

الإطار القانوني والمؤسسي لإصلاح الميزانية



محمد بكشوا : طالب باحث بصف الدكتوراه

بكلية العلوم القانونية جامعة محمد الأول وجدة

تعتبر الميزانية جزءا من الخطة المالية الوطنية، حيث تتحكم هذه الخطة في وضع وتنفيذ الموازنة العامة، باعتبارها واحدة من الأدوات المالية المستخدمة لأغراض اجتماعية واقتصادية، بهدف تحقيق التوازن الاجتماعي وتأمين الخدمات وضبط الفوارق داخل المجتمع¹. وتحظى الميزانية بأهمية خاصة باعتبارها مرآة تعكس السياسة المالية للدولة، فالميزانية تعد من المفاهيم المركزية التي تهيمن على مجموع المالية العامة، إذ أن أغلب الآليات المالية محكومة بشكل مباشر أو غير مباشر بالميزانية².

إن المبادئ والنظريات الفقهية المالية التقليدية التي تحكمت لفترات طويلة من الزمن في صياغة ميزانية الدولة وإعدادها وتطبيقاتها تتطلب اليوم إعادة النظر في فلسفتها، بما

¹ - عبد النبي اضريف: المالية العامة أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها، مطبعة دار القرويين الدار البيضاء، الطبعة الثانية 2007، ص: 6.

² - لوשאعا جاعا: إصلاح الميزانية ورهان الحكامة المحلية، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-سلا، السنة الجامعية: 2007-2008، ص: 1.

ينسجم ويتلائم والمعطيات الجديدة¹ والتحولات المتسارعة التي يعرفها العالم بفعل اكتساح موجة العولمة وما ترتب عنها من انفتاح اقتصادي أصبح الاهتمام بتنافسية الاقتصاد الوطني إحدى الأولويات الأساسية للسياسات العمومية².

إن ميزانية الدولة تعتبر الآلية الأساسية لتنفيذ السياسات العمومية، لذلك من المفروض أن تمتد إليها موجة الإصلاحات لتواكب مسار الإصلاحات الكبرى التي تعرفها مختلف القطاعات، فخضوع تدبير الميزانية لمنهجية تقليدية أصبح غير قادر على تأهيل هذه الميزانية للاستجابة لمتطلبات تحديث الدولة، إذ أدت هذه المنهجية إلى ضعف مردودية تدبير ميزانية الدولة بفعل انغلاق مسلسل هذا التدبير نتيجة الاقتصار على الالتزام بمساطر جامدة وقواعد متقادمة غالبا ما تقود إلى التصرف في الموارد المتاحة بسخاء دون الاهتمام بتنمية الموارد وترشيد أوجه التصرف فيها³.

لقد أدى الإطار الحالي لتدبير الميزانية إلى تخطيط هذه الأخيرة في عدة إكراهات تحول دون تدبير ناجع وفعال يتماشى والمتطلبات الظرفية، فالمساطر الجامدة ومسالكتها المعقدة أصبحت غير قادرة على ضمان تدبير مالي فعال والارتقاء به إلى مستوى الجودة والمردودية والنجاعة.

كما أن العلاقة التي تربط بين البرلمان والحكومة في مجال تدبير الميزانية، تتميز بهيمنة واضحة لهذه الأخيرة في ظل رقابة مالية سمتها البارزة الضعف.

وأمام تعدد الإكراهات التي تواجه المالية العمومية، أصبحت المنهجية التقليدية للتدبير المالي غير قادرة على مسايرة التحولات الدولية أو الوطنية، وقد تعززت حتمية الإصلاح بعد اعتماد فرنسا لإصلاح جوهري للمساطر المالية على اثر صدور قانون تنظيمي للمالية سنة 2001 تتمحور حول تحديث التدبير العمومي وتوازن صلاحيات الحكومة والبرلمان في المجال المالي⁴.

وهو ما أدى إلى تبني مقاربة جديدة لتدبير الميزانية، تنتقل من منطق ميزانية الوسائل، إلى مقاربة تديرية جديدة تركز على منطق النتائج.

وتبعاً لما سبق يمكن معالجة الموضوع انطلاقاً من الإشكالية التالية:

إلى أي حد يمكن للمقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المرتكزة على النتائج أن تستجيب لمتطلبات تحديث وعصرنة التدبير العمومي بشكل يؤسس لثقافة تديرية تقوم على أساس النتائج والفعالية والنجاعة، وتراعي الخصوصيات الوطنية؟
هذه الإشكالية تتفرع عنها مجموعة من الأسئلة أهمها:

¹ - الهبري الهبري: الاختصاصات المالية للبرلمان المغربي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-وجدة، السنة الجامعية: 2005-2006، ص: 326.

² - محمد حنين: المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2007، ص: 1.

³ - محمد حنين: مرجع سابق، ص: 1.

⁴ - محمد حنين: مرجع سابق، ص: 2.

ماهي مرتكزات المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المبنية على منطق النتائج؟ وماهي متطلبات فعالية هذه المقاربة الجديدة؟

إن الإجابة عن هذه الأسئلة اقتضت تقسيم الموضوع إلى مبحثين أساسيين، يتناول المبحث الأول مرتكزات المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المرتكزة على النتائج، بينما يتمحور المبحث الثاني حول متطلبات فعالية المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية.

المبحث الأول : مرتكزات المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية

تتوخى عملية تحديث الميزانية تفعيل سياسة اقتصادية واجتماعية تستهدف¹ :

- تحسين مستوى عيش السكان كهدف أساسي للسياسات العامة.
- مواجهة تحديات العولة لتوفير الاندماج والانخراط و توفير أسباب المناعة للاقتصاد الوطني .

يتمثل إصلاح الميزانية في الانتقال (في مجال تدبير الميزانية) من منطق الوسائل إلى منطق النتائج ، وهذا الأخير ينبغي على مجموعة من الأسس النظرية تشكل مرتكزات أساسية لتكريس المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية، وتتمثل هذه المرتكزات في شمولية الاعتماد و التعاقد والشراكة و تدقيق النجاعة وتقييم الأداء وتتبع المؤشرات كما سنوضح في المطلب الأول . كما أن هذه المقاربة لا يمكن تنفيذها دون مراعاة إقحام بعض الأبعاد التي تشكل مقومات أساسية وترتكز عليها المقاربة لتعزيز نجاعتها وفعاليتها، ويتعلق الأمر تحديداً بالبعد النوعي (التمايزات الجنسية والفوارق الاجتماعية)، وهذا ما سنوضحه في المطلب الثاني.

المطلب الأول : الإطار النظري للمقاربة الجديدة:

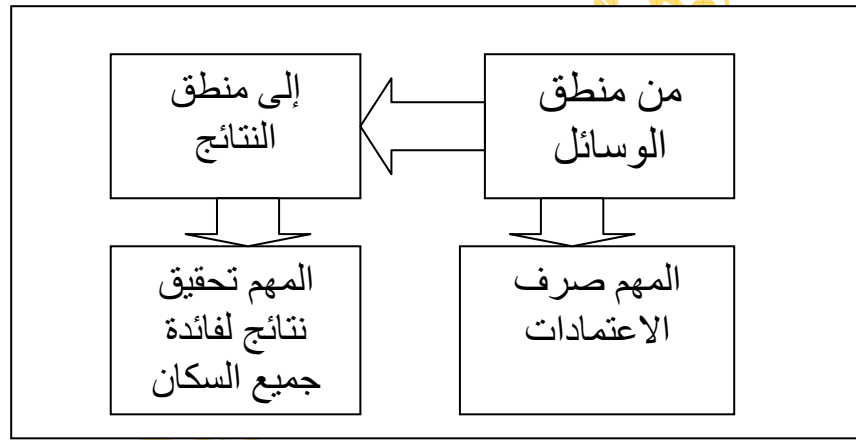
يقوم منطق النتائج في تدبير الميزانية على هدف أساسي يتمثل في فعالية النفقات العمومية واستهداف تحسين عيش المواطنين عكس ما عهدناه في تدبير الميزانية بخصوص اعتماد منطق الوسائل الذي يهدف إلى صرف الإعتمادات .

فمنطق الوسائل يقوم على تحديد الأهداف انطلاقاً من الموارد و الإعتمادات المتوفرة، ويتم التقييم في إطار درجة صرف الإعتمادات واحترام المساطر، أما منطق المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المبنية على النتائج فيقوم على تحديد الأهداف انطلاقاً من الحاجيات و الأولويات حيث تعبئ الوسائل الضرورية لتحقيق الأهداف.

¹ - دليل إصلاح الميزانية، " المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المرتكزة على النتائج و المدمجة لمقاربة النوع الاجتماعي"، إصدار وزارة المالية و الخوصصة، سنة 2005 ، ص: 13.

و يتم التقييم حسب درجة بلوغ الأهداف وأثرها على السكان، مما يشكل منطقاً ديناميكياً يندرج في إطار سياق ومسلسل مندرج، ومن ثم فصرف الإعتمادات هي وسيلة و ليس هدفاً.

لتحقيق هذه المقاربة يجب أن تتم خلال كل المراحل التي تمر منها الميزانية من الإعداد إلى التنفيذ إلى التقييم مروراً بالمراقبة¹، فمرحلة الإعداد (برمجة المشاريع) تنطلق من حاجيات السكان (تحديد الأهداف) . أما مرحلة الانجاز فيتم الحرص على أن تكون المشاريع المنجزة أكبر فائدة على السكان و الاقتصاد (تعبئة الوسائل الضرورية) و يتم التقييم حسب بلوغ الأهداف و أثرها على السكان كما تبينه الخطاطة أسفله².



