

مؤلف جماعي

حكمة المالية العامة بالمغرب

الإشراف

خالد مبروكي

أستاذ التعليم العالي جامعة
الحسن الثاني الدار البيضاء

جواد لعسري

أستاذ التعليم العالي جامعة
الحسن الثاني الدار البيضاء

تقديم

محمد سليم الورياغلي

أستاذ التعليم العالي جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء

- تدبير المالية العامة بالمغرب: الموارد والنفقات والميزانية
- حكمة المالية العامة والتوجهات الرقابية الحديثة
- الحكامة الضريبية ورهانات التدبير الجبائي الجيد
- حكمة مالية الجماعات الترابية في ضوء المستجدات التنظيمية الجديدة



100 درهما



حكمة المالية العامة بالمغرب

يعد هذا المؤلف مساهمة في الدينامية التي يعرفها المغرب والقضايا الحاضرة في سياقه الراهن، والمطروحة في الخطابات الرسمية، والحقل الأكاديمي. ولاعتبار المالية العمومية هي مرآة للتنظيم السياسي للدولة ولتقاسم وفصل السلط وللممارسات المؤسساتية ولدولة القانون، ومن تم فهي تعكس التعاقد الاجتماعي السياسي القائم والتدبير التشاركي وإعادة توزيع الثروات. وانسجاما مع دستور 2011 كان من الضروري مواكبة المستجدات الدستورية والمبادئ الجديدة التي تؤطر المالية العامة (المشاركة الشفافية الحكامة الجيدة تم الحفاظ على توازن مالية الدولة وتعزيز المراقبة البرلمانية على عمل الحكومة وتقييم السياسات العمومية فضلا عن الحق في التقدم بالملتزمات في مجال التشريع والعرائض ناهيك عن الدفع بعدم دستورية القوانين...).

إن التحليل السوسيولوجي والسيكولوجي والسياسي/الدستوري والإداري والاجتماعي/الاقتصادي من شأنه أن يوضح جوانب الفعل والتفاعل بين ما هو مالي (ضريبي وإنفاقي) وبين ما هو سياسي. إذ علينا أن نتجاوز تحليل المبادئ القانونية والمعادلات الرياضية والصيغ المحاسبية والبنىات التقنية لنصل إلى تفكيك عمق السياسات المالية العمومية، ومقاربة الخلفيات السياسية وتأثيرات مختلف الفاعلين على صنع القرار الضريبي والإنفاقي والمالي وإنتاجه وتنفيذه ومراقبته، وهذه ليست قواعد للحفاظ بل هي سياسات للفهم والتحليل.

مطبوعة الأمانة - الرباط - 2019

مؤلف جماعي

حكمة المالية العامة بالمغرب

الإشراف

خالد مبروكي

أستاذ التعليم العالي جامعة

الحسن الثاني الدار البيضاء

جواد لعسري

أستاذ التعليم العالي جامعة

الحسن الثاني الدار البيضاء

تقديم

محمد سليم الورياغلي

أستاذ التعليم العالي جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء

- تدبير المالية العامة بالمغرب: الموارد والنفقات والميزانية
- حكمة المالية العامة والتوجهات الرقابية الحديثة
- الحكامة الضريبية ورهانات التدبير الجبائي الجيد
- حكمة مالية الجماعات الترابية في ضوء المستجدات التنظيمية الجديدة

تنسيق

خنفور يوسف

جمال الدين دونه

عبد المنعم مجد



العنوان : حكمة المالية العامة بالمغرب

مؤلف جماعي

الطبعة الأولى : 2019

الايداع القانوني : 2019MO2350

ردمك : 978-9920-9513-7-1

التوزيع والنشر : مكتبة الرشاد سطات

ساحة محمد الخامس زنقة القائد علي عمارة عمر المختار سطات

الهاتف الفاكس : 05 23 72 25 59

الطبع : مطبعة الأمنية - الرباط

الفهرس

مدخل

♦ تأملات في مفارقات الحكامة 13

محمد سليم الورياغلي، أستاذ التعليم العالي
أستاذ التعليم العالي بجامعة الحسن الثاني الدار البيضاء - كلية العلوم القانونية
والإقتصادية و الإجتماعية المحمدية

المحور الأول:

في تدبير المالية العامة

♦ «القروض كآلية لتمويل الميزانية: القطاع الفلاحي نموذجا» 23

عبد الجليل بودربالة، باحث بسلك الدكتوراه مختبر السياسات العمومية
- كلية العلوم القانونية - المحمدية
والإقتصادية و الإجتماعية - المحمدية

♦ «التدبير المالي المتمحور حول النتائج» 35

زهير صغراني، باحث بسلك الدكتوراه مختبر السياسات العمومية - كلية العلوم
القانونية والإقتصادية و الإجتماعية - المحمدية

♦ «المبادئ الميزانية الحديثة و رهان الحكامة المالية» 63

زهيرة الإدريسي، باحثة بسلك الدكتوراه مختبر الدراسات الدستورية و المالية
و التنمية كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - فاس

المحور الثاني:

قوانين المالية وسؤال الحكامة الجبائية

- ♦ «قراءة في تعديل الضريبة على الدخل صنف أرباح عقارية
على ضوء قانوني المالية لسنتي 2013 و 2018 85
ذ. جواد لعسري، أستاذ التعليم العالي بجامعة الحسن الثاني الدار البيضاء
-كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية المحمدية
- ♦ «المساهمة الاجتماعية المترتبة عن الأرباح و تردد المشرع المالي المغربي
بشأن إقرار ضريبة عن الثروات» 95
ذ. خالد لمبروكي، أستاذ التعليم العالي بجامعة الحسن الثاني الدار البيضاء -
كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية المحمدية
- ♦ «رقابة القضاء الدستوري على قوانين المالية» 111
يوسف خنفور، باحث بسلك الدكتوراه مختبر السياسات العمومية -
كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية - المحمدية
- ♦ «التحكيم في المجال الضريبي» 131
عبد المنعم مجد، باحث في المالية العامة و الضرائب

المحور الثالث:

التشريع المالي و الرقابة و الإفتحاص أمام سؤال الحكامة

- ♦ «الفساد المالي و سؤال الحكامة المالية بالمغرب» 149
جمال الدين دونية: باحث بسلك الدكتوراه مختبر الحكامة الأمنية و الفعل العمومي
و حقوق الإنسان - كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية المحمدية-
- ♦ تأثير العقلنة البرلمانية على المسطرة التشريعية لقانون مالية السنة 181
إسماعيل فوزي: باحث بسلك الدكتوراه مختبر السياسات العمومية
- كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية المحمدية -
- ♦ «الرقابة السياسية على الميزانية العامة» 197
عبد اللطيف لمناور، باحث بسلك الدكتوراه بكلية العلوم القانونية
و الإقتصادية و الإجتماعية - المحمدية-

♦ «إفتحاص الكفاءة التدبيرية للمصالح الآمرة بالصرف نحو مراقبة مخففة».... 237

هشام العقراوي: باحث بسلك الدكتوراه مختبر الحکامة الأمنية و الفعل العمومي
و حقوق الإنسان - كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية المحمدية-

المحور الرابع:

الجهوية و حکامة المالية المحلية

♦ « Les enjeux territoriaux de la fiscalité locale au Maroc » 256

Abdelali JNAH Chercheur en Finances Publiques et Fiscalité -Professeur
vacataire à l'université Hassan II-Casablanca

♦ « La gouvernance financière locale: un levier pour promouvoir
le développement territorial » 272

MEKAOUI Sofia Iman Chercheur Laboratoire les politiques publiques
Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales de Mohammedia

تقديم

هذا المؤلف هو محاولة جماعية مختلطة بين الأساتذة و الطلبة الباحثين بسلك الدكتوراه تعكس تلاحق أفكار و نقاشات تهتم حكمة المالية العمومية بالمغرب. التي أصبحت من المواضيع التي تستوجب الوقوف النقدي لتجاوز اكرهات و معيقات تدبير الشأن العام. فسؤال الحكامة و التدبير العقلاني أصبح مطلباً ملحا على المستويات المالية و الاقتصادية والاجتماعية، بل أصبح قوام تعاقد جديد بين الوطن والمواطن بعيدا عن التسويات السياسية.

إن الإكراهات التنموية و المطالب الاجتماعية التي تزداد إلحاحا و فشل المشروع التنموي المجتمعي، كلها تدفعنا إلى إعادة النظر في مالتنا العمومية و ضرائبنا و نفقاتنا، بحثا عن عدالة جبائية و إنفاقية و مالية عبر قراءات و مقاربات نقدية لترسانتنا القانونية التي تدبر المال العام و للممارسات التديرية لقوانين المالية.

وهذا المؤلف يهدف إلى بسط الإشكاليات و طرح الأسئلة التي يمكنها أن تساهم في نقاش عمومي حول مالتنا العمومية من منظور التدبير الجيد و الناجع و الإجرائي خدمة لمشروع مجتمعي أكثر عدلا و مساواة.

وقد قام بتنسيق هذا الجهد وهذه الفكرة طالب باحث بسلك الدكتوراه بهدف مد جسور التواصل والتلاحق الفكري بين الطلبة و الأساتذة خدمة للبحث العلمي في مجال المالية العمومية، إيماناً بتكاملية الطرفين في مجال البحث العلمي وفي إطار مختبر البحث في السياسات العمومية وفرق البحث التي تنتمي إليه.

