف على تدبير المالية العمومية كالخزينة العامة، ومراقبة الالتزام بنفقات الدولة، كما أدخل مفهوم الميزانية لأول مرة إلى المغرب، وهو ما شكل بداية لإحداث القطيعة مع أساليب التدبير التقليدي للمالية العمومية في المغرب.

ومع إقرار أول دستور للمملكة سنة 1962¹⁸، استمر المغرب في درب تحديث قواعد التدبير المالي من خلال التنقيص في الفصل 53 على أنه يصدر قانون المالية بالتصويت عن البرلمان طبق الشروط التي ينص عليها قانون تنظيمي، وهو ما يجعل من المؤسسة البرلمانية، من الناحية المبدئية، الجهة المخول لها المصادقة على فرض الضرائب وكذلك الترخيص للسلطة التنفيذية للقيام بعملية الإنفاق، وقد أكدت باقي الدساتير التي عرفها المغرب على مبدأ التصويت البرلماني على قوانين المالية.

17 نعيمة هراج التوزاني، الأمناء بالمغرب في عهد السلطان الحسن الأول، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الثانية، 2013، ص: 49.

18 الدستور المغربي لسنة 1962 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف ليوم 17 رجب 1382 الموافق لـ 14 دجنبر 1962 والصادر بالجريدة الرسمية عدد 2616 مكرر بتاريخ 22 رجب 1382 الموافق لـ 19 دجنبر 1962.

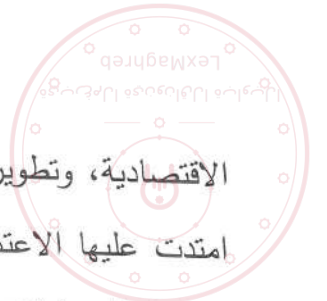
وكانت المالية العمومية خلال القرنين الثامن والتاسع عشر مقترنة بالنظرية الكلاسيكية للمالية العمومية والتي تقوم على الفلسفة الليبرالية، حيث يمنع على الدولة بأي شكل من الأشكال أن تقتحم مجالات القطاع الخاص، لأن تدخلها من خلال استعمالها للأموال العمومية من شأنه أن يؤثر تأثيرا سلبيا على الأنشطة الاقتصادية للخاص، حيث تعتبر المبادرة الخاصة هي المحرك الحقيقي للتنمية. غير أن هذه النظرية فقدت بريقها في القرن العشرين، خاصة بعد الحرب العالمية الأولى وتفاقم آثار الأزمة الاقتصادية لسنة 1929، ومعه تأكد عدم قدرة القواعد التي أفرزتها النظرية الليبرالية عن حماية التوازنات الاقتصادية والاجتماعية من التقلبات المحتملة، وهو ما أدى إلى عودة الدولة إلى التدخل من أجل التقليل من آثار البطالة وحماية المقاولات من الإفلاس، الشيء الذي أعاد الكثير من الأهمية لدور المالية العمومية في الحياة العامة، وهو ما عبر عنه الارتفاع الكبير في الإنفاق العام منذ هذه الفترة¹⁹.

وقد نتج عن عودة الدولة للعب أدوار طلائعية على المستويين الاقتصادي والاجتماعي تنامي الاهتمام من قبل الفاعلين الحكوميين بالبحث عن السبل الكفيلة لتحقيق أكبر مستويات الانتفاع من صرف الأموال العمومية، وذلك من خلال تحديث آليات تدبير المالية العمومية وتأهيلها لتفعيل تدخلات الدولة في مختلف المجالات، حتى أصبح التدبير المالي ملازما للغايات التي تهدف الدولة لتحقيقها من خلال سياساتها العمومية.

بالعودة إلى السنوات الأولى لاستقلال المغرب، نجد أن القوانين المالية التي تم إصدارها لم تكن بعيدة عن جوهر الاهتمامات والأولويات التي تم رسمها، خاصة وأن الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في المغرب خلال هذه المرحلة كانت تعرف العديد من المشاكل والصعوبات، ولتجاوز هذه الوضعية، رفعت الدولة طموحات كبيرة لبناء اقتصاد وطني قوي، وتقوية الإدارة، والعمل على تعزيز استقلالية النسيج الاقتصادي والمالي الوطني، وفك ارتباطه من التبعية لفرنسا.

ولبلوغ هذه الغايات، أطلق المغرب مجموعة من المخططات الاقتصادية، استهدفت تحقيق مجموعة من الأهداف في مجالات مختلفة، من قبيل تحديث الإدارة العمومية، وتعزيز البنيات

¹⁹ Mohammed SBIHI, Précis de Gestion Budgétaire, Imprimerie Rabat Net Maroc, 2007, P: 2.



الاقتصادية، وتطوير الفلاحة والصناعة، وقد رصدت لهذه المخططات على مدار السنوات التي امتدت عليها الاعتمادات الكافية لتنزيلها على أرض الواقع، غير أنه بعد مرور عقود من العمل بسياسة المخططات، اتضح جليا قصور هذه الآلية في بلوغ الأهداف التي تم تسطيرها، وظلت نفس المشاكل تتكرر عند صياغة كل مخطط جديد.

وقد برز هذا العجز بالخصوص خلال تسعينيات القرن الماضي، خاصة مع التقرير الذي أعده البنك الدولي عن الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والمالية في المغرب²⁰، وكان ذلك بمثابة حكم نهائي على محدودية النتائج التنموية التي استهدف المغرب تحقيقها من خلال مختلف المخططات التنموية التي تم إعدادها على مدار السنوات التي أعقبت حصوله على الاستقلال.

ومن بين الانتقادات التي تم توجيهها للمغرب في هذا التقرير نجد غياب تصور حقيقي لدى الدولة في تدبير المالية العمومية، تسبب في تفاقم العجز الميزانياتي ومن ثم اللجوء بشكل متكرر إلى الاقتراض.

ومع الموجة الإصلاحية التي عرفها تدبير المالية العمومية في العديد من دول العالم، والتي كان الهدف منها على وجه الخصوص إضفاء المزيد من الشفافية والحكمة على تدبير المالية العمومية، والرفع من مردودية الإنفاق العمومي، وتبني التدبير المالي المرتكز على النتائج بدل التدبير المالي المرتكز على الوسائل، وتبسيط المساطر، والتوجه نحو دعم اللا تركيز الإداري وإعطاء سلطات أكثر للفاعلين المحليين، كل ذلك جعل المغرب ينخرط بدوره في هذا المسلسل وذلك منذ سنة 2001²¹.

وتستمد دراسة هذا الموضوع أهميتها من المستجدات التي عرفها المغرب خلال السنوات الأخيرة على العديد من المستويات، والتي تستهدف تحديث البنيات القانونية والمؤسسية التي لم

20 Synthèse Du Rapport De La Banque Mondial De 1995, Publié Par La Direction Des Etudes Et Des Prévisions Financières, Ministère De L'économie Et Des Finances .

21 منشور الوزير الأول رقم 12-2001 بتاريخ 9 شوال 1422 (25 دجنبر 2001) حول ملاءمة برمجة ميزانية الدولة وتنفيذها مع اللا تركيز.

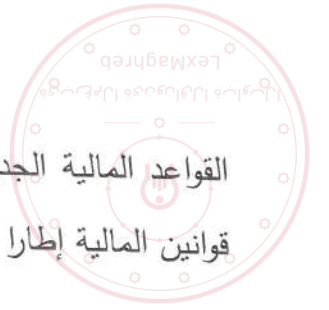


تعد متلائمة مع رهانات تحقيق التنمية الشاملة، وترسيخ الحكامة على مستوى التدبير العمومي، بالإضافة إلى حجم الأوراش التنموية التي تم إطلاقها بغرض تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث تم رصد مبالغ طائلة لتمويل المشاريع والبرامج التي تضمنتها مختلف السياسات العمومية والقطاعية.

وفي هذا الصدد، عرف المغرب سنة 2011 إصلاحا دستوريا عميقا شمل مختلف المؤسسات²²، وعمل بالخصوص على إقامة التوازن في العلاقة التي تربط بين المؤسسة التشريعية والمؤسسة التنفيذية، حيث تمت تقوية صلاحيات المؤسسة البرلمانية من خلال تأهيل أدوارها التشريعية والرقابية والتقييمية، وذلك بهدف تعزيز المكانة التمثيلية لهذه المؤسسة وتفعيل أدوارها في التعبير عن حاجيات المواطنين والمواطنات، وبالتالي فإن هذا التوجه الذي اختاره المشرع الدستوري المغربي يفرض إعادة الاعتبار للمؤسسة البرلمانية في علاقتها بقانون المالية باعتباره الأداة الأساسية التي يتم من خلالها تنزيل السياسات العمومية للدولة.

كما تستمد دراسة موضوع قانون مالية السنة كآلية لتنزيل السياسات العمومية أهميتها انطلاقا من مجموعة من المستجدات التي عرفها المغرب في السنوات الأخيرة، خاصة ما يتعلق بتعزيز الحكامة في التدبير العمومي، وتجويد الخدمات العمومية، وذلك بهدف الاستجابة لكافة انتظارات المواطنين والمواطنات. ونظرا لما يحظى به قانون المالية للسنة من أهمية في بلوغ هذه الغايات، فقد تم العمل على مراجعة المنظومة القانونية التي تؤطره، والبحث عن السبل الكفيلة بملاءمتها مع المعايير الحديثة لتدبير المالية العمومية، وفي هذا الصدد، تم إصدار القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13، والذي استهدف القطع مع مجموعة من النواقص التي كانت تعترى القانون التنظيمي لقانون المالية 7.98. فبالإضافة إلى تعزيز حضور المؤسسة البرلمانية في مختلف المراحل التي يمر منها قانون المالية للسنة، نص القانون التنظيمي الجديد على مجموعة من

22 ظهر شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) بتنفيذ الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011).



القواعد المالية الجديدة بهدف الرفع من الحكامة والشفافية الماليتين، وخلق الآليات الكفيلة بجعل قوانين المالية إطارا ناجعا لتنزيل السياسات والبرامج العمومية.

من جانب آخر، تتجلى أهمية البحث في هذا الموضوع انطلاقا من زاوية فعالية السياسات العمومية، ومدى توفر الوسائل القانونية والتدبيرية الملائمة للاستجابة لحاجيات المواطنين والمواطنات، فلم يعد خفيا أن الاستقرار السياسي داخل أي دولة لا يمكن تحقيقه إلا من خلال توفير شروط الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، وهذه الغاية لا يمكن تحقيقها إلا من خلال إعادة النظر في المنظومة التقليدية التي تتأسس عليها التدخلات العمومية، وتبني الآليات الحديثة للتدبير التي تقوم أساسا على التدبير القائم على النتائج، والاستعمال الأمثل للموارد المتاحة وتوزيعها بشكل عادل ومنصف.

وقد أكدت مختلف التشخيصات المنجزة بغرض تقييم المردودية التي تم تحقيقها في مختلف المجالات خلال الفترة التي أعقبت استقلال المغرب على محدودية النتائج المحققة، وقد أرجع ذلك إلى ضعف منظومة الحكامة في التدبير العمومي، وغياب نظرة إستراتيجية لدى الفاعلين العمومية تهدف إلى تدبير الموارد المتاحة بشكل معقلن.

ومن هذا المنطلق، يبقى من الضروري معرفة الدور الذي يمكن أن يلعبه قانون المالية للسنة في المساهمة في تعزيز حكمة ونجاعة السياسات العمومية، وتجاوز الإخفاقات التي اعترت مختلف التدخلات العمومية التي أطلقها المغرب في العقود الماضية، خاصة وأن الدولة أطلقت العديد من المخططات والبرامج العمومية في العديد من المجالات، بهدف تحقيق الإقلاع الاقتصادي والتنمية الاجتماعية، وعليه، يمكن تحديد الأبعاد التي يلامسها الموضوع في ثلاثة:

البعد القانوني: يتمثل في استجلاء المستجدات التي عرفت الترسانة القانونية المنظمة للمالية العمومية، وتبيان التطور الذي حدث على هذا المستوى مقارنة بما كان عليه الوضع سابقا.

البعد التدبيري: من خلال التطرق للآثار التي يروم تحقيقها القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 على مستوى تحديث التدبير العمومي، وترسيخ مبادئ الحكامة في تدبير الشأن العام، وتأثير ذلك على تجويد أساليب ومناهج تنزيل السياسات والبرامج العمومية.

البعد المالي: يبرز من خلال العمل على معرفة الإجراءات والتدابير الجديدة التي جاء بها القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 والتي تحكم تدبير المالية العمومية، والتحكم في كافة التوازنات المالية والاقتصادية، والتدابير التي تهدف إلى تحسين أساليب صرف الأموال العمومية، وأثر ذلك على تجويد الخدمات المقدمة من قبل المرافق العمومية.

وتهدف الإشكالية التي تُوَطر موضوع هذا البحث إلى إبراز الأدوار التي يمكن أن يلعبها قانون المالية للسنة كآلية في يد الحكومة لترجمة السياسات العمومية على أرض الواقع، وإبراز التقنيات المتاحة في إقامة روابط حقيقية بين تدبير الدولة لماليتها عبر قوانين المالية، وما تروم تحقيقه من أهداف على المستويات الاقتصادية والاجتماعية.

وترتبط العناصر الأساسية التي تتبني عليها الإشكالية التي تُؤطر موضوع هذا البحث بمجموعة من الروافد، فمن جهة تستهدف استقرار المنظومة القانونية المؤطرة لتدبير المالية العمومية ومدى إمكانية استيعابها للرهانات التنموية التي تروم تحقيقها مختلف السياسات العمومية، ومن جهة أخرى التطرق لعملية تنفيذ قوانين المالية للسنة والمداخل التي من شأنها أن تساهم في تنزيل الأهداف التي تم تحديدها طبقا لمعايير الحكامة المالية.

وعليه، فانطلاقا من المستجدات الدستورية والقانونية التي عرفها المغرب، كيف تعبر قوانين مالية السنة عن السياسات العمومية المعتمدة من قبل الدولة، وتساهم بنجاعة وفعالية في تحقيق الخيارات الإستراتيجية الكبرى، وذلك في إطار التوفيق بين الحفاظ على التوازنات المالية والاقتصادية، وتلبية الحاجيات العامة؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من الأسئلة الفرعية هذه أبرزها:

1. ما هي الشروط الشكلية والموضوعية التي ترهن صياغة سياسات عمومية قابلة للاستجابة للحاجيات العامة ؟
2. ما هي مجالات ونطاق السياسات العمومية؟
3. كيف يمكن ترجمة السياسات العمومية المعتمدة على مستوى قوانين المالية للسنة؟
4. ما هي السبل التي من شأنها ترسيخ المقاربة التشاركية بين مختلف المتدخلين في ترجمة السياسات العمومية على مستوى قوانين المالية ؟
5. كيف يمكن الاستفادة من التجارب التدبيرية السابقة لتفعيل دور قانون المالية للسنة في بلوغ أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية؟
6. ما هي الأهمية التي تكتسيها كل من مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، والحسابات الخصوصية للخزينة في تنزيل مختلف السياسات العمومية؟
7. ما هي الاكراهات التي تفرضها التوازنات التي تخضع لها القوانين المالية على مستوى تنفيذ السياسات العمومية؟
8. ما هي المداخل الأساسية لتعبئة الموارد الكافية من أجل ضمان تنزيل سليم للسياسات العمومية المعتمدة؟
9. ما هي المساهمة التي يمكن أن تقدمها مختلف الأجهزة الرقابية في تتبع ومراقبة تنفيذ قوانين المالية وتقييم السياسات العمومية؟

بخصوص المناهج العلمية العلمية التي سيتم اعتمادها في معالجة محاور هذا الموضوع، فمن منطلق أن مختلف تشعبات إشكالية هذا البحث ترتبط بشكل وثيق بالنص القانوني، وهو ما يستدعي بالضرورة استجلاء طبيعة الأثر الذي تقيمه هذه البنية القانونية على مسلسل إعداد وتنفيذ قوانين المالية، ومدى استيعابها لكافة الجوانب التي تبحث فيها إشكالية هذا الموضوع، فإننا سنركز أساسا في دراستنا لمختلف محاور هذا البحث على اعتماد المنهج البنيوي الوظيفي، بالإضافة إلى المنهجين التاريخي والمقارن.

أصبحت الدولة الحديثة تعمل أكثر فأكثر على إخضاع تدخلاتها العمومية لمبادئ الحكامة والفعالية والجودة، وذلك بفعل الازدياد المتوالي في الحاجيات أمام ندرة في الموارد العمومية من جهة، ومن جهة ثانية بفعل تحديات العولمة التي أضرت كثيرا باستقرار الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية للدول النامية²³.

فالسياسات العمومية للدولة أصبحت تستهدف تحقيق أقصى قدر من الأثر الإيجابي على حياة المواطنين والمواطنات، ولذلك أضحت مقرونة بالقيام بدراسات دقيقة قبل اتخاذها واعتمادها، ومن الجوانب التي تضمن تحقيق السياسات العمومية لنتائج إيجابية، نجد مواكبتها من قبل قوانين المالية من خلال رصد المبالغ اللازمة لتمويلها وضمان تنزيلها بشكل سليم وذلك عبر اعتماد التقنيات المالية الحديثة التي تستهدف تحقيق الفعالية والنجاعة.

وبالعودة إلى العقود الماضية، نجد أن السياسات العمومية التي اتخذت في المغرب أثارت نقاشات عديدة بعد تقييم مردوديتها الفعلية، سواء من قبل الفاعلين العموميين المغاربة، أو من قبل المؤسسات المالية الدولية.

من جانب آخر، تم تسجيل ضخامة المبالغ المالية التي رصدت في مختلف القوانين المالية لتمويل السياسات والبرامج العمومية، وهو ما يعني أن العامل المالي ليس كافيا لتحقيق فعالية النفقة العمومية إذا لم يقترن ذلك بتدبير محكم ومعتقل للموارد المالية، ولهذا فقد عمل المغرب على تغيير أسلوبه في تنزيل سياساته العمومية، وتأهيل منظومته المالية، من خلال إقرار مبادئ الحكامة والشفافية والنجاعة وتقييم أثر التدخلات العمومية.

وقد شملت الإصلاحات التي تمت مباشرتها بالأساس الترسنة القانونية والتنظيمية المنظمة للمالية العمومية، وكذلك تقوية أدوار مختلف الفاعلين والمؤسسات المتدخلة في مسلسل إعداد قوانين المالية، وفي صدارة هذه المؤسسات نجد المؤسسة البرلمانية. فإذا كان الجانب التقني يأخذ حيزا

23. Mohamed HAKKAT, Finances Publiques Et Fragilité, de la reforme de l'Etat par le budget et l'évaluation des politiques publiques, El Maarif El Jadida, Rabat, première édition, 2017, P : 263

مهما في الجانب المتعلق بالبحث عن الوسائل الناجعة للاستجابة للحاجيات العامة، فإن الجانب السياسي له أيضا أهميته في الناحية المتعلقة بطبيعة السياسات العمومية التي يتم تبنيها لحل المشاكل العمومية المطروحة، وهو العامل الذي يجعل في الكثير من الأحيان النقاشات التي تواكب القوانين المالية داخل أروقة المؤسسات مطبوعا بالنزعة السياسية²⁴.

وقد انكبت مختلف الإصلاحات التي تم اتخاذها على جعل قوانين المالية إطارا ناجعا في يد الحكومة من أجل تنزيل برنامجها، وتفعيل السياسات العمومية على أرض الواقع، وذلك من خلال تبني المناهج التدبيرية الحديثة التي تعطي الأولوية لبلوغ الأهداف المحددة، وتقطع مع الأساليب التقليدية التي تركز على احترام المساطر القانونية فقط.

من زاوية أخرى، أصبح الجانب المالي مسألة حاسمة في نجاح أو فشل السياسات العمومية المعتمدة، سواء من حيث توفير الموارد المالية الكافية لتمويل هذه السياسات العمومية، أو من حيث حسن تدبير هذه الموارد، والقطع من أساليب التبذير والعشوائية.

في هذا القسم سنعمل على التفصيل في العلاقة التي تربط القوانين المالية والسياسات العمومية من خلال استعراض المساطر المتبعة لاتخاذ القرار بشأنهما، والفاعلون الذين يتوفرون على الأهلية للحسم في هذا النوع من القرارات، (الباب الأول)، كما سنتعرض للنماذج التي اتبعتها المغرب لتنزيل سياساته العمومية، ومدى نجاعتها وفعاليتها في تحقيق أثر إيجابي على الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين، والتدابير المتخذة لتحسين وترشيد تدخلات الدولة (الباب الثاني).

24 Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN et Jean Pierre LASSALE, Finances Publiques, LGDJ, 15e Edition, 2017, P : 269.

الباب الأول: صياغة السياسات العمومية وتضمينها في قوانين مالية السنة

تعتبر صياغة السياسات العمومية عملية في غاية الأهمية، لكونها تعبر عن مخرجات النظام السياسي في مختلف المجالات، لذلك فصياغة سياسات عمومية منسجمة وذات أثر إيجابي تُعتبر من أصعب المهام الموكولة للدولة، ذلك أن بناء سياسات عمومية على معطيات مغلوبة من شأنه أن يؤدي إلى نتائج غير محمودة على أكثر من مستوى، وقد يهدد مصير أجيال بأكملها، لهذا نجد أن القرارات الكبرى المرتبطة بالسياسات العمومية أصبحت تسهر عليها السلطات العليا في الدولة، وتعمل على توفير كافة شروط النجاح لهذه العملية.

وقد أضحت صياغة السياسات العمومية أكثر اقترانا بالوضوح والشفافية، خاصة بعد إصدار تقرير الخمسينية الذي بين ضعف النتائج المحققة في مختلف المجالات، ومحدودية التخطيط الذي طبع السياسات العمومية خلال خمسين سنة من التدبير العمومي.

وعليه، أصبح تحديد مجالات تدخل الدولة مرتبط باستراتيجيات واضحة تبتغي تحقيق أهداف على المستوى المتوسط والبعيد، وبالموازاة مع ذلك تم رصد إمكانيات بشرية ومالية ضخمة لتحقيق هذه الأهداف وذلك من خلال تعزيز مكانة قوانين مالية السنة كإطار يعبر عن الأولويات التي تسهر الحكومة على تنزيلها.

وللتفصيل في هذه المحاور، سنقسم هذا الباب إلى فصلين، سنخصص الأول للتفصيل في المحددات المنهجية والموضوعية لصياغة السياسات العمومية، في حين سنتناول في الفصل الثاني المساطر التي يمر منها قانون المالية للسنة في مرحلتَي الإعداد والمصادقة.

الفصل الأول: المحددات المنهجية والموضوعية لصياغة السياسات العمومية

يرتبط الاهتمام بالسياسات العمومية بالفلسفة العامة التي تُؤطر اتخاذ القرار العمومي، حيث يخضع هذا الأخير لمجموعة من الشروط التي يتم السهر عليها من طرف السلطات العليا داخل الدولة بدءاً من المراحل الأولى لصياغة القرار وصولاً إلى مرحلة تقييم الأثر.

ونظراً للأهمية الإستراتيجية التي تكتسيها السياسات العمومية بالنسبة للنظام السياسي ككل فإن ربطها بقوانين المالية للسنة يعتبر مسألة ضرورية، خاصة وأن كافة الإجراءات التي تعتمده الحكومة تنفيذها تقتضي توفير الاعتمادات المالية الكافية لها ضمن قوانين المالية.

ولذلك، يشكل قانون مالية السنة الوعاء الأمثل لتنزيل السياسات العمومية بالنظر إلى حجم الاهتمام الذي يحظى به من قبل مختلف الفاعلين العموميين سواء في مرحلة الإعداد أو التنفيذ، أو التقييم. وهو ما يعطي للسياسات العمومية التي يتم تبنيها فرصاً كبيرة لبلوغ الأهداف المبتغاة منها.

في هذا الفصل سنتطرق لمبحثين، سنخصص الأول لتقنيات تحديد توجهات السياسات العمومية وعلاقتها بقوانين المالية، في حين سنتطرق في الثاني لمرجعية إعداد مشروع قانون المالية للسنة.

المبحث الأول: تحديد توجهات السياسات العمومية وعلاقتها بقوانين المالية

تهدف السياسات العمومية التي تعتمد عليها الدولة إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وهذه الغاية تتطلب مسلسلا طويلا من التخطيط والإعداد الذي تسهر عليها السلطات العليا داخل الدولة.

وأصبح ربط السياسات العمومية التي تتبناها الدولة بقوانين المالية يتعاضم أكثر فأكثر، وما يبرر هذا المنحى هو التركيز الكبير الذي توليه الدولة لمسألة الحكامة والنجاعة والتناسق في السياسات العمومية، وهي غايات أصبح من الممكن بلوغها في ظل التطورات التي طرأت على منظومة تدبير المالية العمومية.

في هذا المبحث سنتناول المسلسل الذي تمر منه القرارات العمومية التي تؤسس لصياغة السياسات العمومية (المطلب الأول)، ثم بعد ذلك سنتطرق لقانون مالية السنة كإطار لتنزيل السياسات العمومية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الخطوات المتبعة لصياغة السياسات العمومية

يعتبر مسلسل صياغة السياسات العمومية غاية في التعقيد بالنظر إلى ارتباطه بالمشاكل الكبرى التي تقض مضجع الحكومات، ولذلك فالاستقرار على قرارات عمومية في هذا الشأن يسبقه مسلسل محكم من الدراسة والتدقيق.

في هذا المطلب سنعرض لكيفية تحديد المواضيع التي تتناولها السياسات العمومية (الفرع الأول)، ثم للعوامل المتحكمة في اتخاذ القرار العمومي المتعلق بالسياسات العمومية (الفرع الثاني).



الفرع الأول: شروط ومناهج صياغة السياسات العمومية

تقتضي الصياغة السليمة للسياسات العمومية توفر العديد من الشروط (الفقرة الأولى)، ومن أهم هذه الشروط تحديد المشكلة العامة تحديدا دقيقا ومركزا (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الشروط الأولية لصياغة السياسات العمومية

بالنظر إلى المكانة التي تتبوؤها السياسات العمومية لدى الأنظمة السياسية، فإنها أضحت تحظى باهتمامات متزايدة حتى تكون صياغتها مرتكزة على قواعد واضحة تمكنها من الاستجابة للأهداف التنموية التي تروم تحقيقها.

فعملية صياغة السياسات العمومية يجب أن تتم بشكل منسجم مع الأهداف الكبرى المرسومة من قبل السلطات العليا في الدولة، وتنكب على تحقيق الأولويات التنموية التي تم تسطيرها، بمعنى أنه يجب أن تخضع للتصورات السياسية الكبرى التي يتم تحديدها من قبل الفاعلين السياسيين.

فإذا كانت السياسات العمومية هي إجراءات عملية لتنفيذ البرنامج الحكومي على أرض الواقع، فإن صياغتها وتحديد مناهجها في الاستجابة للحاجيات العامة يقتضي مراعاة الفلسفة العامة التي توطر تدخلات الدولة في مختلف المجالات، وأن تأخذ بالحسبان الوضعية المالية والاقتصادية للدولة، ولذلك نجد أنه من الخطوات المهمة التي يجب التركيز عليها من قبل المسؤولين في مسلسل صياغة السياسات العمومية هو تكوين فكرة واضحة عن الأهداف التي يريدون بلوغها انطلاقا من نتائج التشخيص الدقيق الذي يجب أن يخضع له المشكل العمومي المطروح، مع مراعاة الإمكانيات المالية المتاحة للدولة²⁵.

وعليه، فمن الجوانب المهمة التي يجب الاطلاع عليها أثناء صياغة السياسات العمومية، مراعاة الكلفة المالية لتفعيلها على أرض الواقع، وتوقع آثارها على التوازنات المالية للدولة مستقبلا، فغالبا ما تكون حجم المطالب أكبر من الموارد المالية المتاحة، ولذلك فعملية صياغة السياسات

25 George C. Edwards et Ira Sharkansky, op.cit, P : 75

العمومية تقتضي معرفة دقيقة بالأوضاع المالية للدولة سواء أثناء صياغة السياسة العمومية، أو في السنوات القادمة.

إن هذه العناصر الأولية التي يتوجب مراعاتها أثناء صياغة السياسات العمومية تعطينا انطبعا على أن هذه العملية ليست بسيطة، بل تحتاج إلى تضافر جهود أكثر من جهة داخل مختلف أجهزة الدولة.

ورغم أن العديد من الدراسات التي تناولت صناعة السياسات العمومية حاولت نزع الطابع السياسي عن هذه العملية، إلا أن هذا التوجه لم يكن مقنعا بما يكفي أمام من يعتبر المشكلة العامة هي المحفز للتحرك الحكومي، وأن دراسة صناعة السياسات العمومية بمعزل عن أبعادها السياسية لا يعد تحليلًا كاملاً²⁶، فالسياسات العمومية بمثابة عصارة التفاعل بين النسق السياسي والأنساق الاجتماعية والفرعية الأخرى، لذلك، فصناعة القرار تمثل طورا من الإجراءات التي تُحول المشاكل إلى سياسة حسب "جون لونهيت"، إذ من أجل معالجة مشكلة ما، لا بد أن تأخذ هذه المشكلة صورتها السياسية وذلك عندما يقرر إيجاد حل لها من قبل هيئة سياسية²⁷.

وتستهدف السياسات العمومية معالجة المشاكل العامة المطروحة، وإيجاد حلول لها في مختلف المجالات، وتحاول تجاوزها من خلال طرح حلول عملية²⁸، والأمر هنا لا يتعلق بالمشاكل الصغرى أو العابرة والظرفية، أو مشكلة مرتبطة بأفراد محددين، وإنما المشاكل الكبرى التي تمس فئات واسعة وتحظى باهتمام كبير من الرأي العام، كذلك القرارات التي تتخذ من قبل الفاعلين المختصين، فهي قرارات ضخمة ومعقدة، وتحتاج إلى دقة كبيرة في دراسة المشكل من جميع جوانبه حتى تسهل عملية اختيار الحلول الملائمة.

26 جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص: 77.

27 عبد الإله سطي، صناعة القرار السياسي: بحث في المؤسسة والمؤسساتية بالنظام السياسي بالمغرب، دار نشر المعرفة، مطبعة

المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2017، ص: 18

28 فانسون لوميو، مرجع سابق، ص: 27.

الفقرة الثانية: التحديد الدقيق للمشكلة العامة

من منطلق أن الإجراءات التي يتم اتخاذها في إطار سياسة عمومية معينة ما هي إلى حلول لمشاكل عمومية مطروحة²⁹، فإن ذلك يستوجب قبل الشروع في صياغة أي سياسة عمومية تحديد المشكلة العامة أو القضية التي يعاني منها المجتمع بشكل دقيق من أجل إيجاد حل لها، حيث يُعد تحديد وتعريف المشكلة العامة من أهم خطوات رسم السياسة العمومية، فالمشكلة هي إطار فكري يساعد على وصف واقع معين وعلى تنظيم الجهد الهادف لفهم وتغيير هذا الواقع من حال إلى حال³⁰.

إن تحديد المشكلة العامة كمرحلة أولى يرهن نجاح باقي المراحل اللاحقة في عملية صياغة السياسات العمومية وطرح الحلول الملائمة لها، لذلك فالمقصود هنا بتحديد المشكلة لا يعني فقط تحديد المجال الذي يستوجب اتخاذ قرارات حاسمة فيه، بل الأمر أكثر تعقيدا من ذلك، حيث يتطلب في غالب الأحيان القيام بدراسات معمقة لطبيعة المشكلة العامة من جميع النواحي، والأهداف التي يتوخاها المدبرون العموميون من وراء الحلول المقترحة.

ويمكن أن يؤدي الفشل في الاتفاق حول تحديد المشكلة العامة إلى حصول خلاف حول اقتراح أفضل السبل لعلاجها، خاصة حينما يتعلق الأمر بمجموعة من المشاكل العامة المترابطة التي يتوجب دراستها بشكل مفصل أثناء البحث عن حلول عملية لها³¹.

ولتحديد المشكلة العامة، وتمييزها عن باقي المشاكل التي لا ترقى لأن تكون موضوع سياسة عمومية، يتم الاحتكام إلى مجموعة من المعايير وهي³²:

■ تغيير أوضاع أو ظروف معينة في المجتمع من حال إلى حال.

29 Vincent LEMIEUX, op.cit, P: 5.

30 ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسة العامة، دراسة معاصرة في إستراتيجية إدارة السلطة، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2004، عمان، الأردن، ص: 159.

31 نفس المرجع، ص: 160.

32 نفس المرجع، ص: 163.

■ أن يكون هذا التغيير غير مرغوب فيه وغير مقبول لتعارضه مع المقاييس والقيم الاجتماعية.

■ اتفاق عدد كبير أو مجموعات فعالة من المواطنين في الشعور بعدم الرضا عن الوضع الجديد.

■ رغبة هؤلاء المواطنين في تصحيح الوضع واستعدادهم لبذل الجهد للوصول إلى هذا الهدف.

ومن الواضح أن هذه الشروط مرتبطة بملاحظة الأثر والوقوع الذي تخلفه المشكلة على مستوى المجتمع، ثم أن تكون هناك إرادة عامة لإيجاد حل لهذه المشكلة حتى قبل أن تبادر الحكومة باتخاذ إجراءات لتجاوز آثارها، فالمشكلة إذن تولد فعليا حينما يعبر عنها عدد من أفراد المجتمع، ومن ثم نقل المشكلة للسلطات عبر قناة من قنوات التواصل بين المجتمع والحكومة من أجل إيجاد حل لها.

غير أن المشكل العمومي لا يجد طريقه بسهولة ليكون ضمن الأولويات التي تتكبد عليها الحكومة³³، ولذلك فإثارة اهتمام هذه الأخيرة وإدراج المشكلة في جدول أعمالها مسألة في غاية الأهمية، فصنع سياسة عمومية لحل المشكلة العمومية المطروحة يتطلب النجاح أولا في اعتراف الحكومة بأن المشكلة جديرة بالاهتمام الرسمي، وإدراجها في جدول أعمالها كتعبير عن الالتزام بمحاولة إيجاد حل لها، فالأمر هنا يتعلق بإقناع الحكومة بضرورة اتخاذ ما يلزم³⁴.

واقتران الحكومة بوجود مشكلة لا يكون دائما مرتبطا بجدية التحديات التي تطرحها المشكلة ذاتها، وإنما يكون بحجم الضغط الممارس من قبل المجتمع على الحكومة، وهنا تتجلى أهمية القنوات التي تربط الأنساق الاجتماعية بصانعي القرار العمومي، وذلك بغرض إيصال المشكل بطرق سلمية، كما أن تبني المشكل العمومي من قبل طرف سياسي معين، أو جماعة ضاغطة

33 George EDWARDS et Ira SHARKANSKY, op.cit, P : 87.

34 ثامر كامل محمد الخرجي، مرجع سابق، ص: 161

وإعطائه الأهمية اللازمة من شأنه أن يسهل من عملية إدراج هذا المشكل في جدول أعمال الحكومة³⁵.

وتأتي الاستجابة بإدراج المشكلة العامة في جدول أعمال الحكومة إما بدافع تحقيق الكسب السياسي، أو بدافع تحقيق الصالح العام، أو هما معا، حيث تتم بلورة المطالب وإبراز المشاكل وتوضيح آثارها واقتراح الحلول المناسبة لها. غير أن هناك من المشاكل ما يفرض نفسه على جدول الأعمال بحكم الخطورة التي تكتسبها³⁶، وذلك قبل استفحال المشكل وتطوره، فيتحول إلى أزمة قد تعصف بمتخذي وصانعي القرار أنفسهم³⁷.

إن رهان الفعالية في الاستجابة للمتطلبات التنموية طبقا لمعايير الحكامة والفعالية والنجاعة، أضحي يحتم على الحكومة إعطاء المزيد من الأهمية للأساليب التي تعتمد عليها في التعاطي مع مختلف الإشكالات التي تواجهها، ولهذه الغاية، أصبحت الدول تعتمد أنظمة خاصة لليقظة، يتم من خلالها تتبع المطالب الأكثر إلحاحا، والعمل على إيجاد أجوبة لها بشكل سريع، كما أن السياسات العمومية المعتمدة في مختلف المجالات تخضع لشروط صارمة منذ مرحلة الإعداد، حيث لم يعد من مجال للتدبير العشوائي خاصة مع تنامي ربط مختلف التدخلات العمومية بآليات الرقابة والتقييم والتدقيق والمحاسبة.

الفرع الثاني: اتخاذ القرار في مجال السياسات العمومية

تنقسم منهجية اتخاذ القرار في مجال السياسات العمومية حسب طبيعة النظام السياسي ودرجة انفتاحه، فمن جهة هناك أنظمة سياسية تنتظر إلى السياسات العمومية كمجال محفوظ للسلطات المركزية، ولا يقتضي الانفتاح على باقي الفاعلين (الفقرة الأولى)، ومن جهة ثانية نجد أنظمة سياسية تعتبر السياسات العمومية مجالا يقتضي توسيع التشاور قبل اتخاذ أي قرار (الفقرة الثانية).

35 George Edwards et Ira Sharkansky, op.cit, P : 87

36 جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص: 84

37 مرياح مليكة، إستراتيجيات إدارة الأزمات وفعالية التسيير: دراسة نظرية وتطبيقية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2011، ص:

الفقرة الأولى: السياسات العمومية كمجال سياسي مغلق

قبل تبني أية سياسة عمومية، غالبا ما يجد صناع القرار العمومي أنفسهم أمام تعدد المقترحات والبدائل للمشاكل العمومية المطروحة، لذلك يتوجب في هذه الحالة البحث عن الحل الأفضل للمشكلة المطروحة والأكثر انسجاما مع توجهات النظام السياسي، ويضمن تحقيق أكبر قدر ممكن من النجاح، وأعلى درجة من الرضاء العام والقبول³⁸.

فالسياسات العمومية لا يتم الاستقرار عليها إلا بعد التأكد من قبل السلطات الرسمية العليا داخل الدولة من دقة كافة التفاصيل المرتبطة بها، خاصة ما يتعلق بتوفر الشروط الضرورية لنجاحها في بلوغ الأهداف المسطرة، لأن التراجع عن هذا النوع من القرارات بعد بداية تنفيذها ليس بالأمر الهين، وإن حدث فإن كلفة ذلك غالبا ما تكون كبيرة.

لذلك، اهتم الباحثون في مجال سلطة اتخاذ القرار العمومي بالجهات التي لها الأهلية في اتخاذ مثل هذه القرارات في مجالات السياسات العمومية، ولأن الأمر يتعلق هنا بقرارات سيادية ذات تأثير عميق وعلى امتداد زمني طويل، وتشمل آثارها شرائح واسعة داخل الدولة، بل وقد تمتد هذه الآثار إلى أجيال المستقبل، فإن احتكار مثل هذه الاختصاصات من قبل القوى التي تمتلك سلطة القرار داخل الدولة يضيفي خاصية السمو على القرارات المتعلقة بالسياسات العمومية.

فمفهوم السلطة هنا يعتبر من بين المفاهيم المركزية في فهم ودراسة السياسات العمومية، ومن خلال هذه السلطة يتم تحديد الاختيارات التي يستقر عليها النظام السياسي في مختلف المجالات، غير أن عملية اتخاذ هذه القرارات قد تختلف من نظام سياسي إلى آخر حسب درجة الانفتاح السياسي الذي يعرفه.

فالالاتجاه الذي يعتبر أن السياسات العمومية مجال سياسي مغلق، يُعبر عن كيفية تدخل الدولة لإدارة وتبدير الشأن العام، وبالتالي فليس هناك من حاجة للاستعانة بالفاعلين غير الرسميين للقيام

38 ثامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سابق، ص: 169

بهذه المهمة³⁹، فاتخاذ القرارات لا تتدخل فيها أطراف كثيرة داخل الدولة، وإنما يقتصر الأمر في هذه العملية على السلطات التي تشكل نواة النظام السياسي.

لقد ركزت مختلف الدراسات التي تطرقت للفاعلين المتحكمين في السياسات العمومية على مركزية الفاعلين الحكوميين، سواء كانوا سلطات عمومية أو سياسية أو إدارية، وتهتمش بالمقابل الفاعلين الآخرين الذين يشكلون طرفا في هذه السياسات ولها علاقة مباشرة باتخاذ القرار أو اللاقرار (non-décision) الذي يشكل نواة السياسات العمومية، من ذلك الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني⁴⁰.

ويتمشى هذا المنهج في اتخاذ القرار في مجالات السياسات العمومية بشكل كبير مع الأنظمة السياسية الشمولية، في حين تتفتح الأنظمة السياسية الديمقراطية على عدة فاعلين للتشاور قبل اتخاذها للقرار.

الفقرة الثانية: السياسات العمومية كمجال مفتوح للتداول

يُعتبر هذا الاتجاه السياسات العمومية على أنها مجال مفتوح للتفاعل بين المؤسسات الحكومية والغير الحكومية، حيث يفضل هذا التوجه ضرورة تبني المقرب التشاركي والتشاورى، ويقوم هذا المقرب على مجموعة من الأسس أهمها الربط بين فاعلية وجودة السياسة العمومية وبين شكل وطريقة توزيع السلطة، وعدم احتكار السلطة من قبل أي جماعة سياسية مهما كان وزنها، وعدم اتخاذ القرار بشكل سلطوي منفرد دون الرجوع إلى باقي مكونات النظام السياسي، بالإضافة إلى ضمان التفاعل الشفاف بين مختلف مكونات النظام السياسي حتى تصبح جميع القرارات العامة مفتوحة على تأثير الرأي العام، وبهذا يمكن القول أن مجال صنع السياسات العمومية وفقا لهذا الرأي هو محصلة التفاوض بين مختلف الفاعلين داخل النظام السياسي⁴¹.

39 هشام زغاشو، صنع السياسة العامة من منظور توزيع السلطة وعلاقتها بالرأي العام في الأنظمة المفتوحة، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، العدد العاشر، 2015، ص: 81

40 فانسون لوميو، مرجع سابق، ص: 11

41 هشام زغاشو، مرجع سابق، ص: 82

فالانغلاق الذي كان يميز اتخاذ القرار لم يعد بنفس الحدة بسبب التغييرات التي طرأت على وظائف الدولة في مختلف المجالات في إطار ما يعرف بالدولة التدخلية، وقيام الدولة بهذه المهام بشكل فعال يفرض عليها الانفتاح على شركاء غير رسميين منذ المراحل الأولى لاتخاذ القرار من خلال إطلاق عمليات التشاور، وهو ما يتماشى مع الجيل الجديد من الدساتير التي تتبنى الديمقراطية التشاركية كآلية حديثة للانفتاح على الجهات الغير الرسمية وإشراكها في مسلسل اتخاذ القرار العمومي وتنزيله، خاصة وأن بعض السياسات والبرامج العمومية قد يتطلب نجاح تنزيلها القيام بعملية التنسيق والشراكة مع منظمات المجتمع المدني، وغيرها من المؤسسات التي لها علاقة بالمجال المعني بالتدخل العمومي.

بالإضافة إلى ذلك، أصبحت عملية اتخاذ القرارات في بعض المجالات يفرض على الدول الانفتاح على خبراء ومؤسسات غير حكومية من خارج الدولة، خاصة من في دول العالم الثالث، من قبيل الدراسات التي تقوم بها بعض المؤسسات حول اقتصاديات هذه البلدان، وكذا اللجوء إلى مكاتب الدراسات الأجنبية من أجل القيام بدراسة ما تمهيدا لاتخاذ إجراءات معينة، كما أن الحسم في تبني بعض السياسات العمومية قد يحتاج إلى الحصول على الموافقة من جهات خارجية، خاصة بالنسبة للسياسات العمومية التي تتضمن برامج لا يمكن تمويلها إلا من خلال الحصول على قروض من المؤسسات المالية الدولية.

ومن جهة أخرى، أدى تعاظم الأدوار التي تقوم بها مجموعة من الجماعات الضاغطة من قبيل الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية ومنظمات للمجتمع المدني، ومقاولات القطاع الخاص، إلى فرض نفسها كرقم مهم في معادلة اتخاذ القرار العمومي في الدول الديمقراطية، وأصبح إشراك هؤلاء الفاعلين في مسلسل اتخاذ القرار أمرا محسوما فيه.

بيد أن شرط الانفتاح في عملية اتخاذ القرار في مجال السياسات العمومية لا يجب أن يتحول إلى عامل سلبي يضعف من جودة ورجاحة القرار الذي يتم الاستقرار عليه في نهاية المطاف، فعملية الحسم هنا تحتاج إلى كثير من التريث، واتخاذ الوقت الكافي، وتجنب الخضوع للضغوطات التي تفرضها بعض جماعات المصلحة، ولذلك نجد الباحثين في هذا المجال يضعون ما يمكن أن

نطلق عليه بخارطة اتخاذ القرار في السياسات العمومية، حيث يتوجب الارتكان إلى مجموعة من المبادئ حتى يكون القرار سليما ومركزا على أسس متينة.

وفي هذا الصدد، تمر عملية صنع السياسات العمومية بصفاتها دورة وفقا للمنظور العقلاني في عملية صنع القرار، بعدد من المراحل الهامة، تبدأ بتحديد المشكلة وتنتهي بعد حل هذه المشكلة بشكل نهائي، فالسياسة العمومية التي يجب تبنيها في نهاية المطاف حسب عالم السياسة الأمريكي "دافيد إستون David Easton"، ينبغي أن تكون حاملة للحلول الناجعة للمشكلة العامة المطروحة، وذلك على الرغم من الإبقاء على التفاعل المستمر بين جميع مكونات المنتظم السياسي، وهو ما يعبر عنه بسلسلة من المدخلات والمخرجات⁴².

من جانبه، يضع "شارل جونز Charles Jones" مجموعة من الخطوات المتتالية التي يتوجب احترامها حتى يتسنى لصانعي القرار صياغة سياسات عمومية تحمل في طياتها الأجوبة الناجعة للمشكل العمومي المطروح:

1. التعرف على المشكلة واستيعابها بشكل جيد من قبل صانعي القرار.
2. صياغة ووضع البدائل اللازمة للعمل ومن ثم اتخاذ القرار المناسب لحل المشكلة المطروحة.
3. العمل على إكساب القرار المتخذ الشرعية اللازمة حتى يتخذ الصفة الدستورية والقانونية، خاصة من خلال الانفتاح على مختلف الفاعلين الغير الرسميين.
4. رصد الميزانية الكافية لتنفيذ القرار المتخذ.
5. القيام بتطبيق البديل المناسب الذي تم اختياره.
6. تقييم النتائج المترتبة عن القرارات والبدائل المطبقة، ومن ثم إعادة النظر في بعضها والانتقال إلى دورة جديدة من الحاجيات وردود الأفعال⁴³.

42 هشام زغاشو، مرجع سابق، ص: 80

43 هشام زغاشو، مرجع سابق، ص: 81

من خلال التمعن في تسلسل هذه المراحل التي وضعها "شارل جونز"، نجد أن الانفتاح على الفاعلين الغير الرسميين لا يكون إلا بعد اتخاذ القرار، فالأمر هنا يتعلق بعملية إخبار بالحلول المتخذة أكثر مما هو إشراك لهؤلاء الفاعلين في عملية اتخاذ القرار.

وإذا كانت الخطوات والمساطر المتبعة في الاستقرار على سياسات عمومية لحل المشاكل المطروحة يختلف من نظام سياسي لآخر، فإنه على مستوى المضمون، تحتم إستراتيجية اتخاذ القرار الصائب على المسؤولين الحكوميين اختيار سياسات عمومية قادرة على بلوغ الأهداف المسطرة، وبأكبر مستوى من النجاعة والفعالية⁴⁴.

وتتطلب عملية تفعيل السياسات العمومية على أرض الواقع من خلال رصد الموارد المالية اللازمة التي تتطلبها ضمن قوانين مالية السنة، وهي عملية في غاية الأهمية، وترتبط بالعديد من الأبعاد سنتطرق لها في المطلب الثاني من هذا المبحث.

المطلب الثاني: قوانين مالية السنة كإطار لتنزيل السياسات العمومية

إن جعل قانون المالية للسنة إطارا لتنزيل السياسات العمومية أصبحت تفرضه مجموعة من التحديات التي تواجهها الدولة في مجالات التدخل العمومي، ولعل مبتغى حكمة ونجاعة التدخلات العمومية يبقى الرهان الأكبر الذي يرفعه الفاعلون العموميون من خلال عملية تأهيل قانون المالية للسنة كإطار لتنزيل السياسات العمومية.

في هذا المطلب سنفصل في أهمية ربط السياسات العمومية بقانون المالية للسنة من زاوية النظر إلى هذا القانون كمعبر عن مختلف التدابير الحكومية (الفرع الأول)، على أن نخصص الفرع الثاني للدور الذي لعبه الإصلاح الميزانياتي في السنوات الأخيرة لتعزيز الروابط بين قوانين المالية والسياسات العمومية (الفرع الثاني).

44 George Edwards et Ira Sharkansky, op.cit, P : 46

الفرع الأول: قوانين مالية السنة كوعاء للتدابير الحكومية

في المالية العمومية الحديثة، من الأهداف الأساسية التي تروم تحقيقها الإجراءات المتضمنة في قوانين المالية، السهر على ضمان تحقيق التوازن الاقتصادي والمالي للدولة⁴⁵، فالقوانين المالية تعكس مختلف الإجراءات التي تتخذها الحكومة في تدبيرها للشأن العام، فبالإضافة إلى ترجمتها للسياسة المالية (الفقرة الأولى)، نجد أن القوانين المالية تعبر عن مختلف الإجراءات التي تهدف الحكومة إلى تنزيلها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: التدابير ذات الصبغة المالية

يتم الانطلاق أثناء صياغة قوانين المالية من مجموعة من الفرضيات المالية والاقتصادية والاجتماعية⁴⁶، وذلك بغية بناء الأرقام والتوقعات التي يتضمنها هذا القانون على أسس سليمة، والحد من هامش الخطأ إلى أقصى درجة ممكنة.

وأمام هاجس احترام التوازنات المالية التي تتحكم في عملية تقدير المداخل والنفقات العمومية، تستهدف الحكومة الاستجابة لشروط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتوزيع النفقات العمومية وفق الأولويات والأهداف المسطرة، ففي ظل عمل الحكومة على الوفاء بالتزاماتها، والاستجابة لمختلف الحاجيات من خلال تنزيل سياساتها العمومية، تصطدم بهاجس الحفاظ على التوازنات الماكرو-اقتصادية، وهو أحد التحديات الكبرى التي أصبحت تواجه الدولة في السنوات الأخيرة.

ومن أجل توفير الشروط الملائمة لتنزيل سياساتها العمومية، تعمل الحكومة في كل سنة على اتخاذ إجراءات ضريبية في الجزء المتعلق بالتوازن المالي، تتلاءم مع التوجهات الاقتصادية

45 Anas BENSALAH ZEMRANI, Les Finances De L'Etat Au Maroc : Politique Financière Et Droit Budgétaire, 2^{ème} édition, L'Harmattan, Paris, 2003, P : 60.

46 تسهر على هذه العملية مديرية الدراسات والتوقعات المالية التابعة لوزارة المالية، حيث تقوم بإعداد الدراسات والتقارير التي تساهم في توضيح كافة المؤشرات الاقتصادية والمالية، خاصة من خلال إعداد التقرير المالي والاقتصادي لمشروع قانون المالية.

والاجتماعية التي تهدف إلى بلوغها⁴⁷، فقانون المالية للسنة بالإضافة إلى أنه يحدد حجم المداخل والنققات، فإنه أيضا يتضمن ترسانة قانونية في غاية الأهمية، تساعد على بلوغ الأهداف التي تحددها الحكومة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وذلك مع مراعاة الحفاظ على التوازنات المالية للدولة⁴⁸.

ومن هذا المنطلق، فقانون المالية للسنة يعبر بالدرجة الأولى عن السياسة المالية التي تضعها الحكومة، حيث يتم توجيه ميزانية الدولة إلى تحقيق الأهداف المرسومة من قبل الحكومة في مختلف مجالات تدخلها، فالسياسة المالية في معناها الأوسع مرتبطة بمجهود الدولة في تشجيع الاستقرار أو تشجيع مستويات النشاط الاقتصادي، وكذا استخدام الإيرادات والنققات العامة، وبرامج الدين، لتحقيق مستويات عليا من الناتج الإجمالي، والتحكم في مستوى التضخم⁴⁹.

فعملية تدبير الأموال العمومية مرتبطة بشكل وثيق بتدبير الأهداف الإستراتيجية العامة للدولة، وتحقيق أهدافها في مختلف المجالات، فعلى سبيل المثال، عملت السلطات المغربية خلال سنوات الستينات والسبعينات من القرن الماضي على ربط سياستها المالية بتنمية القطاع الفلاحي الذي يعتبر عصب الاقتصاد الوطني وكمكون أساسي لإستراتيجية التنمية، وتطلب هذا التوجه الذي اختارته الدولة إطلاق مجموعة من المشاريع، خاصة ما يتعلق بسياسة بناء السدود، وتجهيز الأراضي وتوزيعها، وإقامة مجموعة من الإصلاحات الهيكلية التي شكلت أساس السياسة المالية بالمغرب، وذلك بعد التراجع عن أولوية التصنيع بالمغرب خلال المخطط الثلاثي 1963-1965⁵⁰، وتوجيه السياسة المالية إلى تحقيق أهداف في مجال معين لا يرتبط بقانون مالية سنة معينة فقط، وإنما يستمر على سنوات عديدة.

47 من النصوص التي تخضع باستمرار لتعديلات من خلال قوانين المالية نجد مدونة الجمارك والضرائب الغير المباشرة، والمدونة العامة للضرائب، ومدونة تحصيل الديون العمومية.

48 Mohamed HARAKAT, Finances Publiques et fragilité : de la réforme de l'Etat par le budget et l'évaluation des politiques publiques, op.cit, P : 283.

49 رشيد بنعباش، تدبير السياسة المالية بالمغرب خلال العشرية 1993-2003، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط، 2007-2008، ص: 3.

50 نفس المرجع، ص: 2.

الفقرة الثانية: التدابير ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية

يرتبط علم المالية بشكل وثيق بعلم الاقتصاد، فهذا الأخير يبحث في استغلال الموارد الاقتصادية لإشباع الحاجات العامة، وما دامت وظائف الدولة تستهدف تحقيق نفس الغاية، فإن ما ينطوي عليه علم المالية من قواعد ومبادئ تتعلق بتوفير الموارد اللازمة وسبل إنفاقها، يعتبر من صميم المشكلة الاقتصادية وجزء لا يتجزأ منها⁵¹، وقد تزايدت أهمية العلاقة التي تربط علم المالية بعلم الاقتصاد مع انتشار الفكر الكنزي والذي يجعل من السياسة الميزانية الوسيلة الأساسية لتنفيذ السياسة الاقتصادية⁵².

إن التماهي الموجود بين المالية العامة والسياسة الاقتصادية المتبعة يجعل من تناول طرف بمعزل عن الآخر أمراً عديم الفائدة، فالضرائب والإنفاق الحكومي والقروض العامة التي تتضمنها قوانين المالية، تعتبر كلها أدوات للتوجيه الاقتصادي الحديث، لذلك يمكن القول أن الاقتصاد والمال أمران متلازمان متكاملان، أو مظهران لحقيقة واحدة⁵³.

وبدوره يؤثر الاقتصاد بشكل كبير على تدبير المالية العامة، فالإيرادات الضريبية تتأثر تأثيراً كبيراً بالأحوال الاقتصادية، فهي تنخفض مثلاً في فترات الركود والكساد، كما تتحدد إمكانيات الاقتراض تبعاً للموقف الاقتصادي في لحظة معينة، وبالمثل تخضع النفقات العامة للظروف الاقتصادية التي قد تتطلب تخفيض هذه النفقات لمكافحة التضخم، أو على العكس زيادتها، أو اعتماد نفقات جديدة للتغلب على حالة الركود، وإعطاء دفعة قوية للنشاط الاقتصادي⁵⁴.

51 عبد القادر تيعلاطي، مرجع سابق، ص : 10

52 Jean-Luc PAIN, La Politique Budgétaire : Un Faible Degré De Flexibilité, Revue Françaises de Finances Publiques, N° 46, 1994, P: 63.

53 عبد النبي أضريف، قانون ميزانية الدولة على ضوء القانون التنظيمي للمالية 130.13 ونصوصه التطبيقية، مطبعة بني ازناسن، الطبعة الرابعة، 2016، ص ص: 22 - 23.

54 عبد النبي أضريف، المالية العامة: أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، الطبعة الثالثة، 2012، ص: 27.

ولا يرتبط قانون المالية للسنة فقط بما هو مالي واقتصادي فقط، وإنما يعمل أيضا على توفير شروط التنمية الاجتماعية، فعلى الرغم من أن النفقات الاجتماعية التي يتم رصدها في قوانين المالية يُنظر إليها على أنها نفقات غير إيرادية مقارنة مع النفقات المخصصة للاستثمار المنتج، إلا أن هذا البعد الاجتماعي يأخذ قدرا كبيرا من الاهتمام خلال مراحل الإعداد والمصادقة على قوانين المالية، بل إن أغلب الإجراءات الحكومية في مختلف القطاعات يتم تقييمها في غالب الأحيان انطلاقا من آثارها المتوقعة على الجانب الاجتماعي.

إن الاهتمام المتنامي الذي توليه الدولة بالمجال الاجتماعي من خلال تعدد السياسات والبرامج الموجهة إلى تحسين ظروف عيش الساكنة، أصبح تأثيره واضحا على توزيع النفقات العمومية، حيث أصبحت المجالات الاجتماعية تستحوذ في السنوات الأخيرة على جزء كبير من هذه النفقات.

ومن خلال هذه الأبعاد المتعددة لقانون المالية للسنة، وشموله لكل مجالات تدخل الدولة، وخضوعه لمسطرة تقنية محكمة في مراحل إعدادة والمصادقة عليه، ومراقبة تنفيذه، كل ذلك يجعل منه آلية مهمة في يد الحكومة لتنزيل سياساتها العمومية، كما يلعب قانون المالية للسنة دورا مهما في توزيع الثروة الوطنية، وتحقيق التوازنات الاجتماعية والمجالية، وتعزيز التكامل والانسجام بين مختلف التدخلات العمومية.

الفرع الثاني: أهمية تعزيز الروابط بين قوانين المالية والسياسات العمومية

أدت مجموعة من العوامل والظروف إلى تعزيز الروابط بين القوانين المالية والسياسات العمومية (الفقرة الأولى)، وذلك بغية تحقيق أقصى مستويات النجاح والفعالية من التدخلات العمومية في مختلف المجالات (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: دواعي تعزيز الترابط بين قوانين المالية والسياسات العمومية

بفعل تعدد وتشابك الأدوار التي أصبحت تقوم بها الدولة في المجالات المالية والاقتصادية والاجتماعية، وما يناط بها من مهام تجاه مواطنيها تحتم عليها العمل على الاستجابة بشكل ناجع

وفعال لمختلف الحاجيات العامة، وتوفير الشروط الأساسية للعيش الكريم، أضحي من اللازم تأهيل مختلف الآليات التي تمارس بواسطتها الدولة أدوارها التدخلية، وتنزيل سياساتها العمومية، خاصة وأن العديد من الإكراهات تواجه الدول في تحقيق الأهداف التي يتم تسطيرها لسياساتها العمومية، خاصة ما يتعلق بعجز هذه السياسات عن توزيع ثمار النمو بشكل عادل بين مختلف الفئات الاجتماعية، وعدم استفادة كل المناطق والجهات من نفس فرص التنمية الاقتصادية والاجتماعية بشكل عادل ومنصف⁵⁵، الشيء الذي نتج عنه بروز فوارق اجتماعية ومجالية مهولة.

من جانب آخر، تعاني الحكومات في العقود الأخيرة بشكل كبير من صعوبة التحكم في التوقعات المالية والاقتصادية بفعل تنامي التأثيرات التي تفرضها ظاهرة العولمة، وما يرتبط بذلك من افتقاد الدول لجزء كبير من سيادتها على قراراتها المالية والاقتصادية، خاصة بالنسبة لدول العالم الثالث التي تتوفر على أنظمة اقتصادية واجتماعية هشة لا تقوى على منافسة الدول الاقتصادية الكبرى، ولا على مجابهة الأزمات الاقتصادية والمالية العالمية المتوالية.

هذه المؤثرات التي تساهم بشكل كبير في خلخلة التوازنات المالية والاقتصادية والاجتماعية داخل الدول، وتُزغم الحكومات في الكثير من الحالات على إعادة ترتيب أولوياتها بما يتلاءم مع الأوضاع الجديدة، عجلت بضرورة التفكير في مراجعة أساليب التدبير الكلاسيكية، وتجويد الإطار الناظم لتدبير السياسات العمومية من خلال تبني أساليب حديثة بإمكانها الصمود في وجه مختلف الإكراهات، وقادرة على بلوغ الأهداف والغايات التنموية المنشودة.

ولأن مسألة إشباع الحاجات العامة، والتي تعتبر غاية السياسات العمومية، تقتضي بالضرورة قيام الدولة بنشاط مالي⁵⁶، فإن الأمر يحتاج بالضرورة إلى ملاءمة الأنظمة القانونية والتنظيمية المؤطرة للمجال المالي بما يتماشى ومتطلبات الفعالية والنجاعة التي تبتغيها السياسات العمومية، وفي هذا الإطار، تأتي الموجة الإصلاحية التي أطلقتها العديد من دول العام في تدبيرها الميزانياتي

55 رشيد بنعياش، مرجع سابق، ص: 15

56 محمد جمال ذنبيات، المالية العامة والتشريع المالي، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى،

2003، ص: 19

البرامج والسياسات العمومية، وتقوية آليات تتبع ومراقبة عملية تنفيذها، بالإضافة إلى تقييم النتائج المحققة.

الفقرة الثانية: تعزيز مبادئ الشفافية والتتبع والتقييم في تدبير السياسات العمومية

استهدف الإصلاح الذي خضع له تدبير الميزانية تحقيق مجموعة من الأهداف على مستوى تدبير الأموال العمومية، والرفع من جودة التدخلات العمومية، وبلوغ هذه الغاية تم تبني مجموعة من المبادئ يمكن تلخيصها فيما يلي:

أولاً: تعزيز مبدأ الشفافية: فإذا كانت السياسات العمومية هي تلك الإجابات التي تقدم على الإشكالات المطروحة في مختلف مجالات الحياة العامة، فإن ربطها بقانون المالية للسنة يجعلها مجالاً للتداول والنقاش بين مختلف الفاعلين السياسيين خلال مراحل الإعداد والمصادقة على مشروع قانون المالية للسنة، وهذا التداول الموسع يضيف على هذه السياسات العمومية مشروعية أكبر.

فقانون المالية للسنة الذي يخضع لسلسلة طويلة من الإجراءات منذ مرحلة الإعداد والتحضير وصولاً إلى تقييم الأثر، يعرف تدخل عدة فاعلين بدءاً من السلطة التنفيذية التي تتكلف بعمليات الإعداد والتنفيذ، ثم السلطة التشريعية التي تناقش وتصوت على مشروع قانون المالية للسنة، والمجلس الأعلى للحسابات الذي يمارس دور الرقابة العليا على المالية العمومية، كذلك مؤسسات الحكامة المنصوص عليها في الدستور ومنظمات المجتمع المدني التي أصبح لها صوت مسموع في مواكبة عملية تدبير السياسات العمومية، وتعدد المتدخلين في المسار الذي تمر منه قوانين المالية يجعل مضامينها تحت المجهر وأمام نقد الرأي العام بشكل مباشر.

ثانياً: تتبع ومواكبة السياسات العمومية: من منطلق مبدأ السنوية الذي يطبع قوانين المالية، فإن مؤسساتي الحكومة والبرلمان تسهران على مواكبة السياسات العمومية خلال كل سنة مالية، من خلال تقويم ما اختل منها خلال عملية التنفيذ عبر اتخاذ إجراءات تعديلية، سواء من خلال التقدم بقوانين مالية تعديلية، أو من خلال القوانين المالية المقبلة.

كما يملك البرلمان آليات رقابية وتقييمية تمكنه من مساءلة الحكومة حول المستوى الذي وصلت إليه عملية تنزيل السياسات العمومية⁵⁹، فتنبع المؤسسة التشريعية للعمل الحكومي بشكل دوري يعطي للبرلمان سلطة مهمة في مجال تنفيذ السياسات العمومية من خلال عملية الضغط التي يمارسها على الحكومة للالتزام بتعهداتها.

ثالثا: الرفع من مستوى التقائية وتكامل السياسات العمومية: إذا كان الرهان الذي يرفعه الإصلاح الميزانياتي هو جعل قانون المالية للسنة آلية نموذجية لتنزيل السياسات العمومية، فإن ذلك لن يتأتى إذا لم تُؤسس هذه السياسات على أسس ومعطيات واقعية ومضبوطة، ذلك أن الكثير من هذه السياسات لم تبلغ أهدافها رغم ضخامة الأموال التي رُصدت لها بفعل غياب تصور مضبوط وواضح، ومن هذه الإشكالات نجد التقائية السياسات العمومية، حيث لا يجب صياغة تصور كل سياسة عمومية بمعزل عن الأخرى، وإنما يجب استحضار البعد التنسيقي والتشاورى بين مختلف الفاعلين⁶⁰، ويتوجب مراعاة الالتقائية والتكامل بين السياسات العمومية على مستويين :

- **المستوى الأفقي:** وهو انسجام والتقائية البرامج والسياسات العمومية ذات البعد الوطني فيما بينها، دون تعارض أو تضاد في الوسائل والأهداف المرسومة.
- **المستوى العمودي:** وهو انسجام والتقائية البرامج والسياسات العمومية ذات البعد الوطني مع السياسات العمومية الترابية، خاصة في ظل منح الجهات لاختصاصات تدبيرية واسعة في مختلف المجالات، وهو ما يفرض التنسيق بين هذين النمطين من التدخلات.

رابعا: تعزيز ثقافة تقييم الأثر: يقوم التدبير المالي العمومي الحديث على تقييم أثر الإنفاق العمومي، حيث تم تجاوز التدبير الميزانياتي التقليدي المرتكز على الوسائل، وتبني نموذج تدبري آخر يقوم على تحديد الأهداف، وعند الانتهاء من عملية التنفيذ تأتي عملية تقييم الأثر، ومراقبة مدى تحقق الأهداف التي تم رسمها في البداية استنادا إلى مؤشرات دقيقة وواضحة.

59 وقد عمل الدستور المغربي لسنة 2011 على تمكين البرلمان من آليات تقييم السياسات العمومية، وهي إجراءات ستمكن البرلمان من متابعة تنفيذ الحكومة لسياساتها على أرض الواقع بشكل دوري.

وقد عمل القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 على التخصيص على كل هذه الأبعاد الحكامة المتعلقة بتدبير الميزانية وجعلها تتلاءم مع غاية تنزيل السياسات العمومية بمنطق النجاعة والفعالية، غير أن أجراً هذه المساطر يحتاج إلى تفاعل إيجابي وتجاوز منطق التدبير الكلاسيكي من قبل المدبرين العموميين الذي يسهرون على تنفيذ قوانين المالية وتنزيل السياسات العمومية.

المبحث الثاني: المرتكزات المرجعية لتحديد توجهات مشروع قانون مالية السنة

إن الحديث عن السياسات العمومية وعلاقتها بقانون المالية للسنة يحيلنا على الفاعلين المتحكمين في هذه العملية، والكيفيات التي يتم من خلالها توجيه القرار المالي في اتجاه تنزيل السياسات العمومية.

ويتعدد الفاعلون الذين يساهمون في تحديد المرجعية التي يستند إليها قانون المالية للسنة، إلا أن المؤسسة الملكية تحتل مكانة الصدارة، كما تسهر الحكومة على أجراً التزاماتها أمام الناخبين من خلال السهر المباشر على إعداد مشاريع قوانين المالية استناداً إلى التزاماتها وتعهداتها التي تضمنها برنامجها الحكومي.

وللتفصيل في المرجعيات الأساسية التي يتم الاستناد عليها أثناء صياغة قوانين المالية للسنة، سنتناول هذا المبحث في مطلبين، حيث سنتطرق في المطلب الأول إلى المكانة التي تحتلها التوجيهات الملكية في صناعة القرار العمومي المغربي، ثم سنتطرق بعد ذلك في المطلب الثاني للمرجعيات ذات المصدر الحكومي، وكيفية استثمارها كأساس لإعداد قانون المالية للسنة.

60 بهذا الخصوص تم عقد مناظرة وطنية للحكمة حول التفاتية الاستراتيجية والبرامج القطاعية بتاريخ 12 و 13 فبراير 2013 بالرباط خرجت بمجموعة من التوصيات تركز على ضرورة خلق آليات للتنسيق بين مختلف المتدخلين العموميين.

المطلب الأول: مركزية التوجيهات الملكية

تتوفر المؤسسة الملكية على صلاحيات مهمة في مختلف المجالات تجعل منها الفاعل الرئيسي في النظام السياسي المغربي، وتستثمر هذه المكانة في رسم معالم السياسات العمومية في مختلف المجالات والسهر على تنفيذها.

في هذا المطلب سنفصل في أدوار المؤسسة الملكية في مجال رسم السياسات العمومية من خلال فرعين، ففي الفرع الأول سنعمل على توضيح مظاهر سمو الذي تتمتع به المؤسسة الملكية في صناعة القرار العمومي، ثم بعد ذلك سيتم التطرق في الفرع الثاني إلى الآليات التي تتوفر عليها المؤسسة الملكية لتفعيل أدوارها، وإيصال توجيهاتها لمختلف الفاعلين العموميين.

الفرع الأول: محورية المؤسسة الملكية في صناعة القرار العمومي

تلعب المؤسسة الملكية دورا بارزا في توجيه السياسات العمومية بالنظر إلى المكانة التي تحتلها على المستوى الدستوري (الفقرة الأولى)، وهو ما تم التأكيد عليه في الوثيقة الدستورية لسنة 2011 (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تحكم المؤسسة الملكية في توجيه السياسات العمومية

تعتبر عملية اتخاذ القرار العمومي بصفة عامة الترجمة الفعلية لامتلاك السلطة السياسية، ويختلف هذا الدور من نظام سياسي لآخر، وفي المغرب فمنذ إقرار دستور 1962، ظلت المؤسسة الملكية عبر مختلف الدساتير التي عرفها المغرب تسمو فوق كل المؤسسات الدستورية الأخرى⁶¹، وذلك من خلال ما أتيح لها من اختصاصات تشمل مختلف السلط: التنفيذية، التشريعية والقضائية.

61 Omar BENDOUROU, Les Rapports entre le Roi et le Gouvernement, collection droit publique, actes du séminaire organisé par le groupe d'études et de recherche démocratie et droits humains en collaboration avec le département de droit public de la faculté de droit de Suissi- Rabat, Najah eljadida, 2000, P : 96.

واستثمرت المؤسسة الملكية مكانتها الدينية والسياسية والدستورية للعب دور الصدارة في رسم معالم السياسات الاقتصادية والاجتماعية للبلاد والسهر على تنفيذها، في حين وصفت الحكومة "بحكومة صاحب الجلالة" نظرا لتبعية الملك بشكل مباشر، فهو الذي يعينها وله أن يقللها متى يشاء، ولم يكن مقيدا في ظل دستور 1996 بأي شرط في تعيين الوزير الأول⁶².

هذه الوضعية جعلت الملك هو من يرسم خطة عمل مختلف المؤسسات، ويوجهها ويحدد أولوياتها، دون أن يكون لها تصور خاص ومستقل للسياسات العمومية، ذلك أن التعليمات الملكية بالإضافة إلى أنها غنية بالتوجيهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فإنه يُنظر إليها على أنها تمثل عنصر الوحدة، وعلى ضوءها تتخذ القرارات الصائبة، فالملك في النظام السياسي المغربي يمثل الأمة، ولذلك نجد النخب السياسية ترجع دائما إلى التوجيهات الملكية والاستشهاد برواها ومواقفها⁶³، فكل الفاعلين العموميين يمارسون مهامهم داخل الإطار الذي يحدده الملك.

وفي المجال المالي، وإن كانت القوانين والأنظمة المعمول بها تعطي للحكومة منذ إقرار أول دستور للمملكة مكانة لا بأس بها في مسلسل إعداد السياسة المالية، فإنه على المستوى العملي ظل الملك يسهر بشكل مباشر على بلورة هذه السياسة، والحرص على مطابقة مراميها وأهدافها مع تصوراته للسياسات العمومية، وهو نوع من الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية التي يمارسها الملك الدستوري⁶⁴.

وقد مارس الملك اختصاصات فعلية في المجال المالي، حيث كانت الدساتير المغربية قبل إقرار دستور 1996 تعطي للملك حق التشريع بواسطة ظهائر في فترة الفراغ التشريعي التي تكون بين إقرار دستور جديد وتنصيب البرلمان، وعليه، نجد مجموعة من القوانين المالية التي صادق عليها الملك دون أن تخضع لتصويت المؤسسة البرلمانية، ويتعلق الأمر بقوانين المالية لسنوات

62 الفصل 24 من دستور 1996 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.96.157 بتاريخ 23 جمادى الأولى 1417 الموافق لـ 7

أكتوبر 1996، والصادر بالجريدة الرسمية عدد 4420 بتاريخ 26 جمادى الأولى الموافق لـ 10 أكتوبر 1996.

63 عبد النبي أضرير، المالية العامة: أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها، مرجع سابق، ص: 101-102

64 عبد النبي أضرير، المالية العامة: أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها، مرجع سابق، ص: 102

1973، 1974، 1975، 1976، 1977 و 1993⁶⁵، إلا أن هذا الاختصاص لم يعد متاحا مع إقرار دستور 1996.

ويعبر الملك عن استفراده التام بتدبير بعض المجالات من خلال العمل على تشكيل لجان ملكية استشارية لانجاز تقارير حول مواضيع معينة، وذلك باستبعاد تام للمؤسسات الدستورية، خاصة الحكومة والبرلمان، وذلك كتعبير عن سهره المباشر والمستقل عن هذه القضايا، وترجمة لسمو صفته التمثيلية للأمة، والساهر والراعي الأول لقضايا شؤونها⁶⁶.

كما أن اختيار الملك لشخصيات غير سياسية من التكنوقراط وتعيينها في مناصب وزارية داخل الحكومة، يعبر عن رغبة ملكية في اختيار حتى من يشرف على بعض القطاعات المهمة، خاصة عندما تطلق في هذه القطاعات برامج اقتصادية واجتماعية كبيرة، وتحظى باهتمام الرأي العام، بل إن سياسة تعيين التكنوقراط وصلت إلى مستوى تعيين إدريس جطو وزيرا أولا على رأس الحكومة من قبل الملك بتاريخ 9 أكتوبر 2002، وهو ما رافقته ردود أفعال قوية من قبل بعض القوى السياسية خاصة من الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية الذي قاد قبل هذه الحكومة حكومة ما يعرف بالتناوب التوافقي.

فمن خلال السلط الواسعة والمتشعبة التي كان يتوفر عليها الملك في ظل دستور 1996 والدساتير السابقة له، ظل الملك متحكما في كل المؤسسات الدستورية الأخرى، ويسهر على تحديد برامج عملها، ويراقب تنفيذها لهذه البرامج، فالملك بصفته أميرا للمؤمنين وممثلا أسمى للأمة⁶⁷، مُنحت له مجالات واسعة للتدخل في مختلف مجالات الحياة العامة حتى وصف الفصل 19 من دستور 1996 بأنه دستور داخل دستور، وأن المؤسسة الملكية التي سهرت على وضع الدستور لا يمكن أن تحد سلطاتها في نفس الوثيقة الدستورية.

65 عبد النبي أضريرف، المالية العامة: أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها، مرجع سابق، ص: 103

66 عثمان الزيان، البرلمان المغربي وإشكالية المؤسسة، كتاب جماعي تحت عنوان: دراسات وأبحاث قانونية وسياسية، الطبعة الأولى، فبراير 2013، ص: 36

67 الفصل 19 من الدستور المغربي لسنة 1996

الفقرة الثانية: تأكيد دستور 2011 على محورية المؤسسة الملكية في صناعة القرار العمومي

رغم ما صاحب دستور 2011 من مطالب بتوضيح اختصاصات المؤسسة الملكية في كافة المجالات، إلا أن الهندسة العامة لهذه الوثيقة الدستورية لا تزال تبوئ المؤسسة الملكية مكانة الصادرة بين مختلف المؤسسات الدستورية الأخرى، ولا تزال غير خاضعة لمبدأ فصل السلط بفعل توفرها على اختصاصات ذات طبيعة تنفيذية، وتشريعية، وقضائية في الآن ذاته.

إن التنصيص في متن الوثيقة الدستورية على الطابع البرلماني للنظام السياسي المغربي⁶⁸، لا يعبر بحق عن توزيع متوازن للسلط وفقاً للأسس والمبادئ التي تقوم عليها الأنظمة السياسية البرلمانية في الأنظمة المقارنة، وإنما يظل النظام السياسي المغربي نظام ملكية تنفيذية، يسود فيها الملك ويحكم، واحتفظ فيها الملك على أغلب الاختصاصات التي كانت لديه في الدساتير السابقة، بل وأضيفت له اختصاصات جديدة لم تكن واردة في الدساتير السابقة، الأمر الذي يُعبر عن استمرار تحكم المؤسسة الملكية في رسم معالم السياسات العمومية.

ورغم أن مؤسسة الحكومة والاختصاصات الموكولة لها أتت في دستور 2011 في باب داخل الوثيقة الدستورية معنون بالسلطة التنفيذية⁶⁹، إلا أن ذلك لا يعني أن الملك لا يتوفر على اختصاصات ذات طابع تنفيذي، وإنما طبيعة المؤسسة الملكية في الثقافة الدستورية المغربية لا ترج بالملك في صنف معين من السلط حتى لا يُعتقد أن سلطه محدودة ولا تشمل باقي السلط الأخرى. وهناك من يعتبر أن إبعاد المؤسسة الملكية عن الشأن التنفيذي نصاً، والإبقاء عليه عملياً، الغرض منه نزع صفة التنفيذ من الملكية، الأمر الذي يمتنع معه إقرار مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة بالنسبة للملك، إذ كيف يمكن مراقبة ومحاسبة من ينيط به الدستور مهمة حماية الدستور⁷⁰؟

68 ينص الفصل الأول من الدستور المغربي لسنة 2011 على أن "نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية، ديمقراطية برلمانية واجتماعية".

69 الباب الخامس من الدستور المغربي لسنة 2011.

70 عبد الرحيم العلام، صلاحيات الملك في الدستور المغربي: دراسة نقدية، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 41-42 شتاء-ربيع 2014، ص: 139-140.

إن المكانة التي تحتلها المؤسسة الملكية ليست رمزية فقط، بل إن الاختصاصات التي تتوفر عليها بصريح نص الدستور، تجعلها الفاعل السياسي والاقتصادي والاجتماعي الأول في البلاد، لذلك فلا غرابة أن نجد الملك يسهر بشكل مباشر على مختلف الاستراتيجيات والبرامج والمشاريع في مختلف المجالات، ويستعين الملك في القيام بهذه المهام بعدد من المستشارين ذوي التكوينات المختلفة، ما يجعل الوزير فاعلا ثانويا بالنسبة للملك بالرغم من كونه منصب دستوري مقارنة مع منصب المستشار الملكي.

الفرع الثاني: آليات المؤسسة الملكية في توجيه السياسات العمومية

تتعدد الآليات التي تتوفر عليها المؤسسة الملكية لعرض توجهاتها في مجالات السياسات العمومية على الفاعلين العموميين، وتختلف هذه الآليات بين ما هو منصوص عليه في متن الوثيقة الدستورية، وأخرى تم تكريسها مع الزمن وأصبح يتم اللجوء إليها كلما دعت الضرورة إلى ذلك دون أن يكون لها أي سند دستوري.

وتتمثل هذه الآليات المتاحة للمؤسسة الملكية لرسم معالم السياسات العمومية، وتتبعها وحتى تقويمها، في مخاطبة الملك للأمة والبرلمان (الفقرة الأولى)، وترأسه للمجلس الوزاري (الفقرة الثانية)، وترأسه لجلسات عمل وإصداره للتعليمات والتوجيهات لكل من رئيس الحكومة والوزراء ومدراء المؤسسات العمومية (الفقرة الثالثة)، بالإضافة إلى صلاحياته في التعيين في المناصب العليا (الفقرة الرابعة).

الفقرة الأولى: التوجيه عن طريق الخطب الملكية

ينص الفصل 52 من دستور 2011 على أنه "للملك أن يخاطب الأمة والبرلمان، ويُتلى خطابه أمام كلا المجلسين، ولا يمكن أن يكون مضمونه موضوع أي نقاش داخلهما"، فللملك أن يخاطب ممثلي الأمة، كما له أن يخاطب الأمة بطريقة مباشرة.



وتعتبر الخطب منبعا مهما للتوجيهات الملكية بالنسبة للفاعلين السياسيين، فغالبا ما يُعلن الملك من خلالها عن إطلاق برامج وسياسات في مختلف المجالات، كما حدث في خطاب 3 يناير 2010 حينما أعلن الملك محمد السادس عن تأسيس اللجنة الاستشارية للجهوية، كما يمكن أن تكون الخطب الملكية ذات طابع نقدي لنتائج السياسات العمومية المتبعة كما حدث في خطاب 20 غشت 2013 الذي انتقد فيه الملك السياسات المتبعة في مجال التربية والتكوين وقدم توجيهاته لاتخاذ إجراءات إصلاحية في هذا القطاع⁷¹.

من جهة أخرى، يرأس الملك افتتاح الدورة الأولى للبرلمان، التي تبتدئ يوم الجمعة الثانية من شهر أكتوبر⁷²، ويوجه الملك خلال هذه المناسبة خطابا إلى البرلمان بغرفتيه⁷³، وبحضور أعضاء الحكومة ومستشاري الملك، فهو بذلك يكون بمثابة الموجه لكل المؤسسات وليس للبرلمان فقط، ويحدد الأولويات في مختلف المجالات، كما أن افتتاح دورة الخريف البرلمانية تكون في فترة سيشرع فيها البرلمان في مناقشة مشروع قانون المالية للسنة المقبلة الذي يودع قبل 20 أكتوبر بمكتب مجلس النواب⁷⁴، ولذلك فغالبا ما تكون الخطب الملكية الموجهة إلى البرلمان مناسبة لتحديد الأولويات التي يتوجب تركيز العمل عليها كما هو الحال بالنسبة لخطاب الملك الموجه إلى أعضاء البرلمان أثناء افتتاح دورة أكتوبر من سنة 2017 والذي دعا فيه إلى إعادة النظر في النموذج التنموي الوطني بفعل محدوديته في بلوغ أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية⁷⁵.

71 جاء في هذا الخطاب: "...إن قطاع التعليم يواجه عدة صعوبات ومشاكل، خاصة بسبب اعتماد بعض البرامج والمناهج التعليمية التي لا تتلاءم مع سوق الشغل... إن الوضع الراهن لقطاع التربية والتكوين يقتضي وقفة موضوعية مع الذات، لتقييم المنجزات، وتحديد مكامن الضعف والاختلالات..."

72 الفقرة الأولى من الفصل 65 من الدستور المغربي لسنة 2011.

73 البند الأول من الفقرة الرابعة من الفصل 68 من الدستور المغربي لسنة 2011.

74 المادة 48 من القانون التنظيمي لقانون المالية 13.130.

75 جاء في هذا الخطاب: "... ندعو الحكومة والبرلمان، ومختلف المؤسسات والهيئات المعنية، كل في مجال اختصاصه، لإعادة النظر في نموذجنا التنموي لمواكبة التطورات التي تعرفها البلاد..."

أيضا، يمارس الملك مهامه كسلطة عليا في البلاد، ومشرف سام على السياسات العمومية من خلال توجيه تعليماته لرئيس الحكومة، أو أحد الوزراء لاتخاذ إجراءات معينة في مجال من مجالات الحياة العامة.

وقد مارس الملك هذا الدور في العديد من المناسبات، كالتوجيهات التي أعطيت لوزير الأوقاف والتربية الوطنية بتاريخ 7 فبراير 2016 لمراجعة المقررات الدراسية وتنقيتها من المواد التي تغذي التطرف، والتوجيهات الملكية الموجهة لرئيس الحكومة ووزير الفلاحة بتاريخ 28 يناير 2016 لاتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة تداعيات التأخر في سقوط الأمطار والحد من تأثير ذلك على النشاط الفلاحي، وتعتلي في بعض الأحيان التعليمات الملكية بناءات بعض النصوص التنظيمية كما هو الشأن بالنسبة لمرسوم إحداث الصندوق الخاص بتدبير فيروس كورونا "كوفيد 19"⁷⁹.

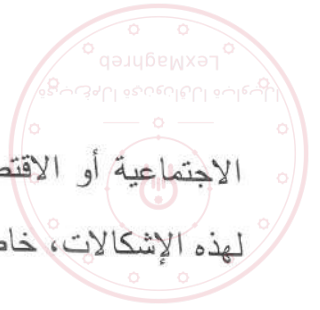
الفقرة الرابعة: سلطة الملك للتعين في المناصب العليا

من بين الاختصاصات المهمة التي يتوفر عليها الملك نجد سلطة التعيين في المناصب العليا، باقتراح من رئيس الحكومة، وبمبادرة من الوزير المعني، وهذه التعيينات يتم التداول فيها في المجلس الوزاري، وبهذا الخصوص ينص الدستور⁸⁰ على مجموعة من المناصب المدنية التي تشملها هذه التعيينات كوالي بنك المغرب، والسفراء والولاة والعمال، والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي، والمسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الإستراتيجية، وقد صدر قانون تنظيمي يحدد لائحة هذه المؤسسات والمقاولات الإستراتيجية⁸¹، كما حدد هذا القانون التنظيمي الشروط الواجب توافرها لتقلد مناصب المسؤولية.

79 حيث نجد عبارة " بناء على التعليمات السامية لجلالة الملك نصره الله" في صدارة البناءات التي أسس عليها المرسوم رقم 2.20.269 صادر في 21 من رجب 1441 (16 مارس 2020) يتعلق بإحداث حساب مرصد لأمر خصوصية يحمل اسم "الصندوق الخاص بتدبير جائحة فيروس كورونا كوفيد 19".

80 الفصل 49 من الدستور المغربي لسنة 2011.

81 ظهير شريف رقم 1.12.20 صادر في 27 شعبان 1433 (17 يوليو 2012) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 2.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا، الجريدة الرسمية عدد 6066 بتاريخ 29 شعبان 1433 (19 يوليو 2012).



الاجتماعية أو الاقتصادية في البرنامج الحكومي دون أن يوازي ذلك اقتراح حلول عملية وواضحة لهذه الإشكالات، خاصة في المجالات الاجتماعية كالتشغيل والتعليم والصحة مثلا.

وتتضمن أيضا البرامج الحكومية المعروضة على البرلمان الأرقام التي تهدف إلى تحقيقها في المجال الاقتصادي، كتحديد تقديراتها بخصوص معدل النمو الذي تطمح إلى تحقيقه خلال ولايتها، ونسبة نمو الناتج الداخلي الخام، ونسبة التضخم والبطالة⁸⁹، هذه التقديرات لا يتم وضعها بشكل اعتباطي، وإنما تكون بناء على ما تعترز الحكومة القيام به من إجراءات في مختلف المجالات، كما أن تحقيق هذه الأرقام مرتبط أيضا بالظرفية الاقتصادية سواء الوطنية أو الدولية.

من جانب آخر، فعلى الرغم من أن البرنامج الحكومي يقدم من قبل الحكومة أمام البرلمان، فإن مضمونه وتوجهاته الكبرى يجب أن تكون متطابقة مع المنظور الملكي للسياسات العمومية، وأن يعمل على تحقيق الأولويات التي دعا الملك إلى السهر على إنزالها، ففي البرنامج الحكومي الذي تقدم به الوزير الأول السيد عبد الرحمان اليوسفي أمام البرلمان بعد تعيين حكومة التناوب التوافقي نقرأ ما يلي: " إن الحكومة تضع التنمية الاجتماعية على رأس أولوياتها، وذلك وفقا للرؤية التي عبر عنها صاحب الجلالة أيده الله ونصره في خطاب العرش، حين تحدث جلالته عن: "إقامة نموذج للتنمية يكون عاملا من عوامل التناسق الاجتماعي وحافزا من حوافز التضامن ووازعا للتوزيع العادل لثمار النمو ووسيلة للحد من الفوارق"، فالبرنامج الحكومي وإن كان في ظاهره تعبير عن تصورات وأهداف الحكومة، فإنه يعبر في عمقه أيضا عن أولويات المؤسسة الملكية.

وإذا كانت البرامج الحكومية تعتبر خارطة طريق للسياسات العمومية، فإنها أيضا بمثابة المرجع الأساسي لقوانين المالية، فتتزيل السياسات الحكومية على مدار الولاية الحكومية يكون بشكل عملي عبر القوانين المالية السنوية، ولذلك نجد دائما المذكرات التقديمية لمشاريع قوانين المالية للسنة أمام البرلمان تشير إلى البرنامج الحكومي كمرجع في إعداد مضامين المشروع، وترتبط بين ما تم الالتزام

89 مثلا، بالنسبة للبرنامج الحكومي الذي تقدمت به حكومة عباس الفاسي وضعت معدل 6% كتقدير لمعدل النمو، و7% كمعدل للبطالة، أما بالنسبة لحكومة عبد الإله ابن كيران فحدد برنامجها الحكومي نسبة نمو مقدرة في 5.5%، ونسبة البطالة في حدود 8%.



الفرع الأول: البرنامج الحكومي

قبل شروع الحكومة في ممارسة مهامها، تقوم بعرض البرنامج الذي تعتزم تنفيذه خلال ولايتها على البرلمان (الفقرة الأولى)، ويتضمن هذا البرنامج الإجراءات والتدابير التي ستتخذها في كل مجال من مجالات تدخلها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: عرض البرنامج الحكومي على البرلمان

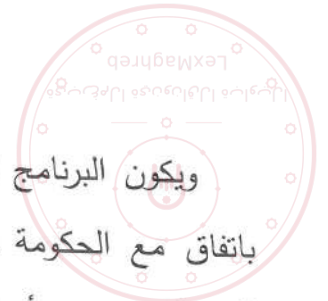
بالرجوع إلى مقتضيات دستور الفاتح من يوليوز 2011، يتبين أن ممارسة الحكومة لمهامها كاملة لا يمكن أن يتم إلا بعد عرض البرنامج الحكومي على مجلسي البرلمان مجتمعين والحصول على ثقة الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، وهذا الشرط الدستوري يجعل من تعيين الملك لرئيس الحكومة وأعضائها، مرحلة أولى تحتاج إلى ضرورة إتمامها من خلال التنصيب البرلماني للحكومة⁸².

فبالنسبة لعرض مقتضيات البرنامج الحكومي، فقد أصبح يتم أمام غرفتي البرلمان مجتمعين⁸³، وذلك عوض ما كان منصوفا عليه في دستور 1996 حينما كان يتم عرض البرنامج الحكومي من قبل الوزير الأول على كل مجلس بشكل منفرد، وتُراس الجلسة المشتركة التي يعرض فيها البرنامج الحكومي على غرفتي البرلمان من قبل رئيس مجلس النواب⁸⁴، وذلك تماشيا مع مبدأ سمو الغرفة الأولى الذي أصبح أكثر وضوحا في نظام الثنائية البرلمانية الذي أسس له دستور 2011.

82 أحمد مفيد، الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في الدستور المغربي الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 82، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2012، ص: 12.

83 تنص الفقرة الأولى من الفصل 88 من الدستور المغربي لسنة 2011 على أنه بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة، يتقدم رئيس الحكومة أمام مجلسي البرلمان مجتمعين، ويعرض البرنامج الذي يعتزم تطبيقه. ويجب أن يتضمن هذا البرنامج الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به في مختلف مجالات النشاط الوطني، وبالأخص في السياسة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية والخارجية والبيئية.

84 تنص الفقرة السادسة من الفصل 68 من الدستور المغربي لسنة 2011 على أنه "تتعقد الاجتماعات المشتركة برئاسة رئيس مجلس النواب، ويحدد النظام الداخلي للمجلسين كيفية وضوابط انعقادها".



ويكون البرنامج الحكومي موضوع مناقشة أمام كلا المجلسين، حيث يحدد مكتب المجلس باتفاق مع الحكومة جلسة لمناقشة المحاور التي يتضمنها هذا البرنامج، وتوزيع الزمن على المتدخلين، ويجب أن تكون هذه المناقشة داخل أجل لا يقل عن ثلاثة أيام ولا يتعدى خمسة أيام⁸⁵.

وهنا يفتح المجال لغرفتي البرلمان لتقديم آرائها بخصوص السياسة التي تعتمزم الحكومة تنفيذها خلال ولايتها، وتنبئها إلى القصور الوارد في تصوراتها، وكذا طلب توضيحات حال وجود غموض أو لبس في هذا البرنامج، وهنا تكون غرفتي البرلمان على قدم المساواة، حيث يُمنح لأعضاء مجلس المستشارين على غرار أعضاء مجلس النواب الحق في المناقشة وإبداء آرائهم بخصوص البرنامج الحكومي، بيد أن هذه المساواة الموجودة أثناء عرض ومناقشة البرنامج الحكومي تنتفي أثناء عملية التصويت، ذلك أن هذا الاختصاص هو اختصاص خالص لمجلس النواب فقط بصريح الفقرة الثانية من الفصل الثامن والثمانون من دستور المملكة لسنة 2011⁸⁶.

وعلى خلاف ما كان معمولاً به في ظل دستور 1996 في ما يتعلق بالتصويت حينما كانت تعتبر الحكومة منصبة إذا لم تصوت الأغلبية المطلقة من أعضاء مجلس النواب ضد البرنامج الحكومي⁸⁷، فإن المسطرة المعتمدة حالياً تجبر الحكومة على حشد أغليبتها في مجلس النواب للتصويت بالإيجاب على برنامجها الحكومي لكي تكون منصبة، وهي وضعية معقدة بالنسبة للحكومة مقارنة مع ما كان معمولاً به سابقاً.

إلا أنه فيما يتعلق بالآثار المترتبة عن عدم حصول البرنامج الحكومي على تصويت الأغلبية المطلقة من أعضاء مجلس النواب لم تعد بنفس الوضوح الذي كانت عليه في ظل دستور 1996 والذي كان يقرن ذلك باستقالة الحكومة استقالة جماعية، حيث أن الفصل 88 من الدستور الحالي لا يشير إلى نفس النتيجة، وهو ما يعطي الإمكانية للحكومة لإعادة صياغة برنامجها مرة أخرى

85 المادة 244 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017.

86 تنص الفقرة الثانية من الفصل 88 من الدستور المغربي لسنة 2011 على أنه " يكون البرنامج الحكومي المشار إليه أعلاه

موضوع مناقشة أمام كلا المجلسين، يعقبها تصويت في مجلس النواب"

87 الفقرتين الثانية والثالثة من الدستور المغربي لسنة 1996.



على النحو الذي يمكنها من الحصول على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب، وبالتالي استكمال عملية التنصيب.

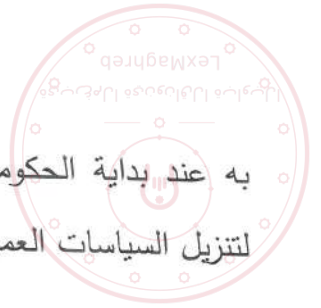
الفقرة الثانية: مضامين البرنامج الحكومي

يتضمن البرنامج الحكومي الذي يتقدم به رئيس الحكومة الخطوط الرئيسية للسياسة التي تتوي الحكومة القيام بها أثناء ولايتها في ميادين السياسة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية والخارجية⁸⁸، فالدستور هنا يحدد المحاور التي يجب أن توضح فيها الحكومة توجهاتها، وطريقة تدبيرها لها.

وتتجلى أهمية عرض الحكومة لبرنامجها على البرلمان في كونه تعبير صريح من الحكومة أمام ممثلي الأمة بالتزاماتها في مختلف المجالات، والأولويات التي ستعكف على تحقيقها خلال ولايتها، فالبرنامج الحكومي هو التزام سياسي من السلطة التنفيذية أمام ممثلي الأمة بخصوص توجهاتها في مجالات السياسات العمومية. ونظرا للطابع الائتلافي للحكومة في المغرب، فإن صياغة البرنامج الحكومي يكون بناء على الأفكار والمبادئ المتفق عليها بين مختلف مكونات الحكومة.

من خلال اطلعنا على مختلف البرامج الحكومية التي تم عرضها أمام البرلمان، نجد أنها شاملة لكل مجالات تدخل الحكومة كالسياسة التي تعترم اتباعها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وإصلاح الإدارة وتنزيل ورش الجهوية، وتعزيز الإشعاع الدولي للمغرب وغير ذلك، وتأتي هذه المجالات مقسمة على عناوين كبيرة وكل عنوان يتم التفصيل فيه بحسب التدابير الحكومية التي تدخل في إطاره. غير أن البرنامج الحكومي، في غالب الأحيان، لا يحمل تفاصيل دقيقة حول المواضيع التي يتطرق لها، وفي العديد من الحالات يتم التطرق إلى بعض الإشكالات

⁸⁸ نفس الميادين التي كان منصوصا عليها في الفقرة الثانية من الفصل 60 من الدستور المغربي لسنة 1996 مع إضافة عبارة "السياسة البيئية" تماشيا مع تنصيص الدستور المغربي للفتح من يوليو على الحقوق البيئية في الفصل منه 31.



به عند بداية الحكومة ممارستها لمهامها، وما اتخذته في قانون المالية للسنة من تدابير عملية لتنزيل السياسات العمومية.

وقد اتضحت جيداً أهمية العلاقة التي تربط بين البرامج الحكومية وقوانين المالية للسنة خلال مناقشة مشروع قانون المالية لسنة 2014 حينما اعتبرت المعارضة أن الوضع القانوني للحكومة غير سليم بسبب خضوعها لتعديلات مهمة في تشكيلة وزرائها بعد انسحاب حزب الاستقلال من الحكومة وتعويضه بحزب التجمع الوطني للأحرار، حيث اعتبرت المعارضة أن الحكومة ملزمة بتقديم برنامج حكومي جديد يأخذ في الحسبان التعديلات التي طرأت على الحكومة.

ورغم أن طرح المعارضة يتطابق بشكل كبير مع المنطق الدستوري الذي يفرض على الحكومة عرض برنامجها على البرلمان قبل مباشرة مهامها، وحيث أن الحكومة خضعت لتعديلات جوهرية تمثلت بدخول فاعل سياسي جديد وانسحاب آخر، إلا أن المجلس الدستوري كان له رأي مخالف بهذا الخصوص، فحينما أحالت المعارضة البرلمانية بمجلس النواب قانون المالية رقم 110.13 لسنة 2014 على المجلس الدستوري⁹⁰، أصدر هذا الأخير قراره الشهير رقم 13.931 والذي اعتبر فيه أن الحكومة توجد في وضعية سليمة تؤهلها لممارسة كافة مهامها، وأنها غير ملزمة بتقديم برنامج حكومي جديد، وبرر المجلس الدستوري موقفه هذا بأن عدم تقديم الحكومة لبرنامج جديد بعد التغيير الذي طرأ على بعض مكوناتها يعد بمثابة التزام من الحكومة المعدلة بمواصلة تنفيذ البرنامج الأصلي الذي على أساسه نالت ثقة مجلس النواب، ومن الناحية الدستورية ليس هناك ما يدعو لتتصيب جديد للحكومة القائمة ما دامت هذه الحكومة لم يتم إغاؤها بكامل أعضائها من الملك نتيجة استقالة رئيسها المنصوص عليها في الفقرة السادسة من الفصل 47 من الدستور⁹¹.

90 قانون المالية رقم 110.13 للسنة المالية 2014 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.13.115 بتاريخ 26 صفر 1435 الموافق 30 دجنبر 2013 والصادر بالجريدة الرسمية عدد 6217 بتاريخ 27 صفر 1435 الموافق 31 دجنبر 2013.

91 قرار المجلس الدستوري رقم 13.139 الصادر بتاريخ 26 صفر 1435 الموافق لـ 30 دجنبر 2013.



الفرع الثاني: مرجعيات ذات طبيعة توجيهية وتأطيرية

إن عملية ربط السياسات العمومية بقوانين المالية، وترجمتها فعلا إلى إجراءات ملموسة يستند إلى مجموعة من الوثائق المرجعية التي تعبر عن أولويات السياسة الحكومية، وتتجلى هذه الوثائق المرجعية أساسا في الرسائل التوجيهية التي يصدرها رئيس الحكومة كإطار مرجعي لإعداد مشروع قانون المالية للسنة (الفقرة الأولى)، بالإضافة إلى البرمجة الميزانية المتعددة السنوات (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الرسائل التأطيرية لرئيس الحكومة

قبل الشروع في مرحلة إعداد مشروع قانون مالية السنة، يوجه رئيس الحكومة رسالة تأطيرية أو توجيهية إلى كل المتدخلين في مرحلة الإعداد، تتضمن التوجيهات التي سيرتكز عليها قانون المالية للسنة المقبلة، وينص المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية على أنه يدعو رئيس الحكومة، بواسطة منشور، الأمرين بالصرف لإعداد مقترحاتهم المتعلقة بالمداخيل والنفقات عن السنة المالية الموالية⁹².

وإذا كان البرنامج الحكومي يشمل في توجهاته وأهدافه كل الولاية الحكومية، فإن الرسالة التأطيرية تركز فقط على الإجراءات التي يجب تفعيلها في مشروع قانون المالية للسنة المقبلة، وتكون التوجيهات الواردة في هذه الوثيقة أكثر دقة مقارنة مع البرنامج الحكومي.

كما تركز الرسائل التأطيرية لرئيس الحكومة على توضيح الظرفية الاقتصادية التي سيتم فيها إعداد مشروع قانون المالية للسنة، سواء الظرفية الوطنية أو الدولية، والتذكير بالأرقام المحققة خلال السنة المالية الجارية والمرتبطة بتنفيذ قانون المالية، وقد تعلن بناء على ذلك اتخاذ تعديلات على سياساتها المتبعة من خلال اتخاذ إجراءات لم تكن مقررة في البرنامج الحكومي، أو إلغاء أخرى كان مقررا تفعيلها.

92 الفقرة الأولى من المادة الرابعة من المرسوم رقم 2.15.426 صادر في 28 رمضان 1436 (15 يوليو 2015) يتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 6378 بتاريخ 29 رمضان 1436 (16 يوليو 2016).



ومن خلال الإطلاع على الرسائل التأسيسية التي يوجهها رئيس الحكومة إلى المتدخلين في إعداد مشروع قانون المالية للسنة نجد مضمونها يتمحور بالأساس حول النقاط التالية:

❖ تحديد وتدقيق أهداف السنة المالية من خلال التركيز على تحقيق أهداف واضحة في كل قطاع من القطاعات.

❖ تحديد الأهداف والغايات المرتقبة من الإجراءات الحكومية التي سيتضمنها مشروع قانون المالية للسنة المقبلة من خلال استشراف الأثر على المستويات الاقتصادية والاجتماعية بالخصوص، كأثر الاستثمار العمومي على إحداث مناصب الشغل مثلاً.

❖ التذكير بتوجهات السياسة الحكومية المرسومة في البرنامج الحكومي وجعلها إطاراً مرجعياً لمشروع قانون المالية للسنة.

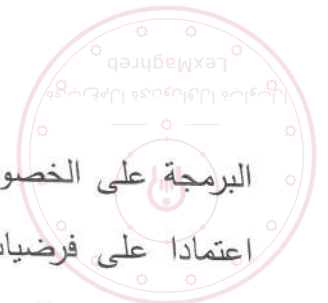
❖ التذكير بالوضعية الاقتصادية الوطنية والدولية التي يتم خلالها إعداد مشروع قانون المالية للسنة، وتأثيرها على السياسة المالية للحكومة، وكذا الإجراءات المتخذة للحد من تأثير هذه الوضعية على الاقتصاد الوطني.

عموماً، تلعب الرسالة التأسيسية دور الإشراف على إعداد مشروع قانون المالية للسنة الذي يتوفر عليه رئيس الحكومة من خلال إعطاء الضوء الأخضر للشروع في عملية الإعداد، وكذا دور التنسيق في مجالات تنفيذ القوانين وتنزيل البرنامج الحكومي⁹³، وكل ذلك يُعتبر أساساً لتحقيق الأهداف المرسومة من قبل الحكومة في برنامجها.

الفقرة الثانية: البرمجة الميزانية المتعددة السنوات

من أهم المستجدات التي جاء بها القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 نجد تنصيبه على إعداد مشروع قانون المالية للسنة استناداً إلى برمجة ميزانية لثلاث سنوات، وتُحين هذه البرمجة كل سنة لملاءمتها مع تطور الظرفية المالية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد، وتهدف هذه

93 ينص الفصل 89 من الدستور المغربي لسنة 2011 على أنه " تمارس الحكومة السلطة التنفيذية. تعمل الحكومة، تحت سلطة رئيسها، على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين. والإدارة موضوعة تحت تصرفها، كما تمارس الإشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية ".



البرمجة على الخصوص إلى تحديد تطور مجموع موارد وتكاليف الدولة على مدى ثلاث سنوات اعتماداً على فرضيات اقتصادية ومالية واقعية ومبررة، ويحدد مضمون هذه البرمجة وكيفيات إعدادها بنص تنظيمي⁹⁴.

ويدعو 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، وتتم دراسة هذه المقترحات داخل لجان البرمجة ونجاعة الأداء التي تضم ممثلين عن مصالح الوزارة المكلفة بالمالية وممثلين عن مصالح القطاعات الوزارية أو المؤسسات المعنية⁹⁵.

ورغم أن الدخول الفعلي لحيز التنفيذ بالنسبة للمقتضيات المتعلقة بالبرمجة الميزانية لثلاث سنوات لم يتم إلا بحلول سنة 2019⁹⁶، إلا أن الحكومة فعلت عملية تجريبية قبل دخول هذا الأجل بالاعتصار على بعض القطاعات الوزارية.

ويبتغي التنصيص على البرمجة الميزانية لثلاث سنوات ترسيخ مبادئ الحكامة في تدبير موارد وتكاليف الدولة، كما يمكن أن يساهم هذا المستجد في استقرار القانون المالي، ومن جانب آخر فالفاعلون الاقتصاديون والاجتماعيون الأكثر ارتباطاً بالمنظومة المالية سوف يكونون على اطلاع على توجهات القرار المالي الوطني، وهو ما من شأنه أن يحقق الأمن القانوني⁹⁷، فالبرمجة الميزانية تعتبر بمثابة خطة للتدبير المالي، وإطاراً للربط بين القرار المالي وتنزيل السياسات العمومية في إطار زمني متوسط.

من جانب آخر، فالبرمجة الميزانية المتعددة السنوات تهدف إلى تحسين عملية برمجة الميزانية، وذلك عبر إضفاء مزيد من المرونة في توزيع الموارد العمومية، وضبط التوقعات المتعلقة بتطور النفقات العمومية وانسجامها مع الإكراهات المتعلقة بعجز الميزانية، كما تهدف إلى تمكين

94 المادة 5 من القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13.

95 الفقرتين الأولى والثانية من المادة الثانية من المرسوم رقم 2.15.426 المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية.

96 البند الثالث من المادة 69 من القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13.



مختلف القطاعات من إبراز طبيعة مكونات النفقات المخصصة لإنجاز برامج العمل على مدى ثلاث سنوات، ومواكبة التغييرات بإخضاع هذه البرمجة لعملية تحيين كل سنة⁹⁸.

وتتلخص أهداف البرمجة الميزانية لثلاث سنوات حسب منشور رئيس الحكومة إلى:

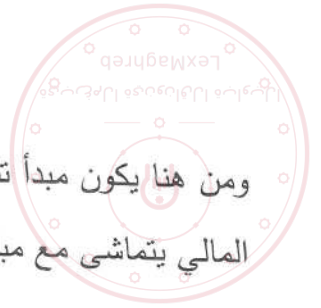
1. تعزيز القواعد الميزانية العامة، حيث سيتم التوفيق بين الأهداف التنموية القطاعية والإصلاحات التي التزمت بها الحكومة مع ضرورة الحفاظ على التوازنات الأساسية والتحكم في العجز الميزانياتي.
2. دعم استدامة السياسات العمومية عبر ضمان التوافق ما بين تأثيرها المستقبلي على الميزانية والإمكانات المالية للدولة والإطار الماكرو-اقتصادي.
3. الرفع من فعالية تخصيص موارد الميزانية من خلال تعزيز العلاقة بين الاستراتيجيات القطاعية والميزانية السنوية.
4. تحسين ظروف إعداد قانون المالية للسنة من خلال إسقاط المجاميع الماكرو-اقتصادية على مدى ثلاث سنوات ويتم تحيينها كل سنة، أخذا بعين الاعتبار ضرورة تجميع مكونات الإطار الماكرو-اقتصادي⁹⁹.

إن أهم ما ينتج عن إعداد مشروع قانون المالية للسنة استنادا إلى برمجة متعددة السنوات يتمثل في وضوح العمليات المالية وأثرها الاقتصادي والاجتماعي واقتترانها بأهداف دقيقة ومحددة،

98 عبد النبي أضريف، تأملات في القانون التنظيمي 130.13، مجلة دفاتر الحكامة، العدد الثاني، 2015، مطبعة بني زناسن ، سلا، ص: 19.

99 نوال الهناوي، التدبير العمومي الجديد، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط، الموسم الجامعي 2008-2009، ص: 243.

99 منشور رئيس الحكومة رقم 154/2015 بتاريخ 18 يونيو 2015 والمتعلق بإطلاق المرحلة الثالثة للميزانية المهيكلية حول البرامج والمركزة على نجاعة الأداء في إطار تنزيل القانون التنظيمي لقانون المالية، الملحق الخامس.



ومن هنا يكون مبدأ تقديم الحساب على النتائج المحققة أكثر وضوحاً، فنحن أمام نموذج من التدبير المالي يتماشى مع مبادئ الحكامة الجيدة ما دام أنه يفسح المجال لإقرار المسؤوليات¹⁰⁰.

وعليه، يمكن القول بأن المرجعيات التي يستند عليها قانون المالية للسنة تتميز بالتنوع، وهذا ما يطرح سؤال الانسجام بين كل هذه المعطيات من أجل بلورة سياسات عمومية متكاملة ومنسجمة. كما يطرح تعدد الفاعلين العموميين في هذا الإطار، أهمية اعتماد مناهج واضحة لانتقاء البرامج والمشاريع الأكثر إلحاحاً للاستجابة لحاجيات المواطنين والمواطنات¹⁰¹.

وسنعمل في الفصل الثاني من هذا الباب على التطرق لأطوار أخرى من مسار قانون المالية للسنة، وهي مرحلة الإعداد والتحضير التي تشرف عليها الحكومة، ثم مرحلة المناقشة والتصويت حين يدخل المشروع الحكومي معترك المؤسسة البرلمانية بقصد الحصول على ثقة ممثلي الأمة، فما هي المساطر المتبعة في هذه المرحلة؟ وهل تتوفر المؤسسة البرلمانية على سلطات فعلية تمكنها من توجيه القرار المالي؟

100 نجاه لعماري، البرمجة المتعددة السنوات في القانون التنظيمي للمالية الجديد، مجلة دفاتر الحكامة، العدد الثاني، 2015، مطبعة بنزاسن، سلا، ص: 79.