نوعية التدخل و في الأثر الناتج عنه، وتقوم المقاربة الجديدة المعتمدة لهذه الغاية على عدة أعمدة رئيسية:

- تلمين ظروف تنفيذ الميزانية من خلال إقرار ما يسمى بشمولية الإعتمادات (La globalisation des crédits) (الفرع الأول).
- توسيع مجال اللاتمرکز داخل الإدارة العمومية من خلال اعتماد علاقات تعاقدية بين الإدارات المركزية للوزارات و المصالح الخارجية التابعة لها، وتشجيع علاقات الشراكة بين المصالح الخارجية للوزارات و الفاعلين المحليين (الفرع الثاني).

¹ - دليل إصلاح الميزانية، مرجع سابق، ص 28.

² - المقاربة الجديدة تعزز ثقافة جديدة على جميع المستويات

- على مستوى التخطيط: يتم تحديد الأولويات - تفعيل سياسة القرب - اللاتمرکز واللامركزية
- على مستوى التدبير و الانجاز - يتم تعبئة كل الإمكانيات المركزية و المحلي - مراعاة النجاعة والفعالية
- على مستوى تحقيق العدالة و الخدمة : تتوخى الإنصاف والمساواة - الديمقراطية ، التشاركية - المسؤولية - الشفافية.

الفرع الأول : شمولية الاعتماد.

يتمثل مفهوم شمولية الإعتمادات في منح الأمرين بالصرف ونوابهم مرونة أكبر للتصرف في الإعتمادات الموضوعة رهن إشارتهم مقابل تحميلهم مسؤوليات مباشرة في تحقيق الأهداف و النتائج المسطرة لهم.

و كإجراء أولي في هذا الصدد، تم تغيير المرسوم المتعلق بتطبيق القانون التنظيمي للمالية ، وذلك بمقتضى مرسوم بتاريخ 15 شوال 1422 (31 دجنبر 2001) ، للسماح للأمرين بالصرف ونوابهم بتحويل الإعتمادات المتوفرة لديهم من سطر إلى آخر داخل نفس الفقرة الموازنة ، دون الحاجة إلى تأشيرة مسبقة لوزير المالية، هذا مع الإشارة إلى أن الاقتطاعات المرخص بها يجب ألا تمس البنود الحساسة كنفقات الماء و الكهرباء و الهاتف وأجور الأعوان العرضيين تفاديا لإعادة تشكيل متأخرات الأداء في هذا المجال، و تستلزم الاستفادة من هذه المرونة استيفاء شرطين رئيسيين :

- إعادة هيكلة الكراسة الموازنة المتعلقة بكل من ميزانية التسيير وميزانية الاستثمار بشكل يجعل من السطر السند الأساسي لإنجاز برنامج أو مشروع أو عمل معين.
- تحديد مؤشرات مرقمة بالنسبة للأهداف المتوخاة للتمكن من مقارنتها مع النتائج المنجزة فعليا .

ويبرز الجدول التالي مقارنة بين النظام السابق والنظام الجديد¹:

النظام السابق	النظام الجديد
1- نسبة صرف الميزانية في بعض القطاعات (لا تتعدى أحيانا 50%) . أي أننا نجد أنفسنا أمام مفارقة: - الأموال العمومية لا تستعمل بالكامل من الناحية الكمية في عدة قطاعات. - حاجيات السكان، في نفس القطاعات، غير ملبة. - في الكثير من الحالات كانت الميزانية تصرف في غير محلها و بشكل عشوائي (خاصة في الشهور الأخيرة من السنة من أجل تبرير صرف الإعتمادات) . أي أن الأموال العمومية لا تستعمل بالكامل من الناحية الكيفية .	• تحسين نجاعة وفعالية 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 و تنفيذ و مراقبة النفقات العمومية.

وكما سبق الإشارة إلى ذلك ، بدأ الانحراط في تطبيق شولية الاعتماد سنة 2002 بخمس وزارات (وزارة المالية، وزارة الصحة ، وزارة الفلاحة، وزارة الصيد البحري ، قطاع التخطيط) ، ليصل العدد إلى 13 قطاعا وزاريا كما تنص على ذلك تقارير وزارة المالية بمناسبة عرض قانون مالية 2008، للإشارة فإن قطاع التعليم انحط في المشروع منذ سنة 2006 مما يشكل قفزة نوعية في تدبير ميزانية القطاع و الدولة، على اعتبار أنها تمثل أزيد من 25 في المائة من الميزانية العامة، لتصل لأزيد من 30 في المائة بمقتضى القانون المالي 2009 مع توجه الدولة نحو إصلاح قطاع التعليم (البرنامج الإستعجالي).

ومن نافلة القول إن انحراط وزارة التربية الوطنية في مسلسل تحديث الميزانية، من شأنه أن ينعكس على فئة عريضة من المجتمع، لكون القطاع يعد الأكثر ارتباطا بالمواطنين، فهو يشغل نصف عدد موظفي الدولة (قرابة 300 ألف موظف) و يرتبط بكل الأسر

¹ - دليل اصلاح الميزانية، مرجع سابق، ص: 35.

لتأطيره للتدريس (6 ملايين تلميذ) ، ويجسد الجدول أسفله نموذجا لمشروع تنجزه الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين (ضمن مسلسل التدبير بالنتائج)¹:

اسم المشروع	الهدف حسب العقدة	الإعتمادات المعبئة	الأهداف السنوية	مؤشرات التتبع
تكوين مستمر	تعزيز التكوين المستمر للمعلمين و المعلمات المنتمون للتعليم الابتدائي	سنة 1... سنة 2... سنة 3...	عدد الدورات التكوينية للسنة 1 السنة 2 السنة 3	• عدد المدرسين والمدرسات الذين استفادوا من 10 أيام من التكوين - • عدد المكونين و المكونات الذين تعززت قدراتهم. • عدد مراكز التكوين التي تم إعدادها و تجهيزها

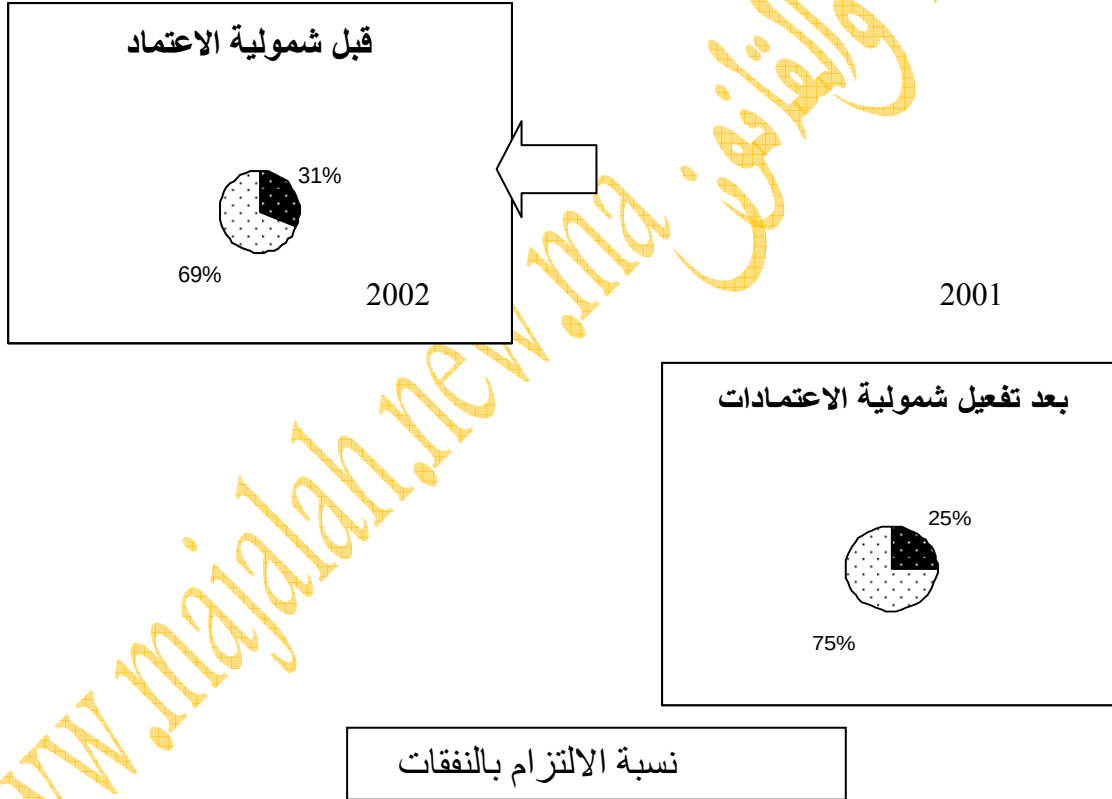
و تفعيلا للميزانية المرتكزة على النتائج تندرج المشاريع في إطار خطط عمل تفعل سياسة عمومية في القطاع المعني ، فالوسائل التي تلتزم الإدارة المركزية (في مثالنا وزارة التربية الوطنية) بتوفيرها يمكن أن تشكل من منح للتسيير والاستثمار، تعبئة موارد خارجية عن الميزانية وتعزيز الموارد البشرية، والخبرة و المساعدة التقنية، والدعم البيداغوجي...

¹ - تم إدخال شمولية الاعتمادات سنة 2002 في المسطرة الجديدة للميزانية (دورية بتاريخ 2001/12/25).