إنها محاولة أولى نأمل أن تستمر و تتوطد بفعل إرادة الأساتذة و الطلبة.

والله الموفق

مدخل

تأملات في مفارقات الحكامة

محمد سليم الورياغلي

أستاذ التعليم العالي

بجامعة الحسن الثاني الدار البيضاء - كلية العلوم القانونية
و الإقتصادية و الإجتماعية المحمدية-

إن هذه المداخلة التي تحمل عنوان «مفارقات الحكامة» إنما توحى بنوع من القلق العلمي تجاه مفهوم يمارس تأثيرات متعددة ومتداخلة على صعيد المستويات الاقتصادية والتدبيرية والإدارية والسياسية والاجتماعية والثقافية، بل أصبح مفتاح المفاتيح الكبرى للتحليل والإستراتيجية.

لقد حاول الكثيرون تأصيل مفهوم الحكامة وتجذيره تاريخيا وحضاريا وإنسانيا، كل حسب مرجعياته وخلفياته الإيديولوجية والفكرية، ولن نتطرق إلى هذا المفهوم/المصطلح فيما يتعلق بنشأته، تطوره وأصحابه، فقد قيل الكثير حول هذا الموضوع حتى أنه أصبح فضفاضا يمكن أن نقصد به ما نشاء وقت ما نشاء وكيفما نشاء، كما أن توظيف كلمة «مفارقات» إلى جانب «حكمة» له دلالاته التحليلية ورمزيته الفكرية، أساسا على مستوى التعامل النقدي.

فالمفارقة هي تحليل نقدي، هي مقارنة تحفيزية نقدية، هي بعد خفي للفعل والتجاوز والإبتكار بعيدا عن النمطيات والمسلمات، هي محاولة التفكير والتركيب بالتساؤل والمسائلة، هي أساسا نوع من التحدي المشروع على المستوى الفكري النقدي.

المفارقة هي إشكاليات قراءات أخرى تنطلق من الواقع والتراكم إلى شيء آخر مغاير، جديد، رؤية أخرى وتصور آخر، وبالتالي إستراتيجية. تلك الإستراتيجية التي ما أحوجنا إليها، بأدوات بيداغوجية ومنهجية للتفكير النقدي والعلمي.

إن فكر المفارقة يلزمنا بإعادة زيارة وتفكير المسلمات، فوراءها تختفي أنماط ذهنية وفكرية وإيديولوجية وسياسية تهدف تبرير وتتميط واقع معين مفروض، وكأنه آخر ما أنتجه العقل وبه انتهى التاريخ وما دونه فلا تاريخي. إنها مغالطة تعمل على إقصاء تفعيل العقل بالسؤال والتفكير والنقد من جهة، وتوقف التاريخ بإقالة الممكن الإنساني المتطور والجدلي من جهة ثانية، وبنفي إنسانية الإنسان وإنكار لذكائه وتحنيط لفكره وفعله وتصوره من جهة أخيرة.

وبعودتنا لمفارقات الحكامة ولمفهوم الحكامة بذاته فإننا نعين تعدد تسميات الحكامة :
حكمة - حكومة - حاكمية - حكم / حكم جيد / حكم صالح - حكمانية - حكمانية -
حكمة رشيدة - حكمة عالمية - حكمة استراتيجية.

وتجاوزا لهذه الإشكاليات ولهذه المفارقات المفاهيمية فضل المرحوم محمد عابد الجابري أن ينطق بهذا المصطلح كما ينطق به في اللغة الفرنسية «كوفرناس» إيماننا منه بصعوبة الإمساك بظاهرة معقدة أنتجت في مختبرات / مجتمعات مغايرة ومختلفة ومتفاوتة.
إن الحكامة تتأسس على آليات وأهداف وفاعلين وهي تستمد اختلافاتها من التداخلات القائمة والممكنة والمرجوة بين هذه العناصر الثلاثة والمعادلات المحتملة فيما بينها.

فبتفحص الآليات والمعايير التي ينبنى عليها المفهوم من مختلف المؤسسات الدولية ومن الفقه الدولي نجدها تتأسس على المشاركة / الشراكة / التنسيق / الفاعلية / الكفاءة / العدالة / الشفافية / المسائلة / التوافق / الاستجابة / الرؤية الاستراتيجية / التضمينية بمكوناتها (حكم القانون - تكافؤ الفرص - المساواة)

وبتفحص الأهداف فإنها تهدف إلى :

- ديمقراطية النظام السياسي أو نظام الحكم.
- الفعل المؤسسي أو المؤسساتي.
- عقلنة السياسات العمومية والإدارة العمومية.
- التنمية المستدامة والشمولية.
- التوافق وسياسات القرب.
- ديموقراطية تمثيلية وطنيا ومحليا إلى جانب الديموقراطية التشاركية.

* تدبير جيد للمال العام. والرقابة عليه.

* أمن واستقرار سياسي.

وبتفحص الفاعلين، فالأمر يتعلق:

* بالدولة وأجهزتها، ومؤسساتها.

* بالمجتمع المدني وهيئاته.

* القطاع الخاص، الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين.

* بالمواطن الذي يعتبر مصدر ومآل الفعل.

هكذا نجد أنفسنا أمام آليات وأهداف وفاعلين، إنها معادلة ثلاثية الأبعاد، فكيف يمكن أن نربط بين هذه الأبعاد؟ ماهي العلاقات الممكنة والمحتملة؟ وماهي الرؤية الاستراتيجية المتوخاة؟.

الإجابة عن هذه الأسئلة لا يمكن أن تكون بريئة ومحيدة، ومن هنا تعرف الحكامة هذا الزخم من الإنتاج والأحاديث والمفكرين والفقهاء، حتى أصبح الحديث عن مفهوم الحكامة كالحديث عن مفهوم الدين حيث :

1 - المعتقدات حاضرة وفاعلة بقوة ولكن الأدلة والبراهين القابلة للقياس معقدة ومتشابكة.

2 - المصالح والتوظيف الإيديولوجي من شأنه أن يخل بالمعادلة.

3 - العولمة وصراع الحضارات ومحاولات فرض الإصلاحات عبر الحكم الجيد من الخارج أصبح واقعا ملموسا.

4 - بل هناك من يضع الحكامة فوق الديمقراطية أو هي أكثر ديمقراطية أو هي تحيين Actualisation للديمقراطية وتجاوز دياكتيكي (جدلي) لها.

الشيء الذي يمكن أن نستنتج معه أن الحكامة مفهوم ديناميكي يتطور باستمرار، وبالتالي فهو يفرض التمييز والهندسة الرياضية، لأن الإنسان هو الفاعل الأساسي، وبما أن الإنسان مجال الممكن، فكل الامكانيات تصبح ممكنة.

من هذا المنطلق تتناسل العديد من الأسئلة حول المفارقات التي تحد من فعل الحكامة وإجرائيتها النظرية ولا نقول سدادتها النظرية لأن من شأن ذلك أن يوقعنا في الطوباوية والأوهام ولأننا لا نمتلك أية حقيقة ولا نداول ولا ندافع عن أحكام قيمية مسبقة.

إن هذا القلق الوجودي أمام تأزمات وأزمات الواقع سياسيا واقتصاديا وفكريا وإيديولوجيا وجامعيا وسلوكيا ومعرفيا، يلزمنا بالحرص المنهجي ويدعوننا كل من مستواه إلى إعادة تفكير الحكامة بخلق وإبداع نظرة وتصور ورؤية جديدة.

إنها إرادة التغيير، والتي هي مطلب إنساني، نحو الأفضل والأنجع دون السقوط في المعيارية بالإعتماد على مفاتيح علمية تحليلية ونقدية للواقع وليس بتاتا وصفية تشخيصية.

إن التغيير كمطلب إنساني كما قلت يجسد ويترجم الحياة، فالتغيير هو الحياة وهو الملاءمة وهو التجاوز وهو الرغبة في إسقاط أصنام الأوهام وهو دينامية وقوة محفزة وهو ضد الخنوع والاستسلام وهو بناء الأحلام، وهو أخيرا استراتيجية. وبالتالي هل نستطيع ترجمة أحلامنا إلى استراتيجيات؟

إن مفارقات الحكامة والحكم والحاكمة إلى آخره من المرادفات تجد وقعها وأثرها على كل الأصعدة السياسية والثقافية والفكرية والمعرفية والاجتماعية والاقتصادية والسلوكية والنفسية والمالية والرقابية.

وهذه المفارقات غالبا ما تلبس شكل أوهام لتجاوز التحديات المطروحة على مجتمعنا، على سبيل المثال يمكن أن أقول :

- تحدي الشفافية المالية يعكس وهم الاستقلال المالي.
- تحدي التنشئة والتنمية السياسية يعكس وهم المشاركة السياسية و الديمقراطية التمثيلية والتشاركية.
- تحدي البحث العلمي يعكس وهم المجتمع القارئ.
- تحدي المواطنة يعكس وهم التعاقد.
- تحدي الحقوق والحريات يعكس وهم التنوير.
- تحدي الابتكار والخلق يعكس وهم المسلمات والثوابت.
- تحدي البطالة والإنتاجية يعكس وهم التنمية.

إلى غير ذلك من التحديات والأوهام.