101 Nouredine BENSOUA, Pour des finances publiques au service des citoyens, colloque organisé par La Chambre Française de Commerce et d'Industrie au Maroc, Casablanca, 11 Octobre 2018, P : 5.



الفصل الثاني: قانون المالية للسنة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية

يتميز قانون المالية للسنة بكونه قانون متجدد، فهو يدخل بشكل آلي ضمن جدول أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية، ونظرا لهذه الخصوصية التي تتميز بها قوانين المالية فقد تم وضع مجموعة من الضوابط الإجرائية التي يتوجب الالتزام بها في مختلف المراحل التي يمر منها منذ مرحلة التحضير والإعداد إلى حين إصدار الأمر بتنفيذه بعد المصادقة عليه من قبل البرلمان.

وعليه، تسهر الحكومة على مرحلة تحضير وإعداد مشروع قانون المالية للسنة من خلال وزارة المالية، حيث تتكلف هذه الأخيرة من خلال أجهزتها بعملية جمع المعطيات والتنسيق بين كل المتدخلين في مرحلة الإعداد والتحضير.

وبعد انتهاء الحكومة من صياغة المشروع، تعرضه على البرلمان، حيث تتم مناقشة مقتضياته بشكل مفصل داخل اللجنة الدائمة المكلفة بالمالية في مجلسي البرلمان، كما تناقش اللجان الدائمة الأخرى الميزانيات القطاعية المرتبطة بها، ثم يصوت البرلمان في كل غرفة على المشروع، حيث تؤدي المصادقة عليه إلى دخوله حيز التنفيذ في السنة المالية المقبلة.

للتفصيل في مساطر إعداد وتحضير والتصويت على مشروع قانون المالية للسنة سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين، سنخصص الأول للإمكانيات المتاحة للمؤسسة البرلمانية للتأثير في توجهات مشروع قانون المالية للسنة، في حين سنخصص المبحث الثاني للمساطر المتبعة في الإعداد والمصادقة على مشروع قانون المالية للسنة.



المبحث الأول: تأثير البرلمان على تحديد توجهات مشروع قانون مالية السنة

تعتبر مرحلة إعداد وتحضير مشروع قانون المالية للسنة عملية تقنية وسياسية في الآن ذاته، وتخضع لكثير من الدقة والصرامة¹⁰²، فخلال هذه المرحلة يتم ترجمة النوايا الحكومية إلى سياسات عمومية على أرض الواقع، وتشرف السلطة التنفيذية على عملية إعداد وتحضير مشروع قانون المالية للسنة، وبالضبط أجهزة وزارة المالية من خلال توفرها على إمكانيات مادية وبشرية قادرة على القيام بهذه المهمة.

وبعد عرض مشروع قانون المالية من قبل الحكومة على البرلمان، يشرع أعضاء هذه المؤسسة في مناقشة المقترحات التي يتضمنها بشكل مستفيض، ويسائلون الحكومة عن المغزى والهدف من الإجراءات المالية التي يتضمنها المشروع، وآثارها الاقتصادية والاجتماعية والمالية المحتملة.

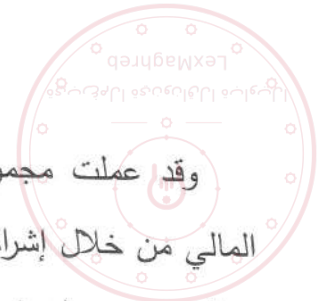
في هذا المبحث سنتعرض لأهمية الانفتاح على المؤسسة البرلمانية في مرحلة إعداد مشروع قانون مالية السنة (المطلب الأول)، ثم سنتطرق بعد ذلك لمساهمة المؤسسة البرلمانية في مناقشة توجهات ومضامين مشروع قانون المالية للسنة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مكانة البرلمان في مرحلة إعداد مشروع قانون المالية للسنة

خلال العقدين الأخيرين من القرن الماضي، تبلورت المبادئ والأسس التي تقوم عليها الحكامة المالية، والتي صاغها بالأساس كل من صندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، ومن بين أهم هذه الأسس تقوية السلطة المالية للبرلمان، والحد من قيود العقلنة التي تعرقل ممارسته لاختصاصاته التشريعية والرقابية¹⁰³.

102 Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN et Jean Pierre LASSALE, op.cit, P : 365

103 Mohamed HAKAT, Finances Publiques et fragilité : de la réforme de l'Etat par le budget et l'évaluation des politiques publiques, op.cit, P : 261



وقد عملت مجموعة من الأنظمة السياسية على إعادة الاعتبار لهذه المؤسسة في المجال المالي من خلال إشراكها في مرحلة إعداد وتحضير مشروع قانون المالية للسنة، وهو الإجراء الذي تم التنصيص عليه في القانون التنظيمي المتعلق بقانون المالية 130.13.

فإلى أي حد تتوفر المؤسسة البرلمانية على تصور منسجم ومتكامل للسياسات العمومية، والقدرة على تحديد الأولويات التنموية التي يجب أن تتكبد الحكومة على تحقيقها خلال إعداد مشروع قانون المالية للسنة؟ (الفرع الأول)، وما هي الوسائل التي تم استحداثها لإشراك البرلمان في مرحلة إعداد مشروع قانون المالية للسنة؟ (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التأثير البرلماني في تحديد توجهات السياسات العمومية

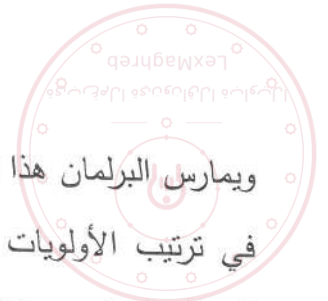
تطرح المساهمة البرلمانية في مناقشة توجهات السياسات العمومية أثناء عرض مشروع قانون المالية أسئلة عديدة متعلقة أساسا بمستوى التأثير الذي يمارسه ممثلو الشعب في تحديد التوجهات التي يقوم عليها المشروع (الفقرة الأولى)، وتساهم في هذه الوضعية العديد من العوامل ذات الطبيعة المختلفة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مستوى التأثير البرلماني في مناقشة توجهات مشروع قانون المالية

تقوم البرلمانات على مبدأ التمثيلية، فأعضاء هذه المؤسسة المحورية في أي نظام ديمقراطي يستمدون شرعيتهم من انتخابهم من طرف الشعب، وذلك من أجل التعبير عن إرادتهم من خلال أعمالهم للصلاحيات الموكولة إليهم بمقتضى الدستور، وضمان استمرار التواصل بين الشعب ومؤسسات اتخاذ القرار¹⁰⁴.

وفي هذا الإطار يندرج مطلب تقوية صلاحيات المؤسسة البرلمانية، خاصة تلك المتعلقة بإعداد السياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية للدولة، والمشاركة في مناقشة التوجهات التي تقوم عليها.

104 Marcel PRELOT, Sociologie Politique, Précis Dalloz, Imprimerie F. Boisseau, Toulouse, France, 1973, P : 325.



ويمارس البرلمان هذا الدور أساسا في مرحلة إعداد مشروع قانون المالية للسنة، وهي مرحلة حاسمة في ترتيب الأولويات التي يجب أن يتم التركيز على تنزيلها في السنة المالية المقبلة، غير أن السؤال المطروح يتمثل في مدى توفر البرلمان كمؤسسة على تأثير قوي في تحديد توجهات السياسات العمومية أثناء صياغة مضامين مشاريع قوانين المالية للسنة؟

إن الحديث عن تأثير المؤسسة البرلمانية في تحديد التوجهات التي يقوم عليها مشروع قانون المالية للسنة خلال مرحلة الإعداد لا ترقى إلى مستوى كبير من الأهمية، ويرجع ذلك بالأساس إلى طبيعة هذه المؤسسة وخصائصها التي تجعل من امتلاكها لتصور منسجم ومتكامل للأولويات الاقتصادية والاجتماعية التي يجب تبنيها في مشروع قانون المالية للسنة أمرا في غاية الصعوبة.

فالمؤسسة البرلمانية حتى وإن كانت تصنف ضمن الفاعلين الأساسيين في عملية صناعة السياسات العمومية، خاصة من خلال ممارستها لسلطة تشريع القوانين، والمصادقة على مشاريع قوانين المالية، إلا أن التوجهات العامة لهذه السياسات يتم تحديدها في غالب الأمر خارج هذه المؤسسة، وفق التصورات والأولويات التي التزم بتنزيلها الجهاز التنفيذي في برنامجه الحكومي.

على مستوى الوثيقة الدستورية، والقانون التنظيمي لمجلس النواب¹⁰⁵، والقانون التنظيمي لمجلس المستشارين¹⁰⁶، والأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان¹⁰⁷، وإن كانت تشير إلى محورية المؤسسة البرلمانية في المساهمة في الاستجابة للحاجيات العامة، فإن سلطة هذه المؤسسة في مجال السياسات العمومية غالبا ما تكون مقترنة بعملية التقييم¹⁰⁸.

105 ظهير شريف رقم 1.11.165 صادر في 16 ذي القعدة 1432 (14 أكتوبر 2011) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 27.11

المتعلق بمجلس النواب، الجريدة الرسمية عدد 5987، 19 ذي القعدة 1432 (17 أكتوبر 2011).

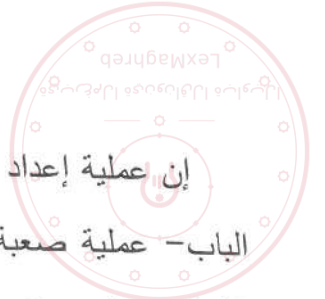
106 ظهير شريف رقم 1.11.172 صادر في 24 من ذي الحجة 1432 (21 نوفمبر 2011) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم

28.11 المتعلق بمجلس المستشارين الجريدة الرسمية عدد مكرر 5997، 25 ذو الحجة 1432 (22 نونبر 2011).

107 النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017، والنظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014 كما تم تعديله سنة 2015.

108 ينص الفصل 70 من الدستور المغربي لسنة 2011 على أنه: "يمارس البرلمان السلطة التشريعية. يصوت البرلمان على

القوانين، ويراقب عمل الحكومة، ويقيم السياسات العمومية..."



إن عملية إعداد وصياغة السياسات العمومية - كما تم التطرق لذلك في الفصل الأول من هذا الباب - عملية صعبة ومعقدة، وتتطلب إمكانيات تقنية وبشرية كبيرة، كما تحتاج هذه العملية إلى إقامة تنسيق محكم بين مختلف السياسات العمومية بغية تحقيق أهدافها بعيدا عن التعارض والتناقض بينها، وهذا ما يتطلب إنجاز دراسات وإحصائيات وعقد مناظرات في المجالات المعنية، وهي مهام تتلاءم أكثر مع طبيعة عمل السلطة التنفيذية مقارنة بباقي السلطات الأخرى.

فمرحلة إعداد وتحضير مشروع قانون المالية للسنة ما هي إلا مناسبة لتوفير الوسائل اللازمة لتنزيل السياسات العمومية التي تمت صياغتها مسبقا، ولذلك لا يمكن تصور إدخال تعديلات عميقة على هذه السياسات في هذه المرحلة، لأن ذلك من شأنه أن يحدث خلا على مستوى بنائها العام.

الفقرة الثانية: عوامل محدودية التأثير البرلماني

تساهم العديد من العوامل في جعل المؤسسة البرلمانية لا تمارس تأثيرا عميقا في تحديد توجهات السياسات العمومية أثناء عرض مشروع قانون مالية السنة، وتفتقد لتصوير منسجم بخصوص الحلول البديلة الممكنة للمشاكل العامة المطروحة، وتتمثل أهم هذه العوامل فيما يلي:

• البرلمان كمؤسسة ذات توجهات سياسية متشعبة:

تتشكل المؤسسة البرلمانية من توجهات سياسية مختلفة، وكل توجه من هذه التوجهات يبني نظرتة للسياسات العمومية بالارتكاز على الإيديولوجية التي تؤطر الحزب السياسي الذي ينتمي إليه.

فأعضاء البرلمان المنتمين إلى حزب سياسي معين يتكتلون في فرق أو مجموعات برلمانية، تضم الأعضاء المنتمين لحزبهم، كما يمكن أن تتحالف عدة أحزاب سياسية ذات المرجعيات السياسية والفكرية المشتركة، وذلك بغية توحيد المواقف إزاء قضايا الشأن العام، حيث أن تفاعلهم مع مختلف هذه القضايا داخل البرلمان يجب أن يكون منسجما مع توجهات الحزب وتموقعه السياسي داخل البرلمان، إما مع الأغلبية البرلمانية المساندة للحكومة أو مع المعارضة، فالعلاقات التي تربط مختلف الفرقاء السياسيين داخل هذه المؤسسة غالبا ما تكون مطبوعة بالصراع والتدافع



السياسيين، وهو ما يستحيل معه تكوين تصور موحد للأولويات التي يجب أن يتم تضمينها في مشروع قانون المالية للسنة.

• طغيان الهاجس الانتخابي على السلوك البرلماني:

يطغى العامل الانتخابي بشكل كبير على خطاب ممثلي الشعب داخل المؤسسة البرلمانية، فهم يركزون في خطابهم في غالب الأحيان على المشاكل التي تعاني منها دوائرهم الانتخابية، ويترفعون عليها بشكل مستقل، دون أن يكون التطرق لهذه المشاكل في بعدها الوطني، ووضعها في السياق الذي تدبر فيه الحكومة السياسات العمومية في القطاع المعني.

فالعامل الأساسي الذي يحرك أعضاء البرلمان في تناولهم لقضايا الشأن العام غالبا ما يكون سياسيا بحتا، وهو البحث عن مكاسب لدوائرهم الانتخابية قصد استثمارها في الاستحقاقات الانتخابية المقبلة.

هذه الجوانب التي تعبر عن صعوبة الحديث عن تأثير عميق في توجيه مسار السياسات العمومية بفعل غياب تصور برلماني منسجم ومتكامل من شأنه أن يشكل منطلقا لطرح حلول بديلة للمشاكل العمومية، تظهر بشكل جلي خلال عرض مشروع قانون المالية على البرلمان الذي يتضمن توجهات السياسة الحكومية خلال السنة المقبلة، حيث نجد البرلمان محصورا في مناقشة الخطوط الكبرى التي تؤطر مضمون المشروع الذي أعدته الحكومة فقط دون تقديم بدائل متكاملة ومتناسقة خاصة من قبل مكونات المعارضة البرلمانية¹⁰⁹.

من هذا المنطلق يمكن القول أن التفصيل في توجهات السياسات العمومية ومناقشة جزئياتها يحتاج إلى خطاب مؤسس ومضبوط، ذلك أن الاستماع إلى أعضاء البرلمان من طرف صانعي السياسات العمومية قد يقابل بالرفض بدعوى أن خطابهم سياسي وغير تقني، وربما لا عقلاني أو

109 على العكس من التجربة المغربية، فالبرلمان في النظام السياسي البريطاني يتوفر على كافة المقومات التي تجعله يناقش السياسات العمومية التي تطرحها الحكومة بشكل معمق، ويرجع السبب في ذلك إلى وجود حزبين كبيرين يتناوبان على ممارسة السلطة، وهما حزب العمال وحزب المحافظين، فكل واحد من هذين الحزبين يتوفر على تصوره الخاص للسياسات العمومية في كافة المجالات، ويسهر من خلال أجهزته الخاصة على تتبع كل التفاصيل المتعلقة بتدبير الشأن العام.

غير واقعي من منطلق وجود لغة خاصة بالسياسات العمومية تبعا لكل قطاع، ففي حالة قانون المالية إذا لم يتحدث ممثلو الأمة نفس اللغة المتخصصة المتعلقة بالمالية العامة فإن فرص الاستماع إليهم من قبل خبراء وزارة المالية تبقى محدودة، فالمشكل هنا يتعلق بالاعتراف بالآخر كمحاور جدي متمتع بحق الكلام العمومي¹¹⁰.

الجانب الآخر من النقاش الذي يثار حول مستويات تعاطي السلطة التشريعية مع توجهات مشروع قانون المالية للسنة، يتمثل في طبيعة هذه الوثيقة المالية نفسها، هل الأمر يتعلق بقانون على نفس الدرجة من الأهمية إذا ما قورن بباقي القوانين التي يتم عرضها على البرلمان؟ أم أن قانون المالية للسنة له خصوصيته وتميزه؟ فإذا كان مسار قانون المالية للسنة يتبع تقريبا نفس المساطر التي تمر منها باقي القوانين على المستوى الشكلي، فإن هناك اختلاف على مستوى المضامين، حيث يذهب الفقه والقضاء الإداريين إلى أن قانون المالية للسنة ليست مصدر حقوق والتزامات بالنسبة للأشخاص، وإنما هي "إجراءات ذات بعد تدبيري" حسب الأستاذ " أليكس ALLIX"¹¹¹، وهذه الخصوصية من شأنها أن تشكل انطبعا لدى المؤسسة البرلمانية مفاده أن هذا الاختصاص لا يمكن أن تتقنه إلا السلطة التنفيذية.

وفي ظل ما سلف ذكره، فإن أقصى ما يمكن أن يقوم به البرلمان في مرحلة إعداد مشروع قانون المالية للسنة هو تذكير الحكومة بالتزاماتها السياسية في برنامجها الحكومي، وأن تعمل على ترجمتها إلى إجراءات عملية أثناء صياغتها لمشروع قانون المالية للسنة.

الفرع الثاني: التواصل البرلماني-الحكومي أثناء إعداد مشروع قانون المالية للسنة

على الرغم من كون السلطة التنفيذية هي المتحكمة في مسار القرار المالي بصفة عامة، ومن ذلك إعداد وتحضير مشاريع قوانين المالية، فإن ذلك لم يمنع من التخفيف من حدة هذا التحكم

110 نذير المومني، دور البرلمان في إعداد، مراقبة وتقييم السياسات العمومية، ورقة مقدمة للمركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، ص: 4.

111 عبد القادر تيعلاتي، مرجع سابق، ص: 48.



والانفتاح على المؤسسة البرلمانية (الفقرة الأولى)، وهو ما من شأنه أن ينعكس بشكل إيجابي على تأهيل مكانة البرلمان في المساهمة في مناقشة توجهات مشروع قانون المالية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: انفتاح الحكومة على البرلمان أثناء إعداد مشروع قانون مالية السنة

مع الإعلان عن القيام بإجراء تعديل دستوري سنة 2011، ظهر نقاش واسع حول تأهيل أدوار المؤسسة البرلمانية في ميادين التشريع والمراقبة وكذا تقييم السياسات العمومية، حيث ركزت مختلف الأحزاب السياسية في مذكراتها التي تضمنت مقترحاتها بخصوص المراجعة الدستورية على ضرورة رد الاعتبار للمؤسسة البرلمانية، وجعلها قادرة على مواكبة التدبير العمومي، وذلك من خلال العمل على التخفيف من حدة قيود العقلنة البرلمانية التي ظلت تحكم العمل النيابي المغربي على مدى عقود من الزمن.

وفي الجانب المتعلق بقانون المالية، أعقبت عملية إقرار دستور 2011 مراجعة القانون التنظيمي لقانون المالية 7.98، وإصدار القانون التنظيمي الجديد لقانون المالية رقم 130.13، ومن بين المرتكزات التي يقوم عليها هذا القانون التنظيمي نجد تمكين البرلمان من معطيات دقيقة وذات جودة منذ المراحل الأولى لإعداد مشروع قانون المالية للسنة، وإدماج المراحل الضرورية لإعداد إطار البرمجة المتعددة السنوات ضمن الجدول الزمني لإعداد مشروع قانون المالية للسنة وكذا دراسته والمصادقة عليه من طرف البرلمان، وإشراك البرلمان قبل متم يوليو في المشاورات حول التوجهات الكبرى والإطار العام الذي يتم فيه إعداد مشروع قانون المالية¹¹².

وقد تمت ترجمة هذه التصورات في متن المادة 47 من القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 والتي تنص على أنه يعرض الوزير المكلف بالمالية على اللجنتين المكلفتين بالمالية بالبرلمان قبل 31 يوليو، الإطار العام لإعداد مشروع قانون المالية للسنة، ويكون هذا العرض موضوع مناقشة دون أن يتبعها تصويت ويتضمن أساسا:

- تطور الوضعية الاقتصادية والاجتماعية،



- تقدم تنفيذ قانون المالية للسنة الجارية إلى حدود 30 يونيو من نفس السنة،
- المعطيات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية والمالية،
- البرمجة الميزانية الإجمالية لثلاث سنوات.

ومن خلال التنصيص على هذا الإجراء، تكون قد انضافت مرحلة جديدة إلى مسلسل إعداد مشروع قانون المالية للسنة تؤسس للحوار المالي والتدبري بصفة عامة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، غير أن إجراءات تنزيل إشراك البرلمان في مرحلة إعداد مشروع قانون المالية للسنة يطرح مجموعة من الملاحظات الإجرائية والموضوعية.

على المستوى الإجرائي يقدم وزير المالية عرضه أمام اللجنتين المكلفتين بالمالية مجتمعتين، وليس في جلسة عامة يتاح فيها الحضور لجميع أعضاء البرلمان، ويمنح فيها الحق لجميع ممثلي الشعب بالتدخل وإبداء الملاحظات حول النقاط المعروضة، ثم إن أعمال اللجان البرلمانية الدائمة تكون اجتماعاتها سرية إلا في حالات استثنائية¹¹³، كما أن باقي اللجان القطاعية غير معنية بهذا الإجراءات رغم أنها ستتكلف بدراسة مشاريع الميزانيات الفرعية للوزارات والقطاعات التي ترتبط باختصاصاتها.

أما على المستوى الموضوعي، فملاحظة مضمون النقاط الأربع المحددة حصرا في المادة 47 من القانون التنظيمي لقانون المالية يصعب الإحاطة بها كلها نظرا لتشعبها وارتباطها بمواضيع يحتاج ضبطها إلى تقديم تفاصيل وأرقام دقيقة، وليس إلى تقديم الخطوط العريضة فقط، مما سيضعف من حجم التفاعل البرلماني مع عرض وزير المالية في مرحلة المناقشة التي تلي العرض.

الفقرة الثانية: أثر الانفتاح الحكومي على البرلمان أثناء إعداد مشروع قانون مالية السنة

يُستشف من طبيعة الإجراءات المتخذة لانفتاح الحكومة على البرلمان في مرحلة إعداد مشروع قانون مالية السنة أنها تستهدف فقط إخبار المؤسسة البرلمانية وتزويدها بالمعلومات، وليس هناك

112 المذكرة التقديمية لمشروع القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 أمام البرلمان.

113 الفقرة الثالثة من الفصل 68 من الدستور المغربي لسنة 2011.

ما يفيد أن آراء واقتراحات أعضاء لجنتي المالية بمجلسي البرلمان ملزمة للحكومة، فهي إذن ليست عملية إشراك فعلية للبرلمان في مرحلة إعداد وتحضير مشروع قانون المالية للسنة بقدر ما يتعلق الأمر بانفتاح الحكومة على البرلمان، المغزى الأساسي منه إحاطة ممثلي الأمة علما بالتوجهات التي سيقوم عليها مشروع قانون المالية للسنة.

أما في بعض دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، فهناك تجربة مختلفة نوعا ما، حيث تعد الحكومة تقريرا عن مشروع قانون المالية للسنة، يتضمن كل التفاصيل الدقيقة حول التوجهات المالية والاقتصادية والاجتماعية وكافة التوقعات الماكرو-اقتصادية للمشروع، ويكون متاحا للعموم، كما يخضع لمناقشة وتصويت البرلمان¹¹⁴.

بيد أن ما أسلف من ملاحظات لا يُنقص من أهمية فتح الحوار والتواصل مع المؤسسة البرلمانية في مرحلة مبكرة حول عملية إعداد وتحضير مشروع قانون المالية للسنة، فالتجارب السابقة كانت تهمش المؤسسة البرلمانية بشكل كلي في مرحلة إعداد مشروع قانون المالية للسنة.

غير أن السؤال الأكثر أهمية هو مدى تأثير هذا الإجراء فعلا على مساهمة البرلمان كمؤسسة تمثيلية في تقديم آرائها وملاحظاتها في شأن مشروع قانون المالية للسنة، ونقد توجهات الحكومة بخصوص السياسات العمومية التي تستهدف تنزيلها من خلال هذا المشروع؟

إن أهم نتيجة لهذا المستجد تتمثل في تمكين البرلمان من استثمار المعلومات المقدمة إليه في مرحلة إعداد مشروع قانون المالية للسنة من قبل وزير المالية في مرحلة المناقشة الفعلية بعد إيداع المشروع في البرلمان، ففي التجارب السابقة لم يكن يطلع البرلمان على مضمون مشروع قانون المالية للسنة إلا في مراحل متأخرة، خاصة فرق المعارضة البرلمانية، وهو ما يفوت عليها استيعاب جميع توجهات المشروع، والتأكد من مدى وفاء الحكومة بالتزاماتها في البرنامج الحكومي.

114 عصام القرني، السلطة المالية للبرلمان بين الثابت والمتغير على ضوء القانون التنظيمي رقم 130.13، مجلة دفاتر الحكامة، العدد الثاني، 2015، مطبعة بنزاسن، سلا، ص: 55.



المطلب الثاني: مساهمة البرلمان في مناقشة مضامين مشاريع قوانين مالية السنة

تكتسي عملية الإشراك الفعلي لممثلي الشعب في مناقشة توجهات مشروع قانون المالية للسنة، وتقديم آرائهم وتعديلاتهم بشأن ما تضمنه من مقتضيات وإجراءات أهمية كبرى، وغاية تعمل على تحقيقها مختلف الدول التي تهدف إلى إضفاء شفافية أكبر على مآليتها العمومية وتدبيرها للشأن العام¹¹⁵، وهو ما عمل المغرب على التأسيس له من خلال الإصلاحات الدستورية لسنة 2011، وما أعقبها بعد ذلك من مراجعة للقانون التنظيمي لقانون المالية.

ولتفعيل هذه الأدوار تم التنصيص على تمكين البرلمان من المعلومة من خلال إرفاق مشروع قانون المالية بمجموعة من التقارير والمذكرات (الفرع الأول)، كما أدت عملية إعادة توزيع الاختصاصات على كل مجلس من مجلسي البرلمان في دستور 2011 إلى تمكين كل واحد من هذين المجلسين من الانقلاب على القضايا التي ترتبط به أكثر وهو ما يمكن أن ينعكس إيجاباً على جودة مناقشة مشاريع قوانين المالية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أهمية الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية للسنة في تجويد المناقشة

تقوم الحكومة بإرفاق مشروع قانون المالية بمجموعة من التقارير والمذكرات (الفقرة الأولى)، ويعمل البرلمان على استثمار كل هذه الوثائق من أجل الإحاطة بالأهداف التي يروم تحقيقها قانون المالية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: طبيعة الوثائق المرفقة بمشروع قانون مالية السنة

تعكس الأرقام الواردة في مشروع قانون المالية للسنة السياسات الحكومية المتبعة في مختلف المجالات، بيد أن فك رموز هذه الأرقام، والكشف عن غاياتها ومراميها يكون بحاجة إلى تقديم الحكومة لوثائق شارحة ومفصلة لمختلف العناصر الواردة في مشروع قانون المالية للسنة.

¹¹⁵ Frank Mordacq, La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'Etat, Librairie Générale de Droit et de jurisprudence, Paris, 2006, P : 7.



وتقوم وزارة المالية عبر مديرية الميزانية والأقسام والمصالح التابعة لها بإعداد مجموعة من التقارير التي تستهدف شرح المقتضيات التي يتضمنها مشروع قانون المالية للسنة، وتوفير كافة المعلومات لممثلي الأمة من أجل تمكينهم من القيام بقراءة شاملة وواقعية للمشروع¹¹⁶.

وكان ينص القانون التنظيمي لقانون المالية السابق 7.98 على أنه " يُشفع المشروع بتقرير تُعرض فيه الخطوط العريضة للتوازن الاقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها والآفاق المستقبلية والتغييرات التي أدخلت على المداخل والنفقات وتلحق بالتقرير المذكور وثائق تتعلق بنفقات الميزانية العامة وعمليات الحسابات الخصوصية للخرينة وبمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة وبالمؤسسات العمومية"¹¹⁷.

بيد أن ذلك لم يكن كافيا لتأهيل الأدوار البرلمانية في مجال المناقشة البرلمانية لقانون المالية للسنة، ومعرفة الأهداف التي ترسمها الحكومة بشكل دقيق للسياسة المالية التي تبنتها، حيث لم تكن تستوعب الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية للسنة كل الجوانب التي تشملها قوانين المالية.

ومع إقرار دستور 2011 تم التنصيص على إرفاق مشروع قانون المالية بمجموعة من الوثائق والمعطيات تم تحديدها لاحقا في القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13، حيث جاء في الفصل 75 أنه "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"¹¹⁸.

ومع مراجعة الدستور المالي، وفي ظل التوجه الجديد الذي يهدف إلى تعزيز الحضور البرلماني في مختلف المراحل التي يمر منها مشروع قانون المالية للسنة، كان لابد من التنصيص

116 محمد الغواطي، المسطرة التشريعية لمشروع قانون مالية السنة في ظل دستور 2011: دراسة قانونية وتحليلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، الموسم الجامعي 2016-2017، ص: 104

117 الفقرة الثانية من المادة 33 من القانون التنظيمي لقانون المالية 7.98.



على تمكين البرلمان من مجموعة من التقارير والمذكرات أثناء عرض مشروع قانون المالية للسنة بهدف تبسيط التوجهات والأهداف التي يقوم عليها هذا المشروع.

وقد نصت المادة 48 من القانون التنظيمي لقانون المالية على مجموعة من الوثائق التي يتوجب إرفاقها بمشروع قانون المالية، وهي كما يلي¹¹⁹:

❖ مذكرة تقديم لمشروع قانون المالية والتي تتضمن معطيات حول استثمارات الميزانية العامة وحول الآثار المالية والاقتصادية للمقتضيات الضريبية والجمركية المقترحة،

❖ التقرير الاقتصادي والمالي،

❖ تقرير حول المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية،

❖ تقرير حول مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة،

❖ تقرير حول الحسابات الخصوصية للخرينة،

❖ تقرير حول النفقات الجبائية،

❖ تقرير حول الدين العمومي،

❖ تقرير حول الميزانية القائمة على النتائج من منظور النوع،

❖ تقرير حول الموارد البشرية،

❖ تقرير حول المقاصة،

❖ مذكرة حول النفقات المتعلقة بالتكاليف المشتركة،

❖ تقرير حول العقار العمومي المعبأ للاستثمار،

❖ مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار،

كما يمكن أن يُرفق مشروع قانون المالية للسنة بتقرير حول الحسابات المجمعة للقطاع

العمومي.

118 الفقرة الأولى من الفصل 75 من الدستور المغربي لسنة 2011.

119 الفقرة الثانية من المادة 48 من القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13.



الفقرة الثانية: مدى استثمار البرلمان للمعطيات المتضمنة في المرفقات

تكتسي الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية أهمية كبيرة في توضيح أبعاد السياسات العمومية في مختلف المجالات، كما تمكن من الإشراك الفعلي لأعضاء البرلمان في دراسة مشروع قانون المالية للسنة.

والملاحظ أن الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية تعمل على تسهيل قراءة الأرقام الواردة في المشروع من خلال ترجمتها إلى جداول ومبيانات توضيحية، كما تقدم الوثائق المرفقة إحصائيات توضح تطور بعض الأرقام، كما هو الشأن بالنسبة لتطور كتلة الأجور، وتطور الاعتمادات المخصصة للاستثمار، وتطور عدد مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، والحسابات الخصوصية للخزينة.

وتوضح الشروحات التي تتضمنها الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية الأسباب التي دعت إلى اتخاذ بعض القرارات، والتطورات الحاصلة في نفقات بعض القطاعات، وتعمل على إدراج مقارنات مع السنوات المالية الفارطة، وهو ما يسهل على أعضاء المؤسسة البرلمانية من الاطلاع المفصل على حيثيات اتخاذ القرار المالي، وكذا إغناء النقاش البرلماني حول ما تضمنه مشروع قانون مالية السنة من إجراءات¹²⁰.

غير أن كل هذه المزايا التي تتيحها مرفقات مشروع قانون المالية للسنة لا تعفي من وجود مجموعة من الإكراهات تحد من استغلال هذه المعلومات بالشكل الذي ينبغي.

فمن جهة، نجد المدة المخصصة للبرلمان للاطلاع على 14 وثيقة مرفقة بمشروع قانون المالية للسنة غير كافية، هذا إذا احترمت الحكومة الآجال القانونية لإيداع المشروع في مجلس النواب¹²¹، ومن ثم فالزمن البرلماني المخصص لدراسة ومناقشة والتصويت على مشروع قانون المالية للسنة

120 محمد حيمود، الإصلاح الميزانياتي بالمغرب: دراسة على ضوء القانون التنظيمي للمالية - 2015، الطبعة الأولى، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2017، ص: 56.

121 عبد النبي أضرير، صدقية الميزانية على ضوء القانون التنظيمي للمالية الجديد، مجلة الحكامة، العدد الثاني، دجنبر 2015، ص: 99.



يشكل بدوره عاملاً من عوامل الضعف الرئيسية التي تساهم في عدم التعمق في مناقشة جميع مجاور المشروع من قبل أعضاء البرلمان.

ومن جهة ثانية، فملاحظة التقارير التي تعدها السلطة التنفيذية غالباً ما تستعمل أسلوباً معقداً، ولا تعمل على تبسيط بعض المعطيات المرقمة الواردة في مشروع قانون المالية للسنة بالشكل الذي يجعل فهمها متاحاً لأعضاء البرلمان الذين لا يتوفر أغلبهم على ثقافة مالية عالية.

وعليه، فلا بد من مضاعفة الجهود من أجل استثمار هذه الوثائق بشكل إيجابي من أجل تمكين المؤسسة البرلمانية من المساهمة الفاعلة في مناقشة مشروع قانون المالية للسنة، خاصة عبر مواكبة هذه المستجدات من طرف الفرق البرلمانية بإجراءات عملية، كما أن هذه الأخيرة أضحت من اللازم توفرها على خبراء وكفاءات كافية في مختلف الميادين تمكنها من التفصيل في مرفقات مشروع قانون المالية للسنة، وتقديم المعلومة للنواب والمستشارين لتفعيل أدوارهم في مناقشة هذا المشروع.

الفرع الثاني: أهمية التداول البرلماني المزدوج في توجهات مشروع قانون المالية للسنة

تساهم الثنائية البرلمانية بشكل إيجابي في التداول في مضامين مشروع قانون المالية للسنة (الفقرة الأولى)، الأمر الذي من شأنه أن يساهم في تحسين جودة القوانين المالية المصوت عليه (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: أثر الثنائية البرلمانية على مناقشة مضامين مشروع قانون المالية للسنة

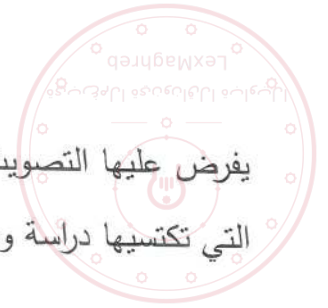
بالعودة إلى نظام الثنائية البرلمانية الذي كان قائماً في ظل دستور 1996، نجد أنه لم يكن هناك تمييز واضح في طبيعة التمثيلية التي يقوم عليها كل مجلس من مجلسي البرلمان، وهو ما جعل العمل الذي يقومون به يتشابه ويتكرر أثناء ممارستهما للمهام التشريعية والرقابية، غير أن دستور 2011 عمل على تعديل هذه الوضعية، وأقام نوعاً من التمييز بين مجلس النواب ومجلس

المستشارين، الشيء الذي ساهم في تبلور نوع من التخصص داخل البرلمان في التعاطي مع قضايا الشأن العام.

ومن هذا المنطلق، أصبح النمط الثنائي الذي يقوم عليه البرلمان المغربي قادرا على المساهمة في مناقشة قوانين المالية بشكل أكثر تعمقا، حيث أصبح مجلس النواب يعمل أساسا حينما يُعرض عليه مشروع قانون المالية للسنة على التأكد من مدى وفاء الحكومة بالتزاماتها في البرنامج الحكومي، وهي مهمة أصبحت من الناحية السياسية موكولة إلى هذا المجلس بالنظر إلى أن الحكومة قد انبثقت منه ومنح لها الثقة قبل مباشرتها لمهامها.

وتحظى دراسة ومناقشة قوانين مالية السنة داخل مجلس النواب بأهمية كبيرة، حيث يتم التداول والتفصيل في مختلف التوجهات التي يقوم عليها المشروع، ويتحاور مجلس النواب-خاصة فرق المعارضة البرلمانية- مع الحكومة حول المبررات التي تستند إليها الحكومة في قراراتها المالية، والأهداف التي تطمح إلى بلوغها، وآثار ذلك على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للمواطن، ولذلك، فغالبا ما يتم التركيز على مساءلة الحكومة عن قراراتها الجبائية وتأثيرها على القدرة الشرائية للمواطن وعلى تنافسية المقاولات المغربية، وكذلك، نقد الحكومة في توجهاتها الانفاقية، وتتم الدعوة إلى تخصيص المزيد من الاعتمادات للقطاعات الاجتماعية كالصحة والتعليم وخلق مناصب الشغل، وهذا النمط من التحاور أصبح يتكرر في كل مناسبة يُعرض فيها مشروع قانون للمالية على مجلس النواب.

غير أنه بفعل توفر الحكومة على أغلبية داخل هذا المجلس، أصبحت المناقشات غير مجدية في غالب الأحيان، حيث ينساق هذا المجلس وراء ضغوطات الحكومة، والخضوع لرغباتها للإسراع بإخراج النص إلى حيز الوجود دون التعمق في تفاصيله، خاصة تلك التي من شأنها أن تجر الانتقادات على الحكومة، فالأغلبية الحكومية في مجلس النواب تنتصر في غالب الأحيان لتوجهات السياسة الحكومية التي يتضمنها مشروع قانون المالية للسنة، حتى وإن كانت هذه السياسات لا تحظى بقبول الأغلبية البرلمانية بهذا المجلس، فالولاء والدعم السياسيين الواجب تقديمهما للحكومة،



يفرض عليها التصويت لصالح المشروع المعروض على المجلس، ومن هذا المنطلق تتجلى الأهمية التي تكتسبها دراسة ومناقشة قوانين المالية في مجلس المستشارين.

وقد أصبحت وضعية مجلس المستشارين داخل البرلمان أكثر وضوحا، وذلك بعدما عمل المشرع الدستوري على إعادة توزيع الاختصاصات والأدوار بينه وبين مجلس النواب أثناء صياغة دستور 2011، وهو ما أعطى للثنائية البرلمانية في المغرب معنى آخر غير الذي كان قائما في ظل دستور 1996.

ولذلك، أصبحت لمجلس المستشارين الأولوية في القضايا ذات الطابع الاجتماعي، والشؤون المتعلقة بالجماعات الترابية وبالتنمية الجهوية¹²²، الأمر الذي سيجعل من مجلس المستشارين - بالنظر إلى طبيعة تشكله - فضاء مهما للتفصيل في السياسات العمومية المعتمدة في هذه الجوانب أثناء مناقشة مشروع قانون المالية للسنة، وتقديم آرائه ومقترحاته بهذا الخصوص.

وإذا كان مجلس المستشارين لم يعد يتوفر على اختصاصات تشريعية تؤهله للحسم في مصير مشروع قانون المالية للسنة، فإن ذلك لا ينفي أهمية هذا المجلس في إثراء المناقشات التي تتم بخصوص مختلف المقتضيات التي يتضمنها المشروع، حيث سيساهم أساسا في إثارة النقاش في مجال السياسات العمومية المرتبطة بالمجالات التي يحظى فيها بالأولوية، وينبه الحكومة أثناء مناقشة مشروع قانون المالية للسنة إلى الهفوات التي قد ترد في ثنايا المشروع، خاصة فيما يتعلق بملاءة السياسات العمومية الوطنية مع السياسات العمومية الترابية، والتنسيق فيما بينها، وكذلك التنبيه إلى المطالب والحاجيات التي تفتقر إليها الجهات والضغط على الحكومة من أجل العمل على تعبئة الوسائل الكافية لسد هذه الحاجيات.

الفقرة الثانية: مساهمة التداول البرلماني المزدوج في تجويد قوانين المالية

لم يعد تقييم عمل المؤسسة البرلمانية في الجانب التشريعي يتم من زاوية كم النصوص التي تنتجها، وإنما يكون ذلك بحسب معيار جودة هذه النصوص، وتتمثل أساسا هذه الجودة في تناسق



مضامين النص القانوني وإحاطتها بمختلف الجوانب التي يستهدف النص تنظيمها، فالعملية التشريعية عموماً تقتضي إصدار نصوص قابلة للتطبيق، ولا تعترىها نواقص سواء على مستوى الشكل أو على مستوى المضمون، وإذا كنا بصدد الحديث عن قوانين المالية التي تكتسي أهمية خاصة، فإن الأمر يصبح أكثر إلحاحاً.

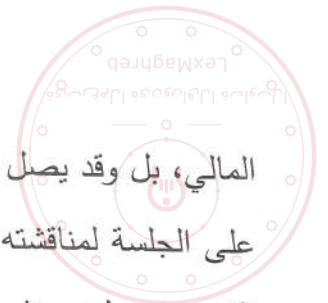
وتعتبر المناقشة والتصويت على النصوص التشريعية في غرفتين داخل البرلمان من بين التقنيات المهمة التي تساهم في تجويد قوانين المالية، حيث تخضع هذه الأخيرة للدراسة والمناقشة الكافية قبل إقرارها بشكل نهائي. من الناحية السياسية، يكون مجلس المستشارين أكثر تحراً من ضغوطات الحكومة وتوجيهاتها مقارنة بمجلس النواب أثناء مناقشة مشروع قانون المالية للسنة، وهو الأمر الذي يمكنه من دراسة المشروع من كافة الجوانب بترو وتأن، ومن هنا فإن وجود مجلسين يضمن إتمام العملية التشريعية على أكمل وجه، سواء من وجهة النظر الموضوعية أو الشكلية، حيث يتم مناقشة مشاريع قوانين المالية مناقشة عميقة ومستفيضة قبل المصادقة عليها وإصدارها لتدخل حيز التنفيذ¹²³.

أيضاً، فمن فضائل دراسة مشروع قانون المالية داخل مجلسين نجد التدقيق الشديد في مختلف التفاصيل التي يتضمنها، فحتى وإن أخطأ المجلس الأول في تقديراته أثناء دراسته ومناقشته للمشروع، أو حدث قصور أو تضارب فيه، فإن المجلس الثاني يعمل على تصحيح هذه الهفوات من خلال إدخال التعديلات على النص الذي صادق عليه المجلس الأول. وبذلك ينقذ الموقف ويقلل زميله من عثرته¹²⁴.

لذلك، فمط الثنائية البرلمانية في غالب الأحيان يشرك كلا المجلسين في المسطرة التشريعية لإقرار مشاريع قوانين المالية وهو ما يضمن دراسة النص مرتين على الأقل (مرة في كل غرفة)، وفي كل غرفة يُدرس النص في اللجان المختصة التي تتوفر على كفاءات متخصصة في المجال

122 الفصل 78 من الدستور المغربي لسنة 2011.

123 صلاح الدين فوزي، البرلمان دراسة مقارنة تحليلية بين برلمانات العالم، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص:6.



المالي، بل وقد يصل الأمر إلى تشكيل لجنة فرعية للتعلم في دراسة هذا النص، وذلك قبل عرضه على الجلسة لمناقشته من قبل باقي أعضاء المجلس الذين لهم الحق أيضا في تقديم تعديلاتهم، ثم التصويت عليه، ونفس هذه العملية تتكرر في الغرفة الثانية، وهذا ما ينتج عنه التفصيل بشكل جيد في كل التفاصيل التي يتضمنها مشروع قانون المالية للسنة، ومعرفة الأهداف التي يروم تحقيقها بشكل دقيق من قبل ممثلي الشعب.

وإذا كانت مساهمة كل مجلس من مجلسي البرلمان في دراسة ومناقشة مشروع قانون مالية السنة تحظى بأهميتها الخاصة، وتعبّر عن البنية التمثيلية التي تشكل كل مجلس، فإن إعمال الصلاحيات الدستورية المتاحة أصبحت مسألة مهمة في سبيل تجويد مناقشة مضامين مشروع قانون المالية للسنة، والرقي بمساهمة المؤسسة البرلمانية في مناقشة توجهات السياسات العمومية المعتمدة من قبل الحكومة قبل الشروع في تنفيذها.

المبحث الثاني: المساطر المتبعة لإعداد ومناقشة والتصويت على مشروع قانون

مالية للسنة

يمر مشروع قانون المالية للسنة بمجموعة من المراحل تنطلق من عملية الإعداد والتحضير التي تسهر عليها الأجهزة الحكومية المختصة، ثم بعد ذلك يتم عرض مشروع قانون المالية للسنة على البرلمان من أجل دراسته والمصادقة عليه، وعرض المشروع على المؤسسة التشريعية يعتبر مرحلة حاسمة فحينها يتم التقرير في الوجه النهائي الذي ستخرج فيه هذه الوثيقة إلى التنفيذ بعد إدخال التعديلات التي يقترحها أعضاء هذه المؤسسة والتصويت عليها، إلا أنه رغم توفر البرلمان على الآليات التي من شأنها اقتراح التعديلات، فإن ظاهرة العقلنة البرلمانية تفرغ هذه الآليات من

124 محمد أبو زيد محمد، الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، دراسة مقارنة تطبيقية على النظام الدستوري المصري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1995، ص: 17.



أي مفعول، وهو ما يزوج بالمؤسسة البرلمانية في زاوية تجعله مجبرا على التصويت على مشروع قانون المالية للسنة، والخضوع لإرادة الحكومة¹²⁵.

في هذا المبحث سنتطرق لمرحلة إعداد وتحضير مشروع قانون المالية التي تسهر عليها الحكومة (المطالب الأول)، ثم بعد ذلك للمساطر المتبعة داخل البرلمان لدراسة ومناقشة والتصويت على مشروع قانون المالية للسنة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: إعداد وتحضير مشروع قانون المالية للسنة

تعتبر عملية تحضير مشاريع قوانين المالية اختصاصا حصريا للسلطة التنفيذية وذلك على غرار أغلبية الأنظمة السياسية المقارنة، ويُفسر هذا الاحتكار بمجموعة من المبررات منها ما هو مرتبط بكفاءة العنصر البشري وما هو تقني وما هو سياسي.

في هذا المطلب سنتناول بالتفصيل الجهات التي يعهد إليها بإعداد مشروع قانون المالية للسنة (الفرع الأول)، ثم بعد ذلك سنستعرض أبعاد تحكم السلطة التنفيذية في مرحلة إعداد مشروع قانون المالية للسنة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: السلطة المكلفة بإعداد مشروع قانون المالية للسنة

توكل مهمة إعداد مشروع قانون مالية السنة إلى الحكومة (الفقرة الأولى)، وتخضع هذه العملية لمجموعة من الضوابط المسطرية التي تسهر عليها أجهزة وزارة المالية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تخصيص السلطة التنفيذية بمهمة إعداد مشروع قانون مالية السنة

تشكل مرحلة إعداد وتحضير مشروع قانون المالية للسنة لحظة في غاية الأهمية، فخلالها تعلن الحكومة عن إجراءاتها المالية والاقتصادية والاجتماعية بالنسبة للسنة المالية المقبلة، لذلك

¹²⁵ Mohamed HAKAT, Finances Publiques et fragilité : de la réforme de l'Etat par le budget et l'évaluation des politiques publiques, op cit, P :160



يرأسه الملك قبل إحالتها على البرلمان، وليس فقط توجهاتها العامة كما هو منصوص عليه حالياً في دستور 2011.

ويسهر الوزير المكلف بالمالية على كل مراحل إعداد وتحضير مشاريع قوانين المالية، حيث يقدم في مجلس الحكومة قبل 15 يوليوز من كل سنة عرضاً حول تقدم تنفيذ قانون المالية الجاري كما يقدم برمجة موارد وتكاليف الدولة لثلاث سنوات، بالإضافة إلى الخطوط العريضة لمشروع قانون المالية للسنة الموالية¹²⁸، وهذه العملية تعتبر بمثابة توجيه أولي لمختلف القطاعات الوزارية حول التوجهات التي يجب أن تُحترم أثناء إعداد وتحضير مشروع قانون المالية للسنة.

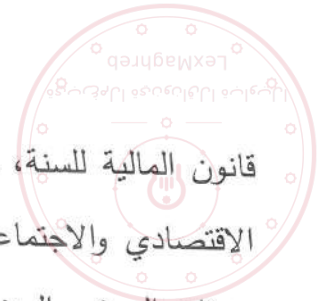
الفقرة الثانية: مسطرة إعداد مشروع قانون مالية السنة

تبدأ عملية إعداد مشروع قانون المالية للسنة بدعوة رئيس الحكومة عبر منشور، الأمرين بالصرف إلى تقديم مقترحاتهم بخصوص المداخل والنفقات المقترحة للسنة المالية الموالية، وكذا مشاريع الأحكام المراد إدراجها في مشروع قانون المالية، وتوجه هذه المقترحات إلى الوزارة المكلفة بالمالية قصد إقرار مشاريع ميزانيات القطاعات والمؤسسات طبقاً للجدول الزمني المحدد في المنشور السالف الذكر¹²⁹.

وتبعا لذلك، تعمل مختلف القطاعات الوزارية على إعداد مقترحاتها سواء على مستوى المداخل المتوقعة، أو فيما يتعلق بالنفقات، من خلال أجهزتها المكلفة بالميزانية، حيث يتم مركزة كل المعلومات من أجل صياغة مقترحات الوزارة المعنية وتقديمها إلى وزارة المالية، وعملية التقدير على مستوى القطاعات الوزارية وإن كان ظاهراً تقني بالدرجة الأولى، فإنه على مستوى الواقع غالباً ما تكون هناك مبالغة من قبل القطاعات الوزارية في المطالبة باعتمادات مالية كبيرة ما دام أن الأمر يتعلق فقط بمقترحات ستنتظر فيها وزارة المالية التي لها الحق في إقرارها في المشروع أو تخفيضها.

128 المادة الثالثة من المرسوم رقم 2.15.426 المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية.

129 المادة الرابعة من المرسوم رقم 2.15.426 المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية.



قانون المالية للسنة، خاصة المؤسسات ذات العلاقة برسم السياسات العمومية من قبيل المجلس الإقتصادي والاجتماعي والبيئي، والمندوبية السامية للتخطيط، والاتحاد العام لمقاولات المغرب، وهيئات المجتمع المدني، وغيرها من المؤسسات المتدخلة¹³⁴.

إن عملية إعداد وتحضير مشروع قانون المالية للسنة عرفت تطورا مهما في السنوات الأخيرة على مستوى الأنظمة الدستورية المقارنة، فلم تعد عملية تقنية تقدر المداخل وتحدد مجالات الإنفاق وسياسة الاستدانة فقط، وإنما أضحت محكومة بضرورة إقامة سياسة مالية مندمجة تسري على عدة سنوات، وتشمل مختلف مجالات الحياة العامة، وذلك من أجل تحقيق أهداف التنمية المنشودة.

الفرع الثاني: أبعاد تحكم السلطة التنفيذية في إعداد مشروع قانون المالية للسنة

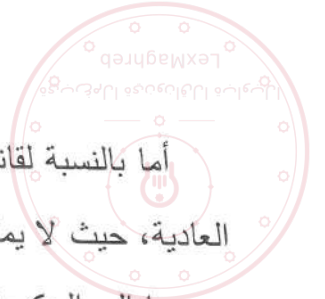
عكس باقي القوانين العادية، وعلى غرار التجارب المقارنة، خصص المشرع الدستوري الحكومة بمهمة المبادرة في تشريع قوانين المالية (الفقرة الأولى)، ويسند هذا التخصيص إلى مجموعة من المبررات (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: خصوصية المبادرة في تشريع قوانين المالية

من الأسس الثابتة التي استقرت عليها مختلف الدساتير المغربية فيما يتعلق بالمسطرة التشريعية، نجد اشتراك الحكومة والبرلمان في المبادرة التشريعية، حيث يمكن لرئيس الحكومة التقدم بمشاريع قوانين من جهة، ومن جهة أخرى لأعضاء البرلمان حق التقدم بمقترحات قوانين¹³⁵، غير أن هذه المساواة القانونية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال اقتراح القوانين لا يعبر عن واقع الممارسة التشريعية بالمغرب، فأغلبية النصوص القانونية الصادرة عن البرلمان يكون أصلها مشروعا حكوميا، حتى أصبحت الحكومة تتعت بالمشرع الأصلي والبرلمان بالمشرع الاستثنائي.

¹³⁴ يوسف الزوجال، قراءة نقدية في محاور مشروع إصلاح القانون التنظيمي للمالية بالمغرب على ضوء المستجدات التشريعية، منشورات مجلة الحقوق، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، العدد 6، 2013، ص: 59.

¹³⁵ ينص الفصل 78 من الدستور المغربي لسنة 2011 على أنه " لرئيس الحكومة ولأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين...".



أما بالنسبة لقانون المالية، فالمبادرة فيه لا تخضع لنفس المنطق الذي يسري على باقي القوانين العادية، حيث لا يمكن أن يتقدم البرلمان بمقترح قانون للمالية، فالمشرع الدستوري أعهد بهذه المهمة حصريا إلى الحكومة.

وبالاطلاع على التجارب المقارنة، نجد أن أغلب الأنظمة الدستورية توكل للجهاز التنفيذي مهمة إعداد مشروع قانون المالية، ففي الولايات المتحدة الأمريكية تتاط السلطة التنفيذية بالرئيس¹³⁶، ومن خصائص النظام السياسي ذو الطابع الرئاسي في هذا البلد غياب كلي لمؤسسة الحكومة، وإنما هناك فقط كتاب مساعدين يعملون على تنفيذ توجيهات الرئيس، وفيما يتعلق بإعداد مشروع قانون المالية فإنه يعهد بها لسكرتير الدولة لدى الخزينة والذي تمنح له كافة الوسائل والإمكانات لإعداد مشاريع قوانين المالية¹³⁷.

وفي فرنسا، نجد دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة يتحدث عن مشاريع قوانين المالية (Les projets de loi de finances)¹³⁸، مما يعني أن إعدادها موكول للجاز التنفيذي، ورغم أن هذا الأخير مكون من رأسين هما رئيس الجمهورية والحكومة، فإن مشاريع قوانين المالية يتم إعدادها من قبل الحكومة وبالضبط وزارة المالية، ثم يُعرض المشروع على المجلس الوزاري الذي يرأسه رئيس الجمهورية.

نفس الشيء بالنسبة لبريطانيا التي تعتبر نموذج الأنظمة البرلمانية المترسخ بفعل دستور عرفي، فمهمة إعداد مشروع قانون المالية للسنة موكولة إلى وزير المالية، ويتمتع هذا الأخير بسلطات مهمة في المجال المالي بصفة عامة، حيث له إمكانية تغيير المقترحات المالية لزملائه في

136 الفقرة الأولى من المادة الثانية، الفرع التنفيذي، دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1779

137 أحمد قاسمي، قانون المالية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بجامعة محمد الأول بوجدة، 2001-2002، ص: 12.

138 الفقرة الثانية من الفصل 39 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.



الحكومة دون مشاورتهم، وعند عرض المشروع على الحكومة غالبا ما تكون التعديلات التي تُدخل على المشروع طفيفة¹³⁹.

الفقرة الثانية: مبررات تحكم السلطة التنفيذية في إعداد مشروع قانون المالية

من خلال التمعن في الجهات التي يعهد إليها بمهمة إعداد وتحضير مشروع قانون مالية السنة، نجد أنها موكولة إلى الجهاز التنفيذي، وهي ظاهرة تسري في أغلبية الأنظمة السياسية على المستوى العالمي، وتقدم العديد من المبررات لتخصيص السلطة التنفيذية بهذه المهمة دون المؤسسة البرلمانية صاحبة الاختصاص الأصلي في التشريع.

• مبرر الوسائل والإمكانيات:

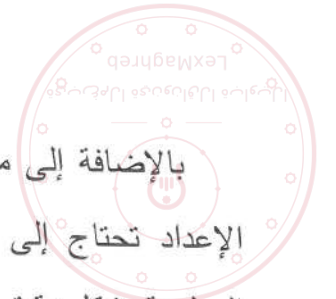
من المسلم به أن إعداد مشروع قانون مالية السنة عملية ضخمة ومعقدة ويمتزج فيها ما هو تقني بما هو سياسي،¹⁴⁰ وتحتاج إلى إمكانيات مهمة لكي يتم إنجازها على أحسن وجه، خاصة وأنها مرتبطة بجدول زمني غاية في الصرامة، ولا يقبل التأخير أو التأجيل.

من جهة أخرى، فعملية إعداد مشروع قانون المالية للسنة يستند على دراسات مستفيضة، وإحصائيات دقيقة في مختلف المجالات، وهي مسألة يصعب أن يقوم بها البرلمان بفعل افتقاده للأطر المؤهلة في هذا المجال¹⁴¹، عكس الحكومة التي تتوفر على كفاءات في المجال المالي، خاصة وزارة المالية التي تعمل على مركزية المعلومات المالية من خلال مديرية الميزانية، بالإضافة إلى توفر مختلف القطاعات الوزارية على مديريات مكلفة بالشؤون المالية والميزانية.

139 فاطمة الزهراء هيرات، دور البرلمان في صنع السياسات المالية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بجامعة محمد الخامس سويشي، سلا، الموسم الجامعي 2013-2014، ص: 171.

140 Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN et Jean Pierre LASSALE, op.cit, P : 363

141 عبد القادر تيعلاتي، مرجع سابق، ص: 58



بالإضافة إلى ما سلف، تمتاز السلطة التنفيذية بمرونة وسلاسة في التحرك، حيث أن عملية الإعداد تحتاج إلى عمليات تنسيق، وعقد اجتماعات بين مختلف المتدخلين، والحصول على المعلومة بشكل دقيق وسريع.

إذا، فالإمكانيات التي يحتاجها إعداد مشروع قانون المالية للسنة غير متاحة للمؤسسة البرلمانية، سواء الإمكانيات المادية أو البشرية، وذلك عكس السلطة التنفيذية، كما أن منح مهمة إعداد مشروع قانون المالية للسنة للبرلمان قد يعطل هذه المؤسسة عن القيام بأدوارها الأخرى في مجالات التشريع والرقابة والتقييم.

• مبرر المسؤولية والوفاء بالالتزامات الحكومية:

بعد تعيينها من قبل الملك، تعرض الحكومة أمام البرلمان البرنامج الذي تعتزم تنفيذه خلال ولايتها، ويتضمن هذا البرنامج توجهات السياسة الحكومية في مختلف المجالات، السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية والخارجية، ويعتبر هذا البرنامج الحكومي بمثابة التزام للحكومة أمام البرلمان بالعمل على تحقيقه خلال ولايتها، ولعل أهم آلية تتوفر عليها الحكومة للقيام بهذه المهمة هي قانون مالية السنة.

وإذا كان قانون مالية السنة هو البرنامج الذي تعتزم الحكومة تنفيذه خلال السنة المالية المقبلة، ويترجم توجهاتها في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وإعداد هذا البرنامج معناه تطبيق السياسة التي رسمتها في مختلف الميادين، فإنه من هذا المنطلق، يكون من اللازم إعطاء الحكومة مهمة إعداد وتحضير مشروع قانون المالية للسنة للتعبير عن توجهات برنامجها¹⁴²، وإلا فكيف يمكن محاسبتها من قبل البرلمان على نتائج تنفيذ قانون المالية للسنة مادام أنها غير مسؤولة على إعداد مشروعه.

• المبررات السياسية:

142 عبد القادر تيعلاتي، مرجع سابق، ص: 85



من منطلق أن قانون المالية باعتباره عملا سياسيا بالدرجة الأولى حسب الفقيه كاستون جيز ¹⁴³ Gaston JEZE، فإن النقاشات التي تدور بخصوصه داخل المؤسسة البرلمانية يغلب عليها الطابع السياسي، فالفرق البرلمانية تبني خطابها بخصوص القضايا المطروحة على المؤسسة البرلمانية انطلاقا من توقعها إما في الأغلبية المساندة للحكومة أو في المعارضة، ولكون قانون المالية محكوم بإكراهات الزمن التي تستلزم الانضباط في كل مراحل إعدادة، فإن ذلك قد يعرقل إخراجه في أوانه إذا ما أعهد بعملية الإعداد إلى المؤسسة البرلمانية.

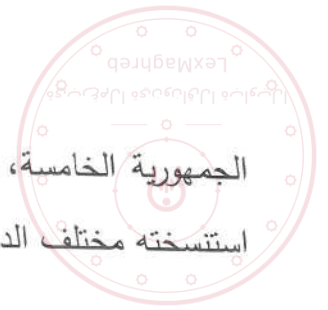
أيضا، فالنائب البرلماني دائما ما يظهر الوجه الايجابي في علاقته مع الناخب، وهو ما يمكن أن يخل بالتوازنات الواجبة في متن القانون المالي، فلا يمكن تصور توجه سياسي في البرلمان يدافع عن إقرار ضرائب جديدة تثقل كاهل الملزمين، أو تبني سياسة تستهدف تجريد فئات معينة من امتيازاتها، لأن ذلك سيكون له أثر سلبي على شعبية الحزب في المستقبل.

إن الحكومة بفعل تحملها للمسؤولية السياسية تكون مطالبة دون غيرها من المؤسسات الدستورية باتخاذ الإجراءات الكفيلة بتفعيل سياساتها في مختلف مجالات الحياة العامة. وحين يتعلق الأمر بالمجال المالي يكون الأمر أكثر أهمية، نظرا لارتباط هذا الأخير ارتباطا وثيقا بينه وبين غيره من الأنشطة التي تشكل مجالات تدخل الدولة، فالنجاح السياسي هنا مرتبط بتحقيق غايات التنمية في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية¹⁴⁴، وبالتالي فالحكومة لا يجب أن تسهر فقط على مسطرة إعداد مشروع قانون المالية للسنة، وإنما يجب أن تتحكم في إنتاج مختلف النصوص التشريعية ذات الوقع المالي.

وفي واقع الأمر، لا تعتبر هيمنة الدور الحكومي في مرحلة إعداد مشروع قانون المالية للسنة إلا تطبيقا لمبادئ العقلنة البرلمانية التي أنشأتها التقاليد الدستورية الفرنسية من خلال دستور

¹⁴³ Gaston JEZE, Science des finances : Théorie Général du Budget, Sixième édition, Paris, 1922, P : 10.

¹⁴⁴ عادل الخصاصي، التشريع المالي المغربي بين متطلبات التنمية وتحديات العولمة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بجامعة محمد الخامس، الرباط، الموسم الجامعي 2010-2011، ص: 315.



الجمهورية الخامسة، وذلك لكبح جماح المؤسسة البرلمانية في مجالات التشريع والمراقبة، وهو ما استنسخته مختلف الدساتير التي عرفها المغرب منذ الاستقلال.

من خلال هذه المعطيات والتبريرات التي تنتصر للسلطة التنفيذية في مجال إعداد مشاريع قوانين المالية ظلت المؤسسة البرلمانية - بالرغم من كونها قائمة على مبدأ التمثيلية- بعيدة عن الإطلاع عما يدور في مطبخ السلطة التنفيذية حين إعداد المشروع، الأمر الذي جعل من مشاركة أعضاء المؤسسة البرلمانية في معرفة توجهات مشروع قانون المالية في مرحلة الإعداد مسألة مغيبة. غير أن هذا الاختصاص الخالص للسلطة التنفيذية في مجال المبادرة المالية بدأت تخف حدته مع إقرار دستور 2011 الذي استهدف إعادة الاعتبار لدور المؤسسة البرلمانية، والعمل على خلق الآليات الكفيلة لتقوية سلطتها في المجال المالي وذلك من خلال إشراكها في عملية إعداد وتحضير مشروع قانون المالية للسنة.

المطلب الثاني: إحالة مشروع قانون المالية للسنة على البرلمان

تخضع المناقشة والتصويت على مشروع قانون المالية للسنة لبعض المقتضيات الخاصة في المسطرة التشريعية على خلاف باقي النصوص التشريعية الأخرى التي يتم عرضها على البرلمان. وللتفصيل أكثر في هذه المرحلة، سنخصص الفرع الأول للتطرق لعملية إيداع ودراسة مشروع قانون المالية للسنة، ثم بعد ذلك سنعرض في الفرع الثاني للتقنيات المعتمدة في مسطرة التصويت.

الفرع الأول: إيداع ودراسة مشروع قانون مالية السنة

بعد انتهاء الحكومة من إعداد وتحضير مشروع قانون المالية للسنة، يتم إيداعه لدى مجلس النواب (الفقرة الأولى)، ويتم بعد ذلك الشروع في دراسته ومناقشته داخل هياكل مجلسي البرلمان، وكذلك اقتراح التعديلات على المشروع الذي تقدمت به الحكومة (الفقرة الثانية).



الفقرة الأولى: إيداع مشروع قانون مالية السنة لدى مجلس النواب

يقصد بعملية إيداع مشاريع النصوص القانونية عامة، إحالتها على مكتب المجلس البرلماني المعني بمناقشتها، وإذا كان هذا الأمر لا يثير إشكالية في ظل النظام البرلماني ذي المجلس الواحد، فإنه يكتسي أهمية خاصة في ظل الثنائية المجلسية ما دام يمكن من خلاله إعطاء امتياز لمجلس على حساب الآخر¹⁴⁵.

وقد كانت عملية إيداع مشاريع القوانين بصفة عامة في ظل دستور 1996 تكون حسب رغبة الحكومة، إما أمام مجلس النواب أو أمام مجلس المستشارين¹⁴⁶، إلا أنه على المستوى العملي لوحظ أن الحكومة قد دأبت في الكثير من الحالات، على عرض مشاريع القوانين التي تتقدم بها بالأسبقية على مجلس النواب، سيما قوانين المالية ولو في غياب أي مقتضى يمنح الأولوية لهذا المجلس أو ذلك¹⁴⁷.

وفي ظل الفلسفة الجديدة التي أتى بها دستور 2011 فيما يتعلق بنمط الثنائية البرلمانية والتي أصبح فيها مجلس النواب يحتل الصدارة في المسطرة التشريعية مقارنة مع مجلس المستشارين، فإن الفصل الثامن والسبعون قد نص في فقرته الثانية على إجبارية إيداع مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة لدى مكتب مجلس النواب بالأسبقية مع بعض الاستثناءات المحددة بنص الدستور¹⁴⁸.

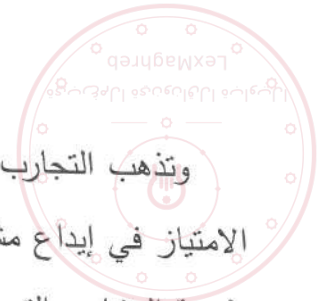
وبخصوص إيداع مشروع قانون المالية للسنة فقد زكى المشرع الدستوري الممارسة العرفية التي كانت تنتصر لإيداعه بالأولوية لدى مجلس النواب، حيث ينص الفصل الخامس والسبعون من دستور 2011 على أنه "يصدر قانون المالية الذي يودع بالأسبقية لدى مجلس النواب، بالتصويت من قبل البرلمان..."

¹⁴⁵ محمد بوعزيز، القانون البرلماني المغربي: مسطرة التشريع دراسة نظرية وتطبيقية، مطبعة فضالة، المحمدية، 2006، ص: 69.

¹⁴⁶ تنص الفقرة الثانية من الفصل 52 من الدستور المغربي لسنة 1996 على أنه "توضع مشاريع القوانين بمكتب أحد المجلسين"

¹⁴⁷ بالنسبة للدستور المغربي لسنة 1962، والذي كان البرلمان فيه يتكون من مجلسين، نص على منح الأولوية لمجلس النواب فيما يتعلق بإيداع مشاريع القوانين حيث كانت تنص الفقرة الثانية من الفصل 55 من دستور 1962 على أنه: "توضع مشاريع القوانين بادئ ذي بدء بمكتب مجلس النواب ليدرسها المجلس".

¹⁴⁸ الفقرة الثانية من الفصل 81 من الدستور المغربي لسنة 2011.



وتذهب التجارب الدستورية المقارنة إلى منح الغرف البرلمانية المنتخبة بالاقتراع العام المباشر الامتياز في إيداع مشاريع قوانين المالية، فبالنسبة للنموذج الفرنسي نجد المشرع الدستوري قد حدد طبيعة المشاريع التي تودع بالأولوية لدى كل مجلس على حدة، وترك الاختيار للحكومة في اختيار الغرفة التي تريد أن تودع لديها باقي المشاريع، ولذلك نجد مشاريع القوانين المتعلقة بالمالية وتمويل الضمان الاجتماعي تودع لدى الجمعية الوطنية بالأسبقية، وتودع مشاريع القوانين المتعلقة بالجماعات الترابية بالأسبقية لدى مجلس الشيوخ¹⁴⁹.

وقد حدد القانون التنظيمي لقانون المالية الفترة التي يجب على الحكومة أن تودع فيه المشروع حينما نص على أنه " يودع مشروع قانون المالية للسنة بالأسبقية بمكتب مجلس النواب في 20 أكتوبر من السنة المالية الجارية على أبعد تقدير¹⁵⁰، حيث تمنح للمؤسسة البرلمانية مدة 70 يوما للدراسة والمناقشة والتصويت على مشروع قانون المالية، وهي نفس المدة التي كان منصوفا عليها في القانون التنظيمي لقانون المالية 7.98¹⁵¹.

ويأتي التنصيص على إيداع مشروع قانون المالية بالأسبقية لدى مجلس النواب انسجاما مع الهندسة الدستورية التي أتى بها دستور 2011 بخصوص المؤسسة البرلمانية والتي تقوم على منح الصادرة لمجلس النواب في مجالي التشريع والمراقبة على حساب مجلس المستشارين، وهي مقتضيات تتماشى مع الأعراف المترسخة في الأنظمة البرلمانية، حيث الحكومة تتبثق من المجلس المنتخب انتخابا عاما مباشرا من قبل الشعب، والذي منحها الثقة حينما عرضت عليه البرنامج الذي تعترم تطبيقه خلال ولايتها، ولذلك فالسهر على تنفيذها لبرنامجها عن طريق قوانين المالية لا بد أن تحظى فيه الغرف الأولى بالأولوية على حساب الغرف الثانية.

فقوانين المالية يمكن اعتبارها برامج تنفيذية للبرنامج الحكومي الذي منح على أساسه مجلس النواب الثقة للحكومة في بداية مباشرتها لمهامها، ولذلك فإن إيداعها بالأولوية لدى مجلس النواب له

149 الفصل 39 من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958، المعدل بتاريخ 23 يوليوز 2008.

150 المادة 48 من القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13.

دلالة سياسية بالدرجة الأولى، وهي إعطاء الفرصة لمجلس النواب الذي انبثقت منه الحكومة لتجديد الثقة في السياسة الحكومية، وتذكير السلطة التنفيذية بالتزاماتها السياسية.

ومع ذلك، فإن عرض الوزير المكلف بالمالية لمشروع قانون المالية للسنة يكون أمام مجلسي البرلمان في جلسة عامة مشتركة¹⁵²، وهي الجلسة التي تحظى بأهمية ومتابعة كبيرتين سواء من قبل البرلمان بمجلسيه أو من قبل الحكومة التي يحرص رئيسها وأعضاؤها على الحضور لمتابعة أطوارها. ويتضمن عرض الوزير المكلف بالمالية الأهداف والآثار الاقتصادية والاجتماعية الكبرى التي يتوخى تحقيقها مشروع قانون المالية للسنة المقبلة.

الفقرة الثانية: دراسة مشروع قانون مالية السنة داخل اللجان البرلمانية الدائمة

تكمن أهمية دراسة مشروع قانون مالية السنة في كونها فرصة لتعرف البرلمان على مضمون السياسات العمومية وتوجهات الحكومة، والمساهمة في إغنائها عبر آلية التعديلات¹⁵³، فمباشرة بعد تقديم المشروع من قبل الوزير المكلف بالمالية تتم إحالته إلى اللجنة المكلفة بالمالية بمجلس النواب قصد دراسته¹⁵⁴، ونظرا للطبيعة المعقدة للنقاش الذي يكون داخل هذه اللجنة والذي يمتزج فيه السياسي بالتقني والمالي بالاقتصادي والاجتماعي، فإن الفرق البرلمانية غالبا ما تمثل داخل هذه اللجنة بأعضاء يتوفرون على قدر كاف من الثقافة المالية والتدبيرية ليقوموا بهذه المهمة على أحسن وجه.

وتتولى لجنة المالية والتنمية الاقتصادية مناقشة مشروع قانون المالية، وتبتدئ المناقشة بالاستماع إلى وزير المالية الذي يقدم بيانات إضافية حول المشروع، ثم يشرع في مناقشة عامة للميزانية وللسياسة الحكومية حيث يحدد مكتب اللجنة مدتها على ألا تتجاوز ثلاثة أيام، يوزع فيها

151 كانت تنص المادة 33 من القانون التنظيمي لقانون المالية 7.98 على أنه " يودع مشروع قانون المالية للسنة بمكتب أحد مجلسي البرلمان قبل نهاية السنة المالية الجارية بسبعين يوما على أبعد تقدير".

152 الفصل 68 من الدستور المغربي لسنة 2011.

153 محمد حيمود، الإصلاح الميزانياتي بالمغرب: دراسة على ضوء القانون التنظيمي للمالية - 2015، مرجع سابق، ص: 54.

154 الفقرة الرابعة من المادة 48 من القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13.



التوقيت بالتمثيل النسبي، ثم يشرع في مناقشة مفصلة للمشروع، مادة مادة، تقدم بعد ذلك اقتراحات التعديل للنظر فيها في أجل لا يتعدى خمسة أيام من أيام العمل¹⁵⁵، وتتم مناقشة إجمالية للجزء الثاني من مشروع قانون المالية في حصة زمنية تحدد في ثماني ساعات، ما لم يقرر مكتب المجلس خلاف ذلك، ويتم توزيعها على الفرق والمجموعات النيابية من طرف ندوة الرؤساء¹⁵⁶.

بالموازاة مع أعمال لجنة المالية، تشرع باقي اللجان الدائمة في التحضير لدراسة مشاريع الميزانيات الفرعية للوزارات والقطاعات التي ترتبط باختصاصاتها¹⁵⁷، وتضع الحكومة لدى رئاسة اللجنة المعنية، قبل الشروع في دراسة مشروع الميزانية المتعلقة بالقطاع الوزاري أو المؤسسة المعنية ملفا يتضمن نسخة من الميزانية المذكورة مرفقا بمذكرة تقديمية والوثائق والبيانات المتعلقة بالقطاع أو المؤسسة والبيانات الموضحة لمقتضيات مشروع الميزانية المعروض على الدراسة والمناقشة، خمسة أيام قبل انعقاد اجتماع اللجنة المعنية وذلك حسب عدد أعضاء اللجنة، كما يتعين تقديم الوثائق والمعطيات التي يطالب بها النواب والنائبات والنواب في شأن بند من بنود ميزانية القطاع الوزاري أو المؤسسة المعنية. بالإضافة إلى ذلك، يتعين على الحكومة أن تضع لدى رئاسة اللجنة المعنية الوثائق المتعلقة بالبرمجة الميزانية الإجمالية متعددة السنوات الخاصة بالقطاع الوزاري المعني¹⁵⁸.

وخلال دراسة مشروع قانون المالية للسنة داخل اللجان، يمكن لأعضاء البرلمان التقدم بتعديلات على هذا المشروع الذي تقدمت به الحكومة، بيد أن هذه التعديلات تخضع لشروط دستورية صارمة، حيث لا تقبل الحكومة في أغلبية الأحيان المقترحات التعديلية التي يتقدم بها أعضاء البرلمان بإعمالها للفصل 77 من الدستور والذي ينص على أنه "يسهر البرلمان والحكومة على الحفاظ على توازن مالية الدولة. وللحكومة أن ترفض، بعد بيان الأسباب¹⁵⁹، المقترحات التي

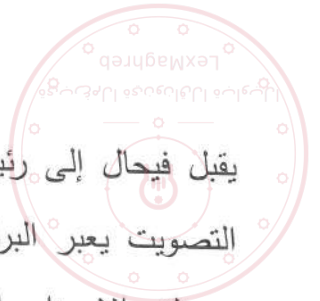
155 المادة 213 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017 .

156 الفقرة الثانية من المادة 218 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017.

157 الفقرة الخامسة من المادة 48 من القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13.

158 المادة 215 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017 .

159 عبارة "بعد بيان الأسباب" نص عليها لأول مرة دستور 2011، فالفصل 51 من دستور 1996 الذي يقابل الفصل 77 من دستور 2011 كان ينص على ما يلي: "إن 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"



يقبل فيحال إلى رئيس الدولة لإصداره، وإما يُرفض فيسقط ولن يكون له أي أثر، وعن طريق التصويت يعبر البرلمان عن إرادة الشعب التي تعتبر نافذة بمجرد الموافقة على النص ومروره بمرحلتَي الإصدار والنشر¹⁶².

وفي المجال المالي، يكتسي التصويت البرلماني على مشروع قانون المالية للسنة أهمية كبيرة، فقانون المالية للسنة هو القانون الأكثر أهمية بين كل القوانين التي تصدر عن المؤسسة البرلمانية خلال السنة التشريعية، والتصويت بالقبول على المشروع يعني منح السلطة التنفيذية الترخيص بتحصيل الضرائب، ومباشرة عملية الإنفاق لتنفيذ السياسات والبرامج التي تستهدف تحقيقها من خلال المشروع الذي تقدمت به¹⁶³.

وقد أكدت مختلف الدساتير المغربية على قاعدة التصويت كمر ضروري لخروج النص إلى الوجود، وهو الأمر ذاته الذي أكدته دستور 2011، حيث نجد الفقرة الثانية من الفصل 70 تربط القوانين بالتصويت¹⁶⁴، وحق التصويت مكفول للنواب بصفتهم الشخصية دون إمكانية تفويضه حتى لزملائهم البرلمانيين¹⁶⁵.

وإذا كان التصويت في إطار البرلمان ذات المجلس الواحد لا يثير إشكالات كبيرة، حيث يتم إصدار القانون بمجرد أن يصوت عليه المجلس بالأغلبية المطلوبة، فإن التصويت في إطار البرلمان ذات المجلسين قد يثير بعض الصعوبات، خاصة إذا تعذر الاتفاق بين المجلسين على نص واحد¹⁶⁶، حيث يفرض نظام الثنائية البرلمانية التنصيص على الآليات التي تنظم عملية

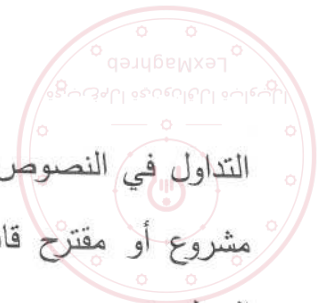
162 سيدي محمد ولد سيد آب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، مطبعة دار النشر المغربية، الطبعة الأولى، 2001، ص: 161.

163 Mohamed HAKKAT, Finances Publiques et fragilité : de la réforme de l'Etat par le budget et l'évaluation des politiques publiques, op. cit, P : 160

164 تنص الفقرة الثانية من الفصل 70 من الدستور المغربي لسنة 2011 على أنه " يصوت البرلمان على القوانين، ويراقب عمل الحكومة، ويقيم السياسات العمومية ".

165 تنص الفقرة الأولى من الفصل 60 من الدستور المغربي لسنة 2011 على أنه " يتكون البرلمان من مجلسين، مجلس النواب ومجلس المستشارين، ويستمد أعضاؤه نيابتهم من الأمة، وحقهم في التصويت حق شخصي لا يمكن تفويضه ".

166 سيدي محمد ولد سيد آب، مرجع سابق، ص 169.



التداول في النصوص القانونية، وتدبير الخلافات التي قد تحدث بين المجلسين، وذلك أثناء دراسة مشروع أو مقترح قانون، وهذا بهدف تجنب تعطيل عملية التشريع بمجرد حدوث خلاف بين المجلسين.

وقد حدد الدستور المغربي بعض المقتضيات العامة التي تضبط عمليتا التداول والتصويت، حيث ينص الفصل 84 من دستور 2011 على أنه يتداول مجلسا البرلمان بالتتابع في كل مشروع أو مقترح قانون بغية التوصل إلى المصادقة على نص واحد، ويتداول مجلس النواب بالأسبقية، وعلى التوالي، في مشاريع القوانين وفي مقترحات القوانين التي قدمت بمبادرة من أعضائه، ويتداول مجلس المستشارين بدوره بالأسبقية وعلى التوالي، في مشاريع القوانين، وكذا في مقترحات القوانين التي هي من مبادرة أعضائه، ويتداول كل مجلس في النص الذي صوت عليه المجلس الآخر في الصيغة التي أحيل بها إليه¹⁶⁷.

وعليه، فبعدما يصوت مجلس النواب على مشروع قانون المالية للسنة، يحال النص مباشرة إلى مجلس المستشارين لمناقشته والتصويت عليه في الصيغة التي أحيل بها إليه، فإذا أتى تصويت مجلس المستشارين مزكيا للنص كما أحيل إليه من قبل مجلس النواب، تستكمل المسطرة بشكل عادي، ليتم إصدار الأمر بتنفيذ القانون ثم نشره في الجريدة الرسمية، أو إحالته إلى المحكمة الدستورية، أو أن يطلب الملك قراءته قراءة جديدة. أما إذا وقع الخلاف بين الغرفتين، ولم يتوصلا إلى المصادقة على نص واحد فإن المشرع الدستوري المغربي أعطى مخرجا آخر غير الذي كان واردا في ظل الوثيقة الدستورية لسنة 1996¹⁶⁸، وهو إعطاء حق الكلمة النهائية مباشرة لمجلس النواب في إطار ما أصبح يطلق عليه بسلطة البت النهائي.

167 الفقرة الأولى من الفصل 84 من الدستور المغربي لسنة 2011.

168 كانت الخلافات التي تحدث بين مجلسي البرلمان بخصوص النصوص المعروضة على البرلمان قصد المصادقة، يتم حلها بتشكيل لجنة ثنائية مختلطة بهدف تقريب آراء المجلسين والوصول إلى التوافق حول النص. إلا أن المشرع الدستوري المغربي أثناء صياغته للدستور الجديد، وتماشيا مع الفلسفة الجديدة التي تحكم نظام الثنائية البرلمانية في المغرب، والتي أعادت توزيع الاختصاصات بين غرفتي البرلمان لصالح مجلس النواب، فإن مهمة حسم الخلاف بين المجلسين أصبحت في يد هذا الأخير، في إطار ما يطلق عليه بـ "سلطة التصويت النهائي".

الفقرة الثانية: خصوصية مسطرة التصويت على مشروع قانون مالية السنة

من المقتضيات المسطرية الخاصة بالتصويت على مشروع قانون المالية للسنة، نجد إلزامية عرض الجزء الأول على التصويت قبل عرض الجزء الثاني، وفي حالة التصويت بالرفض على الجزء الأول لا يمكن عرض الجزء الثاني، حيث يعتبر رفض الجزء الأول من قبل أحد مجلسي البرلمان رفضاً للمشروع برمته، وإذا وقع رفض المشروع من قبل مجلس المستشارين تحال إلى مجلس النواب، في إطار القراءة الثانية، الصيغة التي صوت عليها مجلس المستشارين بالرفض، للبت فيها¹⁶⁹.

وقد تطرق النظام الداخلي لمجلس النواب في الباب الثامن من الجزء الرابع والمتعلق بعلاقة مجلس النواب بمجلس المستشارين إلى بعض الإجراءات التي تحكم عملية التداول في النصوص بين المجلسين، حيث يشير إلى أنه خلال القراءة الثانية والقراءات الموالية لمشاريع ومقترحات القوانين من لدن مجلس النواب يتوجب احترام الأحكام التالية:

- تنحصر المناقشة في المواد التي لم يتوصل بشأنها مجلسا البرلمان إلى الاتفاق على نص واحد.
- إن المواد التي تم التصويت عليها من لدن كلا المجلسين بخصوص نص واحد، لا يمكنها أن تكون محل تعديلات يترتب عنها تغيير المقتضيات التي سبقت المصادقة عليها.
- لا يمكن مخالفة القواعد المشار إليها أعلاه إلا من أجل ضمان الملاءمة بين المقتضيات المصادق عليها أو إصلاح خطأ مادي¹⁷⁰.

وفيما يتعلق بنسبة الأصوات التي يتوجب الحصول عليها للمصادقة على مشاريع قوانين المالية، فإن المشرع الدستوري اشترط الأغلبية العادية فقط على غرار باقي القوانين الأخرى، وحتى

169 المادة 52 من القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13.

170 المادة 235 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017.



القوانين التنظيمية في الحالات العادية¹⁷¹، وذلك بهدف تسهيل عملية إقرار القوانين دون تعقيدها بإشترط أغلبية يصعب تحققها، خاصة في ظل استفحال ظاهرة الغياب التي أدت في بعض الأحيان إلى التصويت على بعض مشاريع قوانين المالية للسنة بعدد أصوات قليل جدا¹⁷².

ويتم التصويت على أحكام قانون المالية مادة فمادة، غير أنه يمكن لأحد مجلسي البرلمان إجراء تصويت إجمالي على الجزء الثاني بطلب من الحكومة أو من مكتب المجلس¹⁷³.

وبخصوص تقديرات المداخل يُجرى تصويت إجمالي فيما يخص الميزانية العامة وميزانية مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة وتصويت عن كل صنف من أصناف الحسابات الخصوصية للخرينة¹⁷⁴.

أما التصويت على النفقات فيتم كما يلي¹⁷⁵:

- ❖ نفقات الميزانية العامة: يجرى تصويت عن كل باب وعن كل فصل داخل نفس الباب.
- ❖ نفقات ميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة: يجرى تصويت إجمالي بحسب القطاع الوزاري أو المؤسسة التابعة لهذا المرفق.
- ❖ نفقات الحسابات الخصوصية للخرينة: يصوت عليها بحسب كل صنف من أصناف هذه الحسابات.

ومن بين النقاط التي تميز التصويت على مشاريع قوانين المالية، نجد تصويت البرلمان مرة واحدة على نفقات التجهيز التي يتطلبها، في مجال التنمية، إنجاز المخططات التنموية

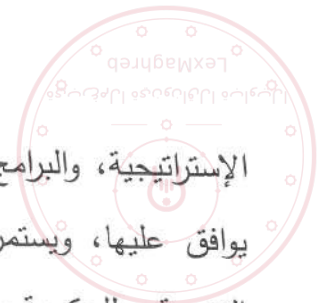
171 نظرا لموقع القوانين التنظيمية في الهرم القانوني، وباعتبارها قوانين تفصل مقتضيات دستورية محددة، فإن هناك من الأنظمة السياسية من يشترط نصاب أصوات أكبر من الذي يشترط في القوانين العادية، وذلك لإقرارها بأكثر قدر من التوافق بين الفرقاء السياسيين داخل المؤسسة البرلمانية.

172 لا يولي أعضاء مجلسي البرلمان أهمية بالغة للجلسات المخصصة للتصويت على مشاريع ومقترحات القوانين، وإذا كان قانون المالية يعتبر أبرز القوانين التي تصدر عن البرلمان فإن الممارسة أبانت على أن هذه القوانين يتم إقرارها بأغلبية ضعيفة جدا.

173 المادة 53 من القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13.

174 المادة 54 من القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13.

175 المادة 55 من القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13.



الإستراتيجية، والبرامج متعددة السنوات، التي تعدها الحكومة وتُطلع عليها البرلمان، وذلك عندما يوافق عليها، ويستمر مفعول الموافقة تلقائياً على النفقات طيلة مدة هذه المخططات والبرامج التنموية، وللحكومة وحدها الصلاحية لتقديم مشاريع قوانين ترمي إلى تغيير ما تمت الموافقة عليه في الإطار المذكور¹⁷⁶، وهذه القاعدة يتم التنصيص عليها في مختلف الدساتير المقارنة، فهي تهدف من جانب إلى عدم تكرار النقاش سنوياً بخصوص نفس المواضيع التي سبق الحسم فيها، ومن جهة أخرى يهدف هذا الإجراء استقرار السياسات العمومية وعدم تعريضها للمراجعة في كل سنة مالية.

ونظراً للأهمية التي يحظى بها قانون المالية للسنة مقارنة بباقي القوانين الأخرى الصادرة عن البرلمان، فإن تعثر التصويت عليه داخل الآجال المحددة قد تكون له تبعات وخيمة على سير مختلف المرافق العمومية، لهذا يمنح المشرع الدستوري للحكومة إمكانية تجاوز مؤقتاً للتصويت البرلماني بمرسوم يصدره رئيس الحكومة، حيث تنص الفقرة الثالثة من الفصل 75 من دستور 2011 على أنه إذا لم يتم في نهاية السنة المالية التصويت على قانون المالية أو صدور الأمر بتنفيذه، بسبب إحالته على 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. ويُستعمل العمل، في هذه الحالة، باستخلاص المداخل طبقاً للمقتضيات التشريعية والتنظيمية الجارية عليها، باستثناء المداخل المقترح إلغاؤها في مشروع قانون المالية، أما المداخل التي ينص المشروع المذكور على تخفيض مقدارها، فتُستخلص على أساس المقدار الجديد المقترح¹⁷⁷.

وعقب الانتهاء من التصويت، يتوفر البرلمان بمجلسيه على سلطة التأكد من مشروعية الإجراءات التي وردت في قانون المالية للسنة من خلال إحالة النص على القضاء الدستوري للنظر في مدى مطابقته للمقتضيات الدستورية، ويمكن لرئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين،

176 الفقرة الثانية من الفصل 75 من الدستور المغربي لسنة 2011.

177 الفقرة الأخيرة من الفصل 75 من الدستور المغربي لسنة 2011.

وخمسة أعضاء مجلس النواب، وأربعين عضواً من أعضاء مجلس المستشارين،¹⁷⁸ أن يحيلوا القوانين العادية، ومنها قوانين المالية، قبل إصدار الأمر بتنفيذها، إلى المحكمة الدستورية، لتبت في مطابقتها للدستور¹⁷⁹. وإحالة قوانين المالية إلى القضاء الدستوري هي مسألة اختيارية فقط عكس القوانين التنظيمية والأنظمة الداخلية للبرلمان التي تكون إحالتها إجبارية للبت في مدى مطابقتها للدستور، وهو ما يمنح لأصحاب الصفة في إحالة قوانين المالية إلى القضاء الدستوري تحديد مقتضيات بعينها للبت فيها دون النظر في النص في مجمله.

والملاحظ أن التجربة المغربية لم تتمخض عنها اجتهادات مهمة للقضاء الدستوري المغربي في المجال المالي وذلك بسبب ندرة إحالة قوانين المالية على هذه المؤسسة الدستورية، فرغم الجدل الذي يصاحب مناقشة بعض المقتضيات المتضمنة في مشاريع قوانين المالية بين الأغلبية والمعارضة البرلمانيتين، إلا أن إعمال الحق الدستوري في إحالة قوانين المالية على القضاء الدستوري لا يتم الالتجاء إليه إلا نادراً.

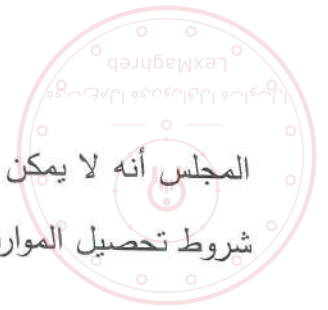
ففي ظل عمل الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى لم يحدث أن أحيل أي قانون للمالية على هذه الغرفة للنظر في مدى مطابقة مقتضياته للدستور، في حين أن عمل المجلس الدستوري الذي نص عليه دستور 1992 وتم تنصيبه سنة 1994، فقد أحيلت إليه بعض القوانين المالية، غير أن القرارات الصادرة بخصوص هذه الإحالات لم تتضمن اجتهادات مهمة للقضاء الدستوري المغربي في المادة المالية، فأول قانون للمالية أحيل للمجلس الدستوري كان سنة 2001، وصرح المجلس الدستوري آنذاك بأن كل مواد هذا القانون المالي مطابقة للدستور.

كذلك، تمت إحالة قانون المالية لسنة 2009¹⁸⁰، وصرح المجلس الدستوري في قراره رقم 2008/728 أن مقتضيات الفقرة الثانية من المادة 8 غير مطابقة للدستور، حيث كان تقدير قضاة

178 كانت تنص الفقرة الثالثة من الفصل 81 من دستور 1996 على نصاب ربع أعضاء مجلس النواب أو ربع أعضاء مجلس المستشارين.

179 الفقرة الثالثة من الفصل 132 من الدستور المغربي لسنة 2011.

180 قانون المالية رقم 40.08 للسنة المالية 2009 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.08.147 بتاريخ 02 محرم 1430 الموافق 30 دجنبر 2008 والصادر بالجريدة الرسمية عدد 5695 بتاريخ 03 محرم 1430 الموافق 31 دجنبر 2008.



المجلس أنه لا يمكن اعتبار ما جاء في الفقرة المذكورة من الإجراءات التي تدخل في إطار تحسين شروط تحصيل الموارد¹⁸¹.

أيضا، أقال 107 من أعضاء مجلس النواب قانون المالية لسنة 2013 إلى المجلس الدستوري للنظر في مدى مطابقة بعض مقتضياته للدستور¹⁸²، غير أن المجلس الدستوري رفض النظر في هذا الطعن مبررا ذلك بأن الإحالة جاءت بعد إصدار الملك الأمر بتنفيذ قانون المالية المعني¹⁸³.

كما تمت إحالة قانون المالية رقم 13.110 لسنة 2014 إلى المجلس الدستوري من قبل مكونات المعارضة بمجلس النواب مقدمة مجموعة من الطعون¹⁸⁴، وصدر بشأنها قرار المجلس الدستوري رقم 13.931، ولعل أهم ما تضمنه هذا القرار رأي فصل المجلس الدستوري في الجدل الذي رافق تعديل حكومة عبد الإله بن كيران في إطار ما كان يصطلح عليه بالنسخة الحكومية الثانية، حيث كانت تطالب المعارضة من الحكومة بتقديم برنامج حكومي جديد يأخذ بعين الاعتبار انسحاب حزب الاستقلال من الحكومة وانضمام حزب التجمع الوطني للأحرار، بيد أن المجلس الدستوري كان له رأي مخالف واعتبر أن التعديل الحكومي لا يلزم الحكومة بتقديم برنامج حكومي جديد¹⁸⁵.

ويمكن تفسير ندرة إحالة قوانين المالية من قبل مجلسي البرلمان على القضاء الدستوري بنصاب الأعضاء المرتفع الذي كان منصوبا عليه في دستور 1996 لإحالة القوانين العادية إلى المجلس الدستوري، حيث كان ينص على نصاب ربع أعضاء مجلس النواب أو أعضاء مجلس

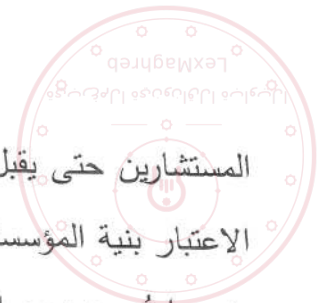
181 Sebhallah ELRHAZI, le conseil constitutionnel marocain et les finances de l'Etat, Revue Marocaine d'audite et développement, N 36, 2013, P : 103

182 قانون المالية رقم 115.12 للسنة المالية 2013 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.12.57 بتاريخ 14 صفر 1434 الموافق 28 دجنبر 2012 والصادر بالجريدة الرسمية عدد 6113 بتاريخ 17 صفر 1434 الموافق 31 دجنبر 2012.

183 قرار المجلس الدستوري رقم 912.13 الصادر في الفاتح من يناير سنة 2013.

184 قانون المالية رقم 110.13 للسنة المالية 2014 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.13.515 بتاريخ 26 صفر 1435 الموافق 30 دجنبر 2013 والصادر بالجريدة الرسمية عدد 6217 بتاريخ 27 صفر 1434 الموافق 31 دجنبر 2012.

185 قرار المجلس الدستوري رقم 13.139 الصادر في 30 دجنبر 2013.



المستشارين حتى يقبل طلب الإحالة إلى المجلس الدستوري¹⁸⁶، وهي نسبة مرتفعة إذا أخذنا بعين الاعتبار بنية المؤسسة البرلمانية في المغرب والتي تتميز بتعدد الألوان السياسية التي تتشكل منها، وهو ما يُصعب من التوافق بين فرق المعارضة للقيام بهذا العملية، ثم إن إحالة قوانين المالية إلى القضاء الدستوري تنتج عنه نتائج لا تترتب عن إحالة باقي القوانين العادية الأخرى، وتتمثل هذه النتائج أساسا في تأخير إصدار قانون المالية للسنة في أوانه، وهذه المسؤولية لا يرغب أي من الأحزاب السياسية داخل البرلمان تحملها بالنظر إلى الطابع الاستراتيجي لقوانين المالية¹⁸⁷، كذلك فإحالة قانون المالية للسنة إلى القضاء الدستوري يُعطي للحكومة امتياز فتح اعتمادات بناء على تقديراتها بعيدا عن الترخيص البرلماني.

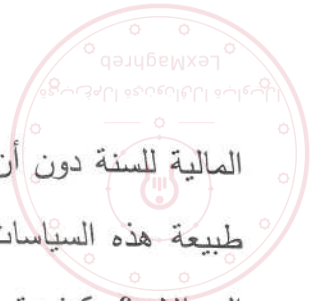
وإذا كانت عملية إقرار قوانين المالية داخل المؤسسة البرلمانية تشكل فرصة لهذه المؤسسة لفحص توجهات السياسة الحكومية، فإن عمل المؤسسة البرلمانية يظل قاصرا على الوصول إلى هذه الغاية بفعل غياب التفاعل الكافي إما بسبب غياب الكفاءات القادرة على القيام بهذه المهمة لدى الفرق البرلمانية، أو بسبب ظاهرة الغياب التي تعاني منها هذه المؤسسة، فرغم الأهمية الكبيرة التي تحتلها القوانين المالية إلا أن حجم التفاعل البرلماني لا يعكس الانخراط القوي للبرلمان في مسلسل إقرار مشاريع قوانين المالية.

ومن خلال تفصيلنا في محاور هذا الباب، يتبين أن القرار في المجال المالي يكتسي أهمية كبيرة بالنسبة للنظام السياسي ككل وذلك لارتباطه بشكل وثيق بمصير السياسات العمومية المعتمدة، ولذلك فصياغته تخضع لمجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية الصارمة.

وتظهر هذه الأهمية بشكل أكثر جلاء خلال إعداد وتحضير والمصادقة على مشروع قانون المالية للسنة، حيث تحظى السلطة التنفيذية باعتبارها السلطة الوصية على إعداد وتنفيذ السياسات العمومية بالريادة في كل المراحل إلى أن تتم المصادقة على المشروع، ويرجع هذا التفوق إلى كون الحكومة ملزمة بتنفيذ برنامجها، ولذلك فلا بد أن تتوفر على ضمانات ترجمة سياساتها في قانون

186 الفقرة الثالثة من الفصل 81 من الدستور المغربي لسنة 1996.

187 Sebhallah ELRHAZI, op.cit, P : 99



المالية للسنة دون أن تخضع هذه السياسات لعملية تحويل من قبل السلطة التشريعية، فما هي إذا طبيعة هذه السياسات العمومية؟ وما مدى ملاستها للإشكالات المختلفة المطروحة في مختلف المجالات؟ وكيف تساهم قوانين المالية في مواكبتها من أجل تفعيلها على أرض الواقع؟



الباب الثاني: مواكبة قانون المالية للسنة لتمويل السياسات العمومية

تكتسي الأدوار التي تتاط بالدولة الحديثة أهمية بالغة في العديد من المجالات خاصة منها المجالات الاقتصادية والاجتماعية، حيث تساهم بشكل كبير في تنشيط الدورة الاقتصادية، وإنعاش الاستثمار، وتوفير الشروط الاجتماعية الملائمة لمواطنيها.

ومن أجل تحقيق هذه الغايات، تعمل الدولة على صياغة سياسات عمومية تروم تحقيق أهداف واضحة في المجالات التي تتدخل فيها، ولن يتأتى ذلك إلا من خلال رصد المبالغ الكافية في قوانينها المالية لضمان عملية التمويل.

غير أن العديد من الإشكالات تطرح على مستوى قوانين المالية لمواكبة تنزيل السياسات العمومية بشكل سليم، منها ما يتعلق بتعبئة الموارد الكافية، ومنها يتعلق بحكامة عملية التنفيذ، وهو ما يقتضي بالضرورة تأهيل قوانين المالية كآلية رئيسية لتنزيل السياسات العمومية.

وسنعمل في هذا الباب على عرض مفصل للمخططات التنموية، والاستراتيجيات والبرامج التي أطلقتها الدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، ودور قوانين المالية في مواكبة تمويلها، (الفصل الأول)، ثم إلى المشاكل التي تواجه قوانين المالية للعب دورها كاملا في تنزيل السياسات العمومية، والمجهودات التي تم بذلها من أجل الحد من هذه المشاكل، (الفصل الثاني).



الفصل الأول: الرفع من فعالية تدخل الدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي

عملت الدولة منذ الاستقلال على إطلاق مجموعة من المخططات التنموية الهادفة إلى تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية شاملة، وقد تم التركيز في الأساس على تأهيل البنية التحتية وتنمية مردودية القطاع الفلاحي الذي يعتبر القلب النابض للاقتصاد الوطني، غير أن النتائج التي تم تحقيقها لم تكن في مستوى الرهانات التي تم رفعها عند صياغة هذه المخططات.

وقد أدت محدودية النتائج التي حققتها مخططات التنمية إلى إلغاء هذا النموذج الذي تتدخل به الدولة بالخصوص في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، وتم تعويضه بإطلاق برامج واستراتيجيات في مختلف القطاعات، وأصبح كل برنامج أو إستراتيجية مرتبط بتحقيق أهداف واضحة يتوجب بلوغها خلال فترة زمنية محددة.

من خلال هذا الفصل، سنعمل على التعرّيج عن مضامين مختلف المخططات التنموية التي أطلقها المغرب منذ الاستقلال إلى غاية مستهل الألفية الحالية، ومعرفة النتائج التي حققتها، ومدى مواكبة قوانين المالية الصادرة خلال هذه الفترة لطموحات هذه المخططات (المبحث الأول)، ثم بعد ذلك سنعرض للنموذج المغربي الجديد لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بعد تعليق العمل بسياسة المخططات التنموية (المبحث الثاني).



المبحث الأول: مدى نجاعة وفعالية تدخل الدولة عن طريق مخططات التنمية

اختار المغرب منذ فجر الاستقلال إطلاق مخططات تنموية تهدف إلى تأطير تدخلات للدولة في إطار زمني محدد، غير أن النتائج التي تم تحقيقها بعد مرور أزيد من خمسة عقود من التدبير لم تكن ذات أثر كبير على حياة المواطنين.

للتفصيل أكثر في هذا المبحث، سنتطرق في مطلبه الأول لمضامين المخططات التنموية التي أطلقها المغرب منذ الاستقلال إلى غاية مطلع الألفية الحالية، ثم بعد ذلك سنتطرق في مطلب ثانٍ للعلاقة بين مخططات التنمية و قوانين المالية للسنة، ومستوى التنسيق بينها من أجل بلوغ الأهداف التنموية التي تم تحديدها لهذه المخططات.

المطلب الأول: المخططات التنموية : رهانات كبيرة ونتائج محدودة

شملت أهداف المخططات التنموية التي عرفها المغرب كافة المجالات، حيث استهدفت بالأساس توفير الظروف المساعدة على تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية تقطع مع التبعية للدول الأجنبية، وخلق نموذج مغربي قابل للتطور.

فما هي مضامين المخططات التنموية التي أطلقها المغرب منذ الاستقلال (الفرع الأول)، وما هي مستويات النجاح التي حققتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: توجهات السياسات العمومية على ضوء مخططات التنمية

منذ حصول المغرب على الاستقلال، بدأ التفكير في صياغة نموذج تنموي شامل، يستجيب لانتظارات المواطنين في مختلف المجالات، ورغم المناخ الدولي الذي كان سائدا في تلك المرحلة والمطبوع بالصراع بين المعسكرين الشرقي الذي كانت يتزعمه الإتحاد السوفييتي، والمعسكر الغربي الذي تقوده الولايات المتحدة الأمريكية في إطار ما كان يعرف بالحرب الباردة، وما رافق ذاك

من قوة استقطاب حادة من المعسكرين لتبني الفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يتأسس عليها كل جانب، إلا أن المغرب اختار الحياد على الأقل من الناحية السياسية من خلال انضمامه إلى ما يعرف بحركة عدم الانحياز. غير أن طبيعة السياسات الاقتصادية والاجتماعية التي تبناها كانت مفتوحة على التوجهات الليبرالية أكثر منها إلى التوجهات الاشتراكية، هذه الوضعية مكنت المغرب من تبني سياسة تنموية لا تخضع للكثير من الاكراهات والتعقيدات المذهبية والسياسية، حيث عمل على صياغة مجموعة من المخططات التنموية المتعددة السنوات طيلة النصف الثاني من القرن العشرين بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية (الفقرة الأولى)، غير أنه تم تعليق العمل بهذه السياسة عقب الانتهاء من تنزيل مخطط 2000-2004 (الفترة الثانية).

الفترة الأولى: مضامين المخططات التنموية بين 1960 و 1992

ركز المغرب في البداية على تحديد بعض الأولويات التي يجب أن تتمحور عليها المخططات المتعددة السنوات، كتأهيل القطاعات التي تعتبر عصب الاقتصاد الوطني وتنمية مردوديتها خاصة القطاع الفلاحي، وكذلك تأهيل الإدارة سواء من الناحية البشرية أو التقنية، وجعلها قادرة على المساهمة في تفعيل الأدوار التنموية للدولة.

وبدأ المغرب بوضع أول مخطط خماسي له ويتعلق الأمر بمخطط 1960 - 1964، وقد عرفت هذه المرحلة ارتفاعا كبيرا في حجم النفقات العمومية، وذلك بفعل العديد من الخطوات التي تم القيام بها في مختلف المجالات، كالعمل على تحقيق الاستقلال الاقتصادي، ومباشرة الإصلاح الزراعي والعمل على تصنيع المغرب، وإصلاح هياكل الدولة وتكوين الأطر وتبني سياسة تعليمية واسعة، وتبني نظام جمركي جديد، والعمل على فك الارتباط بالفرنك الفرنسي¹⁸⁸. ويتميز هذا المخطط بميزتين أساسيتين مقارنة مع المخططات اللاحقة: الميزة الأولى تتمثل في التركيز على تجاوز الفترة الاستعمارية وبناء اقتصاد وطني قوي، والميزة الثانية وهي حجم الرهانات التي تم رفعها

188 رضوان زهرو، سياسات المغرب الاقتصادية بين مطلب التوازن ورهان التنمية، مجلة مسالك، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، عدد مزدوج 13-14، سنة 2010، ص: 8.



والتي كان سقفها عاليا جدا مقارنة مع ما كان يعيشه المغرب من هشاشة في البنية التحتية الأساسية، وضعف إداري وخصاصة في الإمكانيات البشرية.

وصاغ المغرب سنة 1965 مخططا ثلاثيا هو مخطط 1965 - 1967، حيث تميز هذا المخطط بتوجهات أكثر ليبرالية مقارنة بالمخطط السابق، وقد ارتكزت أولوياته بالأساس على وضع برنامج لمحاربة التضخم، وإعطاء الأولوية لتطوير القطاع الفلاحي، وكذلك تشجيع القطاع السياحي بهدف توفير العملة الصعبة¹⁸⁹.

ورغم الآمال الكبيرة التي علفت عليه، فإن هذا المخطط لم يحقق نتائج كبيرة بسبب حالة عدم الاستقرار السياسي التي كان يعرفها المغرب، حيث أعلن الملك الحسن الثاني حالة الاستثناء التي توكل جميع السلطات للملك، بالإضافة إلى غياب البرلمان والحكومة، وحالة الصراع التي كانت تطبع المشهد السياسي عموما، ثم أيضا بسبب هشاشة البنية التحتية الموروثة عن الاستعمار.

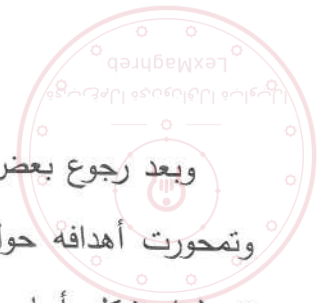
وأطلق المغرب مخططا خماسيا آخر، وهو المخطط الخماسي 1968 - 1972، واعتبره البعض أول مخطط عملي عرفه المغرب، اعتمد بالأساس في تمويل مشاريعه على ميزانية الدولة، كما تجاوزت إنجازاته كل التقديرات، حيث حقق زيادة في الناتج الداخلي الإجمالي وصل في فترة السنوات الخمس للمخطط إلى 28%¹⁹⁰.

وقد عملت قوانين المالية التي صدرت في هذه الفترة على تنزيل مقتضيات هذا المخطط من خلال تخصيص اعتمادات مهمة للقطاعات التي وضعها المخطط ضمن أولوياته، حيث خصصت 25,6% من ميزانية التجهيز للقطاع الفلاحي، و 38% للتجهيزات الأساسية، و 7,6% للتجهيزات الاجتماعية بما فيها التعليم والتكوين¹⁹¹.

189 رضوان زهرو، سياسات المغرب الاقتصادية بين مطلب التوازن ورهان التنمية؛ ص: 8.

190 نفس المرجع، نفس الصفحة.

191 إدريس جناتي الغالي، سياسة الميزانية بالمغرب: 1960-1980، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، الموسم الجامعي 1982-1983، ص: 65.



وبعد رجوع بعض من الاستقرار السياسي والمؤسسي، تم إطلاق مخطط 1973 - 1977، وتمحورت أهدافه حول تثمين المعادن المغربية، وإطلاق مشاريع اقتصادية واجتماعية اعتمد في تمويلها بشكل أساسي على موارد الفوسفات، مع مواصلة التركيز على القطاعات التي شكلت أولويات بالنسبة لمخططات السابقة، ويتعلق الأمر بالفلاحة والسياحة وتكوين الأطر، وتم إطلاق أولوية رابعة من خلال هذا المخطط وهي تنمية القطاع الصناعي، خاصة الصناعات التصديرية التي استفادت كثيرا من تشجيع الدولة، إضافة إلى تعبئة كل الطاقات الإنتاجية بغية تحقيق معدلات نمو عالية. غير أن تنفيذ توجهات وأهداف هذا المخطط اصطدم بأوضاع دولية غير مساعدة، حيث نتج عن النمو المتزايد للدول المصنعة موجات حادة من التضخم، وغلاء المواد الأولية وفي طليعتها البترول والمواد الغذائية والمواد المصنعة التي تستوردها الدول النامية، وهو ما أثر على المغرب الذي دخل في دوامة المديونية التي وصلت إلى 124% من الناتج الداخلي الخام خلال هذه الفترة، وأمام هذا الوضع لم يكن من بد للمغرب سوى الخضوع لتعليمات المؤسسات المالية الدولية، وهو ما مهد لاحقا لسياسة الانفتاح الخارجي للمغرب عن طريق تبنيه لبرامج وسياسات التقويم الهيكلي¹⁹².