- 14 وزارة قامت بتوطينها لغاية سنة 2006.
- أضيفت ست قطاعات وزارية جديدة في عام 2007، من بينها قطاع التعليم المدرسي.
- تم إعادة هيكلة البرامج المعتمدة من طرف قطاع التعليم المدرسي برسم السنة المالية 2007 في 7 برامج و هي :
- تنمية التعليم الأولي
- تنمية التعليم الابتدائي
- تنمية التعليم الثانوي الإعدادي
- تنمية التعليم الثانوي التأهيلي
- تنمية الموارد البشرية والكفاءات البيداغوجية
- تنمية التعليم ما بعد البكالوريا
- القيادة ودعم المهام

مسطرة تتبع وتقويم تنفيذ العقدة تتمثل مثلا في إرسال الأكاديميات للمديريات المركزية للوزارة تقارير حول تقدم إنجاز المشاريع ، و في إرسال الوزارة للجن مراقبة في عين المكان، مع لقاءات تقييمية دورية تجمع الطرفين بهدف تتبع المؤشرات.

وقد عرف تطبيق شمولية الاعتماد تطورا كبيرا في بعض القطاعات الاجتماعية، كقطاع الصحة كما تبين الخطاطة أسفلة، حيث أن تطبيق المقاربة المرتكزة على النتائج في تدبير ميزانية قطاع الصحة عرف تحسن مستوى أداء و تنفيذ العمليات المالية، حيث انتقلت نسبة الالتزام بالنفقات (الاستثمار) من 69% سنة 2001 إلى 75% سنة 2002 كما هو مبين في الرسم التالي¹ :



هذا ونجد مجالات أخرى عرفت تطورا بفضل شمولية الإعتمادات، عبر رصد حركية بعض المؤشرات ما بين 1999 و 2002 ، أي قبل و أثناء اعتماد المقاربة الجديدة، وفق المعطيات الواردة في الجدول أسفله²:

¹ - دليل اصلاح الميزانية، مرجع سابق، ص: 37.

² - نفس المرجع، ص: 37.

بعض المؤشرات	من	إلى
الولادة في سطر مراقب صحيا	45% في 1999	50% سنة 2002
تقوية تجهيزات البنيات الصحية	+ 8%	
تحسن التزود بالأدوية	+ 4%	

وعموما فنجاعة قاعدة شمولية الإعتمادات، تتوقف على تبني قواعد إضافية محددة في التعاقد و الشراكة .

الفرع الثاني : التعاقد و الشراكة

يعبر التعاقد (la contractualisation) عن تغيير دال في العلاقة بين الإدارة المركزية و مصالحها اللامركزية. وهو يحيل على نمط جديد من التدبير المالي، يركز على النتائج من خلال عقدة بين طرفين هما الإدارة المركزية من جهة، و المصالح اللامركزية التابعة لها من جهة أخرى.

و ترمي سياسة اللامركزية إلى ترشيد توزيع المهام بين الإدارات المركزية للوزارات و بين المصالح الخارجية التابعة لها. وبمقتضى هذا التوزيع، تصبح الإدارات المركزية مدعوة لتركيز جهودها على المهام الإستراتيجية المتعلقة بالتوجيه و التنسيق والتقييم وتفويض المهام الأخرى الإجرائية والتنفيذية إلى مصالحها المحلية.

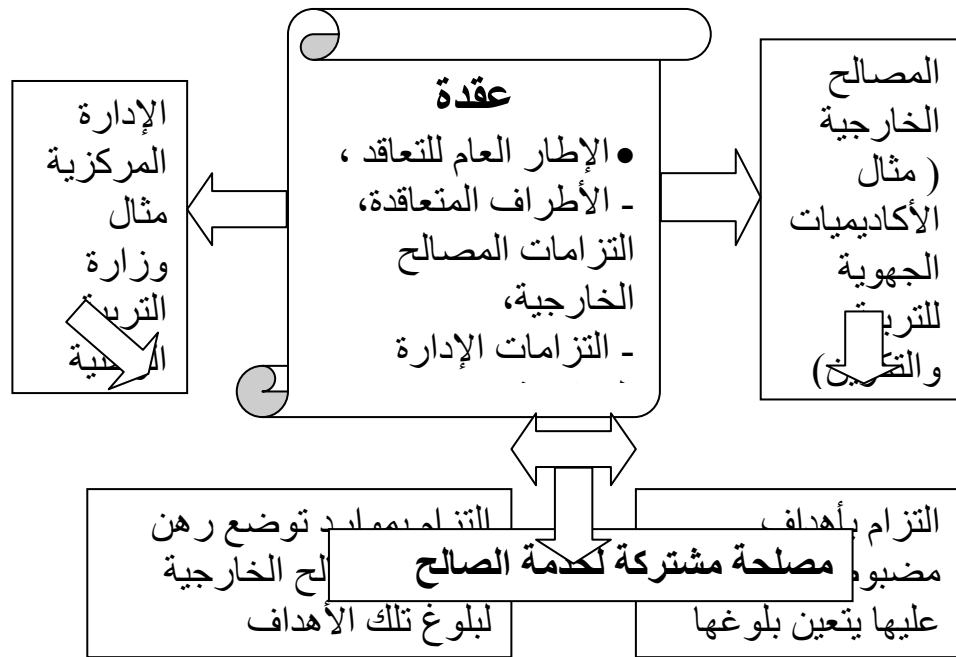
ومن شأن توسيع صلاحيات هذه الأخيرة على مستوى البرمجة و التقرير أن يجعل منها أداة ناجعة للتعريف بالحاجيات الملحة للمواطنين والمقاولات على الصعيد المحلي لدى المصالح المركزية في إطار تحضير برامج عمل الوزارات و المساهمة في تلبيتها، ما دامت أكثر احتكارا بهم من الإدارة المركزية، مما يعطي سياسة القرب مدلولها العملي على أرض الواقع.

وقد تم اتخاذ الإجراءات التنظيمية اللازمة لهذا الغرض من خلال تحضير مرسومين يتعلقان على التوالي بتحديد قواعد تنظيم الإدارات المركزية ومصالحها اللامركزية من جهة، و اللامركزية الإدارية من جهة أخرى.

ومن هذا المنظر، يتم تنظيم العلاقات بين الإدارات المركزية وفروعها المحلية على أساس تعاقدى حدد قواعده منشور السيد الوزير الأول بتاريخ 9 شوال 1422 (25 دجنبر 2001)، مع تحديد أجل لا يتعدى متم سنة 2005 لتعميم هذه المقاربة على جميع الوزارات.

يتمحور التعاقد حول تحديد حقوق و التزامات الطرفين، بموجب عقدة (تغطي عموما ثلاث سنوات) تستفيد المصالح اللامركزية بموجب العقدة من تفويض للسلطة في مجال التدبير، و يبين المبيان أسفله نموذج لهذه العقدة بين الإدارة المركزية لوزارة التربية الوطنية والأكاديميات كمصالح خارجية¹.

¹ - دليل اصلاح الميزانية، مرجع سابق، ص: 31.



الأهداف	تدقيق وأجراً الأهداف المتوخاة ، و المندرجة في إطار تفعيل سياسة عمومية، مع تحديد الجدولة الزمنية للإنجاز
الوسائل أو الموارد	تحديد الوسائل البشرية والمالية والتنظيمية الضرورية لبلوغ تلك الأهداف
النظام المعلوماتي	إرساء نظام معلوماتي يقوم بجمع وتحليل و معالجة المعلومات التي تمكن من تتبع وتدبير التعاقد

¹ - دليل اصلاح الميزانية، مرجع سابق، ص: 32.

كما يبين الجدول أسفله المقارنة بين النظام الجديد والقديم حيث يبرز المتغيرات التالية¹:

النظام القديم	النظام الجديد
دور المصالح اللامتمركزة دور تنفيذي	تمكين المؤشرات (وهي كمية و / نوعية) من : - تدقيق النتائج المنتظرة من برنامج أو مشروع معين، - مقارنة النتائج المحققة مع الأهداف.
	- انخراط أكبر للمصالح اللامتمركزة: - تقرب أكثر من السكان - تتحمل مسؤولية أكبر، - تبحث عن أقصى مستويات إنجاز المشاريع.
هدر في الموارد أو عدم استغلالها بالكامل	برمجة دقيقة : - دراسة الحاجيات، وضع الأولويات، وتصنيفها، - تقريب الاعتمادات من المواطنين، - البحث عن الملائمة بين الحاجيات والموارد، - تحسين الأداء بنفس المداخل، - البحث عن تعبئة أكبر للموارد والإمكانات..
ضعف في التدبير المالي	التكيف مع متطلبات النجاعة والمردودية: - تدقيق الأهداف، - وضع مؤشرات للتتبع والتقييم ...

أما بخصوص الشراكة كعنصر أساسي ومركزي في المقابلة الجديدة فيتعلق الأمر بتحديد إطار شراكة، تراعي مبادئ الحكامة، بين الإدارات اللامتمركزة والفاعلين المحليين، وذلك في أفق تفعيل سياسة القرب تستجيب لانتظارات السكان. كما يعزز سياسة اللامركز و يسعى للتجاوب مع وضعيات واقعية و ملموسة في تعدديتها بحسب الاحتياجات المتغيرة لمختلف الشرائح الاجتماعية. كما ينظر إلى الفاعلين المحليين، باختلاف مواقعهم، باعتبارهم مواطنون ومواطنات لهم قدرة كبيرة على التعبئة و على المشاركة من أجل التنمية المستدامة.

و تتوخى الشراكة بين الإدارات و الجماعات المحلية والقطاعين الخاص والعام و الجمعوي في نفس الوقت:

- رصد الخبرات في مجال تدبير المشاريع،

¹ - نفس المرجع، ص: 32.

- النهوض بالديمقراطية المحلية كممارسة،
- تفعيل سياسة القرب .