ومن هنا يمكن القول أن فكر المفارقة يقودنا إلى طرح الأسئلة بصيغة أخرى غير تلك المتداولة، طرح يتأسس على المقاربات الإنسانية بتوظيف العلوم التي همشت لغرض في

نفس يعقوب كالفلسفة وتاريخ العلوم والايستملوجيا ووالانتربلوجيا والسيكلوجيا، وخاصة ما نسميه الانسانيات (les humanités) على سبيل المثال فقط أشير إلى أن درس المالية العامة والضرائب بالشكل الذي يدرس بع في الجامعات وخاصة على مستوى الإجازة، إنما يعيق الفهم العلمي للموضوع ويعيق المقاربة الشمولية للظاهرة، فلا يمكن أن نرى فيها مجرد قوانين ومساطر ومعادلات للحفظ بل هي سياسات للفهم، وهي لاوعي سياسي واجتماعي واقتصادي وسلوكي يمارس تأثيره وأبعاده الخفية (Dimensions cachées) على القرار المالي العمومي.

فأين نحن من سوسيلوجية وسيكلوجية الضريبة و المالية العمومية، وأين نحن من التعامل الاستراتيجي مع الظاهرة كظاهرة كلية phénomène total كما نظرها مارسيل موس MARCEL MAUSS أو كما قال بول ماري كودمي PAUL MARIE GAUDEMET هي ملتقى طرق كل العلوم الانسانية إنها مفارقات تحول دون مقاربة كلية وعملية لموضوع المالية العامة والضرائب، الشيء الذي يدفعنا إلى طرح بعض تجليات مفارقات الحكامة والتي تخل بأي مشروع مجتمعي عادل وإنساني :

(1) مفارقة حكمة الديمقراطية التمثيلية:

إن هذه المفارقة تعكس أزمة التعاقد بين الحاكم و المحكوم وأزمة المواطنة وأزمة التمثيلية والاقتراع العام، وإلا كيف تفسر استمرارية الهاجس الأمني والإحتواء القمعي وشخصنة السلطة وغياب دولة المواطنة وتوزيع المغانم السياسية والاقتصادية و هيمنة الفساد الانتخابي والمالي.

وهذه المفارقات تحيلنا إلى أزمة الثقافة السياسية برافدها التنشئة السياسية والتنمية السياسية، فضعف العنصر البشري المؤهل لتدبير التغيير وقيادة التنمية من شأنه أن يخل بمعادلة الديمقراطية التمثيلية، كما أن غياب تنمية سياسة عبر تنشئة سياسة للمواطن و النخب على حد سواء من شأنه تفقير التشارك الاستراتيجي المحتمل من الناخب والمنتخب وبين الحاكمين والمحكومين.

إن من شأن ضعف التنمية والثقافة السياسية أن يشل حكمة المجتمع السياسي وحكمة المجتمع المدني وحكمة القطاع الخاص وحكمة المواطن وحكمة الحكم بذاته، وأخيرا أن يخل بحكمة الحكامة.

(2) مفارقة حكمة الإصلاح الدستوري والإصلاح السياسي.

لقد تهافت فكرة الدستور يخلق الديمقراطية، ذلك أن ما يخلق الديمقراطية هو تمثل وتصور واستبطان المواطن (الشعب) لهذه الديمقراطية. وبالتالي فإصلاح الدستور وتضمينه المبادئ والأفكار الديمقراطية والحقوقية في تطابق مع الإملاءات الدولية الخفية والمعلنة (حريات فردية وجماعية، النوع، حرية الصحافة والإعلام، الأقليات، المعارضة) لا يمكن أن ينتج أكله التنموي الإنساني بناء على اقتباسات ظاهرية إن لم نقل فلكلورية، وهكذا فلا إصلاح الدستوري دون إصلاح سياسي نعتبره مفارقة حكمة.

إن المشكل يرتبط بالمواطن من جهة وبالنخب السياسية من جهة ثانية، فكل بممارساته السلبية يخل بالمعادلة، الشيء الذي يحتم ثورة للذهنيات والعقليات والتمثيلات بإعادة إنتاج الثقافة السياسية، لأن ثقافتنا السياسية اليوم هي في أزمة مما يستوجب تفكيراً مغايراً في تعلم وتعليم وإنتاج معرفة سياسية تصنع المواطن بمواصفات المواطنة الحقيقية في إطار تعاقد جديد بين الوطن والمواطن.

(3) مفارقة حكمة التعليم.

يهم الأمر مفارقة إنتاج واقتصاد المعرفة ودور المدرسة العمومية والجامعة والبحث العلمي مع تكوين المواطن أكان طفلاً أم تلميذاً أم طالباً أم أستاذاً أم باحثاً. علينا من هذا المنظور طرح الأسئلة الصحيحة:

- كيف نتعلم وكيف يجب أن نعلم؟
- ما هي المعارف التي نحتاجها؟
- أي دور استراتيجي للمدرسة والجامعة والبحث العلمي؟
- لماذا ننتج البطالة وبطالة المثقفين؟
- أي بحث نحتاجه؟ ولماذا لا نكتب ولا نبدع ولا نخلق؟
- لماذا تغيب الإنسانيات؟
- كيف نمول؟ ومن يمول؟
- لماذا نحن مجتمع غير قارئ؟

(4) مفارقة حكمة التدبير العمومي والفساد

أصبح الفساد معطى بنيويا في سلوكيات التدبير العمومي عبر البروقراطية المتعسفة والزبونية والمحسوبية والرشوة واستغلال النفوذ والريع والاحتكار وضعف الرقابة وتدني الشفافية وهشاشة ربط المسؤولية بالمحاسبة.

فضعف الرقابة على المال العام مثلا أو ما يسمى بحكمة تدبير المال العام وإن تعددت مستوياتها وأجهزتها ما بين الادارية والسياسية والقضائية لم ينتج المردودية المأمولة ولم تحفظ المال العام.

وكل هذه المستويات تعكس أزمة الأخلاقيات التي ما أحوجنا إلى عودتها بقوة في التدبير العمومي بوازع المواطنة والالتزام والتعاقد، وفي حقل تقييم السياسات العمومية كثقافة وسياسة لازمتين لممارسة الشأن العام، محليا وجهويا ووطنيا، مع ضرورة إيلاء القضاء الأهمية التي يجب أن يحظى بها في دولة القانون وحسب مبدأ فصل السلط.

(5) مفارقة الحكامة وأولويات التنمية:

هناك مجموعة من الإكراهات تحول دون تحقيق لحظة الالتقائية ما بين الحكامة والتنمية بمفهومها الشمولي والاستراتيجي، من قبيل هشاشة النسق الإنتاجي والبطالة وبطالة المثقفين وهجرة الأدمغة والأمية والتفاوتات الخطيرة في مجال تقسيم الدخل الوطني وإعادة توزيعه والنمو المتزايد للاقتصاد غير المنظم والخفي والسري.

كما لا يمكن أن نغفل دور المقاربة التشاركية على تحديد أولويات التنمية بمسألة مسلسل اتخاذ القرار التنموي وإعادة النظر فيه من منظور إشراك الفاعلين ذوي الصلة وتربية المواطنين وحثهم على المشاركة والمساهمة في تصور المشروع المجتمعي المأمول، ويغدو الأمر أكثر إلحاحا وأهمية أمام النوع الجديد من الأزمات المرتقبة (مخاطر التكنولوجيا - الإرهاب - المخدرات - الأسلحة - المناخ - المياه - المواد الطبيعية).

خلاصة تركيبية

إن المفارقات المشار إليها ليست بحتميات تاريخية ومسلمات غير قابلة للتجاوز، إنما هي وليدة مسار تاريخي لا بد من تفكيكه وتحليله لتجاوزه وهذا ما لا يمكن دون :

- تحرير العقل والفعل من سلطة القيد والحجر والأصنام والأوهام ومن سلطة الخوف وعدم الثقة بالإنسان.

- تنوير حقيقي يبدأ من تحرير المواطن وتحجيم الحاكم ومساءلة السلطة في كل مستوياتها.
- الاجتهاد والابتكار والمبادرة والحق في الحلم.
- تجاوز المعارك الوهمية لأن التاريخ علمنا أن البعض يشعل معارك مفتعلة تلهي الناس حتى يفضوا الطرف عن معركة التنمية والحدثة والعدالة، وأن البعض الآخر يستثمر في التناقضات سواء كانت لغوية أو طائفية أو اقتصادية لشرعة واستمرارية هيمنته، والبعض الأخير يعمل على تجذير أنماط ايدولوجية ومذهبية متمحورة حول ذاتها لإعادة إنتاج النمط العلائقي المهيمن.
- إعادة تملك لذة التغيير كمسلسل لحكمة ونضج العقل والفعل والنقد.
- تحالف وتكامل الخبير والباحث والسياسي لإعادة إنتاج القيم المجتمعية وخلق الثروة وإعادة توزيعها وكل ذلك مع توفر إرادة سياسية برؤية استراتيجية ولم لا حكمة استراتيجية تساهم فيها الإنسانية بفضل الانسان ولفائدة الإنسان حتى لا يظل مغتربا عن ذاته.

المراجع المعتمدة

1. ميشال فوكو
حفريات المعرفة.
ترجمة سالم يفوت.
المركز الثقافي العربي بيروت / الدار البيضاء.
الطبعة الثانية.
2. ميشال فوكو : إرادة المعرفة
ترجمة سالم يفوت.
مركز الإنماء القومي بيروت 1990.
3. Mohamed HAKKAT, Les paradoxes de la gouvernance de l'état dans les pays arabes, Ed. El Maârif Al Jadida Rabat 2014.
4. Med Harakat, Le monde Arabe en panne d'idées : réflexion stratégique et défis du développement humain durable .IN : Réflexion stratégique et think thanks dans les pays arabes .REMA N° 30
5. HAROUNA, sy: Les paradoxes de la démocratie : sociologie de la théorie et de la pratique démocratique.