عقب ذلك أطلق المغرب مخططا تنمويا آخر، ويتعلق الأمر بالمخطط الثلاثي 1978-1980، تم التركيز فيه على اتخاذ إجراءات تخفف من حدة الآثار الناتجة عن الارتفاع الكبير الذي عرفته أسعار المواد الطاقية في السوق الدولي، بالإضافة إلى إدماج نسيج القطاع الخاص في المساهمة في التنمية، وتأهيل المقاولات الصغرى والمتوسطة، كما عمل هذه المخطط على عقلنة بعض النفقات، خاصة في ظل تعاقب سنوات الجفاف التي عرفها المغرب خلال هذه الفترة.

وأطلق المغرب بعد ذلك مخططا خماسيا جديدا، وهو المخطط الخماسي 1983-1987، وكانت أهداف هذا المخطط تتمحور أساسا حول تحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين من خلال دعم المواد الأكثر استهلاكاً، كما وضع هذا المخطط ضمن أولوياته توفير

192 رضوان زهرو، مرجع سابق، ص: 8.



فرص الشغل للشباب العاطل. بيد أن تنزيل مقتضيات هذا المخطط تزامن مع إقرار المغرب لسياسة التقويم الهيكلي التي أدت إلى تدهور الأوضاع الاجتماعية بشكل كبير.

أما المخطط الخماسي 1988-1992، أو كما يسمى بمخطط مسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فقد وضع له الملك الراحل الحسن الثاني مهمة مواصلة الإصلاحات التي تمت مباشرتها في مجموعة من القطاعات، خاصة التعليم والتكوين، والإدارة العمومية، ونظام الضرائب، وكذا الإنتاج الفلاحي والصناعي والمبادلات الخارجية¹⁹³. وقد تم التركيز في إعداد هذا المخطط على تجاوز المنهجية التقليدية في التخطيط، والأخذ بعين الاعتبار التحولات العلمية والتكنولوجية والإعلامية، وتطور مجال الاتصالات وكافة التغيرات التي عرفها العالم¹⁹⁴.

الفقرة الثانية: تعليق العمل بالمخططات عقب مخطط 2000-2004

عرف المغرب آخر مخطط تنموي له مع بداية الألفية الحالية وذاك بإقراره للمخطط الخماسي 2000-2004، وعلقت على هذا المخطط آمال كبيرة لتجاوز الإخفاقات التي عرفت المخططات السابقة، ولذلك حظي باهتمام بالغ حين صياغته من أجل تحديد وترتيب الأولويات التي سيتم التركيز عليها في هذه الفترة، خاصة وأن إطلاق هذا المخطط كان خلال ولاية حكومة التناوب التوافقي التي قادها آنذاك القيادي في حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية عبد الرحمان اليوسفي، وهي الحكومة التي تضمنت في تشكيلتها وزارة خاصة بالتوقعات الاقتصادية والتخطيط، وقد علقت على هذا المخطط آمال كبيرة لإخراج المغرب من الأزمة الاقتصادية والاجتماعية التي يعرفها والتي كان قد أطلق عليه الملك الراحل الحسن الثاني عبارة "السكتة القلبية".

وقد وجه الملك محمد السادس رسالة إلى الوزير الأول عبد الرحمان اليوسفي يحدد فيها مجموعة من الأولويات التي يجب أن يسهر على تحقيقها هذا المخطط تتمحور بالأساس حول:

193 الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول أثناء إعداد مخطط مسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية 1988-1992، بتاريخ 30 دجنبر 1987.

194 رشيد بنعياش، مرجع سابق، ص: 224.



أولاً: النهوض بالمناطق المعوزة وإحاقها بدنامية التنمية، وبصفة خاصة تدارك التأخر الذي يعانيه العالم القروي في مجال التجهيزات الاقتصادية والاجتماعية ومعالجة تدني مستوى الدخل وانتشار الأمية ونقص الخدمات الاجتماعية.

ثانياً: إدماج الشباب، وفي مقدمته الشباب المتعلم، في مسلسل الإنتاج سعياً لاستثمار طاقاته المتميزة والاستفادة من مؤهلاته العالية في خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

ثالثاً: إشراك المرأة في الأنشطة التنموية وتمكينها من ممارسة جميع حقوقها كعنصر فاعل ومؤثر في المجتمع.

رابعاً: محاربة الفقر والتمهيش والإقصاء الذي يتنافى ومبادئ ديننا الإسلامي الحنيف المبني على مجموعة من القيم الإنسانية وفي مقدمتها إشاعة التضامن والتآزر وحفظ العزة والكرامة¹⁹⁵.

هذه الأولويات هي التي تمت ترجمتها في هذا المخطط، حيث ركز الاهتمام على العالم القروي وتقليص الفوارق بين البادية والمدينة وتأهيل البنية التحتية، والاهتمام بالصناعة، كما استهدف هذا المخطط تقليص الفوارق الاجتماعية والاهتمام بالفئات المهمشة والفقيرة، بالإضافة إلى الاهتمام بقطاع التعليم ومحو الأمية ومحاربة السكن الغير اللائق، كما استهدف وضع آليات تسهر على تخليق الحياة العامة وإصلاح الإدارة.

وكان مخطط التنمية 2000-2004 آخر مخطط عرفه المغرب، حيث أدت محدودية آثار المخططات التنموية التي نهجها المغرب منذ الاستقلال إلى تعليق العمل بهذه المنهجية، ورغم ذلك لا يزال هناك من يعتبر من الباحثين في مجال تدبير السياسات العمومية أنه من الضروري العودة إلى سياسة التخطيط، ولكن بشكل حديث، يركز بالأساس على تنصيب المؤسسة المستقلة

¹⁹⁵ الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول حول المخطط الخماسي 2000-2004، بتاريخ 17 جمادى الثانية عام 1420هـ، الموافق 28 شتنبر سنة 1999م.



للتخطيط، واعتبار البرنامج الحكومي مرجعا أساسيا للمخططات التنموية، ثم إدماج المؤسسة المستقلة للتخطيط في تقييم السياسات العمومية¹⁹⁶.

الفرع الثاني: نتائج وإنجازات المخططات التنموية

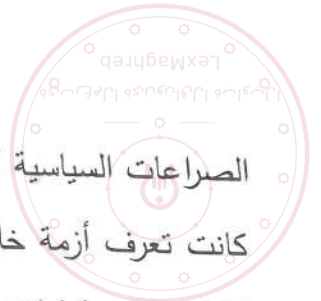
ساهمت العديد من العوامل في ضعف نتائج المخططات التنموية التي تم إطلاقها منذ الاستقلال، كتواتر مجموعة من الأزمات السياسية خلال هذه الفترة وضعف البنية الإدارية والمؤسساتية التي كان يتوفر عليها المغرب (الفقرة الأولى)، وهو ما تم الوقوف عليه بشكل جلي من خلال تشخيص دقيق للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تواتر الأزمات السياسية وضعف البنية الإدارية والمؤسساتية

رغم الجهود الكبيرة التي بذلها المغرب في النصف الثاني من القرن العشرين من أجل تحقيق التنمية الشاملة باعتماده على سياسة التخطيط، إلا أن ذلك لم يحقق نتائج كبيرة مقارنة مع الرهانات التي تم رفعها، حيث ظلت بعض الأهداف تتكرر في كل المخططات الخماسية والثلاثية التي عرفها المغرب دون أن تحقق فيها إنجازات معتبرة على أرض الواقع، خاصة في الميدان الاقتصادي والاجتماعي.

إن فشل تنزيل السياسات العمومية التي تضمنتها المخططات التنموية خلال الفترة الماضية لا يعود بالأساس إلى طبيعة الاختيارات التنموية التي حددها المغرب منذ الاستقلال، وإنما إلى الظروف العامة التي ميزت هذه المرحلة، حيث أن الوضع الداخلي الذي لم يكن مساعدا على ترجمة هذه الأهداف على أرض الواقع كان له وقع كبير على مردودية المخططات التنموية.

¹⁹⁶ التخطيط الاستراتيجي في قلب السياسات العمومية، ورقة صادرة عن حركة أنفاس الديمقراطية، الدار البيضاء، 18 يونيو 2014.



الصراعات السياسية المستمرة، خاصة وأن الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للبلاد في هذه المرحلة كانت تعرف أزمة خانقة، وهو ما جعل الملك الحسن الثاني يعرض على حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية قيادة حكومة للتناوب التوافقي.

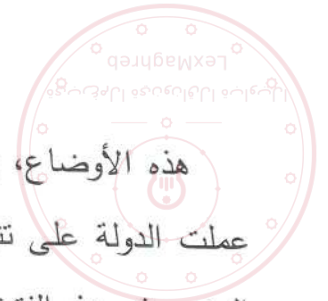
إلى جانب الأوضاع السياسية الغير مستقرة التي عرفها المغرب طيلة النصف الثاني من القرن العشرين، لم تكن الإدارة المغربية تتوفر على أبسط شروط التدبير العمومي الناجع والفعال، فرغم المحاولات المتعددة التي تم بذلها لتأهيلها سواء من حيث إمكانياتها اللوجيستكية، أو من حيث تزويدها بموارد بشرية مؤهلة، إلا أن ذلك لم يأتي بنتائج ملموسة، حيث ظل التدبير تقليديا، والمردودية ضعيفة، بالإضافة إلى غياب التنسيق بين مكونات الإدارة.

وفي الجانب المتعلق بالرقابة على المالية العمومية، فالمجلس الأعلى للحسابات الذي أحدث سنة 1979 لم يكن يتوفر حينها على إمكانيات تتيح له القيام بأدواره ومهامه بالشكل المطلوب، خصوصا فيما يتعلق بالممارسين للمراقبة، فالمجلس كان موكولا له بممارسة أدوار في غاية الأهمية، حيث يجب أن يراقب الحسابات الإدارية للأمرين بالصرف للجماعات والأقاليم والعمالات والإدارات العمومية والمقاوالات العمومية، وكذا الحسابات التدبيرية لجميع محاسبي الدولة، هذه الوضعية أضعفت هذه المؤسسة الحيوية من القيام بأدوارها في مراقبة تنفيذ السياسات العمومية وتقييم آثارها¹⁹⁸.

أما بالنسبة للمفتشية العامة للمالية فإنها لم تكن تتوفر على سلطة زجرية، حيث أن التقارير التي كانت تتجزها كانت ترفع إلى جهات سياسية فيتحول الأمر من موضوع تقني إلى مسألة سياسية، وظلت هذه التقارير، بالرغم من أهميتها، مجرد آراء ذات صبغة استشارية، أكثر مما هي تقارير ترصد الاختلالات وتؤدب المخالفين¹⁹⁹.

198 إدريس خدري، حماية المال العام وإصلاح منظومة المراقبة، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 13، دجنبر 2001، ص: 88.

199 نفس المرجع، ص: 89



هذه الأوضاع، بالإضافة إلى أخرى، ساهمت في محدودية نتائج السياسات العمومية التي عملت الدولة على تنزيلها في النصف الثاني من القرن العشرين، فالمناخ العام الذي كان يشهده المغرب في هذه الفترة لم يكن يساعد على تشكل نظام تدييري قادر على بلوغ الأهداف التنموية التي تم تسطيرها في مختلف المخططات التنموية التي عرفها المغرب.

الفقرة الثانية: تشخيص محدودية نتائج المخططات التنموية

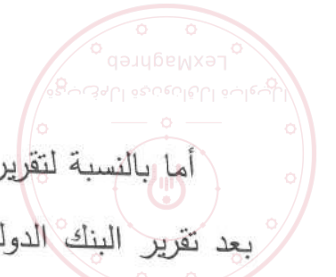
وقف المغرب بشكل واضح على محدودية نتائج سياساته العمومية المتضمنة في المخططات التنموية بالخصوص من خلال التقرير الذي أعده البنك الدولي حول المغرب سنة 1995، ثم من خلال تقرير الخمسينية الذي استهدف تقييم خمسين سنة من التدبير العمومي، والوقوف على الإنجازات والإخفاقات التي عرفت هذه المرحلة.

فبالنسبة لتقرير البنك الدولي لسنة 1995، فقد تم إعداده آنذاك من طرف "جيمس ولفنسون James Wolfensohn" رئيس البنك الدولي وذلك بطلب من الملك الحسن الثاني الذي التمس من المؤسسة المذكورة القيام بفحص واقعي وبدون مجاملة لمعيقات التنمية في البلاد، يكون التركيز فيها على ثلاثة قطاعات إستراتيجية باعتبارها تشكل خطرا كبيرا على تنمية المغرب وهي: الاقتصاد، والإدارة والتعليم²⁰⁰.

وفعلا، اعتكف مجموعة من خبراء البنك الدولي لمدة ثلاثة أشهر قاموا فيها بتشخيص الأوضاع المتردية التي وصلت إليها مجموعة من القطاعات في المغرب، وقدموا أرقاما صادمة فيما يخص ارتفاع معدلات العجز في الميزانية، وانخفاض معدلات النمو، وارتفاع نسبة البطالة، وما نتج عن ذلك من عجز اجتماعي وبنوي ينذر بمستقبل أسوأ²⁰¹.

200 محمد حركات، ثالوث الاستبداد والفساد والإرهاب: مساهمة في الاقتصاد السياسي للفساد، مرجع سابق، ص: 51.

201 Synthèse Du Rapport De La Banque Mondial De 1995, Publié Par La Direction Des Etudes Et Des Prévisions Financières, Ministère De L'économie Et Des Finances



أما بالنسبة لتقرير الخمسينية: 50 سنة من التنمية البشرية في المغرب وآفاق 2025، فقد أتى بعد تقرير البنك الدولي بعشر سنوات، حيث طالب الملك محمد السادس في إحدى خطبه إلى " وقفة تاريخية لتقييم الأشواط التي قطعتها التنمية البشرية خلال نصف قرن بنجاحاتها وصعوباتها وطموحاتها...²⁰²، وقام بإعداد هذا التقرير مجموعة من الباحثين الجامعيين والخبراء والأطر الإدارية وفعاليات المجتمع المدني.

ويحمل هذا التقرير في طياته الكثير من الملاحظات المشتركة مع تقرير البنك الدولي لسنة 1995، حيث انطلق في عملية التقييم من زاوية التنمية البشرية، وخلص التقرير عموماً إلى تحقيق المغرب لبعض الانجازات في مختلف المجالات مقارنة مع ما كان عليه الوضع قبل خمسين سنة، غير أن ما تم رصده من إمكانيات كان يمكن أن يؤدي إلى تحقيق نتائج أفضل في مجال التنمية البشرية، فمعدلات النمو المرتفعة التي حققها المغرب في بعض السنوات لم تنعكس إيجاباً على التنمية البشرية، بسبب ضعف مستوى الاستثمار في القطاعات الاجتماعية²⁰³.

إن مردودية السياسات العمومية في هذه المرحلة، حتى وإن حققت بعض النتائج في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، فإنها لم تجب على أسئلة التنمية بشكل كافٍ، ذلك أن الاقتصاد المغربي ظل مرهوناً بما يحققه الموسم الفلاحي من مردودية، وكذا بتقلبات أسعار البترول والمواد الأولية، وكذا أسعار الفوسفاط، أما القطاع الاجتماعي فقد استمرت فيه مظاهر العجز والهشاشة، وضعف في الولوج إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية.

المطلب الثاني: العلاقة بين قوانين المالية للسنة ومخططات التنمية

ترتبط المخططات التنموية بشكل كبير بقوانين المالية التي يتم إصدارها كل سنة، حيث لا يمكن تصور توزيع النفقات العمومية المتضمنة في الميزانية بمعزل عن الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تروم الدولة تحقيقها من خلال مخططاتها التنموية.

202 الخطاب الملكي بمناسبة ذكرى ثورة الملك والشعب بتاريخ 20 غشت 2003، متاح على البوابة الوطنية www.maroc.ma

203 المغرب الممكن: إسهام في النقاش العام من أجل طموح مشترك، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 2006، ص: 141.

غير أن تتبع مسار تنفيذ المخططات التنموية التي أطلقها المغرب يُظهر غياب التناسق التام بين أهداف قوانين المالية ومخططات التنمية (الفرع الأول)، وذلك على الرغم من الارتفاع الكبير في نسب الإنفاق العام خلال الفترات التي تزامنت مع إطلاق المخططات التنموية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ضعف الروابط بين مخططات التنمية وقوانين المالية

رغم الربط الذي أقامته مختلف الدساتير التي عرفها المغرب بين المخططات التنموية وقوانين المالية (الفقرة الأولى)، إلا أن الالتزام الحكومي بتنزيل مضامين هذه المخططات لم يكن بالشكل الذي ينبغي (الفرقة الثانية).

الفرقة الأولى: السند الدستوري لربط قوانين المالية بمخططات التنمية

ترتبط المخططات التنموية بشكل وثيق بقوانين المالية، فصياغة هذه الأخيرة يكون من أجل تنزيل الأهداف التي تم رسمها في مخططات التنمية عن طريق تخصيص اعتمادات تتلاءم مع الرهانات التي تم رفعها في كل قطاع من القطاعات، ولهذا تعتبر قوانين المالية الآلية التي يتم من خلالها تفعيل مضامين مخططات التنمية.

وقد نصت مختلف الدساتير التي عرفها المغرب على ارتباط مخططات التنمية بقوانين المالية، فالفصل 53 من دستور 1962 نص في فقرته الأولى على أن " قانون المالية يصدر عن البرلمان بالتصويت طبق الشروط التي ينص عليها قانون تنظيمي"، ثم مباشرة في الفقرة الثانية من نفس الفصل يشير إلى أن "نفقات التجهيز التي يتطلبها إنجاز التخطيط لا يصوت البرلمان بقبولها إلا مرة واحدة عندما يوافق على التخطيط، ويستمر مفعول الموافقة على النفقات طيلة مدة التخطيط. وللحكومة وحدها الصلاحية لتقديم مشاريع قوانين ترمي إلى تغيير البرنامج المصادق عليه حسبما ذكر²⁰⁴، فالمشرع الدستوري عمد إلى تخصيص نفس الفصل لتحديد الشروط المتعلقة بتمويل مخططات التنمية والتي يتوجب أخذها بعين الاعتبار أثناء الإعداد والمصادقة على مشاريع قوانين المالية.



وقد كان يسهر المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط الذي يرأسه الملك على وضع مشروع التخطيط كما يحدد مبلغ النفقات اللازمة لإنجازه، ثم يعرض هذا المشروع على البرلمان قصد المصادقة عليه بعد الموافقة عليه في المجلس الوزاري²⁰⁵.

وقد استمر التنصيص على هذه المقتضيات في دستوري 1970 و1972، غير أن دستور 1992 حذف عبارة التخطيط التي ظلت مرتبطة بعملية التصويت على قوانين المالية منذ أول دستور عرفه المغرب، حيث أصبح الأمر يخص فقط نفقات التجهيز التي يتطلبها تنفيذ برامج اقتصادية واجتماعية متكاملة²⁰⁶، كما تم تجريد المجلس الأعلى للإنعاش من مهمة التخطيط في هذه الوثيقة الدستورية²⁰⁷.

غير أن دستور 1996 سرعان ما تجاوز هذا الاستثناء، وأعاد الصفة الدستورية للتخطيط²⁰⁸، حيث أصبح المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط مكلفا بتحضير المخطط قبل عرضه على البرلمان قصد المصادقة²⁰⁹، كما أن الفصل 50 من دستور 1996 لم يعد يتحدث عن التخطيط فقط، وإنما أصبح التنصيص الدستوري يتحدث عن مخططات التنمية، مما يعني أن مجال تدخل المخططات أصبح واسعا ومقترنا بالأهداف التنموية²¹⁰.

204 الفصل 53 من الدستور المغربي لسنة 1962.

205 الفصول من 96 إلى 99 من الدستور المغربي لسنة 1962.

206 أصبحت الفقرة الثانية من الفصل 49 من دستور 1992 تنص على ما يلي: "يصوت مجلس النواب مرة واحدة على نفقات التجهيز التي يتطلبها تنفيذ برامج اقتصادية واجتماعية متكاملة، وذلك عندما يوافق على هذه البرامج، ويستمر مفعول الموافقة على النفقات تلقائيا طوال مدة تنفيذ البرامج المرصدة لها، وللحكومة وحدها الصلاحية لتقديم مشاريع قوانين ترمي إلى تغيير البرنامج المصادق عليه كما ذكر".

207 كان ينص الفصل 32 من دستور 1992 على أن الملك يرأس المجلس الأعلى للإنعاش الوطني، حيث لم تعد مهمة التخطيط واردة ضمن اختصاصات هذا المجلس.

208 أصبح الفصل 32 من دستور 1996 ينص من جديد على أن الملك يرأس المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط.

209 نشير هنا إلى أن التصويت على المخططات من قبل البرلمان تم التنصيص عليه في الفصل 60 من دستور 1996 الذي يحدد مجال القانون.

210 تنص الفقرة الثانية من دستور 1996 على: "يصوت البرلمان مرة واحدة على نفقات التجهيز التي يتطلبها إنجاز مخطط التنمية، وذلك عندما يوافق على المخطط، ويستمر مفعول الموافقة تلقائيا على النفقات طوال مدة المخطط، وللحكومة وحدها الصلاحية لتقديم مشاريع قوانين ترمي إلى تغيير البرنامج الموافق عليه كما ذكر".



في قانون المالية للسنة²¹³ فحدود قوانين المالية بادية في تنزيل مقتضيات المخططات التنموية من عدمه.

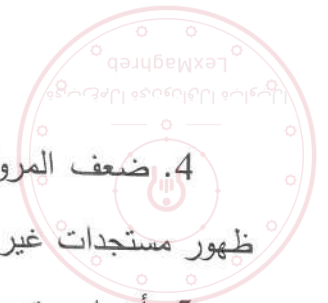
لذلك، يمكن اعتبار موافقة البرلمان على نفقات التجهيز التي يتطلبها إنجاز مخططات التنمية مرة واحدة أهم علاقة تربط قوانين المالية بالمخططات، وهي ضمانه للحكومة للتحرر من ضغوطات البرلمان عند عرض كل قانون مالي وتكرار نفس المناقشات حول المشاريع التي سبق وأن صادق عليها البرلمان في قانون مالي سابق، خاصة وأن تنزيل بعض المشاريع والبرامج التي تتضمنها مخططات التنمية تحتاج إلى حيز زمني يتجاوز السنة في غالب الأحيان.

فالممارسة العملية أثبتت أن المخططات التنموية ما هي إلا إطار لتوجيه الحكومة لبلوغ أهداف معينة وليست ملزمة لها أثناء إعداد مشاريع قوانين المالية، ويرجع هذا التباعد الذي طبع المخططات التنموية في علاقتها بقوانين المالية إلى مجموعة من العوامل وهي:

1. أن إعداد وتحضير مشاريع قوانين المالية والمخططات موكول إلى مصلحتين مختلفتين، ولا يكون للهيئة المكلفة بالتخطيط إلا دور استشاري في الأمور المتعلقة بقوانين المالية، وفي كثير من الأحيان تقدم هذه المصلحة أرقاما غير متطابقة فيما يتعلق بالتوقعات الاقتصادية²¹⁴.
2. أن العلاقة بين قانون المالية للسنة والمخطط تضعف عندما يقوم هذا الأخير بحصر أنشطة القطاع العام دون أن يكون هناك تحديد دقيق ومفصل لدور الدولة في البرنامج العام، في هذه الحالة إما تفوق النفقات الفعلية توقعات المخطط أو على العكس من ذلك تبقى الإنجازات بعيدة عن تلك التوقعات.
3. المظهر الثالث الذي يفسر ضعف العلاقة بين قوانين المالية والمخططات يتمثل في عدم دقة السياسة المالية التي لا تتضمن تدابير السياسة العامة اللازمة لإنجاح المخطط، مثل الدراسات المتعلقة بتعبئة الموارد أو الحفاظ على استقرار الأثمان، وهو ما ينتج عنه في غالب الأحيان عدم إنجاز كافة البرامج التي يتضمنها المخطط.

213 المادة 24 من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 7.98.

214 على سبيل المثال، غالبا ما تقدم المندوبية السامية للتخطيط توقعات نمو مختلفة عن تلك التي تقدمها الحكومة.



4. ضعف المرونة لدى المصالح المكلفة بالتخطيط فيما يتعلق بتغيير بعض التقديرات حين ظهور مستجدات غير متوقعة ينتج عنها اختلالات في علاقة المخطط بقانون المالية للسنة.

5. أخيراً، يعتبر التدبير التقليدي للميزانية عاملاً من عوامل عدم تكامل المخططات مع قوانين المالية، فهذا النمط التدبيري الذي ظل سائداً في الفترة الماضية لم يكن يساعد على أخذ نظرة شمولية على المعطيات المالية، ثم إنه لم تعطى أية أهمية كبيرة لآثار العمليات التي تقوم بها الدولة بسبب هيمنة التدبير حسب الوسائل عوض النتائج²¹⁵.

من جانب آخر، هناك من يعتبر الميزانية الاقتصادية أداة أساسية لوضع روابط أوثق بين المخطط وقانون المالية للسنة، لكونها تعتمد بالأساس على التوقع والتقييم السنوي لإنجازات المخططات الاقتصادية، كما أن استعمال الميزانية الاقتصادية كأساس لوضع قوانين المالية سيضمن في السنوات المقبلة التنسيق الأفضل بين المخطط وميزانية الدولة، ولذلك ستساهم الميزانية الاقتصادية في تسيير الاقتصاد الوطني على المدى القصير بفعالية ونجاعة أكثر²¹⁶.

وعليه، فقد ساهم غموض المكانة التي تحتلها مخططات التنمية أثناء صياغة مضامين قوانين المالية في عدم إقامة روابط حقيقة يمكن من خلالها تفعيل أهداف المخططات التنموية على أرض الواقع بشكل ناجع، غير أن ذلك لا يعني أن القوانين المالية التي صدرت بالموازاة مع فترات إطلاق هذه المخططات كانت تغيب بشكل كلي الأهداف المسطرة في هذه الأخيرة، وإنما كانت هناك مواكبة وتعبئة للموارد من أجل إنجاح بعض البرامج والمشاريع ذات العلاقة مع أهداف المخططات التنموية.

215 فريزة أشهب، آليات تدبير القانون المالي ومتطلبات التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بجامعة محمد الخامس أكادال، الرباط، الموسم الجامعي 2009-2010، ص: 122-125.

216 رشيد بنعباش، مرجع سابق، ص: 226.



الفرع الثاني: مواكبة قوانين المالية لمخططات التنمية

عملت مختلف الحكومات على تعبئة الموارد المالية الضرورية في القوانين المالية لتمويل السياسات والبرامج التي تضمنتها مختلف المخططات التنموية (الفقرة الأولى)، غير أن الصعوبات المالية المتفاقمة مع بداية الثمانينيات عجلت بإقرار سياسة التقويم الهيكلي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الجهود المبذولة لتمويل المخططات التنموية

ظل التحدي الأبرز الذي واجهته الحكومة لتنزيل المشاريع والبرامج التي تتضمنها مختلف المخططات التنموية التي أطلقها المغرب منذ الاستقلال تتمثل بالأساس في توفير الموارد المالية لضمان عملية التمويل.

إن معرفة حجم المواكبة التي حظيت بها المخططات التي أطلقها المغرب من قبل قوانين المالية يفرض علينا العودة إلى استقراء الأرقام التي بنيت عليها هذه القوانين خلال هذه الفترة، وكذا ما تحقق منها على أرض الواقع من منجزات، ومعرفة ما إذا كان ذلك يتلاءم مع ما سطرته المخططات التنموية من أهداف ورهانات.

ما يمكن ملاحظته بشكل أولي هو المنحى التصاعدي الذي عرفه حجم النفقات العمومية في المغرب منذ بداية الستينيات من القرن الماضي بسبب تعاظم أدوار الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وانكبابها على تنزيل مضامين المخططات التنموية التي تم إطلاقها، والجدول التالي يبين حجم النفقات العامة، مع التمييز فيها بين تقديرات الميزانية وحجم الانجازات، وذلك خلال الفترة الممتدة بين 1960 و 1980 والتي عرفت إطلاق خمسة مخططات متتالية²¹⁷:

217 إدريس جناتي الغالي، مرجع سابق، ص: 27.



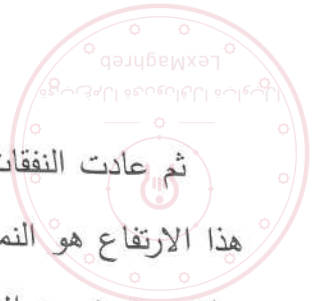
الانجازات		تقديرات الميزانية ²¹⁸ *		المخططات
المعدل السنوي	مجموع النفقات	المعدل السنوي	مجموع النفقات	
2.218	11.090	2.400	12.000	مخطط 1964-1960
2.780,6	8.342	2.977	8.931	مخطط 1967-1965
4.171,4	20.857	4.389	21.945	مخطط 1972-1968
12.328,6	61.643	14.518	72.581	مخطط 1977-1973
20.740,6	62.222	21.800	65.399	مخطط 1980-1978

هذا الجدول يوضح بشكل جلي تطور تقديرات الميزانية للنفقات خلال الفترات التي شهدت إطلاق المخططات التنموية الخمس الأولى في المغرب، حيث انتقلت مجموع النفقات من 12.000 مليون درهم في مخطط 1964-1960 إلى 72.582 مليون درهم في مخطط 1977-1973، ثم إلى 65.399 في مخطط 1980-1978، وبالنسبة للمعدل السنوي للإنفاق فقد تراوح بين 2.400 مليون درهم خلال فترة مخطط 1964-1960، و 21.800 مليون درهم خلال فترة مخطط 1980-1978، والملاحظ أيضا من خلال نفس الجدول أعلاه أن نسبة الانجاز بلغت مستويات مهمة باستثناء مخطط 1977-1973.

ولم تكن الوضعية المالية للدولة تحفز بشكل كبير على الرفع من مستويات الإنفاق في السنوات الأولى من الاستقلال، حيث كانت الميزانية تعيش على عجز وصل إلى 8,6 كمعدل للناتج الداخلي الخام، وذلك بسبب ارتفاع النفقات العمومية، خاصة منها نفقات التسيير، ولذلك جعلت الدولة من المخطط الثلاثي 1967-1965 والمخطط الخماسي 1972-1968 مخططات استقرار²¹⁹، حيث تم العمل على التحكم في مستويات الإنفاق العمومي والحد من عجز الميزانية المتفاقم.

218 * الأرقام الواردة في الجدول بمليون درهم.

219 المغرب الممكن: إسهام في النقاش العام من أجل طموح مشترك، مرجع سابق، ص: 143.



ثم عادت النفقات العمومية لترتفع من جديد في المخطط الخماسي 1973-1977، وما يبرر هذا الارتفاع هو النمو الحاصل في المداخل الناتج بالأساس عن تضاعف أثمان الفوسفات ثلاث مرات، وتم توجيه الإنفاق في هذه المرحلة إلى تنفيذ برنامج تجهيز مكثف نتج عنه ارتفاع نفقات الاستثمار بنسبة 131 % في متم سنة 1977، وما يبرر هذا الارتفاع أيضا في حجم الإنفاق هو ارتفاع النفقات العسكرية بسبب نزاع الصحراء، وكذا الرفع من أجور الموظفين بنسبة 26 %، الشيء الذي لم تعد تتحمله ميزانية الدولة حيث وصلت معدلات العجز إلى 14,6 % سنة 1977 وهو ما عجل بإطلاق سياسة للتكشف سنة 1978 وتم تخفيض نفقات الاستثمار بنسبة 40 % خلال هذه السنة²²⁰.

الفقرة الثانية: الدخول في مرحلة التقويم الهيكلي

أدى الفشل في التحكم في التوازنات المالية إلى استمرار ارتفاع عجز الميزانية الذي وصل إلى 14 % من الناتج الداخلي الخام سنة 1981، وهو ما كان يُحتم على الدولة تغطيته بالاستدانة الخارجية في ظرفية مطبوعة بارتفاع نسبة الفائدة²²¹، وأدى ذلك إلى حالة شبه انقطاع عن الأداء، الشيء الذي فرض إعادة جدولة الديون واعتماد التقويم الهيكلي.

وقد تم التركيز في سياسة التقويم الهيكلي على العودة إلى مستوى مقبول من العجز في الميزانية، وتم إخضاع نفقات الاستثمار لتقسيم إلى ثلاثة حصص، ثم كذلك تغيير بنية تمويل عجز الميزانية، فعوض الاقتراضات الخارجية، أصبحت موارد التمويل الداخلية أكثر هيمنة.

وتزامنا مع إطلاق المخطط الخماسي 2000-2004، صدر القانون المالي لسنة 1999-2000، الذي اعتبر في هذه الفترة إطارا مرجعيا لما يعرف "بالمنظور الجديد للميزانية" والذي يهدف بالدرجة الأولى إلى جعل المالية العمومية في خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث يتوجب إخضاع السياسة المالية لمتطلبات التنمية الاقتصادية لردم الهوة بين القانون المالي ومعدل النمو

220 المغرب الممكن: إسهام في النقاش العام من أجل طموح مشترك، مرجع سابق، ص: 143.

221 تراكمت ديون المغرب في هذه الفترة بشكل كبير، حيث كان يصنف من بين 15 دولة الأكثر مديونية في العالم.

اللازم، وقد تم العمل على التحكم في النفقات، خاصة نفقات التسيير، وتخفيف عبء الدين العمومي، وحصر عجز الميزانية في 2,8% من الناتج الداخلي الخام، والرفع من الموارد عبر الرفع من مردودية النظام الجبائي. وكانت توجهات هذا القانون المالي تنص على زيادة في نفقات التسيير بنسبة 3,5%، وزيادة بنسبة 4,4% في نفقات الاستثمار، وذلك في مقابل ارتفاع المداخل الإجمالية بنسبة 6,1%²²².

وقد أدت هذه السياسة إلى تحقيق بعض من النتائج الايجابية، حيث انتعش النشاط الاقتصادي سنة 2003، ويرتبط ذلك أساسا بالأداء الجيد للعائدات الجبائية، والتحكم في النفقات، خاصة نفقات الدين العمومي، وقد وصل معدل إنجاز توقعات قانون المالية لسنة 2003 إلى معدل 103,6%، أما النفقات فقد وصلت لمعدل إنجاز وصل إلى 101,3%²²³.

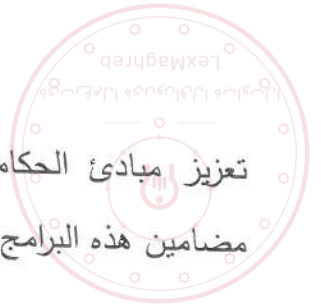
إن الميزة الأساسية التي تميزت بها قوانين المالية خلال هذه الفترة هي البحث عن إقرار التوازنات المالية، من خلال التحكم في عجز الميزانية، ونسبة الدين العمومي، وهي ظاهرة ملازمة لجل قوانين المالية وصلت في بعض الفترات إلى اتخاذ إجراءات حازمة كما حدث في الثمانينات حينما تم إقرار برنامج للتقويم الهيكلي، وهذا التخط ساهم بشكل سلبي في التحكم في التوقعات المالية من جهة، ومن جهة أخرى في تنفيذ السياسات العمومية التي تضمنتها مختلف المخططات التنموية، كما ساهم الارتفاع الكبير في معدلات الفائدة خلال هذه الفترة في تفاقم ثقل المديونية، وارتفاع تكاليف تمويل البرامج الاستثمارية.

المبحث الثاني: السياسات الجديدة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية

بعد تعليق العمل بسياسة المخططات التنموية بسبب محدودية آثارها على الحياة الاقتصادية والاجتماعية، أطلق المغرب نماذج جديدة لتفعيل سياساته العمومية في مختلف المجالات، حيث تم

222 رشيد بنعياش، مرجع سابق، ص: 159-160.

223 نفس المرجع، ص: 214



تعزيز مبادئ الحكامة في التدبير، والانفتاح على شركاء آخرين إلى جانب الدولة في تنزيل مضامين هذه البرامج، وتقوم الإستراتيجية التي تبناها المغرب بهذا الخصوص على أربعة ركائز²²⁴:

1. إنعاش القطاع الخاص، وجعله يلعب أدوارا طلائعية في تحقيق النمو الاقتصادي.
2. تحسين منظومة الحكامة وتأهيل الإدارة.
3. تقوية تنافسية الاقتصاد الوطني من خلال تسهيل اندماجه في الاقتصاد العالمي.
4. تبني سياسة اجتماعية تهدف إلى تثمين الرأسمال البشري، وتحقيق التنمية الاجتماعية.

وسنعمل في هذا المبحث على التطرق لمختلف الاستراتيجيات والبرامج التي أطلقها المغرب لتحقيق الإقلاع الاقتصادي، (المطلب الأول)، ثم إلى مواكبة قوانين المالية لتمويل السياسات المعتمدة في المجال الاجتماعي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تدخلات الدولة ذات الطابع الاقتصادي

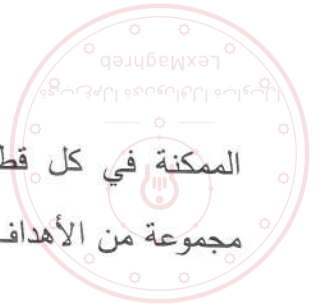
أطلق المغرب مجموعة من المخططات والاستراتيجيات القطاعية في العديد من المجالات من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية، وقد تم التركيز فيها على استغلال المزايا التي يتوفر عليها المغرب واستثمارها من أجل تحقيق إقلاع اقتصادي قوي.

وسنعمل في هذا المطلب على عرض مختلف المخططات والاستراتيجيات التي تم إطلاقها في المجالات الاقتصادية (الفرع الأول)، وأهمية تأهيل سياسة الدولة في مجال الاستثمار من أجل بلوغ الأهداف المرسومة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: معالم السياسة الاقتصادية الجديدة

عرفت السياسة الاقتصادية في المغرب منذ بداية الألفية الحالية تغيرات عديدة، حيث تم الانتقال إلى تفعيل سياسة جديدة في المجال الاقتصادي تعتمد بالأساس على استثمار فرص النجاح

224 Imane TAZI, les réformes structurelles à moyen terme, revue ALMALYA, No 25, janvier 2001, P : 13.



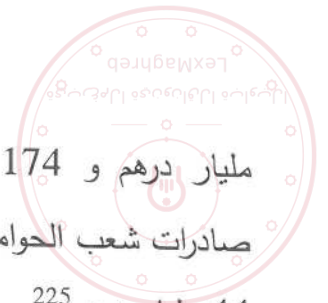
الممكنة في كل قطاع من القطاعات الاقتصادية، ووضع رؤى متوسطة المدى تبتغي تحقيق مجموعة من الأهداف تمكن المغرب من الولوج لنادي الاقتصاديات الصاعدة.

وقد ركزت هذه السياسة على تأهيل مختلف القطاعات الاقتصادية، وتنويع مصادر النمو الاقتصادي، وعدم ترك هذا الأخير مرتبطاً فقط بما يحققه القطاع الفلاحي من نتائج، وبالتالي ارتهان النمو الاقتصادي بمجمله بقطاع يصعب التحكم في مردوديته السنوية بفعل التقلبات المناخية. ولتحقيق هذه الغايات، أطلق المغرب مجموعة من المخططات القطاعية همت مختلف المجالات الاقتصادية، وتمت صياغتها من أجل تحقيق أهداف متعددة الأبعاد، وتتجلى هذه المخططات بالأساس في مخطط المغرب الأخضر في المجال الفلاحي (الفقرة الأولى)، والميثاق الوطني للإقلاع الصناعي (الفقرة الثانية)، ورؤيتي 2010 و 2020 في المجال السياحي (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: الرفع من مردودية قطاعي الفلاحة والصيد البحري

يحتل القطاع الفلاحي مكانة خاصة ضمن مكونات النسيج الاقتصادي الوطني، فمنذ الاستقلال، ظل القطاع الفلاحي القطاع الأكثر مساهمة في الناتج الداخلي الخام، ويشغل أكبر نسبة من اليد العاملة، ورغم الاهتمام الذي حظي به هذا القطاع في مختلف المخططات التنموية التي عرفها المغرب، إلا أن ذلك لم يخضع الفلاحة المغربية لعملية تحديث عميقة من شأنها أن ترفع قيمتها المضافة في النسيج الاقتصادي الوطني، ولذلك كان من الضروري أن تعمل الدولة على تأهيل هذا القطاع وتعمل على تحسين مردوديته.

وقد أشرف الملك محمد السادس في شهر أبريل من سنة 2008 على انطلاقة مخطط المغرب الأخضر، وهو مخطط ضخم يهدف إلى تأهيل القطاع الفلاحي الوطني، والاستفادة من الإمكانيات التي يخترنها. ووضع هذا المخطط أهداف طموحة يروم تحقيقها في أفق 2020، وتتمثل هذه الأهداف أساساً في رفع حصة القطاع الفلاحي في الناتج الداخلي الخام من خلال رفع القيمة المضافة المقدرة بحوالي 74 مليار درهم في المتوسط قبل إطلاق المخطط، لتصل إلى ما بين 144



مليار درهم و 174 مليار درهم، ومضاعفة دخل الساكنة القروية، وكذلك مضاعفة 3.5 مرة صادرات شعب الحوامض والزيتون والفواكه، وهو ما سيمكن من رفع قيمة هذه الصادرات إلى حوالي 44 مليار درهم²²⁵.

ويقوم مخطط المغرب الأخضر على دعامين أساسيين هما:

■ **الدعامة الأولى:** تستهدف تنمية الفلاحة ذات القيمة المضافة والإنتاجية العالية والموجهة بالأساس نحو التصدير، ويتضمن إنجاز 961 مشروعا موزعا على 560.000 ضيعة بمبلغ استثماري يقارب 121.2 مليار درهم.

■ **الدعامة الثانية:** تستهدف التأهيل التضامني للنسيج الإنتاجي لفائدة 840.000 فلاح مستهدف من خلال إنجاز 545 مشروع بمبلغ استثماري يقدر بـ 19.25 مليار درهم.

وتمت تعبئة كافة الإمكانيات الضرورية من أجل إنجاح هذا المخطط الضخم، حيث تم إحداث مؤسسة خاصة وهي وكالة تنمية الفلاحة للإشراف على تفعيل برامج مخطط المغرب الأخضر²²⁶، أما بالنسبة لعملية التمويل، فإن مجموع الاستثمارات المستهدفة يصل إلى 193 مليار درهم، وتقدر حصة الدولة في هذا المجهود الاستثماري بحوالي 68.60 مليار درهم أي 35.5%.

وفي 27 فبراير 2020 أعطى الملك محمد السادس باشتوكة آيت باها انطلاقة إستراتيجية جديدة سميت "بالجيل الأخضر"، وتقوم هذه الإستراتيجية على ركيزتين: الأولى تتعلق بإعطاء الأولوية للعنصر البشري، والثانية تهدف إلى مواصلة دينامية التنمية الفلاحية في ارتباط بتحفيز التنمية البشرية والاجتماعية.

225 المخططات القطاعية: دعامة أساسية للاقتصاد الوطني، ملف خاص في مجلة المالية، العدد 15، يونيو 2011، ص: 8.
226 ظهير شريف رقم 1.09.6 صادر في (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم 42.08 المتعلق بإحداث وكالة التنمية الفلاحية.



الفقرة الثانية: الرفع من قيمة مساهمة القطاع الصناعي في النسيج الاقتصادي الوطني

بفعل المجهودات التي بذلتها الدولة في العقود الأخيرة، أصبح القطاع الصناعي من الأعمدة المهمة التي يقوم عليها الاقتصاد الوطني، بل وأصبح هذا القطاع يسجل أرقاما تبيّوه الصدارة على مستوى حجم الصادرات.

ويعول المغرب بشكل كبير على القطاع الصناعي من أجل تنويع مصادر النمو بالنسبة للاقتصاد الوطني، وبدأت هذه الأهمية تتبلور على أرض الواقع من خلال إطلاق مخطط الإقلاع الصناعي سنة 2005، ثم الميثاق الوطني للانبثاق الصناعي الذي بدأ العمل به سنة 2009، وأخيرا مخطط التسريع الصناعي الذي تم إطلاقه سنة 2014 وسيمتد العمل به إلى غاية 2020.

ويعتبر مخطط الإقلاع الصناعي 2005-2009 بمثابة تدشين نموذج صناعي وطني جديد بأولويات وأهداف لم يعهدها القطاع في السياسات الحكومية السابقة، حيث أعطيت الأولوية لمجالات تصنيع الطيران والسيارات والإلكترونيك، والدفع إلى استقطاب فاعلين للاستثمار في هذه المجالات.

ثم بعد ذلك أتى مخطط انبثاق 2009-2014 والذي استهدف إرساء دعائم قطاع صناعي وطني قوي، من شأنه المساهمة في خلق الثروات وإتاحة فرص الشغل، وتسريع وثيرة التنمية، وضم هذا المخطط قسمين رئيسيين: الأول يروم تثمين المهن الجديدة والمسماة بالمهن العالمية للمغرب، ويتعلق الأمر بقطاع الخدمات عن بعد وصناعة السيارات وصناعة أجزاء السيارات وصناعة الالكترونيك، أما القسم الثاني فيهدف إلى إضفاء مزيد من الدينامية على الأنشطة الصناعية الكلاسيكية، عبر النهوض بالعرض المغربي بقطاعات النسيج والألبسة والجلد والصناعات الغذائية²²⁷.

227 المخططات القطاعية: دعامة أساسية للاقتصاد الوطني، ملف خاص في مجلة المالية، العدد 15، يونيو 2011، ص: 8.



وقبل الانتهاء من تنفيذ مخطط انبثاق، دعا الملك محمد السادس في خطاب العرش لسنة 2013 الحكومة إلى مواصلة الجهود المتعلقة بتتويع وتوسيع النسيج الصناعي وتعزيز العلاقة بين القطاعين العام والخاص في هذا الصدد²²⁸.

وبالفعل فقد أعدت الحكومة إستراتيجية مكملة للمخططات التي باشرتها منذ سنة 2005، ويتعلق الأمر بمخطط التسريع الصناعي الذي سيمتد بين سنتي 2014 و 2020، ويستهدف بالأساس تعزيز مسار المهن العالمية للمغرب خاصة في قطاع صناعة الطيران وصناعة السيارات وترحيل الخدمات.

والملاحظ أنه منذ إطلاق المخططات المرتبطة بالقطاع الصناعي سنة 2005، بدأ المغرب يفتح على مجالات جديدة لم تكن تشكل أولوية في السياسات الاقتصادية السابقة، والهدف الأساسي من هذا التوجه الجديد للصناعة المغربية هو جعل أجزاء نسيج هذا القطاع أكثر تنوعا، وبالتالي توسيع مصادر الثروة بالنسبة للاقتصاد الوطني.

الفقرة الثالثة: تحسين جاذبية القطاع السياحي

يشكل القطاع السياحي أحد الدعامات الأساسية للاقتصاد الوطني، لذلك استفاد بدوره من مخطط طموح يهدف إلى الرفع من مردوديته، وجعله مساهما وموأكبا للتطورات التي عرفها العالم في المجال السياحي، خاصة وأن المغرب يتوفر على مؤهلات مهمة تجعل منه وجهة سياحية ذات جاذبية كبيرة.

وتمت صياغة رؤية 2010 لتحقيق مجموعة من الأهداف في القطاع السياحي، سواء من حيث الرفع من عدد السياح ليصل إلى 10 ملايين سائح سنة 2010، أو الرفع من الطاقة الاستيعابية للفنادق المصنفة، أو من حيث تنويع العرض السياحي.

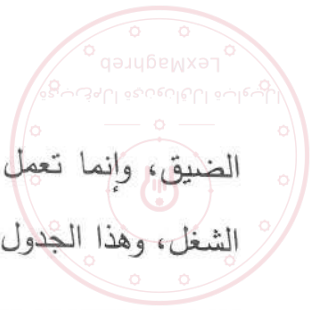
228 جاء في الخطاب الملكي بمناسبة عيد العرش لسنة 2013 ما يلي: "... انكب المغرب منذ سنوات على تنمية مهن صناعية عالمية في إطار مخطط إقلاع وقد أعطى الله الحمد نتائج تشجعنا على الاستمرار في نفس النهج وفي هذا الصدد ندعو الحكومة إلى توفير الظروف الملائمة لتتويع وتوسيع نسيجنا الصناعي وذلك وفق سياسة إيرادية تقوي الشراكة بين القطاعية العام والخاص..."
نص الخطاب متاح على البوابة الوطنية www.maroc.ma

ورغم أن الأهداف المسطرة لرؤية 2010 لم يتم بلوغها بشكل كامل بسبب الظرفية الاقتصادية العالمية التي طبعها الركود، إلا أن النتائج المحققة كانت مشجعة، خاصة فيما يتعلق بالعدد السنوي للسياح الذي يتوافدون على المغرب والذي وصل متم سنة 2010 إلى 9.3 مليون سائح مقتربا من 10 ملايين سائح الذي كانت تطمح إلى بلوغه رؤية 2010.

ويواصل المغرب رهانه على القطاع السياحي من خلال بلورة رؤية إستراتيجية جديدة هي رؤية 2020، والتي وُضعت لها أهداف طموحة تتمثل أساسا في بلوغ 20 مليون سائح سنويا، والاهتمام بالسياحة الداخلية ومضاعفتها ثلاث مرات، وجعل المغرب مصنفا من بين العشرين وجهة سياحية مفضلة في العالم، وتعزيز الطاقة الاستيعابية للفنادق المصنفة بـ 200.000 سرير، بالإضافة إلى تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ولمواكبة تفعيل الإجراءات التي أتت بها رؤية 2020 في المجال السياحي، تم إنشاء الصندوق المغربي للتنمية السياحية لتمويل الاستثمارات السياحية²²⁹، ويبلغ رأسماله المستهدف حوالي 100 مليار درهم، ورصد إعانات لدعم الاستثمار وتوجيهها إلى المناطق التي تعرف ضعفا في مؤشرات التمويل، وكذا تعبئة 24 مليار درهم من التمويل البنكي لدعم المشاريع الإستراتيجية في إطار رؤية 2020.

ويبدو جليا من خلال المخططات والاستراتيجيات القطاعية التي أطلقها المغرب أنها تقوم على مجموعة من الأسس والأهداف المشتركة، لعل أهمها تنويع مصادر النمو بالنسبة للاقتصاد الوطني من خلال استثمار نقاط القوة التي يتوفر عليها المغرب في كل قطاع من القطاعات، ووضع روابط واضحة بين النمو والتنمية، فكثيرا ما تم طرح سؤال أثر النمو الاقتصادي على الواقع الاقتصادي والاجتماعي للمواطن المغربي، ولذلك نجد أن مختلف المخططات والبرامج التي تم إطلاقها تروم إلى تحقيق أهداف ذات أبعاد متعددة ولا تقتصر فقط على تحقيق التنمية الاقتصادية بمعناها

229 المرسوم رقم 2.11.52 الصادر في 14 ربيع الأول 1432 (18 فبراير 2011) والقاضي بالإذن بإحداث شركة مساهمة تسمى " الصندوق المغربي للتنمية السياحية".



الضيق، وإنما تعمل أيضا على إدماج أبعاد أخرى في أهدافها، خاصة ما يتعلق بخلق مناصب الشغل، وهذا الجدول يبين تقدير حجم الاستثمارات ومناصب الشغل المنتظر إحداثها²³⁰:

المخطط القطاعي أو الإستراتيجية	المبلغ الإجمالي للاستثمارات المتوقعة	عدد مناصب الشغل المنتظر خلقها
مخطط المغرب الأخضر	192,85 مليار درهم	1.500000 منصب شغل
إستراتيجية القطاع الصناعي	50 مليار درهم	220.000 منصب شغل
رؤية السياحة 2020	100 مليار درهم	470.000 منصب شغل

وبالنظر إلى الرهان الكبير الذي أقيم على الاستثمار من أجل إنجاح هذه المخططات القطاعية، وبلوغ الأهداف التي تم تسطيرها، كان لا بد أن تتم مواكبته بإجراءات إصلاحية على مستوى سياسة الدولة في هذا المجال، حيث انكبت الحكومة على معالجة بعض العراقيل التي تحد من استقطاب الاستثمارات من خلال إطلاق مخطط للاستثمار.

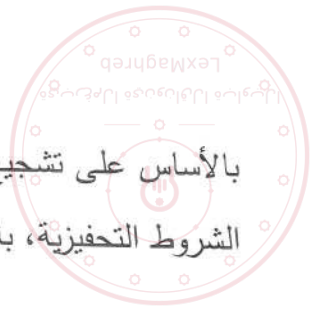
الفرع الثاني: سياسة الدولة في مجال الاستثمار

تلعب السياسة المعتمدة من قبل الدولة في مجال الاستثمار أهمية كبرى في تنزيل السياسات والبرامج العمومية (الفقرة الأولى)، غير أن الواقع العملي أثبت ضرورة إخضاع هذه السياسة لمراجعة عميقة لتجاوز مجموعة من الاختلالات التي تشوبها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مواكبة الاستثمار لتنزيل السياسات والبرامج العمومية

أصبح الاهتمام بالاستثمار، سواء العمومي أو الخاص، من القضايا التي تحظى باهتمام كبير في منظومة السياسات العمومية للدولة، ويعبر عن هذه الأهمية حجم الإجراءات والتدابير التي تم

230 الأرقام صادرة عن مديرية الميزانية بوزارة الاقتصاد والمالية.



بالأساس على تشجيع المستثمرين الأجانب على الاستثمار في المغرب من خلال تقديم مجموعة من الشروط التحفيزية، بالإضافة مساعدات مباشرة ممنوحة من طرف الدولة.

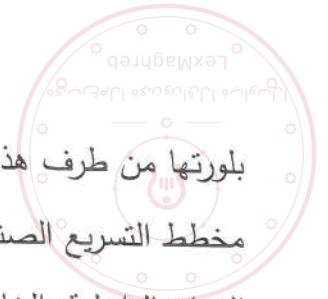
الفقرة الثانية: مراجعة سياسة الدولة في مجال الاستثمار

رغم تواجد ترسانة قانونية مهمة توطر مجال الاستثمار، وما تتضمنها من إجراءات وتدابير تحفيزية، فقد ظل القطاع يعيش في نوع من العشوائية وذلك في غياب إستراتيجية واضحة بمثابة خارطة طريق لتدبير سياسة الاستثمار، وكذلك ضعف عمليات تقييم جدوائية الإعفاءات الضريبية ومختلف التحفيزات التي قدمتها الدولة لتشجيع المستثمرين، ومدى ملاءمتها مع ما تم تحقيقه من نتائج في هذا المجال، بالإضافة إلى تعدد الفاعلين والمتدخلين في المجال وتعدد المساطر الإدارية.

هذه الإشكالات وغيرها، دفعت الحكومة إلى التفكير في إصلاح القطاع وجعله يواكب التغيرات التي عرفت با باقي القطاعات الاقتصادية في المغرب، وهو ما توج بإطلاق مخطط للاستثمار في الرابع من يوليوز 2016، وهو مخطط متعدد الأهداف، يروم بالأساس تجاوز نقاط الضعف التي تكبح نمو هذا القطاع.

ويقوم هذا المخطط على مجموعة من المحاور الرئيسية تتمثل في إعادة تقويم ميثاق الاستثمار وإعادة تعريف مضامينه، وتبني تدابير جديدة لدعم وتحفيز الاستثمار، وإعادة هيكلة هيئات النهوض بالاستثمار، وإحداث مديرية عامة للصناعة وأخرى للتجارة، وإعادة صياغة الإستراتيجية الرقمية.

أضاً، ينص المخطط الجديد للاستثمار على اتخاذ زمرة من الإجراءات تتمثل في دمج هيئات دعم الاستثمار والتصدير والترويج، من أجل بلوغ أكبر قدر من النجاعة في تدخلاتها، وتوحيد الإمكانيات البشرية والمالية للوكالة المغربية لتنمية الاستثمارات، والمغرب تصدير، ومكتب معارض الدار البيضاء وذلك من أجل بلوغ نجاعة وفعالية أكبر في مجال إنعاش الاستثمارات وتشجيع التصدير. وستظل الوكالة المغربية لتنمية الاستثمارات والصادرات بعد اندماجها، تحت وصاية وزارة الصناعة والتجارة والاستثمار والاقتصاد الرقمي، حيث ستكون رهن إشارة جميع القطاعات الوزارية التي لا تتوفر على هيئة مختصة لإنجاز خارطة الطريق في مجال الاستثمار والتصدير، والتي تتم



بلورتها من طرف هذه الوزارات، بالإضافة إلى إحداث مديرية عامة للصناعة مكلفة بضمان استدامة مخطط التسريع الصناعي، ومديرية عامة للتجارة تتمثل مهمتها في قيادة تحويل هذا القطاع، وتضم التجارة الداخلية والخارجية في آن واحد²³⁵.

ومن الإجراءات التي أتى بها مخطط الاستثمار، نجد اقتراح ضريبة على الشركات بنسبة صفر بالمائة خلال خمسة سنوات بالنسبة للصناعات الموجودة في طور الإحداث، وتطوير منطقة حرة واحدة على الأقل بكل جهة، ومنح وضعية المنقطة الحرة للصناعات المصدرة الكبرى، والحصول على وضعية مصدر غير مباشر بالنسبة للمناولين، وإيجاد صيغ دعم متقدمة للجهات الأقل دعما.

ومن خلال التمعن في المحاور والتدابير التي يستهدف تفعيلها مخطط الاستثمار، نجد أنه يمزج في مقتربه الإصلاح بين ما هو قانوني من خلال إعادة النظر في ميثاق الاستثمار، وبين ما هو مؤسسي من خلال إعادة النظر في التضخم الحاصل على مستوى الفاعلين المتدخلين في تحديد وتفعيل ومواكبة سياسة الدولة في مجال الاستثمار، ثم كذلك تقديم نظرة التقائية وتكاملية بين قطاعي الصناعة والتجارة من خلال إحداث مديريتين على مستوى وزارة الصناعة والتجارة والاستثمار والاقتصاد الرقمي.

لقد أصبح جليا أن سياسات الدولة في المجال الاقتصادي لم تعد تقتصر على ما تجود به ميزانية الدولة فقط من استثمارات، وإنما تعتمد بشكل كبير على إدماج الخواص في تحريك عجلة التنمية من خلال تقديم الدعم والمواكبة، ولذلك نجد أن أي نجاح أو فشل في تحقيق أهداف أي سياسة من السياسات التي أطلقتها الدولة يعتمد بشكل كبير على حجم تفاعل وانخراط القطاع الخاص.

235 العرض الذي قدمه وزير الصناعة والتجارة والاستثمار والاقتصاد الرقمي أمام الملك حول إطلاق المخطط الجديد للاستثمار بتاريخ 4 يوليوز 2016.



المطلب الثاني: مواكبة قوانين المالية لتنزيل السياسات الاجتماعية

أصبحت الدول الحديثة تعمل من خلال تدخلاتها الاقتصادية والاجتماعية على المزاوجة بين الحفاظ على توازناتها الماكرواقتصادية، وتوفير شروط الاستقرار لمواطنيها من خلال تحسين وتجويد خدماتها الاجتماعية²³⁶.

فعلى غرار المجال الاقتصادي، حظي المجال الاجتماعي بدوره باهتمام كبير خلال السنوات الأخيرة من خلال إطلاق المغرب للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، والتي تهدف أساسا إلى القضاء على مظاهر العجز الاجتماعي، وتمكين الساكنة من الولوج إلى الخدمات الأساسية (الفرع الأول)، كما تبنت الدولة سياسات وبرامج تهدف إلى تأهيل قطاعي التعليم والصحة، وتجويد الخدمات التي يقدمانها (الفرع الثاني).

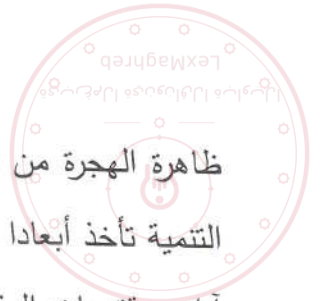
الفرع الأول: المبادرة الوطنية للتنمية البشرية

بفعل الظروف المعيشية الصعبة التي ظلت تعيشها شعوب الدول النامية بالخصوص، برزت العديد من الأصوات على المستوى العالمي تنادي بضرورة تركيز الجهود التنموية على تأهيل وتحسين ظروف عيش الساكنة (الفقرة الأولى)، وبدوره، عبأ المغرب موارد مهمة للانخراط في هذا التوجه، وذلك من أجل تفعيل وتنزيل المشاريع التي تتضمنها برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: أسس الاهتمام بمفهوم التنمية البشرية في تصور الدولة للسياسة الاجتماعية

منذ تسعينيات القرن الماضي بدأ العالم يهتم بشكل متزايد بالأوضاع الاجتماعية للإنسان خاصة في الدول النامية، بفعل تزايد مظاهر التخلف الإنساني في هذه البلدان، حيث استشرى الفقر بشكل كبير، ولم يحظ الجميع بحد أدنى من التعليم والخدمات الصحية وغيرها من الخدمات الأساسية، وتوسعت الفوارق الاجتماعية بين الفقراء والأغنياء، وقد تمخض عن ذلك عدة نتائج سلبية، خاصة

236 Anas BENSALAH ZEMRANI, op.cit, P : 15.



ظاهرة الهجرة من الدول الفقيرة إلى الدول المصنعة، ولذلك، فمنذ سنة 1999 أصبحت إشكالية التنمية تأخذ أبعاداً حقوقية أكثر فأكثر، وتُرجم ذلك عملياً بانفتاح برنامج الأمم المتحدة للتنمية على آراء ومقترحات المفوضية السامية لحقوق الإنسان في صياغة ورسم الأهداف التنموية²³⁷.

وقد دشنت الأمم المتحدة عن طريق برنامجها للتنمية اهتمامها الفعلي بالأوضاع الاجتماعية لسكان المعمورة سنة 1990 من خلال إصدارها لتقريرها الأول حول التنمية البشرية، هذا التقرير التأسيسي عرف التنمية البشرية بأنها "عملية توسيع خيارات الناس"، وهي الخيارات التي تمكنهم من أن يعيشوا حياة طويلة وصحة جيدة، وأن يحظوا بمستوى تعليمي، وأن يتمتعوا بمستوى معيشي لائق²³⁸، كما حدد هذا التقرير مجموعة من المؤشرات والمعايير التي تؤطر مفهوم التنمية البشرية، والغايات التي يطمح إلى بلوغها²³⁹.

وفي نفس الاتجاه أعلنت الأمم المتحدة العقد 1997-2006 عقداً من أجل القضاء على الفقر²⁴⁰، كما تم الإعلان في شنتبر من سنة 2000 على الأهداف الإنمائية للألفية من طرف الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة بشراكة مع مجموعة من المنظمات الغير حكومية، وفي شنتبر من سنة 2015 تم الاتفاق على رفع رهانات تنموية جديدة في أفق سنة 2030، حيث تم تسطير 17 هدفاً أطلق عليها "أهداف التنمية المستدامة"، وتروم هذه الأهداف الدفع بالحكومات إلى التركيز على مواصلة جهودها للقضاء على الفقر بكل أشكاله ومكافحة عدم المساواة ومعالجة تغير المناخ²⁴¹.

237 Kelian BESSON, un droit au développement ? Politiques Internationales Du Développement Et Approches Fondées Sur Les Droits, l'harmattan, Paris, 2019, P: 132.

238 Human Development Report 1990, published for United Nations Development Programme (UNDP), P: 10

239 دأب برنامج الأمم المتحدة للتنمية على إصدار تقارير سنوية حول التنمية البشرية بشكل منتظم، كما يقدم تصنيفاً لدول العالم في مؤشر التنمية البشرية، وهو ما شكل عبر سنوات تراكمها مهما بالنسبة للحكومات في مجالات التتبع والتقييم لسياساتها في المجال الاجتماعي.

240 بكني الطاهر، إشكالية الفقر بالمغرب بين معدلات التفاوت المرتفعة وضعف الحكامة المحلية، مجلة السياسات العمومية، العدد 14، شتاء 2015، ص: 111.

241 المعلومات متاحة على موقع منظمة الأمم المتحدة على الرابط التالي:

ولمواكبة دول العالم في صياغة سياسات اجتماعية سليمة وهادفة، ومبنية على أسس واقعية، قامت الأمم المتحدة بتحديد الخطوات والمراحل التي يجب إتباعها لهذه الغاية وتتلخص فيما يلي:

1. تشخيص دقيق للقضايا الاجتماعية والاقتصادية، وتحديد الأهداف لتأمين العدالة والنمو والاستقرار الاقتصادي.
2. مراجعة فعالية السياسات الحالية.
3. اقتراح مجموعة من السياسات القصيرة والمتوسطة والطويلة الأمد من أجل تفعيل الآثار الإنمائية.
4. انتقاء الخيارات بالنظر إلى الأولويات الاجتماعية والاقتصادية الوطنية.
5. إعداد إستراتيجية إنمائية وطنية وخطة عمل تتوافقان مع سياسات الأولوية المتفق عليها على المدى القصير والمتوسط والطويل من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية الوطنية.
6. تخصيص اعتمادات مناسبة من الميزانية لدعم سياسات الأولوية، ومن الأفضل أن تكون في إطار الإنفاق متوسط الأجل تربط البرامج بميزانية متعددة السنوات.
7. إيجاد آليات للتنفيذ الفعال.
8. إيجاد آليات مراقبة وتقييم، من أجل تقدير الفعالية والسماح بالقيام بالتعديلات والتحسينات عند مراجعة الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية عادة كل ثلاث إلى خمس سنوات²⁴².

وقد أدى هذا التركيز الدولي على ضرورة الرقي بشروط الحياة اليومية للإنسان إلى انخراط المغرب في هذا المسار، حيث أعطى الملك محمد السادس في 18 ماي 2005 انطلاقة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وهي مبادرة تقوم على مرتكزات واضحة²⁴³، وتتنقل لأول مرة العمل

<http://www.un.org/sustainabledevelopment/ar/sustainable-development-goals/>

تاريخ الزيارة: 25 دجنبر 2016

242 إزابيل أورتيث، الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية، مذكرات توجيهية في السياسات: السياسة الاجتماعية، صادر عن إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بمنظمة الأمم المتحدة، نيويورك، يونيو 2007، ص: 11.

243 حسب خطاب الملك محمد السادس في 18 ماي 2005 المعلن عن إطلاق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، تقوم هذه المبادرة في فلسفتها على أربعة مرتكزات: يتمثل المركز الأول في استناد المبادرة على المعطيات الموضوعية للإشكالية الاجتماعية في المغرب، أما المركز الثاني فيتمثل في اعتبار التنمية الفعالة والمستدامة لن تتحقق إلا بسياسات عمومية مندمجة ضمن عملية



الاجتماعي إلى مستوى مؤسساتي واضح المعالم بعيدا عن التنمية ذات الطابع القطاعي الصرف، ومؤطرة في سياسة عمومية مندمجة رصدت لها كل الوسائل والآليات، وعُيِّنت لها الموارد المالية اللازمة لتفعيلها، كما تم السهر على ضمان الانسجام التام بين برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية وبرامج مختلف القطاعات الوزارية²⁴⁴، واعتمدت فيها معايير الحكامة الاجتماعية التي تقتضي استقرار الحاجات للقاعدة الكبيرة من السكان، وأن تكون السياسة التي يتم تبنيها تستجيب لحاجيات وآمال أغلبية أفراد المجتمع، وتُعبّر عن تطلعاتهم²⁴⁵.

ومن أهم شروط نجاح هذه المبادرة نجد الحكامة في تمويل برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، فالجانب المالي شرط حاسم في الحكم على نجاح أو فشل المبادرة، وإذا كانت ميزانية الدولة ليس بمقدورها تغطية كل المتطلبات المالية لتنزيل برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، فإن المخرج يكمن في البحث عن شركاء آخرين لتمويل هذه البرامج، فما هي الفلسفة التمويلية التي تم اعتمادها من أجل تنزيل برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية؟

الفقرة الثانية: تمويل برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية

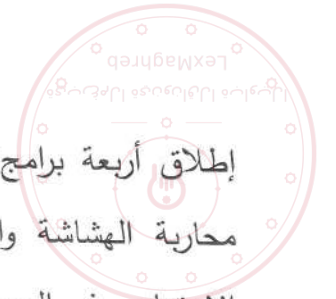
تم توزيع مشاريع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية على عدة برامج، كل واحد منها يروم تحقيق أهدافه في إطار جغرافي معين، ويأخذ بعين الاعتبار المعطيات الاجتماعية التي تتميز بها كل منطقة مستهدفة²⁴⁶، ففي المرحلة الأولى التي غطت الفترة الممتدة بين 2006 و 2010، عرفت

متماسكة، ومشروع شامل، وتعبئة قوية متعددة الجبهات، تتكامل فيها الأبعاد السياسية والاجتماعية والاقتصادية والتربوية والثقافية والبيئية، ويتجلى المرتكز الثالث في خيار الانفتاح، وأخيرا تركز المبادرة الوطنية للتنمية البشرية على الانطلاق من العبر المستخلصة من تجارب المغرب السابقة، ومن النماذج الموفقة لبعض البلدان، في مجال محاربة الفقر والإقصاء. نص الخطاب متاح على البوابة الوطنية www.maroc.ma

244 طارق أتلتي، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية أزمة إستراتيجية أم أزمة حكام؟، مجلة مسالك، العدد 9-10، 2009، ص:24.

245 حسنة كجي، الحكامة الاجتماعية والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 83، نونبر - دجنبر 2008، ص ص: 112-113.

246 لا بد من الإشارة إلى أن هناك مجموعة من الأجهزة تسهر على حسن تنزيل برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، فبالإضافة إلى اللجان الجهوية والإقليمية والمحلية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، نجد هيئات تشتغل على المستوى المركزي، ويتعلق الأمر



إطلاق أربعة برامج: برنامجان يهتمان بمجموع العمالات والأقاليم وهما البرنامج الأفقي، وبرنامج محاربة الهشاشة والتهميش، وبرنامجان على المستوى الترابي وهما: برنامج محاربة الإقصاء الاجتماعي في الوسط الحضري، وبرنامج محاربة الفقر في المجال القروي.

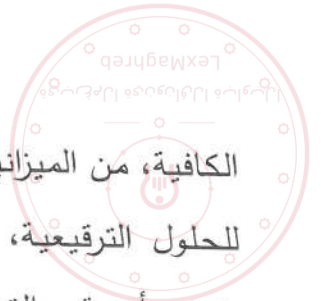
وقد استمرت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية في مرحلتها الثانية التي غطت الفترة بين سنتي 2011 و 2015 على نفس النهج، مع إطلاق برنامج خامس وهو برنامج التأهيل الترابي والذي يهدف إلى تلبية احتياجات ساكنة بعض المناطق الجبلية أو الصعبة الولوج، وتقليص الفوارق في مجال الولوج إلى البنيات التحتية الأساسية والتجهيزات وخدمات القرب، بالإضافة إلى تعزيز التقائية الأنشطة القطاعية بتشاور مع فاعلي التنمية المحلية وبتنسيق مع اللجنة الإقليمية للتنمية البشرية التي يرأسها الوالي أو العامل.

وبتاريخ 19 شتنبر سنة 2018 أطلق الملك محمد السادس المرحلة الثالثة من المبادرة الوطنية للتنمية البشرية والتي تتضمن أربعة برامج، ويتعلق الأمر ببرنامج يهدف إلى تدارك الخصاص على مستوى البنيات التحتية والخدمات الأساسية بالمجالات الترابية الأقل، وبرنامج مواكبة الأشخاص في وضعية هشاشة، وبرنامج يهدف إلى تحسين الدخل والإدماج الاقتصادي للشباب، ثم برنامج يتعلق بدعم التنمية البشرية للأجيال الصاعدة.

ولتمويل برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، تم رصد اعتمادات مالية لكل برنامج من هذه البرامج، فبالإضافة إلى مساهمات ميزانية الدولة، تساهم أيضا الجماعات الترابية بالإضافة إلى مساهمات في شكل هبات في إطار التعاون الدولي.

وقد أشار الخطاب الملكي المعلن عن إطلاق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية على أهمية الجانب التمويلي في إنجاح برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، حيث جاء في هذا الخطاب: "... وفيما يخص التمويل، فقد قررنا أن ترصد للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية الاعتمادات

باللجنة الإستراتيجية التي يرأسها رئيس الحكومة، ولجنة القيادة التي يرأسها وزير الداخلية، إضافة إلى التنسيق الوطنية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي يشرف عليها الوالي المنسق الوطني للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية.



الكافية، من الميزانية العامة للدولة، وذلك بشكل قار ودائم، وفي هذا السياق، يجب وضع حد للحلول الترقيعية، والتدابير الجزئية غير المجدية، المتنافية مع ضرورة دوامها.... كما ينبغي أن يقوم التمويل على إيجاد آلية ملائمة ومتميزة، تضمن استمرارية الموارد، وتسهيل ونجاعة مساطر التنفيذ....²⁴⁷

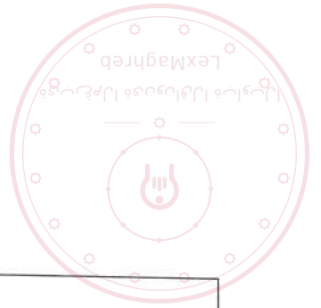
وتنزيلا لهذه التوجيهات، تم توقيع اتفاقية تمويل المبادرة يوم الاثنين 27 يونيو 2005 بأكادير، وهي الاتفاقية التي تم بموجبها إحداث صندوق خاص لدعم مشاريع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بواسطة مرسوم²⁴⁸، ونص هذا المرسوم على أن رئيس الحكومة هو الأمر بصرف نفقات وقبض موارد هذا الحساب الخصوصي، ويمكنه أن يعين الوزيرين المكلفين على التوالي بالداخلية والتنمية الاجتماعية، وكذا الولاة والعمال آمرين مساعدين لصرف النفقات المدرجة في الحساب المذكور، وأن يخول لهم تعيين نواب آمرين مساعدين بالصرف وفق الإجراءات المقررة في النصوص التنظيمية المعمول بها فيما يتعلق بالمحاسبة العمومية²⁴⁹.

وقد تم تخصيص اعتمادات مالية إجمالية مقدرة بعشرة ملايين درهم بالنسبة للمرحلة الأولى، بمعدل 2.5 مليار درهم لكل برنامج، حيث واكبت قوانين المالية التي صدرت بين 2006 و 2010 عملية تمويل برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية كما يبين الجدول التالي:

247 مقتطف من الخطاب الملكي لـ 18 ماي 2005. متاح على البوابة الوطنية www.maroc.ma

248 مرسوم رقم 205.1016 صادر في 12 من جمادى الآخرة 1426 (19 يوليوز 2005) بإحداث الحساب المرصد لأمر خصوصية رقم 3.1.04.06 المسمى "صندوق دعم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية". الجريدة الرسمية رقم 5338 بتاريخ 28 يوليوز 2005.

249 المادة الأولى من المرسوم رقم 205.1016 المحدث لصندوق دعم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.



مجموع الاعتمادات المرصدة	الأطراف المساهمة	مبلغ المساهمة	نسبة المساهمة
10 ملايين درهم	ميزانية الدولة	6 ملايين درهم	60%
	الجماعات الترابية	ملياري درهم	20%
	التعاون الدولي	ملياري درهم	20%
المرحلة الأولى: 2010-2006			

تركيب شخصي بالاعتماد على معطيات متاحة على الموقع الرسمي للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية:

www.indh.ma

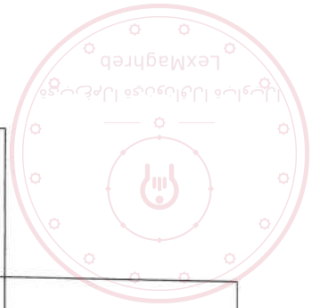
وبالنسبة للمرحلة الثانية من المبادرة الوطنية للتنمية البشرية والتي غطت الفترة ما بين 2011 و 2015، فقد رُصدت لها اعتمادات تقدر بـ 17 مليار درهم ساهمت في تغطيتها مجموعة من الأطراف كما يلي:

مجموع الاعتمادات المرصدة	الأطراف المساهمة	مبلغ المساهمة	نسبة المساهمة
17 ملايين درهم	ميزانية الدولة	9,4 مليار درهم	55,29%
	الجماعات الترابية	5,6 مليار درهم	32,94%
	التعاون الدولي	ملياري درهم	5,88%
	المؤسسات العمومية	ملياري درهم	5,88%
المرحلة الثانية: 2015-2011			

تركيب شخصي بالاعتماد على معطيات متاحة على الموقع الرسمي للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية:

www.indh.ma

أما بالنسبة للمرحلة الثالثة من المبادرة الوطنية للتنمية البشرية والتي تسري على الفترة الممتدة بين سنتي 2019 و 2023، فقد رُصدت لها اعتمادات تقدر بـ 18 مليار درهم تتحملها الميزانية العامة للدولة وميزانيات الجماعات الترابية بالإضافة إلى مساهمات التعاون الدولي كما يلي:



مجموع الاعتمادات المرصدة	الأطراف المساهمة	مبلغ المساهمة	نسبة المساهمة
18 ملايين درهم	ميزانية الدولة	10,8 مليار درهم	60%
	الجماعات الترابية	5,4 مليار درهم	30%
	التعاون الدولي	1,8 مليار درهم	10%
المرحلة الثالثة: 2023-2019			

تركيب شخصي بالاعتماد على معطيات متاحة على الموقع الرسمي للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية:

www.indh.ma

من خلال ملاحظة الحصص التي ساهم بها كل طرف من أجل تغطية تكاليف إنجاز برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، يتبين لنا أن ميزانية الدولة وإن كانت تساهم بالقدر الأكبر من الاعتمادات، إلا أن ذلك لا يمكن أن يحجب الدور المهم للجماعات الترابية في هذه العملية، خاصة في المرحلة الثانية التي ارتفعت فيها حجم مساهمتها ليصل إلى 32% من المبلغ الإجمالي المرصود لتمويل هذه المرحلة مقابل 20% في المرحلة الأولى و 30% في المرحلة الثالثة، من جهة أخرى يسجل تراجع مساهمة الدولة في المرحلة الثانية إلى 55,29% مقابل 60% في المرحلتين الأولى والثالثة.

إن المساهمة النشيطة للجماعات الترابية في تمويل برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية يعتبر تعاقدا ناجحا بين الدولة والجماعات الترابية لتنسيق الجهود بغية تأهيل الأوضاع الاجتماعية للسكان، أيضا، فحجم مساهمة الجماعات الترابية في تمويل مشاريع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية يساهم في تخفيف الضغط على ميزانية الدولة التي تعاني من ارتفاع النفقات الاجتماعية، خاصة وأن الخطاب المؤسس للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية أشار إلى أنه لن يتم خلق موارد جبائية جديدة لضمان عملية التمويل²⁵⁰.

250 جاء في الخطاب الملكي المعلن عن إطلاق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية في 18 ماي 2005 ما يلي: "... كما ينبغي أن يقوم التمويل على إيجاد آلية ملائمة ومتميزة، تضمن استمرارية الموارد، وتسهيل ونجاعة مساطر التنفيذ. ونود التأكيد في

ورغم كل الجهود التي بذلتها الدولة في السنوات الأخيرة في سبيل تحسين الأوضاع الاجتماعية للسكان من خلال ما تضمنتها برامج المبادرة الوطنية من مشاريع، فإن ذلك لم ينعكس بشكل إيجابي على ترتيب المغرب في مؤشر التنمية البشرية، حيث لا يزال يتموقع في المستوى المتوسط على المستوى العالمي في تقارير مؤشر التنمية البشرية التي تُصدرها سنوياً منظمة الأمم المتحدة²⁵¹.

الفرع الثاني: تمويل السياسات المعتمدة في قطاعي التربية والتكوين والصحة

تحتل منظومة التربية والتكوين مكانة متميزة ضمن الأولويات التي يسهر المغرب على تجاوز الإشكالات التي تعاني منها، وذلك عبر صياغة سياسات عمومية ناجعة، وتستجيب لانتظارات المواطنين والمواطنات، وتواكب قوانين المالية هذه السياسات من خلال توفير الاعتمادات المالية الضرورية لتتزايد مضاهاها (الفقرة الأولى)، وبدوره يحظى قطاع الصحة بعناية متزايدة بهدف الرفع من جودة الخدمات الصحية المقدمة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تمويل السياسة المعتمدة في منظومة التربية والتكوين

تصاعدت بشكل كبير خلال العقد الأخير الأصوات المنادية بضرورة القيام بإصلاح عميق لمنظومة التربية والتكوين وذلك بالنظر إلى الاختلالات العديدة التي تعاني منها، وعلى الرغم من المجهودات المبذولة لتجاوز كافة المشاكل البنوية التي تعاني منها هذه المنظومة، إلا أن كل التدابير التي تضمنتها البرامج التي تم تبنيها ظلت محدودة الأثر²⁵².

هذا السياق، على أنه لن يتم اللجوء إلى أي ضرائب أو تحملات جبائية جديدة، لا على المواطن، ولا على المقولة... نص الخطاب متاح على البوابة الوطنية www.maroc.ma

251 تبعا لتقارير منظمة الأمم المتحدة حول التنمية البشرية، نجد المغرب قد احتل المرتبة 129 سنة 2014، والمرتبة 126 سنة 2015، والمرتبة 123 سنتي 2016 و 2017، وصنف سنة 2019 في المرتبة 121، وذلك من أصل 189 دولة.

252 نتحدث على الخصوص عن البرنامج الإستعجالي الذي أعتمد بين سنتي 2009 و 2012، بهدف تسريع إصلاح منظومة التربية والتكوين، وخصصت له اعتمادات كبيرة فاقت 43 مليار درهم، وقد سجل المجلس الأعلى للحسابات في تقرير موضوعاتي صدر سنة 2018 حول هذا المخطط العديد من الاختلالات، وقصور كبير في بلوغ الأهداف المحددة له، التقرير متاح على الموقع الرسمي للمجلس الأعلى للحسابات: www.courdescomptes.ma



وفي السنوات الأخيرة تبنت الدولة سياسة جديدة تروم إلى تأهيل منظومة التربية والتكوين من مجموعة من النواحي، فبالرجوع إلى البرنامج الحكومي لحكومة سعد الدين العثماني نجد تأطير السياسة الحكومية المتخذة في القطاع في إطار رؤية إستراتيجية لإصلاح منظومة التربية والتكوين والبحث العلمي، وتسري هذه الإستراتيجية على نطاق زمني يمتد بين سنتي 2015 و 2030.

وتتمحور هذه الإستراتيجية على مجموعة من الأهداف، تتمثل في تحقيق الإنصاف وتكافؤ الفرص في ولوج التربية والتكوين، وتطوير النموذج البيداغوجي وتحسين جودة التربية والتكوين، وتحسين حكامه منظومة التربية والتكوين وتحقيق التعبئة المجتمعية حول الإصلاح، بالإضافة إلى إرساء منظومة متميزة للتعليم العالي، وتكوين مهني موجه لتحقيق فرص التشغيل²⁵³. وقد تمت ترجمة كل هذه المحاور في القانون الإطار المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي²⁵⁴. وقد عملت الحكومة أثناء إعداد مشروع قانون المالية لسنة 2020 على تخصيص الموارد اللازمة للشروع في تنزيل مقتضيات هذا القانون الإطار من خلال الرفع من الاعتمادات المالية المخصصة للوزارة.

بالاطلاع على القوانين المالية الصادرة بين سنة 2017 و 2020 نجد أن اعتمادات مالية مهمة تم تخصيصها لوزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي، بالإضافة إلى تخصيص مناصب مالية مهمة، وذلك لتمكين هذه المنظومة من القيام بمهامها على أحسن وجه، وهو ما يوضحه الجدول التالي:

253 البرنامج الحكومي الذي تقدم به رئيس الحكومة سعد الدين العثماني أمام البرلمان بتاريخ 19 أبريل 2017.
254 ظهير شريف 1.19.113 صادر في 7 ذي الحجة 1440 (9 غشت 2019) بتنفيذ القانون الإطار 51.17 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي.



السنة المالية	ميزانية التشغيل	النسبة من مجموع اعتمادات التشغيل في م.ع	ميزانية الاستثمار (اعتمادات الأداء)	النسبة من مجموع اعتمادات الاستثمار في م.ع
2017	49552358000,00	26,39%	4855286000,00	7,64%
2018	53432790000,00	27,27%	5853680000,00	8,58%
2019	55186898000,00	25,59%	6845280000,00	9,33%
2020	65307632000,00	29,47%	7117280000,00	9,10%

تركيب شخصي بالاعتماد على قوانين المالية الصادرة بين 2017 و 2020.

من خلال ملاحظة المعطيات الواردة في الجدول أعلاه، تبين جليا أهمية الاعتمادات المخصصة لوزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والبحث العلمي مقارنة مع مجموع الاعتمادات في الميزانية العامة، وتبعاً لذلك نجد أن ميزانية التشغيل المخصصة للوزارة تفوق الربع من مجموع اعتمادات ميزانية التشغيل للميزانية العامة، بل وصلت إلى 29.47% في قانون المالية لسنة 2020، وهي السنة التي تم الشروع خلالها في تنزيل مقتضيات القانون الإطار المتعلق بالتربية والتكوين، أما بالنسبة للمناصب المالية المخصصة للوزارة خلال الفترة بين 2017 و 2020 فهي كما يلي:

السنة المالية	المناصب المالية المخصصة للوزارة	النسبة من مجموع المناصب المالية المحدثة
2017	8400	35,42%
2018	700	3,63%
2019	725	2,88%
2020	1069	4,64%

تركيب شخصي بالاعتماد على قوانين المالية الصادرة بين 2017 و 2020.

تبعاً للأرقام في الجدول أعلاه، نجد أن المناصب المالية المخصصة لوزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والبحث العلمي لم تتجاوز في سنة 2020 نسبة 4,64% من مجموع المناصب المالية المحدثة في القانون المالي لهذه السنة، وذلك بعدما كانت تستحوذ في سنة 2017 على نسبة 35,42% من مجموع المناصب المالية المحدثة خلال هذه السنة، ومرد هذا التحول يرجع إلى السياسة التي أصبحت تعتمدها الوزارة في السنوات الأخيرة، والتي تقوم على تفويض



الاعتمادات للأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين، والتي تقوم بتوظيف الأطر التي تحتاجها عبر آلية التعاقد.

وعلى الرغم من حجم الاعتمادات التي تخصصها مختلف القوانين المالية لوزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي، إلا أن ذلك يبقى غير كاف مقارنة مع الحاجيات المسجلة.

الفقرة الثانية: تمويل السياسة المعتمدة في قطاع الصحة

يعتبر قطاع الصحة من القطاعات التي تشكل أحد هواجس الحكومة في بناء تصورهما للسياسات العمومية في المجال الاجتماعي، وذلك بالنظر إلى الاختلالات الكبيرة التي يعاني منها القطاع، والانتقادات المتوالية التي توجه إلى مستوى جودة الخدمات المقدمة من قبل المرافق الصحية.

ولهذا الغرض، اتخذت الحكومة العديد من الإجراءات بغرض تأهيل القطاع وجعله يستجيب لحاجيات المواطنين والمواطنات، فمن خلال الاطلاع على الشق المتعلق بقطاع الصحة في البرنامج الحكومي في الفترة الممتدة بين سنة 2017 و 2021، نجد أنه نص على العديد من الإجراءات بهدف تأهيل القطاع، والحد من الاختلالات التي يعرفها، خاصة ما يتعلق بتعميم التغطية الصحية للفئات المستهدفة، وتعزيز الولوج إلى الخدمات الصحية وإصلاح الصحة العامة، وتعزيز الموارد البشرية الصحية²⁵⁵.

بخصوص مواكبة قوانين المالية السنوية لتنزيل السياسة الحكومية في مجال الصحة خلال الفترة بين 2017 و 2020، فقد كانت كما هو مبين في الجدول التالي:

255 البرنامج الحكومي الذي تقدم به رئيس الحكومة سعد الدين العثماني أمام البرلمان بتاريخ 19 أبريل 2017.



السنة المالية	حصة الوزارة من ميزانية التسيير	النسبة من مجموع اعتمادات التسيير في م.ع	حصة الوزارة من ميزانية الاستثمار (اعتمادات الأداء)	النسبة من مجموع اعتمادات الاستثمار في م.ع
2017	11894752000,00	6,34%	2400000000,00	3,78%
2018	12240120000,00	6,25%	2550000000,00	3,52%
2019	13081249000,00	6,07%	3250000000,00	4,43%
2020	15334570000,00	6,92%	3350000000,00	4,28%

تركيب شخصي بالاعتماد على قوانين المالية الصادرة بين 2017 و 2020.

ومن خلال الجدول أعلاه، يتبين أن قطاع الصحة لا يستحوذ على نسب مهمة من الاعتمادات المالية، فبالنسبة للاعتمادات المخصصة للتسيير فلم تتجاوز 6,92% من مجموع اعتمادات التسيير في الميزانية العامة، أما بالنسبة للاعتمادات المخصصة للاستثمار فلم تتجاوز نسبة 4,43% من مجموع اعتمادات الاستثمار في الميزانية العامة، وهي نسب ضعيفة جدا مقارنة مع الرهانات التي ترفعها الحكومة من أجل تأهيل القطاع، وتجاوز الاشكالات التي يعاني منها. غير أنه لا بد من الإشارة هنا إلى أن العديد من المرافق الصحية تدير بكونها مرافق للدولة مسيرة بصورة مستقلة كما هو الحال بالنسبة للمراكز الاستشفائية الإقليمية والجهوية.

وبالنسبة للمناصب المالية المخصص لوزارة الصحة خلال السنوات المالية بين 2017 و 2020 فهي كما يلي:

السنة المالية	المناصب المالية المخصصة للوزارة	النسبة من مجموع المناصب المالية
2017	1500	6,32%
2018	4000	20,76%
2019	4000	15,87%
2020	4000	17,34%

تركيب شخصي بالاعتماد على قوانين المالية الصادرة بين 2017 و 2020.

والملاحظ من خلال الجدول أن المناصب المالية المخصصة لقطاع الصحة أصبحت تشكل في السنوات الأخيرة نسبة مهمة مقارنة بمجموع المناصب المالية المحدث بقوانين المالية، حيث وصلت سنة 2018 إلى خمس مجموع المناصب المالية المحدث.



الفصل الثاني: تأهيل قانون المالية للسنة لمواكبة تنزيل السياسات العمومية

يعتبر قانون المالية للسنة أهم وسيلة في يد الحكومة لتمويل سياساتها العمومية، لذلك فتأهيله وجعله في مستوى الرهانات التنموية التي يتم وضعها يظل هدفا استراتيجيا بالنسبة للدولة، فغياب التوازنات على مستوى قانون المالية للسنة من شأنه أن يعرقل عملية تمويل السياسات العمومية، فندرة الموارد مقابل تزايد للنفقات من شأنه أن يؤدي إلى تأجيل تنفيذ العديد من البرامج والمشاريع، ولذلك أضحى من اللازم اتخاذ تدابير على مستوى قوانين المالية تضمن استمرارية تمويل السياسات العمومية بالشكل المطلوب.

ومن منطلق أن السياسة الميزانية المعتمدة من قبل الدولة تقوم بالأساس على مرتكزين أساسيين هما السياسة الجبائية والسياسة الانفاقية²⁵⁷، فإن ذلك يقتضي العمل على حفظ التوازنات المالية من خلال تأهيل الموارد العمومية، خاصة الموارد الجبائية منها من خلال إقامة نظام ضريبي عادل وفعال من جهة، ومن جهة أخرى تبرز ضرورة الاهتمام بترشيد نفقات الدولة، والقطع مع أساليب التبذير والإسراف، والتدبير العشوائي للأموال العمومية.

كما أن تعاظم تدخلات الدولة عبر الحسابات الخصوصية للخرينة ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة يقتضي بدوره عقلنة إحداث وتدبير هذه الآليات المهمة لتنزيل سياسات الدولة في العديد من المجالات الحيوية، وذلك بهدف تحقيق فعالية ومردودية أفضل من تدخلاتها.

وللتفصيل في هذه المحاور، سيتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، نخصص الأول منها للتفصيل في أهم المداخل التي من شأنها إحقاق الحكامة على مستوى موارد ونفقات الميزانية العامة من أجل مواكبة تنزيل السياسات العمومية، في حين سنخصص المبحث الثاني للتعلم في الأهمية

257 Pierre CLICHE, Gestion Budgétaire et dépenses publiques, presses de l'université Québec, Québec, canada, 2009, P : 63.



التي تكتسيها الحسابات الخصوصية للخزينة ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة في مجال تنزيل السياسات العمومية، مع التعرّيج على الإصلاحات التي تم إدخالها عليها من أجل ترشيد وعقلنة إحداثها وتبدير مواردها ونفقاتها.

المبحث الأول: حكمة تدبير موارد ونفقات الميزانية العامة

يعتبر الحفاظ على التوازن بين موارد ونفقات الميزانية إحدى أبرز التحديات التي تواجه الدولة، ولذلك تم القيام بمجموعة من الإجراءات الهدف منها تعبئة الموارد الكافية لتغطية التكاليف العمومية، وترشيد عملية الإنفاق.

في هذا المبحث سنتطرق لأهمية تأهيل الموارد العمومية في مواكبة تمويل السياسات العمومية التي تم إطلاقها (المطلب الأول)، وكذلك الاهتمام بترشيد الإنفاق العمومي من أجل تحقيق مردودية أفضل لصرف لأموال العمومية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرفع من القدرة التمويلية لقوانين المالية

يقتضي التنزيل السليم للسياسات العمومية توفير موارد كافية لضمان عملية التمويل، وإذا كانت الحكومات المتعاقبة قد بذلت مجهودات جبارة في سبيل تأهيل الموارد الجبائية، إلا أن ذلك لم يحقق نتائج كبيرة بفعل استفحال مجموعة من الظواهر التي تضعف من مردودية النظام الجبائي.

في هذا المطلب سنتطرق لأهمية تأهيل الموارد الجبائية في مواكبة تنزيل السياسات العمومية (الفرع الأول)، ثم إلى العوائق التي تحد من تأهيل هذه الموارد (الفرع الثاني)

الفرع الأول: أهمية الموارد الجبائية في تمويل السياسية العمومية

يحتل النظام الجبائي مكانة متميزة في إنجاح عملية تمويل السياسات العمومية (الفقرة الأولى)، وهو ما يبرر الجهود المبذولة لملاءمة السياسة الجبائية المعتمدة مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية المتسارعة (الفقرة الثانية).



الفقرة الأولى: هيمنة الموارد الجبائية على بنية موارد الميزانية العامة

عرفت الضريبة تطورات مهمة، واختلفت أهدافها مع تطور الأنظمة السياسية والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية السائدة في المجتمع، فبعدما اقتصر دورها في السابق على تمويل خزينة الدولة بالموارد اللازمة لتغطية نفقاتها، تغير مفهومها نتيجة تطور دور الدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية، وأصبحت بذلك من أهم الوسائل المستخدمة للتدخل في الحياة الاقتصادية وأداة للتأثير في زيادة الإنتاج ونموه، وتحقيق التوازن الاقتصادي وكذا الحد من التقلبات والتفاوت في الأسعار والأجور، مما أدى إلى اتساع مجالها وتنوع أساليب استخداماتها لتحقيق، إلى جانب وظيفتها التمويلية، أهدافا أخرى ذات طبيعة اقتصادية واجتماعية²⁵⁸.

ولذلك ما فتئت مختلف دول العالم تعطي أهمية بالغة لتأهيل أنظمتها الجبائية وإيجاد الحلول لمختلف العراقيل والإشكالات التي تواجهها، حتى تكون قادرة على تعبئة الموارد الكافية التي يتطلبها تمويل تدخلات الدولة في مختلف المجالات، ولذلك، فنجاح أو محدودية عملية تعبئة الموارد المالية، يرتبط ارتباطا وثيقا بنجاح أو فشل أدوار الدولة في مختلف مجالات تدخلها، فعلى أساس تقديرات المداخل التي يتم وضعها في قوانين المالية، يتم تخصيص اعتمادات لمختلف القطاعات قصد تنفيذ سياساتها، وأي خلل في هذه العملية ستكون له نتائج مباشرة على قيام الدولة بالوظائف المنوطة بها على أحسن وجه، بمعنى أن نجاح السياسة المتبعة من قبل الدولة في تعبئة الموارد المالية يؤدي بشكل آلي إلى نجاح المواكبة التمويلية للسياسات العمومية. وما يدعو إلى الاهتمام أكثر بالموارد الضريبية كونها تعتبر بمثابة العمود الفقري للموارد التي تحصلها الميزانية العامة كما يبين الجدول التالي²⁵⁹:

258 العاقر جمال الدين، التجانس الضريبي كآلية لتفعيل التكامل الاقتصادي: دراسة حالة بلدان المغرب العربي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة منتوري، قسنطينة، الموسم الجامعي 2008-2009، ص: 2.

259 الجدول مأخوذ من المذكرة التقديمية لمشروع قانون المالية لسنة 2019، ص: 23.



النسبة من مجموع الموارد	تقديرات قانون المالية لسنة 2019	بيان الموارد
41,45%	100666838000,00	الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة
36,98%	89828128000,00	الضرائب غير المباشرة
3,87%	9388241000,00	الرسوم الجمركية
7,49%	18198320000,00	رسوم التسجيل والتبوير
0,15%	354500000,00	عائدات أملاك الدولة
4,71%	11450000000,00	حصيلة مؤسسات الاحتكار والإستغلالات والمساهمات
0,49%	1200000000,00	موارد الهبات والوصايا
2,06%	5000000000,00	حصيلة تفويت مساهمات الدولة
2,80%	6803318000,00	موارد مختلفة
100,00%	242889345000,00	مجموع الموارد

المصدر: المذكرة التقديمية لمشروع قانون المالية لسنة 2019

والملاحظ من خلال الجدول أعلاه أن الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة تشكل ما نسبته 41,45% من مجموع موارد الميزانية العامة، والضرائب غير المباشرة تشكل بدورها ما نسبته 36,98% من مجموع موارد الميزانية العامة وذلك بالنسبة لقانون المالية لسنة 2019، أي أن هذين الصنفين من الموارد يشكلان لوحدهما نسبة 78,43% من مجموع موارد الميزانية العامة خلال هذه السنة، وهو ما يعبر عن الأهمية الحيوية لهذه الموارد في ضمان القدرة التمويلية لقانون المالية.

إن الاستجابة لمتطلبات تنمية الموارد المالية تتبع من الحاجة الماسة إلى الأموال العمومية من أجل تمويل المشاريع التي تلتزم الدولة بإنجازها، وهذا الرهان مطبوع بمجموعة من المتناقضات، فمن جهة نجد تزايداً للنفقات العامة من أجل تغطية حاجيات ومتطلبات المواطنين، ومن جهة أخرى نجد ندرة الموارد العمومية، وهو ما يبرر البحث المستمر للدول على الآليات الكفيلة بتوفير موارد كافية لتغطية الحاجيات²⁶⁰.

260 عادل الخصاصي، مرجع سابق، ص: 417.



تتجاوز هذه النسبة 4,2% سنة 2015 بعدما كانت تساهم بنسبة 16% من حصة الموارد الجبائية سنة 2001²⁶².

أما الموارد غير الجبائية، فعائداتها يحكمها عدم الاستقرار، حيث ترتبط بالظرفية الاقتصادية السائدة وما يترتب عليها من تأثيرات على المداخل المتأتية من المؤسسات العمومية، وكذلك ترتبط بالموارد الاستثنائية المتعلقة بمبالغ المساعدات وبعدم استقرار المداخل المتأتية من الخوصصة. ورغم تسجيل الموارد غير الجبائية في السنوات الأخيرة لبعض الأرقام الإيجابية بفعل الهبات المقدمة من قبل دول مجلس التعاون الخليجي التي وصلت إلى 13,1 مليار درهم سنة 2014، إلا أن مساهمتها في حجم الموارد يظل مطبوعا بالظرفية والمحدودية مقارنة مع مساهمة الموارد الجبائية²⁶³.

وإذا كانت الحاجة إلى الرفع من الموارد المالية للدولة لمواكبة ومواجهة التحديات المرتبطة بتدبير الشأن العام أصبح أكثر إلحاحا - خاصة وأن الدولة تعتمد في تغطية نفقاتها بشكل أساسي على الضرائب والرسوم- فإنه لا يمكن اللجوء باستمرار إلى الزيادة في حجم الضرائب لأن ذلك سيؤدي إلى ارتفاع الضغط الضريبي أكثر فأكثر²⁶⁴، ومن ثم فتأهيل الموارد الضريبية لا يقصد منه الرفع من نسب الضرائب المفروضة على الملزمين، لأن ذلك ستترتب عنه نتائج سلبية ليس فقط على حياة الملزمين الخاضعين للضريبة، وإنما على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للبلد بأسره.

ويبقى توسيع الوعاء مدخلا أساسيا للرفع من مردودية النظام الجبائي، فكثيرا ما تم التنبيه إلى أن المشاكل الجوهرية للنظام الجبائي المغربي تتعلق أساسا بالوعاء، حيث أثبتت الدراسات التي أعدها خبراء البنك الدولي أن الوعاء الجبائي قد يحدد أسس التنمية، ذلك بأن زيادة النمو ما هو إلا انعكاس لتوسيع الوعاء الجبائي بدل ارتفاع الأسعار الضريبية، وعلية فتوسيع الوعاء الجبائي قد

262 وزارة الاقتصاد والمالية، التقرير الاقتصادي والمالي المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2017، ص: 111، متاح على موقع وزارة المالية: www.finances.gov.ma.

263 نفس المرجع، نفس الصفحة.

264 فريزة أشهب، مرجع سابق، ص: 68

يتمشي بكيفية متوازنة مع النمو، الشيء الذي يؤدي إلى زيادة في المداخل وبالتالي سيسمح بتمويل سريع للنفقات العمومية في العديد من مجالات تدخل الدولة²⁶⁵.

وتكمن أهمية تأهيل الموارد العادية، خاصة الموارد الجبائية في الحفاظ على التوازنات الماكرو-اقتصادية، وبالتحديد ما يتعلق بالمساهمة في تحسين وضعية الميزانية العامة للدولة، والتقليص من مستويات العجز التي عرفت خلال السنوات الأخيرة، حيث وصل هذا العجز أعلى مستوياته سنة 2012 بـ 7,2% من الناتج الداخلي الخام قبل أن تلتزم الحكومة بالعمل على تقليصه إلى 3% من الناتج الداخلي الخام. ولذلك فالرهان على مردودية النظام الجبائي المغربي أصبح خيارا استراتيجيا للحفاظ على مستويات عجز معقولة في الميزانية. فالتقليص من عجز الميزانية سيؤدي بشكل آلي إلى تقليص اللجوء إلى الاستدانة لتغطية العجز الناتج عن عدم تغطية الموارد للنفقات.

فندرة الموارد وازدياد الحاجيات، وحرص السلطات العمومية على الحد من ثقل المديونية وتخفيض الضغط الضريبي واحترام الالتزامات مع الشركاء يقتضي اتخاذ إجراءات موازية تهدف إلى ترشيد وعقلنة التدبير العمومي، من قبيل التحكم في التكلفة من خلال إعادة النظر في مناهج التدبير العمومي وقواعد المحاسبة العمومية عبر البحث عن وسائل جديدة للتمويل وتطوير الشراكة²⁶⁶.

ويبقى الرفع من مردودية النظام الجبائي مرتبطا بعدة مشاكل مزمنة، تجعل من كل الجهود المبذولة في سبيل الإصلاح إجراءات محدودة الفعالية، خاصة وأن المبادرة لأي إصلاح جبائي غالبا ما تكون محفوفة بحساسية مفرطة بفعل المعارضة التي تعبر عنها اللوبيات المستفيدة من الامتيازات الجبائية²⁶⁷، فرغم تعدد المبادرات المتخذة من أجل إصلاح النظام الجبائي المغربي، إلا أن ذلك يبقى غير ذي جدوى في ظل استمرار بعض الإجراءات الضريبية التي لم يعد له سند واقعي

265 محمد سكي، التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية، مرجع سابق، ص: 277

266 محمد حركات، ثالث الاستبداد والفساد والإرهاب: مساهمة في الاقتصاد السياسي للفساد، مرجع سابق، ص: 41

267 Najib AKESBI, Quelle Influence Du Parlement Sur La Décision Fiscale?, Revue Marocaine D'audite Et De Développement, N° 36, 2013, P : 32.

يبرر استمرارها، بالإضافة إلى استفحال ظواهر ذات طبيعة سلوكية ترسخت في الذهنية الجماعية للملزمين. فما هي إذن أهم العوائق التي تحد من تأهيل مردودية النظام الجبائي المغربي؟

الفرع الثاني: عوائق تأهيل الموارد الجبائية

تواجه عملية تأهيل الموارد الضريبية مجموعة من الإشكالات، فعلى الرغم من كل المجهودات التي تم بذلها للقضاء على بعضها، أو على الأقل الحد من انعكاساتها السلبية على مردودية النظام الجبائي المغربي، إلا أن محصلة هذه المجهودات كانت محدودة.

وتتعدد طبيعة العوائق التي تحد من الرفع من مردودية النظام الجبائي المغربي، غير أنه يمكن حصر أهمها في أربعة عوائق أساسية وهي: تفاقم حجم النفقات الجبائية (الفقرة الأولى)، واستفحال ظاهرتي الغش والتهرب الضريبيين (الفقرة الثانية)، بالإضافة إلى هيمنة القطاع غير المهيكّل على الاقتصاد الوطني (الفقرة الثالثة)، ثم تفكك الرسوم الجمركية بفعل اتفاقيات التبادل الحر التي وقعها المغرب مع العديد من الدول الأجنبية (الفقرة الرابعة).

الفقرة الأولى: تنامي حجم النفقات الجبائية

ينص النظام الضريبي على مجموعة من الاستثناءات في شكل إعفاءات كلية أو جزئية وتخفيضات ضريبية وإسقاطات من القاعدة الضريبية، إلى جانب أسعار تفضيلية، ويترتب عن هذه الإجراءات الضريبية نقصا ماليا هاما في ميزانية الدولة، وهذا النقص يشبه في طبيعته النفقات العمومية من حيث الانعكاسات التي تخلفها على الميزانية، ولذلك سميت بالنفقات الجبائية.

وقد وصل مبلغ النفقات الجبائية التي تم تقييمها سنة 2016 إلى مبلغ 32.423 مليون درهم مقابل 31.749 مليون درهم سنة 2015 بارتفاع قدره 2.1%، ومثلت حصة النفقات الجبائية 15.2% من مجموع الموارد الضريبية سنة 2016 بحصة 3.2% من الناتج الداخلي الخام²⁶⁸.

268 التقرير المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2017 حول النفقات الجبائية، ص: 2، متاح على موقع وزارة المالية:



والإعفاءات التي تستفيد منها بعض القطاعات، وإيجاد توازن عادل بين حياد النظام الجبائي ودعم المقاولات والأسر، ولذلك يتوجب التوفر على رؤيا واضحة وإطار شامل ومتكامل يأخذ بعين الاعتبار الآثار الاقتصادية والاجتماعي للنفقات الجبائية، وتقييمها وتحديد أهميتها الإستراتيجية بالنسبة للتنمية، وحساسيتها، والاختلالات الاقتصادية التي يمكن أن تنجم عنها بالنسبة لمختلف القطاعات والأنشطة الاقتصادية والحرص على عدم ازدواجيتها مع أشكال أخرى من الإعانات الحكومية²⁷².

ورغم أن الغاية من التنصيص على هذه الإجراءات في النظام الجبائي المغربي هو تخفيف العبء الضريبي على فئات معينة، أو تشجيع قطاع من القطاعات، فإنه لم تُنجز بعد دراسات دقيقة تقيم الآثار المترتبة عن منح هذه الامتيازات، مما يطرح بقوة سؤال الإبقاء عليها، فقد أصبح اعتماد منهجية واضحة لتقييم آثار النفقات الجبائية بشكل دوري أمرا ملحا، وذلك من أجل توضيح الانعكاسات الناتجة عن هذا النوع من النفقات على مالية الدولة على غرار ما دأبت عليه الولايات المتحدة الأمريكية التي تواضب على نشر ميزانية خاصة بالنفقات الجبائية منذ سنة 1967²⁷³.

الفقرة الثانية: الانعكاسات المترتبة عن ظاهرتي التهرب والغش الضريبيين

تتفشى ظاهرة التهرب والغش الضريبيين بشكل كبير رغم كل الجهود المبذولة للقضاء عليها، وتؤثر هذه الظاهرة بشكل سلبي على موارد خزينة الدولة، ويرجع تفشي هذه الظاهرة إلى غياب ثقافة ضريبية مواطنة لدى الملمزمين، وغياب الإرادة الطوعية في المساهمة في تحمل تكاليف الأعباء العامة.

فبالنسبة للغش الضريبي فهو استعمال الملزم بالضريبة لوسائل غير قانونية للتهرب من أداء الضريبة أو تخفيضها، كاستعمال المناورات الاحتالية، أو الإدلاء بتصاريح ناقصة أو مزيفة بغرض

272 خلاصة الاقتراحات المنبثقة عن المناظرة الوطنية حول الجبايات المنعقدة بالصخيرات بتاريخ 29 و 30 أبريل 2013.

273 Jean-Pierre JOUYET, Bruno GIBERT et Philippe MOUTIE, Les Dépenses Fiscales : Tour d'horizon, Revue Française de Finances Publiques, No 46, 1994, P : 21.



الفقرة الثالثة: هيمنة القطاع غير المهيكل على الاقتصاد الوطني

ينتشر القطاع غير المهيكل في سياق يسوده ارتفاع البطالة والفقر وانعدام المساواة، ويلعب هذا النمط الاقتصادي أدوارا مهمة في توليد الدخل بسبب عدم اعتماده على رؤوس أموال كبيرة وتقنيات تكنولوجية ومهارات عالية²⁷⁸، وينتشر الاقتصاد الغير مهيكّل بشكل أكبر في الدول النامية بسبب ضعف الشروط التي من شأنها إدماجه في القطاع المنظم.