و من نفس المنطلق تسعى الإدارة إلى تشجيع علاقات الشراكة بين المصالح اللامركزية والفاعلين المحليين من جماعات محلية وفعاليات المجتمع المدني و مكونات القطاع الخاص، إذ تمكن هذه المبادرة من تنسيق جهود مختلف المتدخلين المحليين والتأكد من انسجامها من خلال الاستعمال المشترك للموارد البشرية والمادية والمالية المتوفرة لدى كل منهم، وبهذا فهي تساهم في إضفاء المزيد من الفعالية على هذه التدخلات مع الرفع من جودتها والتقليص من تكلفتها.

و من أجل التأكد من أن تنفيذ المشاريع المدرجة في هذا الإطار يسير على الوجه المطلوب، فإن هذه المشاريع تخضع لتتبع مستمر مع إلزام القيمين عليها بإعداد تقارير دورية نصف سنوية تمكن من تقييم تقدم الأشغال ومدى مساهمة المشاريع في تحقيق النتائج المنتظرة منها.

هذا مع الإشارة إلى أن مساهمة الدولة في تمويل هذه المشاريع يتم تحديدها على أساس معايير موضوعية وشفافة، ويتم دفعها حسب مساطر مرنة تتمثل على الخصوص في إعفاء قرارات دفع المنح للجمعيات المعنية من تأشيرة مديرية الميزانية بوزارة المالية و الخصوصية.

وقد تم لهذا الغرض تعميم منشور للسيد الوزير الأول بتاريخ 27 يونيو 2003، يحدد شروط الشراكة بين الدولة والجمعيات و كيفية أداء المساهمات العمومية لفائدة هذه الأخيرة.

وكمقارنة بين النظام الجديد والقديم يبرز الجدول اسفله المتغيرات التالية¹:

النظام القديم	النظام الجديد
- ضعف انفتاح الإدارات اللامركزية على الفاعلين المحليين بهدف معرفة أفضل للواقع المحلي واستغلال إمكانية التدخل عن قرب. - غياب إطار شفاف و تشاوري لتخطيط وتتبع تدخل الجمعيات. - تعقد مساطر دعم الدولة للجمعيات،	- إرساء نموذج جديد للشراكة قائم على التشاور و التنسيق و الثقة المتبادلة مع توضيح مهام الشركاء المحليين، - الرفع من مستوى و نجاعة تدخل الدولة و شركائها من أجل تعبئة أفضل لكل الموارد المتاحة وترسيخ مقاربة النتائج - جعل الشراكات مرتبطة بانشغالات و احتياجات المواطنين والمواطنات، وفاعلة في مجال تطوير السياسات التنموية المحلية، وتطوير ديناميات محلية بإرساء أنشطة تشاركية عبر التراب الوطني في إطار تعزيز اللامركزية واللامركز.

¹ - دليل إصلاح الميزانية، مرجع سابق، ص : 32.

وهكذا من المنتظر أن تشهد الميزانية العامة للدولة خلال السنوات القليلة القادمة تطورات نوعية بإدماج البعد الجهوي لتوزيع الاعتمادات على مستوى التحضير و التنفيذ ضمن منظور شامل، يروم أساسا ترشيد وتحديث طرق عمل الإدارة العمومية في اتجاه المزيد من الشفافية والنجاعة.

المطلب الثاني: إصلاح الميزانية بإدماج مقارنة النوع الاجتماعي :

الميزانية حسب "مقاربة النوع الاجتماعي" تعني أداة تحليل، تحمل نفس الاسم، في مسلسل برمجة وتنفيذ الميزانية، أي تطبيق هذه المقاربة عند وضع وتنفيذ الميزانية من خلال الأخذ بعين الاعتبار إنتظارات واحتياجات النساء والرجال، والبنات والأولاد من مختلف الشرائح للحد من الفوارق الاقتصادية والاجتماعية والسياسية القائمة بينها، أي أن الغاية النهائية من اعتماد مقارنة النوع على مستوى الميزانية هي رصد الاحتياجات وحسن توظيف الإعتمادات للرفع من مستوى عيش النساء والرجال، البنات والأولاد.

فماذا تعني الميزانية حسب مقارنة النوع الاجتماعي (الفرع الأول)؟ وما هو الإطار

الذي تركز عليه ميزانية من هذا النوع (الفرع الثاني)؟

الفرع الأول: الميزانية حسب مقارنة النوع الاجتماعي :

ميزانية تدمج مقارنة النوع الاجتماعي هي ميزانية:

➤ تراعي المساهمة المختلفة للرجال والنساء بمختلف الشرائح التي ينتمون

إليها، وتقتترح حلولاً لجعل الميزانية تعترف بالارتباط الموجود مثلاً بين

الاقتصاد المنظم وغير المنظم.

➤ تدرس أثار توزيع المداخيل والنفقات على الرجال والنساء ليس فقط على

المدى القريب بل على المدى المتوسط والبعيد، أي على دورة حياتهم بكاملها.

➤ تحرص على الاستجابة بشكل منصف للحاجيات الآنية والإستراتيجية

للنساء والرجال، والبنات والأولاد من مختلف الشرائح السوسيو-اقتصادية

وكل الأوساط.

➤ تسعى للتخفيف من الفوارق الاقتصادية والاجتماعية المتواجدة بين هذه

الشرائح وتفعيل مبدئي الإنصاف والمساواة¹.

فمقاربة النوع في وضع الميزانية لا تعني الاهتمام فقط بالنساء، ووضع ميزانية خاصة

بهم، أو الزيادة في الميزانية لصالحهم، أو وضع ميزانية من جزئين واحد للرجال وآخر للنساء

في إطار الميزانية العامة، بل تعني الاستعمال الجيد للإعتمادات انطلاقاً من تحليل الحاجيات

¹ - دليل اصلاح الميزانية، مرجع سابق، ص: 48.

من أجل تحسين نوعية حياة النساء والرجال معاً¹، فالأمر لا يتعلق بحجم الإنفاق بل بنوعيته وأثره على سائر الفئات.

الفرع الثاني: إطار ميزانية مقارنة النوع :

إدراج مقارنة النوع الاجتماعي في مسلسل وضع وتنفيذ الميزانية يأتي في سياق مجموعة من الانجازات والإصلاحات التي عرفها المغرب خلال السنوات الأخيرة في اتجاه تكريس مبدئي الإنصاف والمساواة بين الجنسين، من خلال عدة مجالات أهمها:

أ- المجال التشريعي:

وتتجلى أهمية هذا المجال من خلال النقاط التالية:

- المصادقة على اتفاقيات دولية في مجال حقوق الإنسان وخاصة منها اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الطفل.
- صدور مدونة الأسرة التي من مستجداتها وضع الأسرة تحت الرعاية المشتركة للزوجين، وتكريس مبدأ المساواة في الحقوق والواجبات المتبادلة بينهما.
- إصلاح مدونة الشغل، مع اعتماد مبدأ عدم التمييز بين الجنسين.
- إصلاح بعض مقتضيات القانون الجنائي مع اعتماد مبدأ عدم التمييز، وحماية النساء من العنف².

ب- مجال تخطيط السياسات العامة:

وذلك من خلال:

- إعداد أدوات على مستوى المنظومة الإحصائية بإنتاج إحصائيات تفصيلية بالنسبة للجنسين.
- انطلاق المرحلة التمهيدية لوضع مؤشرات لمقاربة النوع الاجتماعي.
- بدا التفكير في إدراج مقارنة النوع الاجتماعي في مسلسل التخطيط في إطار الإعداد لمخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية المقبل³.

ج- مجال مشاركة النساء:

وذلك بولوج النساء إلى مجالات كانت في السابق حكراً على الرجال من خلال:

- دخول النساء إلى مجلس النواب بصفة خاصة وبنسبة غير مسبوقه تقارب 10%.

- تقلد النساء وظائف وقطاعات جديدة كانت في السابق حكراً على الرجال (الجمارك، شرطة المرور).

¹ - نفس المرجع، ص: 48.

² - دليل إصلاح الميزانية، مرجع سابق، ص: 50.

³ - نفس المرجع، ص: 50.

فإدماج مقارنة النوع الاجتماعي ضمن الميزانية، له عدة انعكاسات:

➤ انعكاس اجتماعي: من خلال التخفيف من الفوارق الاجتماعية.

➤ انعكاس اقتصادي: نجاعة أكبر في استعمال الموارد.

➤ انعكاس سياسي: شفافية أكبر في تدبير الشأن العام.

إن مسلسل إدراج مقارنة النوع الاجتماعي في وضع الميزانية تلعب دورا مركزيا ومهيكلا في إضفاء الانسجام على الجهود وتأكيد مصداقيتها، فالميزانية تعتبر محكا لمدى الانتقال من النوايا المعبر عنها إلى إجراءات ملموسة وذات تأثير ملحوظ¹.

كما أن نجاعة وفعالية الميزانية المرتكزة على منطق النتائج تتطلب مجموعة من الإصلاحات حتى تتجاوز التسيير الكلاسيكي والتقليدي لتدبير الميزانية.

فما هي إذا متطلبات فعالية المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية؟ هذا ما سنحاول الإجابة عنه في المبحث الثاني.

المبحث الثاني متطلبات فعالية ونجاعة المقاربة الجديدة.

إذا كان تأسيس التدبير بالنتائج يقوم على مجموعة من المقومات كالتعاقد والشراكة وشمولية الاعتماد وتقييم الأداء، كركائز أساسية تساهم بشكل فعلي في التحكم في المالية العمومية، والحد من المخاطر المالية والمحاسبية وصرف الميزانية بالشكل الذي يؤدي إلى إدماج البعد الجغرافي والزمني والنوعي على النحو الذي اشرنا إليه سابقا، فإن هذه المحددات النظرية وما يصاحبها من إجراءات تبقى غير كافية في غياب أساس قانوني يراعي الثغرات التي تطل تحديث الميزانية، مما يستدعي إعادة النظر في المنظومة القانونية المؤطرة للتدبير المالي (مطلب أول)، وإشراك مختلف الفعاليات والمؤسسات المؤثرة في تدبير الميزانية على غرار التجارب الدولية (مطلب ثان).