المحور الأول

في تدبير المالية العمومية

القروض كآلية لتمويل الميزانية : القطاع الفلاحي نموذجا

عبد الجليل بودربالة

باحث بسلك الدكتوراه مختبر السياسات العمومية
-كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية المحمدية-

مقدمة

حتم اختيار التوجه الليبرالي كمحدد للقطاع الفلاحي بالمغرب استجابة لتوصيات الخبراء الدوليين عقب الأزمة الاقتصادية لسنة 1964 على الفاعل الرسمي اللجوء إلى سياسة فلاحية مرتكزة على المساندة الدولية والإمكانات الضرورية لتطوير وتجهيز البنيات التحتية للعالم القروي، وذلك بسبب ضعف الادخار الداخلي وعدم كفاية مصادر التمويل لضعف الضريبة الفلاحية كمصدر مهم للاستثمارات العمومية ما خلف عجزا طويلا الأمد تطلبت تغطيته اللجوء إلى الرأسمال الدولي.¹

ونتيجة لذلك استفادت الفلاحة المغربية من دعم مالي أجنبي مهم رغم تناقص اعتمادات القروض الخارجية للبنك الدولي والوكالة العالمية للتنمية الموجهة للبلدان النامية.²

وإلى جانب المساعدات الفرنسية التي شكلت محورا أساسيا في تمويل القطاع الفلاحي، ساهمت مساعدات الدول الأخرى كالولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا والكويت في هذا

1. Driss GUERRAOUI, agriculture et développement au Maroc, edima , casablanca, publisard, paris, 1985, p. 54.

2. أدى تطور الظرفية الوطنية والدولية إلى عدة تغيرات، مما حد من فرص التعاون في المجال الفلاحي، حيث أضحي المغرب يحظى بفرص أقل لاختياره كشريك في التنمية حتى من طرف الشركاء التقليديين، إذ تحول اهتمام دول الشمال إلى دول أوروبا الشرقية وتبني خيار المساعدة عبر المنظمات الدولية، وللمزيد من التفاصيل يراجع: - وزارة الفلاحة والتنمية القروية والصيد البحري، 50 سنة من العطاء، مجلة الأرض الفلاحية، عدد 13-12، دجنبر 2005.

التمويل، فانطلاقاً من سنوات السبعينات من القرن الماضي توصل المغرب ب 840،3 مليون درهم منها 92،1 مليون درهم من الهبات¹.

أما خلال سنوات الثمانينات من نفس القرن، فقد بلغت مساهمة الرأس المال الأجنبي في الاستثمارات الفلاحية ما بين 50 % و 60 % في شكل قروض لاسيما في مجال الإعداد الهيدروفلحي حسب المنشآت المائية²، لكن هذه التمويلات عرفت قفزة نوعية عند تبني مخطط المغرب الأخضر، حيث تم في بدايته توقع تمويله بنسبة 20 % من المخصصات المالية الخارجية خلال الفترة من سنة 2008 إلى سنة 2020³.

من هذا المنطلق ارتكز البحث على مستوى هذا المقال على إبراز بنية القروض الخارجية وآثرها على تمويل مخطط المغرب الأخضر بوصفه آخر مخطط تم تنفيذه ولا يزال على مستوى القطاع الفلاحي وإن شارفت مدته على النهاية باعتبار السقف الزمني المحدد له في متم سنة 2020 واستقراء للتوجيهات الملكية التي أناطت بالوزير الوصي قبل ما يناهز شهرين فقط البحث عن استراتيجية بديلة في المجال قوامها التنمية القروية والمساهمة في تشغيل الشباب القروي.

من هنا حق لنا طرح إشكالية محورية فحواها:

إلى أي حد ساهمت القروض الخارجية في تمويل مخطط المغرب الأخضر بالنظر إلى الآثار المترتبة عن هذا التمويل؟

ولتحليل هذه الإشكالية وتقديم أجوبة لها، تم تقسيم المقال إلى مبحثين عالج ثانيهما آثار القروض الخارجية المخصصة لتمويل القطاع الفلاحي، بعدما ساق أولها تحليلاً لبنية وطبيعة هذه القروض.

1. مهدي بوزكري، تنمية العالم القروي: مساهمة في دراسة البعد السوسيو-سياسي للمجال القروي، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة القاضي عياض، مراكش، السنة الجامعية 2000-2001، ص 136.

2. نفس المرجع، ص 136.

3. وزارة الفلاحة والصيد البحري، أشغال المناظرة الأولى للفلاحة، ورشة تقديم مخطط المغرب الأخضر، مكناس، أبريل 2008.

المبحث الأول: طبيعة وبنية القروض الخارجية المخصصة لتمويل مخطط المغرب الأخضر

إذا كانت القروض الخارجية المخصصة لتمويل مخطط المغرب الأخضر تتسم بتعدد الجهات المانحة واختلافها، فإن هذا التعدد والاختلاف يظهر بشكل جلي من حيث طبيعة تخصيصها (المطلب الأول) وبنيتها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: طبيعة مخصصات القروض الخارجية لتمويل مخطط المغرب الأخضر

ناهزت تمويلات مخطط المغرب الأخضر بين سنتي 2008 و2016 حسب المعطيات المستقاة من الوزارة الوصية 17 مليار درهم¹، وتتمثل الصناديق المتدخلة في هذا التمويل حسب نسبه في صندوق النقد الدولي والصندوق القطري للتنمية والصندوق الإفريقي للتنمية والصندوق الدولي للتنمية الفلاحية والبنك الأوروبي للاستثمار، إضافة إلى التعاون التقني البلجيكي والصندوق الدولي للبيئة والصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية، وكذا الوكالة اليابانية للتعاون الدولي وآخرون.

هذا وتتوزع الحصص المالية المخصصة لكل برنامج ممول من طرف الصناديق السابقة في إطار المخطط المذكور تارة بشكل شمولي لتهم المخطط ككل وحينما تطل فقط مشروعا أو برنامجا محددا من هذا المخطط كما يلي²:

المانحون	البرنامج/المشروع	طبيعة المنحة	مدة التنفيذ (السنوات)	مبلغ المنحة (مليون درهم)
صندوق النقد الدولي	مشروع تحديث الفلاحة المسقية بحوض أم الربيع	قرض	6	630
	القرض الأول في إطار سياسة التنمية لدعم مخطط المغرب الأخضر	قرض	1	1950
	القرض الثاني في إطار سياسة التنمية لدعم مخطط المغرب الأخضر	قرض	1	1930
الصندوق الإفريقي للتنمية	دعم البرنامج الوطني للاقتصاد (PAPNEEI) في الماء	قرض	5	590
	برنامج دعم مخطط المغرب الأخضر (PAPMV)	قرض	3	1155
	برنامج دعم التنمية المندمجة والمستدامة للسلاسل الفلاحية	قرض	سنتان	22

1. تم تفصيل المبلغ وفق المعطيات الواردة بالجدول بعده.

2. المصدر: تركيب شخصي بناء على معطيات رسمية من المواقع الرسمية للجهات المانحة وقطاع الفلاحة.

1450	5	قرض	تحلية ماء البحر لشتوكة آيت باها	الصندوق العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية
425	5	قرض	مشروع تنمية الشطر الثاني لسبو وإناون العليا	الوكالة الفرنسية للتنمية
550	5	قرض	برنامج دعم مخطط المغرب (PAPMV) الأخضر	
684.6	5	قرض	تنمية سلسلة الزيتون	مجموعة البنك الإسلامي للتنمية
192	7	قرض	برنامج تنمية سلاسل الإنتاج بالمناطق الجبلية لجهة تازة	الصندوق الدولي للتنمية الفلاحية
54	5	قرض	مشروع تنمية سلاسل الإنتاج بالمناطق الجبلية لعمالة الحوز	
238	5	قرض	برنامج الدعامة الثانية صفرو ازليل	
468	5	قرض	برنامج دعم البرنامج الوطني للاقتصاد في ماء السقي	الصندوق الأوروبي للاستثمار
110	3	قرض	برنامج التهيئة الهيدروفلاحية لمجال سكوب	Kreditanstalt für Wiederaufbau

المجموع (مليون درهم) 10.412,6

وباستقراء معطيات الجدول يلاحظ تعدد الجهات المانحة الممولة لمخطط المغرب بين المؤسسات المالية الدولية والإقليمية وكذا الوكالات والمؤسسات التابعة لبعض الدول الغنية، وقد تبين استئثار صندوق النقد الدولي كمؤسسة مالية دولية سيادية بحصة الأسد في تمويلات المخطط بمبلغ يصل إلى 4,51 مليار درهم بين سنتي 2008 و2016 بنسبة 43% من مجموع القروض الخارجية خلال نفس المدة، ويأتي بعده البنك الإفريقي للتنمية بمبلغ ناهز 1,76 مليار درهم بنسبة 17% من إجمالي تلك القروض.

هذا وتختلف القروض المذكورة حسب بنيتها وفق المسطر بعده.

المطلب الثاني: موقع القروض ضمن بنية التمويل الخارجي لمخطط المغرب الأخضر.