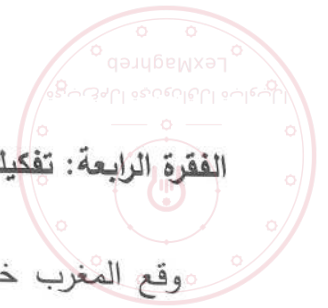
ويفوت القطاع غير المهيكل على خزينة الدولة مداخيل مهمة بسبب عدم خضوعه للضريبة²⁷⁹، فالأنشطة الممارسة في هذا القطاع سواء كانت أنشطة سرية أو أنشطة ظاهرة، بالإضافة إلى انعكاساتها السلبية على المنافسة المشروعة، فهي تفرض على الإدارة الجبائية الاهتمام بهذا القطاع والعمل على إدماجه، حيث بلغ حجم أنشطة هذا القطاع ما يقارب ربع الاقتصاد الوطني، وتنشط في إطاره آلاف المقاولات تحقق أرباحا بملايير الدراهم، ويدورهم فالعمال الذين يشتغلون في هذه المقاولات لا يدفعون الضريبة لخزينة الدولة²⁸⁰.

وللحد من تداعيات القطاع غير المهيكل، خلصت المناظرة الوطنية الثانية للجبائيات لسنة 2013 إلى ضرورة التعجيل بوضع سياسة شمولية ومتوافق عليها لمعالجة الإشكالات الناتجة عن تنامي القطاع غير المهيكل، وكذا وضع تدابير تحفيزية لفائدة المقاولات من أجل الانخراط في القطاع المهيكل.

278 خصص مؤتمر العمل الدولي دورته 103 لتقديم تقرير مفصل تحت عنوان " الانتقال من الاقتصاد الغير المهيكل إلى الاقتصاد المهيكل " أبرز فيه الخصائص التي تميز الاقتصاد غير المهيكل والظروف التي يشتغل فيها العمال في غياب تام الحماية الاجتماعية، بالإضافة إلى الآثار الاقتصادية الناتجة عنه.

279 هناك من الباحثين من يعتبر المراهنة على تضريب القطاع الغير المهيكل جهل بواقع الفئة المشتغلة فيه، حيث يغلب عليه العاملون في التهريب والباعة المتجولين، ويعتبرون أن إثارة تضريب القطاع الغير المهيكل ما هو إلا محاولة للتغطية على الجوانب الأساسية التي يجب أن يتم الانكباب عليها لإصلاح النظام الضريبي المغربي. في هذا الصدد يقول الدكتور نجيب أقصبي أن " اقتصاد القطاع غير المهيكل هو اقتصاد معيشي بالدرجة الأولى، إنه اقتصاد الفقر، والفقر لا يمثل أبدا أساسا للضريبة"، يراجع في هذا الصدد: نجيب أقصبي، تعثر المشروع الاقتصادي والتجربة الحكومية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 13، دجنبر 2001، ص: 35.

280 Ahmed TAZI , Lutte Contre la Fraude Fiscale: Le Forcement de La Qualité du Contrôle Fiscale, Revue Française des Finances Publiques, N 102, 2008, P: 74.



الفقرة الرابعة: تفكيك الرسوم الجمركية

وقع المغرب خلال السنوات الأخيرة مجموعة من الاتفاقيات للتبادل الحر مع مجموعة من الدول كالولايات المتحدة الأمريكية وتونس وتركيا ومصر والاتحاد الأوروبي، وقد ترتب عن هذه الاتفاقيات آثار سلبية على الموارد المتأتية بفعل عملية تفكيك الرسوم الجمركية.

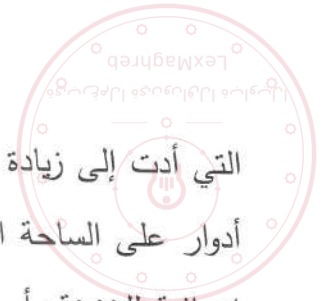
فبعدما كانت تشكل الموارد الجمركية 16% من مجموع الموارد الجبائية سنة 2001، فإن هذه النسبة انخفضت بشكل كبير بفعل تطبيق مقتضيات الاتفاقيات المتعلقة بالتبادل الحر، ولذلك لم تساهم الموارد الجمركية سنة 2015 إلا بنسبة 4.2% من مجموع المداخل الجبائية²⁸¹، وقد أدى تراجع الموارد الجمركية عند الاستيراد والتصدير إلى نقل العبء الضريبي نحو الضريبة الداخلية حول الاستهلاك.

ومن شأن التخفيف من حدة هذه العوائق التي تحد من تأهيل مردودية النظام الجبائي المغربي أن تساهم في تعزيز التطور البطيء الذي تعرفه الموارد الجبائية، كما سيساهم ذلك في تعزيز مناخ التنافسية الاقتصادية وإحقاق العدالة في المساهمة في تحمل التكاليف العامة بين المواطنين والمواطنين، ومن جانب آخر، تفرض متطلبات التنمية تعبئة كل الموارد المتاحة من أجل الاستجابة إلى الحاجيات المتنامية في مختلف المجالات.

أيضا فتحقيق الحكامة في الموارد الضريبية يقتضي بالضرورة مراجعة المؤسسات الرقابية على المال العام، خاصة المجلس الأعلى للحسابات، لمنهجية عملها والتي تركز أكثر على مراقبة عمليات الإنفاق مقارنة مع الأهمية التي تعطى لتحصيل الموارد²⁸².

مذكور عند: عادل الخصاصي، مرجع سابق، ص: 364.
281 وزارة الاقتصاد والمالية، التقرير الاقتصادي والمالي المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2017، ص: 114، متاح على موقع www.finances.gov.ma وزارة المالية:

282 Nouredine BENSOUDA, quelle politique fiscale ? Colloque International sur les finances publiques sous le thème : « reforme des finances publique et nouvelle gouvernance », Wuhan, Hubei, les 15et 16 janvier 2011, P : 39.



التي أدت إلى زيادة النفقات بالنسبة للدول، فنجد الأسباب الاقتصادية متمثلة فيما تلعبه الدولة من أدوار على الساحة الاقتصادية من خلال تمويل مشاريع عمومية إما بغرض الحصول على موارد إضافية للخزينة، أو للدفع بعجلة التنمية، أو في شكل إعانات للنسيج الاقتصادي الوطني من أجل القدرة على المنافسة. أما الأسباب الاجتماعية فتتمثل في تنامي مطالب تحقيق العدالة الاجتماعية، وتمكين الفئات الهشة من الاستفادة من الخدمات الأساسية الضرورية، ثم هناك أسباب مالية متمثلة في كثرة اللجوء إلى الاقتراض، فسهولة الحصول على القروض يشجع الدولة أكثر على الإنفاق²⁸⁴.

وقد نتج عن هذا الارتفاع في النفقات العمومية اهتمام متزايد بالمعايير التي تعتمدها الدول في تحديد سياستها الانفاقية، والبحث عن السبل الكفيلة بجعل النفقة العمومية تحقق أكبر قدر من النفع العام وبكلفة معقولة²⁸⁵، خاصة في الدول النامية حيث العديد من المشاريع العمومية التي أنفقت من أجلها أموال طائلة لم تحقق أهدافها، ولذلك ظل سؤال التنمية معلقا رغم كل المجهودات المبذولة.

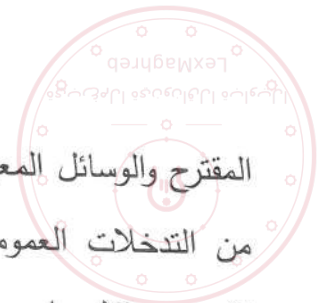
وقد أدى كل ذلك إلى تزايد الاهتمام باستعمال المال العام، والتفكير في الوسائل الناجعة لترشيده، وتحقيق الغايات والأهداف التي يصرف من أجلها، حتى أصبح الاهتمام بترشيد النفقات العمومية مقترنا بكل العمليات التدخلية للدولة من خلال تبني عدة وسائل تديرية لتحقيق هذه الغاية، والتحكم في التكلفة المالية التي تقتضيها تنفيذ سياساتها العمومية.

ورغم أن ترشيد الإنفاق العمومي يقتزن بشكل أكبر بالدول النامية، إلا أنه في حقيقة الأمر يرتقي إلى أن يكون ظاهرة تشمل مختلف دول العالم، وقد عرف هذا المفهوم انتشارا بفعل استعارة الدولة الحديثة لمجموعة من آليات وأساليب العمل من القطاع الخاص، حيث أصبح الاعتماد في الإنفاق العام على دراسة الكلفة، وتحديد الأهداف وتقييم المردودية وآثار النتائج المحققة كما هو الأمر في القطاع الخاص.

283 Frank Mordacq, La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'Etat, op.cit, P : 3.

284 محمد جمال ذنبيات، مرجع سابق، ص: 102-103.

285 René DEMEESTER, le contrôle de gestion dans le secteur public, imprimerie, S.A, 2e édition, Paris, octobre 2006, P : 122.



المقترح والوسائل المعبأة لحل المشكل. فالثقافة التدبيرية السائدة التي لا تُعطي أهمية كبيرة للجدوى من التدخلات العمومية أفرزت مدبرين عموميين لا يبحثون عن المصلحة العامة في حدودها القصوى، فكل ما يهم هو إنجاز المشروع وإنهائه في أحسن الأحوال، أما مردودية المشروع والقيمة المضافة التي سيحققها فلا تأخذ حيزا كبيرا من الاهتمام²⁹¹.

لذلك، فكثيرة هي المشاريع التي تم إنجازها دون القيام بدراسات جدوى بسبب تغييب المدبرين العموميين لمعطى الغاية والهدف من هذه المشاريع، وعدم استحضار المردودية والقيمة المضافة التي سيحققها عند الانتهاء من إنجازها²⁹²، فعملية تمويل العديد من المشاريع العمومية لم تستند على منطق الفعالية والنجاعة، وهو ما نتج عنه تبذير وضياح مفرط للموارد العمومية.

فإنجاز المشاريع العمومية، وإنفاق أموال طائلة عليها ليس هدفا في حد ذاته، وإنما تكمن أهمية هذه المشاريع في تحقيق أهدافها وغاياتها التنموية بكلفة معقولة، ولذلك، أصبح من الضروري الاعتماد بشكل قبلي على توقع مستويات النجاح التي ستحققها المشاريع العمومية، والآثار الإيجابية التي ستترتب عنها من خلال القيام بدراسات الجدوى قبل الشروع في إنجاز المشاريع العمومية، فجوهر القيام بدراسات الجدوى يكمن بالأساس في مقارنة المنافع المنتظرة بالتكاليف الضرورية لإنجاز المشروع²⁹³.

وقد أصبحت دراسات الجدوى من الآليات الفعالة لترشيد الإنفاق العمومي، فمن جهة تمكن من تقدير الكلفة الحقيقية لإنجاز المشاريع العمومية، ومن جهة أخرى تمكن من معرفة مسبقة للآثار التي ستحققها هذه المشاريع على حياة الساكنة. غير أنه في بعض الأحيان تكون كلفة إنجاز

291 محمد سكل، مرجع سابق: ص: 295.

292 عبد القادر برادة، المسكوت عنه في المالية العامة، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 13، دجنبر 2001، ص: 16.

293 أحمد عبد الرحيم زردق ومحمد سعيد بسيوني، مبادئ دراسات الجدوى الاقتصادي، 2011، ص: 5.

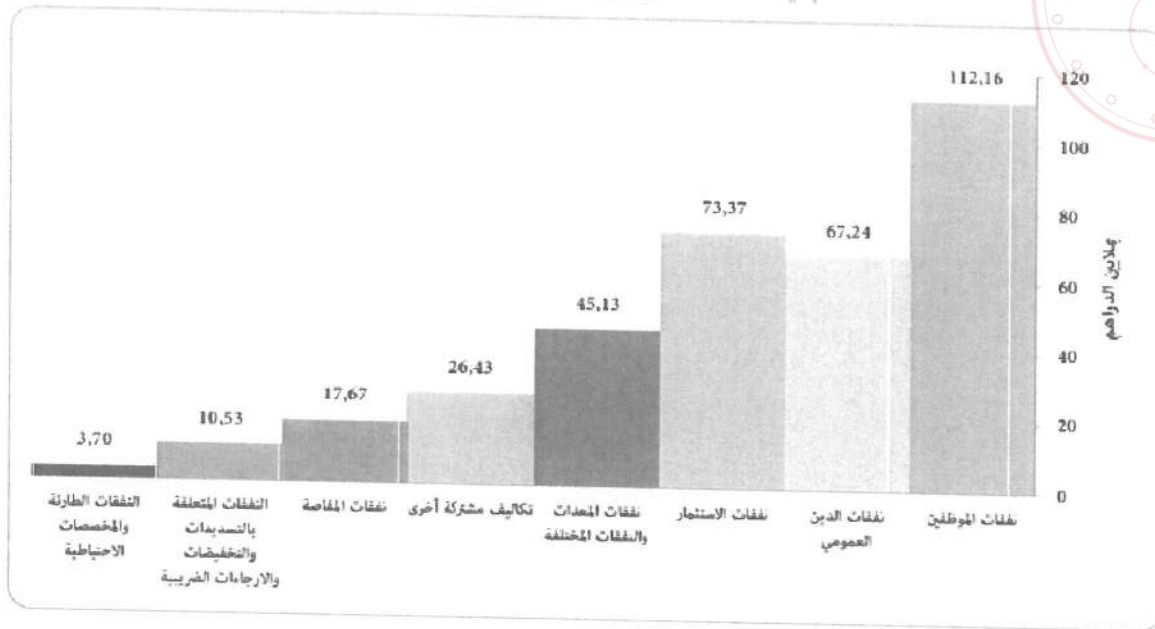
كتاب إلكتروني موجود على الرابط التالي:

<http://olc.bu.edu.eg/olc/images/sec-8.pdf>

تاريخ الزيارة: 24 فبراير 2017.



بنية نفقات الميزانية العامة لسنة 2019



المصدر: التقرير المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2020 حول الموارد البشرية

وستنطرف في الفقرة الأولى من هذا الفرع لهيمنة نفقات التسيير في الميزانية العامة، ثم بعد ذلك سنخرج على ضعف نفقات الاستثمار والإشكالات التي تتمخض عن ذلك.

الفقرة الأولى: هيمنة نفقات التسيير

يشكل الحفاظ على التوازنات المالية إحدى أهم الهواجس التي تصاحب إعداد مشاريع قوانين المالية، فالتدبير العقلاني للموارد المتاحة يقتضي بالضرورة توزيعها بمنطق يستهدف تحقيق أقصى مستويات المنفعة العامة، غير أن ذلك يصطدم في كثير من الأحيان بمجموعة من المثالب التي يصعب تجنبها كما هو الحال بالنسبة لتوزيع نفقات الميزانية العامة.

وكما يبين الرسم البياني أعلاه، فننفقات التسيير تهيمن بشكل كبير على نفقات الميزانية العامة، وهذا الصنف من النفقات يصعب الحد منها أو تخفيضها بسرعة بالنظر إلى ارتباطها بإكراهات متعددة، كتحسين الأجور في الوظيفة العمومية، وخلق مناصب مالية لتشغيل الشباب، وتجويد الخدمات العمومية، وكل ذلك يؤدي إلى الرفع من النفقات المتعلقة بالتسيير، كما أن بعض نفقات

التسيير تتعلق بعوامل خارجية لا تتحكم فيها الحكومة، كارتفاع أسعار المواد الغذائية، والمواد النفطية والغاز في الأسواق العالمية، مما يستلزم معه تعبئة موارد إضافية²⁹⁸.

بالنسبة لبنية نفقات التسيير، يلاحظ جليا ضخامة كتلة الأجور التي وصلت كلفتها في سنة 2019 إلى أزيد من 112 ملايين درهم، أي ما يمثل نسبة 31,48% من مجموع نفقات الميزانية العامة، و 52,02% من ميزانية التسيير، فنقل كتلة الأجور يؤثر بشكل واضح على هامش تحرك الميزانية العامة بفعل استحوادها على أكبر نسبة من نفقاتها كما يوضح ذلك الجدول التالي²⁹⁹:

مؤشرات نفقات الموظفين

السنوات	الناتج الداخلي الخام * بملايين الدراهم	نفقات الموظفين بملايين الدراهم **	تطور نفقات الموظفين	نفقات الموظفين/ الناتج الداخلي الخام	نفقات الموظفين / الميزانية العامة	نفقات الموظفين / ميزانية التسيير
2009	748.483	74.027	-	9,89%	30,29%	51,46%
2010	784.624	80.268	8,43%	10,23%	36,81%	59,75%
2011	820.077	88.973	10,84%	10,85%	34,99%	51,73%
2012	847.881	96.673	8,65%	11,40%	33,89%	48,85%
2013	897.923	99.045	2,45%	11,03%	35,51%	50,42%
2014	925.376	102.161	3,15%	11,04%	33,21%	52,45%
2015	987.950	102.959	0,78%	10,42%	33,96%	56,82%
2016	1.013.229	104.859	1,85%	10,35%	33,62%	55,43%
2017	1.063.351	104.901	0,04%	9,87%	31,79%	54,76%
2018	1.106.822	105.990	1,04%	9,58%	32,51%	54,10%
2019	1.149.582	112.159 (***)	5,82%	9,76%	31,48%	52,02%
المعدل	-	-	-	10,40%	33,46%	53,44%

(*) وزارة الاقتصاد والمالية (مديرية الدراسات والتوقعات المالية).

(**) الخزينة العامة للمملكة.

(***) قانون المالية لسنة 2019.

وإذا كانت الحكومة قد بادرت منذ سنة 2012 إلى اتباع سياسة التحكم في كتلة الأجور، فإنه وجبت الإشارة إلى أن هذا الإشكال لا يمكن النظر إليها من زاوية إعادة التوازنات إلى الميزانية

298 رشيد المساوي، مرجع سابق، ص: 80.

299 وزارة الاقتصاد والمالية، التقرير المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2020 حول الموارد البشرية، ص: 34، متاح على موقع

وزارة المالية: www.finances.gov.ma

العامة فقط، فلا يمكن إنكار مستوى الاحتقان الذي عرفته العلاقة بين الحكومة وموظفي الإدارات العمومية بسبب ما عرفته هذه الفترة من تعثر للحوار الاجتماعي بسبب رفض الحكومة الرفع من أجور موظفي الإدارة العمومية مع النقابات. ثم من جهة أخرى فالإدارة المغربية تعرف خصاخصا مهولا في الموارد البشرية، لذلك يبدو من الغير المنطقي رفع شعار تأهيل الإدارة المغربية في غياب تقديم تحفيزات للموظفين، وعدم تدعيمها بموارد بشرية لسد الخصاص الذي تعاني منه.

والى جانب كتلة الأجور، نجد كلفة صندوق المقاصة، الذي وصلت نفقاته سنة 2012 إلى أزيد من 56 مليار درهم، أي ما يعادل الميزانية السنوية الموجهة للاستثمار، وغالبا ما تجاوزت نفقات صندوق المقاصة الاعتمادات المخصصة لها، ولذلك يتم اللجوء إلى فتح اعتمادات إضافية كما حدث سنة 2008، الشيء الذي أثر بشكل كبير على حسن برمجة الموارد المالية، والتنفيذ العادي للنفقات العمومية.

وقد بادرت الحكومة منذ سنة 2012 إلى إصلاح صندوق المقاصة بغية التقليل من نفقاته من خلال مراجعة أولية لأسعار الوقود عند محطات التوزيع، ثم تطبيق نظام المقايضة المعتمد بين سبتمبر 2013 ونونبر 2015، ثم حذف الدعم بشكل نهائي على المواد النفطية، هذه الإجراءات مكنت من تحقيق نتائج إيجابية على مستوى التحكم في حجم نفقات الصندوق، حيث انتقلت هذه النفقات من أزيد من 56 مليار درهم سنة 2012 إلى 42,4 مليار درهم سنة 2013 ثم 32,7 مليار درهم سنة 2014 و 13,18 مليار درهم سنة 2015³⁰⁰.

والملاحظ أن مختلف الإجراءات التي اتخذتها الحكومة للحد من نفقات التسيير يمس بشكل مباشر بالطبقة الوسطى والفقيرة، وهو ما يمكن أن ينتج عنه تأثيرات سلبية على المستوى الاجتماعي بالنسبة لهذه الفئة.

300 وزارة الاقتصاد والمالية، التقرير المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2017 حول المقاصة، ص: 7، متاح على موقع وزارة المالية: www.finances.gov.ma



الفقرة الثانية: ضعف النفقات المخصصة للاستثمار

على الرغم من كونها لا تمثل نسبة كبير من مجموع نفقات الميزانية العامة، إلا أن نفقات الاستثمار تحظى باهتمام كبير نظرا لارتباطها المباشر بتمويل العديد من تدخلات الدولة ذات الأثر المباشر على حياة المواطنين، وكذلك على إنعاش الاقتصاد الوطني، فنفقات الاستثمار كما ينص على ذلك القانون التنظيمي لقانون المالية توجه بالأساس لانجاز المخططات التنموية الإستراتيجية والبرامج متعددة السنوات بغية الحفاظ على الثروات الوطنية أو إعادة تكوينها أو ترميمها³⁰¹.

وقد عرفت النفقات المخصصة للاستثمار في الميزانية العامة بعضا من النمو خلال السنوات الأخيرة مقارنة مع ما كانت عليه في السنوات الأولى للألفية الحالية، حيث لم تتجاوز 19.5 مليار درهم في قانون المالية لسنة 2003، و 20 مليار درهم في قانون المالية لسنة 2005، والجدول التالي يوضح حجم نفقات الاستثمار في الميزانية العامة بين سنتي 2011 و 2020:

301 الفقرة الأولى من المادة 17 من القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13.



الاستثمار³⁰³، وتم تعليل هذا الإجراء بالظروف الاقتصادية والمالية، وتم توزيع هذا المبلغ على مختلف القطاعات الوزارية وفق جدول ملحق بالمرسوم³⁰⁴.

والاستنتاج البين الذي خلصت إليه الحكومة في السنوات الأخيرة بخصوص توزيع نفقات الميزانية العامة يتمثل في وجود تضخم كبير على مستوى نفقات التسيير يؤدي إلى الحد من الجهود الاستثمارية للدولة، لذلك فدائما ما يتم اللجوء إلى الاقتراض لسد احتياجات الميزانية العامة، بيد أنه يبدو جليا أن الحلول التي تم تفعيلها من قبل الحكومة وإن كانت ناجعة على المستوى المالي، إلا أنه بالمقابل يمكن أن تترتب عنها مستقبلا آثار سلبية على المستويين الاقتصادي والاجتماعي.

المبحث الثاني: توظيف الحسابات الخصوصية للخزينة ومرافق الدولة المسيرة بصورة

مستقلة في تنزيل السياسات العمومية

تعتبر الحسابات الخصوصية ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة من أهم الآليات التي تتدخل من خلالها الحكومة لتنزيل سياساتها العمومية في مجموعة من المجالات، حيث تستفيد من مرونتها وعدم خضوعها لنفس المبادئ التي تخضع لها الميزانية العامة خلال تنفيذ العمليات المالية.

غير أن اللجوء المكثف إلى إحداث الحسابات الخصوصية ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، عرف بعض التضخم في السنوات الأخيرة، وهو ما أدى إلى إخضاعها لقواعد صارمة أثناء إقرار القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13، الهدف منها عقلنة إحداثها، وتدبير مواردها بشكل أفضل.

303 تنص المادة 62 من القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 على أنه: "يجوز للحكومة أثناء السنة المالية وقف تنفيذ بعض نفقات الاستثمار إذا استلزمت ذلك الظروف الاقتصادية والمالية. ويتم إخبار اللجنتين المكلفتين بالمالية بالبرلمان مسبقا بذلك".
304 مرسوم رقم 2.13.285 صادر في 24 من جمادى الأولى 1434 (5 أبريل 2013) بوقف تنفيذ بعض نفقات الاستثمار الخاصة بالميزانية العامة برسم السنة المالية 2013، الجريد الرسمية عدد 6141 صادرة في 17 جمادى الأولى 1434 (8 أبريل 2013).



في هذا المبحث سنخرج عن الإصلاحات التي خضعت لها الحسابات الخصوصية للخرينة للمساهمة في تنزيل السياسات العمومية بشكل أكثر فعالية (المطلب الأول)، ثم سنتطرق بعد ذلك لأهمية عقلنة إحداث وتدبير مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، ودور ذلك في تعزيز حكمة تدخلاتها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الحسابات الخصوصية للخرينة

رافق تزايد اعتماد الحكومات المتعاقبة على إحداث حسابات خصوصية للخرينة من أجل تفعيل سياساتها العمومية في بعض المجالات مطالب بضرورة إضفاء مزيد من الشفافية حول عملية إحداث هذه الحسابات وتدبير أرصدها.

وكان إصدار القانون التنظيمي الجديد لقانون المالية 130.13 فرصة للتصحيح على مجموعة من المبادئ التي تهدف إلى ترشيد إحداث هذه الحسابات (الفرع الأول)، وذلك بغية الرفع من فعاليتها في المساهمة في تنزيل السياسات العمومية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: عقلنة التدخل عبر الحسابات الخصوصية

يتم اللجوء إلى إنشاء حسابات خصوصية بالنظر إلى ما توفره من مزايا مقارنة مع الميزانية العامة (الفقرة الأولى)، وقد خضعت هذه الحسابات لإصلاحات عديدة في القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 بهدف إخضاعها لمبادئ الحكامة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مزايا التدخل عبر الحسابات الخصوصية للخرينة

تحظى الحسابات الخصوصية للخرينة باهتمام بالغ عند كل إعداد ومناقشة مشاريع قوانين المالية، وتعاظمت هذه الأهمية بسبب الأدوار التي أصبحت تقوم بها من أجل تنزيل السياسات الاقتصادية والاجتماعية من جهة، ومن جهة ثانية فإن هذا الاهتمام يجد مبرراته في حجم الأرصدة التي أصبحت تخصص لهذه الحسابات الخصوصية من أجل تنزيل السياسات والبرامج الحكومية.



وكانت الذريعة التي يتم الاستناد إليها لخلق حسابات خصوصية جديدة هي ضرورة إبعاد وعزل بعض العمليات المالية لما تتميز به من خصوصية عن العمليات المالية العادية للميزانية العامة للدولة، ففي فرنسا مثلاً صار الوزراء الذين يجدون أنفسهم في مواقف صعبة لا يترددون في اللجوء إلى المطالبة بإحداث حسابات خصوصية جديدة والتي كان يشار إليها بلفظ إداري وهو "المصالح الخصوصية للخزينة"، وذلك للقيام بعمليات مالية يصعب إدراجها في الميزانية العامة، وأول حساب خصوصي للخزينة أُحدث في المالية الفرنسية كان في سنة 1816 ويتعلق الأمر بحساب ضمانات المحاسبين العموميين³⁰⁵.

ورغم الاعتقاد السائد بأن اللجوء المكثف لإحداث حسابات خصوصية مرده فقط إلى التحرر من بعض القواعد والمساطر باعتبار أن العمليات المالية المرتبطة بها تكون خارج الميزانية العامة³⁰⁶، فإن هناك مبررات واقعية أخرى تغل اللجوء إلى إحداث هذه الحسابات في ظل استحالة تدبير بعض المجالات على مستوى الميزانية العامة.

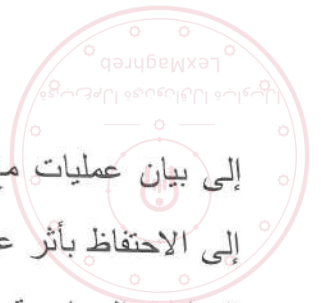
فالحسابات الخصوصية للخزينة تتميز بميزتين أساسيتين: فهي عمليات تجرى خارج الميزانية العامة، وتُحدث خصيصاً للإفلات من القواعد الكلاسيكية الصارمة للميزانية العامة من أجل تفادي الإجراءات المالية المعقدة أثناء إعداد واعتماد وتنفيذ الميزانية، وهي كذلك عمليات تقوم الدولة بتسييرها مباشرة عبر الوزارات المكلفة بذلك، وهذا ما يميزها عن الميزانيات المستقلة التي تدير بواسطة مصالح تتمتع بالاستقلال المالي³⁰⁷.

والحسابات الخصوصية للخزينة تهدف إما لبيان العمليات المالية التي لا يمكن إدراجها بطريقة ملائمة في الميزانية العامة نظراً لطابعها الخاص أو لعلاقة سببية متبادلة بين المدخول والنفقة، وإما

305 زبيدة نكاز، الحسابات الخصوصية للخزينة في المالية العامة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد سيدي محمد بن عبد الله، فاس، الموسم الجامعي 2004-2005، ص: 51.

306 Eric DEVEAUX, Finances Publiques, Collection Dirigée par Claude LOMBOIS, éditions BREAL, Paris, 2002, P : 74.

307 نفس المرجع، ص: 15.



إلى بيان عمليات مع الاحتفاظ بنوعها الخاص وضمان استمرارها من سنة مالية إلى أخرى، وإما إلى الاحتفاظ بأثر عمليات تمتد على ما يزيد عن سنة دون تمييز بين السنوات المالية. وترتبط هذه العمليات المحاسبية بتطبيق تشريع أو تنظيم أو التزامات تعاقدية للدولة سابقة لإحداث الحساب³⁰⁸.

وتُحدث الحسابات الخصوصية للخرينة بقانون المالية داخل أحد الأصناف التي يحددها القانون التنظيمي لقانون المالية³⁰⁹، حيث نجد صنف الحسابات المرصدة لأموال خصوصية الذي تبين فيه المداخل المرصدة لتمويل صنف معين من النفقات والاستعمال المخصص لهذه المداخل، وتزود هذه الحسابات بحصيلة رسوم أو موارد مخصصة، وعند الاقتضاء بمبالغ مدفوعة من الميزانية العامة.

أيضا، نجد صنف حسابات الانخراط في الهيئات الدولية التي تبين فيها المبالغ المدفوعة والمبالغ المرجعة برسم مشاركة المغرب في الهيئات الدولية، ولا يجوز أن تدرج في هذه الحسابات إلا المبالغ المقرر إرجاعها في حالة الانسحاب. ثم هنالك صنف حسابات التمويل التي تبين فيها المبالغ المدفوعة على شكل قروض تتجاوز مدتها سنتين أو تسبيقات قابلة للإرجاع تقل مدتها عن سنتين أو تساويهما، والتي تدفعها الدولة من موارد الخزينة وتمنح من أجل المصلحة العامة، بالإضافة إلى صنف حسابات العمليات النقدية التي تبين حركات الأموال ذات الأصل النقدي، وأخيرا نجد صنف حسابات النفقات من المخصصات التي تبين عمليات متعلقة بصنف خاص من النفقات يتم تمويله من مخصصات الميزانية العامة.

وقد قلص القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 عدد أصناف الحسابات الخصوصية للخرينة من ستة أصناف في القانون التنظيمي لقانون المالية 7.98 إلى خمسة أصناف حاليا، حيث تم إدماج صنف حسابات القروض وصنف حسابات التسبيقات في صنف واحد يسمى حسابات التمويل.

308 المادة 25 من القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13.

309 المادة 27 من القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13.



ومن المبادئ التي تم التتصيص عليها أيضا في القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13، هي أن الحسابات المرصدة لأموال خصوصية التي لم تترتب عليها نفقات طوال ثلاث سنوات متتالية، تحذف في نهاية السنة الثالثة بموجب قانون المالية الموالي، ويدرج رصيدها في المداخيل بالميزانية العامة³¹²، فهذا المقتضى أصبح يأخذ طابع الإلزام بعدما كان إجراء اختياريًا في القانون التنظيمي لقانون المالية 7.98³¹³.

ثم كذلك التتصيص على ضرورة أن تحذف الحسابات الخصوصية للخرينة التي لم يعد الهدف الذي أحدثت من أجله قائما³¹⁴، وكذلك التأكيد على عدم إمكانية إدراج ضمن حساب خصوصي للخرينة، النفقات الناتجة عن صرف المرتبات أو الأجور أو التعويضات إلى موظفي وأعوان الدولة والجماعات الترابية ومستخدمي المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية، ما عدا في حالة استثنائية منصوص عليها في قانون المالية³¹⁵.

فالرهانات التي تم رفعها في إطار إصلاح تدبير المالية العمومية والمتعلقة بإضفاء مزيد من العقلنة والشفافية على عملياتها، تمت ترجمتها أيضا على مستوى إحداث وتدبير الحسابات الخصوصية للخرينة، وهي العملية التي انطلقت منذ بداية الألفية الحالية، حيث انتقل عدد الحسابات الخصوصية للخرينة من 156 حسابا في قانون المالية لسنة 2001، إلى 67 حسابا في قانون المالية لسنة 2019، وهذا الجدول يوضح عدد الحسابات الخصوصية للخرينة في قوانين المالية ما بين سنتي 2013 و 2020:

312 الفقرة الثامنة من المادة 28 من القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13.
313 كانت تنص المادة 20 من القانون التنظيمي لقانون المالية 7.98 على أن: " الحسابات المرصدة لأموال خصوصية وحسابات النفقات من المخصصات التي لم تترتب عليها نفقات طوال ثلاث سنوات متتالية يمكن أن تصفى في نهاية السنة الثالثة ويدرج رصيدها في المداخيل بالميزانية العامة".

314 الفقرة السابعة من المادة 28 من القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13.

315 الفقرة السادسة من المادة 28 من القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13.



قوانين المالية	عدد الحسابات الخصوصية	إجمالي الموارد	إجمالي النفقات
2013	79	59.313 مليار درهم	57.673 مليار درهم
2014	75	69.756 مليار درهم	57.942 مليار درهم
2015	76	76.619 مليار درهم	63.212 مليار درهم
2016	74	78.936 مليار درهم	66.707 مليار درهم
2017	71	77.871 مليار درهم	70.671 مليار درهم
2018	71	83.799 مليار درهم	78.561 مليار درهم
2019	67	85.081 مليار درهم	84.397 مليار درهم
2020	67	90.254 مليار درهم	90.019 مليار درهم

تركيب شخصي بالاعتماد على قوانين المالية الصادرة بين 2013 و 2020.

والملاحظ من خلال هذا الجدول أنه رغم تقلص عدد الحسابات الخصوصية من 79 حسابا خصوصيا سنة 2013 إلى 67 حسابا خصوصيا فقط سنة 2020، إلا أن حجم مواردها ونفقاتها عرف منحى تصاعديا، مما يفيد أن الدولة لا تزال تعتمد بشكل كبير على الحسابات الخصوصية للخرينة في تنفيذ سياساتها العمومية.

فالهدف الأساسي من عقلنة إحداث وتدبير الحسابات الخصوصية للخرينة هو استغلال إيجابيات هذه الآلية الميزانية المهمة بشكل سليم، وتجاوز النقاط السلبية التي طبعها خاصة من حيث التضخم الكبير في إحداث هذه الحسابات، وسوء التدبير الذي عرفته في المرحلة السابقة، لذلك فالدولة تستمر في الاعتماد على الحسابات الخصوصية للخرينة في تنزيل سياسيتها العمومية في مختلف المجالات.

وما يؤكد بالملحوس تنامي اعتماد الدولة على الحسابات الخصوصية في تنزيل سياساتها العمومية هو التنصيص في متن الوثيقة الدستورية لسنة 2011 على إحداث صندوقين لمواكبة تنزيل مشروع الجهوية المتقدمة، حيث نص الفصل 142 على أنه يحدث لفترة معينة وفائدة الجهات صندوق للتأهيل الاجتماعي، يهدف إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات

فالإجاء إلى إنشاء حسابات خصوصية للخرينة، بالإضافة إلى كونه تقنية لا تخضع للقواعد الكلاسيكية الصارمة التي تطبق على الميزانية العامة، فإنها تعتبر آلية ناجعة لتنزيل السياسات العمومية للدولة في مختلف المجالات، وما يعزز هذا الاتجاه هو كون مجموعة من السياسات والبرامج التنموية التي أطلقتها الدولة في مجموعة من المجالات تمتد على نطاق زمني يتجاوز السنة، وهو ما يتطلب في غالب الأحيان إحداث حساب خصوصي للخرينة لمواكبة تمويلها، والجدول التالي يوضح بنية الحسابات الخصوصية للخرينة المنصوص عليها في قوانين المالية الصادرة بين سنتي 2013 و 2020 وذلك حسب الأصناف المحددة في القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13.

الحسابات المرصدة لأموال خصوصية	حسابات الانخراط في الهيئات الدولية	حسابات التمويل على شكل قروض	حسابات العمليات النقدية	حسابات النفقات من المخصصات	
55	3	13	2	6	2013
56	3	8	2	6	2014
57	3	8	2	6	2015
57	3	8	2	4	2016
56	3	6	2	4	2017
56	3	6	2	4	2018
52	3	6	2	4	2019
54	3	4	2	4	2020

تركيب شخصي بالاعتماد على قوانين المالية الصادرة بين 2013 و 2020.

الملاحظة التي نستقيها فيما يتعلق بتوزيع الحسابات الخصوصية للخرينة المنصوص عليها في قوانين المالية الصادرة بين سنتي 2013 و 2020 هو هيمنة صنف الحسابات المرصدة لأموال خصوصية على باقي الأصناف الأخرى، وهذا الصنف من الحسابات الخصوصية هو الذي تعتمد



2017		2016		2015		
النسبة	النفقات المنجزة	النسبة	النفقات المنجزة	النسبة	النفقات المنجزة	
47,58%	25.273	44.4%	23.609	53%	22.519	التنمية الترابية
20,02%	10.634	19,7%	10.457	13%	5.525	التنمية البشرية
13,10%	6.958	9,2%,	4.865	12%	5.002	تعزيز البنيات التحتية
9,22%	4.899	9%	4.803	10%	4.213	الزراعة والصيد البحري
4,60%	2.455	12,2%	6.466	1%	373	الإنعاش الاقتصادي والمالي
5,48%	3.415	5.5%	2.908	11%	4.922	مجالات أخرى
100%	53.634	100%	53.108	100%	42.554	المجموع

تركيب شخصي بالاعتماد على المعطيات الواردة في التقارير المرفقة بمشاريع قوانين المالية حول الحسابات الخصوصية للخزينة

بين سنتي 2015 و 2018.

فلتتزيل السياسات العمومية في مجال البنيات التحتية نجد مثلا الصندوق الخاص بالطرق الذي أحدث بموجب قانون المالية لسنة 1989، والذي يخصص لتوسيع شبكة الطرق وصيانتها وملاءمتها، ولإنجاز هذه الأهداف، نجد أن الموارد المرصدة في إطار هذا الصندوق وصلت إلى 5.495,91 مليون درهم سنة 2018، مقابل 6.566,96 مليون درهم سنة 2017 و 6.275,97 مليون درهم سنة 2016، في حين بلغت النفقات في إطار هذا الصندوق ما قدره 3.401,39 مليون درهم سنة 2018 مقابل 4.439,58 مليون درهم سنة 2017، و 3.014,43 مليون درهم سنة 2014، مسجلة بذلك ارتفاعا بنسبة 6,22% في المتوسط سنويا³¹⁸.

في نفس المجال نجد أيضا صندوق مواكبة إصلاحات النقل الطرقي الحضري والذي يختص بتمويل منح تجديد سيارات الأجرة، وبلغت الموارد المنجزة في إطار هذا الصندوق، ما قدره 3.623,78 مليون درهم خلال سنة 2018 مقابل 3.594,17 مليون درهم و 2.742,78 مليون

318 التقرير المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2020 حول الحسابات الخصوصية للخزينة، ص: 48، متاح على موقع وزارة



درهم على التوالي سنتي 2017 و 2016، في حين وصلت نفقات هذا الصندوق برسم سنة 2018 إلى ما يناهز 1.491,40 مليون درهم، مقابل 2.161,42 مليون درهم سنة 2017 و 1.507,41 مليون درهم سنة 2016³¹⁹.

وفي مجال الإنعاش الاقتصادي نجد صندوق التنمية الصناعية والاستثمارات المحدث لأجل تفعيل المخطط الوطني لتسريع التنمية الصناعية، وبلغت موارد هذا الصندوق 4.973,41 مليون درهم سنة 2018، أما النفقات المبرمجة فقد ناهزت 929,95 مليون درهم.

وفي مجال التنمية البشرية والاجتماعية، نجد إحداث صندوق دعم التماسك الاجتماعي بموجب قانون المالية لسنة 2012 والذي يقوم بتمويل ودعم العمليات الاجتماعية التي تستهدف الساكنة المعوزة، خاصة ما يتعلق بتمويل نظام المساعدة الطبية، بالإضافة إلى تقديم المساعدة للأشخاص في وضعية إعاقة، وتحسين ظروف تدرس الأطفال في وضعية إعاقة، وكذا المساهمة في خلق وتسيير بنيات الاستقبال لهذه الفئة، ومكافحة الهدر المدرسي. وفيما يتعلق بموارد هذا الصندوق فقد بلغت سنة 2018، بما فيها الرصيد المرحل ما يناهز 10.380,92 مليون درهم، في حين بلغت النفقات المنجزة خلال نفس السنة ما قدره 3.780,97 مليون درهم. وفي نفس المجال نجد صندوق دعم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية والذي فصلنا فيه سابقا كمصدر أساسي لتمويل السياسات الاجتماعية للدولة³²⁰.

وفيما يتعلق بالتنمية المحلية، نجد الصندوق الخاص بحصة الجماعات الترابية من حصة الضريبة على القيمة المضافة والذي يلعب دورا مهما في مساعدة الجماعات الترابية في مجال التأهيل والتنمية الحضرية، وولوج الساكنة القروية للتجهيزات الأساسية كبرنامج الكهرباء القروية والتزويد بالماء الصالح للشرب من خلال توزيع حصصها من الضريبة على القيمة المضافة. وفي نفس المجال نجد الصندوق الخاص لحصيلة حصص الضرائب المرصد للجهات، والذي يتضمن

319 التقرير المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2020 حول الحسابات الخصوصية للخزينة، ص: 55، متاح على موقع وزارة

المالية: www.finances.gov.ma

320 نفس المرجع، ص: 46.

ابتداءً من سنة 2016، بالإضافة إلى 2% من حصيلة الضريبة على الشركات و 2% من حصيلة الضريبة على الدخل، و 20 % من حصيلة الرسم الخاص المفروض على عقود التأمين، مساهمة الميزانية العامة كما هو منصوص عليها في القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، وسيتم في أفق 2020، رفع هذه النسب تدريجياً إلى 5% من حصيلة الضريبة على الشركات وحصيلة الضريبة على الدخل، و 20% من حصيلة الرسم الخاص المفروض على عقود التأمين وكذا مساهمة الميزانية العامة ليصل مجموع موارد هذا الحساب إلى 10 ملايين درهم³²¹.

فالحسابات المرصدة لأموال خصوصية تشمل مجالات عدة، وتشكل أداة أساسية لتمويل البرامج التي تضعها الدولة في مختلف هذه المجالات، غير أن الإشكال الذي يبقى مطروحا فيما يتعلق بلجوء الدولة لإحداث الحسابات الخصوصية لتمويل سياساتها العمومية هو ما مدى خضوع هذه الحسابات لمختلف أنواع الرقابة لضمان تدبير أرصدها بشكل شفاف وناجع، ولعل التوجهات الجديدة التي أقرها القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 في مجال عقلنة تدبير المالية العمومية بصفة عامة، والحسابات الخصوصية بصفة خاصة من شأنها أن تؤسس مستقبلاً لثقافة جديدة فيما يتعلق بتدبير الحسابات الخصوصية للخزينة.

المطلب الثاني: مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة

تساهم مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة بشكل ملموس في تنزيل السياسات العمومية في العديد من المجالات، خاصة في المجال الاجتماعي.

وقد خضعت هذه المرافق بدورها لبعض الإصلاحات في القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13، استهدفت بالأساس عقلنة إحداثها وتدبيرها (الفرع الأول)، وذلك بغية تعزيز حكمة تدخلها لتفعيل أدوارها في المجالات التي تشتغل فيها (الفرع الثاني).

321 التقرير المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2020 حول الحسابات الخصوصية للخزينة، ص: 17.

الفرع الأول: عقلنة إحداث وتدبير مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة

تتميز مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة بمجموعة من الخصائص على مستوى تدبيرها (الفقرة الأولى)، ونظرا لأهميتها، فقد تم إدخال مجموعة من الإصلاحات في القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: طبيعة مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة

إلى جانب الحسابات الخصوصية للخزينة، تعتبر مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة أحد الآليات المهمة التي يتيحها قانون المالية للسنة لتنزيل السياسات العمومية في عدة مجالات، حيث يتم اللجوء إلى إحداث مرافق للدولة مسيرة بصورة مستقلة لتدبير بعض المرافق ذات الطبيعة الخاصة والتي لا يمكن إخضاعها للقواعد التي تقوم عليها الميزانية العامة.

فالتنوع الذي يطبع أنشطة الدولة يحتم إيجاد آليات تدبيرية تتكيف مع طبيعة المهام التي تقوم بها بعض المرافق، فالدولة الحديثة تجاوزت أدوارها التقليدية المتمثلة أساسا في الأمن والدفاع والعدل، فأنشأت مصانع، واحتكرت بعض وسائل النقل، وأخذت تقوم بمشاريع تجارية وصناعية³²²، وتنتمي هذا النوع من الأنشطة للدولة رافقه تطور في إحداث مرافق للدولة مسيرة بصورة مستقلة.

ويُعرف القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة بأنها مصالح الدولة غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية والتي تغطي موارد ذاتية بعض نفقاتها غير المقطوعة من الاعتمادات المقيدة في الميزانية العامة. ويجب أن يهدف نشاط المصالح المذكورة أساسا إلى إنتاج سلع أو تقديم خدمات مقابل دفع أجر، وتحدث مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة بمقتضى قانون المالية الذي تقدر فيه مداخيلها، ويحدد فيه المبلغ الأقصى للنفقات التي يمكن اقتطاعها من ميزانيتها³²³.

322 عبد النبي أضرير، قانون ميزانية الدولة، مرجع سابق، ص: 65.

323 الفقرتين الأولى والثانية من المادة 21 من القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13.



• تقدم المرافق العمومية الحساب عن تدبيرها للأموال العمومية، طبقاً للقوانين الجاري بها العمل، وتخضع في هذا الشأن للمراقبة والتقييم.

وقد كانت مناسبة مراجعة القانون التنظيمي لقانون المالية، وإقرار القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 فرصة لترجمة بعض من هذه الإجراءات الهادفة إلى تحقيق الحكامة على مستوى مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، خاصة من حيث إحداثها وتدبيرها وحذفها.

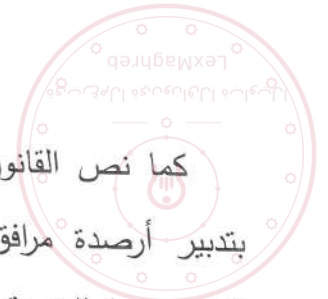
الفقرة الثانية: عقلنة مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة

من أجل عقلنة إحداث مرافق للدولة مسيرة بصورة مستقلة، نص القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 على مجموعة من الضوابط التي يجب الارتكان إليها بهذا الخصوص.

ولذلك، فقبل إنشاء أي مرفق من مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، يتوجب إثبات وجود موارد ذاتية متأتية من أجور السلع أو الخدمات المؤدى عنها، وهو إجراء مهم يهدف إلى عقلنة إحداث هذا الصنف من المرافق، واحترام الغاية من إحداثها وهو وجود موارد ذاتية للمرفق المعني، ومن ثم التخفيف من الاعتماد الكلي على تحويلات الميزانية العامة من قبل بعض مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة.

ويجب أن تمثل الموارد الذاتية ابتداء من السنة المالية الثالثة الموالية لإحداث هذه المرافق، نسبة 30% على الأقل من إجمالي مواردها المأذون بها برسم قانون المالية للسنة المذكورة، وذلك بالنسبة لمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة المحدثة ابتداء من فاتح يناير 2016، وتحذف هذه المرافق في حالة عدم استيفاء هذا الشرط بموجب قانون المالية الموالي³²⁸، فأعطاء أجل ثلاث سنوات للمرافق المحدثة منذ يناير 2016 يبدو أجلاً معقولاً لإثبات إمكانية المرفق المحدث لتغطية الجزء المطلوب من موارده.

328 الفقرة الأخيرة من المادة 21 من القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13.



كما نص القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 على مجموعة من الإجراءات المتعلقة بتدبير أرصدة مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة في علاقتها بالميزانية العامة والحسابات الخصوصية للخرينة، حيث يمنع أن تدرج نفقات الموظفين والأعوان والمستخدمين في ميزانية هذه المرافق، كما يمنع أيضا دفع مبالغ من ميزانية مرفق للدولة مسير بصورة مستقلة لفائدة حساب خصوصي للخرينة، أو لفائدة مرفق آخر من مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة³²⁹.

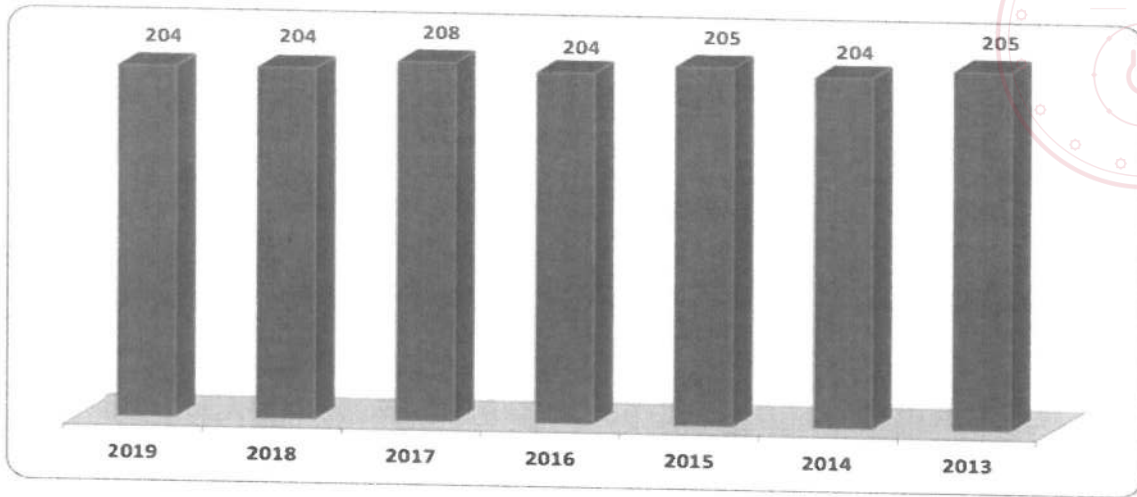
من جانب آخر، أجاز القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 خلال السنة المالية، دفع مبالغ من ميزانية مرافق الدولة مسيرة بصورة مستقلة لفائدة الميزانية العامة، وفي هذه الحالة يمكن أن تفتح اعتمادات بنفس المبالغ تضاف إلى الاعتمادات الممنوحة بموجب قانون المالية وفق الكيفيات المحددة بنص تنظيمي³³⁰.

من الناحية الكمية، يمكن القول أن تطور عدد مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة عبر قوانين المالية أضحى مطبوعا بالاستقرار في السنوات الأخيرة، خاصة وأن عملية خلق مرافق للدولة مسيرة بصورة مستقلة أصبح يخضع للشروط الصارمة التي سلف ذكرها، وهذا المبيان يوضح تطور عدد مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة بين سنتي 2013 و 2019³³¹:

329 الفقرتين الأولى والثانية من المادة 22 من القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13.

330 الفقرة الأخيرة من المادة 22 من القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13.

331 التقرير المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2020 حول مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، ص: 3، متاح على موقع وزارة المالية: www.finances.gov.ma



تطور عدد مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة خلال الفترة 2019-2013

فبعد أن كان عدد مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة قد عرف تطورا بين سنتي 2008 و 2011، حيث انتقل من 177 مرفقا سنة 2008 إلى 202 مرفقا سنة 2011، أي بمعدل زيادة 8 مرافق كل سنة، فإنه منذ سنة 2012 عرف عدد هذه المرافق استقرارا في حدود 204 مرفقا سنة 2019.

ويمكن تفسير التطور الذي عرفه عدد مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة خلال السنوات الأخيرة بتنامي تفاعل الدولة مع الحاجيات المتزايدة، خاصة وأن العديد من هذه المرافق تمس بشكل مباشر الحياة اليومية للمواطنين.

أما المداخل التي تتصرف فيها مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة فقد عرفت بعض الارتفاع في السنوات الأخيرة، وحقت نسب مهمة من التحصيل مقارنة مع التوقعات المنتظرة، حيث وصلت سنة 2012 إلى 95%، وهذا الجدول يبين إجمالي المداخل مقارنة بالتوقعات بين سنتي 2012 و 2018:



نسبة التحصيل	التوقعات	المبلغ الإجمالي للمداخيل ³³²	
95%	6.325,4	6.023,69	2012
90%	7.063,37	6.358,26	2013
91,6%	7.223,79	6.908,76	2014
92%,80	8.557,84	6.925,04	2015
82,15%	9.937,71	8.163,83	2016
90,01%	8.103,56	7.293,82	2017
103,52%	7.857,41	8.134,34	2018

تركيب شخصي بالاعتماد على المعطيات الواردة في التقارير المرفقة بمشاريع قوانين المالية حول مرافق الدولة المسيرة بصورة
مستقلة بين سنتي 2012 و 2020.

وتتوزع المداخيل الواردة في هذا الجدول بين موارد ذاتية لمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة،
وتحويلات الميزانية العامة، بالإضافة إلى فائض الميزانية الفارطة المرحل، والجدول أسفله يبين
مساهمة كل صنف في من هذه الموارد في الموارد الإجمالية لمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة:

332 الأرقام الواردة في الجدول بمليون درهم.



أما بالنسبة للنفقات، فتهيمن عليها نفقات الاستغلال مقارنة مع نفقات الاستثمار، ففي سنة 2018 وصلت نسبة نفقات الاستغلال إلى 74.6% مقابل 25.4% بالنسبة لنفقات الاستثمار³³⁴.

الفرع الثاني: نطاق تدخل مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة

تنشط أغلبية مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة في المجال الاجتماعي (الفقرة الأولى)، بالإضافة إلى المجالات الاقتصادية، والنقل والمواصلات، والترفيه (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: هيمنة الطابع الاجتماعي على عمل مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة

تعتبر مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة آلية ميزانياتية في غاية الأهمية لتنفيذ مختلف السياسات العمومية، ورغم أن حجم الواردات والنفقات التي تتصرف فيها هذه المرافق لا يشكل نسبة كبيرة إذا ما قورن بموارد ونفقات الميزانية العامة والحسابات الخصوصية للخرينة، إلا أن هذه الأهمية تنبع من حيوية المجالات التي تنشط فيها مرافق الدولة مسيرة بصورة مستقلة.

كما تتجلى أهمية مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة في دورها المتعلق بتقريب الخدمات الأساسية للمواطن وهو معيار أساسي لتعميم الفائدة من السياسات العمومية³³⁵، فانتشارها في مختلف الأقاليم والجهات يجعل من إيصال الخدمات العمومية بشكل منصف وعادل لكافة المواطنين والمواطنيين أكثر سهولة، وتتعاظم هذه الأهمية حينما نجد أن أغلبية هذه المرافق تعمل في المجال الاجتماعي، خاصة قطاع الصحة.

وبالإضافة إلى المجال الاجتماعي المهيمن على مجالات تدخل مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، نجد مرافق تنشط في مجالات النقل والمواصلات، والمجالات الترفيهية، ومجالات السلطات

334 الأرقام مأخوذة من التقرير المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2020 حول مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، ص: 9، متاح

على موقع وزارة المالية: www.finances.gov.ma

335 Mustafa POYRAZ, Les interventions sociales de proximité, publié par l'Harmattan, 2005, P : 18.



بالنسبة لمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة التي تنشط في مجال الصحة، نجد هيمنة المراكز الاستشفائية والمستشفيات العسكرية، والتي تسهر على تقديم الخدمات العلاجية، وتسهر على تنفيذ سياسة الدولة في مجال الصحة، كالمساهمة في تنزيل نظام المساعدة الطبية RAMED، وتنفيذ السياسة الدوائية، وتنشيط عمل مراكز تحاقن الدم وغيرها من الخدمات. وقد خصص قانون المالية لسنة 2020 مبلغ 941 مليون درهم بالنسبة لمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة التي تشتغل في مجال الصحة بالنسبة لنفقات الاستغلال، و 84 مليون درهم بالنسبة لنفقات الاستثمار³³⁶.

الفقرة الثانية: تنوع مجالات تدخل مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة

على الرغم من هيمنة المجالات الاجتماعية على تدخلات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، إلا أن هناك تنوع على مستوى نشاط هذه المرافق، فنجدها تنشط في مجالات التكوين، والنقل والمواصلات، وكذا المجالات الترفيهية وغيرها.

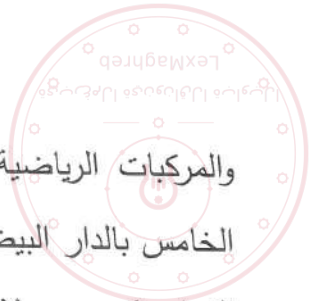
فبالنسبة لمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة العاملة في مجال التربية والتكوين، فهي تعمل على تكوين وتأهيل الموارد البشرية كتنفيذ محاور "عقد الموارد البشرية 2014-2020" في المجال السياحي، والسهر على تكوين موارد بشرية في مجالات الصناعة التقليدية والصيد البحري، والطاقة والمعادن، وتكوين الموظفين وأطر الإدارة.

وفيما يتعلق بمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة العاملة في مجال النقل والمواصلات، نجد المديرية العامة للطيران المدني التي خصص لها اعتماد بمبلغ 10 ملايين درهم من نفقات الاستغلال لسنة 2020 و 35 مليون درهم بالنسبة لنفقات الاستثمار، إضافة إلى 10 ملايين درهم كاعتمادات التزام لسنة 2021³³⁷.

أما مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة العاملة في المجالات الترفيهية، فنجد أنها لا تمثل نسبة كبيرة حيث لا تتجاوز في مجملها ثمانية مرافق، أغلبها يقدم خدمات في المجال الرياضي كالملاعب

336 قانون المالية رقم 70.19 لسنة 2020.

337 قانون المالية رقم 70.19 لسنة 2020.



والمركبات الرياضية من قبيل المركب الرياضي الأمير مولاي عبد الله بالرباط، ومركب محمد الخامس بالدار البيضاء، ومركب فاس وغيرها، بالإضافة إلى مرافق تسهر على تنظيم أنشطة لفائدة الشباب كمجمع مولاي رشيد للشباب، ومصلحة السياحة الثقافية للشباب.

وبالنسبة لمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة التي تنشط في المجال الاقتصادي، نجد بالخصوص المراكز الجهوية للاستثمار،³³⁸ ويصل عدد هذه المرافق إلى 12 مرفقا موزعة على جهات المملكة، وتسهر هذه المراكز على تقديم المساعدة في إنشاء المقاولات، وكذلك مواكبة ومساعدة المستثمرين، كما تعمل على تنزيل السياسات الحكومية في مجال الاستثمار على المستوى الجهوي خاصة ما يتعلق بتحسين مناخ الأعمال، وتبسيط المساطر، وتقليص آجال معالجة ملفات الاستثمار، وإحداث المقاولات.³³⁹

بالإضافة إلى ما سبق، نجد مرافق تعمل في المجال الغابوي كمرفق الدولة المسير بصورة مستقلة المسمى مصلحة تقييم المنتوجات الغابوية، وفي مجال الصيد البحري نجد قسم المحافظة على الثروات السمكية، أيضا هناك مرافق للدولة مسيرة بصورة مستقلة في مجالات السلطات العمومية والخدمات العامة، من قبيل الخزينة العامة للمملكة، وإدارة الجمارك والضرائب الغير المباشرة التابعين لوزارة الاقتصاد والمالية، ومديرية المطبعة الرسمية التابعة للأمانة العامة للحكومة.

فمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، وإن كان يغلب عليها الطابع الاجتماعي، إلا أنها تنشط في مختلف المجالات، وتساهم بشكل فاعل في تنزيل السياسات العمومية للدولة بفعل انتشارها الترابي، واحتكاكها المباشر مع مجالات تدخلها، وبالتالي فهي تشكل آلية تديرية تقدم عدة مزايا في الجانب المتعلق بتنفيذ سياسات الدولة في مختلف المجالات.

338 مع دخول القانون الإطار رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار لحيز التنفيذ، ستتحول طبيعة هذه المراكز إلى مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي حسب المادة الأولى من هذا القانون الإطار.

339 التقرير المرفق بمشروع قانون المالية حول مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة لسنة 2020، متاح على موقع وزارة المالية:

www.finances.gov.ma



خلاصة القسم الأول

في رصد العلاقة بين القوانين المالية والسياسات العمومية التي حاولنا التعرّيج عن مظاهرها في هذا القسم يمكن تسجيل الخلاصات التالية:

❖ أن ربط قوانين المالية بالسياسات العمومية في التجربة المغربية لا يزال في مرحلة التشكل، فالمؤسسات الدستورية المتدخلة في المجال المالي والقرار العمومي لا تزال تبحث عن بلورة نموذج مغربي يعتمد المقترّب التشاركي في إعداد وتحضير قوانين المالية للسنة التي تشكل الوعاء الأهم للسياسات العمومية.

❖ وجود قصور لدى المؤسسة البرلمانية للعب دورها في تقديم تصورات أو بدائل للسياسات العمومية، ولذلك يصعب عمليا الحديث عن وجود توازن بين المؤسسات الدستورية فيما يتعلق بمناقشة عميقة لتوجهات السياسات العمومية وآثارها المستقبلية وذلك أثناء عرض مشروع قانون المالية للسنة على البرلمان.

❖ أن المغرب وإن انتقل إلى نموذج جديد للتدخل في المجالات الاقتصادية والاجتماعية بعد تعليق العمل بسياسة المخططات التنموية، فإن الاستراتيجيات القطاعية والبرامج التنموية التي أطلقها لم تخضع لتقييم دقيق لكلفتها المالية ومدى تحقيقها للنتائج التي رُسمت لها في بادئ الأمر.

❖ أن الإجراءات التي اتخذها المغرب لتأهيل قانون المالية للسنة لمواكبة تنزيل السياسات العمومية غير كاف إذا لم يصاحب ذلك تدبير معقلن للموارد والنفقات من خلال اتخاذ قرارات جريئة تقطع مع بعض الممارسات التي تفوت على خزينة الدولة أموالا طائلة خاصة بسبب الإعفاءات الضريبية التي لم يعد لها مبرر لاستمرارها.



القسم الثاني: قوانين مالية السنة ورهان تكريس الفعالية والنجاعة في تنزيل السياسات العمومية



ومن أجل التفصيل في هذه المحاور، سنتناول هذا القسم في بابين، الأول سنخصصه لأهمية إصلاح المنظومة المالية في تحقيق أهداف السياسات العمومية، في حين سنخصص الباب الثاني لفعالية الرقابة على تنفيذ قوانين المالية في إحقاق فعالية السياسات العمومية.



الفصل الأول: إصلاح المنظومة المالية كمدخل لتحقيق الحکامة في السياسات العمومية

أصبحت مختلف دول العام تولي اهتمامات متزايدة لتحقيق فعالية أكبر في تدخلاتها العمومية، وذلك من خلال العمل على التخفيف من التأثيرات السلبية التي تحول دون تحقيق الأهداف التي تم تسطيرها.

وبما أن جل السياسات العمومية التي تعمل الدولة على تنزيلها تحتاج إلى تمويل من خزينة الدولة، فإنه أضحي من اللازم ملاءمة المنظومة القانونية المؤطرة للمالية العمومية، وجعلها مواكبة لما تروم الدولة تحقيقه من أهداف من خلال السياسات العمومية المعتمدة.

وسنعمل في هذا الفصل على التعرض لمختلف الأسباب والدواعي التي جعلت الدولة تولي اهتماما كبيرا لتعزيز منظومة الحکامة في مجال السياسات العمومية (المبحث الأول)، ثم سنتطرق بعد ذلك للأهمية التي يكتسبها إصلاح المالية العمومية في تحقيق هذه الغاية (المبحث الثاني).



المبحث الأول: أسباب تنامي الاهتمام بضرورة التحكم في السياسة المالية للدولة

في الوقت الذي تتعاضد فيه متطلبات المواطنين والمواطنات في مختلف المجالات، تواجه السياسات العمومية التي تعمل الدولة على تنزيلها مجموعة من التحديات والإكراهات تحول دول تحقيقها لأهدافها بالشكل الذي يجب.

في هذا المبحث، سنعمل على عرض مختلف العوامل المؤثرة في تنزيل السياسات العمومية، حيث سنعرض في مطلب أول للعوامل الخارجية، على أن نعرض في مطلب ثاني للعوامل الداخلية.

المطلب الأول: العوامل الخارجية المؤثرة في ضبط توجهات السياسة المالية

لم يعد توجيه السياسة المالية لتحقيق أهداف السياسات العمومية التي تتبناها الدولة أمرا يسيرا، فبالإضافة إلى وجود ندرة على مستوى الموارد من أجل الاستجابة لكافة متطلبات التنمية، أصبحت الدول تواجه تحديات أخرى تأتيتها من وراء الحدود.

وتتمثل العوامل الخارجية المؤثرة في بلوغ أهداف السياسات العمومية بالأساس في ظاهرة العولمة (الفرع الأول)، بالإضافة إلى الدور المتعاظم الذي أصبحت تلعبه المؤسسات المالية الدولية في تحديد الاختيارات المالية والاقتصادية والاجتماعية للدول (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تأثيرات ظاهرة العولمة على السياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية

تؤثر العولمة بشكل كبير على التحكم في السياسات العمومية الوطنية (الفقرة الأولى)، وذلك على الرغم من الجهود الكبيرة التي تبذل للحد من تأثيرات هذه الظاهرة (الفقرة الثانية).



للدخول في منافسة مع الأسواق الاقتصادية الرائدة كالولايات المتحدة الأمريكية ودول الاتحاد الأوروبي.

وبناء عليه، أرغمت مختلف دول العالم على الدخول في دوامة من المنافسة القوية فيما بينها بسبب ظاهرة تدويل الاقتصاد، ووجدت نفسها ملزمة بالخضوع للقواعد التي وضعتها بالخصوص الدول الاقتصادية الكبرى³⁴²، الشيء الذي جعل هذه الدول تعمل على تعزيز قدراتها التنافسية من أجل التصدي للتحديات التي تفرضها العولمة من خلال إصلاح أنظمتها القانونية وجعلها أكثر مناعة ومقاومة للتحديات التي تفرضها العولمة.

فالتحديات التي تفرضها ظاهرة العولمة أصبحت حاضرة بقوة في أجندات الفاعلين السياسيين، كما تم تجاوز المقاربة التقليدية في مواجهة هذه التحديات من خلال تبني مقاربة وقائية تنطلق من تحيين الترسنة القانونية والتنظيمية ذات العلاقة بالمالية العمومية من أجل الحد من الانعكاسات الناجمة عن هذه الظاهرة على الوضع المالي والاقتصادي والاجتماعي الوطني.

الفقرة الثانية: الجهود المبذولة للتحكم في تأثيرات العولمة.

يعتبر المغرب واحدا من البلدان التي انخرطت بشكل قوي في الوضع الجديد الذي فرضته ظاهرة العولمة، حيث وقع عدة اتفاقيات للتبادل الحر مع مجموعة من الدول من مختلف القارات، كالولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي والأردن وغيرها، وقد كانت لهذه الاتفاقيات انعكاسات على مجموعة من الجوانب الاقتصادية من قبيل دخول المقاولات المغربية في منافسة شرسة مع المقاولات الأجنبية، بالإضافة إلى الانعكاسات المالية والمتمثلة بالأساس في تفكيك الرسوم الجمركية وتراجع نسبة مساهماتها في موارد ميزانية الدولة.

342 Antoine MOLE, Les Paradis Fiscaux dans la Concurrence Fiscale Internationale, Thèse pour l'obtention du grade de docteur de l'Université de Paris Dauphine, présentée et soutenue publiquement Le 23 Janvier 2015, P : 147.



التواصل والتكنولوجيا الحديثة واستغلالها في مجالات متنوعة كالتجارة الالكترونية مثلا، لذلك فأقصى ما يمكن أن تقوم به الدول هو اتخاذ بعض الإجراءات التي من شأنها التخفيف من آثار هذه الظاهرة.

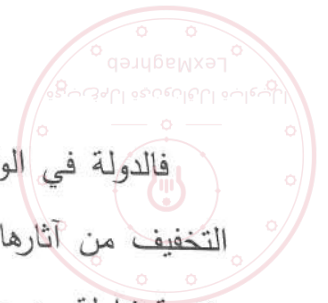
ورغم المجهودات التي تم بذلها للتخفيف من وطأة تأثير ظاهرة العولمة، كالتسيق بين القرارات الاقتصادية والمالية الذي أصبح يأخذ أهمية أكبر بين أعضاء العديد من الاتحادات الإقليمية، فإن ذلك لا يعفي من التعرض للأزمات³⁴⁷، ومن أوجه ذلك تواتر الأزمات الاقتصادية والمالية العالمية، كان آخرها أزمة خريف 2008 التي همت الولايات المتحدة الأمريكية وامتدت آثارها لتشمل مجموعة من دول العالم بحكم ظاهرة الاعتماد المتبادل، ونلاحظ كيف أن العولمة أثرت على رسم السياسة المالية والاقتصادية الوطنية من خلال ما تضمنته القوانين المالية السنوية من تدابير كانت لها تداعيات على نسبة النمو الاقتصادي ونسبة العجز في الميزانية والميزان التجاري، بالإضافة إلى تأثيرها على نسبة الاستثمارات الأجنبية والتحويلات المالية لمغاربة العالم، ومجملها عوامل خارجية تتحكم بشكل كبير في تحديد الأولويات ورسم الاختيارات المالية الكبرى³⁴⁸.

وعليه، فإن تواتر الأزمات الاقتصادية والمالية العابرة للحدود أصبح من أعقد مخلفات العولمة وأكثرها وطأة على اقتصاديات الدول، خاصة الدول النامية، فوقع هذه الأزمات يؤثر بشكل كبير على الأوضاع الاقتصادية والمالية لهذه الدول، ومن ثم يمتد ليمس تنزيل السياسات التنموية المعتمدة، حيث تُجبر الحكومات على مراجعة مخصصاتها للاستثمار العمومي واتباع سياسات تقشفية غالبا ما يكون لها وقع سلبي على الأوضاع الاجتماعية بالدرجة الأولى.

346 Mimoun TAHIRI, Mures et barrières de l'après guerre froid : vers une mondialisation clôturée, papier présenté lors du colloque : « les mures et barrières en relations internationales », 29 et 30 octobre 2009, Montréal, Canada, imprimerie Lamkaddam, Nador, P : 2.

347 Amélie BARBIER-GAUCHARD, Intégration Budgétaire européenne : enjeux et perspectives pour les finances publiques européenne, éditions de Boek, Bruxelles, 2008, P : 51.

348 عادل لخصاصي، مرجع سابق، ص: 184.



فالدولة في الوقت الراهن أصبحت ملزمة بمواكبة موجة العولمة باتخاذ إجراءات من شأنها التخفيف من آثارها السلبية من جهة، والاستفادة مما يتيح من فرص لتحقيق إقلاع اقتصادي وتنمية شاملة من جهة أخرى، فالرهان على استقدام استثمارات أجنبية مثلا، يحتم على الدولة الرفع من مخصصاتها للاستثمار العمومي، وتوفير البنيات التحتية والتجهيزات الضرورية لاستقرار المستثمرين الأجانب، وفي بعض الأحيان تقديم بعض الامتيازات، سواء كانت امتيازات ضريبية أو عقارية وغيرها، ومراجعة أنظمتها القانونية والتنظيمية وتبسيطها، وكذا توفير مناخ أعمال ملائم، بالإضافة إلى قضاء نزبه ومستقل يشكل ضمانا لحقوق هؤلاء المستثمرين.

إن الاقتصاد الوطني أصبح مجالا مفتوحا أمام المؤثرات الدخيلة التي تفرضها ظاهرة العولمة، ولذلك فالتحكم في استدامة السياسات العمومية وبلوغها لأهدافها المسطرة يقتضي معرفة شاملة بكافة المتغيرات التي من شأنها التأثير على مسار هذه السياسات، ولن يتأتى ذلك إلا بتعزيز نظام الحكامة في التدبير العمومي.

الفرع الثاني: حضور توجيهات المؤسسات المالية الدولية في بناء السياسات الوطنية

تمنح الاتفاقيات المنشئة للمؤسسات المالية الدولية العديد من الوسائل للتدخل في توجيه السياسات الوطنية للدول (الفقرة الأولى)، وتمارس هذه المؤسسات تأثيرا كبيرا في توجيه السياسات الاقتصادية والاجتماعية والمالية للدول النامية بالخصوص (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: وسائل تأثير المؤسسات المالية الدولية في السياسات الوطنية

تتمثل المؤسسات المالية الدولية المؤثرة في توجيه قرارات الدول الأعضاء بالخصوص في كل من صندوق النقد الدولي، والبنك العالمي، ومنظمة التجارة العالمية، وهي المؤسسات الدولية الأكثر تأثيرا في تحديد السياسات المالية والنقدية والتجارية على المستوى العالمي، ويمتد تأثيرها إلى التدخل في الشؤون الداخلية للدول لتحديد سياساتها بما يتماشى مع توجهات هذه المؤسسات الدولية.



بالنسبة لصندوق النقد الدولي³⁴⁹، فقد كان الغرض من إنشائه هو العمل على تعزيز سلامة الاقتصاد العالمي من خلال منع وقوع أزمات عبر تشجيع البلدان على اعتماد سياسات اقتصادية سليمة، وتيسير التوسع والنمو المتوازن في التجارة الدولية، وتحقيق استقرار أسعار الصرف، وتجنب التخفيض التنافسي لقيم العملات، وإجراء تصحيح منظم لاختلالات موازين المدفوعات التي تتعرض لها البلدان³⁵⁰.

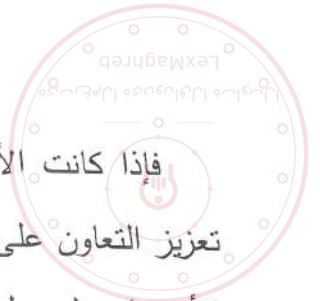
غير أنه في الوقت الراهن أصبحت هذه المؤسسة تقوم بدور توجيه سياسات الدول المستدينة، وتتدخل في اتخاذ القرارات الاقتصادية والمالية والنقدية على الصعيد العالمي، خاصة في علاقته بالدول النامية، ويمكن تلخيص طبيعة التدخلات والتوجيهات التي يتم فرضها على الدول المستدينة فيما يلي³⁵¹:

- ❖ تصحيح الأسعار، وخاصة أسعار صرف العملات الوطنية، وأسعار الفائدة، وأسعار السلع والخدمات المحلية.
- ❖ تحرير التجارة الخارجية، استيراداً وتصديراً.
- ❖ توازن الميزانية العامة للدولة، أي إصلاح عجز الميزانية العامة من خلال ترشيد الإنفاق العام، وإلغاء الدعم الموجه للسلع الأساسية، وإصلاح النظام الضريبي.
- ❖ توازن ميزان المدفوعات وذلك بالحد من الواردات والتوسع في الصادرات، وتخفيض قيمة العملة الوطنية.
- ❖ إصلاح مؤسسات القطاع العام لتفادي الخسائر وانخفاض مستوى الخدمات التي يتم تقديمها، حيث يتم إجبار الدول على التخلي عن ملكية بعض المؤسسات العامة، أو تأجيرها للقطاع الخاص.

349 صندوق النقد الدولي مؤسسة مالية تابعة لمنظمة الأمم المتحدة ويوجد مقرها في واشنطن، أنشئ بموجب معاهدة "بريتون وودز Bretton Woods" سنة 1944.

350 المعلومات متاحة على الموقع الإلكتروني لصندوق النقد الدولي على الرابط التالي:
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/what/ara/whata.htm>

تاريخ الزيارة: 22 أبريل 2017.
 351 محمد سكي، مرجع سابق، ص: 146.



فإذا كانت الأهداف الأساسية التي أنشئ من أجلها صندوق النقد الدولي تتمثل أساساً في تعزيز التعاون على المستوى النقدي والعمل المشترك من أجل استقرار المبادلات، ومساعدة الدول الأعضاء على حل مشاكلها المالية والاقتصادية³⁵²، فإنه مع مرور الزمن أصبحت هذه المؤسسة تستعمل اختصاصاتها من أجل فرض نمط معين من السياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية على أعضائها.

إلى جانب صندوق النقد الدولي، نجد مؤسسة البنك الدولي³⁵³، وقد وزعت الاتفاقية المنشئة لهاتين المؤسستين الاختصاصات التي ستقوم بها كل مؤسسة على حده³⁵⁴، فإذا كان صندوق النقد الدولي يسهر على ضمان قواعد الاستقرار النقدي على المستوى الدولي وتنمية العلاقات النقدية المتعددة الأطراف، فإن البنك العالمي مكلف بتقديم العون المالي الضروري لتمويل تنمية طويلة الأجل للدول الأعضاء، ويركز بذلك سياسته بالخصوص على الدول الفقيرة من خلال دعم مشاريع التنمية والقضاء على الفقر³⁵⁵.

ومن المنظمات الدولية التي تتدخل بشكل كبير في تحديد السياسات المالية والاقتصادية الداخلية للدول، نجد منظمة التجارة العالمية التي تعمل على التحكم في القواعد التي توطر الأنشطة التجارية العالمية، والسهر على انضباطها للمبادئ التي من شأنها تسهيل المبادلات التجارية بين الدول.

وتعتبر منظمة التجارة العالمية أحد الثالوث المؤسسي المؤطر للاقتصاد العالمي، وتتبنى هذه المنظمة مبدأ حرية التجارة، حيث تقود حركة تحرير التجارة العالمية بهدف تسريع عملية

352 Pierre KLEIN, les institutions financières internationales et le droit de la personne, revue Belge de droit international, éditions BRUYLANT, Bruxelles, N 1, 1999, p : 98

353 تأسس البنك الدولي بدوره سنة 1944 بموجب نفس الاتفاقية التي تأسس من خلالها صندوق النقد الدولي، ويوجد مقره في العاصمة الأمريكية واشنطن.

354 تجدر الإشارة إلى أن اتفاقية "بريتون وودز" تشترط من أجل العضوية في البنك الدولي، العضوية أولاً في صندوق النقد الدولي.

355 عبد الحليم عمار غربي، العولمة الاقتصادية: رؤى استشرافية في مطلع القرن الواحد والعشرين، مجموعة دار أبي الفداء العالمية للنشر والتوزيع، الإصدار الأول، يناير، 2013، ص: 91.

العولمة، وحلت منظمة التجارة العالمية محل الاتفاقية العامة للتعرفة الجمركية والتجارة المعروف باختصاراً بـ "الغات GAAT" منذ يناير 1995³⁵⁶.

وتهدف هذه المنظمة إلى المساعدة في سريان وتدفق التجارة بسلاسة ويسر وحرية عن طريق إدارة الاتفاقيات الخاصة بالتجارة، وفض المنازعات، والدفع إلى مراجعة السياسات الوطنية المتعلقة بالتجارة، بالإضافة إلى مساعدة الدول النامية في المواضيع المتعلقة بالسياسات التجارية من خلال المساعدة التكنولوجية وبرامج التدريب³⁵⁷.

بالإضافة إلى التأثيرات التي تقيمها هذه المؤسسات المالية الدولية في توجيه السياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية للدول، ظهر في السنوات الأخيرة تأثير آخر يتمثل في اشتراط المولاة السياسية وتقديم الدعم العلني للسياسة الخارجية التي تنتهجها بعض الدول من أجل الحصول منها على قروض أو هبات كما هو الشأن بالنسبة للهبات التي تحصل عليها ميزانية المغرب من قبل بعض دول الخليج.

الفقرة الثانية: مظاهر تأثير المؤسسات المالية الدولية على السياسات الوطنية

أصبح للمؤسسات المالية الدولية تأثير كبير على اقتصاديات الدول النامية من خلال فرض توجهاتها المالية والاقتصادية على هذه الدول، حيث تقدم توصياتها للحكومات عند إعداد سياساتها الاقتصادية والمالية، وتقوم بتوجيهها من أجل ترسيخ التوجهات الليبرالية التي كرستها ظاهرة العولمة المالية والاقتصادية.

ورغم أن تدخل المؤسسات المالية الدولية في الشؤون المالية والاقتصادية للدول لم يكن بهذه القوة عند إنشائها، إلا أنه منذ مطلع الثمانينيات من القرن الماضي، بدأت هذه المؤسسات توجه السياسات الداخلية لبلدان العالم الثالث، خاصة من خلال فرض برامج التقويم الهيكلي التي تفرض

356 عبد الحليم غمار غربي، نفس المرجع، ص: 92.

357 المعلومات متاحة على الموقع الإلكتروني لمنظمة التجارة العالمية على الرابط:

http://www.wtoarab.org/page.aspx?page_key=about_us&lang=ar

تاريخ الزيارة: 23 أبريل 2017.



على الدول القيام بإصلاحات بنيوية لأنظمتها الاقتصادية والمالية بهدف تحقيق نمو اقتصادي قوي ومستدام³⁵⁸.

وتعمل المؤسسات المالية الدولية على استغلال الصلاحيات الواسعة التي تتوفر عليها لتطويع اقتصاديات الدول النامية بالخصوص، وتفرض عليها إجراءاتها من خلال ما يعرف بسياسة المشروطة "Conditionnalité" التي تنهجها المؤسسات المالية الدولية والتي جعلتها محل انتقادات عديدة، فalcروض التي تمنحها هذه المؤسسات للدول الأعضاء تقابلها عدة شروط يجب الوفاء بها من قبل هذه الدول، من قبيل التخفيض من النفقات العامة، وتحديد دور الدولة في الاقتصاد، والتحكم في الواردات، وقد تسببت هذه الشروط في محدودية الخدمات الأساسية التي تقدمها الدولة لمواطنيها³⁵⁹.

ويعتبر المجال المالي هو المدخل الرئيسي بالنسبة لهذه المنظمات لفرض توجهاتها من خلال إجبار الدول الأعضاء على توجيه سياساتها المالية بما يتماشى وتوصيات هذه المؤسسات المالية. ففي العقود الأخيرة حينما يذكر مصطلح المالية العامة - خصوصا في دول العالم الثالث - يتبادر إلى الذهن اسم صندوق النقد الدولي للارتباط الوثيق بينهما، حيث ارتبطت المالية العامة للبلدان النامية بالتدخلات الواسعة التي تقوم بها هذه المؤسسة في الشؤون الداخلية لهذه البلدان³⁶⁰.

ومن مظاهر هذه التدخلات ذات التأثير الكبير، نجد إرغام المؤسسات المالية الدولية للحكومات على مراجعة أنظمة الدعم الاجتماعي من أجل التحكم في نفقات الميزانية ومن ثم التحكم في نسبة العجز الميزانياتي، وفي هذا النطاق يندرج شروع المغرب في إصلاح صندوق المقاصة بهدف التقليل من الدعم المقدم من ميزانية الدولة لبعض المواد الواسعة الاستهلاك، كما

358 Guirane Samba Ndiaye, institutions financières et développement économique, thèse pour le doctorat de sciences économiques, présentée et soutenue publiquement le 9 juillet 2008, faculté des sciences économiques et de gestion, université d'Auvergne, P :17.

359 Pierre KLEIN, op. cit, p : 99

360 محمد سكل، مرجع سابق، ص: 147.



طالب صندوق النقد الدولي كذلك بتوقيف الزيادة في أجور موظفي الإدارات العمومية، وإصلاح صندوق التقاعد.

ومن النتائج المباشرة التي تمخضت عن تعاضم تدخلات المؤسسات المالية الدولية بشكل مباشر في الشؤون المالية والاقتصادية للدول الأعضاء، نجد فقدان الدول لسيادتها في تحديد اختياراتها الاقتصادية والاجتماعية بشكل مستقل بما يتناسب مع أوضاعها وحاجياتها وأولوياتها التنموية. ولذلك فالقرار المالي والاقتصادي والاجتماعي بالنسبة للدول النامية -والمغرب واحد منها- أصبح مجالاً مفتوحاً، بل إن القرار الحاسم في هذه المجالات لا يمكن أن يتخذ بمعزل عن التوصيات والتوجيهات التي تقدمها هذه المؤسسات المالية.

المطلب الثاني: ضعف منظومة الحكامة في تدبير السياسات العمومية

إضافة إلى المؤثرات الخارجية، تواجه السياسات العمومية تحديات شائكة على المستوى الداخلي، فمن جهة تُطرح إشكالية التكامل والالتقائية والتجانس بين مختلف السياسات العمومية، وتجاوز مظاهر التعارض والالتباس الذي ظل يطبع العديد من التدخلات العمومية (الفرع الأول)، ومن جهة أخرى نجد قصورا في تحقيق العدالة الاجتماعية والاستفادة من ثمار هذه السياسات العمومية من قبل الجميع، وذلك من أجل التقليل من حدة التفاوتات الاجتماعية والمجالية إلى مستوياتها الدنيا (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ضعف التجانس والالتقائية في السياسات العمومية

يؤثر ضعف التنسيق إلى محدودية على مستوى مردودية تنفيذ مختلف السياسات والبرامج العمومية (الفقرة الأولى)، وقد اتخذت الحكومة العديد من الإجراءات لتعزيز التكامل والتناسق بين مختلف التدخلات العمومية (الفقرة الثانية).



الفقرة الأولى: إشكالية ضعف الالتقائية في السياسات والبرامج العمومية

يُقصد بالالتقائية والتكامل في السياسات العمومية تنسيق القرارات بين الفاعلين والمديرين العموميين لتجنب التعارض والتضاد بين مختلف هذه السياسات العمومية التي يتم اعتمادها.

وقد أدت العشوائية في تدبير السياسات العمومية، وتغييب التنسيق بين مختلف المتدخلين إلى بروز العديد من المثالب والأعطاب، وهو ما جعل المديرين العموميين يرفعون من أهمية تحقيق الالتقائية والتجانس بين كافة التدخلات التي تقوم بها مختلف القطاعات العمومية بغية تجنب التعارض والتضاد بين الاستراتيجيات والبرامج والسياسات العمومية.

فإذا كانت الحكومة تتبنى في كل مجال من مجالات تدخلها سياسة عمومية معينة، فإن ذلك لا ينفي وجود روابط ونقاط التقاء مشتركة مع مجالات أخرى يتوجب أخذها في الحسبان، ومن ثم فإن تغييب التشاور والتنسيق بين الفاعلين العموميين أثناء إعداد وتنفيذ السياسات العمومية قد يؤدي إلى تضارب أهداف وغايات هذه السياسات.

ومن المظاهر التي تؤدي إلى تباعد، بل وفي بعض الأحيان إلى تضارب أهداف السياسات العمومية، نجد العدد الكبير من الوزارات التي تتشكل منها الحكومة، ففي كثير من الحالات يتم تقسيم مجال من مجالات تدخل الدولة على عدة قطاعات وزارية، وهذا ما يؤدي إلى تعدد في السياسات والبرامج التي يتم إعدادها لفائدة هذه القطاعات.

ولذلك، نجد مجموعة الإشكالات المرتبطة بالتنسيق العمودي بين السياسات العمومية بسبب الانطواء الذي يطبع عمل كل قطاع عن الآخر، فكل قطاع وزاري يعمل بمعزل عن القطاعات الأخرى، ولذلك فالتنسيق بين الوزارات فيما يتعلق بالسياسات العمومية يعتبر من أهم الأبعاد التي من شأنها المساهمة في تحسين أداء هذه السياسات العمومية، خاصة من خلال تأسيس لجان



الفقرة الثانية: جهود تعزيز الالتقائية في السياسات العمومية

أصبح المغرب يعطي أهمية كبيرة لمسألة الالتقائية والحكمة في تدخلات الدولة، حيث دأبت الحكومات المتعاقبة على تخصيص حيز مهم في برامجها الحكومية لتقديم تصورها بشأن الانسجام والالتقائية في السياسات العمومية كمدخل أساسي لترسيخ مفهوم الحكامة، وتم الانكباب على إيجاد حلول لمختلف الإشكالات التي تحد من تجانس وتكامل السياسات العمومية.

وقد توج هذا الاهتمام بعقد مناظرة وطنية للحكمة حول التقائية الاستراتيجيات والبرامج القطاعية سنة 2013 من قبل الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالشؤون العامة والحكمة والتي وضعت لها مجموعة من الأهداف، أهمها البحث في سبل ضمان نجاعة السياسات العمومية في إطار الالتقائية والتكامل والانسجام من منظور تدبير تشاركي يتجاوز النظرة القطاعية إلى اعتماد مقاربة شمولية مندمجة، وكذا البحث في وسائل توطين ممارسة جيدة على مستوى تدبير السياسات الاقتصادية وضمان نجاعتها وفعاليتها تثميناً للمجهود الاستثماري الوطني، وترشيدا للإنفاق العمومي³⁶³.

وقد تمخضت عن هذه المناظرة مجموعة من التوصيات ترمي إلى استحضار البعد التكاملي بين كافة تدخلات الفاعلين العموميين أثناء إعداد وتنفيذ الاستراتيجيات والبرامج القطاعية، بدءاً من تأهيل تدبير قانون المالية للسنة باعتباره الوسيلة الأساسية في تمويل السياسات العمومية، وتعزيز ثقافة التتبع والتقييم. كما أوصت هذه المناظرة بضرورة إعداد رؤية استشرافية تحدد الأهداف الإستراتيجية العامة والتوجهات الكبرى للسياسات العمومية للدولة، ووضع آليات مؤسسية تضم ممثلي مختلف القطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية والقطاع الخاص والمجتمع المدني للسهر على تنسيق والتقائية الاستراتيجيات والبرامج القطاعية من الإعداد إلى التقييم، بالإضافة إلى ضرورة وضع ميثاق للسياسات العمومية، يكون مرجعاً لكافة القطاعات الوزارية³⁶⁴.

363 التقرير الختامي للمناظرة الوطنية الأولى للحكمة حول التقائية الاستراتيجيات والبرامج القطاعية المنظمة من طرف الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالشؤون العامة والحكمة المنعقدة بالصخيرات يومي 12 و 13 فبراير 2013، ص: 2.

364 نفس المرجع، ص: 6-7.



كما توجت المشاورات الوطنية للحكمة ببلورة رؤية إستراتيجية متوافق بشأنها تروم تحسين انسجام والتقائية السياسات العمومية، وذلك للرفع من فعاليتها ووقعها على المواطنين، وتقدم هذه الرؤية التوجهات الإستراتيجية لملاءمة السياسات العمومية وبرنامج عمل لتفعيلها، وتتمحور هذه التوجهات حول مستويين متكاملين للتدخل:

• **مستوى عام:** يتعلق بوضع أسس ومتطلبات الحكامة الجيدة للسياسات العمومية كإرساء الآليات والأجهزة الضرورية والمناسبة لتنسيق وملائمة السياسات العمومية من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التقييم

• **مستوى ذو بعد موضوعاتي:** يتناول الإجراءات والتدابير الخاصة التي من شأنها الرفع من مستوى التكامل والتقائية في مجالات حيوية ذات طابع أفقي تتطلب تضافر جهود عدة قطاعات وجهات، كالحماية الاجتماعية والتكوين والتشغيل والتصدير وغيرها³⁶⁵.

وقد اتجه البرنامج الحكومي الذي تقدمت به حكومة سعد الدين العثماني في نفس المنحى، حيث أكد على أهمية التركيز على ضرورة إرساء آليات حكمة ناجعة للإنفاق العام، والاستثمار العمومي بصفة خاصة، مع ضمان العدالة الاجتماعية والمجالية في هذا الشأن، وذلك بتفعيل مجموعة من الآليات كاعتماد التخطيط الاستراتيجي الشامل والمندمج في تدبير العمل الحكومي، وتفعيل اللجن بين-الوزارية كآليات لتنسيق وضمان التقائية السياسات العمومية وتفعيل آليات الحوار المؤسساتي، وإحداث آلية تحت إشراف رئيس الحكومة تختص بمتابعة التقارير الصادرة عن هيئات الحكامة والتفتيش والمراقبة ومتابعة تنفيذ توصياتها³⁶⁶.

365 المعلومات متاحة على الموقع الإلكتروني لوزارة الشؤون العامة والحكمة على الرابط التالي:

<http://www.affaires-generales.gov.ma/index.php/ar/%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%83%D8%A7%D9%85%D8%A9/2014-11-27-16-59-16/2014-11-28-09-32-38.html>

تاريخ الزيارة: 6 ماي 2017.

366 البرنامج الحكومي الذي تقدم به رئيس الحكومة سعد الدين العثماني أمام البرلمان بتاريخ 19 أبريل 2017، ص: 30.

ومن شأن الاهتمام بالالتقائية والتجانس بين كافة التدخلات العمومية أن يساهم بشكل كبير في ترسيخ الحكامة العمومية، وهي غاية أصبحت تفرض نفسها أكثر من أي وقت مضى، ففي ظل الزخم الكبير من الرهانات الاجتماعية والاقتصادية التي ترفعها الدولة للاستجابات لمتطلبات المواطنين والمواطنات، أصبح من اللازم تحقيق أقصى قدر من الفعالية والنجاعة في تنفيذ السياسات العمومية.

الفرع الثاني: الدولة بين اختلالات التنمية ورهانات النمو المدمج

ما تزال التفاوتات الفئوية والمجالية تتسع أكثر فأكثر بفعل استفادة فئات ومناطق بعينها من الجهود التنموية (الفقرة الأولى)، وهو ما يلزم المدبرين العموميين على إيجاد نموذج جديد للتدبير يؤسس للعدالة في توزيع جهود التنمية (الفقرة الثانية) .

الفقرة الأولى: تنامي التفاوتات الفئوية والمجالية

أصبحت الدولة الحديثة أمام رهانات عديدة تصب كلها في ضرورة الاستجابة لمتطلبات الحياة الكريمة لمواطنيها، ولذلك أضحت مفهوم التنمية متداولا بشدة في أجندات الدول خلال السنوات الأخيرة، بل إن قضية التنمية نظرا لأهميتها في حفظ الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي أصبحت اليوم قضية ذات أبعاد دولية، خاصة وأن دول الشمال أصبحت أكثر اقتناعا بأن تفاقم العديد من المشاكل التي يعاني منها العالم اليوم كالإرهاب والهجرة والاتجار في البشر، ترتبت عن فشل السياسات التنموية المتبعة في دول الجنوب، لذلك أصبح من اللازم خلق نماذج تنموية قادرة على استيعاب كل انتظارات الشعوب.

أما على المستوى الداخلي، فقد ساهمت التحولات التي عرفها المجتمع على مستوى بنياته الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في ظهور فاعلين جدد كانعكاس لهذه التطورات، يمارسون نوعا من الرقابة على المؤسسات العمومية ويرغمونها على الرفع من أدائها كميا ونوعيا، وهو ما يعبر عنه ارتفاع وثيرة المطالب والحاجيات الاجتماعية في مجالات الصحة، التعليم، الشغل ... وقد



ساهمت هذه الوضعية في دفع الدولة إلى تأطير سياساتها العمومية لضمان معالجة ناجعة لمختلف المشاكل المجتمعية المطروحة³⁶⁷.

ومن أجل معالجة مختلف الإشكالات بشكل فعال وناجع، أصبح من اللازم تحليل الأثر الذي تحدثه السياسات العمومية من خلال وضع معايير دقيقة لسياسة الاستهداف، وإعطاء أهمية أكبر لتحقيق العدالة الاجتماعية والمجالية حتى يتمكن الجميع من الاستفادة من المجهودات التنموية المبذولة.

فمن الإشكالات التي توجهها الدولة فيما يتعلق بتنزيل سياساتها العمومية، نجد التفاوتات التي تعرفها في الاستفادة من ثمار هذه السياسات، حيث برزت فوارق مهولة داخل الدولة سواء تعلق الأمر بالفوارق الاجتماعية التي نتجت عن غياب عدالة اجتماعية حقيقية وتوزيع عادل للثروة، أو تعلق الأمر بالتفاوتات المجالية التي يعبر عنها حجم الفوارق بين الجهات، خاصة في مجالات البنيات التحتية والولوج للخدمات الأساسية والتي يتم مركزتها في مناطق بعينها دون أخرى. فالمبدأ الذي يجعل المواطن ملزماً بأداء الضريبة يقتضي من جهة أخرى أن يكون هذا المواطن محورا لصرف المال العام، وباستحضار تام لمعايير العدالة والإنصاف³⁶⁸.

وقد أصبح توزيع ثمار النمو بشكل عادل في العقود الأخيرة من القضايا التي تسلط عليها الأضواء بشدة على المستوى الدولي، ففي سنة 2007 صدر عن إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابع لمنظمة الأمم المتحدة مذكرات توجيهية في السياسات نبهت فيها إلى تنامي الفوارق، واتساع الهوة بين الأغنياء والفقراء في مختلف أنحاء العالم بشكل كبير، وأشارت هذه

367 محمد الغالي، التدخل البرلماني في مجال السياسة العامة في المغرب، سلسلة الدراسات السياسية والقانونية والاجتماعية (2)، المطبعة والوراقة الوطنية، الطبعة الأولى، يناير 2006، ص: 117.

368 Noureddine BENSOUA, Pour des finances publiques au service des citoyens, colloque organisé par La Chambre Française de Commerce et d'Industrie au Maroc, op. cit, p : 1.



شروط الحياة الكريمة لمواطنيها، كما أن المرأة أصبحت رقما مهما في المخططات التنموية، وأصبح العمل على تمكينها من وسائل الإدماج الاقتصادي والاجتماعي يحوز أهمية كبيرة لدى المدبرين العموميين أثناء رسم السياسات العمومية في إطار ما أصبح يطلق عليه بمقاربة النوع الاجتماعي.

الفقرة الثانية: الجهود المبذولة للحد من التفاوتات الفنية والمجالية

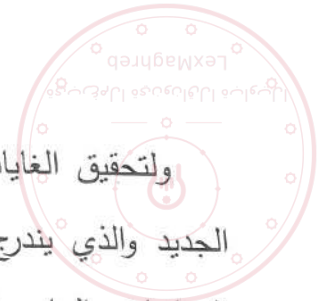
لمواجهة مختلف هذه التفاوتات، برز مؤخرا مفهوم "النمو المدمج" والذي يحيل على استعمال مقاربات جديدة لمكافحة الفوارق الاجتماعية والمجالية، خصوصا تلك المرتبطة بالدخل والثروة، والفوارق عند الولوج إلى التعليم والصحة، ثم الفرص الاقتصادية، وهي مقاربات لا تنحصر فقط على مستوى النمو الاقتصادي، بل تضع في صلب اهتماماتها جودة هذا النمو واستدامته وكذلك قدرته على توسيع دائرة الاستفادة لتشمل جميع شرائح المجتمع. ومن هذا المنطلق، فإن صياغة السياسات العمومية يجب أن تشمل المفاهيم الواسعة للرفاه والإدماج، وألا تقتصر على المفهوم الدقيق للنمو فقط³⁷².

والمغرب من بين البلدان التي بدأت تجعل معالجة إشكالية التفاوتات الاجتماعية والمجالية إحدى أولوياتها، وفي هذا الصدد أشار الملك محمد السادس في خطاب العرش لسنة 2014 إلى الخلل الموجود بين مستويات النمو وانعكاس ذلك على حياة المواطنين والمواطنات، ومدى توزيع ثمار هذا النمو بشكل عادل على المواطنين لتحسين ظروف حياتهم في كل مناطق المملكة³⁷³.

371 تنص الفقرة الأولى من الفصل 154 من الدستور المغربي لسنة 2011 على أنه "يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنات في الولوج إليها، والإنصاف في تغطية التراب الوطني، والاستمرارية في أداء الخدمات".

372 النمو المدمج: نحو مقاربة جديدة لمحاربة الفوارق الاجتماعية والمجالية، مرجع سابق، ص: 26.

373 جاء في الخطاب الملكي بمناسبة عيد العرش لسنة 2014 ما يلي: "... أما على المستوى الاقتصادي، فقد عرفت نسبة النمو ارتفاعا ملحوظا، بفضل اعتماد مخططات قطاعية طموحة، كمخطط المغرب الأخضر، ومخطط الإقلاع الصناعي، وغيرها. بيد أن هذا التقدم لم يكن على حساب النهوض بالتنمية البشرية، التي يشهدها المستفيدون من برامجها، بكل مناطق المملكة، بأثرها المباشر في تحسين ظروف حياتهم، وبدورها في محاربة مظاهر الفقر والإقصاء والتهيمش ببلادنا. ويبقى السؤال المطروح: ماذا فعلنا بما حققناه من تقدم؟ هل ساهم فقط في زيادة مستوى الاستهلاك؟ أم أننا وظفنا ذلك في تحقيق الرخاء المشترك لكل المغاربة؟ وإلى أي درجة انعكس هذا التقدم على تحسين مستوى عيش المواطنين؟..." متاح على البوابة الوطنية www.maroc.ma



ولتحقيق الغايات المرتبطة بفعالية ونجاعة السياسات العمومية، برز تبني التدبير العمومي الجديد والذي يندرج في إطار البحث عن الآليات الكفيلة التي من شأنها الرفع من مردودية السياسات والبرامج العمومية³⁷⁴، وإحداث أثر إيجابي على أكبر نسبة من المواطنين، خاصة من خلال جعل الإدارة أكثر قرباً من المواطنين للاستجابة لانشغالاتهم بصورة أفضل، ولضمان المساواة فيما بينهم في الاستفادة من خدمات المرافق العمومية، وتقوية الحوار المباشر بين الدولة وشركائها المحليين، أي الجماعات الترابية والقطاع الجمعي والقطاع الخاص، بهدف استعمال الروابط الأكثر توافقاً مع الواقع الاجتماعي، بالإضافة إلى تعزيز انسجام تدخلات الإدارة الترابية والتنسيق فيما بينها لوضع برمجة أكثر نجاعة على الصعيد المحلي³⁷⁵.

والتدبير العمومي الجديد يجعل الحكومات أكثر مسؤولية على تدبيرها للشأن العام وتوزيع ثمار المجهود التنموي للدولة بشكل عادل فئوي ومجالياً، وهو ما يجب أن تثبته حين تقديم النتائج التي حققتها من خلال سياساتها وبرامجها العمومية³⁷⁶.

ومن بين الأسس التي يقوم عليها التدبير العمومي الجديد نجد تدبير قوانين المالية على أساس النتائج، حيث يتم تسطير أهداف يتوجب بلوغها من خلال صرف الاعتمادات المرصدة، فهذه الأهداف التي يتم تضمينها في قوانين المالية هي بمثابة أهداف استراتيجية، تهتم بانعكاسات السياسات العمومية وبجودة الخدمات العمومية المطلوبة وبالاستعمال الأمثل للوسائل المستغلة من طرف الإدارات³⁷⁷. ويتم التركيز من خلال هذا النمط التدبيري على مدى تحقق الأهداف المسطرة في ميزانية البرامج.

374 Alain-Gerard COHEN, La nouvelle Gestion Publique : concepts, outils, structures, bonnes et mauvaises pratiques, 3 édition, Imprimerie Gualino, 2012 , P : 184.

375 نوال الهناوي، مرجع سابق، ص: 215.

376 Jody ZALL KUSEK et Ray C. RIST, Vers une culture du résultat, traduction de M. MASSE, éditions Saint-martin, Québec, Canada, 2006, P : 2.

377 نوال الهناوي، مرجع سابق، ص: 219.



إن تحسين شروط تنفيذ السياسات العمومية، وتنزيلها على أرض الواقع بالشكل الذي يؤدي إلى تحسين جودة الخدمات العمومية، والتقليص من التفاوتات الاجتماعية والمجالية، يستلزم أيضاً التخفيف من المركزية في التدبير، وإعطاء الفاعلين المحليين سلطات حقيقية في التعاطي مع الإشكالات التي تعيشها المناطق التي يسهرون على تسييرها، فمركزة القرار العمومي لسنوات عديدة أثبت فشله في تحقيق الأهداف التنموية المرجوة، حيث برزت عراقيل عديدة منها ما هو مرتبط بالإجراءات والمساطر، والبيروقراطية المفرطة، ومنها ما هو مرتبط بعدم وضوح المسؤوليات المترتبة عن اتخاذ القرار الناتج عن تدخل أكثر من جهة في رسم وتنفيذ السياسات العمومية.

إن تحقيق السياسات العمومية لأهدافها بشكل سليم، واستفادة أكبر نسبة من المواطنين من ثمارها يقتضي تفعيل حكمة عمومية حقيقية تقطع مع الأساليب التدبيرية السابقة، وبإمكان الخطوات الإصلاحية التي بوشرت في السنوات الأخيرة -خاصة ما يتعلق بالإصلاح الترابي وإطلاق الجهوية المتقدمة ومراجعة طريقة تدبير الميزانية- أن يساهم في توزيع عادل لثمار النمو بالشكل الذي يحقق العدالة الاجتماعية والمجالية.

المبحث الثاني: تحديث الترسانة القانونية المؤطرة لتنفيذ قوانين المالية

من أجل التخفيف من حدة الإكراهات التي تواجه التحكم في السياسات العمومية، قامت الدولة باتخاذ مجموعة من الإجراءات على مستوى المنظومة القانونية المؤطرة للمالية العمومية، وذلك بهدف إخضاع التدبير المالي لمعايير الحكامة والترشيد، وكذلك من أجل إضفاء المرونة على مساطر تنفيذ قوانين المالية للسنة.

وعليه، سنقوم في هذا المبحث بعرض أهم المبادئ التي أتى بها القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 بهدف تأهيل النص القانوني المؤطر لقانون المالية (المطلب الأول)، وكذلك أهم الإصلاحات التي تم القيام بها من أجل إقرار الحكامة وتأهيل المساطر في تنفيذ النفقات العمومية (المطلب الثاني).



المطلب الأول: تعزيز مبادئ الحكامة عبر إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية

أدت مجموعة من العوامل المرتبطة بتدبير المالية العمومية إلى مراجعة القانون التنظيمي لقانون المالية، وإصدار القانون التنظيمي 130.13 (الفرع الأول)، حيث استحدث هذا النص لأول مرة مجموعة من المبادئ من أجل تكريس الحكامة على مستوى قوانين المالية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: دواعي إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية

لم يعد القانون التنظيمي لقانون المالية 7.98 يساير كافة التطورات التي عرفها مجال تدبير المالية العمومية (الفقرة الأولى)، مما استدعى إلى مراجعة هذا القانون التنظيمي، والتأسيس لإطار حديث لتدبير المالية العمومية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تقادم مقتضيات القانون التنظيمي لقانون المالية 7.98

يُصنف القانون التنظيمي لقانون المالية من بين أهم القوانين التنظيمية المنصوص عليها في الدستور المغربي، فهو يعمل على التفصيل في المبادئ الدستورية المتعلقة بتنظيم مالية الدولة، خاصة ما يتعلق بتدبير القوانين المالية وتبيان مختلف المراحل التي يمر منها، ويمكن تقسيم المقتضيات التي يتضمنها القانون التنظيمي لقانون المالية إلى شقين: الأول يتضمن المقتضيات المتعلقة بالاختصاصات والمساطر المالية المتعلقة بكل من الحكومة والبرلمان، أما الثاني فيرتبط بتحديد المقتضيات والمساطر المحاسبية³⁷⁸.

وقد صدرت مجموعة من القوانين التنظيمية منذ إقرار أول دستور عرفه المغرب سنة 1962³⁷⁹، غير أنه قبل سنة 2001 كان ينظر إلى القانون التنظيمي لقانون المالية كقانون يغلب

378 Aziz BENTALEB, la réforme de la loi organique des finances au Maroc, mémoire de master en sciences politiques et droit constitutionnel, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, Rabat-Agdal, année universitaire 2013-2014, P : 2.

379 حيث صدر أول قانون تنظيمي لقانون المالية بمقتضى الظهير رقم 1.63.326 المؤرخ في 9 نونبر 1963 والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 2664 بتاريخ 15 نونبر 1963، ثم حل محله الظهير رقم 1.70.207 المؤرخ في 9 أكتوبر 1970، وتم نسخه بمقتضى الظهير رقم 1.72.260 المؤرخ في 18 شتنبر 1972 والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 3125 بتاريخ 20 شتنبر



المواطنين والمواطنات من خلال خلق فرص الشغل، ثم كذلك تهدف الحكامة إلى ترسيخ الممارسات الجيدة في التدبير من خلال تطوير الشفافية في تدبير الأموال العمومية³⁸².

ورغم أن إصلاح الأنظمة المالية اكتسب صبغة عالمية، إلا أنه رغم ذلك لا يمكن الحديث عن نموذج واحد للإصلاح، وتتلخص المحاور المشتركة التي تعتبر بمثابة الأهداف الجوهرية لهذا الإصلاح فيما يلي³⁸³:

- ❖ الرفع من مردودية وفعالية الإنفاق العمومي بما يؤدي إلى تحسين جودة الخدمات العمومية.
- ❖ تكريس مبادئ النجاعة، والمسؤولية وتقديم الحساب في المنظومة المالية.
- ❖ تأهيل دور البرلمان في مناقشة ومراقبة القانون المالي، وتوسيع صلاحياته في مجال تقييم السياسات العمومية.
- ❖ تقوية مبادئ الشفافية في التدبير العمومي، وتحسين جودة المعلومة المالية المقدمة للبرلمان والمواطنين.

هذا الإصلاح الذي أُدخل على المنظومة المالية هو بمثابة إصلاح الدولة، ويتأسس على نموذج جديد لتدبير المالية العمومية يجعل من الحكامة الجيدة قاعدته الصلبة، وهذا النموذج يُقدم اليوم على أنه بمثابة القاعدة الذهبية التي ترهن نجاح كافة السياسات العمومية للدولة، وذلك عن طريق تأسيس آليات المراقبة والدعم بالنسبة لهذه السياسات، وتحديد أهدافها بشكل دقيق، وتقوية أنظمة الرقابة والتقييم من أجل بلوغ الأهداف المحددة، وهذا ما لم يكن متاحا في ظل القانون التنظيمي لقانون المالية 7.98³⁸⁴.

382 Hakima FASLY, le rôle de la reforme de la loi organique dans le développement de la transparence et le renforcement de la démocratie, Revue marocaine d'audite et de développement, N 28, imprimerie El Maarif El Jadida, 2009, p : 171.

383 Rachid AMIROU, la nouvelle loi organique relative a la loi de finance (LOF) et la gouvernance financière publique au Maroc : une analyse critique, Revue marocaine d'audite et de développement, N 43, imprimerie El Maarif El Jadida, 2016, p : 42.

384 Hakima FASLY, op. cit, p : 172.



الفقرة الثانية: التأسيس لإطار حديث لتدبير المالية العمومية

يتضمن القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 العديد من نقاط القوة مقارنة بالقانون التنظيمي 7.98، ويهدف هذا التجديد إلى خلق إطار تدبيري حديث للمالية العمومية، والحد من النواقص التي كانت موجودة في ظل القانون التنظيمي لقانون المالية السابق، وهو ما نتج عنه محدودية كبيرة على مستوى مواكبة وتنزيل مختلف السياسات والبرامج العمومية، وتتمثل المقومات التي يرتكز عليها القانون التنظيمي الجديد بشكل أساسي فيما يلي³⁸⁵:

أولاً: مقوم المشاركة: حيث ينبغي أن يؤسس القانون التنظيمي لقانون المالية لتدخل جميع الفاعلين في صناعة القرار المالي، والمشاركة في اختيار الحلول لمعالجة المشاكل المالية.