المطلب الأول مراجعة المنظومة القانونية المؤطرة للتدبير المالي.

إن تطبيق المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المرتكزة على النتائج، يستدعي احترام مبدأ الشرعية، بمعنى تأسيس هذه المقاربة على ضوابط قانونية محددة، وهو أمر تكرر على مستوى التجربة الفرنسية، فيما لا يزال تدبير الميزانية بالمغرب يركز على منظومة قانونية متقدمة، ما يفرض تعديل النصوص القانونية الأساسية الضابطة لتدبير العام، وخاصة القانون التنظيمي للمالية باعتباره دستورا للمالية العمومية (الفرع الثاني)، ولن يكتمل دوره دون اصلاح القوانين المرتبطة به، وعلى راسها قانون المحاسبة العمومية (الفرع الثاني).

¹ - نفس المرجع، ص: 50.

الفرع الأول: إصلاح القانون التنظيمي للمالية.

إن القانون التنظيمي للمالي الحالي لسنة 1998، وبالرغم من التعديلات التي أدخلت عليه سنة 2001 حتى يتلاءم مع مرتكزات المقاربة الجديدة للتدبير بالنتائج، وفق قاعدة شمولية الاعتماد، لا يزال غير قادر على استيعاب تجربة التدبير بالنتائج.

لذلك تكتسي مراجعة هذا القانون طابع الاستعجال، وذلك على غرار التجارب المقارنة، بحيث يراعي تحقيق المبادئ الجديدة لتدبير الميزانية المرتكزة على التدبير المندمج للنفقات و الجهوية و الجندرة و متطلبات المحاسبة العمومية، هذا ويتحدد أهم معالم مراجعة القانون التنظيمي للمالية في :

- إدراج الاعتمادات في شكل مهام و برامج، وبرمجة الميزانية بناء على الأهداف ، وتحديد مؤشرات الفعالية، على غرار ما ينص عليه القانون التنظيمي لقانون المالية الفرنسي في فصوله 7 و 48 و 51 و 54 .
- إضفاء الشفافية والوضوح على الحسابات العمومية، وذلك عبر تعريف شامل وواضح بقانون المالية، وهو ما انتهى إليه المشرع في الفصول 34 و 37 من القانون التنظيمي لقانون المالية الفرنسي.
- إرساء قواعد محاسبية تنفيذية وإجبار مختلف الإدارات العمومية على اعتماد المحاسبة التحليلية عوض محاسبة الصندوق¹.
- تقوية سلطات البرلمان في مجال التشريع و المراقبة المالية، عبر إلزام الحكومة بتقديم تقارير و مؤشرات تنفيذ الميزانية بشكل دوري، أو عند تقديم مشروع قانون مالي جديد.
- إضفاء البعد القطاعي على تدبير الميزانية ، بحيث يتاح لكل وزارة تقديم تقارير عن المشاريع والأولويات المبرمجة أمام البرلمان ، قبل تقديم وزير المالية لمشروع قانون المالية، على أن تتضمن هذه التقارير مجموعة المعطيات والالتزامات من أجل تحقيق النتائج، يبين فيها مدى قيام القطاعات الوزارية بتحقيق الأهداف المبرمجة، فيتم نشر النتائج قبل خمسة أشهر من بداية القانون المالي السنوي، لتشكل قاعدة يسطر على أساسها القانون المالي المقبل².
- مراجعة القانون التنظيمي للمالية بالشكل الذي يضمن انسجامه مع باقي النصوص و القوانين الدستورية، و خاصة إذا تعلق بمخطط التنمية الاقتصادية

¹ - تم اعتماد هذا الإجراء بموجب المادة 51 من القانون التنظيمي لقانون المالية بفرنسا .

² - J. Kromann- S. Walter : l'élaboration et la gestion de budget centre sur les résultats – revue de l'OCDE- volume 3 N° 1, 2002, P 21.

والاجتماعية، باعتباره يشكل موجهها أساسيا للسياسة المالية للدولة طبقا للفصل 50 من الدستور.

➤ اعتماد المؤشرات على مستوى الميزانية قصد التمكن من تقييم فعالية المسيرين¹ وبالتالي سهولة تحديد المسؤولية وتفعيل الحاسبة الناجعة.

➤ تكريس البعد الجهوي على مستوى الميزانية تماشيا مع متطلبات نجاح المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية، التي تستدعي تفويض الإعتمادات إلى المصالح الخارجية، وملائمة القوانين المالية مع الخصوصيات المحلية .

و بالرجوع إلى التجربة الفرنسية، نجد أن القانون التنظيمي للمالية لم يرقم بتحديد مفهومي الأهداف والبرامج بدقة، كما أن تكليف التقنيين والمسيرين البيروقراطيين والأجهزة الإدارية (وزارة المالية) ببرمجة الميزانية بناء على قاعدة البرامج يجعلها لا تستجيب للخيارات السياسية والظروف الطارئة، فتغيب المرونة الكافية التي تسمح بالتدبير السنوي للميزانية².

و بالتالي فإن مراجعة القانون التنظيمي للمالية بناء على التدبير بالأهداف و البرامج يجب أن يستحضر طبيعة النسق السياسي للدولة، حيث لا يعدو دور الحكومة التنفيذي إلا أن يكون ثانويا بالنظر إلى الاختصاصات الواسعة التي يتوفر عليها الملك، بوصفه سلطة تنفيذية، فغالبا ما يعتمد الملك إلى تغيير هذه البرامج و الأهداف إبان تنفيذ الميزانية بالشكل الذي يربك البرنامج الحكومي ، ومن تم القانون المالي ، وخير مثال على ذلك مشروع مليون محفظة، والبرنامج الإستعجالي لإصلاح التعليم ، والذي ضاعف ميزانية القطاع بخصوص قانون مالية 2009 ، ليرفع المبلغ من 3.5 مليار درهم إلى أزيد من 4.5 ملايير درهم، إذ تم تخصيص مليار و 159 مليون لتغطية مصاريف البرنامج الإستعجالي لإصلاح التعليم .

هكذا إذن بات التعجيل بمراجعة القانون التنظيمي للمالية أمرا ضروريا لاستيعاب المتغيرات الطارئة على تدبير الميزانية، بشكل يضمن نجاح تجربة التدبير بالنتائج ببلادنا. و في الإطار ذاته، لا يكفي إصلاح القانون التنظيمي للمالية ما لم تواكبه إصلاحات مماثلة تطل مجموعة من القوانين الأخرى الضابطة للشأن المالي، كما هو الحال بالنسبة لقانون الحاسبة العمومية.

¹ - A. Lambert et d. Migoud : la LOLF le levier de reforme de l'Etat – revue française de l'administration publique , N° 117, juin 2006.

² -N. Tonzer : les finances publiques aux service d'une stratégie de reforme – RMAD – N° 25, P 43.

الفرع الثاني : مراجعة قانون المحاسبة العمومية :

يلعب النظام المحاسبي كنظام متكامل وشامل، دورا كبيرا في إمداد المستويات الإدارية المختلفة بالمعلومات اللازمة لتحقيق وظائفها المتمثلة في التنظيم و التخطيط والمراقبة¹.

و يعرف مجمع المحاسبين بأمريكا المحاسبة بكونها " فن تسجيل وتبويب و تخصيص جميع العمليات المرتبطة بمشروع ما في وحدة قياس نقدية لترجمة الأحداث التي يمر بها المشرع، ومعرفة النتائج التي وصل إليها"².

و إذا كانت المحاسبة العمومية تتوخى أساسا مراقبة مشروعية تنفيذ العمليات المالية، وليس معرفة النتائج المادية بخلاف المحاسبة الخاصة، فإن هذا النوع من المحاسبة أصبح متجاوزا أمام ظهور نظريات حديثة في مجال التدبير العمومي على تحقيق النتائج، والمرونة في تنفيذ الميزانية، باستفحال نظام المحاسبة العمومية بالمغرب، نجد أنه لازال مؤطرا بموجب المرسوم الملكي لسنة 1967:

➤ استحضار البعد التوقيعي للنظام المحاسبي توخيا لأقصى مستويات المردودية وتحسبا للمخاطر المحتملة.

➤ وضع نظام لتحديد سعر التكلفة، من أجل تحديد تعريفه خدمات المصالح ومراقبة الكلفة و تحقيق التقارب بين الكلفة والنتائج المحققة، ومن تم المقاربة بين مختلف البرامج³.

➤ مساهمة نظام المحاسبة العمومية لنظام المحاسبة التحليلية الذي يبنى على نظام القيد المزدوج، عوض القيد البسيط والذي لا يسمح بقياس دقيق للموارد و التدفقات المالية، ويقتصر فقط على التركيز على مشروعية العمليات ومحاسبة الصندوق (التحصيل و الدفع).

إن نظام التدبير بالنتائج لا يمكن أن يتلاءم مع قانون محاسبي ضعيف ومتقادم وجامد، خاصة و أن شمولية الاعتماد تهدف إلى إعطاء صلاحيات للأمر بالصرف في إدخال تحويلات على أسطر وفقرات الميزانية ، بالشكل الذي يتتبع تحقيق النتائج و الأهداف الظرفية للمؤسسة، ولمساهمة هذا التطور يفترض اعتماد محاسبة ذات طابع تحليلي ضمانا لشفافية الميزانية، وإعطاء معلومات كافية حول سير العمليات المالية مما يتيح مقروئية أحسن لوثائق الميزانية، وسهولة الولوج إلى المعلومة من كل الأطراف المتدخلة في التدبير المالي.