بلغ مجموع التمويلات الخارجية للقطاع الفلاحي في إطار مخطط المغرب الأخضر إلى حدود يونيو 2018 ما قدره 18034,6 مليون درهم ويمكن تفصيلها كما يلي:

* 7622 مليون درهم كحبات بنسبة 43% من مجموع التمويل الخارجي منها 7581 مليون درهم تهم هبات غير مرتبطة بقروض بنسبة 42% من مجموع التمويل الخارجي؛

- * 41 مليون درهم كهبات مرتبطة بقروض قدرها 1505 مليون درهم تهم نفس البرامج؛
- * نسبة قيمة الهبات إلى القروض المرتبطة معها بنفس البرامج لا تتجاوز 2,7 % و0,22 % فقط من إجمالي قيمة التمويل الخارجي.
- بالرجوع إلى الجدول السابق، فأكثر من 10,41 مليار درهم عبارة عن قروض بنسبة 58% من مجموع تمويلات المخطط التي خصص 11 مليار درهم منها لتمويل المشاريع وحوالي 6 مليار درهم لدعم الميزانية.
- وحسب بنية التمويلات، يمكن تصنيف الجهات الممولة للمخطط إلى ثلاثة أصناف:
 - * مقرضون غير مانحين وتمويلهم في مجموعه عبارة عن قروض؛
 - * مقرضون مانحون يشكل القرض الجزء الأكبر من تمويلهم ويهم جزء بسيط المنح؛
 - * مانحون غير مقرضون حيث التمويل كله عبارة عن هبات.
- وتشمل الفئة الأولى كل من البنك الدولي والصندوق العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والبنك الإسلامي للتنمية والبنك الأوروبي للاستثمار.
- أما الفئة الثانية فتشمل البنك الإفريقي للتنمية، الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، شركة القروض والإئماء، ويصل المبلغ الإجمالي للمنح المقدمة لمخطط المغرب الأخضر ما بين 2008-2014 إلى 7301 مليون درهم.
- أما الفئة الثالثة فتتمثل في الصندوق الإفريقي للتنمية، الاتحاد الأوروبي، الصندوق السعودي للتنمية، الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية، CTB، صندوق المناخ العالمي، الوكالة اليابانية للتعاون الدولي، وبلغ الدعم المالي المقدم من طرف هذه الجهات 6061 مليون درهم.
- هذا ويترتب عن اعتماد القروض كأسلوب هام في التمويل العمومي عامة وتمويل القطاع الفلاحي خاصة عدة آثار تختلف بين السلبية والإيجابية.

المبحث الثاني: آثار القروض الخارجية المخصصة لتمويل القطاع الفلاحي .

يثير اللجوء المستمر إلى الاقتراض الخارجي لتمويل المشاريع الحكومية العديد من الانتقادات لدى جل الباحثين في الشأنين القانوني والاقتصادي خاصة رغم اقتناع بعضهم

بأهمية هذا التمويل في بناء اقتصاد وطني صلب تأسيا بما استطاعت تحقيقه عدد من الدول الاقتصادية الناشئة.

وانطلاقا من ذلك تختلف آثار الاقتراض الدولي على القطاع العمومي بالمغرب من زاوية القطاع الفلاحي كقطب اقتصادي أول بالدولة بين تلك المنصبة على البعد السياسي (المطلب الأول) والتي تتعلق بالبعد السوسيو-اقتصادي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الآثار ذات البعد السياسي للقروض الخارجية

لقد ثارت نقاشات مسترسلة منذ الاستقلال إلى اليوم حول مساهمة المؤسسات المانحة في تمويل الفلاحة المغربية¹، وخاصة حول ما يتعلق بدور هذه المؤسسات في السياسة الفلاحية، وطرح التساؤل حول ما إذا كانت تؤثر فعلا في القرار الفلاحي أم يقتصر دورها على التمويل فقط². وفي هذا السياق، اعتبر البعض أن اللجوء إلى التمويل الأجنبي يضعف استقلالية القرار المغربي في المجال الفلاحي ويرسخ تبعيته للخارج، كما أنه يحول دون تبني سياسة تؤمن الاكتفاء الذاتي².

وهكذا فالقروض المقدمة من طرف البنك الدولي وباقي الصناديق الأخرى مثقلة بالشروط وموجهة لخدمة أهداف يحددها الاتفاقات الذي بموجبها تمنح القروض، وتعتبر هذه الوسيلة (تقديم القروض) إحدى أهم الآليات التي تنتهجها المؤسسات المانحة العالمية للتدخل في صناعة القرار بالبلدان المقترضة.

ولا يخفى على الجميع كيف أن سياسية التقويم الهيكلي التي فرضها البنك الدولي على المغرب ودول مماثلة تجسد أهم نموذج لتدخلية هذه المؤسسات في صناعة القرار السياسي بتجلياته الاقتصادية والاجتماعية.

1. لقد انتقدت أحزاب الحركة الوطنية استفادات السياسة الفلاحية من التمويل الخارجي، واعتبرت أن الدولة التي تهيمن عليها مجموعات الضغط والمؤسسات المالية الدولية لا يمكن أن تكون متوافقة مع أهداف التنمية الفلاحية، ذلك أنه عوض الإصلاح الزراعي، تعتمد الدولة إلى خلق مشاريع من أجل تكوين أشكال من مناطق النفوذ في العالم القروي. للمزيد من التفاصيل حول هذه النقطة، راجع:

-Abdelmalek IHAZRIR, la question agraire au Maroc dans les discours politiques marocaine, 1956-1983, diplôme des études supérieures en droit public, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, université Mohamed ben Abdellah, Fès, année universitaire 1991, P : 171.

2. Fathalah Oualalou, l'apport étranger et l'agriculture marocaine, édition bulletin économiques et sociale du Maroc, N° 122, août 1973, P : 62

وفي نفس الإطار وعلى سبيل المثال نستحضر الشروط التي فرضها البنك المذكور على الصندوق الوطني للقرض الفلاحي والحكومة المغربية كضامن للقرض، حيث تعلق الشرط الأول بأن يوجه مبلغ 40 مليون درهم من القرض في شكل قروض للأمدن المتوسط والبعيد تمنح للمؤسسات الفلاحية والفلاحين كأفراد، على أن أي تخصيص من هذا المبلغ لشراء معدات التجهيز يجب أن يكون فقط لصالح الدول الأعضاء في البنك الدولي للإنشاء والتنمية «BRID» باستثناء سويسرا، أما الشرط الثاني ففرض تخصيص 10 مليون درهم لمكاتب التأهيل الفلاحي ولصالح مركزية تدبير الاستغلاليات الفلاحية (CGEA) لأجل تمويل وتجهيز وتأهيل الأراضي الفلاحية التي تمت استعادتها من أيدي المعمرين والتي أشرفت المركزية المذكورة على إدارتها لمدة سنة أي من 1965/7/1 وإلى غاية 1966/6/30، على أن يتم اقتناء تلك المعدات في إطار طلبات عروض دولية وأن تتم المناقصة دون الإذن المسبق للبنك الدولي، كما أن من بين الشروط الأخرى التزام الصندوق الوطني للقرض الفلاحي بالرفع من نسب الفائدة بالنسبة لمراكز الأشغال (CT) والتي كانت تتأرجح بين 4 و 5 % لتصل إلى 6 %، والرفع من نسبة الفائدة بالنسبة للقروض للأمدن المتوسط والبعيد إلى 6.5 % بدل 4.5 و 5.5 % التي كان معمولاً بها، كما التزم الصندوق الوطني للقرض الفلاحي بأن لا يقدم قروضا إلا للاستغلاليات ذات المردودية الاقتصادية والمالية والتي تملك مساحة تزيد عن 5 هكتارات سقوية أو 15 هكتار بورية، كما عليها أن تلتزم بالخضوع لرقابة دورية لأجل تحديد مدى التزامها بتنفيذ التزاماتها اتجاه الجهة المقرضة، وباختصار انتقل مركز القرار الفلاحي من الرباط إلى واشنطن.¹

ولقد تأثر مسلسل اتخاذ القرار ذي الارتباط بالشأن الفلاحي بالآثار المترتبة عن اللجوء الكثيف للدولة إلى القروض والمساعدات الأجنبية كآلية للتمويل، وتجسد ذلك أثناء تنفيذ عملية استرجاع الأراضي من أيدي المعمرين وإعادة توزيعها في إطار قوانين الإصلاح الزراعي، والتي كلف خزينة الدولة 46 مليون فرنك فرنسي لاسترجاع أراضي الاستعمار الرسمي فقط في حدود 250 ألف هكتار، وكذا في إطار سياسة السدود التي تراوحت مساهمة

1. Tahar El Mesmoudi, le credit agricole et le développement de l'agriculture au maroc, thèse de doctorat en droit public, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, université mohamed V, Agdal, Rabat, 1998-1999, p : 205-219.

رأس المال الأجنبي فيها في شكل قروض بين 50 % و 60 % حسب المنشآت المائية¹ أو في إطار مخطط المغرب الأخضر الذي تجاوزت فيه القروض و المنح الخارجية مبلغ 18000 مليون درهم إلى حدود منتصف سنة 2018 حسب المعطيات غير النهائية.