ثانياً: مقوم الشفافية المالية: تتمثل شفافية المالية العمومية في إطلاع العموم (مواطنين، مستثمرين، إعلام...) على المعلومات المتعلقة بالأنشطة المالية للدولة، حيث تكون هذه المعلومات شاملة وكاملة وواضحة وبسيطة، تمكن من تقييم المركز المالي للدولة بشكل دقيق، لتوقع سليم للآثار الاقتصادية والاجتماعية الآنية والمستقبلية³⁸⁶.

ثالثاً: مقوم التدبير الاستراتيجي: تستند مرجعية التدبير الاستراتيجي في دستور 2011 إلى الفصل 75 التي تجعل من "إنجاز المخططات التنموية الإستراتيجية والبرامج المتعددة السنوات" أدوات لتنفيذ السياسة المالية للحكومة، والتي تفرض إعداد مشروع قانون المالية للسنة وفق برمجة متعدد السنوات.

385 جميلة دليمي، إصلاح القانون التنظيمي للمالية مدخل لترسيخ الحكامة الجيدة، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة الأعداد الخاصة تحت عنوان: إصلاح القانون التنظيمي للمالية، العدد 6، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، مارس 2013، ص: 116.

386 في ظل التضارب الحاصل بين الأرقام والإحصائيات والتوقعات المالية والاقتصادية والاجتماعية الصادرة عن الجهات الحكومية أصبح، من اللازم إقرار مبادئ الشفافية في هذا الجانب، وتقديم معطيات حقيقية ومضبوطة وتعكس الواقع المالي والاقتصادي والاجتماعي بأقصى قدر من الدقة الممكنة.



رابعاً: مقوم المحاسبة والمساءلة: فربط المسؤولية بالمحاسبة من أهم المقتضيات التي نص عليها دستور 2011³⁸⁷، ولذلك فمن الضروري أن يفعل هذا المقتضى على مستوى تدبير المالية العمومية، خاصة من خلال تقوية آليات التتبع والمراقبة والتقييم.

إن حتمية هذا الإصلاح كان نتيجة مباشرة لمجموعة من العوامل الموضوعية تتعلق بتحديات العولمة الاقتصادية والمالية التي تجتاح العالم من جهة، ومن جهة أخرى ضرورة الاستجابة لمطالب إرساء قواعد الديمقراطية التشاركية كنهج للسياسات العمومية خاصة في ظل تنامي إلحاح المواطن على ضرورة تجويد خدمات المرافق العامة، ولذلك فاعتماد مقارنة جديدة لإصلاح دستور المالية العامة جاء بسبب النتائج السلبية والتراكمية لانتهاج مقارنة تقليدية في التدبير المالي، والتي لم تعد متلائمة مع الظرفية الاقتصادية والمالية العالمية، خاصة مع الاندماج المتزايد للمغرب في النسيج الاقتصادي العالمي³⁸⁸.

إن التحديات التي يرفعها القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13³⁸⁹، تقتضي بالضرورة تحسين كفاءة كافة المتدخلين في تفعيل مقتضيات هذا القانون التنظيمي، خاصة بالنسبة للمدبرين العموميين الذين يُعتبرون بمثابة العامل الحاسم في حسن تنزيل كافة المقتضيات الجديدة التي أتى بها هذا القانون التنظيمي³⁹⁰، فالسلطات التي منحت للمدبرين في تنفيذ قوانين المالية أصبحت واسعة، كما أن المساطر المتعلقة بتنفيذ قوانين المالية خضعت للمراجعة من أجل إضفاء مرونة أكثر في هذه العملية.

387 تنص الفقرة الأولى من الفصل الأول من دستور 2011 على ما يلي: " يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة".

388 محمد صدوقي، مرجع سابق، ص: 35.

389 حددت المذكرة التقديمية لمشروع القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 خمسة أهداف جوهرية يروم إلى تحقيقها هذا القانون التنظيمي وهي تحيين القانون التنظيمي الساري المفعول من أجل ملاءمته مع المقتضيات الدستورية الجديدة، وتعزيز دور قانون المالية كأداة أساسية لتنزيل السياسات العمومية والاستراتيجيات القطاعية، وتقوية نجاعة وفعالية السياسات العمومية وتعزيز تناسقها وانسجامها وتحسين جودة خدمات المرفق العمومي المقدمة للمواطنين، وتعزيز التوازن المالي وتقوية شفافية المالية العمومية، ثم تقوية وإغناء دور البرلمان في المراقبة المالية وفي تقييم السياسات العمومية.

390 Aziz BENTALEB, op. cit, P : 78



ومن جهة أخرى، نجد المؤسسة البرلمانية التي يُراهن عليها هي الأخرى في تفعيل مقتضيات القانون التنظيمي لقانون المالية، ففي التجارب المقارنة نجد أدوارا متقدمة لهذه المؤسسة في المساهمة في إصلاح المنظومة المالية، ففي فرنسا مثلا أخذت المبادرة من قبل البرلمان لتقديم مقترح القانون التنظيمي لقانون المالية 2001.269، وهو ما يعبر عن تواجد هذه المؤسسة في عمق الإصلاح المالي الذي باشرته فرنسا منذ سنة 2001³⁹¹.

ويمكن أن يساهم البرلمان في تفعيل مقتضيات القانون التنظيمي لقانون المالية الجديد من خلال ما يتوفر عليه من اختصاصات تشريعية ورقابية وتقييمية، ومن ثم المساهمة في تعزيز دور قانون المالية للسنة كأداة أساسية لتنزيل السياسات العمومية والاستراتيجيات القطاعية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة والتوزيع العادل لثمار النمو. فإذا كان القصور الذي اعترى تفعيل الأدوار المالية للمؤسسة البرلمانية غالبا ما يتم ربطه بالعقلنة المفرطة التي تُفرض على هذه المؤسسة لصالح الحكومة، فإن العامل البشري يتحمل أيضا قسطا مهما من المسؤولية في عدم استغلال كافة الوسائل المتاحة للمساهمة الفعالة في رسم السياسة المالية، وتنزيل السياسات العمومية.

ولذلك، فإن إنجاح ورش القانون التنظيمي لقانون المالية الذي سيتم تنزيله بشكل تدريجي على مدى أربع سنوات،³⁹² وتحقيق أهدافه المتمثلة أساسا في تعزيز الحكامة المالية، وتقوية نجاعة وتناسق السياسات العمومية يقتضي بالضرورة استغلال كافة القنوات التواصلية المتاحة من قبل الفاعلين العموميين.

الفرع الثاني: الحكامة كمرتكز للقانون التنظيمي لقانون المالية 130.13

تتمثل أهم المرتكزات التي قام عليها التوجه الإصلاحي للمشروع حين صياغته للقانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 في ترسيخ نموذج جديد للتدبير المالي يقوم أساسا على تبني

391 Aziz BENTALEB, op. cit, P : 1

392 حيث دخل القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 حيز التنفيذ في فاتح يناير 2016، غير أن هناك بعض المقتضيات سيتم تنزيلها تدريجيا إلى غاية فاتح يناير 2019 كما تنص على ذلك المادة 69 من هذا القانون التنظيمي.



الوقوع في مخالفات³⁹⁵. غير أن هذا المبدأ يتوجب ترجمته إلى مقتضيات عملية تمكن من أجرأته على أرض الواقع حتى لا يكون مجرد مبدأ دستوري لا انعكاس له على الممارسة العملية.

وفي المجال المالي، عمل القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 على تفعيل هذا المبدأ الدستوري من خلال التخصيص على بعض المقتضيات التي تلزم المتصرفين في المال العام على الخضوع للمحاسبة من قبل الجهات المختصة، ولذلك نجد أنه من بين الوثائق التي ترفق بمشروع قانون التصفية، نجد التقرير السنوي حول نجاعة الأداء المعد من طرف الوزارة المكلفة بالمالية، وهو تقرير تركيبي وتلخيصي لمختلف تقارير نجاعة الأداء المعدة من طرف القطاعات الوزارية والمؤسسات، وكذا تقرير افتتاح نجاعة الأداء³⁹⁶.

أيضا، أصبحت المؤسسة البرلمانية تتوفر على سلط مهمة فيما يتعلق بمراقبة الجهاز التنفيذي، فبالإضافة إلى وسائل المراقبة التقليدية، وكذا آليات تقييم السياسات العمومية، أصبح بإمكان اللجان المعنية في كلا المجلسين أن تطلب الاستماع إلى مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية، بحضور الوزراء التابعين لهم، وتحت مسؤوليتهم³⁹⁷.

فربط المسؤولية بالمحاسبة في المجال المالي لا يجب أن يتم تأويله فقط من زاوية حماية المال العام من الاختلاسات فقط، وإنما يتوجب منحه مفهوما أوسع يتعدى إلى المحاسبة على صحة وجدوائية القرارات التي اتخذها المدبرون العموميون.

إن تفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة من شأنه أن يساهم في تجويد عملية تنفيذ قوانين المالية، ويجعل المدبرون العموميون الذين يسهرون على تفعيل السياسات العمومية أمام المحاسبة عن التدابير والإجراءات التي اتخذوها خلال ممارستهم لمسؤولياتهم. غير أن تفعيل هذا المبدأ

395 Mohammed MESMOUDI, gouvernance participative et évaluation des politiques publiques au Maroc, revue marocaine d'administration locale et de développement, collection manuels et travaux universitaires, imprimerie El Maarif El Jadid, Rabat, première édition, 2018, P : 208.

396 المادة 66 من القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13.

397 الفصل 102 من الدستور المغربي لسنة 2011.



يحتاج إلى تفعيل المؤسسات الدستورية المعنية لكافة اختصاصاتها في هذا المجال، خاصة المؤسسة البرلمانية والمجلس الأعلى للحسابات، بكل تجرد ومراعاة للمصلحة العامة.

الفقرة الثانية: التنصيص على مبدأ الصدقية

بدأت تطرح صدقية مضامين قوانين المالية بقوة على القضاء الدستوري الفرنسي منذ سنة 1993 قبل تضمينها كمبدأ في القانون التنظيمي للمالية لسنة 2001³⁹⁸، ويعتبر اليوم مبدأ صدقية الميزانية من بين أهم المبادئ التي تؤسس للحكمة والشفافية في المالية العمومية، ويقصد بها إعداد قانون المالية بناء على فرضيات وأرقام وإحصائيات حقيقية وواقعية تمكن من تحديد مجموع موارد وتكاليف الدولة بشكل صادق، فإذا كانت الفرضيات التي يقوم عليها قانون المالية في أغلبها مبني على تقديرات وتوقعات، فإن تقليص هامش الخطأ في هذه التقديرات أصبح مسألة حيوية وجب إعطاؤها مزيداً من الأهمية حين إعداد مشروع قانون المالية للسنة، وقد نص القانون التنظيمي لقانون المالية بشكل صريح على أن 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 عنها³⁹⁹.

ومن شأن إدراج مبدأ صدقية الميزانية بشكل صريح في القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 أن يلزم الحكومة بتقديم قوانين مالية تعديلية في حالة حصول تغييرات كبيرة على الفرضيات التي ارتكز عليها قانون المالية⁴⁰⁰، خاصة وأن أغلب هذه الفرضيات خاضعة لتغيرات كبيرة، كما هو الشأن بالنسبة لأثمانه المواد البترولية في الأسواق الدولية، وقيمة العملات، وأسعار المواد التي يصدرها المغرب وعلى رأسها الفوسفات.

398 Stéphanie DAMAREY, l'essentiel des finances publiques, imprimerie GUALINO, 8^e édition, 2020, P : 55.

399 المادة 10 من القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13.

400 نجيب جيري، تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين ضرورة الإصلاح ورهان الحكامة المالية، منشورات مجلة الحقوق، الإصدار 6، مطبعة الأمانة، الرباط، الطبعة الأولى، يونيو، 2013، ص: 120.



وفي هذا الإطار، اضطرت الحكومة إلى التقدم بمشروع قانون مالية تعديلي خلال السنة المالية 2020⁴⁰¹، وذلك بالنظر إلى كون الفرضيات التي ارتكز عليها قانون المالية لهذه السنة أصبحت متجاوزة بفعل التأثيرات التي أحدثتها جائحة كورونا على الأوضاع المالية والاقتصادية والاجتماعية⁴⁰².

أيضا، تم التنصيص على مبدأ صدقية حسابات الدولة، وهذا المبدأ يلزم الدولة بأن تكون حساباتها محترمة للقواعد القانونية وصادقة وتعكس صورة مخلصنة عن ثروتها ووضعيته المالية⁴⁰³. وقد نص القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 على أنه يجب أن تكون حسابات الدولة مطابقة للقانون وصادقة وتعكس صورة حقيقية لثروتها ولوضعيته المالية، ويوكل للمجلس الأعلى للحسابات بالتصديق على مطابقة حسابات الدولة للقانون وصدقيتها⁴⁰⁴.

ومن شأن التنصيص على مبدأ الصدقية في القانون التنظيمي لقانون المالية أن يساهم في تعزيز شفافية قوانين المالية، وأن تعكس بشكل واضح العلاقة بين الأرقام والأهداف التي يطمح إلى تحقيقها قانون المالية للسنة بعيدا عن أساليب التضخيم والتجسيم. غير أن تنزيل مبدأ الصدقية بشكل سليم يقتضي بالضرورة مواكبته بإصلاح عميق في نظام المحاسبة العمومية.

الفقرة الثالثة: إغناء المحاسبة العمومية

بالنظر إلى المبادئ التي أطرت عمل المشرع أثناء مراجعته للقانون التنظيمي لقانون المالية، وما كان يبتغيه من تحسين وتجويد وسائل وآليات تدبير الأموال العمومية، وتكريس مبادئ الشفافية والحكامة، كان من الضروري أن تخضع القواعد المؤطرة للمحاسبة العمومية للتجديد والملاءمة مع

401 قانون المالية المعدل رقم 35.20 للسنة المالية 2020 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.72 صادر في 4 ذي الحجة 1441 (25 يوليو 2020) الجريدة الرسمية عدد 6903 بتاريخ 6 ذو الحجة 1441 (27 يوليو 2020).

402 اعتبر وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، السيد محمد بنشعبون أثناء تقديمه لمشروع قانون المالية التعديلي لسنة 2020 في مجلس النواب بتاريخ 8 يوليوز 2020 أن الأمر يتعلق بتمرين ديمقراطي هو الأول من نوعه في إطار القانون التنظيمي الجديد لقانون المالية، خاصة ما يرتبط بمبدأ صدقية توقعات قانون المالية السنوي.

403 نفس المرجع، ص: 120.

404 المادة 31 من القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13.



ولتحقيق هذه الغاية عرف مرسوم الصفقات العمومية مجموعة من المستجدات تستهدف تكريس الحكامة والشفافية في الطلبات العمومية (الفرع الأول)، كما عرفت النصوص المنظمة لتنفيذ النفقات العمومية إصلاحات استهدفت بالأساس تخفيف وتبسيط المساطر (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تكريس الحكامة في الصفقات العمومية

خضع نظام الصفقات العمومية للعديد ممن الإصلاحات حتى يكون في مستوى رهانات الجودة والنجاعة المنشودتين في تنفيذ المشاريع العمومية (الفقرة الأولى)، وتوج مرسوم الصفقات العمومية لـ 20 مارس 2013 هذا المسار الإصلاحي بالتنصيص إقرار مجموعة من المعايير التي تهدف إلى إخضاع الصفقات العمومية لمبادئ الحكامة (الفقرة الثانية).

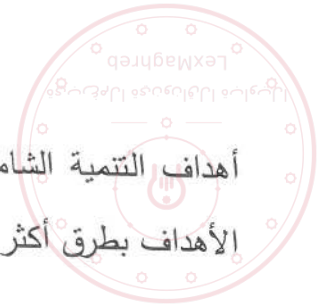
الفقرة الأولى: المسار الإصلاحي لنظام الصفقات العمومية

تعتبر الصفقات العمومية من بين أهم الوسائل التي تلجأ إليها الإدارة لتلبية حاجياتها ولتنفيذ السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة⁴⁰⁹، ولذلك يحظى هذا المجال بقدر كبير من الأهمية من قبل الفاعلين العموميين لكونه يرهن إلى حد كبير نجاعة وفعالية صرف جزء مهم من الأموال العمومية، خاصة وأن تدبير الصفقات العمومية ظل يُنظر إليه لفترات طويلة على أنه من الإشكالات الأساسية التي تعاني منها النفقة العمومية⁴¹⁰.

فبالنظر إلى تعاظم الأدوار التي أصبحت تقوم بها الدولة في مختلف المجالات، أصبح من اللازم مواكبة كل التطورات التي عرفتتها الحياة الاقتصادية والاجتماعية بهدف الوصول إلى تحقيق

409 مستجدات المرسوم رقم 349.12.2 المتعلق بآليات وطرق إبرام الصفقات العمومية، ملف منشور في مجلة المالية، عدد 23، أبريل 2014، ص: 7.

410 Lasfar KADDOUR, Les Marches Publiques Au Maroc, Pour Une Gouvernance Socialement Responsable, Revue marocaine d'audite et de développement, N 41, 2015, p : 107.



أهداف التنمية الشاملة، وهذا ما يحتم بالضرورة البحث عن الأساليب التي تساعد على تحقيق الأهداف بطرق أكثر نجاعة وفعالية⁴¹¹.

وتكمن أهمية إصلاح نظام الصفقات العمومية وتعزيز مبادئ الحكامة في إجراءاتها ومساطرها في الأبعاد المتعددة التي ترتبط بها، فمن جهة نجد الصفقات العمومية ترتبط بشكل وثيق بغاية التنشيط الاقتصادي، ففي ظل الإكراهات الميزانية المتعاضمة، أصبح المدبرون العموميون ملزمون باستغلال الموارد المتاحة من أجل تحقيق الأهداف المرجوة بأقل تكلفة، كما ترتبط الصفقات العمومية بالاستجابة لمختلف المطالب الاجتماعية من خلال المشاريع العمومية التي تطلقها الدولة، بالإضافة إلى أنها تعتبر آلية فعالة من أجل التوزيع العادل للثروة على مختلف الفئات الاجتماعية⁴¹².

أيضا تتجلى أهمية الصفقات العمومية في عدة جوانب، فمن جهة نجد الأموال العمومية الطائلة التي يتم صرفها عبر الصفقات العمومية، وهو ما يستلزم إقامة نظام قانوني وتنظيمي ومؤسساتي متناسق وفعال حتى لا تكون الصفقات العمومية مجالا ملائما للمخالفات المقصودة والغير مقصودة، ومن جهة ثانية، نجد الأهمية الحيوية للقطاعات التي تنصب عليها الصفقات العمومية من توريدات وخدمات مع التشديد على قطاع الأشغال العمومية وما يرتبط منها من بناء للطرق والقناطر والموانئ والمباني العمومية...، وما يترتب عن ذلك من أهمية سوسيواقتصادية كبيرة⁴¹³.

وبالنظر لهذه الأهمية التي تحظى بها الصفقات العمومية في مجال تنزيل السياسات العمومية سواء بالنسبة للدولة أو الجماعات الترابية أو المؤسسات العمومية، فقد أضحت من أولوية الأولويات لدى المسؤولين الحكوميين في السنوات الأخيرة، حيث تم العمل على سد الثغرات التي

411 يونس وحالو، نظام الصفقات العمومية على ضوء مرسوم 20 مارس 2013: دراسة تحليلية لطرق الإبرام، مجلة العلوم القانونية، العدد الثاني، 2014، ص: 49.

412 Lasfar KADDOUR, Op.cit, p : 105.

413 محمد سكي، مرجع سابق، ص: 331.



اعتبرت النصوص المنظمة للصفقات العمومية، وملاءمتها مع مبادئ الشفافية والحكمة في جميع المراحل التي تمر منها.

وعليه، فإن قيام الصفقات العمومية بأدوارها التنموية بشكل كامل يقتضي تأسيسها على إطار قانوني وتنظيمي محكم، وقد عمل المغرب منذ حصوله على الاستقلال على تنظيم هذا المجال الحيوي من خلال إصدار المرسوم المتعلق بإبرام صفقات الأشغال والتوريدات والخدمات المبرمة لحساب الدولة في 19 مارس 1965، حيث حاول المشرع المغربي من خلال هذا المرسوم تجميع الشتات القانوني في وثيقة واحدة يسهل الرجوع إليها، وتم جعل المناقصة الأسلوب الأساسي لإبرام الصفقات العمومية تحت ذريعة تحقيق أكبر وفر مالي للإدارة العمومية. وفي 14 أكتوبر 1976 صدر مرسوم جديد يهدف إلى تدارك الثغرات التي اعتبرت مرسوم 19 ماي 1969 والذي أعطى الأولوية للثمن على الجودة، وقد منح هذا المرسوم سلطات واسعة للإدارة لاختيار المقاولين والموردين الأكفاء والمستوفين للشروط والمعايير المحددة من قبل الإدارة، ولم تعد المناقصة مسطرة إلزامية لإبرام الصفقات العمومية من خلال توسيع حالات الاتفاق المباشر وإحداث صفقات الأشطر، وقد تم تعزيز هذا المسار من خلال إصدار مرسوم 30 دجنبر 1998 والمتعلق بتحديد شروط وأشكال إبرام صفقات الدولة، وكذا بعض المقتضيات المتعلقة بمراقبتها وتبديرها، وبلور هذا المرسوم رؤية عصرية لنظام إبرام الصفقات العمومية تأخذ بعين الاعتبار الأبعاد الاقتصادية والمالية والاجتماعية للصفقات⁴¹⁴.

وفي 5 فبراير 2007 صدر مرسوم جديد لتنظيم الصفقات العمومية، واعتبره المراقبون خطوة مهمة نحو ضمان الشفافية والمساواة في الولوج إلى الطلبات العمومية، غير أن هذا المرسوم لم يسلم بدوره من الانتقادات، ما دفع المشرع إلى التفكير في إصدار مرسوم جديد⁴¹⁵ خاصة وأن هذه المرحلة تزامنت مع الموجة الإصلاحية التي همت كل الترسنة القانونية والتنظيمية المتعلقة

414 يونس وحالو، مرجع سابق، ص: 50.

415 محمد حركات، ثالث الاستبداد والفساد والإرهاب: مساهمة في الاقتصاد السياسي للفساد، مرجع سابق، ص: 460.



بالمالية العمومية، ولذلك كان لا بد من التفكير بإصلاح المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية، وجعله مواكبا للتوجه الجديد القائم على الشفافية والحكمة في تدبير الأموال العمومية.

وإذا كان مرسوم 2007 قد أتى بمجموعة من المقتضيات التي تهدف إلى تجويد مساطر إبرام الصفقات العمومية، إلا أن التطبيقات والتأويلات التي أعطيت لهذه المقتضيات قد انحازت عن الأهداف التي أحدثت من أجلها، حيث لوحظ لجوء مكثف لسندات الطلب والصفقات التفاوضية من قبل الإدارة وذلك للتهرب من الآليات التي تقوم على المنافسة⁴¹⁶.

وتم إغناء مسار إصلاح المرسوم المنظم للصفقات العمومية بعقد مناظرة وطنية للصفقات العمومية في أبريل 2009، حيث تم التداول في كافة النقائص التي تعترى المرسوم الصادر سنة 2007، وتحديد أهم محاور الإصلاح التي يتوجب الانكباب عليها، وذلك من خلال الانفتاح على كافة المتدخلين في مجال الصفقات العمومية، كالقطاع الخاص والمجتمع المدني، وكانت جل الخلاصات التي تمخضت عن هذه المناظرة تصب في تدعيم الشفافية والحكمة في مساطر إبرام الصفقات العمومية.

الفقرة الثانية: تعزيز مرسوم 20 مارس 2013 لمعايير الحكامة في الصفقات العمومية

حاول مرسوم 20 مارس 2013 المتعلق بالصفقات العمومية الاستفادة من كل التراكمات السابقة، واستثمارها في تحسين قواعد الحكامة في الصفقات العمومية حتى تلعب هذه الأخيرة دورها كاملا في مجال تنزيل البرامج والسياسات العمومية، ولذلك نجد هذا المرسوم قد ركز في توجهه الإصلاحي على مجموعة من المحاور وهي⁴¹⁷:

1. تدعيم وحدة الأنظمة المؤطرة للصفقات
2. تبسيط وتوضيح المساطر.

⁴¹⁶ في هذا الإطار أصدر الوزير الأول منشور رقم 11\2007 يذكر فيه الأمرين بالصرف بالشروط الواجب توفرها لإعمال سندات الطلب والصفقات التفاوضية.

⁴¹⁷ مذكرة تقديم مشروع المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية.



3. تدعيم المنافسة والمساواة بين المتنافسين.
4. تدعيم منظومة الشفافية، وتخليق تدبير الطلبات العمومية.
5. تحديث وإدخال تكنولوجيا الإعلام والتواصل في ميدان تدبير الطلبات العمومية.
6. تحسين الضمانات الممنوحة للمتنافسين وآليات تقديم الطعون والشكايات.
7. الأخذ بعين الاعتبار حماية البيئة.

فالمستجدات التي أتى بها مرسوم 20 مارس 2013 تعزز بشكل كبير مبادئ الحكامة في مجال الطلبات العمومية، واستهدفت سد بعض الثغرات التي كانت تعتري المرسوم السابق، خاصة ما يتعلق باحترام شروط المساواة بين المتنافسين وتعزيز الشفافية في مختلف المراحل التي تمر منها الطلبات العمومية، وهذه الإصلاحات المهمة لا يمكن فصلها عن المسار الإصلاحية في مجال المالية العمومية الذي تم إطلاقه منذ سنوات.

إن اضطلاع الصفقات العمومية بدورها كاملا في المساهمة في إنعاش الحياة الاقتصادية والاجتماعية يقتضي أيضا التخصيص على حماية الأطراف المتعاقدة مع الشخص العام، وهو من المطالب الأساسية التي تم التركيز عليها في السنوات الأخيرة من أجل حماية الحقوق المادية للحائزين على طلبات عمومية، خاصة ما يتعلق بالتأخير في الأداء وما يترتب عن ذلك من آثار سلبية على المقاول، ولهذا تم إصدار مرسوم يفرض على الإدارة صرف فوائد عن التأخير لفائدة الأطراف المتعاقدة معها في حال تأخرها عن أداء ما بذمتها في الآجال القانونية⁴¹⁸.

إن تعزيز قواعد الحكامة وتماسك المنظومة القانونية والتنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية، من شأنه أن يساهم بشكل إيجابي في الرفع من الدور التنموي لقوانين المالية، ويساهم في تحقيق النجاعة والفعالية بالنسبة للسياسات والبرامج والمشاريع العمومية التي تطلقها الدولة. فالثقافة التدبيرية التقليدية لم تكن تولي اعتبارات كبيرة للدور المهم للصفقات العمومية في تنزيل سليم

418 Décret N0 2-16-344 Du chaoual 1437 fixant les délais de paiement et les intérêts moratoires relatifs aux commandes publiques (B.O No 6488 du 4 aout 2016)



للسياسات التنموية الحكومية، لذلك تعثرت العديد من هذه السياسات جزئيا أو كليا في بلوغ الأهداف المرسومة لها بفعل استئراء الفساد في مجال الصفقات العمومية وغياب منظومة رقابية فعالة تسهر على جزر المخالفات.

وفي إطار التدبير المالي القائم على النتائج، لا بد من السير قدما في مجال إصلاح نظام الصفقات العمومية، والعمل على تعزيز مستوى الحكامة والشفافية في تدبير المالية العمومية بشكل عام.

الفرع الثاني: تخفيف مساطر النفقة العمومية

من أهم الإشكالات التي ظلت تواجه عملية تنفيذ قوانين المالية نجد تعقد المساطر التي تمر منها النفقة العمومية وتعدد المتدخلين في هذا المسار، الشيء الذي أدى إلى الاستغراق في الشكليات والإجراءات على حساب التركيز على الغاية من عملية الإنفاق وبلوغ الأهداف المحددة لها (الفقرة الأولى)، الشيء الذي أدى إلى ضرورة اتخاذ مجموعة من الإجراءات لتخفيف مساطر تنفيذ النفقات العمومية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: دواعي تبسيط مساطر تنفيذ النفقات العمومية

برز توجه جديد ينتقد الطابع الذي اتخذته الرقابة القبلية على تنفيذ قوانين المالية، يهدف إلى تخفيف المراقبة التي يغلب عليها الهاجس المسطري والشكلي، وما ينتج عن ذلك من بطء وتعقيد في عملية التنفيذ، ويروم هذا التوجه أيضا إلى توسيع هامش الحرية لدى المدبرين العموميين، ومقابل ذلك سيتم تعزيز آليات المراقبة البعدية، والتي لن تتكبد فقط على التأكد من احترام معايير الشرعية في العمليات المالية والمحاسبية، ولكن أيضا على التأكد من مدى بلوغ الأهداف المسطرة بشكل مسبق⁴¹⁹.

419 رشيد المساوي، مرجع سابق، ص: 185.



وفي هذا الاتجاه، أطلقت الوزارة المكلفة بالمالية مشروع الرؤية المندمجة لمنظومة رقابة المالية العامة، والذي يتضمن مجموعة من التدابير الهادفة إلى توحيد نظام المراقبة الإدارية ويرتكز على الجوانب التالية⁴²⁰:

- ❖ إعادة تحديد مجالات مراقبة المالية العامة وتحديد دقيق لميادين تدخل مختلف أشكال المراقبة، وضمان انسجام وتناسق التدخلات والمتدخلين في تنفيذ قوانين المالية.
- ❖ إدماج العمليات الرقابية على أساس وظيفي ومهني، من خلال تجميع مهام الرقابة على جهاز معين، والهدف هو جعل مراقبة المالية العامة وسيلة حقيقية لتقييم السياسات العمومية وضمان انسجام أكبر بين مختلف أساليب الرقابة، لأن تكاملها وانسجامها صار شرطا ضروريا لممارسة رقابة فعالة على عمليات الميزانية والمالية العامة.
- ❖ توجيه المراقبة نحو الجودة وتقييم نتائج التدبير العمومي، بدل الانشغال بالمراجعة المحاسبية ومراقبة المشروعات، والعمل على تقوية مهام الاستشارة والمساعدة.
- ❖ تخفيف المراقبة القبلية ودعم المراقبة البعدية.
- ❖ خلق قنوات التواصل والتنسيق والتشاور بين مختلف الوحدات المكلفة بالتفتيش في الوزارة.

الفقرة الثانية: الإجراءات المتخذة لتبسيط مساطر تنفيذ النفقات العمومية

لمراجعة مساطر تنفيذ النفقات العمومية، تم اتخاذ مجموعة من التدابير والإجراءات، حيث تم إلحاق مصالح المراقبة للالتزام بنفقات الدولة بالخزينة العامة للمملكة، وإصدار المرسوم المتعلق بمراقبة نفقات الدولة الذي نص على المراقبة التراتبية، ثم إرساء نظام التدبير المندمج للنفقات.

أولا: إلحاق مصالح المراقبة للالتزام بنفقات الدولة بالخزينة العامة للمملكة

تميزت المراقبة الداخلية بتعدد الأجهزة التي تسهر على هذه العملية، ويتعلق الأمر بمراقبي الالتزام بنفقات الدولة والمحاسبين العموميين، ولذلك فممارسة المراقبة القبلية من قبل جهازين مختلفين من شأنه أن يؤدي إلى بطء على مستوى المساطر المتبعة في تنفيذ قوانين المالية⁴²¹.

420 نجيب جيري، الرقابة المالية بالمغرب: بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص: 164.



ولتجاوز هذا الإشكال، ألحقت بالخزينة العامة للمملكة أقسام ومصالح المراقبة العامة للالتزام بنفقات الدولة، حيث أسندت الاختصاصات الموكولة للمراقب العام للالتزام بنفقات الدولة للخازن العام للمملكة⁴²².

ويهدف إلحاق مصالح مراقبة الالتزام بنفقات الدولة بالخزينة العامة للمملكة إلى توحيد الرؤى والأفكار، والحد من تعقد مساطر المراقبة القبلية والموازية على الإنفاق العام، حيث كان في السابق يحدث نوع من اللبس لدى الأمرين بالصرف في حال وقوع اختلاف في وجهات النظر بين مصالح المراقبة للالتزام بنفقات الدولة والخزينة العامة للمملكة، وهما جهازين ينتميان إلى قطاع وزاري واحد وهي وزارة المالية، حيث يمكن أن تؤثر مصالح الالتزام بنفقات الدولة على مقترح الالتزام، في حين يرفضه المحاسب العمومي لسبب من الأسباب، وبهذا يتحول المحاسب العمومي من مراقب للأمر بالصرف إلى سلطة رئاسية أو رقابية للمراقب العمومي⁴²³.

ثانياً: تخفيف الرقابة القبلية

عرفت مراقبة تنفيذ الميزانية تطوراً كبيراً في العديد من الدول، حيث يتم التوجه إلى تخفيف الرقابة القبلية التي تساهم بشكل كبير في عرقلة وبطء تنفيذ الميزانية، وإعطاء حرية أكبر للمدبرين العموميين في عملية التنفيذ لتمكينهم من الوصول إلى تحقيق الأهداف التي تم تحديدها عند إعداد مشروع قانون المالية للسنة⁴²⁴.

وقد أثبتت الممارسة والنتائج المحصلة أن المراقبة المحاسبية ومراقبة المشروعية لا تفي بمتطلبات الفعالية والمساءلة، ولا يمكنها أن تسير أساليب التدبير العمومي الحديث، ولذلك يجب وضع أسس رقابة تقييمية تبحث عن مدى تحقيق أهداف الميزانية، وبالتالي مدى تحقيق الأهداف

421 فريزة أشهب، مرجع سابق، ص: 115.

422 مرسوم رقم 2.06.52 صادر في 14 من محرم 1427 (13 فبراير 2006) يقضي بإلحاق المراقبة العامة للالتزام بنفقات الدولة إلى الخزينة العامة للمملكة ويحول اختصاصات المراقب العام للالتزام بنفقات الدولة إلى الخازن العام للمملكة.

423 عبد النبي أضرىف، المالية العامة: أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها، مرجع سابق، ص: 132.

424 إلياس خرخش، مرجع سابق، ص: 110.

الاقتصادية والاجتماعية، وتضع المقترحات التي تراها ضرورية للارتفاع بالكفاءة الإدارية. وعليه، فوعيا منها بهذا الواقع، أخذت الوزارة المكلفة بالمالية على عاتقها مسؤولية إصلاح نظام الرقابة المالية بوضعه ضمن المحاور الرئيسية لبرنامجها التحديثي⁴²⁵.

وقد شرع المغرب منذ سنوات في إرساء نموذج جديد للرقابة، يقوم على تبسيط الرقابة القبلية التي تمارس على نفقات الدولة، حيث صدر سنة 2008 المرسوم المتعلق بنفقات الدولة والذي يحدد كيفية ممارسة مراقبة نفقات الدولة، ونص هذا المرسوم على أنه ابتداء من فاتح يناير 2012 ستكون هذه المراقبة موضوع تخفيف تدعى "مراقبة تراتبية"، ويُقصد بها المراقبة المخففة المطبقة على المصالح الآمرة بالصرف التي يجب أن تتوفر على نظام مراقبة داخلية تمكنها من التأكد في مرحلة الالتزام بالنفقة من المشروعية بالنظر للأحكام التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي للالتزام بالنفقات، ومن مجموع النفقة التي تلتزم بها الإدارة طيلة سنة الإدراج، وكذا من انعكاس الالتزام على استعمال مجموع الاعتمادات برسم السنة الجارية والسنوات اللاحقة. وفي مرحلة الأمر بالصرف التأكد من توفر الاعتمادات، ومن وجود التأشير القبلية للالتزام حينما تكون هذه التأشير مطلوبة، ومن عدم الأداء المكرر لنفس الدين⁴²⁶.

كما يمكن لهذه المراقبة التراتبية أن تكون موضوع تخفيف إضافي لفائدة المصالح الآمرة بالصرف التي تتوفر على نظام افتحاص ومراقبة داخلية تمكنهم من التأكد من المشروعية بالنظر للأحكام التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي للالتزام بالنفقات، والتأكد من صحة العمليات الحسابية لمبلغ الالتزام، والتأكد من صحة الإدراج المالي للنفقة⁴²⁷.

ويتم تأهيل المصالح الآمرة بالصرف بعد القيام بتقييم كفاءتها التدبيرية في إطار عملية افتحاص تنجزها المفتشية العامة للمالية أو الخزينة العامة للملكة أو أي جهاز للتفتيش أو المراقبة

425 نجيب جيري، الرقابة المالية بالمغرب: بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص: 162.

426 المادة 12 من مرسوم 2.07.1235 صادر في 5 ذي القعدة 1429 (4 نوفمبر 2008) المتعلق بمراقبة نفقات الدولة.

427 المادتين 14 و 15 من المرسوم المتعلق بمراقبة نفقات الدولة.



أو أية هيئة مراقبة أو افتحاص معتمدة لهذه الغاية بقرار للوزير المكلف بالمالية، وتنتهي مهمة الافتحاص بصياغة تقرير ينصب على أربعة جوانب وهي⁴²⁸:

- ❖ كفاءة التدبير المالي
- ❖ الكفاءة في تنفيذ النفقات
- ❖ كفاءة المراقبة الداخلية
- ❖ الكفاءة التدبيرية للمعلومة.

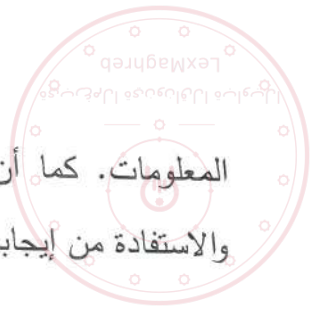
ويندرج وضع إطار للمراقبة التراتبية للنفقة العمومية بالمغرب ضمن إرادة عامة وشاملة تستهدف تحديث المساطر الإدارية بالمغرب⁴²⁹، غير أن تخفيف الرقابة القبلية على نفقات الدولة التي تهدف إلى تبسيط مساطر تنفيذ قانون المالية للسنة، لا يقصد منها بالضرورة إضعاف المنظومة الرقابية برمتها، فمقابل تخفيف الرقابة القبلية يتوجب تعزيز الرقابة البعدية على إنفاق المال العام، وهذا الصنف الثاني من الرقابة يجب أن ينكب على النتائج والأهداف التي تحققت على أرض الواقع.

ثالثا: إرساء نظام التدبير المندمج لنفقات الدولة

يعتبر تحديث وتطوير الإدارة المغربية واستعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصال مجالا جديدا للتساؤل بشكل موازي مع المجالات الاجتماعية والاقتصادية. ومن أجل مواجهة التحديات المتمثلة في التغييرات السريعة والمتلاحقة، والحاجة إلى السرعة والجودة والمردودية في الانجاز وتحسين أداء الخدمات، وكذا مع التزايد الهائل في حجم البيانات والمعلومات المتداولة، يتحتم على الإدارات كيفما كان نوعها، إنشاء وتطوير نظم معلومات متكاملة تتولى تجميع وتنظيم ومعالجة هذه

428 المادة 27 من المرسوم المتعلق بمراقبة نفقات الدولة.

429 عادل الخصاصي، مرجع سابق، ص: 243.



المعلومات. كما أن تعدد وتنوع مشاكل التسيير الإداري يفرض استعمال تكنولوجيا المعلومات والاستفادة من إيجابياتها، خاصة نظم المعلومات المبنية على استخدام الحواسيب⁴³⁰.

وفي هذا الصدد أطلقت وزارة المالية نظام التدبير المندمج للنفقات وهو نظام يتيح إمكانية تنسيق وإدماج الأنظمة المعلوماتية لكل الفاعلين المتدخلين في تنفيذ النفقات العمومية في كل مراحلها، انطلاقاً من فتح الاعتمادات المالية بالميزانية العامة للدولة إلى غاية استهلاكها الفعلي⁴³¹.

ويستهدف إرساء نظام التدبير المندمج للنفقات بلوغ مجموعة من الأهداف، كالإسراع في معالجة الإجراءات المرتبطة بالنفقة في نطاق احترام التشريع الجاري به العمل، و ترشيد وتبسيط مسالك ومساطر تنفيذ النفقات العمومية عن طريق مبدأ الإدخال الوحيد للمعلومة وتبليغها للشركاء المعنيين، والتأكد من المطابقة الآنية بين محاسبات مختلف المتدخلين في مسلسل تنفيذ النفقة، والتتبع الحازم لوثيرة تنفيذ قانون المالية للسنة بفضل وضع لوحات القيادة المدققة، ثم تسريع مسلسل إعداد مشاريع قوانين التصفية⁴³².

وقد مكن نظام التدبير المندمج للنفقات من تجاوز مجموعة من المعوقات التي كانت تحد من سرعة تنفيذ قانون المالية للسنة، كما مكن من سهولة استخراج المعطيات والإحصائيات المتعلقة بمختلف المراحل التي يمر منه تنفيذ قانون المالية للسنة.

إن القيام بهذه الإجراءات التي تهدف إلى تخفيف وتبسيط المساطر خلال عملية تنفيذ قوانين المالية من شأنه أن يؤثر إيجاباً على تفعيل الأهداف التي تتضمنها هذه القوانين بشكل سلس، حيث سيتم التركيز على المنجزات بدل الاستغراق في المساطر والشكليات التي تسبق عملية التنفيذ، وهو التوجه الذي استقرت عليه مختلف التجارب المقارنة، حيث يتم إعطاء الحرية للمدبرين

430 نجيب جيري، الرقابة المالية بالمغرب: بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، منشورات مجلة الحقوق، مرجع سابق، ص: 166.

431 محمد سكي، مرجع سابق، ص: 302.

432 منشور الوزير الأول رقم 7/ 2005 في 11 ربيع الأول 1426 حول موضوع التدبير المندمج لنفقات الدولة.

العموميين في تنفيذ السياسات والبرامج العمومية الموكولة إليهم، في مقابل تقوية آليات الرقابة والتقييم اللاحقتين.





الفصل الثاني: مرتكزات الفلسفة الجديدة لتدبير قوانين مالية السنة

من أجل تجاوز مختلف الاختلالات التي عرفها تدبير المالية العمومية خلال العقود الماضية، وأمام محدودية النتائج التي حققتها مختلف تدخلات الدولة في تأهيل الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، وفي ظل تقادم الآليات المعمول بها على مستوى تدبير المالية العمومية، عملت الدولة على اعتماد مجموعة من الإصلاحات التي تهدف إلى تجاوز الاختلالات المذكورة.

ولذلك تم الانتقال من التدبير الميزانياتي القائم على الوسائل إلى نموذج حديث لتدبير الميزانية، يركز بالأساس على تحقيق الأهداف عوض التركيز على احترام المساطر. كما أصبح التدبير المالي الجديد يقوم على إشراك الفاعلين الجهويين من أجل المساهمة في تفعيل السياسات العمومية للدولة على المستوى الجهوي من خلال منح هذه الوحدات الترابية الإمكانيات والصلاحيات الضروريتين لتحقيق هذه الغايات.

للتفصيل في هذه المحاور، سنتطرق في المبحث الأول لتدبير الميزانية القائم على النتائج، في حين سنخصص المبحث الثاني للبعد الجهوي الذي أصبح حاضرا بقوة على مستوى قوانين المالية.



المبحث الأول: اعتماد تدبير الميزانية القائم على النتائج

يعتبر تدبير الميزانية المرتكز على النتائج أحد التظاهرات الأساسية للتدبير الميزانياتي الحديث، خاصة وأنه يعطي الأهمية لتحقيق الأهداف والغايات من صرف الأموال العمومية عوض التركيز على احترام المساطر القانونية المنظمة للمالية العمومية فقط، ويقوم هذا التدبير على مجموعة من المرتكزات تهدف إلى رسم صورة واضحة للتدبير المالي وتوضيح الأهداف والمسؤوليات لكل الأطراف المتدخلة في تنفيذ الميزانية.

وللتفصيل أكثر، سنعمل على تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، سنتناول في الأول مضمون تدبير الميزانية القائم على النتائج، في حين سنخصص المطلب الثاني لعرض مرتكزات تدبير الاعتمادات القائم على النتائج.

المطلب الأول: مضمون تدبير الميزانية القائم على النتائج

من خلال هذا المطلب سنعمل على التفصيل في الخصوصيات التي تميز تدبير الميزانية المرتكز على النتائج، والأسباب التي أدت إلى اعتماده كبديل للتدبير الميزانياتي المرتكز على الوسائل (الفرع الأول)، كما سنعمل على البحث في الإمكانيات التي يتيحها هذا النموذج التدبيري من أجل التحكم في الأهداف التي تروم تحقيقها النفقات العمومية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أسباب تجاوز التدبير المرتكز على الوسائل

يُبرر الانتقال من التدبير المالي المرتكز على الوسائل إلى التدبير المالي المرتكز على النتائج بعدم تلاؤمه مع أساليب التدبير الحديث للسياسات والبرامج العمومية (الفقرة الأولى)، وكذلك باعتماده على فلسفة لا تحسن تدبير الاعتمادات المالية (الفقرة الثانية).



الفقرة الأولى: عدم تلاؤم التدبير المالي المرتكز على الوسائل مع أساليب التدبير الحديثة

أصبحت النجاعة والفعالية في تدبير المالية العمومية مرتكزا محوريا في التدبير العمومي الحديث، ولذلك تم الانكباب على إصلاح الأساليب التقليدية التي كان يقوم عليها التدبير المالي العمومي بالنظر إلى عجزها عن مواكبة الرهانات التي رفعتها الدولة في عدة مجالات⁴³³.

وظل المنطق التدبيري للمالية العمومية المرتكز على الوسائل سائدا في الفترة التي سبقت سنة 2001، وهو تدبير تقليدي لا يولي اهتماما كبيرا لتحقيق الأهداف والنتائج من خلال عملية الإنفاق، وبالمقابل يركز على احترام المساطر والإجراءات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة ذات العلاقة بتدبير المالية العمومية.

وظلت المقاربة التقليدية للمالية العمومية عاجزة عن المساهمة في الاستجابة للأسئلة التنموية المطروحة، فالغموض الذي كان يكتنف عملية تقدير النفقات وصرفها يجعل التدبير المالي المرتكز على الوسائل بعيدا كل البعد عن عامل الشفافية خاصة عندما تنعدم مؤشرات تقييم الأداء والفعالية في التنفيذ، كما أن الطريقة التي يتم اعتمادها في توزيع الاعتمادات على مختلف القطاعات الوزارية لا تخضع بدورها لأية ضوابط معقولة، فهذه العملية ظلت تمر عبر القنوات التفاوضية مع وزارة المالية، وهذا ما أدى إلى تضخيم ميزانية بعض الوزارات بالمبالغة في التقديرات بسبب عدم ربط النفقات بالأهداف، فهاجس التوازن المالي والتقيّد بالضوابط القانونية والتنظيمية في هذا النمط من التدبير ظل طاغيا على حساب ربط بالنفقات العمومية بالأهداف⁴³⁴.

ومن جانب آخر، بقي التدبير المرتكز على الوسائل بعيدا عن مواكبة المفاهيم الحديثة في تدبير المالية العمومية، خاصة ما تعلق منها بالنجاعة والفعالية التي يقتضيها صرف الأموال العمومية، كما أن التحكم في أهداف السياسات العمومية في ظل التدبير المرتكز على الوسائل

433 Henri GUILLAUME, Guillaum DUREAU et Franck SILVENT, Gestion Publique : l'Etat et la Performance, imprimerie Jouve à Mayenne, France, septembre 2002, P: 83.

434 محمد صدوقي، مرجع سابق، ص ص: 37-38.

يبقى أمراً في غاية الصعوبة في ظل وجود نظام معقّل لتوزيع الاعتمادات، بالإضافة إلى استبعاد ربط النفقات العمومية بتحقيق أهداف محددة وقابلة للقياس.

فجوهر التدبير المرتكز على الوسائل هو التركيز على صرف الاعتمادات المخصصة في قانون المالية للسنة باحترام تام للمساطر، دون التركيز على فعالية النفقة العمومية في بلوغ الأهداف المراد الوصول إليها، فالأهداف في التدبير المرتكز على الوسائل تحدد انطلاقاً من الموارد كما تبين الخطاطة التالية⁴³⁵:



المصدر: دليل إصلاح الميزانية الذي أعد من قبل وزارة المالية والخصوصية وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة

الفقرة الثانية: تدبير غير فعال للإعتمادات المالية

يظهر جلياً عجز ومحدودية التدبير المالي المرتكز على الوسائل عن تدبير حكيم ومعقّل للإعتمادات المالية من خلال مجموعة من المؤشرات⁴³⁶:

• **نسبة صرف الاعتمادات:** فعلى الرغم من إلحاح مختلف القطاعات الوزارية أثناء إعداد مشروع قانون المالية للسنة على الحصول الاعتمادات بشكل مبالغ فيه في بعض الأحيان، تبقى نسبة صرف هذه الاعتمادات ضعيفة جداً في بعض القطاعات. وهذه الوضعية تمخض عنها متناقضين يتمثلان في عدم استهلاك الاعتمادات بالكامل من الناحية الكمية من جهة، ومن جهة أخرى عدم تلبية حاجيات المواطنين. ولذلك، فعدم

⁴³⁵ دليل إصلاح الميزانية، أعد من قبل وزارة المالية والخصوصية وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، 2005، ص: 27.
⁴³⁶ فؤاد بلحسن، تدبير الاعتمادات المرتكز على النتائج بالمغرب، المطبعة الأورو المتوسطية للمغرب، فاس، الطبعة الثانية، 2014، ص: 24.



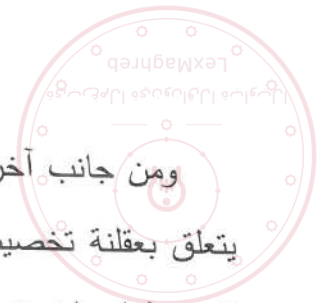
صرف كل الاعتمادات المخصصة للقطاعات الوزارية يؤدي إلى فقدان هذه الاعتمادات، وهو ما يؤثر على أداء هذه القطاعات، والسبب كله يرجع إلى ضعف البرمجة الموازناتية وسوء تخصيص الاعتمادات.

• **صرف الاعتمادات وفق منطق محاسباتي صرف:** في بعض الحالات، تصرف الميزانية بصفة غير مستهدفة وبشكل عشوائي، خاصة في الشهور الأخيرة من السنة المالية، وهذا ما يؤدي إلى عدم صرف الأموال العمومية في الأهداف التي حددت لها أثناء إعداد مشروع قانون المالية للسنة، وتفتشت هذه الظاهرة بغرض تبرير صرف الاعتمادات وتفادي المساءلة عن أسباب تضخيم تقدير الحاجيات الحقيقية للقطاع خلال إعداد مشروع قانون المالية للسنة.

من جانب آخر، يتسم التدبير المرتكز على الوسائل بالتمركز المفرط للاعتمادات وضعف تفويض الاعتمادات من الإدارة المركزية إلى المصالح اللامركزية، حيث لم تكن تتعدى نسبة تفويض الاعتمادات للأمين بالصرف المساعدين نسبة 25 % من ميزانية الاستثمار، و 10% من ميزانية التشغيل، المفتوحة برسم قانون المالية السنوي، بالإضافة إلى التحكم في تقدير حاجيات المصالح اللامركزية من قبل المصالح المركزية أثناء إعداد مشروع قانون المالية للسنة، وغالبا ما يتم الاعتماد في هذه التقديرات على المعطيات المتعلقة بالسنة المالية السابقة والسنة الجارية، وهو ما كرس الغموض فيما يتعلق بأهداف المصالح الخارجية⁴³⁷.

وقد تمخض عن هذا التمرکز المفرط في التحكم في الاعتمادات ظهور هوة بين ما يتم تخصيصه من اعتمادات من قبل المصالح المركزية للمصالح الخارجية وحاجياتها الحقيقية، فغالبا ما تكون هذه الاعتمادات غير كافية للاستجابة للمتطلبات الحقيقة للساكنة، وهو ما يؤدي إلى عدم تحقيق النفقة العمومية لأهدافها بالشكل الذي يجب، وذلك بسبب غياب تنسيق مسبق بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزية في تشخيص الحاجيات ورصد الوسائل الكافية لتحقيق الأهداف.

437 فؤاد بلحسن، مرجع سابق، ص: 27.



ومن جانب آخر، نتج عن اعتماد التدبير المالي المرتكز على الوسائل انعكاسات سلبية فيما يتعلق بعقلنة تخصيص الموارد المالية، فغالبا ما لا يتم توجيهها إلى القطاعات ذات الأولوية أو ترصد لها موارد غير كافية، وهذا ساهم بشكل كبير في محدودية النتائج التي حققتها المخططات التنموية التي تم إطلاقها⁴³⁸.

ويتميز التدبير المرتكز على الوسائل بكونه لا يُقر نظاما واضحا للمسؤولية فيما يتعلق بالإنفاق العمومي، ولا يضع مؤشرات دقيقة لتقييم مستوى تحقق الهدف من وراء عملية الإنفاق⁴³⁹، فصرف الاعتمادات من قبل المدبرين العموميين في احترام للمقتضيات التنظيمية والقانونية هو أقصى ما يمكن الالتزام به، وهذه الوضعية ساهمت بشكل كبير في فشل العديد من البرامج والمشاريع العمومية بسبب غياب إطار واضح يدمج بين رصد الوسائل الكافية من جهة ويحدد الأهداف المراد الوصول إليها من جهة أخرى.

ولذلك، فالعديد من دول العالم تحولت إلى تبني ثقافة الأهداف والنتائج والشفافية المالية، كما أن التقييم أصبح من المبادئ الأساسية في المالية العمومية. وهو التوجه الذي يهدف إلى إرساء قاعدة قوية لعمل الإدارة العمومية قوامها النجاعة والفعالية⁴⁴⁰.

إن عقلنة تدبير ميزانية الدولة يستلزم تبني مقاربة جديدة في التدبير ترتكز على التوفيق بين الأبعاد المالية والاقتصادية والاجتماعية من جهة، ومناهج الضبط والترشيد والشفافية في الإنفاق العام من جهة أخرى، بالإضافة إلى إرساء نظام عقلاني يقوم على تحديد وتوضيح الأهداف، واعتماد منهجية تقييم الأداء والنتائج وتحليل وتقييم السياسات العمومية، والعمل وفق مسار اللامركزية واللامركزية الإداريين، كاختيار أساسي في تنفيذ وتتبع الميزانية⁴⁴¹.

438 محمد صدوقي، مرجع سابق، ص: 38.

439 Henri GUILLAUME, Guillaum DUREAU et Franck SILVENT, op.cit, P : 51.

440 Marc LEORY, Performance Et Evaluation De L'Action Publique: Une Lecture Sociologique De La LOLF, Revue Marocaine D'Audite Et De Développement, N 28, 2016, P : 113.

441 ياسين صباح، إصلاح منظومة المراقبة الإدارية على تنفيذ الميزانية العامة، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد المالك السعدي، طنجة، السنة الجامعية 2007-2008، ص: 113.

وفي ظل التوجه السائد في التدبير العمومي الحديث والذي يقوم على الشفافية والحكمة وتحديد المسؤوليات بشكل دقيق وواضح، وأمام تعدد وتعاظم أدوار الدولة في مختلف المجالات وحجم الموارد التي يتم رصدها من أجل الاستجابة لانتظارات المواطنين والمواطنات، كان من الضروري القطع مع الأساليب التقليدية في تدبير الأموال العمومية، ولهذا، برزت أهمية تطوير المنطق الذي تستند إليه الإدارة في عملية الإنفاق، وتبني توجه جديد يقوم على تحقيق أكبر قدر من المنفعة من خلال صرف الأموال العمومية، ويتعلق الأمر بتبني التدبير المرتكز على النتائج.

الفرع الثاني: مزايا التدبير المرتكز على النتائج

أسوة بباقي التجارب المقارنة، تبني المغرب التدبير المالي المرتكز على النتائج (الفقرة الأولى)، وهو النموذج الذي يوفر مزايا عديدة في الجوانب المرتبطة بفعالية ونجاعة تنفيذ النفقات العمومية (الفقرة الثانية).

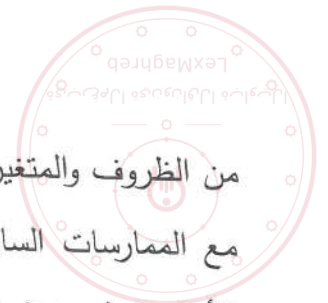
الفقرة الأولى: اعتماد التدبير المالي المرتكز على النتائج

يُعرف التدبير المرتكز على النتائج على أنه مقارنة تدبيرية حديثة تركز على إعطاء الأولوية لتحقيق الأهداف، وهي مقارنة تساعد الحكومة على توضيح أولوياتها في مجال السياسات العمومية، ومن ثم تتبعها وتقييم مستوى نجاعتها وفعاليتها بواسطة مؤشرات دقيقة للتقييم⁴⁴².

فمن أجل تجاوز مجموعة من الاكراهات التي أفرزها التدبير المرتكز على الوسائل، وتبني نموذج جديد في تدبير المالية العمومية يقوم على القرب والنجاعة والفعالية، اعتمد المغرب التدبير المرتكز على النتائج حتى قبل مباشرة الحكومة إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية.

وقد أعلنت وزارة المالية منذ سنة 2002 عن انطلاق مجموعة من الأوراش تتعلق بالإصلاح المالي من أجل خلق الآليات الممكنة لتدبير أحسن للمالية العمومية، وهو خيار أملت مجموعة

442 Khalid CHERKAoui SEMMOUNI, De L'Innovation Dans La Gestion Des Finances Publiques Au Maroc, Revue Marocaine D'Audite Et De Développement, N 43, 2016, P : 15.



من الظروف والمتغيرات في مقدمتها الاقتناع الجماعي بأهمية حماية المال العام، وإحداث القطيعة مع الممارسات السابقة التي اتسمت بالفوضى وسوء التدبير والتملص من المسؤولية، حيث تم الأخذ بنمط حديث في تدبير الميزانية، يقوم على مساطر قانونية تتسم بالمرونة وتضمن تحقيق مجموعة من مؤشرات النجاعة في إطار تدبير أساسه تحقيق النتائج وحسن الأداء⁴⁴³.

وقد أشار منشور الوزير الأول المؤسس للانتقال من التدبير المالي المرتكز على الوسائل إلى التدبير المالي المرتكز على النتائج إلى أن المنهجية الجديدة لتدبير الميزانية ستمكن من تحقيق تحول هام في العلاقات القائمة بين الإدارة المركزية ومصالحها اللامركزية، حيث ستعمل هذه الأخيرة وبكل مسؤولية على تسيير الموارد البشرية والمالية الموضوعة رهن إشارتها في حدود اختصاصاتها الترابية طبقا للالتزام صريح ومتفق عليه مع إدارتها المركزية حول كيفية تطبيق برامجها، وحسب نفس المنشور، يستهدف هذا الإصلاح تحقيق ثلاثة أهداف رئيسية⁴⁴⁴:

- جعل الإدارة أكثر قربا من المواطنين للاستجابة لانشغالاتهم بصورة أفضل، ولضمان المساواة فيما بينهم في الاستفادة من خدمات المرافق العمومية.
- تقوية الحوار المباشر بين الدولة وشركائها المحليين بهدف استعمال الروابط الأكثر توافقا مع الواقع الاجتماعي.
- تعزيز انسجام تدخلات الإدارة الترابية والتنسيق فيما بينها لوضع برمجة أكثر نجاعة على الصعيد المحلي، ويستدعي تحقيق هذه الأهداف مقاربة جديدة للتدبير المالي للدولة سواء على الصعيد المركزي أو على صعيد المصالح اللامركزية.

ويندرج هذا التحول في إطار توجه يستهدف تحسين فعالية النفقة العمومية، وتوجيه التدبير نحو تحقيق الأهداف بطريقة مسبقة، والدفع بالإدارة العمومية في اتجاه تغيير ثقافتها التدبيرية،

443 نجيب جيري، تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين ضرورة الإصلاح ورهان الحكامة المالية، مرجع سابق، ص: 30.
444 منشور الوزير الأول رقم 01-12 بتاريخ 9 شوال 1422 (25 دجنبر 2001) حول ملاءمة برمجة ميزانية الدولة وتنفيذها مع اللا تركيز.



وأساليب اشتغالها، ومناهج عملها⁴⁴⁵. فالتدبير العشوائي للأموال العمومية بعيدا عن إيلاء الاهتمام الكافي للأهداف والنتائج من الإنفاق العمومي لم يعد متلائما مع الثقافة التدبيرية الحديثة.

الفقرة الثانية: مزايا وأهداف التدبير المالي المرتكز على النتائج

من بين الرهانات المهمة التي تطمح إلى تحقيقها المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية على أساس النتائج نجد خلق تحول عميق في العلاقة القائمة بين الإدارات المركزية ومصالحها اللامركزية، حيث ستعمل هذه الأخيرة على تسيير الموارد المالية والبشرية الموضوعة رهن إشارتها في حدود اختصاصاتها الترابية طبقا للالتزام صريح مع إدارتها المركزية حول كيفية تطبيق برامجها. وتتأسس الالتزامات المتبادلة بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزية على تحديد الأهداف ومؤشرات النجاعة والأداء التي تمكن الإدارة اللامركزية من تتبع تنفيذ النفقات العمومية، وبالمقابل ستسمح للإدارة المركزية بوضع الاعتمادات المالية اللازمة رهن إشارة الأمرين بالصرف والأمرين بالصرف المساعدین لتحقيق أهدافهم، وتواكبهم من خلال تقديم الدعم كلما دعت الضرورة ذلك، وعليه، فالتدبير المالي المرتكز على النتائج يعطي للإدارات المركزية ومصالحها اللامركزية هامشا أكبر للتصرف في النفقات العمومية⁴⁴⁶.

إن الأهمية التي يكتسبها الانتقال من التدبير المالي المرتكز على الوسائل إلى التدبير المالي المرتكز على النتائج تكمن في المقاربة المندمجة في تدبير الإنفاق العمومي مع تحديد الأهداف والغايات المنتظرة من هذه العملية، حيث يتم تحديد الأهداف بشكل مسبق من قبل الإدارة ثم يتم بعد ذلك تعبئة الوسائل الكافية من أجل بلوغ هذه الأهداف، ثم في الأخير تأتي عملية قياس النتائج التي تم تحقيقها بالارتكاز إلى مؤشرات قياس دقيقة، وهذه الخطاطة توضح الطريقة التي يشتغل بها التدبير الميزانياتي المرتكز على النتائج⁴⁴⁷:

445 Khalid CHERKAOU SEMMOUNI, op. cit, P : 15.

446 نجيب جيري، تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين ضرورة الإصلاح ورهان الحكامة المالية، مرجع سابق، ص: 32.

447 دليل إصلاح الميزانية، مرجع سابق، ص: 27.



المصدر: دليل إصلاح الميزانية الذي أعد من قبل وزارة المالية والخصوصية وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة

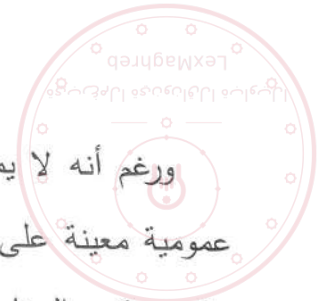
ولإعطاء الوضعية القانونية لمفهوم التدبير المرتكز على النتائج، نص القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 على تكريس النتائج في إعداد ميزانية البرامج، وتتبع عملية التنفيذ، حيث أصبحت نفقات الميزانية العامة تقدم، داخل الأبواب، في فصول منقسمة إلى برامج وجهات ومشاريع أو عمليات. وتقدم نفقات كل مرفق من مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، داخل كل فصل، في برنامج وعند الاقتضاء في برامج منقسمة إلى جهات ومشاريع أو عمليات. كذلك بالنسبة للحسابات المرصدة لأموال خصوصية، حيث تقدم نفقات كل واحد منها في برنامج وعند الاقتضاء في برامج منقسمة إلى جهات ومشاريع أو عمليات⁴⁴⁸.

ويعرف القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 البرنامج على أنه عبارة عن مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات⁴⁴⁹، التابعة لنفس القطاع الوزاري أو المؤسسة التي 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 بالإنجازات⁴⁵⁰.

448 المادة 38 من القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13.

449 تعرف المادة 40 من القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 المشروع أو العملية على أنه عبارة عن مجموعة محددة من الأنشطة والأوراش التي يتم إنجازها بهدف الاستجابة لمجموعة من الاحتياجات المحددة.

450 المادة 39 من القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13.



ورغم أنه لا يمكن اعتبار برنامج من البرامج التي تتضمنها الميزانية ترجمة كاملة لسياسة عمومية معينة على اعتبار أن هذه الأخيرة تكون أكثر شمولية، وقد تسري على أكثر من قطاع وزاري عكس البرنامج الذي يكون في الغالب مرتبطا فقط بقطاع وزاري واحد⁴⁵¹، إلا أن ذلك لا ينفي الأهمية الكبيرة التي تكتسيها عملية صياغة البرامج في العمل على تفعيل أهداف السياسات العمومية داخل كل قطاع وزاري.

وتقوم ميزانية البرامج على مرتكزين رئيسيين هما: إعدادها من منطلق تشاركي بين الإدارات المركزية واللامركزية من جهة، وتتبع تنفيذ الالتزامات التي تتضمنها⁴⁵².

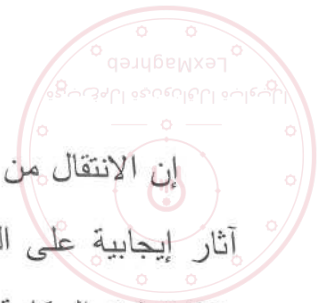
فبالنسبة لعملية إعداد ميزانية البرامج، فهي تمر بمجموعة من المراحل، تبدأ بإعداد التأطير الاستراتيجي، ثم تشخيص وضعية كل مصلحة لا مركزية، ثم مناقشة ميزانية البرامج، وأخيرا إعداد ميزانية البرامج للوزارة على أساس مختلف ميزانيات البرامج المقررة مع المصالح اللامركزية.

أما بالنسبة لتتبع تنفيذ التزامات ميزانية البرامج، فهو عنصر جديد في التدبير الميزانياتي، يسمح بتقييم أكثر دقة للتدبير المالي للمصالح اللامركزية، فميزانية البرامج تقدم على شكل وثيقة لنموذج تعاقدية، فمن جهة تتضمن الالتزامات المتبادلة بين الإدارة المركزية ومصالحها اللامركزية، ومن جهة أخرى تحتوي على مجموعة من المؤشرات التي تندرج في جدول أو عدة جداول للمعطيات، وهذه المؤشرات تعتبر أحد الوسائل المهمة التي يقوم عليها التدبير الميزانياتي المرتكز حول النتائج في تقييم مستوى تحقق الأهداف المسطرة⁴⁵³.

451 Mohammed MESMOUDI, Op.cit , P : 207.

452 محمد الشطون، التدبير المالي بالمغرب: سؤال الحكامة ووظيفة الرقابة، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 15-16، 2011، ص ص: 8-10.

453 Frank MORDACQ, op.cit, P : 12.



إن الانتقال من التدبير المرتكز على الوسائل إلى تبني التدبير المرتكز على النتائج ستكون له آثار إيجابية على التدبير العمومي بصفة عامة، خاصة ما يتعلق بالتخطيط، والتدبير والانجاز، وكذا تحقيق الحكامة والعدالة كما يوضح ذلك الجدول التالي⁴⁵⁴:

<ul style="list-style-type: none"> • تحديد الأولويات، • تفعيل سياسة القرب، • اللامركزية و اللامركزية. 	1. على مستوى التخطيط
<ul style="list-style-type: none"> • تعبئة كل الإمكانيات : المركزية والمحلية، • مراعاة النجاعة والفعالية. 	2. على مستوى التدبير والانجاز
<ul style="list-style-type: none"> • الإنصاف، • المساواة، • الديمقراطية التشاركية، • المسؤولية، • الشفافية. 	3. على مستوى تحقيق العدالة والحكامة

المصدر: دليل إصلاح الميزانية الذي أعد من قبل وزارة المالية والخصوصية وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة

إن تنزيل السياسات العمومية باعتبارها التزامات حكومية يتوجب تحقيقها بأكبر قدر من الدقة، يستلزم نظاما تدبيريا يوضح الوسائل المعبأة من أجل بلوغ أهداف واضحة ودقيقة، وهي مبادئ لم تكن متاحة في ظل التدبير المرتكز على الوسائل، وهذا ما أدى إلى تغييب الأهداف من عملية الإنفاق العمومي، وإذا كان تبني التدبير المركز على النتائج يهدف إلى إرساء ثقافة تدبيرية حديثة في المجال المالي تقطع مع الممارسة السابقة، فإن ذلك لا يمكن تحقيقه إلا من خلال تفعيل كافة المرتكزات التي يقوم عليها هذا النموذج التدبري والمتمثلة في إرساء شمولية الاعتمادات والتعاقد والشراكة.

454 دليل إصلاح الميزانية، مرجع سابق، ص: 28.



المطلب الثاني: مرتكزات التدبير المالي القائم على النتائج

يقوم التدبير الميزانياتي القائم على النتائج على مجموعة من الدعائم والمرتكزات، فمن جهة يتم تدبير الاعتمادات وفقا لمبدأ شمولية الاعتمادات (الفرع الأول)، كما يجعل من تقنيتي التعاقد والشراكة أحد أهم الوسائل المعتمدة من أجل تحديد دقيق للأهداف وتوضيح المسؤوليات بالنسبة لمختلف الأطراف المتدخلة في عملية صرف الاعتمادات (الفرع الثاني).

الفرع الأول: شمولية الاعتمادات

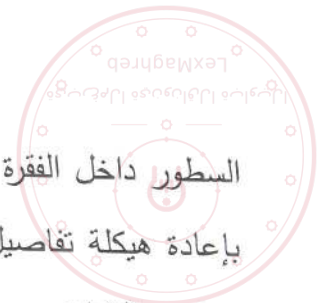
سنقسم هذا الفرع إلى فقرتين، سنعرض في الأولى دلالات مفهوم شمولية الاعتمادات، ثم سنقوم في الفقرة الثانية بعرض الشروط الواجب توافرها للاستفادة من شمولية الإعتمادات.

الفقرة الأولى: مفهوم شمولية الاعتمادات

يقصد بشمولية الاعتمادات (Globalisation des crédits) منح الأمرين بالصرف إمكانية استعمال الاعتمادات المرخص لهم بها لأغراض أخرى غير تلك التي رصدت لها في الأصل، وذلك دون أي ترخيص مسبق، فشمولية الاعتمادات تقوم على تخويل المكلفين بتدبير النفقات اعتمادات شمولية وغير مفصلة، يمكنهم استعمالها وتوزيعها حسب الحاجيات ومستلزمات الأنشطة التي يرون أهميتها، فالأمر يتعلق بإضفاء نوع من المرونة على تنفيذ المدبرين العموميين لميزانياتهم مقابل مسؤوليتهم على النتائج التي سيتم تحقيقها⁴⁵⁵.

فتبني شمولية الاعتمادات يعتبر لبنة في غاية الأهمية فيما يتعلق بتحقيق الفعالية في الإنفاق العمومي، ذلك أن هذه التقنية تمنح إمكانية التحرر من بعض الإكراهات التي كانت تواجه الأمرين بالصرف والأمرين بالصرف المساعدين أثناء صرفهم للاعتمادات الموضوعة رهن إشارتهم.

وتستهدف هذه المقتضيات تبسيط مساطر تدبير الميزانية العامة وتوفير مرونة أكبر في استعمال الاعتمادات، بغرض تمكين المصالح المعنية عند الاقتضاء من القيام بإعادة توزيع بين



السطور داخل الفقرة دون اللجوء إلى الوزارة المكلفة بالمالية، مقابل التزام القطاعات الوزارية القيام بإعادة هيكلة تفاصيل الميزانية بشكل تظهر معه بوضوح مختلف المهام والبرامج والمشاريع على مستوى الفقرات، ووضع أهداف يمكن قياسها ومؤشرات لتقييم النتائج مقارنة مع الاعتمادات المخولة على صعيد كل فقرة. وستمكن هذه المرونة في استعمال الاعتمادات من إعطاء المزيد من المسؤولية للجهات المكلفة بالأمر بالصرف، والانتقال من تدبير الميزانية المرتكز على الوسائل إلى التدبير المرتكز على النتائج⁴⁵⁶.

وعليه، فإن آلية شمولية الاعتمادات من شأنها إعطاء ديناميكية لتحديث تدبير المالية العمومية وذلك من خلال تحسين برمجة وتنفيذ النفقات العمومية من جهة، ومن جهة أخرى تكييف الرقابة مع هذا المعطى الجديد، ومن ثم فشمولية الاعتمادات المفوضة تعتبر الآلية التي من شأنها تمكين المصالح اللامركزية من اعتماد مقارنة أفقية فعلية لتدبير النفقات العمومية، لأنها تسمح بتفويض سلطة تدبير الاعتمادات الموضوعية رهن إشارة هذه المصالح للمسؤول الترابي عنها⁴⁵⁷.

وتم تفعيل شمولية الاعتمادات أول مرة في التدبير الميزانياتي من خلال تعديل المادة 17 من المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ قانون المالية،⁴⁵⁸ حيث أدخلت تعديلات عليها تُجوز للوزير المكلف بالمالية الإذن للآمرين بالصرف والآمرين بالصرف المساعدين، بقرار يتخذ بناء على اقتراح من الآمرين بالصرف المعنيين، في أن يغيروا بمقررات المخصصات المدرجة في السطور بنفس الفقرة داخل أبواب الميزانية العامة وميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة المتعلقة بنفقات المعدات والنفقات المختلفة ونفقات الاستثمار والحسابات الخصوصية للخرينة.

455 نوال الهناوي، مرجع سابق، ص ص: 118-119.

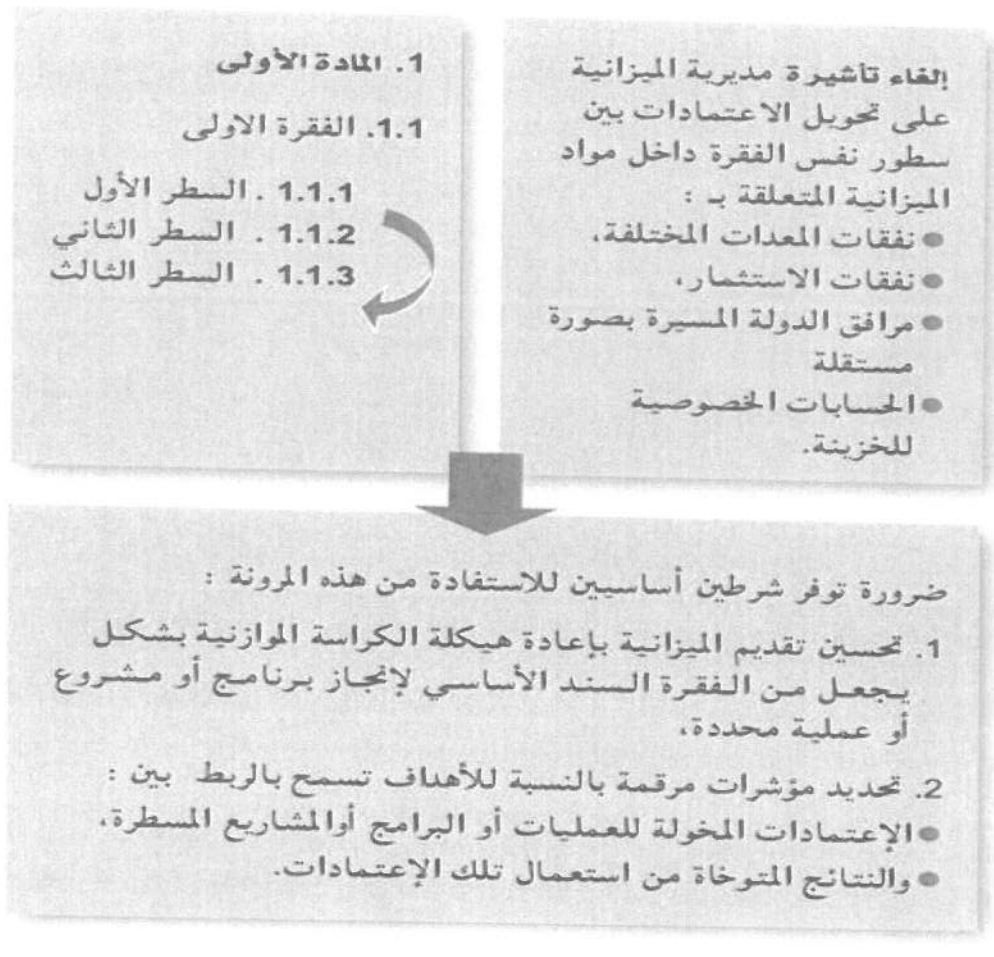
456 نجيب جيري، تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين ضرورة الإصلاح ورهان الحكامة المالية، مرجع سابق، ص: 62.

457 منشور الوزير الأول رقم 2001\12 بتاريخ 25 دجنبر 2001 حول ملاءمة برمجة ميزانية الدولة وتنفيذها مع اللاتركيز.

458 مرسوم رقم 2.98.401 صادر في 9 محرم 1420 (26 أبريل 1999) يتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، عدل بمقتضى المرسوم رقم 2.01.2676 صادر في 15 من شوال 1422 (31 ديسمبر 2001).

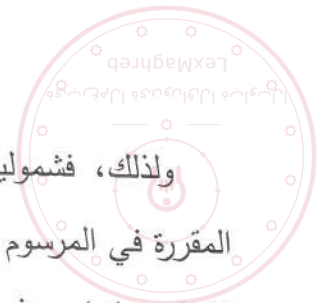
الفقرة الثانية: شروط الاستفادة من شمولية الاعتمادات

من أجل الاستفادة من شمولية الاعتمادات، أُنشِط أن تقدم في ملحقات للأبواب المتعلقة بالمعدات والنفقات المختلفة والاستثمار من الميزانية العامة، وميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة والحسابات الخصوصية للخزينة والخاصة بالأمر بالصرف المعني، مؤشرات مرقمة تطابق الموضوع المقرر لكل فقرة من الفقرات المخصصة لها الميزانية المعنية وتثبت بواسطتها العلاقة بين الاعتمادات الممنوحة والنتائج المرجوة من استعمالها، والخطاطة التالية توضح كيفية وشروط إعمال مبدأ شمولية الاعتمادات⁴⁵⁹:



المصدر : دليل إصلاح الميزانية الذي أعد من قبل وزارة المالية والخصوصية وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة

459 دليل إصلاح الميزانية، مرجع سابق، ص: 34.



ولذلك، فشمولية الاعتمادات تمنح فقط للمصالح الأمرة بالصرف التي تستجيب للشروط المقررة في المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، ويستفاد من ذلك أن الأمر بالصرف الذي لا يقوم بإدراج هذه المؤشرات لا يمكنه الحصول على ترخيص الوزير المكلف بالمالية للاستفادة من مسطرة شمولية الاعتمادات، وهذا ما منح سلطة مهمة لوزير المالية في هذا المجال، حيث يمكنه رفض إعطاء الإذن للأمر بالصرف إذا لم يقتنع بجدوى المؤشرات المقدمة⁴⁶⁰.

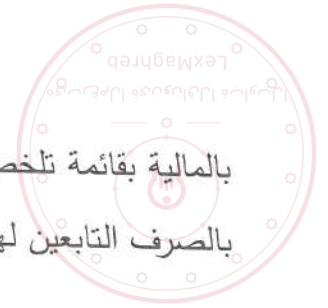
ولوحظ منذ اعتماد مبدأ شمولية الاعتماد لجوء مكثف من قبل الأمرين بالصرف والأمرين بالصرف المساعدين لتحويل الاعتمادات، خاصة في قطاعي المالية والتربية الوطنية، واللجوء المكثف لإعمال مبدأ شمولية الاعتمادات ينم عن الصعوبات التي يجدها المدبرون العموميون في بعض القطاعات من أجل التحكم في توقعاتهم، ولذلك فهم يلجؤون عند عدم كفاية الاعتمادات المبرمجة إلى القيام بتحويلات، إلا أن هذه العملية تتعدى في بعض الحالات مقصد المرونة الذي تتوخى بسطه فيما يتعلق باستهلاك الاعتمادات، إذ لوحظ استعمال اعتمادات لا تحتاجها المصالح منذ البداية، ولكن مخافة إلغائها، يتم تحويلها بناء على مبدأ شمولية الاعتمادات⁴⁶¹.

ومع إقرار القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 الذي كرس التدبير المالي المرتكز على النتائج، تم إصدار مرسوم جديد يتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية والذي عزز مبدأ شمولية الاعتمادات⁴⁶²، حيث نصت الفقرة الأخيرة من المادة 23 من هذا المرسوم على أنه يمكن أن تغير بمقرر للأمر بالصرف المعني أو للأمر المساعد بالصرف التابع له، المخصصات المدرجة بالمشاريع أو بالعمليات المرتبطة بنفس البرنامج وب نفس الجهة وكذا المخصصات المدرجة بالسطور بنفس المشروع أو العملية باستثناء بعض أنواع النفقات التي تحدد لاحتها بقرار مشترك للوزير المكلف بالمالية والوزير المعني. ويجب على الأمرين بالصرف موافاة مصالح الوزارة المكلفة

460 نوال الهناوي، مرجع سابق، ص: 220.

461 طارق اللباخ، إصلاح الميزانية العامة بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس بالرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، الموسم الجامعي 2014-2015، ص: 62.

462 مرسوم رقم 2.15.426 صادر في 28 من رمضان 1436 (15 يوليو 2015) يتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية.



بالمالية بقائمة تلخص مجموع التحويلات التي تم القيام بها من قبلهم ومن قبل الأمرين المساعدين بالصرف التابعين لهم خلال العشرة أيام التي تلي نهاية كل ثلاثة أشهر.

ويروم التتصيص على مبدأ شمولية الاعتمادات تحقيق مجموعة من الغايات من قبيل⁴⁶³:

- تحسين نجاعة وفاعلية الإدارة.
- ترشيد النفقات العمومية.
- تقوية اللاتمرکز باعتباره محورا أساسيا للإصلاح الإداري.
- تعزيز استقلالية المشرفين على المصالح اللامركزية.
- إشعار الأمرين بالصرف بمسؤولية أكبر في تدبير النفقات العمومية.
- تحسين برمجة وتنفيذ ومراقبة النفقات العمومية.
- استفادة الفئات المستهدفة من النفقات العمومية بشكل أقوى.

ويبقى التتصيص على مبدأ شمولية الاعتمادات كآلية من ضمن آليات التدبير الميزانياتي المرتکز على النتائج، خطوة مهمة في إعطاء تصور جديد لمفهوم تدبير الاعتمادات المالية، حيث يتم التركيز على تحقيق الأهداف من الإنفاق العمومي، وهو ما يعتبر خطوة مهمة من أجل ترسيخ الحکامة في تنفيذ قوانين المالية.

الفرع الثاني: التعاقد والشاركة

يقوم التدبير الميزانياتي الجديد القائم على النتائج على مجموعة من المرتکزات الأساسية التي تهدف إلى عقلنة استغلال الموارد المتاحة، وضبط العلاقة بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزية وإقامة روابط واضحة مع مختلف الفاعلين الذين يساهمون في تنفيذ السياسات العمومية على المستوى المحلي.

463 دليل إصلاح الميزانية، مرجع سابق، ص: 35.



ولذلك، فبالإضافة إلى مبدأ شمولية الاعتمادات، نجد ارتكاز التدبير الميزانياتي القائم على النتائج على التعاقد بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزية (الفقرة الأولى)، وكذلك على الشراكة مع الفاعلين المدنيين والخواص (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: التدبير التعاقدى

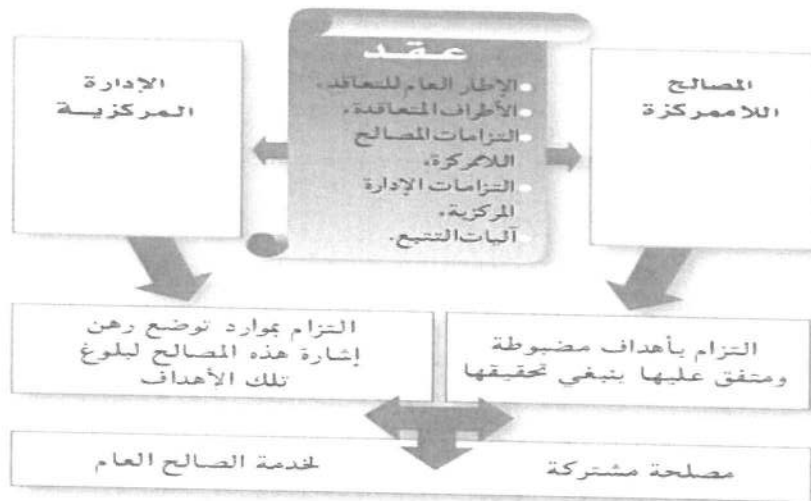
أصبح التدبير المركزي للسياسات العمومية تتراجع حدته في السنوات الأخيرة بفعل القصور الذي تمخض عنه في التعاطي بشكل ناجع وفعال مع كل المعطيات المتعلقة بتشخيص وتنفيذ وتتبع مختلف التدخلات العمومية، ثم بفعل تعقد المساطر الإدارية التي أفرزها التركيز المفرط الذي تقوم عليه الإدارة المغربية.

ومع تبني التدبير الميزانياتي المرتكز على النتائج، أصبح من الضروري مراجعة طبيعة العلاقة التي تربط الإدارات المركزية بمصالحها اللامركزية، حيث أدرج التدبير التعاقدى كآلية من آليات التدبير الميزانياتي الجديد، والتدبير التعاقدى يهدف إلى وضع إطار للربط بين الأهداف المعبر عنها والموارد المخصصة لها⁴⁶⁴.

ويعتبر التعاقد (Contractualisation) أداة لتحديد نوعية العلاقات بين الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية تعميقاً لعملية التركيز الإداري وذلك بإدخال علاقات تدبيرية جديدة ترتكز على تحسين الأداء والنتائج وتوسيع مجال مبادرات المدبرين من خلال إبرام عقد بين طرفين هما الإدارة المركزية من جهة والمصالح اللامركزية من جهة أخرى، وهذا التعاقد يقوم على تحديد حقوق والتزامات الطرفين خلال فترة زمنية تغطي عموماً ثلاث سنوات، وتوضح الخطاطة التالية أهمية العقد في ضبط العلاقة بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزية⁴⁶⁵:

464 تم استنباط آلية التدبير التعاقدى من التجربة الفرنسية، والتي شرعت في تطبيق التعاقد بين الإدارتين المركزية واللامركزية على نطاق واسع منذ بداية تسعينات القرن الماضي، يراجع في هذا الصدد: فؤاد بلحسن، مرجع سابق، ص: 60.

465 دليل إصلاح الميزانية، مرجع سابق، ص: 31.

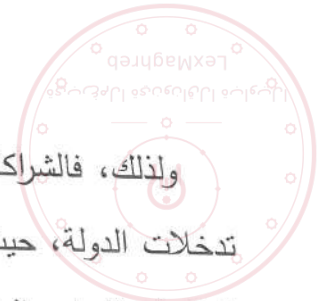


المصدر: دليل إصلاح الميزانية الذي أعد من قبل وزارة المالية والخصوصية وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة
إن وضع إطار تعاقدى لضبط العلاقة بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزية سيرفع من مستوى التنسيق والتعاون بين مختلف الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين، ويعزز من مسلسل اللامركز واللامركزية، فاعتماد سياسة القرب من شأنها المساهمة في نجاعة السياسات العمومية المتعلقة أساسا بمحاربة الفقر وتحسين ظروف عيش الساكنة من خلال اختيار دقيق للمشاريع وللمستفيدين منها، فإذا كانت العلاقة بين الإدارة المركزية والمصالح الخارجية ظلت ترتبط بكونها علاقة وصاية أو رقابة، فإن هذه العلاقة أصبح من اللازم توجيهها نحو منطق التعاون والتوجيه والترشيد انطلاقا من مقاييس علمية عقلانية⁴⁶⁶.

الفقرة الثانية: الشراكة

تعتبر آلية الشراكة من أهم الآليات التي يقوم عليها التدبير الميزانياتي الجديد، ذلك أنها تتيح إمكانيات للتعاون بين المصالح العمومية ومختلف الفاعلين المحليين. فالشراكة تمثل الجانب المنفتح للدولة على مختلف الفاعلين للمساهمة في تنزيل السياسات العمومية على المستوى المحلي.

466 نجيب جيري، تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين ضرورة الإصلاح ورهان الحكامة المالية، مرجع سابق، ص: 71.



ولذلك، فالشراكة تهدف إلى تنسيق جهود مختلف المتدخلين الاقتصاديين والاجتماعيين مع تدخلات الدولة، حيث بادرت هذه الأخيرة إلى إحداث هذه الصيغة من التعاون بغرض الاستعمال المشترك للموارد البشرية، والمالية المتوفرة من أجل تحقيق أهداف محددة، يأخذ بعين الاعتبار المصالح المتبادلة لجميع الأطراف⁴⁶⁷.

ومن بين الأطراف المهمة في تفعيل مبدأ الشراكة، نجد جمعيات المجتمع المدني، حيث تم العمل على توضيح الأدوار المهمة التي يمكن أن تُفعلها الجمعيات بالشراكة مع الدولة في تنزيل مختلف السياسات العمومية على المستوى المحلي، وذلك في إطار السياسة الجديدة القائمة على القرب والتي يعول عليها في المساهمة في استثمار أفضل للجهود المبذولة لمحاربة الفقر وتحسين شروط حياة المواطنين، والعمل على إشباع حاجياتهم الأساسية⁴⁶⁸.

وقد حدد منشور للوزير الأول مجموعة من المجالات التي يتوجب أن تركز عليها اتفاقيات الشراكة،⁴⁶⁹ ويتعلق الأمر بمحاربة الفقر والتمهيش الاجتماعي، ودعم النساء والأطفال في وضعية هشة، والتربية غير النظامية والتأهيل المهني للشباب وتنمية الخدمات والبنيات التحتية والخدمات الاجتماعية الأساسية.

كما حدد نفس المنشور الأهداف التديبيرة والإدارية والمالية المتوخاة من التنصيص على الشراكة كآلية من آليات التدبير الميزانياتي المرتكز على النتائج، حيث تهدف بالأساس إلى:

- تقوية شفافية عملية منح المساعدات المالية وضمان استعمالها الجيد.
- تطوير فعالية سياسة القرب واستعمال الموارد العامة لفائدة الطبقات الاجتماعية المستهدفة.
- تشجيع وإرساء ثقافة التنمية التشاركية والتشاركية.

467 فؤاد بلحسن، مرجع سابق، ص: 77.

468 La circulaire du premier ministre N 7/2003 du 27 juin 2003 portant sur le partenariat entre l'Etat et les associations.

469 منشور الوزير الأول رقم 2001\12 بتاريخ 25 دجنبر 2001 حول ملائمة برمجة ميزانية الدولة وتنفيذها مع اللاتركيز.

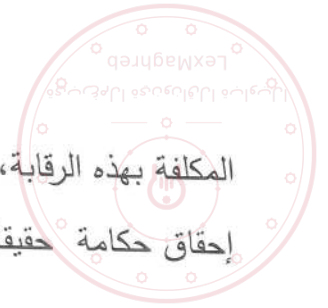


غير أن الملاحظ فيما يتعلق بالرقابة والتتبع والتقييم المتعلق بالاتفاقيات المبرمة في إطار الشراكة، نجد أن هناك محدودية فيما يتعلق بتقييم الأثر خاصة فيما يخص اتفاقيات الشراكة المتعلقة بالتربية الغير النظامية واتفاقيات الشراكة التي تستهدف المرأة والشباب، حيث تم صرف أموال طائلة في هذا الصدد دون تقييم دقيق للنتائج المحققة، رغم أن الشراكة تدخل في إطار مسلسل تدبيري يعطي الأولوية للنتائج والأهداف. فالتقييمات التي تم إنجازها تركز بالأساس على الإحصائيات الكمية كعدد المستفيدين والفئات المستهدفة والمناطق المستفيدة، دون التركيز على تقييم الأثر الذي أحدثته التدخلات موضوع اتفاقيات الشراكة.

هذه المحدودية في الرقابة على حسن تنفيذ اتفاقات الشراكة من قبل الشركاء تظهر من خلال بعض المقتضيات التي نص عليها منشور الوزير الأول المذكور آنفا، ففيما يتعلق بالرقابة على التدبير المالي للجمعيات، لا يتم اللجوء إلى الإشهاد على حساباتها عندما يقل مجموع المساهمات العمومية عن 500.000 درهم، كذلك، فالتقرير المتعلق بمتابعة وتقييم السياسات العمومية المتعلقة بالشراكة والذي يتم إعداده من قبل القطاعات الوزارية بشكل سنوي يتطرق فقط لحصيلة تنفيذ الشراكة على المستوى المادي، والمالي والمحاسبي فقط.

عموما يبقى تبني التدبير المالي المرتكز على النتائج، وما يرتبط به من آليات تدبيرية تستهدف إعطاء أدوار أكثر طلائعية للمدبرين المحليين من خلال تخفيف التمرکز المفرط في تدبير الميزانية، نموذجا رائدا يجعل التدبير الميزانياتي للدولة يركز أكثر على بلوغ الأهداف المسطرة، وهو ما يشكل خطوة مهمة لتجاوز الاختلالات التي ظلت تواجه التدبير المالي في ظل منطق الوسائل. ومن شأن إصدار القانون التنظيمي الجديد 130.13 أن يساهم بشكل أكبر في تدعيم الإطار القانوني الذي يتأسس عليه التدبير المالي الجديد، ويعزز من ثقافة التدبير على أساس النتائج.

وإذا كان التركيز على تحقيق الأهداف يعتبر جوهر التدبير المالي المرتكز على النتائج، وما يستلزمه ذلك من تقوية وتفعيل الرقابة البعدية على تنفيذ قوانين المالية، فإن المؤسسات والأجهزة



المكلفة بهذه الرقابة، خاصة المؤسسة البرلمانية، أصبحت ملزمة بتنفيذ أدوارها كاملة للمساهمة في إحقاق حكمة حقيقة في تدبير المالية العمومية⁴⁷⁰.

كما يتوجب العمل على التخفيف من بعض العراقيل التي تواجه التنزيل السليم للتدبير المالي المرتكز على النتائج، حيث يواجه المدبرون العموميون صعوبات عديدة بفعل اصطدامهم بمجموعة من الاكراهات، خاصة ما يتعلق بصعوبة تحديد الأهداف بالنسبة لجميع القطاعات الحكومية بشكل دقيق وواضح، واستعصاء قياس نتائج بعض البرامج والمشاريع، بالإضافة إلى أن تحديد الأهداف بشكل دقيق يستلزم في بعض الأحيان الاطلاع على كم هائل من المعلومات التقنية والوثائق الإدارية وتحليلها، وهي عملية شاقة خاصة وأن الإدارة المغربية تعاني من نقص كبير في الأطر المتخصصة⁴⁷¹.

المبحث الثاني: البعد الجهوي لقوانين مالية السنة

لم يعد الاهتمام بتحديث أساليب التدبير المالي للدولة معزولا عن تأهيل التنظيم الترابي القائم، فالدولة الحديثة أصبحت تولي اهتماما كبيرا لإشراك الجهات بشكل فعلي في تنزيل السياسات العمومية من خلال تعزيز صلاحياتها واختصاصاتها، وتمكينها من الموارد المالية الكافية للقيام بمهامها.

وللتفصيل في هذه المحاور، سنتطرق في المطلب الأول للخطوات التي اتخذت من أجل تأهيل مكانة الجهة في المغرب (المطلب الأول)، على أن نقوم بعد ذلك بالتفصيل في الصلاحيات والاختصاصات التي أصبحت تتمتع بها الجهة، والموارد المالية التي يتم رصدها من أجل تفعيل أدوارها (المطلب الثاني).

470 Frank MORDACQ, op.cit, P : 62.

471 يوسف الزوجال، قراءة نقدية في محاور مشروع إصلاح القانون التنظيمي للمالية بالمغرب على ضوء المستجدات التشريعية، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة الأعداد الخاصة، العدد السادس، مارس 2013، ص: 65.



المطلب الأول: الرهان على الجهة كشريك للدولة في تنزيل السياسات العمومية

لم تكن الجهة في المغرب تلعب أدوارا مهمة في المساهمة في تنزيل السياسات العمومية بفعل محدودية الاختصاصات والموارد المالية المتاحة لها (الفرع الأول)، غير أن التكريس الدستوري للجهة المتقدمة فتح لها آفاقا جديدة للمساهمة إلى جانب الدولة في القيام بتنزيل السياسات العمومية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: محدودية مساهمة المنظومة الجهوية السابقة في تنزيل السياسات العمومية

منذ إنشائها، لم تساهم الجهات بشكل كبير وفعال في تحقيق التنمية الاقتصادية بسبب افتقارها لوسائل التدخل الضرورية (الفقرة الأولى)، وهو الأمر الذي أدى إلى ضرورة التأسيس لنموذج جهوي جديد (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مظاهر ضعف مساهمة الجهات في تنزيل السياسات العمومية

إن الحديث عن فعالية ونجاعة التدبير العمومي لا يقتصر فقط على تثمين الجهود المبذولة من قبل الدولة وأجهزتها فقط، وإنما يمتد ذلك للدور الذي يمكن أن تلعبه الجماعات الترابية⁴⁷²، ولذلك أصبحت التقسيمات الترابية التقليدية من قبيل التقسيمات الترابية الاقتصادية، أو التقسيمات الترابية الأمنية متجاوزة، وغير قادرة على استيعاب كافة الأبعاد التنموية التي يتوجب على الجهة القيام بها إلى جانب الدولة.

وأصبح يُنظر إلى طبيعة التنظيم الترابي الذي يقوم في الدولة على أنه معيار من بين أخرى يتم اعتمادها في تقييم مستوى الانفتاح الذي يعرفه النظام السياسي ككل، فتفويض الاختصاصات للفاعلين المحليين، وتمكينهم من الموارد المالية اللازمة من أجل تدبير شؤون جهاتهم يترجم أعمال

⁴⁷² Fatima CHAHID, Territorialisation Des politiques publiques, Publication De La Revue Marocaine d'Administration Local Et De développement (REMALD), Manuel Et Travaux universitaires, N 63, 2005, P : 23.



سياسة القرب في التدبير العمومي، وهو ما من شأنه أن يُفعل بالموازاة مع ذلك أدوار فاعلين آخرين في المساهمة في تدبير شؤون الجهة كالمجتمع المدني والفاعلين الخواص وغيرهم.

إن تنازل المركز عن بعض الاختصاصات لفائدة الجهات أصبح يكتسي في الوقت الراهن أهمية كبيرة، فالجهة أضحت فضاء ملائما لتنفيذ سياسة القرب والديمقراطية التشاركية، وإدماج مختلف الفاعلين في إعداد وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية، وذلك من أجل تمكين مختلف الفاعلين المحليين من المساهمة بشكل فاعل في التنمية المحلية بشكل فعلي.

وقد عرف المغرب تأخرا كبيرا فيما يتعلق بإقرار نظام جهوي حقيقي، يقوم على أسس متينة، سواء من حيث التقسيم الترابي، أو من حيث تفويض الاختصاصات من المركز إلى الجهات، فأول نموذج تم إقراره كان في سنة 1971 حينما أطلق نظاما جهويا ذا صبغة اقتصادية، ويقسم التراب الوطني إلى سبع جهات⁴⁷³.

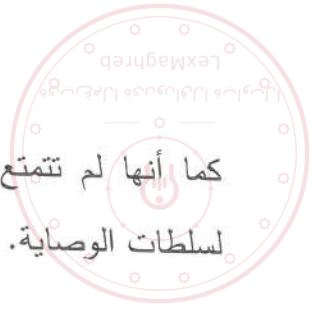
وجاء دستور 1992 ليرتقي بالجهة إلى الجماعات الترابية طبقا لمقتضيات الفصل 94⁴⁷⁴، ثم أتى دستور 1996 ليدعم أكثر مركز الجهة، خاصة بإعادة دسترة مجلس المستشارين الذي خصص جزءا من تمثيليته للجهات، ثم إصدار القانون المنظم للجهات رقم 47-96⁴⁷⁵، حيث أصبحت الجهة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

غير أن هذه النماذج التي عرفها المغرب فيما يتعلق بالجهوية لم تساهم كثيرا في تحقيق نتائج إيجابية، خاصة في الجانب المتعلق بالمساهمة في تحقيق التنمية، ومواكبة الدولة في تنزيل السياسات العمومية، حيث ظلت الجهة مقترنة بضعف كبير في الموارد الكافية لتمويل سياساتها،

473 ظهير شريف رقم 1.71.77 الصادر في 22 ربيع الثاني 1391 (16 يونيو 1971) يتعلق بإحداث المناطق، الجريدة الرسمية عدد 3060 بتاريخ 29 ربيع الثاني 1391 (23 يونيو 1971).

474 نص الفصل 94 من دستور 1992 على أن " الجماعات المحلية بالمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية ، ولا يمكن إحداث أي جماعة محلية أخرى إلا بقانون "

475 القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.97.84 صادر في 23 ذي القعدة 1417 (2 فبراير 1997)، الجريدة الرسمية عدد 4470 بتاريخ 3 أبريل 1997.



كما أنها لم تتمتع باستقلالية كبيرة في اتخاذ القرارات بفعل خضوع هذه الأخيرة بشكل مفرط لسلطات الوصاية.

ويشكل ضعف الموارد المالية للجهات أحد أوجه القصور الكبرى التي ظلت تعاني منه الجهات، ففي ظل محدودية الموارد الذاتية، لم تقم الدولة بتعبئة موارد إضافية كبيرة تمكن من دمج الجهة بشكل حقيقي في المساهمة في تنزيل السياسات والبرامج العمومية.

من جانب آخر، بدا جليا التفاوت الكبير بين الجهات فيما يتعلق بالاستفادة من فرص التنمية، وتبعاً لذلك ظهرت جهات تتمركز فيها أغلبية الأنشطة الاقتصادية، وتتوفر على البنيات التحتية الأساسية، في مقابل جهات فقيرة ومعزولة اقتصاديا، ولا تتوفر على الموارد الكافية للدفع بعجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية إلى الأمام.

من جانب آخر، نجد أن ممارسة الاختصاصات التي كانت تتوفر عليها الجهة في المغرب قبل تفعيل الجهوية المتقدمة لم تكن تخضع لشروط التخطيط الجيد والحكمة والتقييم، ففي تقرير للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول مقارنة التنمية المحلية المتبعة بالمغرب خُصص إلى وجود ضعف في المقاربات المتبعة بخصوص السياسات العمومية المحلية والتي اتسمت بضعف المردودية وغياب الملاءمة، وأرجع هذا الضعف بالأساس إلى غياب إستراتيجية واضحة في مجال التقييم والمتابعة، فتقييم السياسات العمومية المحلية لم يأخذ مكانته الحقيقية لدى الفاعلين المحليين، حيث يتم التركيز خلال عملية التقييم غالبا على المؤشرات الإحصائية والكمية بدل مقارنة النتائج المحصل عليها بالأهداف المسطرة مسبقا، ومستوى الملاءمة الاجتماعية على مستوى احتياجات وانتظارات الساكنة، ولهذا نجد أن عددا مهما من المشاريع والبرامج قد أفرزت مردودية دون المأمول، ومن هذا المنطلق أصبح تقييم السياسات العمومية المحلية مطلبا ملحا، ومدخلا حقيقيا لإرساء الحكامة المحلية، وسيمكن الفاعلين المحليين من الاشتغال والتدخل وفق أساليب أكثر عقلانية، تسمح بمعرفة مواطن ضعف البرامج والسياسات التنموية المحلية⁴⁷⁶.

476 خالد فريد، نفس المرجع، نفس الصفحة.



إن الاهتمام بضرورة تأهيل مكانة الجهة ينبثق من عجز التنظيم الجهوي القديم عن مواكبة السياسات العمومية التي تم إطلاقها بنفس خلاق ومنتج، حيث ظلت المنظومة القانونية المؤطرة لتنظيم الجهات وتحديد اختصاصاتها، وكذا الوسائل التي تتوفر عليها لتفعيل أدوارها في المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية قاصرة عن إفراز تفاعل إيجابي للجهة مع محيطها بالشكل المطلوب.

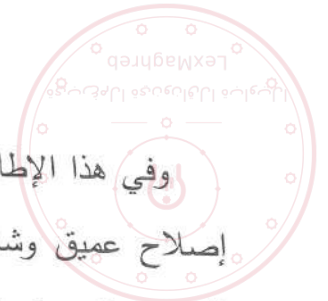
كما يلاحظ في التجربة الجهوية بالمغرب تغييب البعد التشاركي بشكل كبير أثناء إعداد وتنفيذ السياسات العمومية الترابية، فعدم إشراك السكان واستشارتهم حول المشاريع التنموية التي تعنيهم بالدرجة الأولى، جعل العديد من هذه المشاريع بمثابة إنجازات غير مكتملة، أو أنها لا تتناسب مع الحاجيات الحقيقية للسكان، لأن التدبير الجيد للسياسات العمومية ينبغي أن يركز أساسا على الدعم الذي يمكن أن تحظى به من طرف الفئات الاجتماعية المعنية بها، ومدى قابليتها للمساهمة في تنفيذها⁴⁷⁷.

الفقرة الثانية: التأسيس لنظام جهوي متقدم

أدى ضعف أدوار الجهة في تنزيل السياسات العمومية إلى تخلي الدولة عن المقاربة المركزية في تدبير سياسة التنمية التي تبنتها لأكثر من أربعين سنة، وتبني مقاربة جديدة في هذا المجال تتأسس على لا مركزية القرارات والسياسات العمومية ذات العلاقة بالتنمية الترابية، خصوصا سياسة التخطيط وإعداد التراب. كما أصبحت الدولة مطالبة أيضا بالانتقال من المقاربة الأمنية والضبطية للمجال إلى تبني المقاربة التنموية، وهذا يقتضي تبني سياسة اللامركزية الترابية وتوزيع السلط بين الدولة ومختلف الجماعات الترابية، وتبني الديمقراطية والحكمة في التدبير العمومي المحلي⁴⁷⁸.

477 عبد الحق بلقفيه، قراءة دستورية في القانون التنظيمي للجهات، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 33-34، 2015، ص: 82.

478 الخاضري عبد القادر، الجماعات الترابية بالمغرب: من التسيير الإداري إلى تدبير اقتصاد التنمية "مقاربة قانونية سياسية"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 14، شتاء 2015، ص: 121.



وفي هذا الإطار، أشار الملك محمد السادس في إحدى خطبه سنة 2008 إلى عزمه تدشين إصلاح عميق وشامل لمسار الجهوية بالمغرب، بإطلاق الجهوية المتقدمة، تشمل كل مناطق المغرب وفي مقدمتها جهة الصحراء المغربية⁴⁷⁹. ويستهدف هذا الإصلاح تعزيز مكانة الجهة كإطار ملائم لتنزيل السياسات العمومية، من خلال تعزيز اختصاصاتها، وتمكينها من الوسائل الكافية للقيام بأدوارها.

وبتاريخ 3 يناير 2010 قام الملك محمد السادس بتتصيب اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة برئاسة عمر عزيان، وكلفها بإعداد تصور مغربي للجهوية يتعدى المنظور التقني والإداري إلى التأسيس لتوجه جديد يروم تحديث هياكل الدولة، والنهوض بالتنمية المندمجة⁴⁸⁰، وقد حدد لهذه اللجنة في البداية فترة زمنية أقصاها ستة أشهر لتقديم تصورها الأولي حول الجهوية المتقدمة، غير أنها التمتست من الملك تمديد هذه الأجل إلى ممت سنة 2010 وهو الأمر الذي استجاب له الملك.

وفي عملها، انفتحت هذه اللجنة على مختلف الفاعلين في مختلف المجالات، وعملت على استقصاء المشاكل التي عانت منها الجهة في الفترات السابقة، وقامت بأخذ آراء المختصين فيما يتعلق بإدماج الجهة بشكل كامل في المساهمة الفاعلة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك طبيعة العلاقة التي يجب أن تقوم بين المركز والجهة، والسبل التي من شأنها تمكين الجهة من الموارد الكافية للقيام بأدوارها⁴⁸¹.

479 الخطاب الملكي بتاريخ 6 نونبر، متاح على البوابة الوطنية www.maroc.ma

480 جاء في خطاب الملك محمد السادس الذي ألقاه في 3 يناير 2010 بمناسبة تتصيب اللجنة الاستشارية للجهوية ما يلي: "ومن هذا المنظور، فإن الجهوية الموسعة المنشودة، ليست مجرد إجراء تقني أو إداري، بل توجهها حاسما لتطوير وتحديث هياكل الدولة، والنهوض بالتنمية المندمجة..." وأضاف الملك محمد السادس في نفس الخطاب: "... غايتنا المثلى التأسيس لنموذج رائد في الجهوية بالنسبة للدول النامية، وترسيخ المكانة الخاصة لبلادنا، كمرجع يحتذى، في اتخاذ مواقف وطنية مقدامة، وإيجاد أجوبة مغربية خلقة، للقضايا المغربية الكبرى". متاح على البوابة الوطنية www.maroc.ma

481 قدمت اللجنة تصورها للجهوية الموسعة خلاصاتها في ثلاث كتب، الكتاب الأول يقدم التصور العام للجهوية المتقدمة، ويتضمن سلسلة من المقترحات حول عدة محاور تعكس تفصيل المشروع برمته، أما الكتاب الثاني فتضمن مجموعة من التقارير الموضوعاتية التي تأسست عليها المقترحات المشكلة للتصور العام المعروض في الكتاب الأول، في حين تضمن الكتاب الثالث دراسة عن الجهوية باعتبارها أداة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وعلى خرائط ومعطيات التقطيع الجديد.



ويندرج إطلاق مشروع الجهوية المتقدمة ضمن التوجه الجديد الذي أصبح يوطر التدبير العمومي، وهو التوجه الذي يقوم على القرب والتخفيف من حدة تمركز القرار، وما يرتبط بذلك من تعزيز لأدوار الفاعلين المحليين في عملية إعداد وتنفيذ القرار المحلي، بالإضافة إلى توسيع صلاحيات الجهة في تدبير شؤونها والمساهمة في الاستجابة لتطلعات الساكنة في مختلف المجالات. وتقوم الجهوية المتقدمة على ركيزتين أساسيتين هما:

الركيزة الأولى: تحميل المسؤوليات للجهات في المساهمة في تنزيل السياسات والبرامج العمومية من خلال توسيع اختصاصاتها، وتعزيز آليات الحكامة والنجاعة في التدبير.