¹ - فكري عبد المجيد عشموي : المحاسبة المالية، دار الشرق جدة، الطبعة الأولى، 1983، ص 32.

² - نفس المصدر ص 18 و 19.

³ - Sbihi Mohammed : la gestion des finances publiques – 2édition Babel – Rabat, 1992, P 180.

وعموما فإن معايير الفعالية والنجاعة والاقتصاد يمكن أن تصير قابلة للقياس بفضل اعتماد نظام محاسبي جديد يراعي المتطلبات المشار إليها ، ودمج البعد التشاركي في تدبير العمليات المالية والمحاسبية، عبر الانفتاح على المجتمع المدني و تعزيز دور البرلمان عبر مده بمجموعة من الوثائق و التقارير المالية والمحاسبية، وكذا التقنيات الكفيلة بجعله في مستوى مراقبة العمل الحكومي، و تنوير الرأي العام في تقييم السياسة المالية للدولة.

المطلب الثاني : إشراك البرلمان والمجتمع المدني في تدبير الميزانية :

إن نجاح المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المرتكزة على النتائج، تفرض إشراك المواطن عبر المؤسسة التشريعية في تدبير ميزانية الدولة، وذلك بمنح البرلمان صلاحيات واسعة في مجال التشريع و المراقبة المالية (فرع أول)، مما سيمكن من مراقبة العمل الحكومي و تتبع تنفيذ السياسات العمومية وذلك لإرجاع ثقة المواطن في المؤسسات ومواكبة قضايا تدبير الشأن العام، كما أن إشراك جمعيات المجتمع المدني سيلعب دورا مهما في تنفيذ مختلف المشاريع التنموية على الصعيد الجهوي و المحلي وفق المقاربة التشاركية، لإضافة إلى أن قضايا التدبير المالي بصفة عامة تستدعي من الحكومة، إغناء مختلف مشاريع القوانين المالية و الإجراءات المسطرية، بمعلومات وبيانات وتقارير توضيحية وخلق نظام للإعلام المالي بشكل يسمح لمختلف الفعاليات بتتبع تدبير الدولة (فرع ثاني) .

الفرع الأول : توسيع صلاحيات البرلمان في تدبير المال العام :

أبانت الممارسة مدى ضعف تدخل البرلمان في تدبير المال العام، سواء تعلق الأمر بمرحلة إعداد القوانين المالية والتصويت عليها، أو خلال تتبع تنفيذ الميزانية و الرقابة عليها. ويمكن إجمال محدودية دور البرلمان على هذا الصعيد من خلال :

- وجود مجموعة من النصوص القانونية تقلص من هامش البرلمان في تدبير المال العام¹، وخاصة الفصلين 50 و 51 من الدستور، والمادة 40 من القانون التنظيمي للمالية (عدم السماح للبرلمان بالزيادة في النفقات أو النقص م الإيرادات).
- محدودية الوسائل المادية والبشرية المتاحة للبرلمان، وضعف تكوين البرلمانين، وصعوبة الإحاطة بالمعطيات المالية التي يغلب عليها الطابع التقني².

¹- Mohamed Harakat : Gouvernance et Evolution de la politique publique – revue Marocaine d’audit et de développement , série mangement stratégique, N° 6, P 49 et suivantes.

²- محمد حنين : تدبير المالية العمومية : الرهانات والإكراهات، دار القلم الطبعة الأولى، 2005، ص 273.

- خضوع البرلمان لإرادة الأغلبية الحكومية التي تنضبط للتصويت على المشروع الحكومي (المالي) في ظل ضعف المعارضة.
- إفلات العديد من الهيآت من الرقابة المالية لمجلس النواب كما هو الشأن بالنسبة للجماعات المحلية.
- و تأسيسا على ما سبق بات من الضروري إعادة النظر في الصلاحيات المالية للبرلمان، وتعزيزها لتصبح في مستوى مواكبة الإصلاحات المالية الدولية عموما، و لتسهيل اعتماد التدبير المالي المرتكز على النتائج بصفة خاصة.
- و من هذا المنطلق يقتضي تعزيز صلاحيات البرلمان لمواكبة التدبير المالي المرتكز على النتائج الأخذ بعين الاعتبار الاقتراحات التالية:
- تحويل البرلمان حق اقتراح نقل الاعتمادات داخل نفس البرنامج ومن برنامج إلى آخر أو اقتراح برنامج جديدة تهتم نفس القضية مع تعليل ذلك¹.
- خلق مجموعات برلمانية مهتمة بقضايا موضوعاتية، شكلية أو غير شكلية (نساء ، أطفال ، بيئة ...) مما قد يكون له تأثير على القرارات المتعلقة بالميزانية، خلال التصويت و التنفيذ².
- إنشاء نواة بحثية برلمانية، تكون دعامة لتطوير خبرة العمل البرلماني في مجال التحليل المالي، بالانفتاح على مراكز البحث ومراكز الخبرة ومؤسسات المجتمع المدني، وكذا تبادل الخبرة وتنسيق تدفق المعلومات بين الأجهزة الحكومية و البرلمان³.
- اعتماد مبدأ تصويت البرلمان على الميزانية وفق المهمات عوض التصويت عليها وفق الفصول، كما هو معمول به حاليا في الجمهورية الفرنسية طبقا للقانون التنظيمي للمالية الفرنسي بتاريخ 01 غشت 2001⁴.
- توسيع صلاحيات لجنتي المالية بالمجلسين، بالشكل الذي يمكنهما من تتبع الميزانية والإطلاع على كافة الوثائق المهمة لتفعيل الرقابة السياسية على المال العام.
- تقليص آجال تقديم التصفية و تقارير المجلس الأعلى بخصوصها حتى تكون مساءلة الحكومة ناجعة وفعالة، حيث يصل التأخر في هذا الشأن إلى 8 سنوات أحيانا، (مناقشة قانون تصفية سنة 1993 لم تتم إلا في سنة 2000) ، مما حدا بالوزير الأول

¹ - محمد حنين : مرجع سابق، ص: 81.

² - أمينة لمريني و سالم صبار " دليل عصرنة الميزانية " : ص 57.

³ - حسن العرفي : تطوير الرقابة البرلمانية نحو مراقبة قائمة على النتائج، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 2008، 1، ص: 35.

⁴ - نفس المصدر ص: 35-36.

⁵ - محمد حنين، مرجع سابق، ص: 85-87.

إلى إصدار المنشور رقم 20/200 و الداعي إلى ضرورة تدارك التأخر الحاصل في تقديم مشاريع قوانين التصفية.

➤ - إشراك البرلمانين في إعداد مشاريع قوانين المالية، وأخذ اقتراحاتهم بعين الاعتبار متى كانت مناسبة للتوجيهات الحكومية، وتراعي الاعتبارات الماكرو - اقتصادية¹.

➤ التعجيل بإصلاح منظومة القوانين المؤطرة للتدبير المالي على النحو الذي اشرنا اليه في المطلب قبله بمنح صلاحيات واسعة للبرلمان، مع التركيز على القانون التنظيمي للمالية، تأسيسا بالقانون التنظيمي المالي الفرنسي لفاتح غشت 2001، مع مراعاة الخصوصيات المغربية .

➤ تخصيص دورات تدريبية في التدبير المالي لفائدة البرلمانين، مع التركيز على أعضاء لجنتي المالية، ووضع هيئة استشارية متخصصة رهن إشارتهم.

➤ تثمين الموارد البشرية الموضوعة في خدمة البرلمان و تعزيز قدراتها في المجال المالي، حتى تواكب التطورات الحاصلة، وتستوعب الإجراءات و التقنيات² الواجب اعتمادها، تسهيلا لعمل البرلمان.

➤ ترجيح منطق النتيجة وتمثيل الأمة، عوض منطق الوسيلة والانتماء إلى الأغلبية، وهو مسعى من الصعب تحقيقه، ويحتاج إلى تغيير جذري في المعطى الثقافي وفي الموروث السياسي لدى النخبة البرلمانية.

يتضح أن من شأن تقوية صلاحيات البرلمان في تدبير الشأن المالي ، أن يعمل على بلورة تدبير الميزانية بمنطق النتائج على ارض الواقع، وإخراجها من طابعها النظري، وهو هدف يتوقف تحقيقه على القيام بخطوات إضافية على رأسها إشراك جمعيات المجتمع المدني في تدبير الميزانية.

الفرع الثاني : إشراك الجمعيات ونظام الإعلام بالتقارير المالية والمحاسبية أولا: إشراك الجمعيات

في خضم انفتاح الإدارة على محيطها الخارجي، وبالنظر إلى حجم الإشكاليات التي صاحبت تكريس الخصوصية، باتت جمعيات المجتمع المدني شريكا أساسيا للدولة في تخطيط وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية. فلما كانت الميزانية تشكل عصب السياسة العمومية للدولة ككل، صار من اللازم إتاحة فرص اكبر لجمعيات المجتمع المدني للمشاركة في تدبير المال العام في سياق تبني خيار الميزانية المرتكزة على النتائج ، فثمة عوامل عدة تدعو إلى إشراك الجمعيات في تدبير الميزانية ، من قبيل :

¹ - محمد نجيب كوميته : مقارنة لتعديل بنية القانون المالي و مراقبة تنفيذه، مجلة الباب، عدد 1، 2008، ص : 3 .

² - أمينة لمريني وسام صبار، مرجع سابق، ص: 61.

➤ قرب الجمعيات من الساكنة واحتكاكها اليومي بها يجعلانها أكثر قدرة من غيرها على تقرير حاجيات المجتمع، ومن تم تحديد الأولويات التي قد تشكل محور اهتمام الميزانية¹ (التعليم، الشغل، الصحة...) فتساهم بذلك في تدقيق الأهداف وتحديد الأولويات على المستوى المحلي، مما قد يفرز ميزانية اجتماعية تراعي الخصوصيات المحلية، دون القفز على الأولويات الوطنية .