وبصرف النظر عن مدى تأثير هذه المؤسسات في القرار الفلاحي المغربي، فإن المؤكد أن التمويل الأجنبي أصبح عنصرا ضروريا وبنويا في الفلاحة المغربية في غياب رؤى استراتيجية لدى المدير العمومي تمكن من تعبئة الإمكانيات الوطنية واستغلالها المعقلن، وإذا كان هذا التمويل يؤدي إلى تبعية الفلاحة فإن ذلك لا يصل إلى حد التأثير على الوضع الاجتماعي والسياسي للعالم القروي الذي يسعى النظام المغربي جاهدا للحفاظ عليه بمنطق البعد الأمني الذي يقتضي ضبط التفاوت المجالي عبر تدخلات نوعية للدولة المركزية وممثليها اللامركزين، ولعل هذا ما يفسر رفض العديد من اقتراحات وتوجيهات المؤسسات المالية الدولية والتي كان تطبيقها قد يفرض تغييرا في البنية الاجتماعية، والتعامل الحذر وقد جسد التطبيق البطيء لبرنامج التقويم الهيكلي في المجال الفلاحي مثالا واضحا على ذلك.²

بقي التذكير أن الإشكال الكبير على هذا المستوى لا يرتبط أساسا بتدخلية المؤسسات المانحة وتعدد المشروعية في نظام القروض، بل إن جوهر الأمر يتعلق بغياب نسق تدبير قادر على تحليل مدخلات هذه الآليات وتكييفها في انسجام مع الخصوصيات الوطنية والمؤهلات المتوفرة في شكل مخرجات قوامها اتخاذ القرارات المناسبة من طرف المؤسسات (والأشخاص) المؤهلة في الوقت المناسب، وغير ذلك فهو مزيد من إهدار المال العام ومزيد من الاقتراض بما يفرضه من تجدد للتبعية.

المطلب الثاني: الآثار السوسيو اقتصادية للقروض الخارجية.

لقد ساهم تزايد حجم القروض الخارجية ضمن ميزانية الدولة في إدماج الاقتصاد الفلاحي المغربي ضمن احتياجات الأسواق الخارجية وفي التعجيل على خلق شروط إنتاجية تنموية جديدة.

1. FathalahOualalou, l'apport étrangère marocaine, op.cit , P : 45-53.

2. عبد اللطيف أحمد لعزیز ، محاولة لتحليل السياسة الفلاحية بالمغرب ، مرجع سابق ، ص ص: 65-66.

وحسب البعض، فإن التوصيات التي كانت تقرها الجهات المانحة منذ الاستقلال لا تتعارض مع الاختيارات التي تنهجها الفلاحة المغربية، كما أن شروط التمويل الخارجي كانت تصادف أرضيتها الخصبة.¹

وعلى الصعيد الاقتصادي، ساهمت تلك القروض في تدعيم السياسة الفلاحية الداخلية عبر توجيه التمويل إلى التجهيزات الأساسية بالمناطق السقوية، وكذا تشجيع نمط إنتاجي يستجيب لحاجيات الأسواق الخارجية، وهو ما كان يفسر تشجيع الرفع من الإنتاج دون إحداث تحويلات فيالبنيات الفلاحية، وضمن هذا الإطار جاء تدعيم وتكثيف المساعدات للأسمدة والقروض الفلاحية الموزعة من طرف الصندوق الوطني للقرض الفلاحي.

بيد أنه كان من آثار التمويل الخارجي للقطاع الفلاحي عبر آلية القروض خصوصا تكريس تبعية الاقتصاد الوطني وارتثانه برغبات قوى كبرى، فسلال الإنتاج الفلاحي صيغت برامجهما لتستجيب بالدرجة الأولى لحاجيات الشركاء دون إيلاء الأهمية للأمن الغذائي للمغاربة.

ولعل أبرز دليل على ذلك الارتفاع الكبير لأسعار المنتجات الفلاحية الأساسية منذ تبني مخطط المغرب الأخضر مقابل الاقتطاعات من الأجور التي باشرتها الحكومة، حيث أن جهود دعم الفلاحة عبر آلية الإعانات والتحفيزات انصبت بالدرجة الأولى على الاستغلاليات الكبرى والفلاحة التصديرية.

وإضافة إلى ذلك، أفرز تأطير المنتجين في شكل تنظيميات مهنية (جمعيات، تجمعات، فدراليات...) تبرم معها عقود برامج تكتلهم بشكل جعل منهم عبارة عن جماعات ضاغطة تمتح من المال العام بموجب تلك العقود وتتحكم في بنية الإنتاج وطريقة تصريفه وسعر تداوله، ولأزيد الأمر توضيحا، فلقد اتضح لي شخصا من زيارتين لإسبانيا وفرنسا أن كثير من المنتجات الفلاحية المغربية (الموز، الأفوكا، الحوامض...) تباع هناك بثمان أرخص بكثير من المغرب نسبة إلى مستوى الدخل ورغم فارق الجودة بين ما يصدر وما يترك للتصريف بالسوق الداخلية.

وعلاوة على ذلك، سجل ارتفاع مضاعف لأسعار العقارات الفلاحية نتيجة المضاربة ورغبة الطبقة المتوسطة في امتلاك استغلاليات صغيرة إلى متوسطة محفزة بأنظمة

1. عبد الله إدو مجود، القطاع الفلاحي وأثر السياسة الإنفاقية للدولة من خلال ميثاق الاستثمارات الفلاحية، مرجع سابق، ص. 154.

الدعم التي تروج لدى العامة بشكل غير مضبوط إلى درجة أنني ألتقى استفسارات متكررة من أشخاص اقتنوا قطعاً تتراوح مساحاتها بين نصف هكتار و5 هكتارات يعتقدون أن الوزارة الوصية ستتكلف ببناء الإسطبلات وحفر الآبار والتشجير واقتناء المعدات مجاناً، بل وإن منهم من ظن أن الدعم يطال أيضاً بناء المحلات المخصصة للسكنى.

هذا وعلى المستوى الاجتماعي، فقد ساهم التمويل الخارجي في تدعيم طبقة جديدة تستحوذ على الفائض الفلاحي، ولا تساهم في تكلفة الدين الخارجي الذي تحملته ميزانية الدولة رغم استفادة هؤلاء من التجهيزات الأساسية، والقروض والمساعدات وخدمات تصريف منتجاتها للأسواق الخارجية.

وعلى النقيض من ذلك، لوحظ استمرار الهجرة القروية نحو المدن والمراكز المحيطة بها نتيجة عدم قدرة الفلاحين الصغار على مجاراة وسائل الإنتاج الحديثة وضعف آليات تصريف المنتج من المنبع لتعدد الوسطاء، وكذا بسبب ارتفاع قيمة العقارات الفلاحية، حيث لجأ العديد من الفلاحين بمنطقة تيفلت مثلاً إلى بيع أراضيها لفئات تنتمي للطبقة الوسطى ونزحوا إلى مدينة سلا خصوصاً لاقتناء منازل بها والاشتغال بالتجارة.¹

وفي السياق ذاته، تبين انحصار جهود التنمية القروية رغم إحداث مديرية خاصة بها على مستوى قطاع الفلاحة إضافة إلى مديرية الشؤون القروية بوزارة الداخلية، فمنسوب الفقر في ارتفاع مستمر نتيجة زيادة تكاليف المعيشة وارتهاان الفلاحة لدى أغلب الساكنة القروية التي تملك أقل وسائل الإنتاج بالتساقطات المطرية، هذا دون الحديث عن الهدر المدرسي وتدهور العرض الصحي وغير ذلك.

خاتمة

لقد تبين بجلاء أن القروض الخارجية إلى جانب الهبات تشكل مدخلاً أساسياً لتمويل القطاع الفلاحي، ما أفرز ارتهاان السياسة العمومية الفلاحية بهذه القروض وما ينجم عنها من شروط وآليات للتنفيذ.

وقد تأرجحت آثار ذلك على القطاع الفلاحي بين السلب والإيجاب، حيث بدت الدولة ماضية دون التفات نحو تكريس وسائل الإنتاج الحديث وضمان مقومات فلاحة عصرية،

1. اتضح من بحث ميداني ساهمت فيه بمقاطعة احصين بسلا أن جل الباعة المتجولين الذين يعرضون الخضروات والفواكه بالأزقة نزحوا من القرى وخاصة إقليم الخميسات.

وبالموازاة مع ذلك سجل استمرار استفادة كبار الملاك والمنتجين من التدابير المتخذة لفارق الإمكانيات.

ومن نافلة القول إن الخلل لا يكمن في التمويل الخارجي للقطاع الفلاحي في حد ذاته، بل في الوسائل التدبير المعتمدة وإجراءات تنزيل البرامج، وخير مثال على ذلك أن العديد من الدول التي ظلت إلى حد قريب ترزأ تحت وطء مديونية خانقة حققت نهضتها عبر إعادة النظر في سياسة الاقتراض ككل واستثمارها بما يتيح تكثيف الإنتاج لتحقيق الرفاه داخليا وتصريف الفائض، وقد كانت تركيا أحدج النماذج خلال ثمانينيات وتسعينيات القرن الماضي، وهي اليوم تنافس منتجات أكبر الدول الفلاحية في العالم.