الركيزة الثانية: الرفع من الموارد المالية المخصصة للجهات من أجل تمكينها من ممارسة مهامها بالشكل المطلوب من خلال تحويل أموال من ميزانية الدولة إلى ميزانيات الجهات.

الفرع الثاني: الجهة كفاعل رئيسي في تدبير السياسات العمومية

مع إقرار دستور 2011، عزز المشرع الدستوري من مكانة الجهة، ووسع صلاحياتها واختصاصاتها من خلال تنصيبه على عدة مبادئ، وذلك حتى تساهم إلى جانب الدولة في تنزيل السياسات والبرامج العمومية (الفقرة الأولى)، كما تم تعزيز الطابع الجهوي لمجلس المستشارين حتى يكون فضاء للتعبير عن الحاجيات والمطالب الجهوية داخل المؤسسة البرلمانية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تعزيز المكانة الدستورية للجهة

لم تكن المكانة الدستورية والقانونية تمنح اختصاصات وصلاحيات كافية للجهات حتى تساهم بشكل فاعل إلى جانب الدولة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولهذا كان من الضروري تأهيل مكانة الجهة في الوثيقة الدستورية والنص القانوني المنظم، فالإرادة السياسية المعبر عنها من قبل المؤسسة الملكية في إدماج الجهة في مسلسل التنمية الاقتصادية والاجتماعية يستلزم ترجمتها إلى إجراءات ملموسة على أرض الواقع.



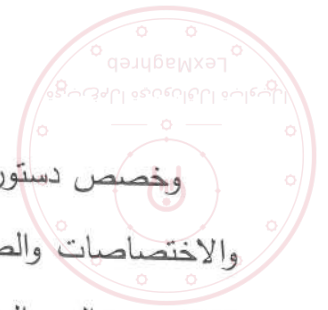
ومع الخطاب الملكي لـ 9 مارس 2011 الذي أعلن عن القيام بإصلاحات دستورية، رجع الملك محمد السادس خيار دسترة الجهوية المتقدمة، بدل الأخذ برأي اللجنة الاستشارية للجهوية التي اقترحت أن يتم تنزيل هذا الورش بقانون وبشكل متدرج، حيث استهدف التعديل الدستوري تخويل الجهة المكانة الجديرة بها في الدستور ضمن الجماعات الترابية، والتتصيص على انتخاب المجالس الجهوية بالاقتراع العام المباشر، وعلى التدبير الديمقراطي لشؤونها، وتخويل رؤساء المجالس الجهوية سلطة تنفيذ مقرراتها بدل العمال والولاة، وتعزيز مشاركة المرأة في تدبير الشأن الجهوي، إضافة إلى إعادة النظر في تركيبة وصلاحيات مجلس المستشارين، في اتجاه تكريس تمثيليته الترابية للجهات⁴⁸².

فإيماننا من المشرع المغربي بفضائل اللامركزية الترابية في تدبير الشأن العام، دُشن جيل جديد من الإصلاحات التي تهدف إلى تحسين الحكامة المحلية، وجعل تدخلات الجماعات الترابية أكثر فعالية، ودعم قدراتها في ميادين الإشراف على المشاريع والتفاعل مع محيطها، تلك هي المحاور الأساسية للإصلاحات التي ستطبع المرحلة الجديدة لتدبير الشأن العام المحلي، والتي تهدف إلى تحسين تموقع الجهة، خاصة في مهامها المتمثلة في تقديم خدمات للمواطن وتنشيط التنمية المحلية⁴⁸³.

وقد عملت الوثيقة الدستورية لسنة 2011 على تنزيل مختلف هذه التوجهات، وتأهيل مكانة الجهة لتكون إطارا قادرا على استيعاب مختلف التحديات التنموية، حيث نصت الفقرة الأخيرة من الفصل الأول من دستور 2011 على أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة.

482 وجاء في الخطاب الملكي لـ 9 مارس 2011 ما يلي: " لقد اقترحت اللجنة، في نطاق التدرج، إمكانية إقامة الجهوية المتقدمة بقانون، في الإطار المؤسسي الحالي، وذلك في أفق إنضاج ظروف دسترتها. بيد أننا نعتبر أن المغرب، بما حققه من تطور ديمقراطي، مؤهل للشروع في تكريسها دستوريا. وقد ارتأينا الأخذ بهذا الخيار المقدم، حرصا على انبثاق الجهوية الموسعة، من الإرادة الشعبية المباشرة، المعبر عنها باستفتاء دستوري ". نص الخطاب متاح على البوابة الوطنية www.maroc.ma

483 كريم محرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية: شرح وتحليل، سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، 2012، ص: 165.



وخصص دستور 2011 الباب التاسع للجهات والجماعات الترابية، وحدد فيه مختلف المبادئ والاختصاصات والصلاحيات التي يقوم عليها التقسيم الترابي، وقد تم التنصيص لأول مرة على انتخاب مجالس الجهات بالاقتراع المباشر⁴⁸⁴. وهو مؤشر في غاية الأهمية ينم عن الإرادة الحقيقية للمشرع الدستوري في إضفاء شرعية أكثر على المجالس الجهوية، في أفق تعزيز مكانة الجهة كشريك أساسي للدولة في مجال السياسات العمومية.

ومن بين الجوانب التي ركز عليها الإصلاح الدستوري فيما يتعلق بالجهوية المتقدمة، نجد توسيع هامش الحرية بالنسبة للجهات من خلال إقرار مبدأ التدبير الحر بشكل صريح، حيث نص الفصل 136 من الدستور على أن التنظيم الجهوي والترابي يركز على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة⁴⁸⁵، ويمثل مبدأ التدبير الحر للشأن الترابي أحد أهم مظاهر اللامركزية في بعدها الحكاماتي، حيث يخول هذا المبدأ لكل جماعة، في حدود اختصاصاتها، سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها طبقا لأحكام القانون⁴⁸⁶.

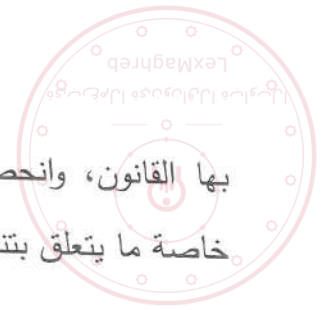
ومن شأن التنصيص الدستوري على مبدأ التدبير الحر أن يعزز من مكانة الجهة، وأن يؤسس لتصور جديد للتنظيم الترابي في المغرب، خاصة وأن هذا المبدأ معزز بمجموعة من الضمانات من قبيل منح رؤساء الجهات سلطة تنفيذ مداولات ومقررات المجالس الجهوية⁴⁸⁷، وتمثل هذه السلطة إحدى أهم الركائز التي ينبني عليها مبدأ التدبير الحر، وأحد أبرز خصائص اللامركزية الإدارية في بعدها المتقدم، والدستور بذلك يسعى للاستجابة لضرورة توسيع سلطة هذه الوحدات الترابية.

كما اعترف المشرع الدستوري بشكل صريح باستقلالية المجالس الجهوية المنتخبة في القيام بالوظائف والمهام المنوطة بها دون أي تدخل من قبل السلطة المركزية إلا في الحدود التي يسمح

484 الفصل 135 من الدستور المغربي لسنة 2011.

485 الفصل 136 من الدستور المغربي لسنة 2011.

486 رضوان زهرو، التدبير الحر للشأن الترابي، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 33-34، 2015، ص: 7.



بها القانون، وانحصار دورها في مساعدة رؤساء المجالس الجهوية على ممارسة صلاحياتهم خاصة ما يتعلق بتنفيذ المخططات والبرامج التنموية⁴⁸⁸.

أيضا، فالانتقال من تنظيم الجهات بقانون عادي إلى قانون تنظيمي⁴⁸⁹، يدخل في إطار وضع مؤسسة الجهة ضمن المؤسسات الدستورية الرئيسية، خاصة وأن طبيعة القوانين التنظيمية بالإضافة إلى تميزها من حيث مسطرتها التشريعية المتبعة، فهي قوانين تسمو في الهرم التشريعي مقارنة مع القوانين العادية، وتعتبر امتدادا موضوعيا للمقتضيات الدستورية، وهو مؤشر مهم من المشرع الدستوري فيما يتعلق بالمكانة التي يُراد للجهة أن تلعبها إلى جانب الدولة في تدبير الشأن العام المحلي وتنزيل السياسات العمومية.

الفقرة الثانية: مجلس المستشارين كفضاء للتداول في السياسات العمومية الترابية

كانت الإصلاحات الدستورية لسنة 2011 فرصة لإعادة النظر في تركيبة المؤسسة البرلمانية، خاصة بالنسبة للدور الذي يجب أن يقوم به مجلس المستشارين، فرغم بروز تيار يطالب بحذف هذا الأخير، والعودة إلى النظام البرلماني الأحادي المجلسي، إلا أن الإرادة السياسية في إعطاء تمثيلية للجهات داخل البرلمان كان مبررا كافيا للإبقاء على نمط الثنائية البرلمانية.

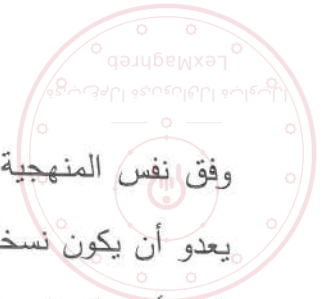
ولذلك، وحتى لا تكون الجهة معزولة عن محيطها الوطني، كان من اللازم تعزيز تمثيلية الجهة داخل المؤسسة البرلمانية، ولهذا الغرض نص الفصل 37 من دستور 2011 على أنه تساهم الجهات والجماعات الترابية الأخرى في تفعيل السياسة العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية، من خلال ممثليها في مجلس المستشارين.

فرغم أن التمثيلية التي كان يتمتع بها مجلس المستشارين في ظل دستور 1996 كانت تتبع بالأساس من الجهات، إلا أن ذلك لم يكن محددا لطبيعة عمل هذا المجلس، حيث أنه كان يشغل

487 الفصل 138 من الدستور المغربي لسنة 2011.

488 الفصل 145 من الدستور المغربي لسنة 2011.

489 الفصل 146 من الدستور المغربي لسنة 2011.



وفق نفس المنهجية التي كان يشتغل بها مجلس النواب، الشيء الذي جعل من هذا المجلس لا يعدو أن يكون نسخة لمجلس النواب، حيث تم تغييب الاعتبارات الجهوية من أولوياته، وهو الأمر الذي أدى إلى تجريد عمل هذا المجلس من طابعه الجهوي.

بالإضافة إلى ما سلف، فدستور 1996 لم ينص على تركيز عمل مجلس المستشارين على القضايا ذات الطابع الجهوي تماشياً مع طبيعة التمثيلية التي يجسدها هذا المجلس، وذلك من خلال إعطائه نوعاً من الامتياز في هذه القضايا. ولذلك كان من الضروري أن تتم إعادة النظر في وظيفة مجلس المستشارين وتكييف أدواره مع القضايا المرتبطة بالجهات.

ولذلك، فمن أجل تعزيز الطابع الجهوي لمجلس المستشارين، ومواكبة ورش الجهوية المتقدمة، استهدف دستور 2011 مراجعة طبيعة الثنائية البرلمانية التي كانت قائمة في ظل دستور 1996 من خلال إبراز التوجه الجهوي لعمل مجلس المستشارين، حيث ركز الملك محمد السادس من بين ما ركز عليه في خطاب 9 مارس على تفعيل الطابع الجهوي للغرفة الثانية حيث دعا في هذا الخطاب إلى: "إعادة النظر في تركيبة وصلاحيات مجلس المستشارين، في اتجاه تكريس تمثيليته الترابية للجهات"⁴⁹⁰ هذه التمثيلية ليست مرتبطة بانتخاب الأعضاء فقط، وإنما تمتد إلى تمكين المجلس من صلاحيات عملية لتمكين الجهات من مهمة تفعيل السياسات العمومية للدولة⁴⁹¹.

وفي هذا الإطار، عمل المشرع الدستوري المغربي على إبراز الطابع الجهوي في عمل مجلس المستشارين من خلال منحه الأولوية في التشريعات ذات الطابع الجهوي، غير أن نمط الثنائية البرلمانية الحالي الذي جرد مجلس المستشارين من كل الصلاحيات التقريرية التي كان يتوفر عليها في ظل دستور 1996، سيجعل منه مجرد قوة اقتراحية للتعبير عن المطالب الجهوية، دون أن يتوفر المجلس على الآليات الدستورية والقانونية التي من شأنها فرض تصورات ومواقفه على مجلس النواب، بيد أن مجرد نقل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تعاني منها الجهات إلى

490 خطاب الملك محمد السادس إلى الشعب بمناسبة عرضه لمرتكزات التعديلات الدستورية لسنة 2011، 9 مارس 2011، متاح على البوابة الوطنية www.maroc.ma



عمق النقاش البرلماني يشكل في حد ذاته انتصارا مهما للجهات، ومدخلا أساسيا لمراجعة النمط الذي يتم من خلاله صياغة السياسات العمومية.

ويمكن أن تشكل مناقشة مشاريع قوانين المالية داخل مجلس المستشارين فرصة للحوار بين أعضاء المجلس والحكومة حول سياسة تعاطيها مع الشأن الجهوي، خاصة ما يتعلق بتوزيع المجهود الاستثماري للدولة الذي ظل مطبوعا باللاعذالة في التوزيع لسنوات عديدة.

وإذا كان المبدأ الذي يقوم عليه تفويض الاختصاصات والصلاحيات من المركز للجهات، والرفع من مواردها المالية، ينبع من الإرادة في التأسيس لسياسة القرب للاستجابة لحاجيات المواطنين والمواطنات، فإنه بالمقابل يستلزم الحرص على التجانس بين مختلف التدخلات التي تقوم بها الجهات، والتدخلات التي تقوم بها الدولة بهدف تحقيق الانسجام والتناسق بينها⁴⁹²، ويمكن للمؤسسة البرلمانية في هذا الاتجاه أن تكون فضاء مناسباً لتنسيق أفضل بين مختلف السياسات العمومية.

إن منح الحرية للجهة من أجل المبادرة في إيجاد الحلول للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تعاني منها، يعتبر خطوة في غاية الأهمية لخلق تجربة جديدة للتقسيم الترابي في المغرب، وإذا كان النص الدستوري قد منح هوامش مهمة للتدخل بالنسبة للجهة في مجال السياسات العمومية مقارنة بالنموذج الجهوي السابق، فإن الاستثمار الايجابي لهذه المستجدات يقتضي إفرار نخب محلية لها من الكفاءة ما يجعلها في مستوى الرهانات المرفوعة، بالإضافة إلى تمكين الجهات من الموارد المالية الكافية للقيام بأدوارها.

491 رشيد لبر، التطور الدستوري للجهة بالمغرب، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 19-20، سنة

2012، ص: 156.

492 Fatima CHAHID, Op.cit, P : 153.



المطلب الثاني: الجهوية المتقدمة: توسيع الاختصاصات والرفع من الموارد

أصبحت الجهة تتوفر على اختصاصات واسعة تشمل مختلف المجالات التي كانت إلى حد قريب ضمن مجالات الاختصاص الحصري للسلطات المركزية للدولة (الفرع الأول)، وقد واکب توسيع صلاحيات الجهة تمكينها من موارد مالية إضافية من أجل دعمها للقيام بأدوارها بشكل كامل (الفرع الثاني).

الفرع الأول: توسيع صلاحيات واختصاصات الجهات في مجال السياسات العمومية

في ظل الرهانات التي تم رفعها على التنظيم الجهوي الجديد، أضحي من الضروري توسيع اختصاصات الجهات، وهو ما عمل عليه المشرع من خلال القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 (الفقرة الأولى)، كما تم إصدار مرسوم بمثابة ميثاق للاتمركز الإداري حتى تساهم المصالح اللامركزية في دعم الجهات في ممارسة اختصاصاتها بشكل ناجع وفعال (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: توسيع نطاق تدخل الجهات في تدبير السياسات العمومية

يندرج توسيع صلاحيات واختصاصات الجهات في إطار الرهانات المرفوعة لإشراكها في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والمساهمة في التوزيع العادل للمرافق والخدمات العمومية على كافة الجهات⁴⁹³، حيث عمل المشرع خلال صياغته للقانون التنظيمي للجهات 111.14⁴⁹⁴، على إعطاء الجهة اختصاصات واسعة تشمل مختلف المجالات داخل نطاقها الترابي، كما أن المفهوم الجديد للجهة يميل أكثر إلى تكريس تدبير إيجابي للتنوع في مختلف تجلياته، واستثمار الخصوصيات الثقافية واللغوية والجغرافية والتاريخية في مسار تحقيق التنمية المستدامة⁴⁹⁵.

493 Mohammed MESMOUDI, Op.cit, P : 91.

494 ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

495 Samih HAMDALOU, La Vocation Economique De La Région à La Lumière de La Loi Organique Relative Aux Régions, Revue Marocaine D'Audite Et De Développement, N 43, 2016, P : 121.



وقد ارتقى دستور 2011 بالجهة من مجرد هيئات إدارية، إلى وحدات ترابية لها وجودها المادي وليس القانوني والمؤسستي فقط، كما أنها انتقلت من مجرد آلية أو جهاز من الأجهزة التنفيذية لسياسات الدولة إلى فاعل اقتصادي وسياسي، يقتسم مع الدولة جانبا مهما من وظائفها الأساسية، وهذا المستجد عزز من الانتقال التدريجي للمغرب من سياسات تنمية ارتكزت على التخطيط المركزي لما يناهز خمسين سنة، إلى مقاربة مجالية للتنمية، وإلى لا مركزية التخطيط وإعداد التراب⁴⁹⁶.

وكان جليا منذ إطلاق ورش الجهوية المتقدمة أن الإرادة السياسية المعبر عنها من قبل مختلف الفاعلين، وعلى رأسهم المؤسسة الملكية، تصب في مجملها في جعل الجهات مجالا للخلق والإبداع والمبادرة، وليس فقط فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التي تتم صياغتها على المستوى المركزي بعيدا عن تطلعات الفاعلين المحليين والساكنة.

وتتضح بقوة العلاقة بين اللامركزية الترابية ومجالية السياسات العمومية من خلال سياسة التخطيط وسياسة إعداد التراب، ونظرا لمركزية هاتين السياستين وأهميتهما في نجاح أية سياسة تنمية أخرى، فقد أعطى المشرع الصدارة والإشراف للجهة في هذه المجالات، في إطار من التعاون مع الجماعات الترابية الأخرى المكونة⁴⁹⁷.

وفي ظل التوجه إلى الرهان على الجهة للمساهمة في تحقيق أهداف التنمية، والمساهمة الفاعلة في تنزيل السياسات العمومية، كان من اللازم على المشرع المغربي أن يعمل على توسيع صلاحيتها في القانون التنظيمي رقم 111.14.

ونص القانون التنظيمي المتعلق بالجهات 111.14، على مجموعة من الاختصاصات للجهة داخل دائرتها الترابية بهدف النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة، وتحسين جاذبية المجال الترابي للجهة وتقوية تنافسيتها الاقتصادية، والرفع من الاستعمال الأمثل للموارد الطبيعية وتثمينها والحفاظ

496 عبد القادر الخاضري، مرجع سابق، ص: 123.

497 نفس المرجع، ص: 124.



عليها، واعتماد التدابير والإجراءات المشجعة للمقاولة ومحيطها والعمل على تيسير توطين الأنشطة المنتجة للثروة والشغل، والإسهام في تحقيق التنمية المستدامة، والعمل على تحسين القدرات التدبيرية للموارد البشرية وتكوينها.

وتطبيقا لمبدأ التفريع⁴⁹⁸، يميز القانون التنظيمي للجهات بين ثلاثة أصناف من الاختصاصات: اختصاصات ذاتية وتشتمل على الاختصاصات الموكولة للجهة في مجال معين بما يمكنها من القيام، في حدود مواردها وداخل دائرتها الترابية، بالأعمال الخاصة بهذا المجال، ولا سيما التخطيط والبرمجة والإنجاز والتدبير والصيانة. واختصاصات مشتركة بين الدولة والجهة وهي الاختصاصات التي يتبين أن نجاعة ممارستها تكون بشكل مشترك، ويمكن أن تتم ممارسة هذه الاختصاصات المشتركة طبقا لمبدأي التدرج والتمايز. ثم هنالك اختصاصات منقولة، وهي الاختصاصات التي تُنقل من الدولة إلى الجهة بما يسمح بتوسيع الاختصاصات الذاتية بشكل تدرجي⁴⁹⁹.

فبالنسبة للاختصاصات الذاتية المتعلقة بالتنمية الجهوية فتشمل ميادين التنمية الاقتصادية، والتكوين المهني والتكوين المستمر والشغل، والتنمية القروية، والنقل والثقافة والبيئة والتعاون الدولي⁵⁰⁰، وتترجم هذه الاختصاصات في برنامج التنمية الجهوية، حيث يقوم مجلس الجهة تحت إشراف الرئيس خلال السنة الأولى من مدة انتداب المجلس، بوضع هذا البرنامج ويعمل على تتبعه وتحيينه وتقييمه. ويحدد هذا البرنامج لمدة ست سنوات الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب الجهة، اعتبارا لنوعيتها وتوطينها وكلفتها، لتحقيق تنمية مستدامة. ويجب أن يتضمن برنامج التنمية الجهوية تشخيصا لحاجيات وإمكانيات الجهة وتحديد الأولويات وتقييما لمواردها ونفقاتها النقدية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى، وأن يأخذ بعين الاعتبار مقارنة النوع، كما يتعين على هذا البرنامج أن يواكب التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة وأن يعمل على بلورتها على المستوى الجهوي وأن يراعي إدماج التوجهات الواردة في التصميم الجهوي لإعداد التراب، والالتزامات المتفق

498 الفصل 140 من دستور 2011.

499 المادة 80 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات 111.14.

500 المادة 82 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات 111.14.



بشأنها بين الجهة والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها والمقاولات العمومية والقطاعات الاقتصادية والاجتماعية بالجهة⁵⁰¹.

كما يضع مجلس الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، التصميم الجهوي لإعداد التراب، وفق القوانين والأنظمة الجاري بها العمل في إطار توجهات السياسة العامة لإعداد التراب المعتمدة على المستوى الوطني ويتشاور مع الجماعات الترابية الأخرى والإدارات والمؤسسات العمومية، وممثلي القطاع الخاص المعنيين بتراب الجهة. ويعتبر التصميم الجهوي لإعداد التراب وثيقة مرجعية للتهيئة المجالية لمجموع التراب الجهوي⁵⁰².

أما الاختصاصات المشتركة التي تمارسها الجهة بينها وبين الدولة فتتمثل بالخصوص مجالات التنمية الاقتصادية، والتنمية القروية، وإنعاش الثقافة والسياحة⁵⁰³. وتمارس هذه الاختصاصات بشكل تعاقدى إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجهة⁵⁰⁴، ويمكن للجهة، بمبادرة منها، واعتمادا على مواردها الذاتية، أن تتولى تمويل، أو تشارك في تمويل إنجاز مرفق أو تجهيز أو تقديم خدمة عمومية لا تدخل ضمن اختصاصاتها الذاتية بشكل تعاقدى مع الدولة إذا تبين أن هذا التمويل يساهم في بلوغ أهدافها⁵⁰⁵.

وبالنسبة للاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجهة والتي تحدد اعتمادا على مبدأ التفريع، فتشمل بالخصوص مجالات التجهيزات والبنى التحتية ذات البعد الجهوي، الصناعة، الصحة، التجارة، التعليم، الثقافة، الرياضة، الطاقة والماء والبيئة⁵⁰⁶.

ومن أجل خلق آلية لمواكبة تفعيل اختصاصات الجهات، نص القانون التنظيمي 111.14 على إحداث وكالة جهوية لتنفيذ المشاريع لدى كل جهة من أجل تمكين مجالس الجهات من تدبير

501 المادة 83 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات 111.14.

502 المادة 88 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات 111.14.

503 المادة 91 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات 111.14.

504 المادة 92 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات 111.14.

505 المادة 93 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات 111.14.

506 المادة 94 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات 111.14.



ويعتبر هذا الميثاق مرجعا أساسيا بالنسبة للمصالح اللامركز في ممارستها لمهامها، خاصة وأنه أتى في ظل توجه الدولة إلى إعطاء أبعاد أكثر انفتاحا لتدبير السياسات العمومية، قوامها الأساسي القرب من المستهدف، وإشراك الفاعلين المحليين في اتخاذ القرار وتنفيذ سياسات الدولة. وتقوم سياسة اللاتمرکز الإداري على مرتكزين أساسيين هما⁵⁰⁸:

• **المرتکز الأول:** الجهة باعتبارها الفضاء الترابي الملائم لبلورة السياسة الوطنية للاتمرکز الإداري، بالنظر لما تحتله من صدارة في التنظيم الإداري للمملكة، بما يجعلها مستوى بنينا لتدبير العلاقة بين الإدارات المركزية للدولة وبين تمثيليتها على المستوى الترابي.

• **المرتکز الثاني:** الدور المحوري لوالي الجهة، باعتباره ممثلا للسلطة المركزية على المستوى الجهوي، في تنسيق أنشطة المصالح اللامركزة، والسهر على حسن سيرها ومراقبتها، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بما يحقق النجاعة والفعالية والالتقائية المطلوبة في تنفيذ السياسات العمومية على مستوى الجهة وتتبعها.

ويتجلى الأثر الإيجابي لهذا الميثاق على تنزيل السياسات العمومية في الأهداف التي يروم تحقيقها⁵⁰⁹، والتي تتمثل في التطبيق الأمثل للتوجهات العامة لسياسة الدولة والتوطين الترابي للسياسات العمومية من خلال أخذ الخصوصيات الجهوية والإقليمية بعين الاعتبار في إعداد هذه السياسات وتنفيذها وتقييمها. كما يهدف ميثاق اللاتمرکز الإداري إلى مواكبة التنظيم الترابي اللامركزي للمملكة، القائم على الجهوية المتقدمة، والعمل على نجاعته وفعاليتها، وإرساء دعائم راسخة ودائمة لتعزيز التكامل في الوظائف والمهام بين المصالح اللامركزة للدولة والهيئات اللامركزية، ولاسيما منها الجماعات الترابية، من خلال السهر على تفعيل آليات الشراكة والتعاون بينها، وتقديم كل أشكال الدعم والمساعدة للجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها ومواكبتها في

508 المادة 5 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري.

509 المادة 7 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري.



إنجاز برامجها ومشاريعها التنموية، وضمان التقائية السياسات العمومية وتجانسها وتكاملها على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، والإشراف عليها، أو إنجازها أو تتبع تنفيذها.

وفي علاقتها بالجماعات الترابية، فقد أسس ميثاق اللاتمرکز الإداري لعلاقة جديدة بين المصالح اللامركزية والجهات، فمن أجل مواكبة التنظيم الترابي اللامركزي للمملكة القائم على الجهوية المتقدمة، تتولى المصالح اللامركزية للدولة، تحت سلطة السلطات الحكومية المعنية، وتحت إشراف والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم، حسب الحالة ممارسة المهام التالية⁵¹⁰:

- تقديم كل أشكال الدعم والمساعدة لفائدة الجماعات الترابية وهيئاتها والمؤسسات والمقاولات العمومية ذات الاختصاص الترابي وكل هيئة من الهيئات المكلفة بتدبير مرفق عمومي.
- العمل على إرساء أسس شراكة فاعلة مع الجماعات الترابية وهيئاتها والمؤسسات والمقاولات العمومية ذات الاختصاص الترابي في مختلف المجالات ولاسيما عن طريق إبرام اتفاقيات أو عقود باسم الدولة وبرامج التنمية الجهوية المعتمدة.
- المساهمة في تنمية قدرات الجماعات الترابية وهيئاتها.
- مواكبة الجماعات الترابية وهيئاتها في ممارسة الاختصاصات الموكولة إليها، ولاسيما في إنجاز برامجها ومشاريعها الاستثمارية وتمكينها من كل أشكال المساعدة اللازمة.
- تعزيز آليات الحوار والتشاور مع كافة المتدخلين على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم.

ومن شأن صدور هذا الميثاق أن يعطي دفعة جديدة بالنسبة لتدبير الجهات للسياسات والبرامج العمومية من خلال تلقي كافة أشكال الدعم والمساعدة من المصالح اللامركزية، وأن يساهم في تحقيق أعلى درجات الالتقائية والتجانس في السياسات والبرامج العمومية.

510 المادة 36 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري.



غير أن الشق المهم في مسار تأهيل الجهة بالمغرب يكمن بالأساس في الموارد الجهوية المتاحة، فلا يمكن أن نتحدث عن توسيع للاختصاصات وإدماج للجهة في مسلسل تحقيق التنمية دون الحديث عن تعبئة الموارد المالية الكافية لتفعيل هذه الأدوار، خاصة وأن إحدى أهم الخلاصات التي توصلت إليها اللجنة الاستشارية للجهة التي تبرز ضعف وهزالة مردودية تدخلات الجهة سابقا، تتمثل في ضعف الموارد المالية التي تتوفر عليها الجهات، وعدم استغلال الإمكانيات الجبائية، ومحدودية اللجوء إلى الاقتراض، وتعدد المساطر⁵¹¹.

الفرع الثاني: تمكين الجهات من الموارد المالية في متن قوانين مالية السنة

حتى تتمكن الجهة من ممارسة مهامها على أفضل وجه، عملت الدولة على الرفع من الموارد المالية المخصصة لها (الفقرة الأولى)، بالإضافة إلى إحداث صندوقي التأهيل الاجتماعي والتضامن بين الجهات (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الرفع من الموارد المالية المخصصة للجهات

تنزيلا لمبدأ المعادلة بين الموارد والاختصاصات⁵¹²، خضعت الموارد المالية للجهات لتغيرات مهمة خلال الإصلاح الدستوري لسنة 2011، فبالموازاة مع توسيع اختصاصات الجهة كان من الضروري الرفع من حجم الموارد المتاحة لتفعيل هذه الاختصاصات، فبالنظر إلى محدودية الموارد الذاتية للجهات، ألزم المشرع الدستوري الدولة بالمساهمة في تغطية تكاليف الجهات من خلال تحويلات مالية من ميزانية الدولة إلى الجهات.

ونصت الفقرة الأولى من الفصل 141 على أنه تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، على موارد مالية ذاتية، وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة، وكذلك فالمشرع الدستوري ألزم الدولة عند نقل كل اختصاص إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى أن يكون مقترنا بتحويل الموارد

511 إبراهيم الزيتوني، رهانات وآفاق الجهوية على ضوء القانون التنظيمي للجهات، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 33-34، 2015، ص: 111.

512 أحمد أجعون، الجهوية المتقدمة في الدستور المغربي لسنة 2011، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 116، ماي يونيو 2014، ص: 88.



المطابقة له⁵¹³، أي أن يتلزم كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات مع نقل الميزانية المطابقة له، بمقتضى القانون وعملا بالتعاقد⁵¹⁴.

وتطبيقا لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 141 من الدستور المشار إليها سابقا، نصت المادة 188 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات على أنه ترصد الدولة للجهات، بموجب قوانين المالية، بصفة تدريجية، نسبا محددة في 5 % من حصيلة الضريبة على الشركات، و 5 % من حصيلة الضريبة على الدخل، و 20% من حصيلة الرسم على عقود التأمين، تضاف إليها اعتمادات مالية من الميزانية العامة للدولة في أفق بلوغ سقف 10 ملايين درهم سنة 2021.

ويعتبر قانون المالية 70.15 لسنة 2016 مرجعا أساسيا فيما يتعلق بمسار تنزيل المقتضيات الدستورية والقانونية المرتبطة بتمكين الجهة من الموارد اللازمة للقيام بأدوارها، حيث عمل على تخصيص نسب من الضرائب المشار إليها في الجانب المتعلق بموارد الجهات، وتم بموجب المادة 22 من هذا القانون المالي تغيير الحساب المرصد لأمر خصوصية المسمى "الصندوق الخاص لحصيلة الضرائب المرصدة للجهات" وأصبحت موارده تتكون بالأساس من الحصص الموجهة للجهات من الرسم على عقود التأمين والضريبة على الشركات والضريبة على الدخل.

وفي هذا الصدد، نصت المادة 11 من قانون المالية 70.15 للسنة المالية 2016 على أنه ترصد حصيلة الرسم المفروض على عقود التأمين في حدود نسبة 20% لفائدة الصندوق الخاص لحصيلة حصص الضرائب المرصدة للجهات المحدث بموجب القانون المالي رقم 26.99 للسنة المالية 2000 -1999، وتوزع هذه الحصة على الجهات باعتبار عدد السكان بناء على قرار يصدره الوزير المكلف بالداخلية بعد تأشيرة الوزير المكلف بالمالية.

في الشق المتعلق بالموارد المرصدة للجهات، وتطبيقا لأحكام المادة 188 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات 111.14، نصت المادة 13 من قانون المالية رقم 70.15 لسنة

513 الفصل 141 من الدستور المغربي لسنة 2011.

514 عبد الحق بلفقيه، مرجع سابق، ص: 94.



2016 على رصد نسبة 2 % من حصيلة الضريبة على الشركات للجهات. و 2% من حصيلة الضريبة على الدخل.

وبصدور القانون المالي رقم 73.16 لسنة 2017⁵¹⁵، وطبقا لمبدأ التدرج، تم الرفع من النسب المخصصة للجهات من الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل، حيث نصت المادة 7 من هذا القانون المالي على رصد نسبة 3 % من حصيلة الضريبة على الشركات للجهات، وتخصيص نسبة 3 % من حصيلة الضريبة على الدخل للجهات كما نصت على ذلك المادة 8 من نفس القانون المالي.

وعمل القانون المالي رقم 68.17 لسنة 2018 على رفع هذه النسب، حيث أصبحت ترصد للجهات نسبة 4 % من حصيلة الضريبة على الشركات طبقا للمادة 13 من هذا القانون المالي، ونسبة 4 % من حصيلة الضريبة على الدخل حسب المادة 14 من نفس القانون المالي.

ومع صدور قانون المالية لسنة 2019 رقم 80.18 رفعت المادتين 13 و 14 المساهمة إلى نسبتها القصوى، وأصبحت ترصد للجهات نسبة 5 % من حصيلة الضريبة على الشركات ونسبة 5 % من حصيلة الضريبة على الدخل.

ومن خلال الاطلاع على قوانين المالية لسنوات 2016، 2017 و 2018 نتوصل انطلاقا من التقديرات المتعلقة بكل صنف من هذه الضرائب إلى حجم التقديرات من الموارد التي يمكن أن تستفيد منها الجهات كما يبين الجدول التالي:

⁵¹⁵ ظهير شريف رقم 1.17.13 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتنفيذ قانون المالية رقم 73.16 للسنة المالية 2017، الجريدة الرسمية عدد 6577 بتاريخ 17 رمضان 1438 (12 يونيو 2017).



الضريبة على الشركات	الضريبة على الدخل	الرسم على عقود التأمين	تقديرات المداخل	قانون المالية لسنة 2016
44.500.000000	38.859.000000	1.002.000000		
(%2)	(%2)	(%20)		
890.000.000	777.180.000	200.400.000	حصة الجهات	
45.800.000000	41.100.000000	1.0520.000000	تقديرات المداخل	قانون المالية لسنة 2017
(%3)	(%3)	(%20)		
1.374.000000	1.233.000000	210.400.000	حصة الجهات	
51.669.275000	41.848.111000	1.150.941000	تقديرات المداخل	قانون المالية لسنة 2018
(%4)	(%4)	(%20)		
2.066.771000	1.673.924440	230.188.200	حصة الجهات	
52.456.010000	44.700.529000	1.289.400000	تقديرات المداخل	قانون المالية لسنة 2019
(%5)	(%5)	(%20)		
2.622.800500	2.235.026450	257.880.000	حصة الجهات	

تركيبة شخصي بالاعتماد على المعطيات الواردة في التقارير المرفقة بمشاريع قوانين المالية حول مرافق الدولة المسيرة بصورة

مستقلة بين سنتي 2016 و 2019.

ومن خلال الجدول أعلاه، نجد أن مجموع الموارد التي خُصصت للجهة برسم تقديرات قانون المالية لسنة 2016 من الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل والرسم على عقود التأمين وصلت إلى 1.867 مليار درهم، وارتفع هذا المبلغ برسم قانون المالية لسنة 2017 ليصل إلى



2.817 مليار درهم. ثم وصل هذا المبلغ إلى 3.970 مليار درهم برسم قانون المالية لسنة 2018، في حين ارتفع المبلغ ليصل برسم قانون المالية لسنة 2019 إلى 5.115 مليار درهم.

وفيما يتعلق بالمنهجية التي يتم الارتكان إليها لتوزيع مساهمات الميزانية العامة على الجهات، صدر مرسوم يتعلق بتحديد معايير توزيع مساهمات الميزانية العامة للدولة بين الجهات⁵¹⁶، ونص على أن هذه المساهمات توزع ارتكازا إلى ثلاثة معايير كما يلي:

- 50 % توزع بالتساوي على الجهات.
- 37.5 % تمنح بناء على عدد سكان الجهة.
- 12.5 % تمنح بناء على مساحة الجهة.

الفقرة الثانية: إحداث صندوق التآهيل الاجتماعي والتضامن بين الجهات

من بين أهم توصيات الهيئة الاستشارية للجهوية نجد إحداث صندوق التآهيل الاجتماعي للجهات، تندرج فيه البرامج المعتمدة من قبل القطاعات الوزارية، ويهدف إلى الإسراع بسد مظاهر العجز الكبرى في الجوانب المرتبطة مباشرة بالتنمية البشرية، والتي تتقاطع بشكل واسع مع مجالات اختصاص الجهات⁵¹⁷. كما أوصت أيضا هذه اللجنة بإحداث صندوق للتضامن بين الجهات يهدف إلى ترسيخ مبدأ التضامن بين الجهات للحد من التفاوتات الناجمة عن تركيز الثروات وعن النمو غير المتكافئ لمجالاتها الترابية وعن الفوارق الجغرافية والديمغرافية بينها⁵¹⁸. وقد تمت دسترة هذين الصندوقين في الوثيقة الدستورية لسنة 2011 بموجب الفصل 142⁵¹⁹.

⁵¹⁶ مرسوم رقم 2.15.997 صادر في 18 من ربيع الأول 1437 (30 ديسمبر 2015) بتحديد معايير توزيع مساهمات الميزانية العامة للدولة بين الجهات، الجريدة الرسمية عدد 6431 صادرة في 7 ربيع الآخر 1437 (18 يناير 2016).

⁵¹⁷ اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الأول: التصور العام، ص: 29.

⁵¹⁸ نفس المرجع، ص: 33.

⁵¹⁹ ينص الفصل 142 من الدستور المغربي لسنة 2011 على أن يُحدث لفترة معينة ولغائدة الجهات صندوق للتآهيل الاجتماعي، يهدف إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات. أيضا صندوق للتضامن بين الجهات، بهدف التوزيع المتكافئ للموارد، قصد التقليل من التفاوتات بينها.

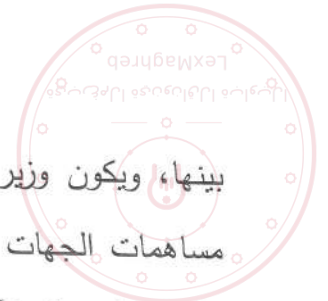


فبالنسبة لصندوق التأهيل الاجتماعي، فيهدف حسب المادة 229 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات، لاسيما في مجالات الماء الصالح للشرب والكهرباء، السكن غير اللائق، الصحة، التريبة، شبكة الطرق والمواصلات.

ولتحقيق هذه الأهداف، تحدث على صعيد كل جهة لجنة تقنية يرأسها والي الجهة وتتألف من رئيس مجلس الجهة وعمال العمالات والأقاليم ورؤساء مجالس العمالات والأقاليم وممثلي رؤساء مجالس الجماعات بنسبة ممثل لكل خمس جماعات وكذا ممثلي القطاعات الحكومية المعنية ببرامج التأهيل الاجتماعي العاملين بالدائرة الترابية للجهة. وتتأط بهذه اللجنة مهام تشخيص العجز المسجل داخل الجهة في المجالات المتعلقة بهذا الصندوق، وإعداد برامج للتأهيل الاجتماعي تأخذ بعين الاعتبار الأولويات بين القطاعات وداخل كل قطاع⁵²⁰.

ولتنزيل هذه المقتضيات، نصت المادة 19 من قانون المالية 70.15 لسنة 2016، على إحداث الحساب المرصد لأمر خصوصية المسمى صندوق التأهيل الاجتماعي والمنصوص عليه في الفصل 142 من دستور 2011، وحددت له مهمة ضبط حسابات العمليات لمدة 12 سنة المتعلقة بسد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات طبقاً لأحكام المادة 229 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، ويكون رئيس الحكومة الأمر بقبض موارده وصرف نفقاته، وتتمثل موارد هذا الصندوق بالأساس من المبالغ المدفوعة من الميزانية العامة للدولة، والمبالغ المدفوعة من طرف الجماعات الترابية والمؤسسات والمنشآت العمومية لإنجاز عمليات التأهيل الاجتماعي للجهات.

أما فيما يتعلق بصندوق التضامن بين الجهات فقد نصت المادة 20 من قانون المالية 70.15 لسنة 2016، على إحداث الحساب المرصد لأمر خصوصية المسمى صندوق التضامن بين الجهات والمنصوص عليه في الفصل 142 من دستور 2011، ويقوم هذا الصندوق بضبط حسابات العمليات المتعلقة بالتوزيع المتكافئ للموارد بين الجهات قصد التقليل من التفاوتات فيما



بينها، ويكون وزير الداخلية الأمر بقبض موارده وصرف نفقاته. وتتكون موارده بالأساس من مساهمات الجهات التي تتوفر على موارد هامة، والمبالغ المدفوعة من طرف الجماعات الترابية والمؤسسات والمنشآت العمومية لإنجاز عمليات التنمية الجهوية في إطار التضامن بين الجهات، والمبالغ المدفوعة من الميزانية العامة.

ومن خلال كل هذه المستجدات المتعلقة بتمكين الجهات من الموارد الكافية للقيام بكل أدوارها، يتضح حجم الرهان الذي يقيمه المغرب على النظام الجهوي الجديد في المساهمة إلى جانب الدولة في تنزيل السياسات العمومية، وهو ما يقتضي بالموازاة مع ذلك تفعيل آليات التدبير الجيد للموارد العمومية على المستوى الجهوي لتحقيق أكبر قدر من المنفعة.

وفي هذا الصدد، أوصت اللجنة الاستشارية للجهوية باستخدام التحويلات المبنية على النتائج من أجل زيادة الفعالية، حيث إن نقل موارد إضافية من الدولة إلى الجهات يعني أن فعاليتها لن تتحقق إلا إذا كانت تأثيرات هذه التحويلات تفوق أو تعادل ما تحققه الدولة، فاعتماد هذه الطريقة في التحويلات يشجع على تحسين الأداء بالنظر إلى أنه يجعل الحصول على التمويلات وحجمها رهينين بالنتائج التي تحققها الجهات⁵²¹.

من خلال ما تم التطرق إليه من خلال هذا الباب، أصبح جليا أن تدبير المالية العمومية عرف إصلاحات عميقة، استهدفت بالأساس تحقيق المزيد من الفعالية والنجاعة على مستوى تنزيل السياسات العمومية، حيث تمت مراجعة المنظومة القانونية والتنظيمية في السنوات الأخيرة من أجل إقرار نموذج جديد للتدبير المالي يقوم على ربط عملية الإنفاق بتحقيق أهداف محددة بشكل دقيق، كما تم تأهيل مكانة الجهات في مسار تنزيل السياسات العمومية من خلال تعزيز صلاحياتها، وتمكينها من الموارد المالية الكافية لممارسة هذه الصلاحيات، وذلك في إطار ورش الجهوية المتقدمة.

520 المادة 232 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات 111.14.
521 اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الثاني: تقارير موضوعاتية، ص: 137.



غير أن اكتمال هذه المنظومة لا يمكن أن يتم إلا بوجود أجهزة رقابية وتقييمية حديثة، وتتوفر على الوسائل الكافية لمواكبة مختلف المستجدات التي عرفها تدبير المالية العمومية، خاصة ما يتعلق بتقييم آثار النفقة العمومية، وقياس دقيق لمستوى بلوغ الغايات والأهداف المنشودة، وهو ما سنعمل على التفصيل فيه في الباب الثاني من هذا القسم.



الباب الثاني: الرقابة على تنفيذ قوانين المالية ودورها في إحقاق فعالية السياسات العمومية

تعتبر الرقابة المالية من أهم المرتكزات التي تقوم عليها الحكامة المالية الحديثة، نظرا لما تتيحها من إمكانيات لمختلف الأجهزة الرقابية للسهر على حسن تنفيذ قوانين المالية، ومدى احترام المتدخلين في عملية التنفيذ للإجراءات والمساطر القانونية المؤطرة.

ونجد الرقابة ذات الطبيعة الإدارية التي تمارسها كل من المفتشية العامة للمالية والمحاسبين العموميين على الأمرين بالصرف، وهي الرقابة التي يتم التركيز فيها على احترام المساطر القانونية المؤطرة للمالية العمومية. ومن جانب آخر يلعب المجلس الأعلى للحسابات دورا مهما في هذا الصدد، ذلك أنه يعتبر بمقتضى الدستور المؤسسة التي تمارس الرقابة العليا على قوانين المالية، ويسهر بشكل مستمر على تتبع ومراقبة كافة المتدخلين في تنفيذ العمليات المالية.

إضافة إلى الرقابتين الإدارية والقضائية، نجد الرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان، فبالنظر إلى كون الحكومة مسؤولة أمام البرلمان لكونها تعهدت أمامه بالعمل على تنزيل مقتضيات برنامجها الحكومي، فإن ذلك يقتضي تتبع البرلمان لمدى التزام الحكومة بتعهداتها من خلال مراقبتها، وتقييم مردودية السياسات والبرامج العمومية التي قامت بتنزيلها.

وسنعمل في هذا الباب على التفصيل في الأدوار التي تقوم بها مختلف هذه المؤسسات والأجهزة في مجال الرقابة على تنفيذ قوانين المالية، ومدى فعالية هذه الرقابة في تقييم منجزات السياسات العمومية، حيث سنخصص الفصل الأول للتطرق لمدى فعالية الرقابتين الإدارية والقضائية على تنفيذ قوانين المالية، في حين سنخصص الفصل الثاني للرقابة البرلمانية على تنفيذ قوانين المالية، والأهمية التي يكتسيها تمكين هذه المؤسسة من اختصاص تقييم السياسات العمومية.



الفصل الأول: فعالية الرقابتين الإدارية والقضائية على تنفيذ قوانين المالية

تساهم الرقابة الإدارية التي تمارسها وزارة المالية عن طريق المفتشية العامة للمالية والمحاسبين العموميين في مراقبة مدى التزام المصالح الأمرة بالصرف بالمساطر والإجراءات القانونية التي تؤطر عملية تنفيذ قوانين المالية.

كما يتوفر المجلس الأعلى للحسابات على اختصاصات مهمة في مجال الرقابة على تدبير الأموال العمومية، ويمارس هذه الاختصاصات أمام كافة المنظمات التي تتصرف في المال العام، ويُصدر تقارير سنوية تتضمن كافة ملاحظاته عن المهام الرقابية التي أنجزها، والتوصيات التي يقدمها للمنظمات التي خضعت للرقابة حتى تكون مرجعا من أجل تحسين أساليب تدبيرها.

للتفصيل في هذه المحاور سنخصص المبحث الأول للمراقبة الإدارية على تنفيذ قوانين المالية، في حين سنعرض في المبحث الثاني لمكانة رقابة المجلس الأعلى للحسابات على تنفيذ قانون المالية.



المبحث الأول: المراقبة الإدارية على تنفيذ قوانين المالية

تساهم الرقابة الإدارية بشكل كبير في السهر على حسن تنفيذ قوانين المالية، واحترام الضوابط القانونية والمسطرية المؤطرة لهذه العملية، غير أن تطور طريقة تدبير المالية العمومية والاهتمام المتزايد بأسلوب تقييم النتائج، يقتضي تأهيل هذا النمط الرقابي من خلال إحداث دينامية جديدة في أساليب ممارسة العمل الرقابي.

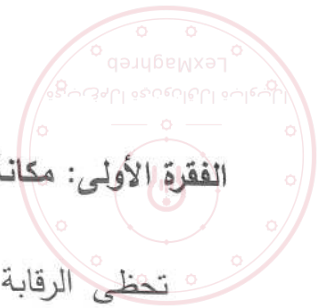
للتفصيل أكثر في هذه المحاور، سنتطرق في المطلب الأول من هذا المبحث لأهمية الرقابة الإدارية على تنفيذ قوانين المالية، على أن نخصص المطلب الثاني لمحدودية الرقابة الإدارية على تنفيذ قوانين المالية وسبل تجاوزها.

المطلب الأول: أهمية الرقابة الإدارية على تنفيذ قوانين المالية

للتفصيل في أهمية الرقابة الإدارية، ودورها في السهر على حسن احترام المساطر القانونية والتنظيمية المؤطرة للمالية العمومية، سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، الأول سنخصصه لرقابة المفتشية العامة للمالية، في حين سنخصص الفرع الثاني لرقابة المحاسبين العموميين على الأمرين بالصرف.

الفرع الأول: رقابة المفتشية العامة للمالية

يتميز العمل الرقابي للمفتشية العامة للمالية بمجموعة من الخصائص (الفقرة الأولى)، كما أن عملها الرقابي يخضع لمساطر وتقنيات خاصة مقارنة بباقي الأجهزة الرقابية الأخرى (الفقرة الثانية).



الفقرة الأولى: مكانة رقابة المفتشية العامة للمالية

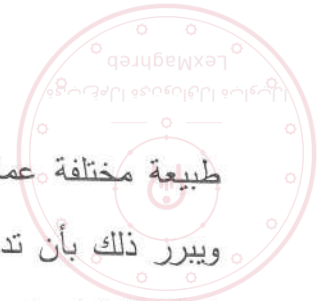
تحظى الرقابة ذات الطابع الإداري بأهمية خاصة في منظومة الرقابة على تنفيذ قوانين المالية، وذلك بالنظر إلى ما تتميز به من خصوصية على مستوى المناهج المتبعة في القيام بالتحقيقات من جهة، ومن جهة أخرى بسبب تعاظم الاهتمام بتعزيز منظومة الحكامة في تدبير المالية العمومية، وهو ما يقتضي التوفر على جهاز رقابي قادر على القيام بهذه المهام، ويساهم في حماية المال العام من أي اختلال أثناء عملية التنفيذ. وتعتبر المفتشية العامة للمالية أهم جهاز رقابي إداري، وتتبوأ مكانة معتبرة ضمن الأجهزة المكلفة بالرقابة على تنفيذ قوانين المالية.

وقد أحدثت المفتشية العامة للمالية بموجب الظهير رقم 1.5.269 الصادر بتاريخ 14 أبريل 1960⁵²²، وهي جهاز تابع لوزارة المالية، يُعهد إليه بمجموعة من المهام المرتبطة أساسا بممارسة الرقابة المالية على مختلف الأجهزة التي تتصرف في الأموال العمومية. فالرقابة التي تمارسها المفتشية العامة للمالية حسب الظهير المؤسس لها تنكب حول المحاسبين العموميين وكذلك المصالح الآمرة بالصرف، فرغم أن هذا الجهاز ينتمي قطاعيا إلى وزارة المالية، فإن المهام الموكولة إليه يتم تفعيلها بشكل أفقي، حيث أن المبدأ الذي يوطر عمل هذا الجهاز يقوم على مراقبة كافة الجهات التي تتصرف في الأموال العمومية.

ويطرح انتماء المفتشية العامة للمالية للسلطة التنفيذية العديد من الأسئلة حول فعالية وجودة الأعمال الرقابة التي تقوم بها، خاصة وأن هذه السلطة هي التي تسهر على عملية تنفيذ قوانين المالية، فنحن أمام جهاز رقابي لا يتمتع بالاستقلالية الكافية كي يقوم بمهمة الرقابة بتجرد من التبعية الإدارية، خاصة عندما يتعلق الأمر ببرامج ومشاريع استثمارية كبرى، ويتعقد الأمر أكثر حينما تكون هذه المشاريع والبرامج تحت الإشراف المباشر لوزير المالية.

ومن حيث طبيعة العمل الذي تمارسه المفتشية العامة للمالية، نجد أن هناك من الباحثين من ينطلق من تسمية هذا الجهاز "بالمفتشية" ليعتبر العمل الرقابي الذي تمارسه على المال العام ذو

522 الظهير رقم 1.59.269 الصادر في 17 من شوال 1379 (14 أبريل 1960) المحدث بموجبه المفتشية العامة للمالية.



طبيعة مختلفة. عما هو معهود به للأجهزة الرقابية الأخرى، خاصة المجلس الأعلى للحسابات، ويبرر ذلك بأن تدخلات المفتشية العامة للمالية غير مطبوعة بالديمومة التي تتميز بها الهيئات العليا للرقابة على المالية العامة، ثم إن تدخلات المفتشية العامة للمالية تكون في عين المكان وليس على الوثائق فقط⁵²³.

ولذلك، نجد أن التصنيف الإداري للمفتشية العامة للمالية قد أدى في كثير من الأحيان إلى بروز نوع من المقاومة من قبل المسؤولين الإداريين الخاضعين لرقابتها، خاصة من قبل الإدارات التابعة لوزارة الداخلية⁵²⁴، فالثقافة التي كانت سائدة لدى بعض المسؤولين الإداريين كانت تنزع إلى رفض الخضوع لرقابة جهاز إداري ينتمي إلى نفس السلطة التي ينتمون إليها هم أيضا، وهي السلطة التنفيذية.

غير أن هذا الجدل الحاصل حول عمل المفتشية العامة للمالية وما استتبعه ذلك من نتائج، لا يمكن أن ينفي قيمة الأدوار التي يلعبها هذا الجهاز فيما يتعلق بمراقبة حسن تنفيذ قوانين المالية، والسهر على احترام القوانين والأنظمة من قبل كافة الفاعلين المتدخلين في تنفيذ قوانين المالية.

الفقرة الثانية: ممارسة المفتشية العامة للمالية لاختصاصاتها الرقابية

تتم ممارسة رقابة المفتشية العامة للمالية بإجراء تحقيقات بخصوص مصالح الصندوق والمحاسبة والنقود والمواد وكذا المحاسبين العموميين وبصفة عامة مستخدمي الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية، فهم يتحققون من التسيير الذي يقوم به هؤلاء المحاسبون، ويتأكدون من صحة العمليات المدرجة في حسابات الأمرين بتسلم المداخل ودفع المصاريف العمومية وكذا في حسابات جميع المتصرفين⁵²⁵.

523 Mohamed HAKAT, le droit de contrôle supérieur des finances publiques au Maroc, Imprimerie Babel, Rabat, P : 251.

524 نجيب جيري، الرقابة المالية بالمغرب، بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص: 48.

525 الفصل الثاني من الظهير 1.59.269 المحدث بموجبه المفتشية العامة للمالية.



وفي الجانب المتعلق بالمساطر والأساليب المتبعة في ممارسة الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية، فالأمر هنا يختلف جذريا عن باقي الأجهزة الرقابية الأخرى، حيث يحدد وزير المالية برنامج أشغال التفتيش باقتراح من المفتش العام، غير أنه يجوز لهذا الأخير أن يأمر خارجا عن هذا البرنامج بإجراء كل تحقيق يراه مفيدا وعليه أن يخبر بذلك وزير المالية⁵²⁶. ولذلك فالمفتشية العامة للمالية لا تمارس مهام المراقبة بصفة دائمة وتلقائية على جميع الهيئات الخاضعة لتدخلها، وإنما يتم ذلك في إطار برنامج سنوي، ويشمل بعض المصالح الإدارية والمؤسسات العمومية التي يتم اختيارها بناء على معايير محاسبية ومالية، واستنادا كذلك إلى إفادات صادرة عن المصالح التي تقوم دائما بمهام مراقبة التدبير المالي والمحاسبي⁵²⁷.

وتتاط بمفتشي المالية "مأمورية" يوقع عليها الوزير ويحدد موضوع مهمتهم ويؤهلهم لإجراء التحقيقات، وفي هذا الإطار يحق لمفتشي المالية طلب جميع المستندات التي تساعد على القيام بمأموريتهم، ويرخص لهم بالقيام بجميع الأبحاث والتحريات التي يرونها ضرورية وطلب الإيضاحات من المصالح أو المستخدمين المعنيين بالأمر دون أن يتعرض هؤلاء بالسر المهني.

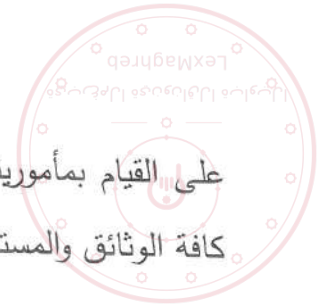
وتتميز المسطرة المتبعة في عمل المفتشية العامة للمالية بطابعها التواجهي الذي يضمن حقوق الدفاع⁵²⁸، فبعد الانتهاء من صياغة التقارير من قبل المفتشين المعنيين، وتضمنها كافة الإثباتات، توجه هذه التقارير إلى المعنيين بالتحقيق، ويجب على هؤلاء أن يقدموا توضيحاتهم كتابيا في أجل خمسة عشر يوما الموالية لتاريخ تسلم التقرير، ويمكن للمفتشين أن يُبدوا ملاحظاتهم عن هذه الأجوبة، وعند ذلك يُرفع التقرير إلى المفتش العام الذي يحيله بدوره على الوزير المكلف بالمالية، وكذا إلى الوزير التابعة إليه المصالح المُجرى عليها التحقيق⁵²⁹.

وينصب عمل المفتشية العامة للمالية أثناء قيامها بالتحقيقات على الاطلاع على كافة الوثائق والمستندات، وإجراء جميع البحوث والتحريات، وطلب الإيضاحات التي من شأنها أن تساعد

526 الفصل السابع من الظهير 1.59.269 المحدث بموجبه المفتشية العامة للمالية.

527 نجيب جيري، الرقابة المالية بالمغرب، بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص: 48.

528 رشيد المساوي، مرجع سابق، ص: 194.



على القيام بمأمورياتهم⁵³⁰، ويلزم القانون الأجهزة الخاضعة للرقابة بتمكين المفتشين المعنيين من كافة الوثائق والمستندات التي يطلبونها للقيام بعملهم دون الاحتجاج بمبرر السر المهني.

من زاوية الآثار المترتبة عن الأعمال الرقابية التي تمارسها المفتشية العامة للمالية، وفي حال ثبوت تجاوزات واختلالات في التدبير المالي للأجهزة الخاضعة للرقابة، يلاحظ أن الظهير المحدث للمفتشية العامة للمالية يميز في هذا الجانب بين المحاسبين العموميين والأمينين بالصرف فيما يتعلق بالجزاءات الواجب إيقاعها.

فبالنسبة للأعمال التفتيشية التي تمارس على المحاسبين العموميين فإنه عند تسجيل مخالفات خطيرة، يتم إشعار المفتش العام فوراً والسلطة المخول لها النفوذ التأديبي على المحاسب، ويجوز للوزير التابع له هذا الموظف أن يوقفه عن العمل بطلب من المفتش العام للمالية ولا يحول هذا التوقيف الذي لا ينبغي أن يتجاوز شهراً واحداً دون المتابعة العادية للمساطر التأديبية⁵³¹.

أما بالنسبة للأعمال التفتيشية التي تمارس على الأمينين بالصرف فإن الظهير المحدث للمفتشية العامة للمالية لا ينص على أية عقوبات يُصدرها هذا الجهاز من تلقاء نفسه على الأمينين بالصرف حتى في حال الوقوف على مخالفات أثناء العمليات الرقابية.

وعليه، فطبيعة الرقابة التي تمارسها المفتشية العامة للمالية لها خصوصيتها مقارنة مع باقي الأجهزة الرقابية الأخرى، غير أن فاعلية هذا النموذج الرقابي يطرح أسئلة عديدة في الجوانب المتعلقة بمستوى الفعالية والنجاعة في حماية المال العام، ومراقبة حسن إنفاقه وفق مبادئ الحكامة والترشيد.

529 عبد القادر تيعلاتي، مرجع سابق، ص: 482.

530 عبد النبي أضريرف، قانون ميزانية الدولة، مرجع سابق، ص: 127.

531 الفصل الخامس من الظهير رقم 1.59.269 المحدث بموجبه المفتشية العامة للمالية.



الفرع الثاني: رقابة المحاسبين العموميين للآمرين بالصرف

عمل المشرع المغربي على الفصل بين المحاسب العمومي والآمر بالصرف (الفقرة الأولى)، وجعل لكل واحد منهما مهام محددة في مساطر تنفيذ قوانين المالية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مبدأ الفصل بين المحاسب العمومي والآمر بالصرف

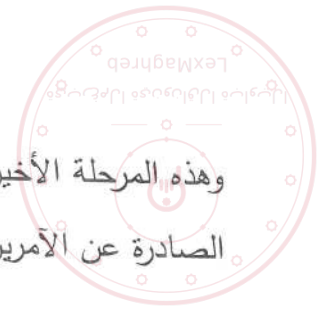
يندرج ضمن صنف الرقابة الإدارية على تنفيذ قوانين المالية الرقابة التي يقوم بها المحاسبون العموميون على الأمرين بالصرف، ورغم أن هذه الرقابة لا تحظى بأهمية كبيرة مقارنة بالرقابة التي تمارسها المفتشية العامة للمالية، إلا أن طابعها الروتيني يجعل منها وسيلة أساسية يسهر من خلالها المحاسب العمومي على مراقبة مدى احترام الأمر بالصرف للمقتضيات القانونية والتنظيمية المتعلقة بتنفيذ الميزانية، خاصة في الجانب المتعلق بالنفقة العمومية.

ومن المبادئ المعروفة في أنظمة المحاسبة العمومية، نجد مبدأ الفصل بين المحاسبين العموميين والأمرين بالصرف، حيث ينص الفصل الرابع من المرسوم المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية على أنه لا يجمع بين مهام الأمر بالصرف ومهام محاسب ماعدا إذا كانت هناك مقتضيات مخالفة لذلك⁵³²، فلكل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي اختصاصات محددة قانونا في المسلسل الذي يمر منه تنفيذ قانون مالية السنة.

وتتمثل أهم النتائج التي تترتب عن مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف ومهام المحاسب العمومي في جعل المهام الإدارية من اختصاص الأول والمهام المالية والمحاسبية من اختصاص الثاني أي المحاسب العمومي⁵³³، فتنفيذ الميزانية يمر بمرحلتين، مرحلة إدارية وهي التي يقوم بها الأمر بالصرف أو من ينوب عنهم، ومرحلة حسابية وهي التي يقوم بها المحاسبون العموميون،

532 مرسوم ملكي رقم 330-66 بتاريخ 10 محرم 1387 (21 أبريل 1967) بسن نظام عام للمحاسبة العمومية.

533 محمد سكي، مرجع سابق، ص: 364.



وهذه المرحلة الأخيرة تعتبر في حد ذاتها مراقبة يقوم بها المحاسب العمومي على الأوامر بالصرف الصادرة عن الأمرين بالصرف⁵³⁴.

ولذلك، يستأثر الأمر بالصرف بالمرحلة الأولى وهي مرحلة تقرير الإنفاق، وفيها يتم الالتزام بالنفقة وتصفيتها، ثم إصدار الأمر بصرفها، أما المرحلة الثانية فهي مرحلة موكولة إلى المحاسب العمومي ويتم فيها تأدية قيمة النفقة لمستحقيها بعد القيام بكافة المراقبات التي يقوم بها المحاسب العمومي طبقا للمقتضيات القانونية المؤطرة لهذه العملية.

ومن بين المبررات التي يتم الاستناد إليها لتبرير مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، هو أنه في حال تركيز عملية الإنفاق بكل مراحلها في يد جهاز إداري واحد، فإن ذلك قد يؤدي إلى سوء استعمال الأموال العمومية، في حين أن قاعدة الفصل تجعل التواطؤ بين أجهزة متعددة، أو موظفين متعددين قليل الاحتمال⁵³⁵.

وينص الفصل الحادي عشر من المرسوم الملكي المتعلق بسن نظام عام للمحاسبة العمومية على أنه يجب على المحاسبين المكلفين بالتسديد أن يقوموا قبل التأشير بالأداء بمراقبة صحة النفقات، وتشمل هذه المراقبة مراقبة صحة حسابات التصفية، ووجود التصديق أو التأشير المسبقة للالتزام عندما تكون التأشير أو التصديق المذكورين مطلوبين، والتأكد من الصفة الإبرائية للتسديد، ويجب عليهم أيضا أن يتحققوا من صفة الأمر بالصرف أو مفوضه وتوفر الاعتمادات، وكذلك الإدلاء بالوثائق المثبتة التي تتطلبها النصوص القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل.

وتساهم المراقبة التي يقوم بها المحاسب العمومي على العمليات المالية للأمر بالصرف في التقيد بالضوابط الإجرائية والمسطرية، وكذلك السهر على احترام تنفيذ الميزانية طبقا لما هو مرخص له من قبل البرلمان.

534 عبد النبي أضراف، المالية العامة أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها، مرجع سابق، ص: 138.

535 نجيب جيري، الرقابة المالية بالمغرب، بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص: 44.



ولذلك، نجد أن المحاسب العمومي أو من يمثله يعتبر عضوا ضمن اللجان المتعلقة بفتح الأظرفة بالنسبة للصفقات العمومية للدولة إلى جانب الأمر بالصرف أو ممثليه.

وحضور ممثل الخزينة العامة في لجان فتح الأظرفة يكتسي أهمية كبيرة، حيث يسهر على احترام الأمر بالصرف للمساطر المنصوص عليها في مرسوم الصفقات العمومية، كما يقدم التوجيهات والإرشادات لأعضاء لجنة فتح الأظرفة في كل المراحل التي تمر منها الصفقة العمومية، من جانب آخر، يعتبر حضور ممثل للخزينة في لجان فتح الأظرفة عاملا مهما لاحترام مبدأ المنافسة المنصوص عليه في المرسوم المنظم للصفقات العمومية.

الفقرة الثانية: أهمية رقابة المحاسبين العموميين على الأمرين بالصرف

إذا كان التوجه الذي تسلكه الرقابة على المالية العمومية في مختلف دول العالم ينزع إلى التخفيف من الرقابة القبلية بسبب الرغبة في تبسيط المساطر التي تمر منها النفقة العمومية، في مقابل تعزيز وسائل الرقابة البعدية القائمة على تقييم النتائج، فإن الرقابة التي يقوم بها المحاسبون العموميون على الأمرين بالصرف تبقى لها أهميتها، خاصة في الجانب المتعلق باحترام المساطر القانونية التي تمر منها النفقة العمومية.

فالواقع أثبت أنه من الصعب التخلي عن الرقابة القبلية، والتحول بشكل كلي إلى الرقابة البعدية، ومن الصعوبات التي يواجهها هذا التحول نجد ضعف الضمانات المتعلقة بالتزام المدبرين بمعايير جودة وفعالية التسيير المالي، خاصة وأنه رغم وجود المراقبة القبلية المشددة فإن ذلك لم يمنع من حدوث انزلاقات وانحرافات وسوء تسيير في المالية العمومية، وتبعاً لذلك قد يؤدي الاكتفاء بالرقابة البعدية إلى تنامي هذه الظواهر، حيث سيصعب معه تدارك الوضع لكون هذه الاختلالات لا يتم اكتشافها إلا بعد فوات الأوان، ولذلك فإن التخلي عن الرقابة القبلية والانتقال إلى مراقبة

النتائج يتطلب الإرساء التدريجي لآليات هذه المراقبة مع توفير الضمانات الأساسية لحماية المال العام⁵³⁶.

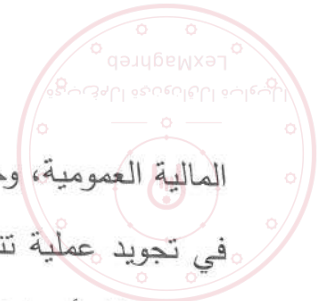
فنحن أمام رهانين كبيرين في مجال حكمة تدبير المالية العمومية لكن من الصعب التوفيق بينهما، الأول يهدف إلى تخفيف المساطر التي تمر منها عملية تنفيذ قوانين المالية وجعلها أكثر سلاسة، وإعطاء حرية أكبر للمدبرين العموميين من خلال التخفيف من الرقابة القبلية، وتعزيز الرقابة البعدية، والرهان الثاني يهدف إلى تعزيز آليات حماية المال العام من كل الاختلاسات، وترشيد آليات استعماله، والقطع مع سلوك التبذير.

فإذا كان الأمر بالصرف غالبا ما يركزون على الإسراع في عملية تنفيذ المشاريع والبرامج التي يسهرون عليها، خاصة إذا كان الأمر بالصرف انتماء سياسي، حيث يعمدون في بعض الأحيان إلى إخراج هذه المشاريع إلى حيز الوجود، حتى وإن استلزم الأمر مخالفة بعض المساطر القانونية الواجب احترامها، فإن المحاسب العمومي غالبا ما يكون متحررا من هذه الضغوطات، ويعمل على فرض احترام المشروعية على الأمر بالصرف، وهذه الوضعية كثيرا ما نتجت عنها خلافات وصراعات بين الطرفين، تصل في بعض الأحيان إلى أعلى هرم السلطة التنفيذية لأجل التحكيم فيها.

إلا أنه يلاحظ أن قوة سلطة الأمر بالصرف تبدو واضحة في علاقته بتدبير الخلافات التي قد تحدث بينه وبين المحاسب العمومي، ففي حال رفض هذا الأخير القيام بالتأشير على نفقة معينة، يمكن للأمر بالصرف أن يلتجئ إلى أعمال مسطرة التسخير، وهي مسطرة ينتج عنها إلزام المحاسب العمومي بالتأشير، والتزام الأمر بالصرف بتحمل المسؤولية عن موضوع مسطرة التسخير.

وفيما يتعلق بتأثير رقابة المحاسبين العموميين على الأمرين بالصرف فلها أهمية كبيرة، تتعدى السهر على حماية المساطر والقوانين والأنظمة، إلى إضفاء الشفافية والوضوح في تدبير

536 فريزة أشهب، مرجع سابق، ص: 259-260.



المالية العمومية، وحماية مبدأ المنافسة في الولوج إلى الطلبات العمومية، وهذا من شأنه أن يساهم في تجويد عملية تنفيذ المشاريع العمومية، وأن يقلل من تفشي الزبونية في تفويت صفقات الدولة دون إعطاء أي اعتبار لجودة الانجاز.

المطلب الثاني: محدودية الرقابة الإدارية على تنفيذ قوانين المالية وسبل تجاوزها

أصبحت الرقابة الإدارية على تنفيذ قوانين المالية بوسائلها التقليدية قاصرة على مواكبة التحديات التي يطرحها مجال الرقابة المالية (الفرع الأول)، لهذا أضحت من الضروري تأهيل هذا النمط الرقابي وإخضاع آليات اشتغاله للتحديث حتى يكون مواكبا للفلسفة الجديدة التي أصبحت تؤطر تدبير المالية العمومية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مظاهر محدودية الرقابة الإدارية

في هذا الفرع سنعمل على توضيح مظاهر محدودية رقابة المفتشية العامة للمالية (الفقرة الأولى)، ثم سنعمل بعد ذلك على عرض بعض مظاهر القصور الذي تواجه رقابة المحاسبين العموميين على الأمرين بالصرف (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: محدودية العمل الرقابي للمفتشية العامة للمالية

رغم التطور الحاصل في أساليب عمل المفتشية العامة للمالية وتبوءها لمكانة مهمة ضمن أجهزة الرقابة على تدبير المالية العمومية⁵³⁷، فإنها هي الأخرى تعرف عدة عراقيل تحد من تفعيل أدوارها الرقابية بالشكل المطلوب، ومن هذه العراقيل نجد قلة الموارد البشرية المتوفرة، حيث يبلغ إجمالي العاملين بالمفتشية العامة للمالية 88 موظفا وموظفة، من بينهم 66 مفتشا للمالية⁵³⁸، وهو

⁵³⁷ Mohammed MESMOUDI, Op.cit, P : 201.

⁵³⁸ الرقم مأخوذ من موقع وزارة المالية على الرابط:

<https://www.finances.gov.ma/ArMa/pages/igf.aspx?m=%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B2%D8%A7%D8%B1%D8%A9&m2=%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AF%D9%8A%D8%B1%D9%8A%D8%A7%D8%AA>

تاريخ الزيارة: 15 أكتوبر 2017.



عدد قليل جدا إذا ما قورن بحجم المهام التي تتكلف المفتشية العامة للمالية للقيام بها، والعدد الكبير من الأجهزة العمومية التي يُفترض أن تشملها الرقابة، هذا الخصائص على مستوى الموارد البشرية أدى إلى ضعف تغطية رقابة المفتشية العامة للمالية للأجهزة العمومية.

فأمام حجم الأوراش التي أطلقتها الدولة خلال السنوات الأخيرة في مختلف المجالات، كان من الأولى توفير الموارد البشرية اللازمة للمفتشية العامة للمالية حتى تتمكن من مواكبة هذه الحركية وتقوم بمهامها الرقابية في أحسن الأحوال. وقد اتضح جليا من خلال تعثر بعض المشاريع العمومية أنه من بين الأسباب التي أدت إلى حدوث اختلالات في تنفيذ هذه المشاريع وجود قصور في التتبع والمراقبة من قبل الأجهزة الرقابية، ومن الأمثلة الحية على ذلك ما عرفه برنامج تأهيل مدينة الحسيمة " منارة المتوسط" من تأخر في الانجاز والتنفيذ لم يتم تشخيص أسبابه من قبل المفتشية العامة للمالية ومفتشية الإدارة الترابية والمجلس الأعلى للحسابات إلا بعد أن أصدر الملك الأمر بالقيام بالأبحاث والتحريات من أجل الوقوف على أسباب تأخر إنجاز المشاريع المعنية⁵³⁹.

علاوة على ما تقدم، فالمفتشية العامة للمالية لا تتوفر على سلطة زجرية قوية تثمن عملها الرقابي، ولذلك تبقى حسب الأستاذ "إدريس خديري" مؤسسة للتأمل تنجز مجموعة من التقارير وتقدمها لمن يهمه الأمر لكي يتخذ القرار الذي يراه مناسبا، وهذه التقارير ترفع إلى جهات سياسية فيتحول الأمر من موضوع تقني إلى مسألة سياسية، ورغم أهمية التقارير التي تنجزها المفتشية العامة للمالية فإنها تبقى مجرد مواقف وآراء ذات صبغة استشارية أكثر مما هي قرارات تُصوب الاختلالات، وتؤدب المخالفين⁵⁴⁰.

كما أن الطابع المركزي للمفتشية العامة للمالية أصبح محل تساؤل في ظل توجه الدولة إلى تعزيز مسلسل اللامركزية من خلال إطلاق ورش الجهوية المتقدمة، فمن مداخل الإصلاح المهمة

539 حيث أصدر الملك محمد السادس تعليماته لكل من وزير الداخلية ووزير المالية بفتح التحقيقات وتحديد المسؤوليات وتضمينها في تقرير يرفع إليه، وكان ذلك خلال المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 26 يونيو 2017 بعد موجة الاحتجاجات التي عرفتها منطقة الريف عموما، وإقليم الحسيمة خصوصا.

540 إدريس خديري، حماية المال العام وإصلاح منظومة الرقابة، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 13، دجنبر 2001، ص:

التي يتوجب الانكباب عليها هو إحداث مفتشيات للمالية على المستوى الجهوي على غرار المجالس الجهوية للحسابات، وهو إجراء أضحي ضروريا لإعطاء دفعة جديدة لعمل المفتشية العامة للمالية⁵⁴¹، كما ستمكن هذه الخطوة من تسهيل عمليات الرقابة، خاصة وأن طبيعة العمل الرقابي للمفتشية العامة للمالية يفرض التواجد بعين المكان.

ولذلك، فعلى الرغم مما راكمته المفتشية العامة للمالية من تجربة مهمة في مجال مراقبة المالية العمومية، وهي تجربة ساهمت في خلق نموذج مؤسساتي إداري يسهر على حسن تدبير المال العام من قبل المتدخلين في هذه العملية من أمرين بالصرف، ومحاسبين عموميين، غير أن هذه التجربة تبقى محل نقد كبير في السنوات الأخيرة، خاصة في الجوانب المرتبطة بنجاعة وفعالية عملها الرقابي، وذلك في ظل التطور الحاصل على مستوى تقنيات وأساليب تدبير المالية العمومية، وكذلك التركيز الذي أصبح ينصب أكثر على الجوانب المتعلقة بتقييم النتائج وتحقيق الأهداف، بدل تركيز العمل الرقابي على احترام المساطر القانونية والتنظيمية.

ويلخص الأستاذ "مصطفى الكثيري" عوامل ضعف المفتشية العامة للمالية في ضعف الاعتماد على التقنيات في مجال التحريات والتدقيقات التي تطال التسيير الإداري والمالي مقابل التشبث بالطرق الكلاسيكية المتجاوزة في مجال المراقبة، حيث يتم التركيز في جوهر هذه المراقبة بالأساس على كشف وإظهار الثغرات والهفوات والعيوب والنواقص الشكلية والإجرائية أكثر من الانحرافات والمخالفات الماسة بالشأن العام والمال العام، وكذلك ضعف المفتشية العامة للمالية في الجانب المتعلق بمواكبة مختلف المرافق الإدارية والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية من خلال تزويدهم بالاستشارات والمساعدات بهدف تقوية أنظمتها المحاسبية والتسييرية والرقابية، بالإضافة إلى ضعف التوجه نحو اعتماد منظومة لتقييم السياسات العمومية، يكون هدفها قياس أثرها وانعكاساتها الاقتصادية والاجتماعية من جهة، ومن جهة أخرى تفعيل مبدأ المحاسبة والمساءلة على المؤسسات المتدخلة في إنجاز المشاريع في حال تسجيل أي اختلال، وهذا الدور

⁵⁴¹ Mohammed SBIHI, op.cit, p : 137.



يمكن أن يجعل من المفتشية العامة للمالية جهازا مهما في مجال حكمة تدبير الموارد العمومية المرصودة وعقلنة استخدامها⁵⁴².

عموما، تبقى الرقابة الإدارية على تنفيذ قوانين المالية ذات مردودية ضعيفة في شكلها الحالي، ولا تساهم بشكل كبير في الرفع من جودة التنفيذ، فبالإضافة إلى عوامل المحدودية التي سبق الإشارة إليها، تعاني الرقابة الإدارية أيضا من غياب التكامل والتنسيق في العمل الرقابي مع مختلف الأجهزة الرقابية الأخرى، الشيء الذي يؤدي في كثير من الأحيان إلى تكرار نفس العمل من قبل أكثر من جهاز رقابي.

الفقرة الثانية: محدودية رقابة المحاسبين العموميين على الآمرين بالصرف

على الرغم من الحاجة إلى الإبقاء على الرقابة الإدارية، فإن مردودية العمل الرقابي الذي تقوم به المفتشية العامة للمالية، وكذا رقابة المحاسبين العموميين على الآمرين بالصرف يبقى دون المأمول، وذلك بسبب عدة عوامل، منها ما هو ذاتي مرتبط بالأجهزة الرقابية المعنية، ومنها ما هو موضوعي مرتبط بالبنية القانونية والثقافة التدبيرية السائدة داخل مختلف الأجهزة الإدارية الخاضعة للرقابة.

بالنسبة لرقابة المحاسبين العموميين على الآمرين بالصرف، فهي تركز على احترام المشروعية في التدبير المالي الذي يقوم به الأمر بالصرف، ورغم ذلك فإن العديد من العراقيل تواجه المحاسب العمومي أثناء قيامه بمهامه الرقابية.

فالأمر بالصرف ينظر غالبا إلى المحاسب العمومي على أنه معرقل لعمله، ولذلك ترسخت ثقافة لدى المصالح الأمرة بالصرف مفادها أن مهمة المحاسب العمومي تكمن أساسا في البحث عن الأسباب التي يعطل بها رفضه للتأشير، وأن عمله الرقابي لا يهدف إلى التأكد من احترام المساطر القانونية الواجب اتباعها في العمليات المالية للأمر بالصرف.

⁵⁴² مصطفى الكثيري، تأملات في سبيل تفعيل المفتشية العامة للمالية، جريدة الاتحاد الاشتراكي، عدد 6025، بتاريخ 8 فبراير 2000، مرجع مذكور عند: نجيب جيري، إشكالية منظومة الرقابة المالية بالمغرب بين التقنين والتفعيل، مرجع سابق، ص: 116.



ويتعزز هذا السلوك إذا أخذنا بعين الاعتبار المكانة السياسية للأميرين بالصرف كالوزراء ورؤساء المجالس المنتخبة، هذا الاعتبار يطرح عدة إشكالات تنصب في مجملها في رفض الأميرين بالصرف لمبدأ المساءلة إلا من طرف ناخبهم أو الجهة التي عينتهم، مما يجعل مسؤوليتهم مسؤولية نظرية أكثر منها فعلية⁵⁴³.

من جانب آخر، فإمكانية تجاوز الأمر بالصرف لرفض التأشير من طرف المحاسب من خلال استعمال حق التسخير، ترجح سلطة الأمر بالصرف في تأويل النصوص القانونية والتنظيمية المنظمة للمالية العمومية، وهو ما يعطي انطبعا لدى المحاسب العمومي بأن تأويله يبقى ثانويا وغير ملزم، وأن اللجوء إلى مسطرة التسخير من قبل الأمر بالصرف ما هو إلا تملص من المساطر وللإجراءات الواجب إتباعها.

الفرع الثاني: مداخل تأهيل المناهج المعتمدة في الرقابة الإدارية

أصبح واقع تدبير السياسات العمومية يحتم تأهيل منظومة الرقابة الإدارية على المالية العمومية (الفقرة الأولى)، ولن يتأتى هذا الهدف إلا من خلال تبني المناهج والأساليب الرقابية الحديثة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: ضرورة تأهيل منظومة الرقابة الإدارية

لم تعد منظومة الرقابة الإدارية على المالية العمومية في الدول المتقدمة مطبوعة بالجمود من حيث المناهج والتقنيات المعتمدة في مهامها الرقابية، حيث انفتحت بشكل كبير على القطاع الخاص لاستلهاام تجاربه وإدماجها في القطاع العام، غير أن تأخرا كبيرا يطبع النموذج المغربي في هذا الجانب، حيث لا يزال عمل أجهزة الرقابة الإدارية على المالية العمومية بعيدا عن ترسيخ المفاهيم الحديثة التي تؤطر التقنيات والمناهج المعتمدة في هذه العملية.

543 محمد سكي، مرجع سابق، ص ص: 264-265.



فمن خلال تعرضنا لطبيعة العمل الرقابي الذي تمارسه كل من المفتشية العامة للمالية، وكذلك رقابة المحاسبين العموميين على الأمرين بالصرف، وما تعرفه هذه الرقابة من ضعف في المردودية بفعل مجموعة من العوامل، وهو ما يجعل هذا النمط الرقابي بمناهجة المتجاوزة غير قادر على مواكبة الإصلاحات العميقة التي عرفها مجال تدبير المالية العمومية في السنوات الأخيرة.

فالرقابة الإدارية لا تزال مطبوعة بأفقها الضيق، وتركز مجهوداتها على احترام المساطر والقوانين والأنظمة، في حين أن تركيزها على تقييم نتائج صرف الأموال العمومية لم يأخذ بعد المكانة التي يجب أن يتبوأها.

وقد أصبح تدبير المالية العمومية، وما يرتبط بها من أهداف تنموية يفرض توافر أجهزة رقابية تتوفر على الإمكانيات الكافية لتتبع عملية تنفيذ النفقات العمومية، ومواكبة المدبرين العموميين في السياسات والبرامج المعهودة إليهم.

وعليه، فالمقاربة الجديدة في تدبير الميزانية التي تقوم على منطق النتائج بدل الوسائل، تقتضي تقوية آليات الرقابة البعدية التي تكفل التحقق من بلوغ الأهداف المسطرة،⁵⁴⁴ وهذه الخطوة تحتم بالضرورة الانتقال من المناهج الرقابية التقليدية إلى تبني الأساليب الحديثة، والتي تهدف إلى تقييم النتائج المحققة من قبل الأجهزة التي تخضع للرقابة.

ومن المداخل المهمة لتأهيل عمل المراقبة الإدارية نجد النهوض بعمل المفتشيات العامة للوزارات، وإيلائها الاهتمام الكافي حتى تتمكن من القيام بعملها بالشكل الذي ينبغي، فبالعودة إلى المرسوم المنظم لعمل هذه المفتشيات نجد أنه يُنَاط بها القيام بمهام تفتيش ومراقبة وتدقيق وتقييم تدبير المصالح المركزية واللامركزية للوزارة، كما تنَاط بها مهمة التنسيق والتواصل والتتبع مع مؤسسة الوسيط والتعاون مع كل من المجلس الأعلى للحسابات والمفتشية العامة للمالية والهيئة المركزية للوقاية من الرشوة وفق المقتضيات القانونية الجاري بها العمل. ويُقسم عمل هذه

⁵⁴⁴ Mohammed SBIHI, op.cit, P : 136.



المفتشيات إلى قسمين: الأول ينكب على القيام بعمليات التفتيش والمراقبة على سلامة تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية وعلى حسن تدبير الأموال العمومية، وإجراء المراقبات والتدقيقات الداخلية المتعلقة بإبرام وتنفيذ الصفقات العمومية، وتتبع التوصيات المثبتة في تقارير المحاكم المالية، أما الثاني فيرتبط بمجال التدقيق والتقييم من خلال سهر المفتشيات العامة للوزارات على القيام بعمليات التدقيق وتقديم الاقتراحات لتحسين المردودية والفعالية، وتقييم نتائج أنشطة المصالح المركزية واللامركزية للوزارة مقارنة مع الأهداف والتكاليف الناتجة عنها⁵⁴⁵.

والملاحظ أن الأدوار الموكولة إلى المفتشيات العامة للوزارات تلمس بشكل مباشر عملية التدبير للوزارات في جميع جوانبه، ولذلك فإن قيام هذه المفتشيات بعملها بتنسيق مع المفتشية العامة للمالية، والمجلس الأعلى للحسابات من شأنه أن يرفع من جودة العمل الرقابي برمته، ويساهم في توحيد الرؤى بشأن الاستراتيجية المتبعة في ممارسة الرقابة على تنفيذ قوانين المالية وتنزيل السياسات العمومية.

الفقرة الثانية: إدماج المناهج الحديثة في ممارسة الرقابة

من المداخل المهمة التي من شأنها أن تساهم في تحديث الرقابة الإدارية وتحسن من جودتها وفعاليتها في الرقابة على تنفيذ قوانين المالية، نجد إعطاء الأهمية الكافية لأساليب وتقنيات التدقيق، واعتمادها من قبل أجهزة الرقابة الإدارية، خاصة وأن هذه التقنية تعتبر من الأعمدة الأساسية التي يقوم عليها التدبير العمومي الجديد،⁵⁴⁶ ولذلك فالحاجة أصبحت ماسة إلى مراجعة سياسة الاعتماد الكلي على النموذج الفرنسي واستلهم التجربة الأنجلوسكسونية في الرقابة، فهذه الأخيرة تعتمد بشكل أساسي على التقييم والتدقيق، بمعنى أن المراقب يتحول إلى طبيب للمؤسسة،

⁵⁴⁵ مرسوم 2.11.112 صادر في 20 رجب 1432 (23 يونيو 2011) في شأن المفتشيات العامة للوزارات، جريدة رسمية عدد

5960 صادرة بتاريخ 12 شعبان 1432 (14 يوليو 2011).

⁵⁴⁶ Alain-Gerard COHEN, op.cit, P : 5.



فهو يقوم بالتشخيص ويقدم العلاج، فهذا النظام لا يعطي أهمية كبيرة للأشخاص وإنما يتّعرض للمشاكل، ولا يهتم إسقاط الرؤوس وإنما معالجة المشاكل المطروحة⁵⁴⁷.

فالتدقيق هو تحري نقدي يسمح بفحص المعلومات المقدمة من قبل المؤسسة المراقبة، وتقييم الأعمال والنظم المطبقة فيها بغرض تحديد إن كانت السياسات والمساطر قد اتبعت، وإن كانت أهداف المنظمة قد تم تحقيقها بشكل فعال واقتصادي، وتستهدف عمليات التدقيق الوقوف على الاختلالات التي تعاني منها المنظمة في شتى المجالات من أجل السيطرة عليها، والتنبيه بتطورها⁵⁴⁸. فالفلسفة التي يقوم عليها التدقيق تتجاوز التقنيات التي رسخها المفهوم التقليدي للمراقبة، فعوض البحث عن هفوات المدبرين العموميين بغرض إيقاع الجزاءات عليهم، تنكب أعمال التدقيق على إيجاد الحلول للمشاكل التي تعترض المنظمة العمومية، وتوفير مناخ أفضل لتحقيق الأهداف والغايات المحددة لهذه المنظمة.

ومن خلال الأسس التي يقوم عليها التدقيق والمتمثلة أساسا في البحث عن كيفية تطوير أساليب وآليات اشتغال المنظمة العمومية⁵⁴⁹، يمكن القول أن هذه التقنيات تتلاءم إلى حد كبير مع المبادئ الجديدة التي يقوم عليها تدبير المالية العمومية، خاصة ما يتعلق بإدماج مناهج تقييم الفعالية والنجاعة والحكمة في مختلف مراحل تنفيذ قوانين المالية⁵⁵⁰.

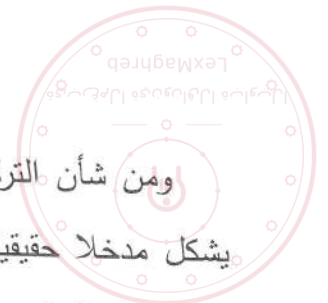
وأبانت تقنيات التدقيق عن فعالية ونجاح كبيرين في القطاع الخاص، قبل أن يتم الأخذ بها في القطاع العمومي من أجل تجاوز الرقابة التقليدية التي تعثر بها المحدودية والجمود، ومن الدول الرائدة في تبني تقنيات التدقيق نجد الولايات المتحدة الأمريكية، وبريطانيا والدول الاسكندنافية.

547 إدريس خدي، مرجع سابق، العدد 13، دجنبر 2001، ص: 91.

548 محمد سكي، مرجع سابق، ص: 375.

549 Mohamed HAKAKAT, Finances Publiques et fragilité : de la réforme de l'Etat par le budget et l'évaluation des politiques publiques, op.cit, P : 70.

550 Rohlislam CHIMI, Audit de performance et reforme de la loi organique des finances au Maroc : pistes de réflexion, Revue Marocaine d'Audit et de développement, N 28, 2009, P : 235.



ومن شأن التركيز على إدماج أساليب وتقنيات التدقيق في عمل أجهزة الرقابة الإدارية أن يشكل مدخلا حقيقيا لإصلاح هذا النمط الرقابي، خاصة بالنسبة للمفتشية العامة للمالية، حيث سيؤولها لمواكبة مستجدات التدبير العمومي، والانتقال من مراقبة المستندات والسجلات التي يتم التركيز فيها على المطابقة بين الموارد والنفقات واحترام المساطر القانونية، إلى مقارنة جديدة يركز فيها جوهر الرقابة على مراقبة الانجاز الفعلي، وذلك بغية التأكد مما إذا كان ما صُرف من أموال عمومية قد ذهب فعلا إلى مكانه الصحيح، وكذا التأكد من تحقيق الأهداف التي تم تحديدها مسبقا⁵⁵¹، خاصة وأن الجهات المكلفة بإنجاز عمليات التدقيق ملزمة في نهاية مهامها بتقديم تقرير مفصل ومحايد وموضوعي، يتضمن على الخصوص النتائج والخلاصات المستخرجة من عملية التدقيق، كما يتضمن في شق آخر الاقتراحات والتوصيات الموجهة إلى أصحاب القرار، والخطوات العملية التي يجب إتباعها من قبل المدير لتجاوز مواطن الضعف والخلل داخل المنظمة المعنية بعملية التدقيق⁵⁵².

ورغم أن عمل المفتشية العامة للمالية يفتح في بعض جوانبه على بعض المهام المرتبطة بالتدقيق وتقييم السياسات العمومية، خاصة وأن هذا الجهاز يكلف من قبل المؤسسات المالية الدولية من أجل التدقيق في البرامج والمشاريع التي تقوم بتمويلها، وكذا القيام بدراسات حول التدبير العمومي بطلب من الحكومة، فإن الظرفية العامة التي يعرفها مجال الرقابة المالية بصفة عامة يفرض التعجيل بالانتقال من الوظائف التقليدية القائمة على التفتيش للتأكد من صحة ومشروعية العمليات المالية نحو تركيز الاهتمام أكثر على وظائف التدقيق وتقييم السياسات العمومية⁵⁵³.

علاوة على تقنيات التدقيق، نجد أيضا مفهوما آخر أخذ مكانته ضمن تقنيات الرقابة المعتمدة في القطاع العام، ويتعلق الأمر بالفحص المدمج، والذي ظهر في كندا أواخر سبعينيات القرن

551 نجيب جيري، إشكالية منظومة الرقابة المالية بالمغرب بين التقنين والتفعيل، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج، 105-106، يوليو-أكتوبر 2012، ص: 115.

552 عبد الحق عقلة، دراسات في علم التدبير، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، 2006-2007، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، ص: 123.

553 رشيد المساوي، مرجع سابق، ص: 195.



الماضي بهدف تجاوز الأبعاد الكلاسيكية للرقابة المالية، ويقوم الفحص المدمج على مبدئين رئيسيين: الأول يقضي بأن تتم إدارة الشؤون العمومية بشكل يتيح التدبير الجيد للأموال العمومية، أما الثاني فيشترط توفر شروط الكفاءة والنزاهة في الأشخاص الذين يديرون الشؤون العمومية، ويرتكز الفحص المدمج على ثلاثة عناصر أساسية وهي: النجاعة *Efficiences*، الفعالية *Efficacité* والاقتصاد *Economie*⁵⁵⁴.

وأمام التطور الحاصل على مستوى التجارب المقارنة في منظومة الرقابة على المالية العمومية، أصبح من اللازم على الدولة أن تستلهم محاسن هذه التجارب، وذلك من أجل الرفع من مردودية مختلف الأجهزة الرقابية على المالية العمومية، فحرص السلطات العمومية على تعزيز مبادئ الحكامة في تنفيذ قوانين المالية لا يمكن فصله عن تأهيل أدوار الرقابة التي تقوم بها الأجهزة الإدارية، فكثيرة هي المشاريع التي لم ترقى طريقها إلى الوجود، أو تم الشروع في إنجازها دون إتمامها بسبب وجود مشاكل مالية أو تدبيرية، أو وجود خلل في التخطيط المسبق لهذه المشاريع⁵⁵⁵.

ولذلك، أضحي من الضروري إعطاء الاعتبار اللازم للرقابة الإدارية، وتمكينها من الكفاءات الضرورية، وإعادة النظر في مناهج عملها وتدخلها حتى تكون قادرة على مواكبة الأوراش التي تم إطلاقها في مختلف المجالات، وتساهم، إلى جانب الأجهزة الرقابية الأخرى، في عملية تقييم الوضع والأثر الذي أحدثته هذه المشاريع على حياة المواطنين والمواطنات.

المبحث الثاني: رقابة المجلس الأعلى للحسابات على تنفيذ قوانين مالية السنة

من أجل الاستجابة لمتطلبات الحكامة المالية، ومواكبة التطورات التي عرفت مختلف دول العالم على مستوى أجهزة الرقابة العليا على المالية العمومية، أنشأ المغرب سنة 1979 المجلس الأعلى للحسابات كجهاز مستقل يتوفر على صلاحية ممارسة الرقابة على المالية العمومية.

554 محمد سكي، مرجع سابق، ص: 390.

555 على سبيل المثال، هناك العديد من المشاريع التي لم تخرج إلى حيز الوجود بسبب عدم تعبئة العقار اللازم، وذلك على الرغم من توفر الاعتمادات المالية اللازمة.



وأصبح يحتل المجلس الأعلى للحسابات مكانة متميزة بين مختلف الأجهزة الرقابية الأخرى، خاصة بعد تراكم سنوات من التجربة، وتوسيع اختصاصات وصلاحيات هذه المؤسسة، حيث أصبحت التقارير التي ينجزها مرجعا مهما لتقييم جودة التدبير العمومي.

للتفصيل في دور المجلس الأعلى للحسابات في مجال مراقبة المالية العمومية، ومراقبة جودة التدبير العمومي وتقييم السياسات العمومية، سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، سنخصص الأول للتطرق للمجلس الأعلى للحسابات من زاوية النشأة والاختصاصات، في حين سنخصص المطلب الثاني للدور الذي تلعبه رقابة المجلس الأعلى للحسابات في تحسين التدبير العمومي.

المطلب الأول: الرقابة العليا على المالية العمومية: نحو ترسيخ نموذج مغربي

عرف المجلس الأعلى للحسابات تطورات متوالية منذ تأسيسه في نهاية سبعينيات القرن الماضي (الفرع الأول)، حتى أضحت في الوقت الراهن مؤسسة محورية في مجال الرقابة المالية، وتقييم جودة التدبير العمومي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مسار تطور المجلس الأعلى للحسابات

تقوم الأجهزة العليا المكلفة بالرقابة على المالية العامة على مجموعة من المبادئ المرجعية التي أقرتها منظمة "الانتوساي" **INTOSA** " (الفقرة الأولى)، وعلى ضوءها تم إنشاء المجلس الأعلى للحسابات في المغرب (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المرجعية المؤطرة للرقابة العليا على المالية العمومية

يُنظر إلى الأجهزة المكلفة بالرقابة العليا على المالية العمومية على أنها صمام الأمان الذي من خلاله يمكن للدولة القيام بمراقبة عميقة ومتعددة الأبعاد حول استعمال الأموال العمومية وحمايتها من الاختلاسات المحتملة، وكذلك لتتبع طريقة استعمالها من قبل المدبرين العموميين، ومدى تحقق الغايات والأهداف التي صرقت من أجلها.



فتوسع أنشطة الدولة وتعهدها، يفرض إنشاء جهاز يتولى مهمة الرقابة العليا على المالية العمومية، ويسهر على حسن استعمالها وتبديرها، ويرصد الاختلالات التدبيرية، ويعمل على تصحيحها والحد منها، وتبعاً لذلك، تُعرف المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة على المالية العامة والمحاسبة "الانتوساي INTOSAI"، الأجهزة العليا للرقابة على المالية العامة بأنها "كل هيئة عامة تابعة لدولة أو لمنظمة تتجاوز نطاق الولاية الوطنية، بغض النظر عن تسميتها أو تركيبها أو تنظيمها، والتي تمارس نشاط الرقابة المالية العليا في الدولة أو المنظمة المعنية بتنفيذ للقوانين والأنظمة السائدة، والتي تمارس هذا الاختصاص بصورة مستقلة، سواء باختصاص قضائي أو بدونه⁵⁵⁶."

فبالنظر إلى كونه أسمى جسم رقابي على المالية العمومية في الدولة، وبحكم موقعه خارج حلبة التسيير الداخلي للقطاع العام وخارج إطار المظلة الحكومية، فإن الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة هو الأكثر تأهيلاً، من الناحية المبدئية، في التعاطي بصورة حيادية ومتأنية مع المشاكل والاختلالات التي قد تصيب دواليب الدولة والإدارة، وبالتالي الإسهام، متى توفرت شروط ومتطلبات العمل، بكيفية فعالة في صناعة القرار بطريقة سليمة، ورصد مكامن الضعف ومواطن الخلل، والتصدي لها بالعلاج والتقويم، من خلال اقتراح حلول لسد الثغرات، وتطوير القدرات، وكذلك من خلال الاجتهاد في بلورة أساليب جديدة ومبتكرة في تدبير الشأن العام⁵⁵⁷.

ويشكل إعلان ليما حول مبادئ الرقابة على المالية العمومية لسنة 1977 المنبثق عن المؤتمر السابع لمنظمة الانتوساي مرجعاً أساسياً بالنسبة لدول العالم فيما يتعلق باستتباط المبادئ الأساسية التي يجب أن تقوم عليها مؤسسات الرقابة العليا على الأموال العمومية، ويشير هذا الإعلان إلى أن الاستعمال المعقلن والناجع للأموال العمومية من أجل بلوغ الأهداف المحددة، يقتضي بالضرورة توفر كل دولة على مؤسسة عليا للرقابة على المال العام، يضمن القانون

556 محمد حركات، ثالث الاستبداد والفساد والإرهاب، مرجع سابق، ص: 360.

557 محمد براو، الوجيز في شرح قانون المحاكم المالية: مساهمة في التأصيل الفقهي للرقابة القضائية على المال العام، مطبعة طوب بريس، الطبعة الأولى، 2004، ص: 18.

استقلاليتها، فلا يمكن للأجهزة العليا للرقابة أن تضطلع بمهامها بصورة موضوعية وفعالة إلا إذا كانت مستقلة عن الوحدة الخاضعة للرقابة، وفي مأمن من التأثير الخارجي.

وتهدف الرقابة حسب إعلان ليما إلى الكشف في الوقت المناسب عن كل مخالفة للمعايير المعمول بها، وعن كل مساس بمبادئ مشروعية الإدارة المالية وكفاءتها وفعاليتها، واتخاذ الإجراءات التصحيحية الضرورية، وتحديد المسؤوليات عن كل التجاوزات، وكذا اتخاذ كل الإجراءات الكفيلة بمنع اقتراف أعمال من هذا القبيل مستقبلا، ولضمان الشفافية يلزم إعلان ليما بأن يقوم الجهاز الأعلى للرقابة بتقديم نتائج عملياته الرقابية سنويا وبصورة مستقلة للبرلمان أو لأي هيئة عمومية مسؤولة، ونشر تلك النتائج كي يطلع عليها العموم⁵⁵⁸.

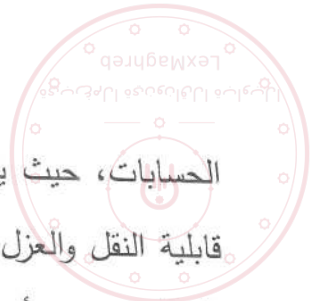
وعليه، فالأجهزة العليا للرقابة على الأموال العمومية يجب أن تستجيب لمجموعة من المعايير التي تضمن لها القيام بمهامها الرقابية بشكل أكثر فعالية، وحتى لا تكون مجرد أجهزة صورية تابعة للحكومة، ولا يعكس عملها أية آثار على شفافية وحسن تدبير الأموال العمومية.

على مستوى الممارسة، برزت عدة نماذج من الأجهزة العليا للرقابة على الأموال العمومية، غير أنه غالبا ما تصنف هذه الأجهزة في ثلاث نماذج أساسية، وهي النموذج الأنجلوسكسوني، والنموذج اللاتيني، والنموذج الألماني⁵⁵⁹، ويتميز كل نموذج عن الآخر في طريقة ممارسته لاختصاصاته، فكل دولة تختار نموذجها حسب طبيعة نظامها السياسي، والعلاقة القائمة بين مؤسساتها الدستورية.

فبالنسبة للنموذج الأنجلوسكسوني فيعتمد نظام التدقيق أو المراجعة، حيث تتناط مهمة الرقابة العليا على الأموال العمومية بجهاز يرأسه موظف سام، تعهد إليه مهمة فحص الحسابات العمومية، ويوجه تقاريره عن الأعمال التي يقوم بها للبرلمان، كما هو الحال بالنسبة لمكتب المحاسبة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية. أما النموذج اللاتيني فيعتمد أسلوب محكمة

558 إعلان ليما بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية لسنة 1977 المنبثق عن المؤتمر السابع لمنظمة الانتوساي.

559 أحمد حاسون، المجلس الأعلى للحسابات والبرلمان: أية علاقة على ضوء الوثيقة الدستورية والتجارب المقارنة، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 37، 2014، ص: 92.



الحسابات، حيث يتمتع الجهاز وأعضاؤه بحصانة القضاء، وامتيازات القضاة، ولاسيما مبدأ عدم قابلية النقل والعزل، في حين يتميز النموذج الألماني بكونه يتبنى الشكل القضائي على المستوى التنظيمي، غير أن قراراته وتوصياته لا تكتسي أي طابع قضائي⁵⁶⁰.

الفقرة الثانية: إحداه المجلس الأعلى للحسابات

استقر المغرب في اختياره على النموذج اللاتيني بسبب ارتباطه الوثيق بالتجربة المؤسساتية الفرنسية التي تبنت بدورها هذا النموذج، ويصنف المجلس الأعلى للحسابات في المغرب، على غرار المجلس الأعلى للحسابات في فرنسا، ضمن الأجهزة الرقابية على المالية العامة ذات الطابع القضائي، ويبرر هذا الاختيار بالحرص على حماية هذا الجهاز من التأثيرات السياسية التي من شأنها أن تؤثر على استقلاليته في مواجهة البرلمان، فالرقابة العليا تنطوي على التحقق من مدى مطابقة النشاط المالي للحكومة لمضمون الترخيص البرلماني، وتبعا لذلك فإن هذا الاختيار يهدف إلى تفادي المس باستقلالية الجهاز الرقابي نظرا للترابط بين الحكومة، وهي المسؤولة عن تنفيذ القوانين المالية والأغلبية البرلمانية المساندة لها، وتبعا لذلك، يختلف هذا النموذج عن التجربة الأنجلوسكسونية التي توكل مهمة الرقابة العليا على المالية العامة للمؤسسة البرلمانية باعتبارها صاحبة الترخيص الأصلي، حيث تتم الرقابة وفق هذه النموذج من طرف أجهزة تنبثق عن البرلمان وتوجه إليه تقاريرها حول ما تسجله من خروقات وملاحظات أثناء قيامها بمهامها⁵⁶¹.

وتم إنشاء المجلس الأعلى للحسابات أول مرة سنة 1979، وهي لحظة حاسمة في مسار تطور منظومة الرقابة على الأموال العمومية في المغرب، كونها تقطع مع فترة تم فيها تغييب إرساء نموذج مؤسساتي حقيقي يمارس مهام الرقابة العليا على المالية العمومية، فرغم وجود اللجنة الوطنية للحسابات والتي كانت تابعة لوزارة المالية، فإنها لم تكن تتوفر على الاستقلال العضوي

560 محمد براو، الوجيز في شرح قانون المحاكم المالية: مساهمة في التأصيل الفقهي للرقابة القضائية على المال العام، مرجع سابق، ص: 22.

561 هجر عليك، آليات ترشيد النفقات العمومية: المحاكم المالية نموذج، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد الملك السعدي، طنجة، الموسم الجامعي 2007-2008، ص: 52-53.

والإداري والمالي والبشري، كما أن عملها لم يكن يقدم القيمة المضافة المرجوة من الأجهزة العليا للرقابة على المالية العامة⁵⁶².

واتسمت الفترة التي أحدث فيها المجلس الأعلى للحسابات بتفشي العديد من الانحرافات على مستوى التسيير المالي في العديد من الأجهزة العمومية، وذلك في ظرف وجدت فيه الدولة صعوبات كبرى في توفير الأموال اللازمة لممارسة وظائفها المتعددة، وبالتالي ظهور إكراهات على مستوى التنمية في مختلف مستوياتها، وتبعاً لذلك فإن هذه الانحرافات التي عرفها تدبير الأموال العمومية ساهمت بشكل كبير في تعميق الأزمة المالية للدولة وتفويت فرص التنمية⁵⁶³.

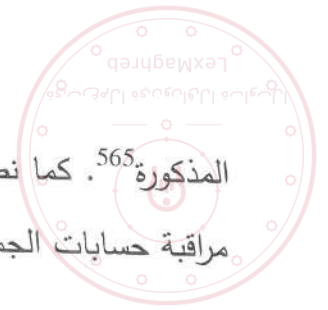
وكان إحداث المجلس الأعلى للحسابات أول مرة بقانون رقم 12.79⁵⁶⁴، حيث أسندت للمجلس مهام التأكد من قانونية عمليات مداخل ومصاريف الأجهزة الخاضعة لرقابته والمعاقبة، عند الاقتضاء، عن كل تقصير في احترام القواعد المنظمة لتلك العمليات، كما كان يراقب تقييم تدبير الأجهزة الخاضعة لرقابته، ويرفع إلى الملك بياناً عن مجموع أنشطته، غير أن المجلس لم يقدم إضافات كبيرة في الفترات الأولى لإنشائه بحكم عدم توفره على الإمكانيات اللازمة.

وفي تسعينيات القرن الماضي عمل المغرب على دسترة مجموعة من المؤسسات بهدف إحقاق الحكامة في مجال التدبير العمومي، وكان المجلس الأعلى للحسابات أحد أهم هذه المؤسسات، حيث خُصص الباب العاشر من دستور 1996 للمجلس الأعلى للحسابات كجهاز يتولى مهام الرقابة العليا على تنفيذ القوانين المالية، وأوكل المشرع الدستوري للمجلس مهام التحقق من سلامة العمليات المتعلقة بمداخل ومصاريف الأجهزة الخاضعة لرقابته بمقتضى القانون، وبقيم كيفية قيامها بتدبير شؤونها، ويعاقب عند الاقتضاء على كل إخلال بالقواعد السارية على العمليات

562 محمد براو، الرجز في شرح قانون المحاكم المالية: مساهمة في التأصيل الفقهي للرقابة القضائية على المال العام، مرجع سابق، ص: 18.

563 هجر عليك، مرجع سابق، ص: 52.

564 ظهير شريف رقم 1.79.175 بتاريخ 22 شوال 1399 (14 شتنبر 1979) بتنفيذ القانون رقم 12.79 المتعلق بالمجلس الأعلى للحسابات، الجريدة الرسمية عدد 3490 بتاريخ 20 شتنبر 1979.



المذكورة⁵⁶⁵. كما نص دستور 1996 على إحداث المجالس الجهوية للحسابات، وأوكل إليها مهام مراقبة حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها⁵⁶⁶.

وكانت دسترة المجلس الأعلى للحسابات، والمجالس الجهوية للحسابات خطوة مهمة في سبيل تعزيز المكانة المؤسسية لهذا الجهاز الحيوي، وإعطاء نفس جديدة للمشروعية التي يستند إليها، خاصة وأن هذه الفترة عرفت صعودا قويا لمطالب تعزيز آليات الحكامة في التدبير المالي العمومي، والارتقاء به ليستجيب بشكل ناجع لمتطلبات التنمية الشاملة.

وأعقت دسترة المجلس الأعلى للحسابات، والمجالس الجهوية للحسابات إصدار القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية بتاريخ 13 يونيو 2002، وقد عمل الكتاب الأول من هذه المدونة على تحديد اختصاصات، وتنظيم وطريقة تسيير المجلس الأعلى للحسابات، أما الكتاب الثاني فخصص لتحديد اختصاصات وتنظيم وطريقة تسيير المجالس الجهوية للحسابات، في حين خصص الكتاب الثالث لتحديد النظام الأساسي الخاص بقضاة المحاكم المالية.