➤ تنامي مكونات النسيج الجمعوي كما وكيفا خلال العقود الأخيرة، مما يجعل الجمعيات تشكل مكونا رئيسيا في البناء الديمقراطي، وفي تحقيق التنمية الاجتماعية ، خاصة في ظل ارتكاز المبادرة الوطنية للتنمية البشرية على تمويل المشاريع المقدمة من طرف الجمعيات متى كانت ذات فائدة اقتصادية واجتماعية محققة.

➤ اهتمام المنظمات الدولية و المؤسسات المانحة بالمجتمع المدني، وتفضيلها منح المساعدات للجمعيات عوض منحها للدولة، مما يدفع المؤسسات العمومية إلى الانفتاح على المجتمع المدني.

➤ قدرة الجمعيات على التأثير في متخذي القرار² : نظرا لتوفيرها على وسائل الضغط، اعتمادها على أسلوب التخصص (البيئة ، الطفولة ، النساء) .

➤ قدرتها على التأثير في أفراد المجتمع³ بإعطاء مقاربة " القرب " دلالتها الملموسة، من حيث سهولة تقدير الاحتياجات و الاتصال بالمواطن.

من هنا تظهر أهمية الجمعيات كوسيط بين السلطة والمجتمع وفق تصورات المنهج النسقي (حركية المداخلات والمخرجات) ، وهذا ما يجعل دورها أساسيا في تدبير الميزانية على أساس النتائج انطلاقا من أربعة مداخل :

1- الخبرة ، و تراكمها الجمعيات بفعل التجربة و الاحتكاك المستمر مع كل من الإدارة والمواطنين، بحيث يمكن الاستفادة من خبرتها في إعداد الميزانية و تدارسها من قبل البرلمان.

2- الترافع ، حيث تتوفر الجمعيات على مؤهلات كبرى تمكنها من تمثيل السكان (المنخرطين خصوصا) والدفاع عن قضاياهم وإبراز أهميتها ، حتى يتم إدراجها في الميزانية، بالتأثير على صناع القرار، وتحسيس الرأي العام.

3- الاقتراح ، و يتجلى في إرفاق الفعل المطلي بالقوة الإقتراحية، مما قد يساهم في توجيه السياسة المالية، و بالتالي التأثير على اختيارات الميزانية.

¹ - أمينة لمريني وسام صبار ، مرجع سابق، ص: 62.

² - نفس المرجع، ص: 63.

³ - www.mfe.gov.ma

4- المسألة، تعتبر أوراق الضغط التي تستعملها الجمعيات لدفع الأطراف المتدخلة في التدبير المالي (الحكومة ، البرلمان أساسا) إلى القيام بوظائفها على أحسن وجه، ومن تم تكريس مبدأ النتيجة، وتعمل الجمعيات على تفعيل المسألة بمختلف الوسائل المشروعة، كالتقارير، والاقتراحات، والوقفات الاحتجاجية. هذا ولا يمكن تصور قيام الجمعيات بأي دور إيجابي في تدبير الشأن المالي العمومي ما لم تقم بتقوية قدراتها بالشكل الذي يواكب عصرنة الميزانية، وهو ما يستدعي:

- اعتماد أسلوب التخطيط الاستراتيجي القائم على البرمجة و التتبع والتقييم.
- تكوين الأطر وتقوية قدراتهم المعرفية في القضايا المالية والاقتصادية والاجتماعية.
- الانخراط في تكتلات وشبكات جمعوية للرفع من مستوى التأثير في صناع القرار.
- دعم خيار التشارك مع المؤسسات الدستورية.
- الاستخدام الجيد لمصادر المعلومات وحسن استثمار واستغلال مصادرها (البرلمان، وزارة المالية، مديرية الإحصاء...).

و على صعيد آخر ، على الجمعيات العمل لاستعادة ثقة المجتمع فيها من جهة، و لتقوية انفتاح الحكومة عليها¹، وخاصة وأن التجارب المقارنة تثبت أن ارتباط المواطن بجمعيات المجتمع المدني يفوق بكثير ارتباطه بالأحزاب السياسية و الدولة، بحيث تلعب الجمعيات دور الوسيط بين الطرفين، وهو ما ينعكس إيجابا على تدبير الميزانية بالشكل الذي يمكن معه وصفها بميزانية النتائج، و التي تقتضي تفعيل نظام الإعلام بالتقارير المالية و المحاسبية.

ثانيا : نظام الإعلام بالتقارير المالية والمحاسبية :

إن تواجد ثلاثة شبكات مختلفة للمعالجة المعلوماتية، بحسب عدد المتدخلين في العمليات المالية، يطرح صعوبات عدة تعرقل سرعة وفعالية التدبير المالي، فالأمر بالصرف يسجل التزاماته وأوامره بالصرف في شبكة خاصة به، والمحاسب يتأكد من المعلومات (صحة إدراج النفقة) الوافد من لدن الأمر بالصرف، ثم يقوم بالأداء و يبين مختلف العمليات المحاسبية على شبكته الخاصة، والمراقب بدوره يتوفر على شبكة خاصة لمراقبة الحسابات المعتمدة².

¹ - منشور الوزير الأول رقم 13/2007، بتاريخ 3 غشت 2007 ، حول إعداد مشروع قانون المالية لسنة 2008، ص 14.

² - Etude d'évaluation de la gestion des systèmes de finances publiques . « MNACS
Département de la région du moyen – Orient et de l'Afrique du nord – banque mondial –
Maroc, mars 2007, P 38.

ورغم حداثة هذا الأسلوب نسبيا، فإنه لا يساعد على تحقيق السير العادي لتدبير الميزانية، مما دفع إلى التفكير في نظام بديل، يتوخى السرعة في التنفيذ، و النجاعة من حيث النتائج.

فقد تم إنهاء الدراسة المتعلقة بالتدبير المندمج للنفقات مع وضع وحدة مكلفة بتطبيقها، و تهدف هذه الدراسة إلى تحسين التواصل بين الأنظمة المعلوماتية لمختلف المتدخلين في تنفيذ النفقات العمومية وإلى مكننة تتبع الاعتمادات المالية من أجل استغلال امثل للمعلومات¹.

وتم اعتماد هذا الأسلوب لتحقيق زمرة من الأهداف نبرزها كما يلي²:

- المعرفة الفورية بوضعية تنفيذ النفقات المدرجة من طرف كل واحد من الأطراف الثلاثة المتدخلة، كل في مجال اختصاصه (الأمر بالصرف، المحاسبة، المراقبة).
 - تمكين كل طرف من هؤلاء الثلاثة من الولوج إلى المعلومات عبر التنسيق و الاعتماد المتبادل للرسائل الإلكترونية..
 - التمكن من التعرف الفوري على الصعوبات المتعلقة بالتنفيذ المسبق للعمليات المالية والمحاسبية.
 - حل الصعوبات المتعلقة بتشابه خط (الكتابة اليدوية) الأطراف الثلاثة.
 - التعرف الفوري على وضعية استهلاك القروض (الديون) .
 - الإنتاج الآلي للمعطيات الضرورية لإعداد القانون التعديلي للمالية .
 - الاستفادة من معالجة الحسابات عبر إضافة برامج رقمية نوعية (logiciels) .
- و في نفس السياق دعا الوزير الأول في الحكومة الحالية إلى تطوير إدماج الأنظمة المعلوماتية المتعلقة بالنفقات التابعة لكل المتدخلين في تدبير النفقات العمومية على مستوى كل من المصالح التابعة لوزارة المالية والأميرين بالصرف، قصد تبسيط مساطر إنجاز الميزانية وتسريعها، و التمكن من تبادل المعلومات من طرف المصالح المعنية بصفة مؤمنة مع الحرص على ضمان صحتها و انسجامها³.

إن تحقيق هذا المبتغى يستوجب إرساء نظام معلوماتي فعال يستجيب للشروط التالية:

- المرونة للتأقلم مع المستجدات و الوضعيات الطارئة.
- الملائمة مع الأنظمة المعلوماتية الحديثة .
- التوفر على موارد كافية للصيانة و الاستغلال .

¹ www.mfe.gov.ma

² -Etude de l'évaluation OP-CITE- P 38.

³ - منشور الوزير الأول رقم 13/2008 بتاريخ 4 غشت 2008 حول إعداد مشروع المالية لسنة 2009 ص 16.

➤ الاستجابة لمتطلبات التغيير .

و علاوة على ذلك تترجم إرادة الحكومة في نشر المعلومات حول أنشطتها المالية و الميزانية، و تشجيع حصول العموم عليها على مستوى تقديم الوثائق و على مستوى تسيير الميزانية.

فعلى صعيد تقديم الميزانية، يتجلى تعزيز الشفافية أولا على مستوى إغناء المعلومات الميزانية بمسابقة تقديم مشروع المالية، و يصاحب هذا المشروع ورقة التقديم و التقرير الاقتصادي و المالي و التقرير حول النوع الاجتماعي و التقرير حول النفقات الجبائية و التقرير حول المؤسسات و المنشآت العامة، ويرفق أيضا مشروع قانون المالية بتقرير حول الحسابات الخاصة للخزينة، و تقرير حول مصالح الدولة المسيرة بشكل مستقل، كما أن إدراج البعد الجهوي في تصنيفات المشروع و توحيد وكذا وثائق الميزانية في وثيقة واحدة يسهل قراءة الميزانية و استغلالها¹.