التدبير المالي المتمحور حول النتائج

زهير صغراني

باحث بسلك الدكتوراه مختبر السياسات العمومية -كلية العلوم القانونية
والاقتصادية و الإجتماعية المحمدية-

تقديم

شكلت المالية العمومية بالمغرب عبر عدة مراحل إحدى الركائز المحورية التي راهنت عليها الدولة لمواجهة التحديات والاكراهات وبلوغ الأهداف الاستراتيجية المسطرة على مستوى الميادين الاقتصادية والاجتماعية بل حتى السياسية. غير إن التجربة المغربية في المجال المالي وارتباطها في كثير من الأحيان بمجموعة من الظرفيات الداخلية والخارجية جعلت من التدبير المالي العمومي يعرف بعض الإختلالات، والانحرافات التي فرضت على الفاعلين التدخل عن طريق مجموعة من الآليات للارتقاء بمستوى التدبير المالي، حيث أعلنت وزارة المالية مند سنة 2002 عن انطلاق مجموعة من الأوراش تتعلق بالإصلاح المالي والسبل الممكنة لتدبير أحسن للمالية العمومية وهو خيار أملت مجموعة من الظروف والمتغيرات في مقدمتها الاقتناع الاجتماعي بضرورة حماية المال العام والقطيعة مع الممارسات السابقة التي اتسمت بالفوضى وسوء التدبير والتخلص من المسؤولية وهو ما تم تكريسه في القانون التنظيمي للمالية رقم 13، 130 حيث تم الأخذ بنمط حديث لتدبير الميزانية يعتمد على تقنيات متطورة وسريعة¹ بالإضافة الى مساطر قانونية تضمن تحقيق مجموعة من مؤشرات النجاعة في إطار تدبير مالي أساسه تحقيق النتائج، ويمكن تعريفه هذا الأخير بأنه مجموعة من الأهداف تلتزم الأجهزة الحكومية والوحدات الإدارية المختلفة بتحقيقها خلال فترة محددة بعد تقسيمها الى مجموعة من البرامج والمشاريع الواجب

1. نجيب جيري، تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين ضرورة الإصلاح ورهان الحكامة مطبعة الامنية الرباط، طبعة 2013 ص. 30.

تحقيقها، مع تحديد التكلفة المالية المقدرة لكل برنامج او مشروع¹. فالتدبير المالي الحديث يركز على مجموعة من الآليات من بينها شمولية الاعتمادات الذي يقوم على منح المدبرين الحرية في إدارة شؤونهم ومسؤولتهم عما حققوه من نتائج، بالإضافة إلى هذه الآلية نجد إلى جانبها أسلوب التعاقد والشراكة حيث أن الإدارة المركزية تبرم عقدا مع مصالحها اللامركزية يحدد في العقد حقوق والتزامات الأطراف المتعاقدة حيث يهدف هذا التعاقد الى تنمية وتطوير المسؤوليات، واستغلال المرافق. كما أن القانون التنظيمي للمالية 130.13 أتى باليات تديرية حديثة للمال العام ألا وهي البرمجة المتعددة السنوات كما حرص على إدماج النوع الاجتماعي أو ما يسمى بجندرة الميزانية، حيث تهدف البرمجة إلى استدامة السياسات العمومية وضمان توافق أثرها الميزانياتي المستقبلي مع الإمكانيات المالية للدولة. ومن أجل فعالية المقاربة الحديثة لتدبير الميزانية لا بد من رقابة حديثة تتمثل في رقابة التسيير والتدقيق أو الإفتحاص، ولا نعني بهذا النوع من الرقابة تلك التي يمارسها المجلس الأعلى للحسابات باعتباره يمارس أيضا هذا النوع من الرقابة بل إن هذا النوع من الرقابة الذي سيتم الحديث عليه كان معتمدة في القطاع الخاص حيث أبان عن نجاعته وفعاليته مما دفع القطاع العام إلى اعتماده. ونعني رقابة التسيير استعمال الموارد المتاحة من أجل الوصول إلى أحسن النتائج في حين أن التدقيق يهدف إلى الحرص على احترام المساطر وعدم تبذير الموارد بسبب الغش. وعليه فمن أجل فعالية التدبير المالي لا بد من اعتماد مجموعة من الآليات والوسائل في سبيل الرقي به.

ومن هذا المنطلق نتساءل إلى أي حد استطاع المشرع المغربي عبر اعتماده مجموعة من الآليات التديرية الحديثة ضمان تدبير أفضل لمال العام؟

ومن أجل الإجابة عن هذه الإشكالية ارتأينا الاعتماد التصميم التالي:

■ المبحث الأول : التدبير المالي الحديث

■ المبحث الثاني: الرقابة الحديثة لضمان تدبير فعال للميزانية المتمحورة حول

النتائج

1. محمد خالد المهابني «الموازنة العامة للدولة في سوريا. الواقع والافاق مجلة دمشق، المجلد 1 العدد الاول. 2000 ص. 27

المبحث الأول : التدبير المالي الحديث

تبنى المغرب لإصلاح الميزانياتي أحدث نقلة على المستوى التدبير المالي العمومي، حيث تم الاستعاضة عن اليات التدبير التقليدية والمرتكزة على ميزانية الوسائل باليات تدبير حديثة مبنية على ميزانية النتائج، وذلك راجع الى مجموعة من الأسباب ودوافع داخلية وخارجية. وذلك في سبل تحقيق مرونة أكبر في التصرف في الاعتمادات، حيث أصبحت عملية تدبير الاعتمادات عند الأمرين بالصرف تتميز بالبساطة وتم تحسين الالتزامات المتبادلة بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزية وذلك من خلال إقرار شمولية الاعتمادات وادخال البعد الجهوي على الميزانية الذي يبنني على منطق الشراكة والتعاقد إضافة إلى ادماج البعد الزمني والنوعي في تدبير الميزانية.

المطلب الأول : السياق العام لإصلاح التدبير المالي العمومي

إن المقاربة التي كانت معتمدة من طرف المغرب في التدبير الميزانياتي كانت تتسم بسوء التدبير، حيث أعلنت وزارة المالية ابتداء من سنة 2001 عن انطلاق مجموعة من الاصلاحات همة الجانب المالي وذلك من اجل تحقيق تدبير فعال للمالية العمومية لتجاوز الصعوبات التي كانت تعرفها المقاربة التقليدية في تدبير الميزانية وهكذا يمكن تحديد السياق الذي تحكم في إصلاح تدبير ميزانية الدولة انطلاقا من مجموعة من الاسباب داخلية وخارجية.

الفقرة الأولى : الأسباب الداخلية للإصلاح التدبير الميزانياتي

باعتبار أن المغرب كان يعتمد على المقاربة التقليدية في تدبير الميزانية والتي تركز على التدبير بالوسائل، حيث أدت هذه المقاربة إلى انغلاق مسلسل التدبير الميزانياتي، واستبعاد الرؤية المستقبلية للتدبير المالي. فمن آثار المقاربة التقليدية، سوء تدبير بنية الميزانية وعدم فعالية القوانين المنظمة للميزانية بسبب جمود المساطر المالية وتعقدها.

أولا : سوء تدبير الميزانية

تشكل المالية العمومية بالمغرب المورد الأساسي للاستثمارات العمومية فضلا عن دورها في تطوير وتقديم خدمات اجتماعية بجودة عالية الشيء الذي أدى إلى ارتفاع حجم الإنفاق العمومي. ولتغطية هذه النفقات عمدت الدولة إلى البحث والرفع من مواردها في

ظل تراجع مداخيل الخوصصة، فسوء التدبير في أي دولة يعتبر من أسباب تخلفها ويختلف من دولة إلى أخرى ومن وقت لآخر. ويطلق عليه عامة الفساد الإداري أو المالي وهي ظاهرة تتسم بتنوع الأساليب وتعدد المظاهر. وقد عرف البنك الدولي الفساد المالي : « إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص أو تعيين الأقارب على سلم الوظيفة العمومية أو سرقة أموال الدولة مباشرة*.

ومن مظاهر سوء التدبير على الشأن العام ما يلي¹:

- فقدان الدولة لحرمتها ومصداقيتها مما يتسبب في فقدان ثقة المواطنين بسبب انحرافها عن تأدية وظيفتها التي وجدت من أجلها؛
- الرفع من تكلفة الخدمات المقدمة؛
- عدم تكافؤ الفرص بين الجميع والشعور باللامساواة؛
- الاغتناء الغير المشروع المؤدي إلى حدوث اختلال اجتماعي وواقع متردي ينتج عنه الفقر المدقع.

ثانيا : ضعف ترشيد النفقات العمومية

تعد النفقات العامة ، أداة من أدوات السياسة المالية، وهي عبارة عن مبالغ نقدية تخرج من الذمة المالية للدولة أو إحدى الهيئات التابعة لبلوغ أهدافها، والوسيلة التي تتيح للحكومة تنفيذ برامجها الاقتصادية والاجتماعية وممارسة اختصاصاتها في مختلف مجالات الحياة. وتعدد المساطر والقواعد القانونية التي تمر منها كما تخضع لمراقبة دقيقة تتسم بتعدد المتدخلين، ورغم ذلك فهي تعرف غياب الشفافية والفعالية². فالنفقة العمومية بالمغرب تعرف مجموع من الاختلالات وذلك راجع بالأساس، إلى كون أن هناك الكثير من المخططات يتم القيام بها دون أية دراسة مسبقة لمعرفة الهدف منها حيث يتم انجاز مشاريع دو تكلفة عالية في مقابل تحقيق مردودية ضعيفة، ان كل ما يعني الموجودون في مراكز القرار هو انجاز المشروع وانهاؤه في افضل الاحوال اما القيمة التي يحققها المشروع فهي لا تعني أي

1. نجيب جيري ، إصلاح التدبير المالي بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 104 ، ماي -يونيو 2012 ص . 149 .