ورغم أن القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية قد أدخلت عليه بعض التعديلات بعد إقرار دستور 2011⁵⁶⁷، إلا أن مطلب تعديل هذه المدونة بشكل عميق لا يزال مطلباً ملحا من أجل الرقي بعمل المحاكم المالية، وبدورها الحيوي في الرقابة على المالية العمومية، والمساهمة في الرفع من مستوى التدبير العمومي.

الفرع الثاني: أنواع الرقابة المتاحة للمجلس الأعلى للحسابات

تحدد المادة الثالثة من مدونة المحاكم المالية اختصاصات المجلس الأعلى للحسابات في التدقيق والبت في حسابات الأجهزة العمومية التي يقدمها المحاسبون العموميون مع مراعاة الاختصاصات المخولة بمقتضى هذا القانون للمجالس الجهوية؛ والتأديب المتعلق بالميزانية

565 الفصل 96 من الدستور المغربي لسنة 1996.

566 الفصل 98 من الدستور المغربي لسنة 1996.

567 القانون رقم 55.16 الصادر بتنفيذه الظهير 1.16.153 الصادر في 21 من ذي القعدة 1437 (25 أغسطس 2016)، الجريدة الرسمية عدد 6501 بتاريخ 17 ذو الحجة 1437 (19 سبتمبر 2016).



والشؤون المالية؛ والبت في طلبات الاستئناف المرفوعة ضد القرارات والأحكام الصادرة عن غرف المجلس وعن المجالس الجهوية للحسابات؛ ومراقبة تسيير الأجهزة العمومية وتقييم البرامج والمشاريع العمومية؛ ومراقبة استعمال الأموال العمومية؛ وتتبع تنفيذ التوصيات التي تسفر عنها المهمات الرقابية؛ وتدقيق حسابات الأحزاب السياسية؛ وفحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية؛ ومراقبة وتتبع التصاريح الإجبارية بالامتلاكات طبقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل مع مراعاة الاختصاصات المخولة بمقتضى هذا القانون للمجالس الجهوية.

بناءً عليه، نجد أن المجلس الأعلى للحسابات يتوفر على مجموعة من الاختصاصات التي تمكنه من فرض رقابته على استعمال الأموال العمومية، وكذلك من أجل مراقبة طرق التسيير التي يتم نهجها من قبل الأجهزة العمومية. وللتفصيل في اختصاصات المجلس الأعلى للحسابات سنتطرق في الفقرة الأولى للاختصاص القضائي، في حين سنتطرق في الفقرة الثانية لرقابة التسيير.

الفقرة الأولى: الاختصاص القضائي للمجلس الأعلى للحسابات

يتمحور الاختصاص القضائي للمجلس الأعلى للحسابات حول التدقيق والبت في حسابات الأجهزة العمومية المدلى بها من قبل المحاسبين العموميين أو المحاسبين بحكم الواقع، واختصاص التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية.

فبخصوص الإدلاء بالحسابات من قبل المحاسبين العموميين والمحاسبين بحكم الواقع فهو اختصاص يكتسي أهمية قصوى في مجال الرقابة المالية، حيث جعلت مدونة المحاكم المالية من الإدلاء بحسابات التسيير إلى المجلس الأعلى للحسابات اختصاصاً ملزماً، وكذلك شرطاً أساسياً لتمكين المجلس من ممارسة أعماله الرقابية، خاصة ما يتعلق بالتحقيق وتدقيق الوثائق المثبتة للعمليات المالية المنجزة كمرحلة أولى وأساسية لممارسة أي عمل رقابي، سواء تعلق الأمر بمجال التدقيق والبت في الحسابات أو في إطار مراقبة التسيير واستخدام الأموال العمومية.



وبممارسة المجلس الأعلى للحسابات اختصاصاته القضائية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية أمام كل من مرافق الدولة؛ والمؤسسات العمومية؛ والشركات أو المقاولات التي تملك فيها الدولة أو المؤسسات العمومية على أفراد أو بصفة مشتركة بشكل مباشر أو غير مباشر، أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار؛ والشركات أو المقاولات التي تملك فيها الدولة أو المؤسسات العمومية بصفة مشتركة مع الجماعات المحلية أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار،⁵⁶⁸ وتستثنى المادة 52 من مدونة المحاكم المالية كل من أعضاء الحكومة وأعضاء مجلس النواب ومجلس المستشارين من الخضوع للاختصاص القضائي للمجلس الأعلى للحسابات في ميدان التأديب المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية عندما يمارسون مهامهم بهذه الصفة.

ويخضع للعقوبات التي يصدرها المجلس الأعلى للحسابات في إطار اختصاصاته في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية كل أمر بالصرف أو أمر مساعد بالصرف أو مسؤول، وكذا كل موظف أو عون يعمل تحت سلطتهم أو لحسابهم، وكل مراقب أو محاسب عمومي، وكذا كل موظف أو عون يعمل تحت إمرته أو يعمل لحسابه، وكل مراقب مالي وكذا كل موظف أو عون يعمل تحت إمرته أو يعمل لحسابه⁵⁶⁹.

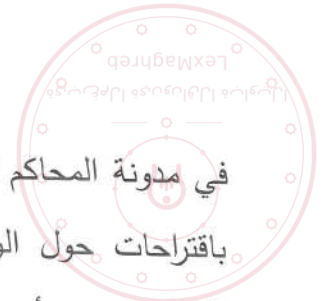
الفقرة الثانية: مراقبة التسيير

تتكب مراقبة التسيير على استعمال الأموال العمومية من قبل المرافق والمؤسسات والشركات والمقاولات العمومية، وتقييم طريقة تدبيرها للأموال العمومية التي تتصرف فيها، ومستوى تحقق الأهداف المحددة بشكل مسبق لعملية الإنفاق.

فالهدف من القيام برقابة التسيير هو حماية الأموال العمومية من كل تبذير أو ضياع أو إهمال، فالمجلس الأعلى للحسابات يسعى من خلال ممارسته لهذه الرقابة كما هو منصوص عليه

⁵⁶⁸ المادة 51 من مدونة المحاكم المالية رقم 62.99.

⁵⁶⁹ المواد 54، 55 و 56 من مدونة المحاكم المالية رقم 62.99.



في مدونة المحاكم المالية إلى تقييم التسيير العمومي من حيث الكيف، والإدلاء، عند الاقتضاء، باقتراحات حول الوسائل الكفيلة بتحسين طرقه والزيادة في فعاليته ومردوديته، وتشمل مراقبة المجلس جميع أوجه التسيير، ويُقيم المجلس لهذا الغرض مدى تحقيق الأهداف المحددة والنتائج المحققة وكذلك تكاليف وشروط اقتناء واستخدام الوسائل المستعملة. وتشمل مراقبة المجلس كذلك مشروعية وصدق العمليات المنجزة وكذا حقيقة الخدمات المقدمة والتوريدات المسلمة والأشغال المنجزة⁵⁷⁰.

وقد حددت المادة 76 من مدونة المحاكم المالية الجهات التي يمارس عليها المجلس الأعلى للحسابات رقابة التسيير في:

1. مرافق الدولة؛
2. المؤسسات العمومية؛
3. المقاولات المخولة الامتياز في مرفق عام أو المعهود إليها بتسييره، باستثناء تلك التي تخضع لرقابة المجالس الجهوية؛
4. الشركات والمقاولات التي تملك فيها الدولة أو مؤسسات عمومية على انفراد أو بصفة مشتركة بشكل مباشر أو غير مباشر أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار؛
5. الشركات والمقاولات التي تملك فيها الدولة أو مؤسسات عمومية بصفة مشتركة مع الجماعات المحلية أغلبية الأسهم في رأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار؛
6. أجهزة الضمان الاجتماعي كيفما كان شكلها، التي تتلقي من أحد الأجهزة المنصوص عليها في الفقرات أعلاه مساعدات مالية في شكل مساهمات من أرباب العمل أو في شكل إعانات.

570 المادة 75 من مدونة المحاكم المالية.



ويندرج اختصاص رقابة التسيير ضمن الاختصاصات غير القضائية للمجلس الأعلى للحسابات، وخصوصية هذه الرقابة تكمن في كون القرارات والآراء والاقتراحات الصادرة في إطارها لا تكتسي صبغة إلزامية وليست لها آثار جزائية، ذلك أن رقابة التسيير لا تسعى إلى معاقبة المسؤولين عن الأخطاء أو التجاوزات التي يرتكبونها بل يتم الاكتفاء فقط بتوجيههم إلى مدى واقعية الخطط وطرق تنفيذها. ومن ثم فإن الأجهزة العليا للرقابة على الأموال العمومية لا يتعدى دورها في تقويم أداء التسيير من حيث الكيف، والإدلاء عند الاقتضاء باقتراحات حول الوسائل الكفيلة بتحسين طرقه وأساليبه والزيادة من فعاليته ومردوديته، والكشف عن النقص والضعف الذي يعترى المنظمات والأجهزة العمومية في مجال التسيير⁵⁷¹، فالهدف الجوهرى من هذه الرقابة يكمن بالأساس في مراقبة الأداء ومتابعته لتفادي الأخطاء والسيطرة على الهفوات المحتملة في الوقت المناسب وقبل فوات الأوان⁵⁷².

فالقاضي المالي يتولى مهمة الرقابة المالية البعدية على كيفية التصرف في الأموال العمومية، وكذا تقييم فعالية التدبير المالي العمومي، أي مراقبة جملة من القرارات التي تخص التدبير العمومي، والسياسات والبرامج العمومية، وهي لا محالة تعبر عن اختيارات سياسية، وهو ما يجعل القاضي المالي في مواجهة مباشرة مع النخب السياسية المسؤولة عن تدبير الشأن العام، سواء على المستوى الوطني أو الترابي⁵⁷³.

وتلعب مراقبة التسيير التي يمارسها المجلس الأعلى للحسابات دورا غاية في الأهمية في الجانب المتعلق بفعالية النفقة العمومية، ذلك أن انكبابه على رقابة مدى تحقق الأهداف المحددة مسبقا من النفقة العمومية يحتم على المدبرين العموميين البحث عن أقصى مستويات النجاح أثناء تنزيلهم للسياسات والبرامج العمومية التي يشرفون عليها، مع مراعاة تكلفتها المالية. وقد أصبح

571 أميدوش مدني، المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات: التشكيل والاختصاصات، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكادال، الرباط، الموسم الجامعي: 2001-2002، ص: 308.

572 عاذلة الوردي، رقابة المجلس الأعلى للحسابات على المال العام بالمغرب، منشورات مجلة الحقوق المغربية، سلسلة دراسات قضائية، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الأولى، 2012، ص: 166.

573 أحمد حاسون، مرجع سابق، ص: 95.



المجلس الأعلى للحسابات يركز في السنوات الأخيرة على هذا الجانب في عملياته الرقابية التي تندرج في اختصاصاته المتعلقة بالتسيير، فحتى في حال نجاح بعض المشاريع في تحقيق أهدافها المحددة، فإنه كثيرا ما انتقد بعض الوزارات حول التكلفة المالية الباهظة لهذه المشاريع.

وتساهم الرقابة التي يمارسها المجلس الأعلى للحسابات بشكل كبير في تكريس الحكامة في التدبير العمومي، وذلك من خلال السهر على حماية الأموال العمومية من الاختلاسات المحتملة، أو من سوء استعمالها، وإذا كانت هذه المهمة غاية في التشعب والتعقيد بالنظر إلى حجم الأدوار التي أصبحت تقوم بها الدولة في مختلف المجالات، بالإضافة إلى تعقد تقنيات تدبير الأموال العمومية، فإن ذلك لم يمنع هذه المؤسسة من مراكمة تجربة في غاية الأهمية خلال السنوات الأخيرة، وهو ما سنتطرق له في المطلب الثاني من هذا المبحث.

المطلب الثاني: رقابة المجلس الأعلى للحسابات ودورها في تحسين التدبير العمومي

يعمل المجلس الأعلى للحسابات على إصدار تقارير سنوية وأخرى موضوعاتية عن كافة الأنشطة والمهام التي يقوم بها، وأصبحت هذه التقارير تحظى بأهمية كبيرة من قبل المدبرين العموميين والرأي العام لما تقدمه من معطيات حول تدبير المالية العمومية وانعكاس ذلك على تنفيذ السياسات العمومية (الفرع الأول)، كما أضحت هذه التقارير تساهم بشكل مهم في تجويد التدبير العمومي من خلال التوجيهات والتوصيات التي تتضمنها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أهمية تقارير المجلس الأعلى للحسابات في رصد اختلالات التدبير العمومي

تعتبر تجربة المجلس الأعلى للحسابات في إصدار التقارير حول المهام الرقابية التي يقوم بها إضافة كبيرة في درب تجويد التدبير العمومي (الفقرة الأولى)، وما يعزز هذا المنحى هو الجودة التي تطبع الملاحظات التي يقدمها المجلس من أجل تجاوز مختلف الاختلالات التي تعاني منها الأجهزة الخاضعة لرقابته (الفقرة الثانية).



الفقرة الأولى: مواكبة التدبير العمومي عبر إصدار التقارير

تجد التقارير السنوية التي تصدر عن المجلس الأعلى للحسابات مرجعيتها في المادة 99 من مدونة المحاكم المالية، حيث يوكل للجنة البرامج والتقارير بتحضير الملاحظات التي ستُدرج في التقرير السنوي، ويوجه الرئيس الأول للمجلس هذه الملاحظات إلى السلطات الحكومية ومسؤولي المؤسسات والأجهزة العمومية المعنية، الذين يتعين عليهم توجيه أجوبتهم إلى المجلس داخل أجل ثلاثين يوما مشفوعة عند الاقتضاء، بكل التبريرات المفيدة، حيث يتم ضم هذه الأجوبة إلى التقرير المذكور، ويتم التداول داخل غرفة المشورة في الشكل النهائي للتقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات.

وطبقا للمادة 100 من مدونة المحاكم المالية، يقدم المجلس في تقريره السنوي بيانا عن جميع أنشطته ويحرر ملخصا للملاحظات التي أبدأها، ويقدم اقتراحاته المتعلقة بتحسين تدبير المالية العامة وتسيير المرافق والأجهزة التي شملتها المراقبة، كما يقدم تعاليق السلطات الحكومية ومسؤولي المؤسسات والأجهزة العمومية المعنية ويعطي ملخصا عن تقرير المجلس حول تنفيذ قانون المالية للسنة.

وتشكل تقارير المجلس الأعلى للحسابات تجربة مهمة في درب تقييم آثار تنفيذ القوانين المالية، فرغم ضعف الإمكانيات المادية والبشرية التي لا يزال يعاني منها المجلس الأعلى للحسابات، والمجالس الجهوية للحسابات، إلا أنه يمكن في الوقت الراهن الحديث عن بداية تشكل تراكم إيجابي على مستوى التقارير التي يصدرها المجلس الأعلى للحسابات.

ويؤكد المجلس الأعلى للحسابات في جميع التقارير الصادرة عنه على أن تدخلاته تهدف إلى المساهمة في تحسين التدبير العمومي من خلال المهمات الرقابية التي ينجزها، وضمان ممارسة مراقبة مندمجة ومتوازنة على جميع المتدخلين في مختلف أعمال التدبير العمومي، من خلال التأكد من أن الأموال العمومية قد استعملت في احترام تام للمساطر والقواعد القانونية الجاري بها العمل، وكذا تقييم النتائج المحققة من طرف الأجهزة الخاضعة للمراقبة بمعايير الفعالية والاقتصاد

والكفائية في إطار احترام الممارسات الجيدة على المستوى التقني والمالي والبيئي، وذلك مقارنة بالأهداف المحددة سلفاً.

وأصبح جلياً من خلال استقراء مختلف التقارير الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات، وجود منهجية محكمة في طريقة تشخيصه لتسيير مختلف المرافق والمؤسسات العمومية، كما برز تحسن كبير على مستوى جودة التوصيات التي يقدمها المجلس من أجل تجاوز الاختلالات والنقائص التي تعترى العملية التدبيرية للأجهزة العمومية التي خضعت لمراقبة المجلس الأعلى للحسابات.

الفقرة الثانية: جودة ملاحظات المجلس الأعلى للحسابات

يلاحظ من خلال الاطلاع على التقارير السنوية الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات أن هذا الأخير يعتمد في الكثير من الأحيان إلى إقامة مقارنات لتوضيح بعض الاختلالات التي تعرفها بعض القطاعات، كما هو الشأن حينما تطرق المجلس في تقريره لسنة 2013 لكلفة اقتناء التجهيزات الطبية من قبل وزارة الصحة، حيث نبه المجلس إلى الفوارق في كلفة اقتناء تجهيزات من نفس الصنف لفائدة مجموعة من المركبات الاستشفائية في نفس الفترة الزمنية بأثمان متفاوتة بشكل كبير⁵⁷⁴.

من جانب آخر، يقوم المجلس الأعلى للحسابات بفحص عملية تدبير المؤسسات والمرافق التي تعاني من مشاكل مالية كبيرة، وتحظى باهتمام كبير من قبل الفاعلين الرسميين والرأي العام، حيث يعمل المجلس على رصد الاختلالات التي تعاني منها هذه المؤسسات والمرافق العمومية، وتقديم الحلول التي من شأنها المساهمة في تجاوز هذه الوضعية.

وفي هذا الإطار، قام المجلس الأعلى للحسابات في تقريره السنوي برسم سنة 2009 بفحص تدبير بنك القرض العقاري والسياحي، حيث توصل المجلس إلى تكبد هذه المؤسسة لخسائر كبيرة

574 الملاحظات البارزة المسجلة من قبل المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2013، ص:11، متاح على الموقع الرسمي للمجلس الأعلى للحسابات: www.courdescomptes.ma



منذ سنة 1998 بسبب اختلالات عدة مرتبطة أساسا بتدبير مخاطر القروض وغياب الحكامة، كما قام المجلس الأعلى للحسابات بالتعرض في تقريره السنوي برسم سنة 2010 للوضع المالي لشركة الخطوط الجوية الملكية وتدبيرها الإداري، وخلص المجلس في عمله الرقابي هذا إلى وجود مجموعة من الاختلالات المرتبطة أساسا بتدبير الأسطول، وتفشي الريع المتمثل بالاستفادة مجانا من الخدمات المقدمة، وهو ما أدى إلى دخول الشركة في أزمة مالية خانقة أدت في نهاية المطاف إلى منح إعانات من قبل الدولة لتجاوز هذه الوضعية.

ومن العمليات الرقابية المهمة التي قام بها المجلس الأعلى للحسابات حول تدبير المؤسسات والمرافق التي تعاني من مشاكل مالية، نجد فحصه وتشخيصه لوضعية أنظمة التقاعد بالمغرب، حيث دفعت هشاشة التوازنات المالية وضعف الفعالية التي يتسم بها نظام التقاعد بالمغرب المجلس الأعلى للحسابات لإنجاز مهمة لتقييم أنظمة التقاعد، وهي العملية التي شخص من خلالها وضعية هذه الأنظمة وخلص في تقريره السنوي برسم سنة 2012 إلى ضرورة التعجيل بالقيام بمسلسل من الإصلاحات العميقة لنظام التقاعد يمتد على المستوى القصير والمتوسط والطويل.

من زاوية أخرى، يلاحظ من خلال استقراء مختلف التقارير الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات أن هذا الأخير يعتمد في مراقبته لتسيير المرافق والمؤسسات العمومية إلى فحص مستوى التخطيط الاستراتيجي الذي يتأسس عليه عمل هذه المؤسسات والمرافق، ومدى تلاؤم الوسائل التي يتم تعبئتها مع الأهداف والغايات التي يُراد تحقيقها، وهو بذلك يراقب حسن استعمال الأموال العمومية وفق إستراتيجية محكمة من قبل مختلف المتدخلين بالشكل الذي يمكن من توضيح تدخلاتها ومنهجية عملها، ومن ثم سهولة إخضاع هذه التدخلات للمراقبة والتقييم.

وفي هذا الإطار، نجد المجلس الأعلى للحسابات قد نبه في مجموعة من التقارير التي صدرت عنه إلى ضعف مستوى التخطيط الذي يؤثر عمل العديد من الأجهزة العمومية من قبيل:

• **الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي:** في التقرير السنوي الصادر عن المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2010، أشار إلى أنه على الرغم من توفر الصندوق الوطني



للضمان الاجتماعي على خطة عمل تمتد على مدى ثلاث سنوات، إلا أنها لا ترقى إلى مستوى استراتيجية شاملة.

• **سياسة الدولة المتعلقة بالدين:** أكد المجلس الأعلى للحسابات في تقريره السنوي الصادر برسم سنة 2012 على أهمية إقرار إستراتيجية رسمية لتدبير الدين.

• **المراكز الجهوية للاستثمار:** نبه المجلس الأعلى للحسابات في تقريره السنوي برسم سنة 2015 إلى غياب إستراتيجية واضحة لتدبير المراكز الجهوية للاستثمار، حيث أشار المجلس إلى عدم وجود إستراتيجية مشتركة لهذه المراكز، واعتماد خطط عمل خاصة لكل مركز بشكل مختلف عن المراكز الأخرى.

• **صندوق التجهيز الجماعي:** أشار المجلس الأعلى للحسابات في تقريره السنوي برسم سنة 2015 إلى غياب التنسيق في إعداد برامج ومخططات العمل المتعلقة بصندوق التجهيز الجماعي، وعدم الأخذ بعين الاعتبار معايير الاندماج والتكامل بين البرامج والمشاريع والمخططات.

بالإضافة إلى التقارير السنوية التي يصدرها المجلس الأعلى للحسابات، شرع المجلس في إنجاز تقارير خاصة حول تدبير بعض القطاعات، حيث يعمل على تقييم تدبيرها وإبداء الملاحظات والتوصيات بشأن الاختلالات التي تعرفها، ومن التقارير الخاصة التي أنجزها المجلس الأعلى للحسابات في هذا الصدد نجد تقرير حول التدبير المفوض للمرافق العمومية المحلية، وتقرير حول تقييم إستراتيجية المغرب الرقمي سنة 2014، وكذلك تقرير حول الجبايات المحلية سنة 2015.

ومن التقارير التي أصدرها المجلس الأعلى للحسابات، والتي كان لها وقع كبير على أكثر من مستوى، نجد التقرير المتعلق بفحص برنامج التنمية المجالية لإقليم الحسيمة "منارة المتوسط" بعد



إحالة الحكومة لتقرير المفتشية العامة للإدارة الترابية والمفتشية العامة للمالية عليه طبقا للمادة 109 من مدونة المحاكم المالية⁵⁷⁵.

ووقف هذه التقرير عند العديد من الاختلالات التي عرفتھا عملية تنفيذ المشاريع المبرمجة، وتتعلق هذه الاختلالات أساسا بعدم احترام الآجال وببطء الانجاز، وضعف فعالية الآلية المكلفة بتتبع وتنسيق أدوار كافة المتدخلين في المشاريع المعنية، بالإضافة إلى اختلالات متعلقة بتعبئة المساهمات المالية من قبل الأطراف المعنية بمشاريع هذا البرنامج⁵⁷⁶. وقد أعقب هذا التقرير صدور بلاغ للديوان الملكي يعلن فيه اتخاذ مجموعة من التدابير والعقوبات في حق الوزراء والمسؤولين الذي ثبت في حقهم تقصير في القيام بالمهام المنوطة بهم.

وبعد تراكم تجربة مهمة في إصدار التقارير السنوية والخاصة من قبل المجلس الأعلى للحسابات، أصبح من اللازم إعطاء مزيد من القوة لهذه التقارير، ومنح هذه التجربة كافة الدعم من قبل كافة المعنيين، من فاعلين مؤسساتيين، وخبراء، وكل الأطياف العلمية والفقهية حتى ترقى هذه التقارير إلى ما هو معمول به بعض التجارب المقارنة، خاصة وأن الهدف الجوهرى من إصدارها يكمن بالأساس في توفير أداة إعلامية وتواصلية نقدية قوية وفعالة وشفافة، وتوفر المعلومة الدقيقة والواضحة للبرلمان والإدارة والرأي العام ووسائل الإعلام حول حالة تدبير المالية العمومية، الشيء الذي من شأنه تعزيز قيم الحكامة والشفافية والمساءلة والمحاسبة⁵⁷⁷.

ورغم ما تكتسيه تقارير المجلس الأعلى للحسابات من أهمية في مجال مراقبة الأموال العمومية، وكيفية استخدام الموارد العمومية، فقد وُجهت مجموعة من الانتقادات لهذه التقارير،

575 تنص المادة 109 من مدونة المحاكم المالية على أنه: "يُبلغ الوزير المعني إلى المجلس أو إلى المجلس الجهوي المختص حسب الحالة، التقارير المنجزة من طرف هيئات التفتيش والمراقبة التي تشير إلى عمليات قد تشكل تسييرا بحكم الواقع أو إلى مخالفات تدخل في مجال التأديب المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية أو تتضمن ملاحظات حول تسيير الأجهزة الخاضعة لرقابة المحاكم المالية، ويجب أن تكون هذه التقارير مصحوبة بنسخ من الوثائق المثبتة المتعلقة بمواضيع هذه التقارير".

576 المذكرة المرفوعة إلى الملك بخصوص التقرير المتعلق ببرنامج التنمية المجالية لإقليم الحسيمة "منارة المتوسط" بتاريخ 24 أكتوبر 2017، متاحة على الموقع الرسمي للمجلس الأعلى للحسابات: www.courdescomptes.ma

577 محمد حركات، نحو إستراتيجية جديدة لمراقبة المال العام بالمغرب: الملاحظات المنهجية العشر حول التقرير السنوي 2011 للمجلس الأعلى للحسابات، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 36، سنة 2013، ص: 8.



خاصية فيما يتعلق بالصياغة اللغوية التي تطبعها العمومية أثناء تحرير الملخصات والتوصيات التي ترد في التقارير، واعتماد الانتقائية في اختيار الملخصات المنشورة، وفي هذا الإطار، فإذا كان نشر التقرير في الجريدة الرسمية يشكل، في أحد مظاهره، نوعاً من "العقاب المعنوي" الذي يطال المتورطين في مختلف الاختلالات والخروقات، فإن هذه الوسيلة لم يتم إعمالها بشكل عادل⁵⁷⁸.

كما أن الهدف المتمثل في تحسين جودة التدبير العمومي لا يقتضي فقط التركيز على الممارسات السلبية والهفوات التي تعترى هذا التدبير، وإنما يجب أيضاً عرض التجارب التدبيرية الناجحة وإخراجها إلى دائرة الضوء قصد الاقتداء بها، وتكون نموذجاً لباقي المدبرين العموميين.

وإذا كانت تجربة المجلس الأعلى للحسابات في إصدار التقارير قد بدأت تلامس مرحلة النضج، خاصة وأنها أصبحت توفر معلومات مهمة حول تدبير المرافق والمؤسسات العمومية، فإن السؤال الذي يظل يطرح بقوة هو حجم الآثار التي تخلفها هذه التقارير على تحسين التدبير العمومي وحماية استعمال المال العام، وهو ما يمكن معرفته من خلال رصد مآل التوصيات التي يصدرها المجلس الأعلى للحسابات في مختلف تقاريره.

الفرع الثاني: آثار تقارير المجلس الأعلى للحسابات على تجويد التدبير العمومي

يعمل المجلس الأعلى للحسابات على تتبع تنفيذ التوصيات الصادرة عنه من قبل الأجهزة التي خضعت لرقابته (الفقرة الأولى)، كما يُطلع مختلف المؤسسات الدستورية المتدخلة في إعداد وتنفيذ السياسات العمومية على خلاصات عملياته الرقابية، والتوصيات التي قدمها لتجويد التدبير العمومي (الفقرة الثانية).

578 أحمد حاسون، مرجع سابق، ص: 125.



الخاصة بالرقابة أو من خلال موافاة المجلس بالإجراءات التي تم اتخاذها من طرف الأجهزة المعنية بتنفيذ التوصيات.

وبالنظر لأهمية هذا التتبع، ولما له من أثر على تحسين تدبير الأجهزة العمومية، فقد قرر المجلس الأعلى للحسابات منذ تقريره السنوي برسم سنة 2014 تخصيص تقرير منفرد وحصري بشأن تتبع توصيات المجلس الأعلى للحسابات بعدما كان يخصص لها فصلا منفردا في إطار التقارير السنوية السابقة، ومن شأن هذه الخطوة أن تعطي لمهمة تتبع توصيات المجلس الأعلى للحسابات مساحة أكبر للتتبع، ويكون لها وقع أكبر مقارنة مع ما كان معمولا به في السابق.

ويقوم المجلس الأعلى للحسابات ببرمجة مهام للتقصي حول الإجراءات التي تم اتخاذها من لدن بعض الأجهزة التي تمت مراقبتها، خصوصا تلك التي لم تقدم المستندات المثبتة لمدى تطبيقها للتوصيات، وتكمن الغاية من هذا التقصي في تمكين المجلس من التأكد من وثوقية المعلومات التي توصل بها.

ويقدم المجلس الأعلى للحسابات في الشق المتعلق بتتبع التوصيات الصادرة إحصائيات في جداول تبين عدد التوصيات التي تمخضت عن عملياته الرقابية الموجهة لكل جهاز على حدة، وعدد التوصيات التي تم إنجازها، وعدد التوصيات التي توجد في طور الانجاز، ثم عدد التوصيات التي لم يتم اتخاذ أي إجراء بشأنها من قبل الجهاز المعني، كما يشير المجلس أيضا إلى الأجهزة التي لم تقدم للمجلس الأعلى للحسابات وضعية مآل التوصيات التي أصدرها المجلس عقب مراقبتها.

ويعرض المجلس الأعلى للحسابات المبررات التي تتقدم بها الأجهزة التي لم تقم بتنفيذ التوصيات التي وجهت لها، وغالبا ما تكون هذه المبررات متعلقة إما بـ:

- تعدد الأجهزة المتدخلة لتنفيذ التوصيات مما يستدعي التنسيق بينها،
- غياب أو ندرة الموارد البشرية والمالية،
- ضرورة مراجعة نصوص تشريعية أو تنظيمية معينة.



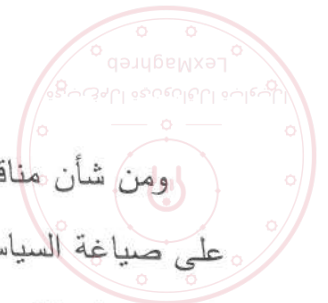
وفي بعض الحالات، نجد أن المجلس الأعلى للحسابات يُعقب على المبررات المقدمة من قبل الأجهزة المعنية بالتوصيات، ويكرر دعوته إلى اتخاذ الإجراءات الكفيلة بتفعيل هذه التوصيات التي سبق وأن أصدرها في مهامه الرقابية السابقة.

وتعتبر مهام تتبع التوصيات التي يقوم بها المجلس الأعلى للحسابات بمثابة تفعيل نوع من السلطة التي يمارسها المجلس على مختلف الأجهزة الخاضعة لرقابته في مجال التسيير، فهو لا يكتفي بعرض توصياته وتصوراته من أجل تحسين التدبير العمومي، وتجاوز العوائق التي تحد من حسن تسيير مختلف المؤسسات والمرافق العمومية، وإنما يعمل على متابعة تنفيذها بشكل فعلي.

الفقرة الثانية: إطلاع المجلس الأعلى للحسابات المؤسسات الدستورية على خلاصات تقاريره

يعتبر رفع المجلس الأعلى للحسابات تقاريره إلى مختلف المؤسسات الدستورية المتدخلة في وضع وتنفيذ السياسات العمومية (الملك، رئيس الحكومة، مجلسي البرلمان، تفاعل الرأي العام ومنظمات المجتمع المدني) مسألة في غاية الأهمية، الهدف منها هو وضع هذه المؤسسات في الصورة الحقيقية لتدبير الأجهزة التي راقبها المجلس الأعلى للحسابات، وهو ما يفتح المجال أمامها من أجل اتخاذ الإجراءات الملائمة لحل الإشكالات التي يعرفها تدبير الأجهزة العمومية، فإصدار ونشر التقارير من طرف المجلس الأعلى للحسابات، سواء التقارير السنوية أو التقارير الخاصة، تعتبر فرصة مهمة لإثارة الإشكاليات المرتبطة بتدبير السياسات العمومية، والطريقة التي تصرف بها الأموال العامة من أجل تحقيق الأهداف التي حددت لها.

ويعتبر تقديم الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات عرضا حول أعمال المجلس أمام البرلمان من اللحظات المهمة لمناقشة مضامين التقرير السنوي، حيث يكون هذا العرض متبوعا بمناقشة، وهو ما يؤدي إلى التوسع أكثر من قبل أعضاء مجلسي البرلمان في طلب المزيد من التوضيحات حول مضامين عرض الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات، والملاحظ أن هذه العروض غالبا ما تستعمل فيها لغة واضحة ومباشرة، وتقدم نقدها لاختلالات التدبير العمومي بشكل صريح.



ومن شأن مناقشة تقارير المجلس الأعلى للحسابات داخل مؤسسات الدولة، تمكين الساهرين على صياغة السياسات العمومية من نظرة فاحصة حول تنزيل مختلف هذه السياسات على أرض الواقع، وما يرافق هذه العملية من إشكالات وعوائق، ومن ثم فتح الآفاق حول التفكير في تقويم الاختلالات المطروحة، واتخاذ كافة الإجراءات القانونية والمالية والتدبيرية التي يقتضيها تحقيق غاية تحسين وتجويد أساليب التدبير العمومي، وتجاوز الاختلالات المسجلة من قبل المجلس الأعلى للحسابات.

من جانب آخر، فإذا كانت الفائدة العامة من نشر تقارير المجلس الأعلى للحسابات إعلامية بالدرجة الأولى، الهدف منها تبيان كيفية تدبير المرافق والمؤسسات العمومية من خلال نشر هذه التقارير في الجريدة الرسمية وفي الموقع الإلكتروني للمجلس الأعلى للحسابات، مما يفيد أن مضامين هذه التقارير متاحة للجميع من أجل الاطلاع عليها، فإن عملية النشر هذه تعطي إمكانية للفاعلين غير الرسميين في الاطلاع ومناقشة مضامين تقارير المجلس الأعلى للحسابات، وإبداء الآراء والملاحظات حولها.

وغالبا ما يصاحب نشر تقارير المجلس الأعلى للحسابات نقاش واسع حول القضايا التي تم التطرق لها في هذه التقارير، خاصة من قبل وسائل الإعلام، ومنظمات المجتمع المدني المكلفة بتتبع تدبير المال العام ومراقبة تنفيذ السياسات العمومية، وهذا ما يؤدي إلى توسيع النقاش حول فلسفة التدبير العمومي حتى خارج المؤسسات الرسمية، كما يؤدي هذا النقاش إلى إبراز هفوات التدبير العمومي للعموم بشكل متحرر من الضغوطات السياسية التي تحكم مناقشة مضامين هذه التقارير داخل المؤسسات الرسمية.

ومن خلال تجربة إصدار المجلس الأعلى للحسابات للتقارير السنوية والخاصة يمكن القول أنه أصبح جليا أن مضامين هذه التقارير تأخذ شيئا فشيئا أهميتها سواء لدى الرأي العام من خلال تفاعله مع مضامين هذه التقارير، أو داخل مؤسسات الدولة من خلال حجم التفاعل مع الملاحظات والتوصيات الصادرة عن المجلس، كما أصبحت هذه التقارير مرجعا مهما لقياس جودة تدبير المال العام من قبل مختلف المؤسسات العمومية.



الفصل الثاني: سلطة البرلمان في الرقابة المالية وتقييم السياسات العمومية

يتوفر البرلمان على سلطات واسعة تتيح له تتبع السلطة التنفيذية في مدى وفائها بالتزاماتها أمامه في آخر مرحلة من المراحل التي تنص عليها قاعدة الأزمنة المتعاقبة، وهي مرحلة المراقبة⁵⁷⁹، ويعتبر المجال المالي أحد أهم المداخل التي تمكن البرلمان من مراقبة السياسات العمومية للحكومة وذلك من خلال تفعيل الآليات الرقابية المتاحة.

وفي ظل المحدودية التي عرفتھا الرقابة المالية للبرلمان المغربي من خلال أعمال وسائل الرقابة الكلاسيكية، وذلك في مقابل ما أضحت تلعبه المؤسسات البرلمانية من أدوار طلائعية في تتبع ومراقبة تدبير الشأن العام في التجارب المقارنة⁵⁸⁰، أتى دستور 2011 ليعزز من صلاحيات المؤسسة البرلمانية، وأوكل إليها مهمة تقييم السياسات العمومية إلى جانب مهامها المتعلقة بالتشريع والمراقبة.

وللتفصيل أكثر في محاور هذا الفصل، سنعمل في المبحث الأول على عرض مظاهر محدودية الرقابة البرلمانية على تنفيذ قوانين المالية، على أن نقوم في المبحث الثاني بالتطرق لسلطة البرلمان في مجال تقييم السياسات العمومية.

⁵⁷⁹ تنص قاعدة الأزمنة المتعاقبة على أن اختصاصي تحضير وتنفيذ قانون المالية يكونان من اختصاص الجهاز الحكومي، في حين يكون التصويت والمراقبة من اختصاص الجهاز التشريعي. يراجع في هذا الصدد: سي محمد البقالي، الكتلة الدستورية للمالية العمومية: مساهمة في رصد المراكز الدستورية للمالية العمومية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الثانية، 2019، ص: 199.

⁵⁸⁰ Philippe SEGUIN, De La Politique Budgétaire, Revue Française de Finances Publiques, No 46, 1994, P : 24.



المبحث الأول: محدودية الرقابة البرلمانية على تنفيذ قوانين المالية

على مدى سنوات من الممارسة البرلمانية، أصبح جليا أن ممارسة البرلمان للمراقبة في المجال المالي يصطدم بالعديد من الإشكالات التي أثرت على مردودية هذه المؤسسة في مساءلة السلطة التنفيذية عن تنفيذها لقوانين المالية.

ولعرض مظاهر محدودية الرقابة البرلمانية على قوانين المالية، سنتطرق في المطلب الأول لآليات الرقابة البرلمانية، على أن نعرض بعد ذلك للقصور الذي اعترى المراقبة البرلمانية على قوانين المالية بواسطة قوانين التصفية.

المطلب الأول: الآليات الرقابية المتاحة للمؤسسة البرلمانية

في هذا المطلب سنتطرق في الفرع الأول لإعمال المؤسسة البرلمانية للأسئلة في مجال المراقبة المالية، ومظاهر المحدودية التي اعترت هذه الآلية، ثم في فرع ثاني سنعمل على عرض تجربة البرلمان المغربي في اللجوء إلى تشكيل اللجان النيابية لتقصي الحقائق، ومدى استثمار هذه الآلية المهمة في ممارسة الرقابة على المالية العمومية.

الفرع الأول: الرقابة على تنفيذ قوانين المالية عن طريق الأسئلة البرلمانية

توفر الأسئلة البرلمانية فرصا مهمة لأعضاء مجلسي البرلمان لتتبع تنفيذ قوانين المالية (الفقرة الأولى)، غير أن تفعيل هذه الآلية الرقابية في المجال المالي يصطدم بمجموعة من العراقيل (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تتبع تنفيذ قوانين المالية عن طريق الأسئلة البرلمانية

تعتبر الأسئلة البرلمانية من الآليات الرقابية الأكثر استعمالا من قبل البرلمان، وهي آلية رقابية لا تحتاج إلى سلك مساطر معقدة من أجل تفعيلها كما هو الحال بالنسبة للآليات الرقابية

الأخرى. بالإضافة إلى ذلك، فالأسئلة البرلمانية تكتسي أهميتها من كونها آلية تفعل باستمرار بالموازاة مع الاشتغال الحكومي، وهو ما يجعل منها قناة يتم من خلالها إثارة القضايا والإشكالات التي تحظى بالاهتمام، وتطرح مسألة ملائمة العمل الحكومي مع الانشغالات اليومية للمواطن، ويعتبرها الفقيه الدستوري الفرنسي "أندري هوريو **André Hauriou**" بمثابة آلية للتداول المستمر بين الحكومة والبرلمان بخصوص قضايا الشأن العام⁵⁸¹.

ويتم توجيه الأسئلة البرلمانية إلى أعضاء الحكومة من أجل الحصول منهم على معلومات وتفسيرات تهم قطاعات معينة، كما يتم طرح الأسئلة من أجل إثارة انتباه الحكومة إلى بعض القضايا التي تستأثر باهتمام الرأي العام، وحق التقدم بالأسئلة البرلمانية مكفول لغرفتي البرلمان على السواء وذلك من أجل تمكين أعضاء هذه المؤسسة من مسايرة العمل الحكومي، خاصة أثناء انعقاد الدورات البرلمانية.

وقد نصت مختلف الدساتير المغربية على حق أعضاء مجلسي البرلمان بالتقدم بأسئلة للحكومة⁵⁸²، فبعدما كان الزمن المخول للحكومة للإجابة عن أسئلة أعضاء البرلمان غير محدد، فقد تجاوز دستور 1992 هذا الخلل وحدده في العشريون يوما الموالية لإحالة السؤال إلى الحكومة، وهو ما تم تأكيده في دستوري 1996 و 2011⁵⁸³، ورغم أن المتن الدستوري لم يفصل كثيرا في أنواع الأسئلة والإجراءات المسطرية المتبعة في إعمالها، فإن النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان يتطرقان لذلك بشكل مفصل. وتشمل الأسئلة البرلمانية الأسئلة الشفوية والكتابية الموجهة لمختلف القطاعات الوزارية مع التمييز في نوعية الأسئلة الشفوية⁵⁸⁴.

581 Andre HAURIUO, droit constitutionnel et institutions politiques, 3eme édition, Paris, 1968, p: 194.

582 تنص الفقرة الأولى من الفصل 100 من الدستور المغربي لسنة 2011 على أنه: " تخصص بالأسبقية جلسة في كل أسبوع لأسئلة أعضاء البرلمان وأجوبة الحكومة".

583 الفقرة الثانية من الفصل 100 من الدستور المغربي لسنة 2011.

584 للتفصيل أكثر، يراجع الباب الخامس من الجزء الخامس من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017.



وبالنظر لما تتميز به الأسئلة البرلمانية من مرونة في تفعيلها مقارنة مع باقي الآليات الرقابية الأخرى التي تشترط تحقق موافقة نصاب معين من أعضاء المجلس كما هو الحال بالنسبة لملتمس الرقابة وملتمس المساءلة وكذلك الأمر بالنسبة لتشكيل اللجان النيابية لتقصي الحقائق، فإن استعمال الأسئلة البرلمانية كآلية لتتبع ومراقبة السياسات العمومية يبقى الأكثر استعمالاً من قبل أعضاء مجلسي البرلمان.

ولأن جلسات الأسئلة تكون علنية، وتنقل أطوارها مباشرة عبر وسائل الإعلام العمومية، فإن استثمارها بشكل إيجابي سيمكن من تتبع الحكومة في إجراءاتها العملية في تنفيذ قوانين المالية وتنزيل السياسات العمومية التي تعهدت بها، كما أن تأثير هذه الأسئلة يبقى كبيراً، خاصة وأنها تتحول في الكثير من الأحيان إلى وسيلة لمناقشة الإشكالات العمومية بين الحكومة والبرلمان، وتنقل إلى العلن تصور كل الأطراف لهذه المشاكل والحلول والإجراءات التي سيتم اتخاذها في هذا الصدد.

ومن هذا المنطلق، فالأسئلة البرلمانية تلعب دور قناة الوصل بين المواطن والحكومة عبر ممثليهم في المؤسسة البرلمانية، ونقل المطالب الأكثر إلحاحاً إلى مراكز القرار، ففي بعض الأحيان تكون الأسئلة البرلمانية الملجأ الأول للبرلمانيين لمساءلة الحكومة عن الإجراءات المتخذة لحل بعض الإشكالات التي تستأثر بانشغالات الرأي العام.

من جانب آخر، تعتبر الأسئلة البرلمانية بجميع أصنافها وسيلة رقابية مهمة لتذكير الحكومة بتعهداتها السابقة، سواء تلك الالتزامات التي تضمنها برنامجها الحكومي، أو تلك التي وضعت كأهداف للقوانين المالية التي صادق عليها البرلمان، ومن هذا المنطلق يعمل البرلمان على مواكبة الحكومة والضغط عليها من أجل اتخاذ ما يستوجب من إجراءات لتنزيل كافة التعهدات.

وعليه، يمكن اعتبار الأسئلة البرلمانية التي يتم توجيهها إلى أعضاء الحكومة وسيلة في غاية الأهمية فيما يتعلق بمواكبة المؤسسة البرلمانية للعمل الحكومي، وآلية ضغط مهمة في يد البرلمان



من أجل إخراج الحكومة داخل البرلمان، وأمام الرأي العام في حال تملصها من التزاماتها وتعهداتها السابقة.

غير أن الممارسة البرلمانية أثبتت قصورا لدى المؤسسة البرلمانية في استغلال مزايا هذه الآلية الرقابية في تتبع تنفيذ الحكومة لقوانين المالية، واستثمارها بالشكل الإيجابي فيما يتعلق بتقييم تدبير الحكومة للأموال العمومية، وصرفها طبقا لمعايير الترشيح والحكمة من أجل الاستجابة لانتظارات المواطنين في مختلف المجالات.

الفقرة الثانية: مظاهر قصور الرقابة عن طريق الأسئلة البرلمانية في المجال المالي

يكشف الاطلاع على مضامين الأسئلة البرلمانية عن ضعف كبير بالاهتمام بالمجال المالي مقابل التركيز على المشاكل ذات الطابع المحلي المرتبطة بالدائرة الانتخابية للعضو البرلماني، ويعود ذلك بالأساس إلى حرص البرلمانيين على إرضاء ناخبهم على مستوى دوائرهم الانتخابية، وهذا العامل يتحكم بشكل كبير في عملية طرح الأسئلة من قبل الفرق البرلمانية⁵⁸⁵.

وبالنسبة للأسئلة الشفوية يلاحظ أن توزيع زمن التدخلات من أجل طرح السؤال تطبعه الصرامة الشديدة، ولا يتم تمكين البرلمانيين في بعض الأحيان من الوقت الكافي لبسط أفكارهم بالشكل الذي ينبغي⁵⁸⁶، حيث أن مقاطعة البرلماني وهو بصدد طرح السؤال وتفصيل حيثياته أو حين التعقيب على الجواب، يعطي انطباعا لدى المتتبع للشأن البرلماني على عدم أهمية ما يريد قوله هذا العضو البرلماني في مداخلته.

علاوة على ذلك، فالبرلمان لا يواكب الحكومة بالأسئلة الشفهية إلا في فترة زمنية تغطي ثمانية أشهر في السنة في ظل دستور 2011 بعدما كانت ستة أشهر فقط خلال السنة في ظل دستور 1996، وهو ما يعني أن أعضاء البرلمان ليس بمقدورهم التواصل مع أعضاء الحكومة

585 عثمان الزياتي، الرقابة المالية للبرلمان المغربي: بحث في سبل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية، مجلة الحقوق، العدد السادس، مارس 2013، ص: 46.

586 نجيب جبري، تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين ضرورة الإصلاح ورهان الحكامة المالية، مرجع سابق، ص: 142.



ومساءلتهم خلال الفترة التي تفصل دورتي البرلمان، مما يمنح الحكومة مجالا للتحرك من عين الرقابة البرلمانية التي تمارس عن طريق الأسئلة الشفهية.

وقد ساهمت العديد من العوامل في تكريس محدودية الأسئلة البرلمانية كآلية رقابية في يد البرلمان لتتبع تنفيذ الحكومة لقوانين المالية، وتقييم آثارها في الجانب المتعلق بتنزيل السياسات العمومية، هذه العوامل يمكن تحديدها أساسا فيما يلي:

محدودية آثار الأسئلة البرلمانية: فالأسئلة البرلمانية التي يوجهها البرلمانيون إلى أعضاء الحكومة لا تترتب عنها جزاءات مباشرة، ولا تثير المسؤولية السياسية للحكومة، وأقصى ما يمكن أن تحدثه من آثار هو إحراج الحكومة أمام الرأي العام. ونظرا لهذه الوضعية لا يتم إعطاء الأهمية الكافية من قبل أعضاء البرلمان لجلسات الأسئلة والحضور لأطوارها، كما أن الحكومة من جهتها غالبا ما تعمل على تقديم أجوبة عامة ومختصرة عن الأسئلة المطروحة ولا تلامس جوهر الإشكال الذي يتطرق إليه السؤال، وفي بعض الأحيان لا يكلف الوزير الذي يسهر على تدبير القطاع المعني بالسؤال نفسه عناء الحضور إلى المؤسسة البرلمانية لتقديم الجواب، ويكتفي بتكليف أحد زملائه في الحكومة للقيام بهذه المهمة.

العوامل السياسية: فبالنظر إلى كون البرلمان بغرفتيه تنقسم مكوناته السياسية بين مؤيد للحكومة ومعارض لها، فإن اللجوء إلى طرح الأسئلة البرلمانية يكون في غالب الأحيان متلائما مع التوقع السياسي للنائب أو المستشار البرلماني الذي يطرح السؤال، ولذلك فالنواب والمستشارون الذين ينتمون إلى مكونات المعارضة فإن هدفهم يكون هو إحراج الحكومة من خلال التركيز على هفواتها، والضغط عليها من أجل الوفاء بالتزاماتها، في حين يكون الهدف من الأسئلة البرلمانية التي يتم طرحها من قبل النواب والمستشارين الذين ينتمون إلى مكونات الأغلبية البرلمانية هو منح الفرصة للحكومة لاستعراض إنجازاتها أمام المؤسسة البرلمانية والرأي العام، وتقديم الأرقام والإحصائيات التي تدعم صف الحكومة.

ضعف الثقافة المالية والتدبيرية لدى أعضاء البرلمان: تحتاج مساءلة الحكومة عن طريق الأسئلة البرلمانية في المجال المتعلق بتنفيذ قوانين المالية وعلاقته بتنزيل السياسات العمومية إلى إمام كبير بالسياسة المالية المتبعة من قبل الحكومة، وكذلك معرفة دقيقة بالسياسات العمومية والأهداف التي سُطرت لها، وهذا يحتاج إلى نواب ومستشارين على قدر كبير من الاطلاع والدراسة بمختلف القواعد والمبادئ المؤطرة لتدبير المالية العمومية. كما أن عملية إعداد السؤال البرلماني تتطلب بذل مجهودات مضمّنة من قبل البرلمانيين في الاستعلام والحصول على المعطيات الدقيقة المتعلقة بتنفيذ قوانين المالية⁵⁸⁷، وهذا العامل يمكن تجاوزه من خلال تشكيل خلايا داخل الفرق البرلمانية المنضوية تحت لواء المعارضة البرلمانية، يكون هدفها هو الاعتكاف على تتبع الحكومة في تنفيذها لالتزاماتها، ومساءلتها متى انزاحت عن هذه الالتزامات.

وإذا كان التوجه الراهن الذي تم تكريسه من خلال الوثيقة الدستورية لسنة 2011 يسير في اتجاه توسيع السلطات المالية للمؤسسة البرلمانية، فإن تحقيق هذا المطلب لا يمكن أن يتم إلا بتجويد العمل الرقابي عن طريق الأسئلة البرلمانية، والعمل على تجاوز الاكراهات التي تقف في وجه تفعيل هذه الآلية الرقابية في المجال المالي، خاصة وأن هذه الأخيرة تحظى بأهمية كبيرة في الأنظمة البرلمانية المقارنة، وتعتبر وسيلة أساسية للمحاوراة بين البرلمان والحكومة حول السياسة المالية المتبعة، ففي النظام البريطاني تعتبر هذه الآلية الرقابية وسيلة مهمة في يد المعارضة البرلمانية لنقد السياسة المالية للحكومة، وتوضيح آثارها السلبية على حياة المواطنين.

الفرع الثاني: الرقابة عن طريق اللجان النيابية لتقصي الحقائق

مكن المشرع الدستوري المغربي كلا غرفتي البرلمان من تشكيل لجان نيابية لتقصي الحقائق (الفقرة الأولى)، غير أن استثمار هذه الآلية في مجال الرقابة على تنفيذ قوانين المالية وتقييم السياسات العمومية لم يكن في مستوى المأمول (الفقرة الثانية).

⁵⁸⁷ عثمان الزباني، الرقابة المالية للبرلمان المغربي: بحث في سبل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية، مرجع سابق، ص: 46.



الفقرة الأولى: تمكين غرفتي البرلمان من تشكل لجان نيابية لتقصي الحقائق

إلى جانب الأسئلة، يتوفر البرلمان بمجلسيه على حق تشكيل لجان نيابية لتقصي الحقائق، وهذه الآلية تتيح إمكانيات مهمة للمؤسسة البرلمانية لتتبع ومراقبة السياسات العمومية للحكومة بشكل دقيق ومعقد. ولجان تقصي الحقائق تشكل من قبل المجالس البرلمانية بهدف جمع العناصر والمعلومات حول القضية التي شكلت من أجل البحث فيها، على أن تعرض خلاصات عملها على المجلس الذي انبثقت منه⁵⁸⁸.

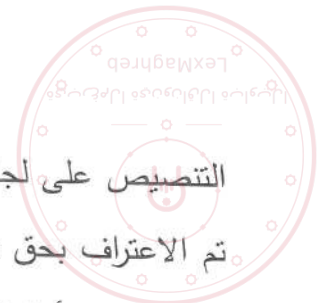
وتكتسي الرقابة عن طريق اللجان النيابية لتقصي الحقائق أهمية بالغة بين مختلف الآليات الرقابية المتاحة للمؤسسة البرلمانية⁵⁸⁹، وذلك بالنظر لما تتيحه من إمكانيات كبيرة للحصول على المعلومات من مصادرها، حيث يبادر أعضاء اللجنة التي يتم تشكيلها من قبل أحد مجلسي البرلمان للتقصي والتحري وجمع المعلومات حول القضايا التي تستأثر باهتمام الرأي العام، وتتيح هذه الآلية الرقابية إمكانية زيارة المؤسسات والمقاولات العمومية ومقابلة مسؤوليها، وكذا الاطلاع على المستندات والوثائق المتعلقة بالقضايا المبحوث فيها من أجل الوصول إلى أجوبة على الإشكالات المطروحة، وذلك لعرضها على المجلس الذي انبثقت منه في شكل تقرير.

ورغم الرغبة المعبر عنها من قبل مجلس النواب بإدراج آلية اللجان النيابية لتقصي الحقائق ضمن آلياته الرقابية حين صياغته لنظامه الداخلي، إلا أن هذا المسعى لم يكلل بالنجاح بالنظر للظروف السياسية والمؤسسية التي كان يعرفها المغرب قبل تسعينيات القرن الماضي⁵⁹⁰، ولم يتم

588 Pierr AVRIL et Jean GICQUEL, droit parlementaire, éditions Montchrestien, 1988, Paris, P: 232.

589 ونظرا لأهمية الرقابة بواسطة اللجان النيابية لتقصي الحقائق، وما تقتضيه من احترام للمساظر، وتجنب للتداول على اختصاص السلطة القضائية، فقد أحال المشرع الدستوري في البند الأخير من الفصل 67 على قانون تنظيمي يحدد طريقة تسيير هذه اللجان. وقد صدر عقب التعديلات الدستورية لسنة 2011 قانون تنظيمي جديد ويتعلق الأمر بالظهير الشريف رقم 1.14.125 صادر في 3 شوال 1435 (31 يوليوز 2014) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 85.13 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق، الجريدة الرسمية عدد 6282 الصادرة بتاريخ 17 شوال 1435 (14 غشت 2014).

590 Mohamed HAKKAT, Gouvernance, gestion publique et corruption, imprimerie El Maarif El jadida, Rabat, 2006, P : 107.



التنقيص على لجان تقصي الحقائق في الدستور المغربي إلا مع إقرار دستور 1992⁵⁹¹، حيث تم الاعتراف بحق مجلس النواب - إلى جانب الملك - في تشكيل لجان نيابية لتقصي الحقائق بمبادرة من أغلبية أعضائه، إلا أنه لا يمكن تشكيل لجان لتقصي الحقائق في مواضيع تكون موضوع متابعات قضائية، وتنتهي مهمة كل لجنة للتقصي بمجرد فتح تحقيق قضائي في الموضوع الذي تعترم التحقيق بشأنه⁵⁹²، ومع التعديل الدستوري لسنة 1996 تمت تركية ما كان واردا في دستور 1996، مع إعطاء حق تشكيل لجان التقصي لمجلس المستشارين بعد عودة المغرب إلى نظام الثنائية المجلسية، حيث تمت المساواة بين المجلسين فيما يتعلق بحق التشكيل وكذا النصاب المطلوب لذلك⁵⁹³.

وقد عمد المشرع الدستوري المغربي إلى تمكين كلا مجلسي البرلمان من حق تشكيل لجان نيابية لتقصي الحقائق، وذلك على خلاف أغلبية التجارب الدستورية العالمية التي لم تمنح للغرف الثانية حق تشكيل هذه اللجان⁵⁹⁴، مكتفية بالتنقيص على ذلك لصالح الغرف الأولى فقط⁵⁹⁵، والسبب الذي جعل المشرع الدستوري المغربي يتجه في هذا المنحى هو جعل المؤسسة البرلمانية بمجلسيها في مستوى مواكبة العمل الحكومي ومراقبته وتقييمه، ورغم أن دستور 2011 أتى بتوزيع جديد في الوظائف يكرس لتفوق واضح لمجلس النواب، فإن المشرع الدستوري لم يتناول على نزع هذه الآلية الرقابية من مجلس المستشارين.

ولذلك، فتماشيا مع روح دستور 2011 الذي يروم تعزيز مكانة المؤسسة البرلمانية في مجال مراقبة العمل الحكومي وتقييم السياسات العمومية والمساهمة في تعزيز منظومة الحكامة المتعلقة

591 رغم أن التنقيص الدستوري على لجان للبحث والتقصي لم تتم دستريته إلا مع دستور 1992، إلا أنه سبق للبرلمان المغربي أن شكل لجان نيابية لتقصي الحقائق في مجموعة من القضايا التي استأثرت باهتمام الرأي العام والمؤسسة البرلمانية، وذلك عن طريق التحكيم الملكي، ويتعلق الأمر بلجنة لتقصي الحقائق في حول تسرب امتحانات البكالوريا سنة 1979، وكذلك لجنة لتقصي الحقائق حول أحداث العنف الموازية لإضراب 14 دجنبر 1990 بمدينة فاس وطنجة.

592 الفصل 47 من الدستور المغربي لسنة 1992.

593 الفقرة الثانية من الفصل 42 من الدستور المغربي لسنة 1996.

594 المختار مطيع، القانون البرلماني المغربي، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، فبراير 2002، ص: 135.

595 من قبيل البرلمان الفيدرالي الألماني الذي يمنح هذا الحق فقط لغرفة البوندستاغ كما تنص على ذلك المادة 44 من القانون الأساسي الألماني لسنة 1949.



بالتدبير العمومي، عمل المشرع الدستوري المغربي على تبسيط مسطرة تشكيل اللجان النيابية لتقصي الحقائق، وذلك من خلال خفض النصاب المطلوب لتشكيل هذه اللجان من أغلبية أعضاء كل مجلس إلى الثلث فقط⁵⁹⁶، وهو ما من شأنه أن يسهل أكثر من مساطر أعمال هذه الآلية الرقابية، خاصة إذا كانت المبادرة من المعارضة البرلمانية التي أصبح هذا الحق مكفولا لها دستوريا⁵⁹⁷.

ويتوفر أعضاء اللجان النيابية لتقصي الحقائق على صلاحيات واسعة أثناء ممارستهم لمهامهم، حيث تتاح لهم إمكانية الاطلاع على الوثائق وفي عين المكان عند الاقتضاء، ويلزم القانون التنظيمي المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق الجهات المعنية بالتحقيق تمكينهم من كل المعلومات التي من شأنها أن تيسر لهم المهمة، ويمكن لهم الحصول على كل وثائق المصلحة المتعلقة بموضوع التقصي الذي أحدثت اللجنة من أجله، باستثناء تلك التي تكتسي طابعا سريا يتعلق بالدفاع الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، مع مراعاة احترام مبدأ الفصل بين السلطة القضائية عن باقي السلط، ويمكنهم أيضا الاستماع إلى كل شخص من شأن شهادته أن تفيد اللجنة أو الاطلاع على جميع الوثائق التي لها علاقة بالوقائع أو بتدبير المصالح أو المؤسسات أو المقاولات العمومية موضوع تقصي الحقائق⁵⁹⁸.

ورغم أن هذه الآلية الرقابية التي يملكها مجلسي البرلمان لا تثير المسؤولية السياسية للحكومة، فإنه يمكن لها أن تثير المسؤوليات أمام القضاء، حيث أن دستور 2011 قد أتاح إمكانية إحداث أثر ملموس بواسطة التقارير التي تتمخض عن عمل لجان تقصي الحقائق وذلك بعدما أصبح بالإمكان إحالة هذه التقارير من قبل رئيس المجلس الذي شكلها إلى القضاء⁵⁹⁹، وهو تطور مهم سيؤهل أكثر من الدور الرقابي للمؤسسة البرلمانية، ويعطي قيمة للبحث والتقصي الذي

596 الفقرة الثانية من الفصل 67 من الدستور المغربي لسنة 2011.

597 البند الخامس من الفصل 10 من الدستور المغربي لسنة 2011.

598 المادة 8 من القانون التنظيمي رقم 85.13 المتعلق المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق.

599 الفقرة الرابعة من الفصل 67 من الدستور المغربي لسنة 2011.



تقوم به اللجان المشكلة لهذا الغرض، وذلك بعدما انتهت تقارير مجموعة من التجارب في رفوف مجلسي البرلمان دون متابعة أو محاسبة⁶⁰⁰.

الفقرة الثانية: مدى استثمار البرلمان للجان النيابية لتقصي الحقائق في الرقابة على تنفيذ قوانين المالية وتقييم السياسات العمومية

على مستوى الممارسة، شكلت غرفتي البرلمان العديد من اللجان النيابية لتقصي الحقائق في مجموعة من القضايا ذات العلاقة بحماية المال العام وتدبير السياسات العمومية، وكذا العمل على التحقيق في الاختلالات التي عرفت بعض المؤسسات العمومية كاللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول وضعية مؤسسة القرض العقاري والسياحي، التي شكلها مجلس النواب في شهر ماي من سنة 2000، واللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي التي شكلها مجلس المستشارين بتاريخ 5 يونيو من سنة 2000، واللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول مكتب التسويق والتصدير التي شكلها مجلس المستشارين بتاريخ 9 يونيو من سنة 2010، بالإضافة إلى اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول الصندوق المغربي للتقاعد والتي شكلها نفس المجلس بتاريخ 2 غشت من سنة 2016.

الملاحظة العامة التي يمكن تسجيلها حول أعمال هذه الآلية أن مختلف اللجان النيابية لتقصي الحقائق التي تم تشكيلها من قبل مجلسي البرلمان حول تدبير بعض المؤسسات العمومية كان بمثابة ردة فعل عن الضجة التي أحدثتها الاختلالات التي عرفت هذه المؤسسات على المستوى الإعلامي، ولم تكن نابعة من إرادة برلمانية مستقلة لتتبع العمل الحكومي، ولذلك يمكن القول أن البرلمان، على الرغم من بعض المكاسب التي حققها من خلال تشكيل هذه اللجان، إلا أنه لم يستثمر هذه الآلية في الجانب المتعلق بمواكبة تنفيذ الحكومة لقوانين المالية، والتحقق من مدى احترامها لتعهداتها السابقة في مختلف المجالات.

600 رغم أن المشرع الدستوري المغربي لم يكن ينص قبل إقرار دستور 2011 على إمكانية المتابعة القضائية بعد تحديد المسؤوليات، نجد مثلاً تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول الاختلالات التي عرفت مؤسسة القرض العقاري والسياحي يوصي بتحريك المتابعة القضائية ضد كل من له دور في هذه الاختلالات من مسؤولين وأوصياء ومراقبين ومساهمين.



وحتى وإن دأب أعضاء مجلسي البرلمان في جلسات الأسئلة الشفهية على انتقاد الحكومة، وتحميلها مسؤولية تدهور خدمات بعض القطاعات، أو الاختلالات التي تعرفها عملية تدبير المصالح العمومية، أو تعثر إنجاز بعض المشاريع الحيوية، إلا أن ذلك لم تعقبه تشكيل لجان نيابية للتحقيق.

المطلب الثاني: الرقابة على تنفيذ قوانين المالية من خلال قانون التصفية

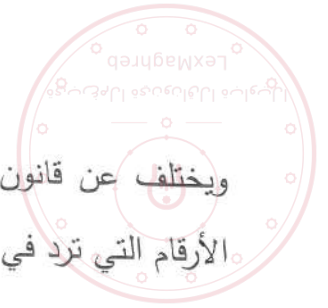
يعتبر قانون التصفية الآلية الأهم التي تمكن البرلمان من الاطلاع على الأرقام الحقيقية التي تمخضت عن تنفيذ قانون المالية للسنة (الفرع الأول)، ورغم أن هذه الآلية الرقابية عرفت إهمالا كبيرا على مدى عقود من الزمن بسبب تأخر الحكومة في إيداع مشاريع قوانين التصفية لدى البرلمان، إلا أن الملاحظ أن الجهاز التنفيذي قد عاد إلى جادة الصواب في السنوات الأخيرة من خلال الانضباط في إيداع مشاريع قوانين التصفية في الآجال القانونية، وهو ما سيمكن من استثمار إيجابيات هذه الآلية في أوانها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: طبيعة ومضمون قانون التصفية

يهدف قانون التصفية إلى تقديم الأرقام الحقيقية لتنفيذ قانون المالية للسنة (الفقرة الأولى)، ويتميز بتدخل عدة فاعلين في مراحل إعداد والتصويت عليه (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: طبيعة قانون التصفية

يعتبر قانون التصفية قانونا ماليا مثله مثل باقي القوانين المالية الأخرى، ويكتسي نفس الشكل كالقانون المالي الأصلي الذي يهتم بتصفية حساباته، حيث يرد في نفس التقسيم سواء في موضوع المداخل أو في موضوع النفقات. وترد في قانون التصفية كل الجداول بما في ذلك جدول التوازن بين التكاليف والمداخل، أما باقي مقتضيات القانونية الأخرى التي تتضمنها القوانين المالية فلا يتضمنها، ذلك أن المقصود بقانون التصفية هو تصفية الحسابات لا غير، وعلى هذا الأساس يمكن القول أن قانون التصفية هو قانون مالية في كل شيء، باستثناء المقتضيات القانونية،



ويختلف عن قانون المالية الأصلي في كون الأرقام الواردة في هذا الأخير هي تقديرية، عكس الأرقام التي ترد في قانون التصفية والتي تعتبر حقيقية⁶⁰¹.

ويجد قانون التصفية سنده الدستوري في الفصل 76 من دستور 2011 والذي ينص على أنه تعرض الحكومة سنوياً 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.

وإذا كان قانون مالية السنة المصوت عليه من قبل البرلمان يتضمن تقديرات للموارد والنفقات لسنة مالية معينة، فإن قانون التصفية لقانون المالية يتضمن النتائج الفعلية المسجلة من قبل المحاسبين العموميين، فالفرق بين الأرقام التقديرية والأرقام الفعلية قد ينتج عن مختلف التعديلات التي قد تطرأ بسبب إدخال تعديلات على قانون المالية بواسطة قانون أو عدة قوانين مالية تعديلية، أو بسبب اللجوء إلى إجراءات تنظيمية كمراسيم التسبيقات أو تحويلات أو نقل أو إلغاء الاعتمادات. كما أن الفرق بين قانون المالية للسنة وقانون التصفية قد يحدث في الشق المتعلق بالموارد بسبب التغيرات الاقتصادية أو السياسية التي قد تؤثر على حصيلتها، بالإضافة إلى أن الفرق بين المبالغ الواردة في القانون المالي والمبالغ المسجلة في قانون التصفية يعود إلى كون العديد من العمليات لا يرد تسجيلها في القانون المالي إلا للتذكير دون تحديد مبلغ محدد كما هو الحال بالنسبة لمبالغ المساعدات، أما بالنسبة لقانون التصفية فيرد فيه المبلغ الفعلي لكل نفقة أو مورد⁶⁰².

ورغم أن قانون التصفية يعتبر عملاً تشريعياً من الناحية الشكلية، ويمر من نفس المسطرة التشريعية التي تمر منها القوانين العادية، حيث يودع بالأولوية لدى مجلس النواب⁶⁰³، ويتم مناقشته على مستوى اللجان الدائمة قبل عرضه في جلسة عامة للتصويت عليه، إلا أن الغاية من

601 عبد القادر تيعلاتي، مرجع سابق، ص: 513.

602 نفس المرجع، ص: 514 - 515.

603 الفصل 78 من الدستور المغربي لسنة 2011.



هذا القانون ليس هو سن قواعد قانونية جديدة، وإنما الغاية منه تتمثل في بسط الرقابة البرلمانية على تدبير الحكومة لمالية الدولة خلال سنة مالية معينة، والتأكد من احترام المقتضيات التي تضمنها القانون المالي موضوع قانون التصفية.

الفقرة الثانية: إعداد مشروع قانون التصفية

يوافق قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية على حساب النتيجة للسنة المعنية، والذي تم تحضيره انطلاقاً من المداخل التي تدرج في حسابات السنة المالية التي يتم تحصيلها من قبل المحاسبين العموميين، والنفقات التي تدرج في حسابات السنة المالية التي يؤثر خلالها المحاسبون المكلفون بتخصيص النفقات على الأوامر بالصرف والحوالات⁶⁰⁴، ويرصد قانون التصفية النتيجة المحاسبية للسنة في حصيلة الحسابات، وإن اقتضى الحال، فإن قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية:

- يصادق على الاعتمادات الإضافية المفتوحة بمرسوم في حالة الضرورة الملحة.
- يثبت التجاوزات في الاعتمادات المفتوحة ويأذن بتسويتها ويفتح الاعتمادات الضرورية لذلك مع تقديم الإثباتات اللازمة لذلك.
- يثبت إلغاء الاعتمادات غير المستعملة.

ولتحسين عملية مناقشة قانون التصفية داخل البرلمان، وكذلك من أجل توضيح مختلف العمليات المالية التي قامت بها الحكومة خلال تنفيذها لقانون المالية، يتم إرفاق مشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية بالوثائق التالية⁶⁰⁵:

1. الحساب العام للدولة مدعم بالحصيلة المحاسبية والبيانات المالية الأخرى وبتقييم للالتزامات الخارجية عن الحصيلة المحاسبية.

604 المادة 32 من القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13.

605 المادة 66 من القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13.



2. ملحق يتعلق بالإعتمادات الإضافية المفتوحة مرفقا بكل الإثباتات الضرورية عند الاقتضاء.

3. التقرير السنوي حول نجاعة الأداء المعد من طرف الوزارة المكلفة بالمالية، ويقوم هذا التقرير بتلخيص وتجميع تقارير نجاعة الأداء المعدة من طرف القطاعات الوزارية.

4. تقرير حول الموارد المرصدة للجماعات الترابية.

5. تقرير افتتاح نجاعة الأداء.

من جانب آخر، يقوم المجلس الأعلى للحسابات بإعداد التقرير حول تنفيذ قانون المالية والتصريح العام بالمطابقة الذي يمكن من مقارنة نتائج الحسابات الفردية المقدمة إلى المجلس من طرف المحاسبين العموميين مع نتائج الحساب العام للمملكة الذي يعده الوزير المكلف بالمالية ويقدمه إلى المجلس، والذي يتم إرفاقهما بمشروع قانون التصفية عند إحالته إلى البرلمان⁶⁰⁶.

ومن أجل إعداد التقرير المتعلق بتنفيذ قانون المالية، يوجه الوزير المكلف بالمالية إلى المجلس الأعلى للحسابات، ستة أشهر قبل انصرام أجل إيداع مشروع قانون التصفية لدى البرلمان، المعلومات والوثائق الكفيلة بالسماح له بتحليل شروط تنفيذ قانون المالية والتي تتعلق على الخصوص بما يلي⁶⁰⁷:

- وضعية الاعتمادات النهائية المنبثقة عن قانون المالية للسنة المعنية والقوانين التعديلية مفصلة حسب الأبواب والفصول والمواد والفقرات.
- وضعية الاقتطاعات من الاعتمادات المخصصة لفصل النفقات الطارئة.
- وضعية تحويلات الاعتمادات.
- وضعية الالتزام بالنفقات.
- وضعية الأوامر بالتحصيل.

606 المادة 94 من مدونة المحاكم المالية 62.99.

607 المادة 95 من مدونة المحاكم المالية 62.99.



- بيان تفصيلي لموارد الميزانية العامة ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة والحسابات الخصوصية للخزينة.

- الوضعية المتعلقة بتسيير الدين العمومي.

- القوائم التركيبية ووضعية التسيير الوارد بيانها في النصوص التنظيمية الجاري بها

العمل.

ويمكن للمجلس بالإضافة إلى ذلك، أن يأمر بالقيام بكافة التحريات التي يراها ضرورية في عين المكان، لتحليل ظروف تنفيذ ميزانيات الوزارات والأجهزة الأخرى التي تستفيد من الاعتمادات المسجلة بميزانيات الدولة.

ولذلك فمشروع قانون التصفية لقانون المالية يقدم كافة الأرقام والمعطيات الحقيقية المتعلقة بتنفيذ قانون المالية، غير أن عرضه على المؤسسة البرلمانية لمناقشته والمصادقة عليه، ظل مرتبطا بمجموعة من الاختلالات والنواقص أدت إلى تكريس محدودية دور المؤسسة البرلمانية في مجال الرقابة البرلمانية على تنفيذ قوانين المالية.

الفرع الثاني: محدودية الرقابة بواسطة قانون التصفية

ظل دور قانون التصفية لسنوات طويلة مهماشا في ممارسة الرقابة على تنفيذ قوانين المالية للجنة (الفقرة الأولى)، غير أنه لوحظ في السنوات الأخيرة بروز بعض البوادر الايجابية لرد الاعتبار لهذه الآلية الرقابية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مظاهر محدودية الرقابة المالية عن طريق قانون التصفية

رغم ما يحوزه قانون التصفية من أهمية في الجانب المتعلق بالرقابة المالية للبرلمان، إلا أن الممارسة العملية أفرزت العديد من المثالب والنواقص، حدت بشكل كبير من فعالية هذه الآلية في بسط المؤسسة البرلمانية لرقابتها على تنفيذ قوانين المالية، حيث كرس قانون التصفية بدوره لمفهوم العقلنة البرلمانية الذي يعطي الامتياز للحكومة ويقيد اختصاصات البرلمان.

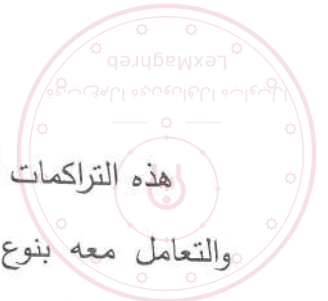


فبالعودة إلى المقننات المتعلقة بدور المجلس الأعلى للحسابات في مسطرة إعداد مشروع قانون التصفية التي وردت في الفصل الرابع من مدونة المحاكم المالية والمتعلق بالمساعدة التي يقدمها المجلس للبرلمان والحكومة، فالملاحظ هو أن الجانب المتعلق بتقييم البرامج والمشاريع العمومية أو مراقبة تسيير أحد الأجهزة الخاضعة للحكومة، لا يكون إلا بطلب من رئيس الحكومة، دون الإشارة إلى حق أي من مجلسي البرلمان في هذا الشأن، وهذا المفهوم الضيق الذي أعطي للمساعدة التي يقدمها المجلس الأعلى للحسابات يساهم في تحجيم عمل المؤسسة البرلمانية في الجانب المتعلق بالمراقبة المالية، ويضعف دورها في المساهمة في تقييم السياسات العمومية⁶⁰⁸.

ولذلك فمناقشة قانون التصفية داخل البرلمان ظل يعتمد فقط على المعطيات الواردة في مشروع قانون التصفية والوثائق المرفقة به، مما ساهم في ضعف ربط الأرقام التي يتضمنها مشروع قانون التصفية لقانون المالية بما تم تحقيقه على أرض الواقع من إنجازات حكومية حتى يتسنى للمؤسسة البرلمانية مساءلة الحكومة عن التزاماتها وتعهداتها السابقة. ومع تنصيب القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 على ضرورة إرفاق مشروع قانون التصفية بتقرير حول نجاعة الأداء، والذي تُركز فيه وزارة المالية تقارير نجاعة الأداء المتعلقة بمختلف القطاعات الوزارية، فإن هذا المستجد يمكن أن يساهم في توضيح المعطيات الرقمية المتعلقة بتنفيذ قانون المالية.

من زاوية أخرى، فرغم أن الأمر يتعلق بقانون يخص بالدرجة الأولى المؤسسة التشريعية، ويتوجب أن يحصل على مصادقتها لكي يحوز على صفته كقانون يغلق السنة المالية المعنية، إلا أن الممارسة أثبتت تحكم الجهاز التنفيذي في مسار هذا القانون، خاصة ما يتعلق بعدم احترام الآجال القانونية المنصوص عليها في القانون التنظيمي لقانون المالية لإيداعه لدى البرلمان، وفي ظل غياب أي جزاء ضد الحكومة عن هذا التأخر، ظل التماطل هو السمة الأساسية على مر عقود من الزمن رغم التنبيهات المستمرة لأعضاء البرلمان أثناء مناقشة مقننات هذا القانون بضرورة التزام الحكومة بالآجال القانونية لإيداع مشروع قانون التصفية.

⁶⁰⁸ Mohamed HAKAT, Gouvernance, gestion publique et corruption, op.cit, P : 105.



هذه التراكمات أدت إلى تجريد قانون التصفية من قيمته ووظيفته الرقابية، وإفراغه من محتواه والتعامل معه بنوع من التراخي وعدم الجدية من طرف الحكومة والبرلمان، وهو ما يقتضي بالضرورة إحداث تغييرات على مستوى طبيعة الثقافة السياسية السائدة لدى الحكومة والبرلمان على حد سواء⁶⁰⁹، ففي التجربة الفرنسية يتم إلزام الحكومة بتقديم قانون التصفية في أوانه، ولا تتم مناقشة مشروع قانون المالية للسنة إلا بعد إيداع قانون التصفية المتعلق بقانون المالية للسنة التي مضت⁶¹⁰.

وقد أدى إهمال الحكومات المتعاقبة لإيداع مشروع قانون التصفية لدى البرلمان في آجاله القانونية⁶¹¹، إلى انتفاء الغاية من إحداث هذه الآلية الرقابية، وتمخض عنه مناقشة مقتضيات قوانين التصفية خارج سياقها الحقيقي، ويعطي للمناقشات التي تحدث داخل البرلمان طابعاً متقادماً وغير ذي جدوى. من جهة أخرى، أدى تأخير إيداع مشاريع قوانين التصفية في العديد من الأحيان إلى مناقشة البرلمان لقانون تصفية يخص حكومة انتهت ولايتها أمام حكومة جديدة، وهو أمر لا يستقيم مع المنطق السياسي، ولا مع مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة.

الفقرة الثانية: إعادة الاعتبار لمكانة قانون التصفية في مجال الرقابة المالية

في الوقت الذي عمل فيه المشرع الدستوري على تعزيز مكانة المؤسسة البرلمانية في مجالي التشريع والمراقبة، وما استتبعه ذلك من مراجعة للقانون التنظيمي لقانون المالية والذي عزز من سلطة المؤسسة البرلمانية في المجال المالي، وكرس لمبادئ الحكامة والشفافية في التدبير المالي، يبقى من الضروري مراجعة النظرة الدونية التي ظل يُنظر بها إلى قانون التصفية.

609 عثمان الزباني، مرجع سابق، ص: 33.

610 مصطفى معمري، الرقابة المالية للبرلمان المغربي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول بوجدة، الموسم الجامعي 2006-2007، ص: 100.

611 تشير هنا إلى أن التأخر في إيداع بض مشاريع قوانين التصفية إلى البرلمان وصل في بعض الأحيان إلى تسع سنوات كما هو الحال بالنسبة لمشروع قانوني التصفية المتعلقين بسنتي 1984 و 1988. وهذا التأخر أدى إلى تراكم عدد مشاريع قوانين التصفية التي يتوجب على الحكومة إعدادها وإيداعها لدى البرلمان، حيث عمدت في بعض الأحيان إلى إيداع أكثر من مشروع قانون تصفية في نفس السنة كما حدث سنة 2001 حينما أودعت فيها الحكومة ثلاثة مشاريع قوانين تصفية على مجلس النواب متعلقة بقوانين المالية لسنوات 1993، 1994 و 1995.



أولاً: إرفاق مشروع قانون التصفية بالتقرير السنوي حول نجاعة الأداء: طبقاً لمبدأ التدرج في تنزيل مقتضيات القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13، تم التنصيص على إعداد القطاعات الوزارية والمؤسسات المعنية لتقارير نجاعة الأداء والتي ترفق بمشروع قانون التصفية ابتداء من فاتح يناير 2019.

ويجب أن تعرض تقارير نجاعة الأداء المعدة من لدن القطاعات الوزارية أو المؤسسات، النتائج المحققة مع إبراز الفوارق المحتملة مقارنة مع التوقعات المقيدة بمشاريع نجاعة الأداء، ويتم إرسال هذه التقارير إلى الوزارة المكلفة بالمالية، في أجل أقصاه متم يوليو من السنة التي تلي سنة تنفيذ قانون المالية المعني، من أجل إعداد التقرير السنوي حول نجاعة الأداء المرفق لمشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية⁶¹².

وتقوم مختلف القطاعات الوزارية والمؤسسات المعنية بإعداد مشاريع نجاعة الأداء طبقاً للنموذج الذي أعدته وزارة المالية لذلك، حيث أصدر وزير المالية منشوراً يوضح فيه المنهجية التي يتوجب اتباعها في عملية إعداد مشاريع نجاعة الأداء، وتقسم هذه المشاريع إلى ثلاثة أجزاء كما يلي⁶¹³:

❖ الجزء الأول من مشروع نجاعة الأداء، يتم فيه تقديم موجز لإستراتيجية الوزارة أو المؤسسة، وهذه الإستراتيجية يجب أن تكون منسجمة مع التوجهات الحكومية فيما يخص السياسة العامة، ومتوافقة مع الموارد المالية المتاحة للحصول على توقعات إستراتيجية واقعية وقابلة للتحقيق.

❖ الجزء الثاني من التقرير يخصص لتقديم برامج الوزارة أو المؤسسة، حيث يتم عرض ملخص لإستراتيجية البرنامج، وغاياتها العامة، والمسؤول عن البرنامج، والمتدخلين في القيادة، وأهداف ومؤشرات قياس أداء البرنامج.

❖ الجزء الثالث من التقرير يخصص لعرض محددات النفقات، أي شرح الكيفية التي تعتمز الوزارة اعتمادها في توظيف الاعتمادات المطلوبة وكذا الموارد البشرية المقترنة بها.

612 المادة 32 من المرسوم رقم 2.15.426 المتعلق بإعداد قانون المالية.

613 منشور وزير الاقتصاد والمالية E/1693 بتاريخ 13 مارس 2017 يتعلق بنموذج إعداد مشاريع مجاعة الأداء.



ورغم أن المعطيات التي يتم تضمينها في مشاريع نجاعة الأداء تستوجب التحلي بأكبر مستويات من الدقة، إلا أن الاطلاع على بعض التقارير التي أعدتها القطاعات الوزارية بالنسبة للسنة المالية 2018، نجد أنها تعثرها المحدودية على مستوى المعلومات والأرقام المقدمة، فعلى سبيل المثال نجد تعليقات بشكل ممنهج على مؤشرات برامج قطاع الفلاحة تربط تحقق الأهداف بالظروف المناخية والظرية الاقتصادية للموسم الفلاحي.

من جهة أخرى، تعد المفتشية العامة للمالية تقارير افتتاح نجاعة الأداء التي ترفق مشروع قانون التصفية استنادا على تقارير نجاعة الأداء التي تعدها القطاعات الوزارية والمؤسسات⁶¹⁴، وهو ما يعطي أهمية مضاعفة بالنسبة لتقارير نجاعة الأداء.

ومن شأن التتبع على إرفاق مشروع قانون التصفية بالتقرير السنوي حول نجاعة الأداء الذي يقوم بتلخيص وتجميع تقارير نجاعة الأداء المعدة من قبل القطاعات الوزارية أو المؤسسات، أن يساهم بشكل كبير في توضيح عملية تنزيل السياسات والبرامج العمومية على أرض الواقع بالنسبة للمؤسسة البرلمانية، وأن يبين الوقع والأثر الحقيقي لهذه السياسات والبرامج على المواطنين والمواطنات. ومن ثم فإن هذا التقرير يكتسي أهمية كبيرة في تتبع ومراقبة تنفيذ قوانين المالية، ويعطي صورة واضحة عن صرف المال العام، وكذلك يمكن أن يساهم في اتخاذ إجراءات تصحيحية لمظاهر الخلل التي تعثر هذه العملية⁶¹⁵.

ثانيا: إيداع مشروع قانون التصفية في الأجل القانوني: عرفت عملية إيداع مشاريع قوانين التصفية من قبل الحكومة لدى مجلس النواب انضباطا كبيرا للأجل القانونية، ولم يعد مبرر التأخر الحكومي في الإيداع واردا بتاتا خلال السنوات الأخيرة، حيث بذلت كل من وزارة المالية والمجلس الأعلى للحسابات، مجهودات كبيرة لاحترام الآجال القانونية المنصوص عليها، كما أن عملية تجميع البيانات المتعلقة بالموارد والنفقات لسنة مالية معينة أصبحت ميسرة بفعل الأنظمة

614 المادة 33 من المرسوم رقم 2.15.426 المتعلق بإعداد قانون المالية.

615 Alain BUZELAY, D'une Budgétisation par Dépenses a une Budgétisation par Objectifs, Revue Marocaine d'Audite et de Développement, N 28, 2009, P : 76.



المعلوماتية التي تم إطلاقها في السنوات الأخيرة⁶¹⁶، كما أن المبادئ التي كرسها القانون التنظيمي للمالية 130.13 والتي تروم من جهة إلى تحقيق مزيد من الشفافية والوضوح في تدبير الأموال العمومية، ومن جهة أخرى إلى تعزيز السلطة المالية للمؤسسة البرلمانية سواء في مجال التشريع أو المراقبة، أصبح يفرض على الحكومة الالتزام التام بكافة المقتضيات الواردة في هذا القانون التنظيمي والقطع مع الممارسات السابقة. والجدول التالي يبين تواريخ إحالة الحكومة لمشاريع قوانين التصفية بين سنتي 2014 و 2017⁶¹⁷:

تاريخ الإحالة إلى مجلس النواب	مشروع قانون التصفية
24 دجنبر 2014	مشروع قانون رقم 114.14 يتعلق بتصفية ميزانية السنة المالية 2012
23 دجنبر 2015	مشروع قانون رقم 100.15 يتعلق بتصفية ميزانية السنة المالية 2013
28 دجنبر 2016	مشروع قانون رقم 82.16 يتعلق بتصفية ميزانية السنة المالية 2014
18 شتنبر 2017	مشروع قانون رقم 53.17 يتعلق بتصفية ميزانية السنة المالية 2015
16 أبريل 2018	مشروع قانون رقم 26.18 يتعلق بتصفية ميزانية السنة المالية 2016

وعليه، فمن شأن هذا الالتزام الحكومي بالآجال القانونية لإحالة قانون التصفية على البرلمان أن يوجه التركيز إلى مناقشة مضمون هذا القانون عوض الاستغراق في النقاش السياسي الجانبي، الذي كان البرلمان يواجه به الحكومة ويحمل لها المسؤولية في تأخر مناقشة التفاصيل الحقيقية لتنفيذ قانون المالية للسنة.

من جانب آخر، فيما أن قانون التصفية يقدم الأرقام الحقيقية التي أنجزها قانون المالية للسنة سواء بالنسبة للمداخيل أو النفقات، ويوضح الفروق بين التوقعات والانجازات، فهو بذلك يساهم في

616 يتعلق الأمر بالأساس بنظام التدبير المندمج للمداخيل والنظام المندمج للنفقات ونظام e-budget.

617 الأرقام الواردة في الجدول مأخوذة من الموقع الإلكتروني لمجلس النواب:

<http://www.chambredesrepresentants.ma>

تاريخ الزيارة: 17 دجنبر 2017.



تحسين عملية التقدير التي تقوم بها الحكومة لإعداد مشاريع القوانين المالية من خلال تجنب الهفوات التي وقعت فيها في السابق، وتقليص هامش الخطأ في القوانين المالية المقبلة⁶¹⁸، خاصة وأن التدبير المالي الحديث الذي كرسه القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 يجعل من دقة التوقعات المستقبلية التي يتم تضمينها في البرمجة الميزانية لثلاث سنوات أحد المرتكزات الأساسية التي تقوم عليها الحكامة المالية.

ورغم كل ما توفره الآليات الرقابية الكلاسيكية من إمكانيات للمؤسسة البرلمانية لبسط رقابتها على تنفيذ قوانين المالية، إلا أن القصور الذي نتج عنها في الجوانب المتعلقة بتقييم الأثر الحقيقي الذي أحدثته السياسات العمومية على حياة المواطنين بعثت إلى التفكير في توسيع صلاحيات المؤسسة البرلمانية ليشمل اختصاص تقييم السياسات العمومية.

المبحث الثاني: تمكين البرلمان من سلطة تقييم السياسات العمومية

بفعل المحدودية التي اعترت الدور الرقابي للبرلمان المغربي، ومن أجل تعزيز سلطات هذه المؤسسة في تتبع التدبير العمومي، نص الدستور المغربي لسنة 2011 على اختصاص البرلمان بمناقشة وتقييم السياسات العمومية، وأحدث آليات مهمة لممارسة البرلمان لهذه الاختصاصات.

للتفصيل أكثر في هذا المبحث سنقسمه إلى مطلبين، سنتطرق في الأول لرهانات تمكين البرلمان من سلطة مناقشة وتقييم السياسات العمومية، في حين سنخصص الثاني للآليات المتاحة للمؤسسة البرلمانية من أجل ممارسة هذه الاختصاصات الجديدة.

618 عبد الفتاح بلخال، علم المالية العامة والتشريع المالي المغربي، مطبعة فضالة، الرباط، الطبعة الأولى، 2005، ص ص: 376-377.



المطلب الأول: رهانات تمكين البرلمان من سلطة مناقشة وتقييم السياسات العمومية

سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، الأول سنعرض فيه لأهمية تمكين البرلمان من سلطة مناقشة وتقييم السياسات العمومية، في حين سنخصص الفرع الثاني لمداخل تفعيل سلطة البرلمان في مجال تقييم السياسات العمومية.

الفرع الأول: تمكين البرلمان من سلطة مناقشة وتقييم السياسات العمومية

يشكل تنصيب دستور 2011 على تمكين البرلمان من سلطة تقييم السياسات العمومية قفزة مهمة في درب تأهيل مكانة المؤسسة البرلمانية في الرقابة على تدبير الشأن العام (الفقرة الأولى)، وتأتي هذه المستجدات بفعل مجموعة من النواقص التي شابت الآليات الرقابية الكلاسيكية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: أهمية تمكين البرلمان من سلطة تقييم السياسات العمومية

تعتبر الرقابة التقييمية من أحدث أساليب الرقابة المالية، حيث بدأ التفكير فيها بعد أفول الحرب العالمية الثانية، ومع تعاظم أهمية دور الدولة في النشاط الاقتصادي وما رافق ذلك من ارتفاع في حجم النفقات العامة، أصبح الاقتصار على مراقبة المشروعية غير ذي جدوى، ومن هنا بدأت المحاولة في وضع المراقبة التقييمية موضع التنفيذ، ومع اعتماد العديد من الدول لأساليب التخطيط الاقتصادي واعتماد الأساليب الحديثة في التقسيم الموازناتي، ازدادت الحاجة إلى اعتماد أساليب تقييم السياسات العمومية⁶¹⁹.

ويتمشى مفهوم تقييم السياسات العمومية مع الرهانات التي أصبحت الدولة الحديثة ترفعها من أجل تحقيق نجاعة وفعالية أكبر في تدبيرها للشأن العام، وذلك بالموازاة مع تدبير الموارد المالية

619 نجيب جيري، تحديث الفعل الرقابي رهان السياسات العمومية بالمغرب: نحو تقوية رقابة الحكامة، مجلة العلوم القانونية، العدد الأول، ماي 2013، ص: 50.



المتاحة بشكل معقلن، كما أن عملية تقييم السياسات العمومية تعتبر الحلقة الأهم في النموذج التدبري الحديث الذي يركز على الأهداف والنتائج.

وتبقى الغاية المثلى من اعتماد تقنيات تقييم السياسات العمومية هي تقديم معلومات واضحة، سواء لمختلف المؤسسات السياسية أو للمواطنين والمواطنات، حول الانعكاسات الحقيقية للسياسات العمومية موضوع التقييم⁶²⁰، فعملية التقييم هي بمثابة "المرآة" التي تعكس مستوى النجاح في الاستجابة للحاجيات العامة⁶²¹، وهو ما يتماشى مع المفاهيم المؤطرة للشفافية في التدبير العمومي.

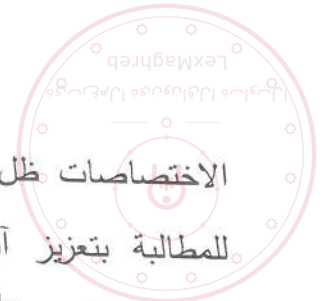
وقد عرفت أساليب وتقنيات تقييم السياسات العمومية تطورات مهمة في الدول الأنجلوساكسونية، حيث يتم التركيز على تقييم أثر السياسات العمومية المعتمدة، ومقارنة النتائج التي حققتها مع الأهداف التي تم تسطيرها، في حين لم تعطى أهمية كبيرة لهذه التقنية في الأنظمة اللاتينية بفعل عوامل سياسية وإدارية⁶²²، ويعتبر الكونغرس الأمريكي أول برلمان في العالم يتوفر على هذه الصلاحية حينما شرع المكتب العام للحسابات القيام بمهام تقييم السياسات العمومية لصالحه كرد فعل عن رغبة هذه المؤسسة في تتبع أكثر دقة لمختلف التدخلات التي يتم تنزيلها، وتقييم أثرها بعد ثبوت عجز آليات الرقابة الكلاسيكية عن تحقيق هذه الغاية⁶²³.

والمغرب من البلدان التي لم تُعطى فيه أهمية كبيرة لتقنيات تقييم السياسات العمومية، وظل التدبير العمومي خاضعا فقط لأساليب الرقابة الكلاسيكية التي لا تعير أهمية كبيرة لتقييم أثر السياسات العمومية، وتقييم مستوى إنجازاتها مقارنة مع الأهداف المسطرة لها. فعلى مر عقود من الممارسة الدستورية، ظلت مكانة المؤسسة البرلمانية في علاقتها بتقييم منجزات السياسات العمومية يطرح إشكالات عديدة، فرغم توفر البرلمان على اختصاصي التشريع والمراقبة، إلا أن تفعيل هذه

620 Mohamed HAKAT, Le Droit Du Contrôle Supérieur Des Finances Publiques Au Maroc, op.cit, P : 109.

621 Annie BARTOLI, op.cit, P : 118.

622 نجيب جيري، تحديث الفعل الرقابي رهان السياسات العمومية بالمغرب: نحو تقوية رقابة الحكامة، ص: 51.
623 أسماء الشقري، تقييم البرلمان للسياسات العمومية على ضوء قرارات المجلس الدستوري، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 41، سنة 2015، ص: 53.



الاختصاصات ظل مطبوعا بالمحدودية، ولذلك شكل الإصلاح الدستوري لسنة 2011 فرصة للمطالبة بتعزيز آليات عمل البرلمان المغربي بالتنسيق دستوريا على اختصاصه بتقييم السياسات العمومية⁶²⁴.

فإذا كان المراد من خلال هذه الوثيقة الدستورية هو تقوية الطابع التمثيلي للمؤسسة البرلمانية، وتعزيز مركزها كفضاء للتعبير على الإرادة الشعبية، فإن ذلك لا يمكن أن يكون بمعزل عن تمكين البرلمان من اختصاصات واسعة في مجال تقييم أثر السياسات العمومية التي يتم تنفيذها من قبل الحكومة.

وقد لقيت هذه المرافعات المطالبة بتمكين البرلمان من سلطة تقييم السياسات العمومية صداها لدى المشرع الدستوري المغربي، حيث نص الفصل 70 من دستور 2011 على أن البرلمان يمارس السلطة التشريعية ويصوت على القوانين، ويراقب عمل الحكومة، ويقيم السياسات العمومية، وهو ما يشكل سابقة في التاريخ الدستوري المغربي.

ولم يكن التنقيص الدستوري على اختصاص البرلمان بتقييم السياسات العمومية نابعا من فراغ، وإنما لكون أعمال آليات المراقبة الكلاسيكية اعترضتها النسبية وكثير من الحدود المعيارية، لقلة الإمكانيات المتاحة لهذه المؤسسة، الشيء الذي حدا بالمشرع الدستوري ليلبوا هذا الاختصاص المكانة الدستورية كعنوان ثالث لاختصاص البرلمان⁶²⁵، وذلك من أجل جعل هذه المؤسسة في مستوى مواكبة السياسات العمومية في جميع مراحلها⁶²⁶.

624 بالعودة إلى المذكرات التي رفعتها الأحزاب السياسية المغربية التي تضمنتها مقترحاتها فيما يتعلق بالتعديلات الدستورية لسنة 2011، نجد أن مجموعة منها يلح على تمكين البرلمان بغرفتيه من اختصاص تقييم السياسات العمومية، من قبيل: مذكرة حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية بشأن التعديلات الدستورية لسنة 2011، والمقدمة بتاريخ 28 مارس 2011، ومذكرة حزب العدالة والتنمية حول الإصلاحات الدستورية لسنة 2011، والمقدمة بتاريخ 29 مارس 2011، ومذكرة حزب العدالة والتنمية حول الإصلاحات الدستورية لسنة 2011، والمقدمة بتاريخ 29 مارس 2011.

625 طه لحمداني، البرلمان المغربي وتقييم السياسات العمومية، مجلة أنفاس حقوقية، العدد الرابع، مطبعة إمسيتين، الرباط، الطبعة الأولى، ص: 66.

626 جاء في خطاب الملك محمد السادس، الذي افتتح به دورة أكتوبر بتاريخ 12 أكتوبر 2012: "وتعميقا لدور البرلمان في مجال مراقبة الحكومة فقد تم تدعيمه دستوريا، ليتولى مهمة تقويم السياسات العمومية"، متاح على البوابة الوطنية www.maroc.ma



إن تنصيب دستور 2011 على هذه الوظيفة الجديدة للبرلمان يؤشر، مبدئياً، على تحول نوعي في المهام المنتظرة من هذه المؤسسة، ومن شأن هذا التحول أن يساهم في الحد من اختلالات العلاقة بينها وبين الجهاز التنفيذي الذي يكاد يهيمن على السياسات العمومية، إعداداً، تنفيذاً، ومراقبة، وذلك باستحضار قانون مالية السنة كحاضن لهذه السياسات العمومية⁶²⁷.

ومن جانب آخر، فإن التنصيب في الفصل الأول من دستور 2011 على الطابع البرلماني للنظام السياسي المغربي⁶²⁸، يجعل البرلمان في موضع قوة إزاء الحكومة، وهذه القوة لا يمكن أن تتجلى إلا من خلال الاطلاع المفصل على السياسات والتدابير المتخذة من قبل الجهاز التنفيذي، وتقييم آثارها ومدى بلوغها للأهداف المسطرة لها، ومساءلة الحكومة عن الهفوات والإخفاقات التي تعتري تدبيرها للسياسات العمومية.

الفقرة الثانية: دواعي تمكين البرلمان من سلطة تقييم السياسات العمومية

يمكن تلخيص دواعي تمكين المؤسسة البرلمانية من سلطة تقييم السياسات العمومية في مجموعة من المبررات لعل أهمها:

• أزمة النظام الرقابي: تتمثل هذه الأزمة على مستوى الغايات المتحكممة في العمليات الرقابية أيا كان نوعها والجهاز المعني بها، وهي المراهنة بالأساس على مشروعية تنفيذ العمليات المالية دون إعطاء أهمية كبيرة للنتائج المحققة، فيكفي أن يكون التصرف في جوانبه الإدارية والمالية متماشياً مع المقتضى القانوني لكي يعتبر سليماً وصائباً. كما تعاني منظومة الرقابة من تعدد الأجهزة الرقابية، وغياب التنسيق بينها، حيث ظلت تشتغل

627 محمد حيمود، تقييم السياسات العمومية على ضوء القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13، مجلة دفاتر الحكامة، العدد الثاني، دجنبر 2015، ص: 21.

628 ينص الفصل الأول من الدستور المغربي لسنة 2011 على أن نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية، ديمقراطية برلمانية واجتماعية.



بمنطق أحادي الجانب رغم أن النصوص القانونية المؤطرة للعمل الرقابي تشير، رغم ضعفها، إلى بعض آليات التنسيق بين الأجهزة المعنية⁶²⁹.

• **إكراهات المالية العمومية:** ويرتبط هذا المبرر بالتحويلات التي يشهدها الاقتصاد الوطني بفعل تأثيرات الظرفية الخارجية والداخلية وانعكاسات ذلك على الواقع الاقتصادي والاجتماعي، ولذلك أصبحت الدولة معنية من خلال أهم آلية تدخل لديها وهي الميزانية، من أجل توفير شروط المحافظة على بعض المكتسبات التي تم تحقيقها، لاسيما بخصوص استقرار الإطار الماكرو-اقتصادي، فعملية تقييم السياسات العمومية تعتبر آلية فعالة لتتبع سياسة الإنفاق العمومي، والتحكم فيها بشكل جيد⁶³⁰.

• **أزمة السياسات العمومية:** أهم ملامح هذه الأزمة تتمثل في هيمنة الطابع الأحادي في تصور وإنجاز السياسات العمومية، فقوانين المالية باعتبارها الحاضن للسياسات العمومية يظل تفاعل البرلمان مع مضامينها ضعيفا جدا، فعملية إعداد مشروع قانون المالية للسنة يتحول فيها البرلمان إلى جهاز للتسجيل فقط، فيما تكون مرحلة التنفيذ فرصة لتجاوز الترخيص البرلماني وإعمال سلطات الجهاز التنفيذي في المادة المالية، أما مرحلة المراقبة فيطبعها التهميش بفعل غياب الشروط الموضوعية والذاتية للقيام بهذا الدور، وهذا ما يقتضي الانتقال إلى تفعيل دور البرلمان في مجال تقييم السياسات العمومية.

إن تمكين المؤسسة البرلمانية من اختصاص تقييم السياسات العمومية من شأنه أن يعيد الاعتبار لموقع هذه المؤسسة الدستورية، ويعزز طابعها التمثيلي للإرادة الشعبية، ويقوي من سلطتها إزاء الحكومة، فتقييم السياسات العمومية في نهاية المطاف ما هو إلا محاسبة من قبل الشعب عبر ممثليه داخل البرلمان للحكومة عن النتائج التي حققتها التدابير التي اتخذتها من أجل حل مختلف المشاكل العمومية.

629 محمد حيمود، مرجع سابق، ص: 23.

630 Annie BARTOLI, op.cit, P : 141.



وتعتبر الفلسفة والأهداف التي تقوم عليها تقنيات تقييم السياسات العمومية متماشية إلى حد كبير مع رهانات البرلمان في تتبع ومواكبة تنزيل الحكومة للسياسات العمومية عن طريق قوانين المالية، غير أن كسب هذا الرهان يبقى محكوماً بمجموعة من الشروط، حيث يجب تكريس المبادئ المؤطرة لثقافة تقييم السياسات العمومية لدى كل المؤسسات المتدخلة في هذه العملية ويأتي البرلمان في صدارة هذه المؤسسات.

الفرع الثاني: مداخل تفعيل سلطة البرلمان في مجال تقييم السياسات العمومية

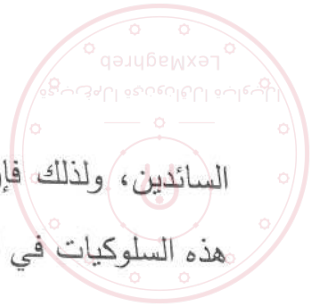
رغم أن التنصيب الدستوري بتمكين المؤسسة البرلمانية من سلطة تقييم السياسات العمومية يبقى مكسباً في غاية الأهمية في درب تأهيل مكانة هذه المؤسسة، وتوسيع صلاحياتها في مجال مواكبة السلطة التنفيذية في تدبيرها للشأن العام، إلا أن ذلك يبقى غير كافٍ لكسب رهان تقييم السياسات العمومية على المستوى العملي في ظل افتقار المؤسسة البرلمانية في المغرب للشروط الكافية لممارسة هذا الاختصاص الحيوي.

إن تقييماً موضوعياً للسياسات العمومية بالمغرب يسمح بتشخيص أفضل لأسباب عدم فاعليتها⁶³¹، ولذلك، فإن إنجاح هذه المهمة يقتضي إحداث تغييرات عميقة على مستوى السلوك البرلماني، والتأسيس لثقافة جديدة تقوم على المواكبة الجادة للعمل الحكومي (الفقرة الأولى)، والتعاون مع مختلف المتدخلين في مجال تنفيذ ومواكبة السياسات العمومية (الفقرة الثانية)، بالإضافة إلى وضع مناهج عمل واضحة تمكن من استثمار كافة المعطيات المتاحة لممارسة المؤسسة البرلمانية لأدوارها التقييمية (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: مدخل الثقافة والسلوك السياسيين

كما خالصنا في المبحث الأول من هذا الفصل والذي قمنا فيه بالتطرق لآليات الرقابة الكلاسيكية، فإن أحد عوامل محدودية هذه الآليات مرتبط أساساً بالسلوك والثقافة البرلمانيين

631 طه لحميداني، مرجع سابق، ص: 79.



السائدين، ولذلك فإن ممارسة مهام مناقشة وتقييم السياسات العمومية يقتضي إحداث قطيعة مع هذه السلوكيات في الثقافة البرلمانية.

فمن حيث طبيعة المناقشات التي تدور داخل المؤسسة البرلمانية فإنها غالبا ما تكون ذات طبيعة سياسية، ولذلك فالقضايا التي تتم مناقشتها داخل هذه المؤسسة تكون فرصة لتصفية الحسابات السياسية بين مختلف الفرقاء السياسيين⁶³²، ويحيد النقاش عن الأهداف الأساسية، ولهذا فإنه من أجل إنجاح رهانات تقييم السياسات العمومية يتوجب تغيير هذه الثقافة السائدة لدى مختلف المتدخلين في هذه العملية، سواء تعلق الأمر بالسلطة التنفيذية، أو بأعضاء المؤسسة البرلمانية.

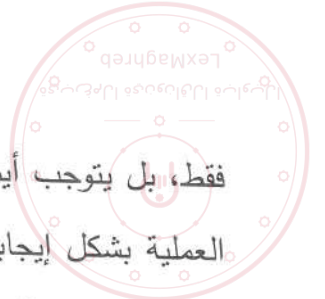
فرغم أن الفصل 101 من دستور 2011 يُسبق عبارة المناقشة على عبارة التقييم⁶³³، فإن هذه المناقشة يجب أن تكون منصبة حول طبيعة الاختيارات الحكومية في مجال السياسات العمومية ومدى اقتناع المؤسسة البرلمانية بنجاعتها وفعاليتها في حل المشاكل التي أعدت من أجلها، في حين ينصب التقييم على النتائج الفعلية التي تم تحقيقها من خلال السياسات العمومية موضوع التقييم.

ولذلك، يتوجب على البرلمان أن لا يمارس عملية تقييم السياسات العمومية بنفس مراقباتي يجعل من هذه الآلية فرصة للبحث عن الهفوات الصغيرة من أجل استثمارها إعلاميا، فعملية التقييم لا تكون بالضرورة من أجل تحميل الحكومة مسؤولية فشل السياسات العمومية في بلوغ أهدافها، ولكن من أجل التعرف بشكل دقيق عن الآثار والنتائج الفعلية التي حققتها هذه السياسات العمومية.

من جهة أخرى يقتضي استثمار آليات تقييم السياسات العمومية من قبل كل مكونات المؤسسة البرلمانية، فعملية تقييم السياسات العمومية ليست اختصاصا مرتبطا بمكونات المعارضة

632 Emmanuel MAURY, le parlement français face au défi de l'évaluation des politiques publiques, l'Harmattan, Paris, 1998, p : 60.

633 الفقرة الثانية من الفصل 101 من الدستور المغربي لسنة 2011 تنص على أنه تخصص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها.



فقط، بل يتوجب أيضا على الأغلبية البرلمانية أن تقوم بأدوارها في هذا الجانب، وتساهم في هذه العملية بشكل إيجابي وأن لا يبقى دورها مقتصرًا على التغطية والدفاع عن الهفوات التي اعترت تنفيذ السياسات العمومية من قبل الحكومة.

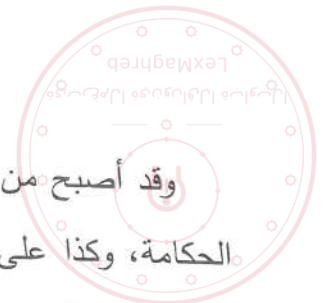
كما أن مختلف الفاعلين المتدخلين في عملية تقييم السياسات العمومية، وعلى رأسهم السلطة التنفيذية، يجب أن يتعاطوا إيجابًا مع المؤسسة البرلمانية، وأن لا يتعاملوا مع اختصاصات هذه المؤسسة في مجال التقييم بروح البرلمان المعقلن الذي يجب أن يخضع للحكومة عند ممارسته لاختصاصاته، ولذلك فإنجاح رهان تقييم السياسات العمومية من قبل المؤسسة البرلمانية يقتضي تأويل المقتضيات الدستورية تأويلاً سليماً يتماشى مع روح دستور 2011 الذي يهدف من بين ما يهدف إليه تقوية صلاحيات المؤسسة البرلمانية، ودمجها في عمق التدبير العمومي، ولذلك فتنزيل هذا الاختصاص يجب أن يراعي هذه الغايات حتى لا تكون مهمة تقييم السياسات العمومية نسخة طبق الأصل للدور الرقابي لهذه المؤسسة.

ومن المداخل السلوكية المهمة لإنجاح دور المؤسسة البرلمانية في مجال تقييم السياسات العمومية، عدم التركيز فقط على الجوانب السلبية التي اعترت عملية تنزيل السياسات العمومية، ولكن أيضا تثمين المنجزات الإيجابية من أجل استثمارها في المستقبل، فالثقافة التي تؤسس لها عملية تقييم السياسات العمومية تروم أساساً الإحاطة بكافة الجوانب المرتبطة بتنزيل السياسات العمومية بإيجابياتها وسلبياتها.