و تتضح إرادة الحكومة في تطوير وإدماج الأنظمة المعلوماتية، في إرساء ثقافة نشر التقارير، وإغناء القانون المالي بمجموعة من الوثائق المصاحبة، فممنشور الوزير الأول رقم 13/2008 الخاص بإعداد مشروع قانون المالية لسنة 2009 ينص على مجموعة من الفرضيات التي سيرتكز عليها القانون المالي 2009² مثل :

➤ تحديد نسبة النمو في 6% .

➤ تحديد نسبة التضخم في 2.5% .

➤ تحديد متوسط سعر البترول في 120 دولار للبرميل.

➤ سعر الأورو والدولار في 1.5.

وتشكل الميزانية جسر تواصل في قطاع المالية وذلك عبر التواصل المستمر حول الميزانية واللقاءات الصحفية السنوية المتمحورة حول الخطوط العريضة لقانون المالية و تنفيذه، وكذا نشر المعلومات حول الميزانية عبر الموقع الإلكتروني للوزارة، وتعميم الاطلاع على الشأن الميزناتي بإعداد و نشر المعلومات حول الميزانية عبر الموقع الإلكتروني للوزارة، ونشر المراجع و الدلائل و المطابع.

و بالإضافة إلى الاعتراف و تصفية متأخرات الدولة، تظهر الشفافية أيضا خلال وضع الإصلاح الميزناتي المرتكز على النتائج وإعادة نشر الحسابات ، ويعزز هذا المسلسل رؤية

1- تقرير البنك الدولي حول دراسة تقييم أنظمة المالية العمومية، فريق العمل لوزارة المالية و الخوصصة بالمغرب و للبنك الدولي، المملكة المغربية، مارس 2007، ص: 119.

² - منشور الوزير الأول رقم 13/2008، مرجع سابق، ص: 16.

وقراءة و تدقيق الأداء في الميزانية، ففي سنة 2006 ، تقييم للنظام الميزاناتي المغربي اعتبر البنك الدولي واعتبره نظاما فعالا يضمن الشفافية في تدبير المالية العمومية¹.

و الحديث عن الشفافية، يقتضي وضوح موضوع النفقة أو المورد المالي، وسلامة أهدافها وطرق إنجازها، بمعنى إجراء العمليات المالية بكيفية واضحة المعالم تسمح بمعرفة جميع تفاصيلها، فشفافية التدبير المالي تنطوي على تفادي العمليات الضبابية و الحيلولة دون ما يسمى بالنفقات السوداء، أي إخراج عمليات الإنفاق من الدائرة السوداء إلى دائرة النور والوضوح².

غير أن تشجيع الشفافية يتطلب إدراج إطار إجمالي للنفقات على المدى المتوسط كإطار مرجعي لتحضير مشروع قانون المالية، وإعداد القطاعات الوزارية لتقارير حول أدائها من شأنها أن تساعد على التحضير للتقرير العام حول أداء الفعل العمومي ومراجعة القانون التنظيمي للمالية، من أجل إدراج الإطار القانوني للمقاربة الميزانانية المركزة على النتائج كقائمة لترسيخ الشفافية.

زد على ذلك اقتضاء شفافية تدبير المال العام ، التصرف في هذا المال وفق مساطر وإجراءات واضحة المعالم ومسالك معروفة ومحددة، بالمقابل اعتماد آليات محكمة لتبديد الأسرار و الكشف عن عمليات الإنفاق، ولقد بات الأمر ممكنا في ظل التطور البالغ لتكنولوجيا المعلومات وتجاوزها لوسائل التدبير المالي و الحاسباتي التقليدي.

خاتمة :

رغم تواضع حصيلة تجربة إصلاح الميزانية منذ سنة 2001 إلى الآن، فالتوجه نحو إدماج المقاربة الجديدة في تدبير الميزانية، يعد قفزة نوعية في مجال التدبير العمومي، وثمرة مسلسل مجموعة من الإصلاحات الهيكلية والتنظيمية التي عرفها المغرب، في إطار تحديث وعصرنة ميزانية الدولة.

فالمقاربة الجديدة في تدبير الميزانية تقوم على أسس ومرتكزات دقيقة عملية وتدبيرية واضحة، كشمولية الاعتماد، والتعاقد والشراكة، وسلسلة النتائج والتدقيق وتقييم المخاطر وتتبع المؤشرات، وإدماج مقاربة النوع الاجتماعي، والبرمجة المتوسطة للنفقات (CDMT)، وإدماج البعد الجهوي ونظام المعلومات، كل هذه المفاهيم متداخلة تتوخى بالأساس تحقيق الحكامة المالية، ويبقى إدماجها في الميزانية العمومية المغربية رهين بوضع كراسات إجرائية (manuels de procédures) قطاعية تنسجم مع طبيعة المؤسسة، وتوفير وتأهيل خبرات وكفاءات وطنية تتولى قيادة هذا الإصلاح، والاستعانة عند الضرورة بالخبرات

¹ - تقرير البنك الدولي، مرجع سابق، ص: 119.

² - محمد حنين : تدبير المالية العمومية، مرجع سابق، ص: 79.

الأجنبية، بدل تولي المؤسسات المالية الدولية المانحة قيادة هذا المشروع في إطار دعم وتأهيل الدول النامية، مما يؤثر سلباً على إمكانية نجاحها لجهلهم بالخصوصية المغربية.

إن تفعيل المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية يستدعي تبسيط ووضوح ميزانية الدولة، بشكل يسمح بتحديد المسؤوليات ويسهل عملية تنفيذها ومراقبتها، وتقييم الأداء المالي للدولة في تحقيق النتائج والأهداف القطاعية والوطنية المبرمجة أو المتعاقد حولها، ومن ثم فإن السلطات العمومية ملزمة بالتراجع عن سياستها السابقة بخصوص خلق هذه الميزانيات والحسابات الخصوصية بهدف الانفلات من الخاسبة والرقابة السياسية، وإخفاء عجز الميزانية العامة عبر إدراج عدد من الحسابات الخصوصية للخرينة في القانون المالي إلى جانب الميزانية العامة، لذلك لا بد من إعادة هيكلة المؤسسة البرلمانية بشكل يدعم ترجيح منطق النتيجة وتمثيل الأمة، عوض منطق الوسيلة والانتماء والأغلبية، وهو مسعى يحتاج إلى تغيير جذري في المعطى الثقافي والموروث السياسي لدى النخبة البرلمانية.

إن الحكامة المالية والمقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المرتكزة على النتائج، تقوم على إشراك المواطن في التدبير باعتباره العنصر البشري في حلقة التنمية، فهي تشكل ثقافة تديرية تقوم على الوضوح والشفافية، والفعالية والنجاعة مما يستدعي إرادة سياسية فوق حكومية وتعبئة واسعة من أجل تأهيل مختلف السلطات العمومية والفاعلين السياسيين والمؤسسات والمجتمع المدني، وتحفيزهم على إدماج ثقافة التدبير بالنتائج في كل المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ومختلف القضايا التي تهم تدبير الشأن العام.

لائحة المراجع :

باللغة العربية:

❖ الكتب:

- عبد النبي اضريف: المالية العامة أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها، مطبعة دار القرويين الدار البيضاء، الطبعة الثانية 2007.
- محمد حنين: المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2007.
- فكري عبد المجيد عشموي : المحاسبة المالية - دار الشرق جدة الطبعة الأولى 1983.
- محمد حنين : تدبير المالية العمومية : الرهانات والإكراهات، دار القلم الطبعة الأولى، 2005.

❖ المقالات:

- أمينة لمريني و سالم صبار " دليل عصنة الميزانية " .
- حسن العرفي : تطوير الرقابة البرلمانية نحو مراقبة قائمة على النتائج، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 2008، 1.
- محمد نجيب كومية : مقارنة لتعديل بنية القانون المالي و مراقبة تنفيذه، مجلة الباب، عدد 2008، 1.

❖ رسائل واطروحات:

- لوشاعا جاعا: إصلاح الميزانية ورهان الحكامة المحلية، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-سلا-، السنة الجامعية: 2007-2008.
- الهبري الهبري: الاختصاصات المالية للبرلمان المغربي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-وجدة-، السنة الجامعية: 2005-2006.

❖ تقارير:

- دليل إصلاح الميزانية، " المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المرتكزة على النتائج و المدجة لمقاربة النوع الاجتماعي"، إصدار وزارة المالية و الخصوصية، سنة 2005.
- تقرير البنك الدولي حول دراسة تقييم أنظمة المالية العمومية، فريق العمل لوزارة المالية و الخصوصية بالمغرب و للبنك الدولي، المملكة المغربية، مارس 2007.

❖ مناشير :

➤ منشور الوزير الأول رقم 13/2007 بتاريخ 3 غشت 2007 حول إعداد مشروع قانون المالية لسنة 2008.

➤ منشورات الوزير الأول رقم 13/2008 بتاريخ 4 غشت 2008 حول إعداد مشروع المالية لسنة 2009.

باللغة الفرنسية:

- J. Kromann- S. Walter : l'élaboration et la gestion de budget centre sur les résultats – revue de l'OCDE- volume 3 N° 1, 2002.
- Lambert et d.Migoud : la LOLF le levier de reforme de l'Etat – revue française de l'administration publique , N° 117, juin 2006.
- N. Tonzer : les finances publiques aux service d'une stratégie de reforme – RMAD – N° 25.
- Sbihi Mohammed : la gestion des finances publiques – 2édition Babel – Rabat, 1992.
- Mohamed Harakat : Gouvernance et Evolution de la politique publique – revue Marocaine d'audit et de développement , série mangement stratégique, N° 6.

Etude d'évaluation de la gestion des systèmes de finances publiques . « MNACS Département de la région du moyen – Orient et de l'Afrique du nort – banque mondial – Maroc, mars 2007.

❖ المواقع الإلكترونية:

www.mfe.gov.ma