الفقرة الثانية: مدخل انفتاح المؤسسة البرلمانية على مختلف الفاعلين

تقتضي عملية تقييم السياسات العمومية الإحاطة بكافة الجوانب المرتبطة بالسياسة موضوع التقييم، ومعرفة الأسباب والظروف التي أدت إلى تبنيها، وهي عملية لا يمكن للبرلمان القيام بها بمعزل عن باقي المتدخلين العموميين⁶³⁴.

634 Bruno DENTE, la politique d'évaluation des politiques publiques, l'Harmattan, Paris, 1998, P : 150.



وقد أصبح من اللازم على المؤسسة البرلمانية تكريس ثقافة الانفتاح على مختلف مؤسسات الحكامة، وكذا على الجهات غير الحكومية قبل الشروع بشكل رسمي في عملية تقييم السياسات العمومية، وذلك لإبداء آرائها وتقديم ملاحظاتها حول السياسات العمومية موضوع التقييم قبل شروع البرلمان في هذه العملية، وهو ما من شأنه تعزيز وإثراء المناقشة البرلمانية. وقد ربط دستور 2011 صلاحيات المؤسسة البرلمانية في مجال التقييم بمجموعة من المؤسسات الدستورية الأخرى ويتعلق الأمر خاصة بالمؤسسات التالية:

المجلس الأعلى للحسابات: حيث تنص الفقرة الأولى من الفصل 145 من دستور 2011 على أنه يقدم المجلس الأعلى للحسابات مساعدته للبرلمان في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العامة، ويجيب عن الأسئلة والاستشارات المرتبطة بوظائف البرلمان في التشريع والمراقبة والتقييم المتعلقة بالمالية العامة.

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي: حيث تنص الفقرة الأولى من الفصل 152 من دستور 2011 على أنه للحكومة وللمجلس النواب وللمجلس المستشارين أن يستشيروا المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في جميع القضايا التي لها طابع اقتصادي واجتماعي وبيئي.

مؤسسات الحكامة الجيدة: ويتعلق الأمر بمختلف المؤسسات الواردة في الباب الثاني عشر من دستور 2011، والتي يتوجب عليها تقديم تقرير عن أعمالها، مرة واحدة في السنة على الأقل، يكون موضوع مناقشة من قبل البرلمان طبقا للفقرة الأولى من الفصل 160 من دستور 2011.

منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية: تنص الفقرة الثالثة من الفصل 12 من دستور 2011 على أنه تساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية، في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها. وعلى هذه المؤسسات والسلطات تنظيم هذه المشاركة، طبق شروط وكيفيات يحددها القانون.



ولأن عملية تقييم السياسات العمومية عملية متشعبة، وتستوجب في غالب الأحيان التدقيق في نتائج وآثار السياسات العمومية موضوع التقييم على العديد من الأصعدة، وقد تمتد على مساحة زمنية تشمل عدة سنوات، فإن المؤسسة البرلمانية ملزمة بالانفتاح بشكل مستمر على محيطها الخارجي (المواطن - الإدارة - المقابلة ...) حتى يتسنى لها الاطلاع عن كثب على كافة المعطيات المتعلقة بتنفيذ السياسات العمومية موضوع التقييم.

الفقرة الثالثة: مدخل تأهيل مناهج وآليات عمل المؤسسة البرلمانية

إن تمكين المؤسسة البرلمانية من كافة الوسائل لجمع المعلومات الضرورية من أجل الإعداد بشكل جيد لجلسات تقييم السياسات العمومية يعتبر عاملا حاسما في إنجاح هذا الرهان، وفي هذا الإطار، أصبحت الفرق البرلمانية مطالبة أكثر من أي وقت مضى بمضاعفة مجهوداتها في البحث عن المعلومات والأرقام والإحصائيات من كافة مصادر المعلومة، واستثمارها في الإعداد لتقييم السياسات العمومية.

من زاوية أخرى، نجد أن عملية تقييم السياسات العمومية لا يمكن أن يقوم بها كل مجلس بشكل منعزل عن المجلس الآخر، فأغلبية التجارب البرلمانية التي تقوم على نظام الغرفتين، تعمل على توحيد الجهود، والتنسيق بين المجلسين من أجل الإعداد المشترك لجلسات مناقشة وتقييم السياسات العمومية، وهو المبدأ السليم إذا أخذنا بعين الاعتبار الغاية من إقرار هذه الآلية، ولذلك يبقى على عاتق كل مجلس من مجلسي البرلمان خلق أساليب مرنة في أنظمتها الداخلية من أجل تسهيل عملية التنسيق مع المجلس الآخر من أجل الإعداد لعملية تقييم السياسات العمومية، والابتعاد عن التعقيدات المسطرية أثناء وضع كل مجلس لنظامه الداخلي⁶³⁵.

ومن أجل استثمار إيجابي للتقارير الناتجة عن عمليات تقييم السياسات العمومية، يستحسن وضع بنك للمعلومات يمكن الولوج إليه من قبل جميع أعضاء المجلسين، واستغلال هذه المعلومات

⁶³⁵ في هذا الإطار تنص الفقرة الثانية من الفصل 69 من الدستور المغربي لسنة 2011 على أنه يتعين على المجلسين، في وضعهما لنظاميهما الداخليين، مراعاة تناسقهما وتكاملهما، ضمانا لنجاعة العمل البرلماني.

عند مناقشة مشاريع قوانين المالية المقبلة من أجل مواكبة مدى التزام الحكومة بمخرجات عمليات تقييم البرلمان للسياسات العمومية وأخذها بعين الاعتبار في صياغتها لسياساتها.

وبالنظر إلى ما تقتضيه عملية تقييم السياسات العمومية من قدرة فائقة على دراسة وتحليل المعطيات وربطها مع الأهداف المحددة سلفا، وهو ما يفرض وجود نخب برلمانية مؤهلة للقيام بهذه المهام، يبقى من الضروري أن يعمل مجلسا البرلمان على إخضاع أعضائهما للتكوين المستمر في استخدام المناهج التقييمية⁶³⁶، وفي هذا الصدد، يلاحظ في السنوات الأخيرة أن هناك تطورا ملحوظا للمستوى التعليمي لأعضاء المؤسسة البرلمانية، وهو ما من شأنه أن يساهم بشكل إيجابي بالإحاطة بكافة الجوانب المتعلقة بتقييم السياسات العمومية، ويساهم في تجويد النقاشات المواكبة لهذه العملية.

المطلب الثاني: الآليات المتاحة للبرلمان لتفعيل دوره في تقييم السياسات العمومية

نص الدستور المغربي لسنة 2011 على مجموعة من الآليات الجديدة لتمكين البرلمان من ممارسة دوره في مناقشة وتقييم السياسات العمومية (الفرع الأول)، غير أن النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان لم يستثمرا هذا المستجد الدستوري بالشكل الذي ينبغي من خلال خلق أجهزة برلمانية تساهم في القيام بالأدوار التقييمية بالشكل الذي ينبغي، كما أن تأويلات القضاء الدستوري للمقتضيات الدستورية المتعلقة بمناقشة وتقييم السياسات العمومية لم تدفع كثيرا في اتجاه توسيع مفهوم هذا الاختصاص (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الجلسات البرلمانية لتقييم السياسات العمومية

من أجل تمكين البرلمان المغربي من ممارسة صلاحياته في مناقشة وتقييم السياسات العمومية، أحدث دستور 2011 مجموعة من الآليات لأول مرة في التاريخ الدستوري المغربي، حيث نص على تخصيص جلسة سنوية لمناقشة وتقييم السياسات العمومية (الفقرة الأولى)،

⁶³⁶ Bernard PERRET, l'évaluation des politiques publiques, édition la découverte, Paris, 2001, P: 68.



وتخصيص جلسة شهرية في كل مجلس للأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة (الفقرة الثانية)، بالإضافة إلى التخصيص على عرض رئيس الحكومة للحصيلة المرحلية (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: الجلسة السنوية لمناقشة وتقييم السياسات العمومية

تعتبر الجلسة السنوية لمناقشة وتقييم السياسات العمومية من أهم المستجدات التي أتت بها دستور 2011 بخصوص تعزيز آليات عمل المؤسسة البرلمانية، ومن شأنها أن تشكل آلية برلمانية مهمة في تفعيل سلطة هذه المؤسسة في مجال تقييم السياسات العمومية.

ويحدد النظام الداخلي لمجلس النواب الغاية من التقييم الذي يقوم به المجلس في إنجاز أبحاث وتحليل دقيقة بهدف التعرف على نتائج السياسات والبرامج العمومية، وقياس آثارها على الفئات المعنية وعلى المجتمع، كما يهدف إلى معرفة مستوى الإنجاز الذي تم تحقيقه قياساً بالأهداف المرسومة وتحديد العوامل التي مكنت من بلوغ تلك الأهداف. وذلك بغاية إصدار توصيات وتقديم اقتراحات بشأن التحسينات التي يمكن إدخالها على السياسة العمومية موضوع التقييم⁶³⁷.

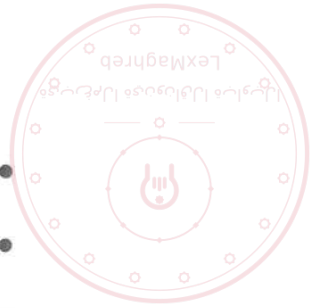
ويتم التحضير مسبقاً للجلسة السنوية لمناقشة السياسات العمومية، حيث يحدد مكتب مجلس النواب السياسة العمومية المقترحة للتقييم بناء على اقتراحات الفرق والمجموعات النيابية مرفقة بدراسة أولية تظهر الجدوى والإشكالات الكبرى التي تطرحها السياسة أو البرنامج المطلوب إخضاعها للتقييم، عقب ذلك يدعو مكتب المجلس إلى تشكيل مجموعة العمل الموضوعاتية التي يوكل إليها تتبع إنجاز التقييم في الموضوع الذي حدده ووفق الانتداب الذي أعده⁶³⁸.

وحسب النظام الداخلي لمجلس النواب، تعكف مجموعة العمل على التحضير للجلسة السنوية لمناقشة السياسات العمومية، وتعمل بالخصوص على⁶³⁹:

637 المادة 282 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017.

638 المادتين 289 و 290 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017.

639 المادة 291 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017.



- صياغة المصطلحات والعناصر المرجعية لتقييم الموضوع.
- تجميع المعطيات الأولية.
- إطلاق الأبحاث المحددة.
- المصادقة على استنتاجات الأبحاث والدراسات.
- وضع التوصيات والاقتراحات.
- صياغة تقرير التقييم.

وبالنسبة لمجلس المستشارين فقد أوكل للمجموعات الموضوعاتية مهمة إعداد مذكرة حول السياسات العمومية موضوع التقييم المدرجة ضمن اختصاصها، تتضمن الأسئلة والتحليل المراد الحصول عليها، وتحيلها على رئيس مجلس المستشارين، ويتداول مكتب هذا المجلس في طلبات مجموعات العمل ويتخذ القرار بشأنها، وله أن يوجهها تبعا لذلك، بواسطة رئيس المجلس، حسب الحالة إلى الجهة المعنية بها. (المجلس الأعلى للحسابات، مؤسسات الحكامة، ...) والتي لها أن تنتدب من ينوب عنها لدى المجموعة الموضوعاتية⁶⁴⁰.

ويقوم مكتبا مجلسي البرلمان بتحديد تاريخ الجلسة السنوية لتقييم السياسات العمومية، وفي هذه الجلسة يتم عرض تقارير اللجان الموضوعاتية، وتتنظم فيها المناقشة من قبل ندوة الرؤساء⁶⁴¹.

وقد شكل مجلس النواب خلال الولاية التشريعية التاسعة لجنة موضوعاتية مكلفة بإعداد تقرير حول التنمية القروية، وفي غشت من سنة 2016 أودعت هذه اللجنة الموضوعاتية تقريرين: الأول يتعلق بالبرنامج المندمج لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب (PAGER)، والثاني يتعلق بتقييم برنامج الكهرباء القروية الشمولي (PERG). وخلال الولاية التشريعية العاشرة تم تشكيل لجنة موضوعاتية بهدف تقييم مدى مساهمة البرنامج الوطني للطرق القروية الثاني في فك العزلة عن العالم القروي والمناطق الجبلية، وتم تقديم تقرير هذه اللجنة خلال دورة أكتوبر من السنة التشريعية 2017-2018.

640 المادة 266 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017.

641 المادة 268 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017.



الفقرة الثانية: الجلسة الشهرية للأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة

أصبح بإمكان البرلمان بغرفتيه تتبع السياسة العامة بشكل مستمر، وذلك عن طريق توجيه أسئلة إلى رئيس الحكومة الذي عليه أن يحضر إلى مجلسي البرلمان كل شهر ليقدم أجوبته في هذا الصدد⁶⁴². ورغم وجود تضارب للتأويلات في البداية بخصوص مضمون الفقرة الثالثة من الفصل مائة من الدستور، بين من يقول بأن رئيس الحكومة يحضر إلى البرلمان مرة واحدة في الشهر، إما لمجلس النواب أو لمجلس المستشارين، ليجيب عن الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة، وبين من يقول بأن رئيس الحكومة ملزم بالحضور مرة واحدة في الشهر إلى كل مجلس على حدة، فإن الغريب في الأمر هو أن النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013 قد انساق وراء الرأي الأول حينما نص على أن المجلس يخصص أربع جلسات في السنة للأسئلة المتعلقة بالسياسات العامة⁶⁴³. إلا أن المجلس الدستوري اعتبر أن هذه المادة غير مطابقة للدستور، وجاء في قراره: "حيث إنه، لأن كان رئيس الحكومة، عملاً بأحكام الفقرة الأخيرة من الفصل 100 من الدستور، يتعين عليه مبدئياً تقديم الأجوبة عن الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة في جلسة واحدة كل شهر أمام المجلس الذي يعنيه الأمر، فإن ذلك يترتب عنه حضور رئيس الحكومة مرة واحدة أمام كل من مجلسي البرلمان، طالما أن المجلس المعني لديه أسئلة تتعلق بالسياسة العامة..."⁶⁴⁴.

وقد أصبحت الجلسات الشهرية تحظى باهتمام كبير من قبل البرلمانين، وتعرف متابعة إعلامية واسعة، وذلك بالنظر إلى أهمية المحاور التي يُسأل فيها رئيس الحكومة، كمجالات التشغيل ومناخ الأعمال وسياسة الحكومة في المجال الاجتماعي، وسياسة الحكومة المتعلقة بمجالات الاستثمار والصناعة والتجارة. فانطلاقاً من التراكم الحاصل منذ التتبع على هذه الآلية البرلمانية في الوثيقة الدستورية لسنة 2011، يلاحظ أن مجلسي البرلمان غالباً ما يعمدون

642 تنص الفقرة الثالثة من الفصل 100 من الدستور المغربي لسنة 2011 على أنه "تقدم الأجوبة على الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة من قبل رئيس الحكومة، وتخصص لهذه الأسئلة جلسة واحدة كل شهر، وتقدم الأجوبة عنها أمام المجلس الذي يعنيه الأمر خلال الثلاثين يوماً الموالية لإحالة الأسئلة إلى رئيس الحكومة".

643 المادة 203 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013.

644 قرار المجلس الدستوري رقم 13-924.



إلى إثارة المواضيع التي تستأثر بشكل كبير باهتمام الرأي العام في الجلسات الشهرية حول السياسة العامة.

كما يتم اللجوء إلى الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة لمواكبة الإجراءات المتخذة من قبل الحكومة لتنزيل سياستها المالية، كما هو الحال بالنسبة للإجراء الذي اتخذته حكومة عبد الإله بن كيران والمتمثل في وقف تنفيذ 15 مليار درهم من ميزانية الاستثمار برسم قانون المالية لسنة 2013، وهو الإجراء الذي أحدث جدلا واسعا استمر لعدة أشهر، الشيء الذي أدى بمجلس النواب إلى تخصيص إحدى جلساته الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة لهذا الموضوع، حيث أوضح رئيس الحكومة الأسباب التي أدت بالحكومة إلى اتخاذ هذا الإجراء، وآثاره المحتملة على مختلف المجالات⁶⁴⁵. كما تم تخصيص إحدى الجلسات المتعلقة بالسياسة العامة للحسابات الخصوصية للخزينة، والإجراءات المتخذة من قبل الحكومة لعقلنة إحداثها وتدبير أرصدها⁶⁴⁶.

وعليه، فالجلسة الشهرية المخصصة لأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة أصبحت منذ إقرار دستور 2011 منبرا حقيقيا للتداول بين السلطتين التنفيذية والتشريعية حول تنزيل السياسات العمومية في مختلف المجالات، وفرصة مهمة بالنسبة للبرلمان لتتبع تنفيذ الحكومة لمقتضيات قوانين المالية.

الفقرة الثالثة: عرض الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة

من بين الآليات التي أحدثها دستور 2011 من أجل تمكين البرلمان من مواكبة تنزيل الحكومة للسياسات العمومية، نجد تنصيبه على عرض رئيس الحكومة أمام البرلمان للحصيلة المرحلية لعمل الحكومة، إما بمبادرة منه أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب، أو من أغلبية أعضاء مجلس المستشارين⁶⁴⁷، ويكون عرض الحصيلة المرحلية من قبل رئيس الحكومة أمام مجلسي البرلمان في جلسة مشتركة.

⁶⁴⁵ الجلسة الشهرية المخصصة للأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة المنعقدة بمجلس النواب بتاريخ 31 ماي 2013.

⁶⁴⁶ الجلسة الشهرية المخصصة للأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة المنعقدة بمجلس النواب بتاريخ 11 نونبر 2014.

⁶⁴⁷ الفقرة الأولى من الفصل 101 من الدستور المغربي لسنة 2011.



وتم تفعيل هذى الاختصاص لأول مرة بتاريخ 8 يوليوز 2014 من قبل رئيس الحكومة السابق عبد الإله بن كيران، وتضمن هذا العرض مختلف الظروف السياسية العامة التي طبعت اشتغال الحكومة خلال المرحلة السابقة، وركز هذا العرض بالخصوص على تقديم وصف دقيق للوضع الاقتصادية والمالية ووضع التوازنات الماكرو اقتصادية خلال الفترة السابقة من ولاية الحكومة، وعرض النتائج التي حققتها السياسة الاجتماعية ومدى تأثيرها على تحسين حياة المواطنين والمواطنات، بالإضافة إلى عرض مختلف الإجراءات المتخذة من قبل الحكومة في مجالات إصلاح وتأهيل الإدارة، التعليم، العدل، والسياسة الخارجية وغيرها من المواضيع. وفي ظل ولاية حكومة سعد الدين العثماني قدم رئيس الحكومة الحصيلة المرحلية لعمل حكومته بتاريخ 12 ماي 2019، وأشار هذا العرض إلى أن الحكومة حققت إنجازات مهمة في درب تنزيل أهدافها المتضمنة في البرنامج الحكومي، غير أن هذه الانجازات غير كافية، وأن الحكومة مدعوة إلى مضاعفة جهودها في ما تبقى من ولايتها. ويشكل عرض الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة فرصة بالنسبة للحكومة لاطلاع البرلمان على الإجراءات التي تعترم القيام بها فيما تبقى من ولايتها التشريعية لتجاوز المشاكل والمعوقات التي واجهتها في المرحلة السابقة.

ومن خلال هذه الآليات التي تم إحداثها بموجب دستور 2011، أصبحت وسائل التواصل بين المؤسسات البرلمانية والحكومية تتيح تتبعاً دقيقاً للسياسات العمومية من قبل البرلمان، ويبقى التحدي الأبرز مرتبطاً بقدرة هذه المؤسسة على استثمار كل هذه الآليات بشكل إيجابي من أجل تحقيق الغايات والأهداف من تمكين البرلمان من هذه الصلاحيات الجديدة.

الفرع الثاني: مكانة اللجان الدائمة في مراقبة الإنفاق وتقييم السياسات العمومية

أعطى القضاء الدستوري تأويلاً ضيقاً لمفهوم تقييم السياسات العمومية من قبل البرلمان، وقلص بشكل كبير من مساهمة اللجان الدائمة في هذه العملية (الفقرة الأولى)، غير أن إحداث لجنة مراقبة المالية العامة من شأنه أن يساهم في إنعاش أدوار المؤسسة البرلمانية في مراقبة التنفيذ الحكومي لقوانين المالية (الفقرة الثانية).



الفقرة الأولى: الحد من أدوار اللجان الدائمة في مناقشة وتقييم السياسات العمومية

تعتبر اللجان البرلمانية الدائمة العصب الرئيسي الذي يتشكل منه البرلمان نظرا للمهام التشريعية والرقابية الموكولة إليها، فهي تقوم بتحضير مشاريع ومقترحات القوانين، كما تتوفر على صلاحية مراقبة وتتبع الأداء الحكومي⁶⁴⁸.

ورغم أن هذه المكانة التي تتبوؤها اللجان الدائمة في مجلسي البرلمان يمكن استغلالها في المساهمة في المراقبة المالية وتقييم السياسات العمومية، إلا أن التجربة البرلمانية المغربية لم تعمل على تشكيل لجان تعنى بهذه الجوانب كامتداد لمفهوم العقلنة البرلمانية الذي يستهدف الحد من الاختصاصات البرلمانية في مجال المراقبة والتقييم، وظل تشكيل هذا اللجان مرتبطا بالنظرة القطاعية فقط.

وبالعودة إلى التجارب المقارنة، نجد أن مجموعة من برلمانات العالم قد عملت على تشكيل لجان برلمانية لها اختصاصات ذات طبيعة أفقية، وتعمل على مراقبة تدبير الحكومة للأموال العمومية، وتقييم وقياس آثار السياسة المالية عن طريق مساهمتها في تقييم السياسات العمومية.

ففي فرنسا تم إحداث لجنة دائمة على مستوى الجمعية الوطنية تسمى لجنة تقييم ومراقبة السياسات العمومية يرأسها رئيس المجلس، بالإضافة إلى 36 عضوا يتم اختيارهم حسب التمثيل النسبي للفرق، حيث تحدد لجنة مراقبة وتقييم السياسات العمومية برنامجا سنويا يتضمن العدد المتوقع من الأعمال التقييمية التي سيتم القيام بها خلال هذه الفترة⁶⁴⁹.

من حيث مهام هذه اللجنة، فإنها تقوم، إما بمبادرة منها أو بمبادرة من إحدى اللجان الدائمة، بتقييم مختلف السياسات العمومية التي تتجاوز مجال اختصاص لجنة دائمة واحدة في المجلس، كما يمكن لها أن تبدي آراءها في دراسات الأثر المرفقة بمشاريع القوانين المحالة من قبل

648 أسماء الشقري، مرجع سابق، ص: 55.

649 Article 146-2 et article 146-3 du règlement intérieur de l'assemblée nationale française (janvier 2015).



الحكومة⁶⁵⁰. ويمكن للجنة تقييم ومراقبة السياسات العمومية أن تقترح على ندوة الرؤساء في الجمعية الوطنية أن تدرج في جدول الأعمال الأسبوعي تنظيم جلسة عمومية للمناقشة أو لتوجيه أسئلة للحكومة حول خلاصات تقاريرها⁶⁵¹.

وفي المغرب، ومع إقرار دستور 2011، لم يعد ممكنا استبعاد اللجان الدائمة عن المساهمة في تقييم السياسات العمومية، لذلك عمل النظام الداخلي لمجلس النواب على إدراج مهمة تقييم السياسات العمومية ضمن صلاحيات اللجان الدائمة بالمجلس، حيث نصت المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2011 على أنه يمكن للجان الدائمة بمجلس النواب أن تخصص اجتماعات لتقييم السياسات العمومية للقطاعات التي تدخل ضمن اختصاصاتها. غير أن المجلس الدستوري كان له رأي آخر حينما أحيل عليه هذا النظام الداخلي للنظر في مدى مطابقته للدستور طبقا لمقتضيات الفقرة الثانية من الفصل 132 من دستور 2011، وصرح بأن هذه المادة مخالفة للدستور، لأن مناقشة وتقييم السياسات العمومية يتم في جلسات عامة كما هو منصوص عليه في الفصل 101 من الدستور⁶⁵².

ولذلك كان موقف المجلس الدستوري واضحا من إشراك اللجان الدائمة لمجلسي البرلمان في عملية مناقشة وتقييم السياسات العمومية، وأعطى تأويلا ضيقا للفصل 101 من دستور 2011، وذلك على عكس التجارب المقارنة التي تجعل من اللجان الدائمة مختبرا حقيقيا للتفصيل والمناقشة والتقييم بالنسبة للسياسات العمومية.

650 Article 146-5 du règlement intérieur de l'assemblée nationale française (janvier 2015).

651 Article 146-7 du règlement intérieur de l'assemblée nationale française (janvier 2015).

652 جاء في حيثيات قرار المجلس الدستوري رقم 12/829: وحيث إن الفقرة الثانية من الفصل 101 من الدستور تنص على تخصيص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها، مما يستفاد منه أن مناقشة السياسات العمومية وتقييمها يتم من قبل مجلسي البرلمان في جلسات عمومية تعقد في نفس الفترة وليس في نطاق اللجان البرلمانية الدائمة، مما يكون معه ما تتضمنه هذه المادة من إمكان تقييم السياسات العمومية في إطار اللجان الدائمة مخالفا للدستور.



الفقرة الثانية: إحداث لجنة مراقبة المالية العامة

في مقابل رفض المجلس الدستوري لإسناد مهمة تقييم السياسات العمومية للجان الدائمة لمجلس النواب، نص النظام الداخلي للمجلس على تشكيل لجنة جديدة تسمى لجنة مراقبة المالية العامة، وهذه اللجنة من حيث الصلاحيات شبيهة بلجنة الحسابات العمومية في البرلمان البريطاني والتي أحدثت قبل أزيد من قرن ونصف، وتعد اجتماعات مستمرة على مدار السنة، وتسهر على مراقبة تدبير الحكومة وموظفيها للأموال العمومية⁶⁵³، حيث تقوم بإعداد تقارير تتضمن كافة الملاحظات والأسئلة وتوجهها إلى الحكومة التي يتوجب أن تقدم أجوبتها وتوضيحاتها خلال الثمانية أسابيع الموالية لتوصلها بتقرير اللجنة، وإذا لم تقتنع هذه الأخيرة بجواب الحكومة، يتم استدعاء الوزراء لتقديم لهم أسئلة مباشرة في الموضوع⁶⁵⁴.

ومن شأن إحداث لجنة مراقبة المالية العامة أن يعزز من تتبع مجلس النواب لتنفيذ قوانين المالية، ويواكب الحكومة في استعمالها للأموال العمومية، وقد حدد النظام الداخلي للمجلس ثلاث اختصاصات لهذه اللجنة وهي:

1. مراقبة وتتبع الإنفاق العمومي.
2. دراسة التقارير الموضوعاتية للمجلس الأعلى للحسابات والتقارير التي يعدها طبقا للفصل 148 من الدستور.
3. النصوص التشريعية المتعلقة بمراقبة المالية العامة⁶⁵⁵.

653 لا تقتصر لجنة مراقبة الحسابات العمومية في البرلمان البريطاني على استدعاء الوزراء لمساءلتهم حول تدبير المال العام، ولكن أيضا تقوم باستدعاء الموظفين الحكوميين الذين يشرفون بشكل مباشر على تدبير المال العام من أجل تحسيسهم بالمسؤولية الملقاة على عاتقهم.

654 المعلومات متاحة على الموقع الإلكتروني للبرلمان البريطاني على الرابط التالي:
<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee/publications/>

تاريخ الزيارة: 6 يناير 2018.
 655 المادة 81 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017.

والملاحظ أن التفصيل في المقتضيات المنظمة للجنة مراقبة المالية العامة لم تأتي مدمجة على مستوى النظام الداخلي لمجلس النواب في نفس الباب الذي يتضمن المقتضيات المنظمة لباقي اللجان الدائمة للمجلس، وإنما أتت في الجزء الخامس الذي ينظم اختصاصات المجلس في مجال الرقابة ومناقشة وتقييم السياسات العمومية، ما يعني أن المجلس قد عمد إلى تمييز هذه اللجنة عن باقي اللجان الدائمة الأخرى.

فيما يتعلق بممارسة اختصاصات هذه اللجنة⁶⁵⁶، فيحدد مكتب المجلس في مستهل دورة أكتوبر من كل سنة برنامج مراقبة المالية العامة وجدولته الزمنية بناء على اقتراح الفرق والمجموعات النيابية، وتعد اللجنة اجتماعاتها لدراسة البرنامج السنوي للمراقبة وتُحضر لهذا الغرض الأسئلة والاستشارات لتفعيل هذا البرنامج السنوي المعروض عليها، وتحيلها على مكتب المجلس، حيث يتولى رئيس مجلس النواب، بناء على قرار لمكتب المجلس، إحالتها على الجهات المعنية.

وتُعقد لجنة مراقبة المالية العامة اجتماعات لدراسة ومناقشة المواضيع المحددة في البرنامج السنوي للمراقبة، وتستند في ذلك على أجوبة وتقارير المجلس الأعلى للحسابات وكل وثيقة أخرى تراها مفيدة، وتحضر تمثيلية للحكومة في اجتماعات اللجنة، كما يمكن لرئيس المجلس الأعلى للحسابات أو من ينوب عنه حضور اجتماعات اللجنة لتقديم التفسيرات والتوضيحات الضرورية. ويهيئ المقرر تقريراً يتضمن مداولات اللجنة، والخلاصات والتوصيات التي انبثقت عن اجتماع اللجنة، كما يتضمن هذا التقرير التوصيات التي التزمت الحكومة بتفعيلها وكذا المدة الزمنية المخصصة لذلك، وعقب ذلك تعقد اللجنة اجتماعات، يعرض فيه التقرير ويناقش، وتصادق عليه اللجنة ويحال على مكتب مجلس النواب ضمن القضايا المعروضة عليه، ويمكن للمجلس أن يقرر عقد جلسة عامة لمناقشة التقرير.

وعلى غرار باقي اللجان الدائمة لمجلس النواب، يمكن للجنة مراقبة المالية العمومية أن تطلب الاستماع إلى مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية، بحضور الوزراء التابعين لهم،



وتحت مسؤوليتهم⁶⁵⁷، وهذا ما يعزز من تتبع هذه اللجنة لتدبير مختلف القطاعات الحكومية للأموال العمومية، والحصول على كافة المعلومات المتعلقة بمستوى التقدم في تنزيل السياسات العمومية.

ورغم مبادرة مجلس النواب إلى تشكيل لجنة مراقبة المالية العمومية، إلا أن مجلس المستشارين لم يحدث لحد الآن أي لجنة تعزز آليات مراقبة المالية العمومية، وتساهم في تقييم السياسات العمومية، خاصة وأن دستور 2011 منح لهذا المجلس الصادرة على مستوى القضايا ذات البعد الجهوي والاجتماعي.

656 عمل لجنة مراقبة المالية العامة ينظمه النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017 في مواد من 294 إلى 296.

657 الفصل 102 من الدستور المغربي لسنة 2011.



خلاصة القسم الثاني

يواجه تدبير المالية العمومية تحديات عديدة ومتنوعة، تحد بشكل كبير من استثمار الموارد المتاحة والتحكم فيها وتوجيهها من أجل تحقيق الأهداف والغايات التي تعمل الدولة على تحقيقها، ولذلك تم القيام بمجموعة من الإصلاحات، همت بالأساس مراجعة المنظومة القانونية المنظمة للمالية العمومية.

ومن أهم الخطوات التي اتخذت في هذا الصدد، نجد إصدار قانون تنظيمي جديد لقانون المالية، والذي عزز بشكل كبير مبادئ الحكامة على مستوى إعداد وتنفيذ ومراقبة قوانين المالية، وأسس لفلسفة جديدة على مستوى قوانين المالية تقوم على تحديد الأهداف بشكل مسبق ثم العمل على تحقيقها، بدل التدبير المالي القائم على الوسائل الذي أثبتت الممارسة محدوديته.

ولمواكبة هذه الفلسفة الجديدة على مستوى التدبير المالي، أضحي من الضروري تعزيز منظومة الرقابة المالية، وإصلاح المناهج المعتمدة في هذه العملية لمواكبة التحديات المرتبطة بتنزيل أهداف قوانين المالية، خاصة من خلال تعزيز آليات تقييم السياسات العمومية، وتقوية الانسجام والتكامل بين التدخلات الرقابية لمختلف الأجهزة المعنية.

من خلال المحاور التي تطرقنا لها، يتضح جليا حجم التشعبات التي تتفرع عن الإشكالية المؤطرة لموضوع هذا البحث، وارتباطها بحقول معرفية متنوعة (علم المالية العامة، علم التدبير، علم الاقتصاد، علم السياسة...)، وهو ما أضفى نوعا من الصعوبة في بعض من أجزاء البحث في حصر جوانبها وتأطيرها بالدقة الكافية، وفي بعض الأحيان كان من اللازم تقديم أكثر من قراءة لبعض الظواهر المرتبطة بإشكالية الموضوع حتى تتضح الرؤيا بالشكل الكافي.

كما ساهمت التحولات التي عرفت البنية القانونية في المغرب غداة المراجعة الدستورية لسنة 2011 في خلق نوع من الصدمة داخل الفضاء العمومي المغربي بصفة عامة، خاصة وأن هذه التحولات أتت بشكل مفاجئ، ولم يتم الإعداد لها بشكل مسبق، وهو ما جعل العديد من المؤسسات الدستورية تجد صعوبة في استيعاب الاختصاصات والصلاحيات الجديدة التي أوكلت إليها، ونخص هنا بالذكر المؤسسة البرلمانية التي لا تزال تعمل بعقلية ما قبل دستور 2011 على الرغم من حجم الاختصاصات التي منحها إليها الدستور الجديد.

من جهة أخرى، لم تتم ملاءمة النصوص القانونية التي توطر بعض المؤسسات الدستورية المهمة مع النص الدستوري الجديد، وظلت تمارس اختصاصاتها بناء على نصوص تشريعية صدرت في عهد ما قبل دستور 2011، كما هو الشأن بالنسبة لمدونة المحاكم المالية، والقانون المنظم للمفتشية العامة للمالية، والقانون المحدد لمسؤولية الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، خاصة وأن تعديل هذه النصوص سيفتح المجال لتعزيز أدوار هذه المؤسسات وملاءمة اختصاصاتها مع الفلسفة الجديدة التي توطر الرقابة على التدبير العمومي.

وبالرغم من أن هذه العوائق قد عقدت عملية التحليل والتركيب، وألزمنا بالتعامل مع صنفين من النصوص: الأول وقع تحيينه وملاءمته مع مستجدات كل من دستور 2011 والقانون التنظيمي لقانون المالية 130.13، في حين لا يزال الصنف الثاني ينتظر التفاتة المشرع لتحيينه،

فإن ذلك لا يعفيانا من القول أن البحث في الإشكالية المؤطرة للبحث قد وجد الشروط العلمية المطلوبة للتقدم في البحث في مختلف المحاور.

وقد استهدفنا بالأساس تبعا للإشكالية المؤطرة لهذا البحث، التركيز على الدور الذي يحظى به قانون المالية للسنة كآلية في يد الحكومة من أجل تنزيل السياسات العمومية، و انطلقنا من استقراء التجربة المغربية منذ الاستقلال، وما اعترتها من نواقص من أجل بلوغ الأهداف التنموية المسطرة، وصولا إلى استقراء المستجدات التي عرفها المغرب في السنوات الأخيرة بخصوص تدبير الميزانية، وتبني فلسفة جديدة قائمة على الأهداف بدل الوسائل.

فمع الأهمية التي أصبح يحظى بها المال العام كوسيلة للتدخل العمومي، اتخذت الدولة في السنوات الأخيرة العديد من الإجراءات من أجل تعبئة الموارد الكافية لتغطية التكاليف التي تتطلبها الاستجابة للحاجيات العامة، كما تم التركيز على تجويد مردودية النفقة العمومية والقطع مع ثقافة التبذير.

وفي هذا السياق، تمت مراجعة وتحديث الترسانة القانونية والبنية المؤسساتية اللتان توطران تدخلاتها في مختلف المجالات بهدف ملاءمتها مع معايير الحكامة والشفافية والفعالية والنجاعة، وذلك بالموازاة مع إطلاق العديد من الأوراش التنموية التي شملت مختلف المجالات، وهذا يدل على الوعي بأهمية تحسين الآليات التدبيرية في بلوغ الأهداف التنموية المرجوة.

ويعتبر تنزيل القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 تحديا كبيرا أمام كافة الفاعلين، فإذا كان المشرع المغربي قد أقر مبدأ التدرج في تفعيل مقتضيات هذا القانون التنظيمي على مدى خمس سنوات، فإن الرهان من وراء ذلك يكمن بالأساس في إعطاء الوقت الكافي لكافة الفاعلين لاستيعاب الفلسفة التدبيرية الجديدة التي يستهدف هذا القانون التنظيمي تكريسها.

ولم يكن إصلاح تدبير المالية العمومية مجرد مجازاة للدول التي سبقت المغرب في ذلك، وإنما الأمر فرضته ضرورة تحديث آليات التدبير المالي، وجعلها مواكبة للرهانات التنموية التي

تطمح الدولة إلى بلوغها، والتي لا يمكن تحقيقها بالشكل المطلوب في ظل التدبير المالي الكلاسيكي الذي لا يعطي الأهمية الكافية للأهداف والنتائج.

وأصبح من الضروري على الدولة العمل على تعزيز هذا التوجه الإصلاحى وتنميمة بإجراءات أخرى تهدف بالأساس إلى إصلاح مساطر التنفيذ والعمل على إيجاد الحلول للإشكاليات التي تحد من فعالية ونجاعة التدخلات العمومية، خاصة ما يتعلق بتبسيط المساطر الإدارية، وإصلاح الإدارة.

فالوضع الراهن أصبح يتسم بنوع من الضبابية والتناقض، فمن جهة نجد جهودا كبيرة تبذل من قبل الدولة من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتعبئة موارد مالية مهمة لبلوغ هذه الأهداف، وفي مقابل ذلك نجد انتقادات لازعة للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية بفعل محدودية نتائج السياسات والبرامج العمومية المعتمدة، توجت في النهاية بإعلان الملك محمد السادس عن ضرورة انكباب الحكومة على إعداد نموذج تنموي جديد قادر على استيعاب كافة انتظارات المواطنين والمواطنات، والعمل على الاستفادة من أخطاء التجارب السابقة.

ومن خلال هذا البحث، وقفنا عند العديد من الملاحظات التي لا تزال تُطرح بقوة فيما يتعلق بتعزيز دور قانون المالية للسنة كإطار لتنزيل السياسات العمومية، وهو ما يُلزم مختلف الفاعلين المتدخلين على مضاعفة الجهود من أجل إيجاد الحلول الناجعة لها، ومن بين هذه الملاحظات نذكر على الخصوص:

■ أصبح من اللازم تبني ثقافة جديدة فيما يتعلق بمنهجية تبني الاختيارات الاقتصادية والاجتماعية للمغرب، تقوم على الانفتاح والتشاور مع مختلف الفاعلين، خاصة المجتمع المدني والقطاع الخاص، ولعل الدعوة إلى صياغة نموذج تنموي جديد تشكل فرصة لصانعي القرار العمومي لتجاوز المقاربة الضيقة في تحديد الاختيارات الاقتصادية والاجتماعية للبلاد.



■ مضاعفة الجهود من أجل استثمار الإصلاحات الدستورية والقانونية التي عرفها المغرب بغية تعزيز دور المؤسسة البرلمانية في المساهمة في التعبير عن الحاجيات الحقيقية للمواطنات والمواطنين، والمساهمة بشكل فاعل في مسلسل إعداد ومناقشة قوانين المالية، وتقديم الآراء والملاحظات والتعديلات على المشروع، وذلك لا يتأتى إلا من خلال تأهيل العنصر البشري الذي تتشكل منه المؤسسة البرلمانية، وإكسابه الكفاءات الكافية التي تجعله قادرا على القيام بهذه الأدوار.

■ على الحكومة أن تتجاوز منطق التعامل الذي كان معمولاً به في ظل دستور 1996، فدستور 2011 استهدف تأهيل مكانة المؤسسة البرلمانية في النظام السياسي المغربي من خلال تعزيز صلاحياتها، وجعلها فاعلاً أساسياً في تدبير الشأن العام، وهو ما ينبغي تنزيله خلال مرحلة الإعداد والمصادقة على مشاريع قوانين المالية، فالملاحظ أن الحكومة تتعامل مع البرلمان بنفس المنطق الذي كانت تتعامل به سابقاً، خاصة فيما يتعلق برفض الأغلبية الساحقة من التعديلات التي يقدمها البرلمانيون على مشروع قانون المالية للسنة دون تقديم مبررات مقنعة لهذا الرفض، وهو ما يكرس لدى البرلمانيين نوعاً من الإحباط وعدم جدوائية المؤسسة البرلمانية في مسلسل إقرار قوانين المالية.

■ الرفع من كفاءة المدبرين العموميين الساهرين على تنفيذ قوانين المالية، ومن استيعابهم للفلسفة الجديدة التي يقوم عليها التدبير المالي الجديد، من خلال مواكبتهم بتوفير الوسائل اللازمة للقيام بالمهام المنوطة بهم، وكذلك بتقديم التفسيرات والتوضيحات الكافية حول تنفيذ بعض المقتضيات القانونية والتنظيمية المتعلقة بتنفيذ قوانين المالية.

■ توضيح العلاقات أكثر بين المركز والجهة في إطار النموذج الجديد للجهوية بالمغرب، خاصة فيما يتعلق بالتنسيق بين الفاعلين المركزيين والفاعلين الجهويين، وذلك من أجل تقادي التعارض والتضاد بين التدخلات العمومية التي يسهر عليها كل طرف، والرفع من مستوى الالتقائية والتكامل بين مختلف التدخلات العمومية.



■ مواصلة العمل على إصلاح النظام الجبائي، وإدماج القطاع الغير المهيكّل، وعقلنة الإعفاءات الجبائية، ومحاربة التهرب والغش الضريبيين، وذلك بهدف تنمية الموارد المالية للدولة، وأيضا من أجل تكريس العدالة الضريبية.

■ العمل على إشاعة ونشر المعلومة المالية، وتقديم توضيحات مبسطة للرأي العام يتم فيها توضيح السياسة المالية للدولة، والإجراءات التي تم اتخاذها من أجل إيجاد الحلول الناجعة للمشاكل العمومية المطروحة.

■ تكريس ثقافة تقييم السياسات العمومية، ومقارنة المردودية بالكلفة، كأسلوب بديل للرقابة الكلاسيكية المرتكزة على التأكد من احترام المساطر، وذلك تماشيا مع الأساليب الحديثة للتدبير التي تقوم على تقييم نتائج السياسات العمومية، وهي عملية لا يجب أن تقتصر على المؤسسة البرلمانية فقط، وإنما يجب أن تتدخل فيها كافة الأجهزة الأخرى التي تمارس الرقابة على المالية العمومية، خاصة المجلس الأعلى للحسابات.

ونظرا للمستجدات العديدة التي عرفها مجال تدبير المالية العمومية، والجهود التي تم بذلها مؤخرا من أجل الرفع من فعالية التدخلات العمومية، فإن ذلك من شأنه أن يفتح آفاقا جديدة للبحث في المواضيع ذات الصلة بهذه المستجدات، خاصة وأن هذه الأخيرة تتيح الإمكانية للباحث لتناولها من زوايا معرفية متعددة.

وإذا كان هذا البحث قد تناول موضوع قوانين المالية من زاوية الفعالية في أداء وظيفة تنزيل السياسات العمومية، فإن البحث في هذا الموضوع يمكن أن يمتد إلى طرح إشكاليات أخرى تلمسناها أثناء تحليلنا لمحاور هذا البحث، إلا أن الالتزام بإشكالية موضوع البحث لم يسمح من التعمق فيها بالشكل الكافي، ومن بين المحاور التي يمكن أن تشكل أنوية لإشكاليات مشاريع بحثية ذات علاقة بموضوعنا نقترح ما يلي:

● آثار العولمة على تحديد أولويات السياسات العمومية في زمن التقلبات الاقتصادية والمالية على المستوى العالمي.



- تأثيرات الثقافة السياسية لدى النخب البرلمانية في تفعيل أدوار المؤسسة التشريعية في المجال المالي.
- تأثير محدودية الموارد العمومية على صياغة سياسات عمومية قادرة على الاستجابة للحاجيات العامة.

ومع تراكم التجربة داخل المؤسسات المتعلقة بإعداد وتنفيذ قوانين المالية في السنوات القادمة، وكذلك البحوث الأكاديمية التي تتناول مختلف الجوانب المرتبطة بهذا الموضوع، ستتضح الصورة أكثر حول أهمية الإصلاحات التي قام بها المغرب في السنوات الأخيرة من أجل بلورة منظومة تدبيرية حديثة تتأسس على مقومات الحكامة، ومعرفة مدى فعاليتها في تجاوز المثالب والأعطاب التي اعترت التدبير العمومي في الفترات السابقة.



لائحة المراجع

1. المراجع باللغة العربية:

➤ الكتب:

- سي محمد البقالي، الكتلة الدستورية للمالية العمومية: مساهمة في رصد المرتكزات الدستورية للمالية العمومية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الثانية، 2019.
- حيمود محمد، الإصلاح الميزانياتي بالمغرب: دراسة على ضوء القانون التنظيمي للمالية - 2015، الطبعة الأولى، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2017.
- سطي عبد الإله، صناعة القرار السياسي: بحث في المؤسسة والمؤسساتية بالنظام السياسي بالمغرب، دار نشر المعرفة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2017.
- حركات محمد، ثلوث الاستبداد والفساد والإرهاب، مساهمة في الاقتصاد السياسي، مطبعة المعارف الجديدة، 2016.
- أضريرف عبد النبي، قانون ميزانية الدولة على ضوء القانون التنظيمي للمالية 130.13 ونصوصه التطبيقية، مطبعة بني ازناسن، الطبعة الرابعة، 2016.
- أضريرف عبد النبي، قانون ميزانية الدولة على ضوء القانون التنظيمي للمالية 130.13 ونصوصه التطبيقية، مطبعة بني زناسن، الطبعة الرابعة، 2016.
- ياغي عبد الفتاح، السياسات العامة: النظرية والتطبيق، منشورات المنظمة العربية للإدارة، الإمارات العربية المتحدة، يوليو، 2015.
- بلحسن فؤاد، تدبير الاعتمادات المرتكز على النتائج بالمغرب، المطبعة الأورو المتوسطية للمغرب، فاس، الطبعة الثانية، 2014.
- المساوي رشيد، المالية العامة، مطبعة اسبارطيل، طنجة، الطبعة الثالثة، 2014.



- الزياتي عثمان، البرلمان المغربي وإشكالية المؤسسة، كتاب جماعي تحت عنوان: دراسات وأبحاث قانونية وسياسية، الطبعة الأولى، فبراير 2013.
- عمار غربي عبد الحليم، العولمة الاقتصادية: رؤى استشرافية في مطلع القرن الواحد والعشرين، مجموعة دار أبي الفداء العالمية للنشر والتوزيع، الإصدار الأول، يناير، 2013.
- هراج التوزاني نعيمة، الأمناء بالمغرب في عهد السلطان الحسن الأول، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الثانية، 2013.
- أضريرف عبد النبي، المالية العامة: أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها، دار أبي رقرق للطباعة والنشر، الرباط، الطبعة الثالثة، 2012.
- الوردي عادلة، رقابة المجلس الأعلى للحسابات على المال العام بالمغرب، منشورات مجلة الحقوق المغربية، سلسلة دراسات قضائية، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الأولى، 2012.
- محرش كريم، الدستور الجديد للمملكة المغربية: شرح وتحليل، سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، 2012.
- مباح مليكة، إستراتيجيات إدارة الأزمات وفعالية التسيير: دراسة نظرية وتطبيقية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2011.
- أورتيغ إزابيل، الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية، مذكرات توجيهية في السياسات: السياسة الاجتماعية، صادر عن إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بمنظمة الأمم المتحدة، نيويورك، يونيو، 2007.
- عقلة عبد الحق، دراسات في علم التدبير، الجزء الثاني، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، الطبعة الأولى، 2007.



- أندرسون جيمس، صنع السياسة العامة، ترجمة عامر الكبيسي، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1998.
- أبو زيد محمد محمد، الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، دراسة مقارنة تطبيقية على النظام الدستوري المصري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1995.
- فوزي صلاح الدين، البرلمان دراسة مقارنة تحليلية بين برلمانات العالم، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.
- عرب صاصيلا محمد، الموجز في القانون الدستوري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 1981.
- لوميو فانسون، دراسة السياسات العامة: الفاعلون وسلطتهم، الطبعة الثانية، ترجمة عبد المالك إحزير وفريد خالد، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بجامعة القاضي عياض بمراكش، سلسلة الكتب، عدد 36.

➤ الأطروحات والرسائل:

- الغواطي محمد، المسطرة التشريعية لمشروع قانون مالية السنة في ظل دستور 2011: دراسة قانونية وتحليلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، الموسم الجامعي 2016-2017.
- اللباخ طارق، إصلاح الميزانية العامة بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس بالرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، الموسم الجامعي 2014-2015.
- هيرات فاطمة الزهراء، دور البرلمان في صنع السياسات المالية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بجامعة محمد الخامس سويس، سلا، الموسم الجامعي 2013-2014.



- الخصاصي عادل، التشريع المالي المغربي بين متطلبات التنمية وتحديات العولمة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بجامعة محمد الخامس، الرباط، الموسم الجامعي 2010-2011.
- أشهبان فريزة، آليات تدبير القانون المالي ومتطلبات التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بجامعة محمد الخامس أكاد، الرباط، الموسم الجامعي 2009-2010.
- الهناوي نوال، التدبير العمومي الجديد، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكاد، الرباط، الموسم الجامعي 2008-2009.
- العاقر جمال الدين، التجانس الضريبي كآلية لتفعيل التكامل الاقتصادي: دراسة حالة بلدان المغرب العربي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة منتوري، قسنطينة، الموسم الجامعي 2008-2009.
- عليك هجر، آليات ترشيد النفقات العمومية: المحاكم المالية نموذج، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد الملك السعدي، طنجة، الموسم الجامعي 2007-2008.
- بنعياش رشيد، تدبير السياسة المالية بالمغرب خلال العشرية 1993-2003، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكاد، الرباط، 2007-2008.
- معمري مصطفى، الرقابة المالية للبرلمان المغربي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول بوجدة، الموسم الجامعي 2006-2007.



• درواسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي: حالة الجزائر 1990-2004، أطروحة لنيل الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير بجامعة الجزائر، الموسم الجامعي 2005-2006.

• نكاز زبيدة، الحسابات الخصوصية للخزينة في المالية العامة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد سيدي محمد بن عبد الله، فاس، الموسم الجامعي 2004-2005.

• أحمدوش مدني، المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات: التشكيل والاختصاصات، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكادال، الرباط، الموسم الجامعي: 2001-2002.

• قاسمي أحمد، قانون المالية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بجامعة محمد الأول بوجدة، 2001-2002.

• خرخش إلياس، تدبير الميزانية العامة السنوية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول بوجدة، الموسم الجامعي 2011-2012.

• جناتي الغالي إدريس، سياسة الميزانية بالمغرب: 1960-1980، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، الموسم الجامعي 1982-1983.

➤ الدوريات:

• منصور عسو، قانون الميزانية العامة والحكمة المالية الجيدة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، أكتوبر 2017،



• الكباص المصطفى، نحو تدبير جديد للمالية العمومية: على ضوء قانون 130.13 المتعلق بالقانون التنظيمي لقانون المالية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 43، سنة 2016.

• الشقري أسماء، تقييم البرلمان للسياسات العمومية على ضوء قرارات المجلس الدستوري، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 41، سنة 2015.

• أضرير عبد النبي، تأملات في القانون التنظيمي 130.13، مجلة دفاتر الحكامة، العدد الثاني، مطبعة بني زناسن، سلا، 2015.

• أضرير عبد النبي، صدقية الميزانية على ضوء القانون التنظيمي للمالية الجديد، مجلة الحكامة، العدد الثاني، دجنبر 2015.

• بكني الطاهر، إشكالية الفقر بالمغرب بين معدلات التفاوت المرتفعة وضعف الحكامة المحلية، مجلة السياسات العمومية، العدد 14، شتاء 2015.

• بلعقي عبد الحق، قراءة دستورية في القانون التنظيمي للجهات، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 33-34، سنة 2015.

• حيمود محمد، تقييم السياسات العمومية على ضوء القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13، مجلة دفاتر الحكامة، العدد الثاني، دجنبر 2015.

• الخاضري عبد القادر، الجماعات الترابية بالمغرب: من التسيير الإداري إلى تدبير اقتصاد التنمية "مقاربة قانونية سياسية"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 14، شتاء 2015.

• زغاشو هشام، صنع السياسة العامة من منظور توزيع السلطة وعلاقتها بالرأي العام في الأنظمة المفتوحة، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، العدد العاشر، 2015.

• زهرو رضوان، التدبير الحر للشأن الترابي، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 33-34، سنة 2015.



- الزيتوني إبراهيم، رهانات وآفاق الجهوية على ضوء القانون التنظيمي للجهات، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 33-34، 2015.
- لعماري نجا، البرمجة المتعددة السنوات في القانون التنظيمي للمالية الجديد، مجلة دفاتر الحكامة، مطبعة بنزاسن، سلا، العدد الثاني، 2015.
- القرني عصام، السلطة المالية للبرلمان بين الثابت والمتغير على ضوء القانون التنظيمي رقم 130.13، مجلة دفاتر الحكامة، مطبعة بنزاسن، سلا، العدد الثاني، 2015.
- صدوقي محمد، إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية العامة مدخل لإصلاح السياسات العمومية، مجلة دفاتر الحكامة، العدد الثاني، دجنبر 2015.
- أجعون أحمد، الجهوية المتقدمة في الدستور المغربي لسنة 2011، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 116، ماي-يونيو 2014.
- حاسون أحمد، المجلس الأعلى للحسابات والبرلمان: أية علاقة على ضوء الوثيقة الدستورية والتجارب المقارنة، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 37، 2014.
- العلام عبد الرحيم، صلاحيات الملك في الدستور المغربي: دراسة نقدية، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 41-42 شتاء-ربيع 2014.
- وحالو يونس، نظام الصفقات العمومية على ضوء مرسوم 20 مارس 2013: دراسة تحليلية لطرق الإبرام، مجلة العلوم القانونية، العدد الثاني، 2014.
- جيري نجيب، تحديث الفعل الرقابي رهان السياسات العمومية بالمغرب: نحو تقوية رقابة الحكامة، مجلة العلوم القانونية، العدد الأول، ماي 2013.
- جيري نجيب، تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين ضرورة الإصلاح ورهان الحكامة المالية، منشورات مجلة الحقوق، الإصدار 6، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الأولى، يونيو 2013.



• حركات محمد، نحو إستراتيجية جديدة لمراقبة المال العام بالمغرب: الملاحظات المنهجية العشر حول التقرير السنوي 2011 للمجلس الأعلى للحسابات، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 36، سنة 2013.

• دليمي جميلة، إصلاح القانون التنظيمي للمالية مدخل لترسيخ الحكامة الجيدة، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة الأعداد الخاصة تحت عنوان: إصلاح القانون التنظيمي للمالية، العدد 6، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، مارس 2013.

• الزوجال يوسف، قراءة نقدية في محاور مشروع إصلاح القانون التنظيمي للمالية بالمغرب على ضوء المستجدات التشريعية، منشورات مجلة الحقوق، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، العدد 6، 2013.

• الزباني عثمان، الرقابة المالية للبرلمان المغربي: بحث في سبل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية، مجلة الحقوق، العدد السادس، مارس 2013.

• ليكر رشيد، التطور الدستوري للجهة بالمغرب، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 19-20، سنة 2012.

• مفيد أحمد، الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في الدستور المغربي الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 82، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2012.

• لحميداني طه، البرلمان المغربي وتقييم السياسات العمومية، مجلة أنفاس حقوقية، العدد الرابع، مطبعة إمستيتن، الرباط، الطبعة الأولى، يوليوز 2012.

• جيري نجيب، إشكالية منظومة الرقابة المالية بالمغرب بين التقنين والتفعيل، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج، 105-106، يوليوز-أكتوبر 2012.



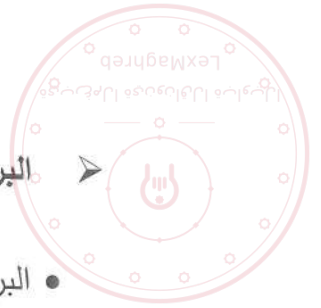
- الشطون محمد، التدبير المالي بالمغرب: سؤال الحكامة ووظيفة الرقابة، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 15-16، 2011.
 - زهرو رضوان، سياسات المغرب الاقتصادية بين مطلب التوازن ورهان التنمية، مجلة مسالك، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، عدد مزدوج 13-14، سنة 2010.
 - أتلاتي طارق، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية أزمة إستراتيجية أم أزمة حكام؟، مجلة مسالك، العدد 9-10، 2009.
 - كجي حسنة، الحكامة الاجتماعية والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 83، نونبر - دجنبر، 2008.
 - مفتاح صالح، العولمة المالية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خضير، بسكرة، الجزائر، العدد الثاني، يونيو 2002.
 - أقصبي نجيب، تعثر المشروع الاقتصادي والتجربة الحكومية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 13، دجنبر 2001.
 - برادة عبد القادر، المسكوت عنه في المالية العامة، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 13، دجنبر 2001.
 - خدري إدريس، حماية المال العام وإصلاح منظومة الرقابة، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 13، دجنبر 2001.
- **الخطب والرسائل الملكية:**
- الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة البرلمانية الأولى بتاريخ 12 أكتوبر 2012.
 - الخطاب الملكي في ذكرى المسيرة الخضراء بتاريخ 6 نونبر 2008.
 - الخطاب الملكي بتاريخ 3 يناير 2010 بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية.



- تقارير وزارة الاقتصاد والمالية المرفقة بمشاريع قوانين المالية بين سنتي 2016 و 2019 حول المقاصة.
- تقارير وزارة الاقتصاد والمالية المرفقة بمشاريع قوانين المالية بين سنتي 2017 و 2019 حول النفقات الجبائية.
- وزارة الاقتصاد والمالية، التقرير الاقتصادي والمالي المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2017 و 2018.
- تقرير حول النفقات الجبائية، صادر عن المديرية العامة للضرائب التابعة لوزارة المالية، أكتوبر 2005.
- المخططات القطاعية: دعامة أساسية للاقتصاد الوطني، ملف خاص في مجلة المالية، العدد 15، يونيو 2011.
- التقرير الختامي للمناظرة الوطنية الأولى للحكامة حول النقائية الاستراتيجية والبرامج القطاعية المنظمة من طرف الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالشؤون العامة والحكامة المنعقدة بالصخيرات يومي 12 و 13 فبراير 2013.
- تقرير يتضمن الملاحظات البارزة المسجلة من قبل المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2013.
- رأي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول التوزيع المجالي للاستثمار العمومي في أفق الجهوية المتقدمة، ودور المراكز الجهوية للاستثمار في إعداد وبلورة المخططات التنموية على الصعيد الجهوي وتعزيز الاستثمار وتحسين مناخ الأعمال على صعيد الجهة، مقدم لفائدة مجلس المستشارين وبناء على طلبه، 2015.
- الكتاب الأول الصادر عن اللجنة الاستشارية للجهوية المعنون بالتصور العام.
- الكتاب الثاني الصادر عن اللجنة الاستشارية للجهوية المعنون بتقارير موضوعاتية.



- دليل إصلاح الميزانية، أُعد من قبل وزارة المالية والخصوصية وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، 2005.
- المذكرة المرفوعة إلى الملك بخصوص التقرير المتعلق ببرنامج التنمية المجالية لإقليم الحسيمة "منارة المتوسط" بتاريخ 24 أكتوبر 2017.
- مذكرة تقديم مشروع المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية.
- العرض الذي قدمه وزير الصناعة والتجارة والاستثمار والاقتصاد الرقمي أمام الملك حول إطلاق المخطط الجديد للاستثمار بتاريخ 4 يوليوز 2016.
- نذير المومني، دور البرلمان في إعداد، مراقبة وتقييم السياسات العمومية، ورقة مقدمة للمركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة.
- خلاصة الاقتراحات المنبثقة عن المناظرة الوطنية حول الجبايات المنعقدة بالصخيرات بتاريخ 29 و 30 أبريل 2013.
- المذكرة التقديمية لمشروع القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 أمام البرلمان.
- المغرب الممكن: إسهام في النقاش العام من أجل طموح مشترك، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 2006.
- مستجدات المرسوم رقم 349.12.2 المتعلق بآليات وطرق إبرام الصفقات العمومية، ملف منشور في مجلة المالية، عدد 23، أبريل 2014.
- التخطيط الاستراتيجي في قلب السياسات العمومية، ورقة صادرة عن حركة أنفاس الديمقراطية، الدار البيضاء، 18 يونيو 2014.
- تقارير منظمة الأمم المتحدة حول التنمية البشرية الصادرة بين سنتي 2011 و 2018.
- إعلان ليما بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية لسنة 1977 المنبثق عن المؤتمر السابع لمنظمة الانتوساي (INTOSAI).



➤ البرامج الحكومية:

- البرنامج الحكومي الذي تقدم به رئيس الحكومة سعد الدين العثماني أمام البرلمان بتاريخ 19 أبريل 2017.
- البرنامج الحكومي الذي تقدم به رئيس الحكومة السيد عبد الإله بن كيران أمام البرلمان في يناير 2012.
- البرنامج الحكومي الذي تقدم به الوزير الأول السيد عباس الفاسي أمام مجلسي البرلمان بتاريخ 27 أكتوبر 2007.

➤ الدساتير:

- دستور 2011 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 صادر في 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) ، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011).
- دستور 1996 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.96.157 بتاريخ 23 جمادى الأولى 1417 الموافق لـ 7 أكتوبر 1996، والصادر بالجريدة الرسمية عدد 4420 بتاريخ 26 جمادى الأولى الموافق لـ 10 أكتوبر 1996.
- دستور 1992 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.155 بتاريخ 23 ربيع الثاني 1413 الموافق لـ 9 أكتوبر 1992، والصادر بالجريدة الرسمية عدد 4172 بتاريخ 16 ربيع الثاني الموافق لـ 14 أكتوبر 1992.
- دستور 1972 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.72.061 بتاريخ 23 محرم 1392 الموافق لـ 10 مارس 1972، والصادر بالجريدة الرسمية عدد 3098 بتاريخ 28 محرم الموافق لـ 15 مارس 1972.



• دستور 1970 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.70.177 بتاريخ 27 جمادى الأولى 1390 الموافق لـ 31 يوليوز 1970، والصادر بالجريدة الرسمية عدد 3013 مكرر، بتاريخ 28 جمادى الأولى 1390 الموافق لـ 15 مارس 1970.

• دستور 1962 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف ليوم 17 رجب 1382 الموافق لـ 14 دجنبر 1962 والصادر بالجريدة الرسمية عدد 2616 مكرر بتاريخ 22 رجب 1382 الموافق لـ 19 دجنبر 1962.

• دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958، المعدل بتاريخ 23 يوليوز 2008.

• القانون الأساسي الألماني لسنة 1949.

• دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1779.

➤ القوانين التنظيمية:

• القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.62 صادر في 7 شعبان 1436 (2 يونيو 2015) الجريدة الرسمية عدد 6370 بتاريخ 18 يونيو 2015، الصفحة 5810.

• القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 7.98 المؤرخ في 26 نونبر 1998 والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 4644 المؤرخة في 3 دجنبر 1998، كما وقع تغييره وتتميمه بالظهير رقم 1.00.195 الصادر في 19 أبريل 2000 والمنشور في الجريدة الرسمية 4788 المؤرخة في 20 أبريل 2000.

• القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 7.98 الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.98.138 صادر في 7 شعبان 1419 (26 نوفمبر 1998)، الجريدة الرسمية عدد 4644 بتاريخ 03 دجنبر 1998، الصفحة 3297.



• القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب، الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.165 صادر في 16 ذي القعدة 1432 (14 أكتوبر 2011) الجريدة الرسمية عدد 5987، 19 ذي القعدة 1432 (17 أكتوبر 2011).

• القانون التنظيمي رقم 28.11 المتعلق بمجلس المستشارين الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.172 صادر في 24 من ذي الحجة 1432 (21 نوفمبر 2011) الجريدة الرسمية عدد مكرر 5997، 25 ذو الحجة 1432 (22 نونبر 2011).

• القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

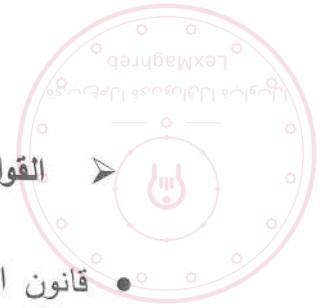
• القانون التنظيمي رقم 85.13 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق، الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.125 صادر في 3 شوال 1435 (31 يوليوز 2014) الجريدة الرسمية عدد 6282 الصادرة بتاريخ 17 شوال 1435 (14 غشت 2014).

• القانون التنظيمي رقم 2.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.12.20 صادر في 27 شعبان 1433 (17 يوليو 2012)، الجريدة الرسمية عدد 6066 بتاريخ 29 شعبان 1433 (19 يوليو 2012).

➤ المراسيم والظواهر الملكية:

• المرسوم الملكي رقم 330.66 بتاريخ 10 محرم 1387 (21 أبريل 1967) يتعلق بسن نظام عام للمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 2843 بتاريخ 26 أبريل 1967، الصفحة 810.

• الظهير الشريف رقم 1.59.269 الصادر في 17 من شوال 1379 (14 أبريل 1960) المحدث بموجبه المفتشية العامة للمالية.



➤ القوانين العادية:

- قانون الإطار رقم 18.95 بمثابة ميثاق للاستثمارات الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.95.213 الصادر بتاريخ 18 من جمادى الآخرة 1416 (8 نونبر 1995) الجريدة الرسمية عدد 4335 بتاريخ 29 نونبر 1995.
- القانون الإطار 51.17 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي، الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.19.113 صادر في 7 ذي الحجة 1440 (9 غشت 2019) الجريدة الرسمية عدد 6805 الصادرة بتاريخ 17 ذي الحجة 1440 (19 غشت 2019).
- قانون الإطار رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.19.18 صادر في 7 جمادى الآخرة 1440 (13 فبراير 2019) الجريدة الرسمية عدد 6754 بتاريخ 15 جمادى الآخرة 1440 (21 فبراير 2019).
- قانون المالية المعدل رقم 35.20 للسنة المالية 2020 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.72 صادر في 4 ذي الحجة 1441 (25 يوليو 2020) الجريدة الرسمية عدد 6903 بتاريخ 6 ذو الحجة 1441 (27 يوليو 2020).
- قانون المالية رقم 40.08 للسنة المالية 2009 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.08.147 بتاريخ 02 محرم 1430 الموافق 30 دجنبر 2008 والصادر بالجريدة الرسمية عدد 5695 بتاريخ 03 محرم 1430 الموافق 31 دجنبر 2008.
- قانون المالية رقم 48.09 للسنة المالية 2010 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.09.243 بتاريخ 13 محرم 1431 الموافق 30 دجنبر 2009 والصادر بالجريدة الرسمية عدد 5800 بتاريخ 14 محرم 1431 الموافق 31 دجنبر 2009.



- قانون المالية رقم 43.10 للسنة المالية 2011 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.10.200 بتاريخ 23 محرم 1432 الموافق 39 دجنبر 2010 والصادر بالجريدة الرسمية عدد 5905 بتاريخ 24 محرم 1432 الموافق 30 دجنبر 2010.
- قانون المالية رقم 22.12 للسنة المالية 2012 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.12.10 بتاريخ 24 جمادى الثانية 1433 الموافق 16 ماي 2012 والصادر بالجريدة الرسمية عدد 6048 بتاريخ 25 جمادى الثانية 1433 الموافق 17 ماي 2012.
- قانون المالية رقم 115.12 للسنة المالية 2013 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.12.57 بتاريخ 14 صفر 1434 الموافق 28 دجنبر 2012 والصادر بالجريدة الرسمية عدد 6113 بتاريخ 17 صفر 1434 الموافق 31 دجنبر 2012.
- قانون المالية رقم 110.13 للسنة المالية 2014 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.13.115 بتاريخ 26 صفر 1435 الموافق 30 دجنبر 2013 والصادر بالجريدة الرسمية عدد 6217 بتاريخ 27 صفر 1435 الموافق 31 دجنبر 2013.
- قانون المالية رقم 100.14 للسنة المالية 2015 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.195 بتاريخ فاتح ربيع الأول 1436 الموافق 24 دجنبر 2014 والصادر بالجريدة الرسمية عدد 6320 بتاريخ 2 ربيع الأول 1436 الموافق 25 دجنبر 2014.
- قانون المالية رقم 70.15 للسنة المالية 2016 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.150 بتاريخ 7 ربيع الأول 1437 الموافق 19 دجنبر 2015 والصادر بالجريدة الرسمية عدد 6423 بتاريخ 2 ربيع الأول 1439 الموافق 21 دجنبر 2015.
- قانون المالية رقم 73.16 للسنة المالية 2017 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.17.13 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتنفيذ الجريدة الرسمية عدد 6577 بتاريخ 17 رمضان 1438 (12 يونيو 2017).



• قانون رقم 19.94 المتعلق بمناطق التصدير الحرة الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.95.1 الصادر بتاريخ 24 شعبان 1415 (26 يناير 1995) الجريدة الرسمية عدد 4293 بتاريخ 8 فبراير 1995.

• قانون رقم 42.08 المتعلق بإحداث وكالة التنمية الفلاحية الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.09.6 صادر في 22 صفر 1430 (18 فبراير 2009) الجريدة الرسمية عدد 5712 بتاريخ 26 فبراير 2009.

➤ الأنظمة الداخلية للبرلمان:

• النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017 كما أقره المجلس في الجلسة العامة بتاريخ 08 غشت 2017.

• النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013 كما أقره المجلس في الجلسة العامة بتاريخ 29 ذي الحجة 1434 الموافق 29 أكتوبر 2013.

• النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014 كما أقره المجلس في الجلسة العامة بتاريخ 03 رمضان 1435 الموافق للفتاح من يوليوز 2014.

➤ المراسيم:

• مرسوم 2.20.269 صادر في 21 من رجب 1441 (16 مارس 2020) بإحداث حساب مرصد لأمر خصوصية يحمل اسم "الصندوق الخاص بتدبير جائحة فيروس كورونا 'كوفيد 19' "، الجريدة الرسمية عدد 6865 الصادرة بتاريخ 22 رجب 1441 (17 مارس 2020).

• مرسوم رقم 2.07.1235 يتعلق بمراقبة نفقات الدولة صادر في 5 ذي القعدة 1429 (4 نوفمبر 2008)، الجريدة الرسمية عدد 5682 الصادرة في 13 نوفمبر 2008.



• مرسوم رقم 2.15.426 صادر في 28 رمضان 1436 (15 يوليو 2015) يتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 6378 بتاريخ 29 رمضان 1436 (16 يوليو 2016).

• مرسوم رقم 2.15.997 صادر في 18 من ربيع الأول 1437 (30 ديسمبر 2015) بتحديد معايير توزيع مساهمات الميزانية العامة للدولة بين الجهات، الجريدة الرسمية عدد 6431 صادرة في 7 ربيع الآخر 1437 (18 يناير 2016).

➤ المناشير:

• منشور رئيس الحكومة تحت رقم 2020/14 بتاريخ 9 شتنبر 2020 يتعلق ترشيد النفقات المتعلقة بالدراسات.

• منشور الوزير الأول رقم 2005/7 في 11 ربيع الأول 1426 حول موضوع التدبير المندمج لنفقات الدولة.

• منشور الوزير الأول رقم 2007/11 يذكر فيه الأمرين بالصرف بالشروط الواجب توفرها لإعمال سندات الطلب والصفقات التفاوضية.

• منشور الوزير الأول رقم 2001/12 بتاريخ 9 شوال 1422 (25 دجنبر 2001) حول ملائمة برمجة ميزانية الدولة وتنفيذها مع اللا تركيز.

• منشور رئيس الحكومة رقم 2015/4 بتاريخ 18 يونيو 2015 والتعلق بإطلاق المرحلة الثالثة للميزانية المهيكلية حول البرامج والمرتكزة على نجاعة الأداء في إطار تنزيل القانون التنظيمي لقانون المالية، الملحق الخامس.

• منشور الوزير الأول رقم 2001/12 بتاريخ 25 دجنبر 2001 حول ملائمة برمجة ميزانية الدولة وتنفيذها مع اللا تركيز.

• منشور وزير الاقتصاد والمالية E/1693 بتاريخ 13 مارس 2017 يتعلق بنموذج إعداد مشاريع مجاعة الأداء.



قرارات المجلس الدستوري:

- قرار المجلس الدستوري رقم 12.829 الصادر بتاريخ 11 من ربيع الأول 1433 الموافق لـ 4 فبراير 2012.
- قرار المجلس الدستوري رقم 13.931 الصادر بتاريخ 26 صفر 1435 الموافق لـ 30 دجنبر 2013.
- قرار المجلس الدستوري رقم 13.912 الصادر 18 صفر 1434 الموافق للفتاح من يناير سنة 2013.

2. المراجع باللغات الأجنبية:

➤ Ouvrages:

- Amélie BARBIER-GAUCHARD, Intégration Budgétaire européenne : enjeux et perspectives pour les finances publiques européenne, éditions de Boek, Bruxelles, 2008.
- Anas BENSALAH ZEMRANI, Les Finances De L'Etat Au Maroc : Politique Financière Et Droit Budgétaire, 2^{ème} édition, L'Harmattan, Paris, 2003.
- Andre HAURIOU, droit constitutionnel et institutions politiques, 3^{ème} édition, Paris, 1968.
- André PAYSANT, Finances Publiques, imprimerie de l'indépendant, 3^e édition, Paris, juillet, 1992.
- Annie BARTOLI, management dans les organisations publiques, 3^e édition, imprimerie Nouvelle, Paris, juin 2009.



- Alain–Gerard COHEN, La nouvelle Gestion Publique: concepts, outils, structures, bonnes et mauvaises pratiques, 3 édition, Imprimerie Gualino, 2012 , P : 184.
- Bernard PERRET, l'évaluation des politiques publiques, édition la découverte, Paris, 2001.
- Bruno DENTE, la politique d'évaluation des politiques publiques, l'Harmattan, Paris, 1998.
- Emmanuel MAURY, le parlement français face au défi de l'évaluation des politiques publiques, l'Harmattan, Paris, 1998.
- Eric DEVEAUX, Finances Publiques, Collection Dirigée par Claude LOMBOIS, éditions BREAL, Paris, 2002.
- Gaston JEZE, Science des finances : Théorie Générale du Budget, Sixième édition, Paris, 1922.
- George Edwards et Ira Sharkansky, les politiques publiques : élaboration et mise en œuvre, les éditions d'organisation, Paris, 1981.
- Henri GUILLAUME, Guillaum DUREAU et Franck SILVENT, Gestion Publique : l'Etat et la Performance, imprimerie Jouve à Mayenne, France, septembre 2002.
- Jody ZALL KUSEK et Ray C. RIST, Vers une culture du résultat, traduction de M. MASSE, éditions Saint–martin, Québec, Canada, 2006.



• Kelian BESSON, Un droit au développement ? Politiques Internationales Du Développement Et Approches Fondées Sur Les Droits, l'harmattan, Paris, 2019.

• Marcel PRELOT, Sociologie Politique, Précis Dalloz, Imprimerie F. Boisseau, Toulouse, France, 1973.

• Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN et Jean Pierre LASSALE, Finances Publiques, LGDJ, 15e Edition, 2017.

• Mohamed HAKAKAT, Finances Publiques Et Fragilité, de la reforme de l'Etat par le budget et l'évaluation des politiques publiques, El Maarif El Jadida, Rabat, première édition, 2017.

• Mohamed HAKAKAT, Finances Publiques Et Fragilité, de la reforme de l'Etat par le budget et l'évaluation des politiques publiques, El Maarif El Jadida, Rabat, première édition, 2017.

• Mohamed HAKAKAT, Gouvernance, gestion publique et corruption, imprimerie El Maarif El jadida, Rabat, 2006.

• Mohamed HAKAKAT, le droit de contrôle supérieur des finances publiques au Maroc, Imprimerie Babel, Rabat, 1992.

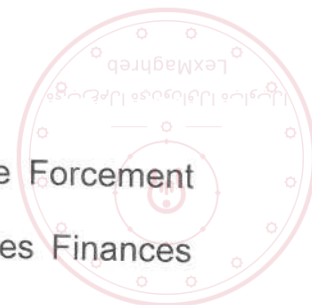
• Mohammed SBIHI, Précis de Gestion Budgétaire, Imprimerie Rabat Net Maroc, 2007.

• Mustafa POYRAZ, Les interventions sociales de proximité, publié par l'Harmattan, 2005.



- Omar BENDOUROU, Les Rapports entre le Roi et le Gouvernement, collection droit public, actes du séminaire organisé par le groupe d'études et de recherche démocratie et droits humains en collaboration avec le département de droit public de la faculté de droit de Suissi- Rabat, Najah eljadida, 2000.
- Pierr AVRIL et Jean GICQUEL, droit parlementaire, éditions Montchrestien, Paris, 1988.
- Pierre CLICHE, Gestion Budgétaire et dépenses publiques, presses de l'université Québec, Québec, canada, 2009.
- René DEMEESTER, le contrôle de gestion dans le secteur public, imprimerie, S.A, 2^e édition, Paris, octobre 2006.
- Rodney DOBELL et Philip STEENKAMP, La Gestion Publique Dans un Economie sans Frontières, publié par L'institut D'Administration Publique du Canada, 1993.
- Stéphanie DAMAREY, l'essentiel des finances publiques, imprimerie GUALINO, 8e édition, 2020.
- Vincent LEMIEUX, L'étude des politiques publiques : Les acteurs et leurs pouvoirs, les presses de l'université Laval, deuxième édition, 2002.

➤ **Périodiques:**



- Ahmed TAZI , Lutte Contre la Fraude Fiscale: Le Forcement de La Qualité du Contrôle Fiscale, Revue Française des Finances Publiques, N 102, 2008.

- Alain BUZELAY, D'une Budgétisation par Dépenses a une Budgétisation par Objectifs, Revue Marocaine d'Audite et de Développement, N 28, 2009.

- Jean-Luc PAIN, La Politique Budgétaire : Un Faible Degré De Flexibilité, Revue Françaises de Finances Publiques, No 46, 1994.

- Jean-Pierre JOUYET, Bruno GIBERT et Philippe MOUTIE, Les Dépenses Fiscales : Tour d'horizon, Revue Françaises de Finances Publiques, No 46, 1994.

- Philippe SEGUIN, De La Politique Budgétaire, Revue Françaises de Finances Publiques, No 46, 1994.

- Fatima CHAHID, Territorialisation Des politiques publiques, Publication De La Revue Marocaine d'Administration Local Et De développement (REMALD), Manuel Et Travaux universitaires, N 63, 2005.

- Hakima FASLY, le rôle de la reforme de la loi organique dans le développement de la transparence et le renforcement de la démocratie, Revue marocaine d'audite et de développement, N 28, imprimerie El Maarif El Jadida, 2009.

- Imane TAZI, les réformes structurelles à moyen terme, revue ALMALYA, N° 25, janvier 2001.



- Khalid CHERKAOUI SEMMOUNI, De L'Innovation Dans La Gestion Des Finances Publiques Au Maroc, Revue Marocaine D'Audite Et De Développement, N 43, 2016.

- Lasfar KADDOUR, Les Marches Publiques Au Maroc, Pour Une Gouvernance Socialement Responsable, Revue marocaine d'audite et de développement, N 41, 2015.

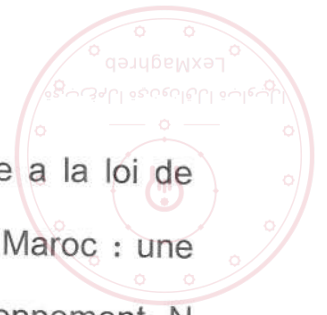
- Marc LEORY, Performance Et Evaluation De L'Action Publique: Une Lecture Sociologique De La LOLF, Revue Marocaine D'Audite Et De Développement, N 28, 2016.

- Mohammed MESMOUDI, gouvernance participative et évaluation des politiques publiques au Maroc, revue marocaine d'administration locale et de développement, collection manuels et travaux universitaires, imprimerie El Maarif El Jadid, Rabat, première édition, 2018.

- Najib AKESBI, Quelle Influence Du Parlement Sur La Décision Fiscale?, Revue Marocaine D'audite Et De Développement, N° 36, 2013.

- Omar AIT MOUKHTAR, la mondialisation : caractéristiques et impacts, Revue Académique des études sociales et humaines, Chleff, Algérie, N 9, 2013.

- Pierre KLEIN, les institutions financières internationales et le droit de la personne, revue Belge de droit international, éditions BRUYLANT, Bruxelles, N° 1, 1999.



- Rachid AMIROU, la nouvelle loi organique relative a la loi de finance (LOF) et la gouvernance financière publique au Maroc : une analyse critique, Revue marocaine d'audite et de développement, N 43, imprimerie El Maarif El Jadida, 2016.

- Rohlislam CHIMI, Audit de performance et reforme de la loi organique des finances au Maroc : pistes de réflexion, Revue Marocaine d'Audit et de développement, N 28, 2009.

- Samih HAMDAROU, La Vocation Economique De La Région à La Lumière de La Loi Organique Relative Aux Régions, Revue Marocaine D'Audite Et De Développement, N 43, 2016.

- Sebhallah ELRHAZI, le conseil constitutionnel marocain et les finances de l'Etat, Revue Marocaine d'audite et développement, N 36, 2013.

➤ **Thèses:**

- Antoine MOLE, Les Paradis Fiscaux dans la Concurrence Fiscale Internationale, Thèse pour l'obtention du grade de docteur de l'Université de Paris Dauphine, présentée et soutenue publiquement Le 23 Janvier 2015.

- Aziz BENTALEB, la réforme de la loi organique des finances au Maroc, mémoire de master en sciences politiques et droit constitutionnel, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, Rabat-Agdal, année universitaire 2013-2014.



• Guirane Samba NDIAYE, institutions financières et développement économique, thèse pour le doctorat de sciences économiques, présentée et soutenue publiquement le 9 juillet 2008, faculté des sciences économiques et de gestion, université d'Auvergne.

• Nathalie BURLONE, L'impacte de la coordination interministérielle sur l'élaboration des politiques publiques : une exploration des facteurs de performance, thèse présentée à l'école nationale d'administration publique, Montréal, Septembre, 2001.

➤ colloques

- Mimoun TAHIRI, Mures et barrières de l'après guerre froid : vers une mondialisation clôturée, papier présenté lors du colloque : « les mures et barrières en relations internationales », Montréal, Canada, 29 et 30 octobre 2009, imprimerie Lamkaddam, Nador.
- Noureddine BENSOUDA, Pour Des Finances Publiques Au Service Des Citoyens, colloque organisé par La Chambre Française de Commerce et d'Industrie au Maroc, Casablanca, 11 Octobre 2018.
- Noureddine BENSOUDA, Quelle Politique Fiscale ? Colloque International sur les finances publiques sous le thème : « réforme des finances publique et nouvelle gouvernance », Wuhan, Hubei, les 15 et 16 janvier 2011



➤ **Rapports:**

- Human Development Report 1990, published for United Nations Development Programme (UNDP).
- la note de présentation du projet de loi organique relative à la loi de finance 130.13.
- Le système fiscal marocain: développement économique et cohésion sociale, Le conseil Economique et Sociale, rapport préparé par la Commission Permanente Chargée des Affaires Economiques et des Projets Stratégiques, 2012.
- Synthèse Du Rapport De La Banque Mondial De 1995, Publié Par La Direction Des Etudes Et Des Prévisions Financières, Ministère De L'économie Et Des Finances.

➤ **Lois et règlements :**

- Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.
- Règlement intérieur de l'assemblée nationale française (janvier 2015).
- Décret N° 2-16-344 Du chaoual 1437 fixant les délais de paiement et les intérêts moratoires relatifs aux commandes publiques (B.O N° 6488 du 4 aout 2016).



- La circulaire du premier ministre N 7/2003 du 27 juin 2003 portant sur le partenariat entre l'Etat et les associations.

3. المواقع الالكترونية:

- البوابة الوطنية للملكة المغربية على الانترنت:

[http:// www.maroc.ma](http://www.maroc.ma)

- الموقع الالكتروني للبرلمان المغربي:

<http://www.parlement.ma>

- الموقع الالكتروني لمجلس النواب المغربي:

<http://www.chambredesrepresentants.ma>

- الموقع الالكتروني لمجلس المستشارين المغربي:

www.chambredesconseillers.ma

- الموقع الالكتروني للأمانة العامة للحكومة:

<http://www.sgg.gov.ma>

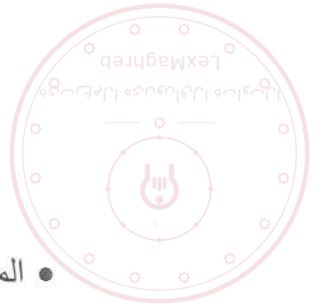
- الموقع الالكتروني لوزارة المالية:

<https://www.finances.gov.ma>

- الموقع الالكتروني لوزارة الفلاحة المغربية:

<https://www.agriculture.gov.ma>

- الموقع الالكتروني لوزارة السياحة المغربية:



<https://www.tourisme.gov.ma>

• الموقع الإلكتروني لوزارة الشؤون العامة والحكامة:

<http://www.affaires-generales.gov.ma>

• الموقع الإلكتروني للمحكمة الدستورية:

<http://conseil-constitutionnel.ma>

• الموقع الإلكتروني للبرلمان البريطاني:

<http://www.parliament.uk>

• الموقع الإلكتروني للجمعية الوطنية الفرنسية:

<http://www.assemblee-nationale.fr>

• الموقع الإلكتروني لمنظمة الأمم المتحدة:

<http://www.un.org>

• الموقع الإلكتروني باللغة العربية لمنظمة التجارة العالمية على الرابط:

<http://www.wtoarab.org>

• الموقع الإلكتروني لصندوق النقد الدولي:

<https://www.imf.org>

• الموقع الإلكتروني لمنظمة الانتوساي (INTOSAI)

<http://www.intosai.org>



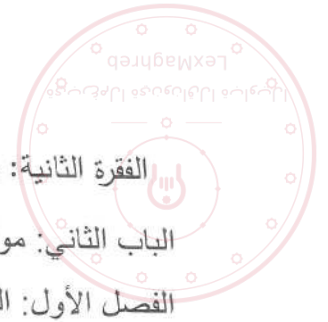
1	مقدمة عامة
	القسم الأول: استجلاء سلطة الفاعلين في بناء السياسات العمومية، وكيفية تنزيلها عبر قوانين مالية
16	السنة
19	الباب الأول: صياغة السياسات العمومية وتضمينها في قوانين مالية السنة
20	الفصل الأول: المحددات المنهجية والموضوعية لصياغة السياسات العمومية
21	المبحث الأول: تحديد توجهات السياسات العمومية وعلاقتها بقوانين المالية
21	المطلب الأول: الخطوات المتبعة لصياغة السياسات العمومية
22	الفرع الأول: شروط ومناهج صياغة السياسات العمومية
22	الفقرة الأولى: الشروط الأولية لصياغة السياسات العمومية
24	الفقرة الثانية: التحديد الدقيق للمشكلة العامة
26	الفرع الثاني: اتخاذ القرار في مجال السياسات العمومية
27	الفقرة الأولى: السياسات العمومية كمجال سياسي مغلق
28	الفقرة الثانية: السياسات العمومية كمجال مفتوح للتداول
31	المطلب الثاني: قوانين مالية السنة كإطار لتنزيل السياسات العمومية
32	الفرع الأول: قوانين مالية السنة كوعاء للتدابير الحكومية
32	الفقرة الأولى: التدابير ذات الصبغة المالية
34	الفقرة الثانية: التدابير ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية
35	الفرع الثاني: أهمية تعزيز الروابط بين قوانين المالية والسياسات العمومية
35	الفقرة الأولى: دواعي تعزيز الترابط بين قوانين المالية والسياسات العمومية
38	الفقرة الثانية: تعزيز مبادئ الشفافية والتتبع والتقييم في تدبير السياسات العمومية
40	المبحث الثاني: المرتكزات المرجعية لتحديد توجهات مشروع قانون مالية السنة
41	المطلب الأول: مركزية التوجيهات الملكية



- 41..... الفرع الأول: محورية المؤسسة الملكية في صناعة القرار العمومي
- 41..... الفقرة الأولى: تحكم المؤسسة الملكية في توجيه السياسات العمومية
- 44..... الفقرة الثانية: تأكيد دستور 2011 على محورية المؤسسة الملكية في صناعة القرار العمومي...
- 45..... الفرع الثاني: آليات المؤسسة الملكية في توجيه السياسات العمومية
- 45..... الفقرة الأولى: التوجيه عن طريق الخطب الملكية
- 47..... الفقرة الثانية: ترأس الملك للمجلس الوزاري
- 48..... الفقرة الثالثة: ترأس الملك لجلسات العمل وإصدار التعليمات
- 49..... الفقرة الرابعة: سلطة الملك للتعيين في المناصب العليا
- 50..... المطلب الثاني: توجهات السياسة الحكومية
- 51..... الفرع الأول: البرنامج الحكومي
- 51..... الفقرة الأولى: عرض البرنامج الحكومي على البرلمان
- 53..... الفقرة الثانية: مضامين البرنامج الحكومي
- 56..... الفرع الثاني: مرجعيات ذات طبيعة توجيهية وتأطيرية
- 56..... الفقرة الأولى: الرسائل التأطيرية لرئيس الحكومة
- 57..... الفقرة الثانية: البرمجة الميزانية المتعددة السنوات
- 61..... الفصل الثاني: قانون المالية للسنة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية
- 62..... المبحث الأول: تأثير البرلمان على تحديد توجهات مشروع قانون مالية السنة
- 62..... المطلب الأول: مكانة البرلمان في مرحلة إعداد مشروع قانون المالية للسنة
- 63..... الفرع الأول: التأثير البرلماني في تحديد توجهات السياسات العمومية
- 63..... الفقرة الأولى: مستوى التأثير البرلماني في مناقشة توجهات مشروع قانون المالية
- 65..... الفقرة الثانية: عوامل محدودية التأثير البرلماني
- 67..... الفرع الثاني: التواصل البرلماني-الحكومي أثناء إعداد مشروع قانون المالية للسنة



- 68.....الفقرة الأولى: افتتاح الحكومة على البرلمان أثناء إعداد مشروع قانون مالية السنة.
- 69.....الفقرة الثانية: أثر الانفتاح الحكومي على البرلمان أثناء إعداد مشروع قانون مالية السنة.
- 71.....المطلب الثاني: مساهمة البرلمان في مناقشة مضامين مشاريع قوانين مالية السنة.
- 71.....الفرع الأول: أهمية الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية للسنة في تجويد المناقشة.
- 71.....الفقرة الأولى: طبيعة الوثائق المرفقة بمشروع قانون مالية السنة.
- 74.....الفقرة الثانية: مدى استثمار البرلمان للمعطيات المتضمنة في المرفقات.
- 75.....الفرع الثاني: أهمية التداول البرلماني المزدوج في توجهات مشروع قانون المالية للسنة.
- 75.....الفقرة الأولى: أثر الثنائية البرلمانية على مناقشة مضامين مشروع قانون المالية للسنة.
- 77.....الفقرة الثانية: مساهمة التداول البرلماني المزدوج في تجويد قوانين المالية.
- 79...المبحث الثاني: المساطر المتبعة لإعداد ومناقشة والتصويت على مشروع قانون مالية للسنة.
- 80.....المطلب الأول: إعداد وتحضير مشروع قانون المالية للسنة.
- 80.....الفرع الأول: السلطة المكلفة بإعداد مشروع قانون المالية للسنة.
- 80.....الفقرة الأولى: تخصيص السلطة التنفيذية بمهمة إعداد مشروع قانون مالية السنة.
- 82.....الفقرة الثانية: مسطرة إعداد مشروع قانون مالية السنة.
- 84.....الفرع الثاني: أبعاد تحكم السلطة التنفيذية في إعداد مشروع قانون المالية للسنة.
- 84.....الفقرة الأولى: خصوصية المبادرة في تشريع قوانين المالية.
- 86.....الفقرة الثانية: مبررات تحكم السلطة التنفيذية في إعداد مشروع قانون المالية.
- 89.....المطلب الثاني: إحالة مشروع قانون المالية للسنة على البرلمان.
- 89.....الفرع الأول: إيداع ودراسة مشروع قانون مالية السنة.
- 90.....الفقرة الأولى: إيداع مشروع قانون مالية السنة لدى مجلس النواب.
- 92.....الفقرة الثانية: دراسة مشروع قانون مالية السنة داخل اللجان البرلمانية الدائمة.
- 94.....الفرع الثاني: التصويت على مشروع قانون المالية للسنة.
- 94.....الفقرة الأولى: مسطرة التصويت على مشروع قانون مالية السنة.



- 97.....الفقرة الثانية: خصوصية مسطرة التصويت على مشروع قانون مالية السنة.
- 104.....الباب الثاني: مواكبة قانون المالية للسنة لتمويل السياسات العمومية.
- 105.....الفصل الأول: الرفع من فعالية تدخل الدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي.
- 106.....المبحث الأول: مدى نجاعة وفعالية تدخل الدولة عن طريق مخططات التنمية.
- 106.....المطلب الأول: المخططات التنموية : رهانات كبيرة ونتائج محدودة.
- 106.....الفرع الأول: توجهات السياسات العمومية على ضوء مخططات التنمية.
- 107.....الفقرة الأولى: مضامين المخططات التنموية بين 1960 و 1992.
- 110.....الفقرة الثانية: تعليق العمل بالمخططات عقب مخطط 2000-2004.
- 112.....الفرع الثاني: نتائج وإنجازات المخططات التنموية.
- 112.....الفقرة الأولى: تواتر الأزمات السياسية وضعف البنية الإدارية والمؤسسية.
- 115.....الفقرة الثانية: تشخيص محدودية نتائج المخططات التنموية.
- 116.....المطلب الثاني: العلاقة بين قوانين المالية للسنة ومخططات التنمية.
- 117.....الفرع الأول: ضعف الروابط بين مخططات التنمية وقوانين المالية.
- 117.....الفقرة الأولى: السند الدستوري لربط قوانين المالية بمخططات التنمية.
- 119.....الفقرة الثانية: الالتزام بتوجهات المخططات التنموية أثناء صياغة مشاريع قوانين مالية السنة.
- 122.....الفرع الثاني: مواكبة قوانين المالية لمخططات التنمية.
- 122.....الفقرة الأولى: الجهود المبذولة لتمويل المخططات التنموية.
- 124.....الفقرة الثانية: الدخول في مرحلة التقويم الهيكلي.
- 125.....المبحث الثاني: السياسات الجديدة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- 126.....المطلب الأول: تدخلات الدولة ذات الطابع الاقتصادي.
- 126.....الفرع الأول: معالم السياسة الاقتصادية الجديدة.
- 127.....الفقرة الأولى: الرفع من مردودية قطاعي الفلاحة والصيد البحري.
- 129.....الفقرة الثانية: الرفع من قيمة مساهمة القطاع الصناعي في النسيج الاقتصادي الوطني.



- 130.....الفقرة الثالثة: تحسين جاذبية القطاع السياحي
- 132.....الفرع الثاني: سياسة الدولة في مجال الاستثمار
- 132.....الفقرة الأولى: مواكبة الاستثمار لتنزيل السياسات والبرامج العمومية
- 134.....الفقرة الثانية: مراجعة سياسة الدولة في مجال الاستثمار
- 136.....المطلب الثاني: مواكبة قوانين المالية لتنزيل السياسات الاجتماعية
- 136.....الفرع الأول: المبادرة الوطنية للتنمية البشرية
- 136.....الفقرة الأولى: أسس الاهتمام بمفهوم التنمية البشرية في تصور الدولة للسياسة الاجتماعية
- 139.....الفقرة الثانية: تمويل برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية
- 144.....الفرع الثاني: تمويل السياسات المعتمدة في قطاعي التربية والتكوين والصحة
- 144.....الفقرة الأولى: تمويل السياسة المعتمدة في منظومة التربية والتكوين
- 147.....الفقرة الثانية: تمويل السياسة المعتمدة في قطاع الصحة
- 150.....الفصل الثاني: تأهيل قانون المالية للسنة لمواكبة تنزيل السياسات العمومية
- 151.....المبحث الأول: حكمة تدبير موارد ونفقات الميزانية العامة
- 151.....المطلب الأول: الرفع من القدرة التمويلية لقوانين المالية
- 151.....الفرع الأول: أهمية الموارد الجبائية في تمويل السياسة العمومية
- 152.....الفقرة الأولى: هيمنة الموارد الجبائية على بنية موارد الميزانية العامة
- 155.....الفقرة الثانية: جهود تأهيل النظام الجبائي
- 158.....الفرع الثاني: عوائق تأهيل الموارد الجبائية
- 158.....الفقرة الأولى: تنامي حجم النفقات الجبائية
- 160.....الفقرة الثانية: الانعكاسات المترتبة عن ظاهرتي التهرب والغش الضريبيين
- 162.....الفقرة الثالثة: هيمنة القطاع غير المهيكّل على الاقتصاد الوطني
- 163.....الفقرة الرابعة: تفكيك الرسوم الجمركية
- 164.....المطلب الثاني: ترشيد نفقات الميزانية العامة



- 164.....الفرع الأول: ترشيد الإنفاق العمومي كمدخل لحكامه السياسات العمومية.
- 164.....الفقرة الأولى: دواعي الاهتمام بترشيد النفقات العمومية.
- 166.....الفقرة الثانية: المجهودات المبذولة لترشيد النفقات العمومية.
- 169.....الفرع الثاني: إشكالية التوازن في توزيع نفقات الميزانية العامة.
- 170.....الفقرة الأولى: هيمنة نفقات التسيير.
- 173.....الفقرة الثانية: ضعف النفقات المخصصة للاستثمار.
- المبحث الثاني: توظيف الحسابات الخصوصية للخزينة ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة في تنزيل السياسات العمومية.....175
- 176.....المطلب الأول: الحسابات الخصوصية للخزينة.
- 176.....الفرع الأول: عقلنة التدخل عبر الحسابات الخصوصية.
- 176.....الفقرة الأولى: مزايا التدخل عبر الحسابات الخصوصية للخزينة.
- 179.....الفقرة الثانية: إخضاع تدبير الحسابات الخصوصية للخزينة لمبادئ الحكامة والشفافية.
- 182.....الفرع الثاني: مساهمة الحسابات المرصدة لأمر خصوصية في تنزيل السياسات العمومية.
- 182.....الفقرة الأولى: هيمنة التدخل عبر صنف الحسابات المرصدة لأمر خصوصية.
- 184.....الفقرة الثانية: تنوع مجالات التدخل عن طريق الحسابات المرصدة لأمر خصوصية.
- 187.....المطلب الثاني: مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة.
- 188.....الفرع الأول: عقلنة إحداث وتدبير مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة.
- 188.....الفقرة الأولى: طبيعة مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة.
- 190.....الفقرة الثانية: عقلنة مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة.
- 195.....الفرع الثاني: نطاق تدخل مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة.
- 195.....الفقرة الأولى: هيمنة الطابع الاجتماعي على عمل مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة.
- 197.....الفقرة الثانية: تنوع مجالات تدخل مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة.
- 200.....خلاصة القسم الأول.



- القسم الثاني: قوانين مالية السنة ورهان تكريس الفعالية والنجاعة في تنزيل السياسات العمومية..... 201
- الباب الأول: تحديث آليات ومناهج التدبير المالي ودوره في تحقيق أهداف السياسات العمومية.... 204
- الفصل الأول: إصلاح المنظومة المالية كمدخل لتحقيق الحقامة في السياسات العمومية 205
- المبحث الأول: أسباب تنامي الاهتمام بضرورة التحكم في السياسة المالية للدولة 206
- المطلب الأول: العوامل الخارجية المؤثرة في ضبط توجهات السياسة المالية 206
- الفرع الأول: تأثيرات ظاهرة العولمة على السياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية 206
- الفقرة الأولى: مظاهر تأثير العولمة على السياسات الوطنية 207
- الفقرة الثانية: الجهود المبذولة للتحكم في تأثيرات العولمة 208
- الفرع الثاني: حضور توجهات المؤسسات المالية الدولية في بناء السياسات الوطنية 212
- الفقرة الأولى: وسائل تأثير المؤسسات المالية الدولية في السياسات الوطنية 212
- الفقرة الثانية: مظاهر تأثير المؤسسات المالية الدولية على السياسات الوطنية 215
- المطلب الثاني: ضعف منظومة الحقامة في تدبير السياسات العمومية 217
- الفرع الأول: ضعف التجانس والالتقائية في السياسات العمومية 217
- الفقرة الأولى: إشكالية ضعف الالتقائية في السياسات والبرامج العمومية 218
- الفقرة الثانية: جهود تعزيز الالتقائية في السياسات العمومية 220
- الفرع الثاني: الدولة بين اختلالات التنمية ورهانات النمو المدمج 222
- الفقرة الأولى: تنامي التفاوتات الفئوية والمجالية 222
- الفقرة الثانية: الجهود المبذولة للحد من التفاوتات الفئوية والمجالية 225
- المبحث الثاني: تحديث الترسانة القانونية المؤطرة لتنفيذ قوانين المالية 227
- المطلب الأول: تعزيز مبادئ الحقامة عبر إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية 228
- الفرع الأول: دواعي إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية 228
- الفقرة الأولى: تقادم مقتضيات القانون التنظيمي لقانون المالية 7.98 228
- الفقرة الثانية: التأسيس لإطار حديث لتدبير المالية العمومية 231



- 233.....130.13 الفرع الثاني: الحكامة كمرتكز للقانون التنظيمي لقانون المالية
- 234.....الفقرة الأولى: ربط المسؤولية بالمحاسبة
- 236.....الفقرة الثانية: التنصيص على مبدأ الصدقية
- 237.....الفقرة الثالثة: إغناء المحاسبة العمومية
- 238.....الفقرة الرابعة: العمل وفق مقارنة النتائج
- 239.....المطلب الثاني: إقرار الحكامة وتبسيط المساطر في تنفيذ النفقات العمومية
- 240.....الفرع الأول: تكريس الحكامة في الصفقات العمومية
- 240.....الفقرة الأولى: المسار الإصلاحي لنظام الصفقات العمومية
- 243.....الفقرة الثانية: تعزيز مرسوم 20 مارس 2013 لمعايير الحكامة في الصفقات العمومية
- 245.....الفرع الثاني: تخفيف مساطر النفقة العمومية
- 245.....الفقرة الأولى: دواعي تبسيط مساطر تنفيذ النفقات العمومية
- 246.....الفقرة الثانية: الإجراءات المتخذة لتبسيط مساطر تنفيذ النفقات العمومية
- 252.....الفصل الثاني: مرتكزات الفلسفة الجديدة لتدبير قوانين مالية السنة
- 253.....المبحث الأول: اعتماد تدبير الميزانية القائم على النتائج
- 253.....المطلب الأول: مضمون تدبير الميزانية القائم على النتائج
- 253.....الفرع الأول: أسباب تجاوز التدبير المرتكز على الوسائل
- 254.....الفقرة الأولى: عدم تلاؤم التدبير المالي المرتكز على الوسائل مع أساليب التدبير الحديثة
- 255.....الفقرة الثانية: تدبير غير فعال للإعتمادات المالية
- 258.....الفرع الثاني: مزايا التدبير المرتكز على النتائج
- 258.....الفقرة الأولى: اعتماد التدبير المالي المرتكز على النتائج
- 260.....الفقرة الثانية: مزايا وأهداف التدبير المالي المرتكز على النتائج
- 264.....المطلب الثاني: مرتكزات التدبير المالي القائم على النتائج



- 301.....الفصل الأول: فعالية الرقابتين الإدارية والقضائية على تنفيذ قوانين المالية.
- 302.....المبحث الأول: المراقبة الإدارية على تنفيذ قوانين المالية.
- 302.....المطلب الأول: أهمية الرقابة الإدارية على تنفيذ قوانين المالية.
- 302.....الفرع الأول: رقابة المفتشية العامة للمالية.
- 303.....الفقرة الأولى: مكانة رقابة المفتشية العامة للمالية.
- 304.....الفقرة الثانية: ممارسة المفتشية العامة للمالية لاختصاصاتها الرقابية.
- 307.....الفرع الثاني: رقابة المحاسبين العموميين للأميرين بالصرف.
- 307.....الفقرة الأولى: مبدأ الفصل بين المحاسب العمومي والأمير بالصرف.
- 309.....الفقرة الثانية: أهمية رقابة المحاسبين العموميين على الأميرين بالصرف.
- 311.....المطلب الثاني: محدودية الرقابة الإدارية على تنفيذ قوانين المالية وسبل تجاوزها.
- 311.....الفرع الأول: مظاهر محدودية الرقابة الإدارية.
- 311.....الفقرة الأولى: محدودية العمل الرقابي للمفتشية العامة للمالية.
- 314.....الفقرة الثانية: محدودية رقابة المحاسبين العموميين على الأميرين بالصرف.
- 315.....الفرع الثاني: مداخل تأهيل المناهج المعتمدة في الرقابة الإدارية.
- 315.....الفقرة الأولى: ضرورة تأهيل منظومة الرقابة الإدارية.
- 317.....الفقرة الثانية: إدماج المناهج الحديثة في ممارسة الرقابة.
- 320.....المبحث الثاني: رقابة المجلس الأعلى للحسابات على تنفيذ قوانين مالية السنة.
- 321.....المطلب الأول: الرقابة العليا على المالية العمومية: نحو ترسيخ نموذج مغربي.
- 321.....الفرع الأول: مسار تطور المجلس الأعلى للحسابات.
- 321.....الفقرة الأولى: المرجعية المؤطرة للرقابة العليا على المالية العمومية.
- 324.....الفقرة الثانية: إحداث المجلس الأعلى للحسابات.
- 326.....الفرع الثاني: أنواع الرقابة المتاحة للمجلس الأعلى للحسابات.
- 327.....الفقرة الأولى: الاختصاص القضائي للمجلس الأعلى للحسابات.



- 328.....الفقرة الثانية: مراقبة التسيير
- 331.....المطلب الثاني: رقابة المجلس الأعلى للحسابات ودورها في تحسين التدبير العمومي
- 331.....الفرع الأول: أهمية تقارير المجلس الأعلى للحسابات في رصد اختلالات التدبير العمومي
- 332.....الفقرة الأولى: مواكبة التدبير العمومي عبر إصدار التقارير
- 333.....الفقرة الثانية: جودة ملاحظات المجلس الأعلى للحسابات
- 337.....الفرع الثاني: آثار تقارير المجلس الأعلى للحسابات على تجويد التدبير العمومي
- 338.....الفقرة الأولى: تتبع تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات
- 340.....الفقرة الثانية: إطلاع المجلس الأعلى للحسابات المؤسسات الدستورية على خلاصات تقاريره
- 342.....الفصل الثاني: سلطة البرلمان في الرقابة المالية وتقييم السياسات العمومية
- 343.....المبحث الأول: محدودية الرقابة البرلمانية على تنفيذ قوانين المالية
- 343.....المطلب الأول: الآليات الرقابية المتاحة للمؤسسة البرلمانية
- 343.....الفرع الأول: الرقابة على تنفيذ قوانين المالية عن طريق الأسئلة البرلمانية
- 343.....الفقرة الأولى: تتبع تنفيذ قوانين المالية عن طريق الأسئلة البرلمانية
- 346.....الفقرة الثانية: مظاهر قصور الرقابة عن طريق الأسئلة البرلمانية في المجال المالي
- 348.....الفرع الثاني: الرقابة عن طريق اللجان النيابية لتقصي الحقائق
- 349.....الفقرة الأولى: تمكين غرفتي البرلمان من تشكل لجان نيابية لتقصي الحقائق
-الفقرة الثانية: مدى استثمار البرلمان للجان النيابية لتقصي الحقائق في الرقابة على تنفيذ قوانين المالية وتقييم السياسات العمومية
- 352.....المطلب الثاني: الرقابة على تنفيذ قوانين المالية من خلال قانون التصفية
- 353.....الفرع الأول: طبيعة ومضمون قانون التصفية
- 353.....الفقرة الأولى: طبيعة قانون التصفية
- 355.....الفقرة الثانية: إعداد مشروع قانون التصفية
- 357.....الفرع الثاني: محدودية الرقابة بواسطة قانون التصفية



357.....	الفقرة الأولى: مظاهر محدودية الرقابة المالية عن طريق قانون التصفية
359.....	الفقرة الثانية: إعادة الاعتبار لمكانة قانون التصفية في مجال الرقابة المالية
363.....	المبحث الثاني: تمكين البرلمان من سلطة تقييم السياسات العمومية
364.....	المطلب الأول: رهانات تمكين البرلمان من سلطة مناقشة وتقييم السياسات العمومية
364.....	الفرع الأول: تمكين البرلمان من سلطة مناقشة وتقييم السياسات العمومية
364.....	الفقرة الأولى: أهمية تمكين البرلمان من سلطة تقييم السياسات العمومية
367.....	الفقرة الثانية: دواعي تمكين البرلمان من سلطة تقييم السياسات العمومية
369.....	الفرع الثاني: مداخل تفعيل سلطة البرلمان في مجال تقييم السياسات العمومية
369.....	الفقرة الأولى: مدخل الثقافة والسلوك السياسيين
371.....	الفقرة الثانية: مدخل انفتاح المؤسسة البرلمانية على مختلف الفاعلين
373.....	الفقرة الثالثة: مدخل تأهيل مناهج وآليات عمل المؤسسة البرلمانية
374.....	المطلب الثاني: الآليات المتاحة للبرلمان لتفعيل دوره في تقييم السياسات العمومية
374.....	الفرع الأول: الجلسات البرلمانية لتقييم السياسات العمومية
375.....	الفقرة الأولى: الجلسة السنوية لمناقشة وتقييم السياسات العمومية
377.....	الفقرة الثانية: الجلسة الشهرية للأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة
378.....	الفقرة الثالثة: عرض الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة
379.....	الفرع الثاني: مكانة اللجان الدائمة في مراقبة الإنفاق وتقييم السياسات العمومية
380.....	الفقرة الأولى: الحد من أدوار اللجان الدائمة في مناقشة وتقييم السياسات العمومية
382.....	الفقرة الثانية: إحداث لجنة مراقبة المالية العامة
385.....	خلاصة القسم الثاني
386.....	خاتمة عامة
392.....	لائحة المراجع
425.....	الفهرس