2. نجيب جيري ، إصلاح التدبير المالي بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 104 ، ماي -يونيو 2012 ص . 149 .

شيء. هذا إضافة إلى ارتفاع المقتنيات العمومية بتكلفة مرتفعة لانعدام الحس الترشيدي، حيث يتم انتقاء المعدات والخدمات بشكل غير عقلاني وفي غياب البرمجة التوقعية، وكذا تفاوت وتضخم كتلة الأجور، فرغم كل المحاولات الرامية إلى تقليص النفقات العامة، فإن صعوبة التقليص من الموظفين، تدفع الدولة إلى الزيادة في الإعتمادات المخصصة لها رغم كل التدابير التقشفية، بالإضافة إلى أن نظام تخصيص الإعتمادات المالية لمختلف الوزارات ليس ايجابيا ولا يبنى على أساس ملموس تحدد الأهداف والنتائج، كما أن الطريقة التي يتعامل بها أغلبية البرلمانين وأعضاء الحكومة مع المال العام والملك العمومي توحى بأن وظيفة الدولة كبقرة حلوب وكفضاء للاغتناء غير المشروع مازالت موجودة.¹

ثالثا : تعقد وجمود المساطر

إن تدبير الميزانية يعرف مجموع من المتدخلين سواء على مستوى التنفيذ أو الرقابة، هذا التعدد في المتدخلين على مستوى القرار المالي يهدف بالأساس إلى ترشيد حسن استعمال المال العام وحمايته من سوء التدبير وفي نفس الوقت يؤدي إلى والبطء لتدخل مجموعة من الأجهزة وتعقد مساطر تنفيذ الميزانية.

أ - تعدد النصوص : يخضع تدبير المالية العمومية لعدة أصناف من النصوص التشريعية أو التنظيمية سواء تعلق الأمر بالميزانية العامة. أو بالموارد أو النفقات العمومية وتعدد هذه النصوص يؤدي إلى صعوبة الإلمام بمضامينها والتحكم في طرق وكيفيات تطبيقها وهو ما يعتبر مصدرا لتعقد الإطار القانوني المنظم للمالية العمومية². كما تتميز القوانين المنظمة للمجال المالي بعدم استقرارها لكونها تعرف تغيرات وتقيحات مستمرة خاصة بمقتضى قوانين المالية السنوية، وهو ما يؤدي إلى تشتت المقتضيات المنظمة للشأن المالي عبر العديد من النصوص في غياب لتحيين النصوص الأصلية بكيفية منتظمة.

ب - تعدد المتدخلين : تتوزع الأدوار بين مختلف القطاعات الحكومية في إطار التوجهات التي تحددها وزارة المالية وفي تغيب كامل لدور المؤسسة التشريعية في هذه المرحلة الجوهرية حيث يلاحظ هيمنة الحكومة في اعداد قوانين المالية بالإضافة الى تعدد

1. عبد القادر برادة، « المسكوت عنه في المالية العامة » المجلة المغربية للتدقيق والتنمية عدد 13، دجنبر 2001 ص. 17

2. نصير بنعلو، « تدبير النفقات العمومية على ضوء مستجدات القانون التنظيمي للمالية 130.13، « دبلوم الدراسات العليا كلية الحقوق، جامعة محمد الخامس أكادال، السنة الجامعية 2016/2015 ص. 37

المتدخلين على المستوى الحكومي حيث ان كل فريق من الوزراء يسعى الى الحصول على رضى الحزب الذي ينتمي اليه وخاصة عندما يتعلق الامر بحكومة ائتلافية . هذا بالنسبة لعملية اعداد قوانين المالية، اما على مستوى التنفيذ فيتعدد المتدخلين لا على مستوى التنفيذ الاداري او الحسابي بالإضافة الى الرقابة التي تتم من طرف اجهزة متعددة من بينها البرلمان والمفتشية العامة للمالية والمجلس الاعلى للحسابات.

ج - تقادم المساطر

يخضع تدبير القانون المالي إلى مساطر جامدة ومتجاوزة وغالبا ما تتميز بطابعها الشكلي وعجزها عن مواكبة التطور الذي تعرفه متطلبات التدبير العمومي الحديث وعدم اهتمامه بالنتائج وهو ما يؤثر على فعالية التدبير المالي ومردوديته ويعود ذلك اما الى تقادم نظام المحاسبة العمومية أو تعدد اشكال المراقبة.

الفقرة الثانية : الدوافع الخارجية لإصلاح التدبير الميزانياتي

فالنسبة لظرفية الدولية، اتسمت هذه الأخيرة بتنامي وثيرة انفتاح الاقتصاد الوطني في سياق العولمة وما تعنيه من تحولات في البنيات الانتاجية والتجارية والمالية ، فضلا عن انخراط المغرب في العديد من الاتفاقيات التبادل الحر. هذا الواقع الجديد كانت له تداعيات عديدة منها كون تنامي وثيرة الانفتاح الاقتصادي واكبتها تصاعد وثيرة التفكيك الجمركي، وهو ما يعني فقدان موارد مالية مهمة بالنسبة لميزانية الدولة. كما أن هذا الخصائص المالي لا يمكن للدولة ان تعوضه إلا من خلال تأهيل النسيج الإنتاجي الوطني لكي يتصدى لتنامي حدة المنافسة الخارجية وكسب حصص اضافية في الاسواق العالمية، على اعتبار ان تدفق السلع الاجنبية بمزايا تنافسية على مستوى الجودة والسعر في مقابل ضعف الانتاج الوطني سينمي من استهلاك السلع الاجنبية على حساب السلع الوطنية مما سيحد من القدرات الإنتاجية للمقاولات الوطنية بفعل وضعية الطلب على سلعها وانعكاس ذلك على مستوى التشغيل¹. بالإضافة الى اكراهات المؤسسات المالية حيث يلاحظ ارتفاع حجم المديونية العمومية، وكذا في التوصيات المجحفة المملاة من قبل المؤسسات المالية الدولية.

1. محمد حيمود «الإصلاح الميزانياتي بالمغرب دراسة على ضوء القانون التنظيمي للمالية -2015» طبعة عدد 2017 مطبعة صوماديل ص . 39.

المطلب الثاني : المقاربة الجديدة للتدبير المالي

تدرج المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية في اطار تحسين فعالية النفقة العمومية وإصلاح التدبير العمومي من اجل توجه نحو منطق النتائج.وهي مقارنة تأخذ بعين الاعتبار مستلزمات الاقتصاد والفعالية والفاعلية وتشكل قطيعة مع طرق التدبير الماضية.

يتعلق الامر بالتحول من منطق الوسائل والذي يكتفي بالسهر على ضمان استعمال الاعتمادات المتوفرة وفقا للقوانين والتنظيمات الجاري بها العمل الى منطق النتائج الذي يستلزم اعتبار النتائج المحصل عليها مقارنة بالأهداف المسطرة، وقد تجسد تفعيل هذا التصور من خلال منشور الوزير الأول 2001 الذي يدعو فيه مجموعة الوزارات الى ملائمة برمجة ميزانية الدولة وتنفيذها مع اللاتمرکز، ليتم بعد ذلك تنزيل هذا المقتضى التديري في القانون التنظيمي للمالية 130.13. حيث تقوم هاته المقاربة الجديدة لتحديد الميزانية على مجموعة من الآليات أهمها شمولية الاعتمادات بالإضافة الى التعاقد والشاركة، والبرمجة المتعددة السنوات ، وإدماج النوع الاجتماعي وسوف يتم الحديث عن كل واحدة على حدة.

الفقرة الأولى : شمولية الاعتمادات

تعني شمولية الاعتمادات globalisation des crédits تكييف ميزانية الدولة مع هدف اللاتركيز وذلك انطلاقا من منح الامرين بالصرف ونوابهم مرونة اكبر للتصرف في الاعتمادات الموضوعة رهن اشارتهم مع تحميلهم بالمقابل مسؤولية مباشرة في تحقيق الاهداف المحددة لهم مسبقا¹.

وعليه سنحاول ابراز ماهيتها وشروطها ومدى أهمية هذه الآلية في التدبير المالي المتمحور حول النتائج.

أولا : شمولية الاعتمادات مضمونها وشروطها

تتعدد وجهات النظر حول شمولية الاعتمادات ، فالبعض يرى ان من اهداف شمولية الاعتمادات اعادة تهيئة وثائق الميزانية بشكل متناسق وكذلك على توضيح الاستراتيجيات القطاعية.² ومن تم شمولية الاعتمادات المفوضة تعتبر الآلية التي من شأنها تمكين المصالح

1. دليل إصلاح الميزانية ، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المركزة على النتائج والمدمجة لمقاربة النوع الاجتماعي ، منشورات وزارة المالية والخصوصية ، وزارة الاقتصاد والمالية ، 2005 ص . 34.

2. Abdelatif Bennani : reformebudgétaire au Maroc vers le renforcement de la performant de la dépense publique revue marocaine d audit et de la développement, n° 25 -2008 P m:62

اللامركزية من اعتماد مقاربة أفقية فعلية لتدبير النفقات العمومية، لأنها ستسمح بتفويض تدبير الاعتمادات رهن إشارة هذه المصالح الامرة للمسؤول الترابي عنها وسيتم في مرحلة أولى تحويل سلطة التدبير للامرين بالصرف والامرين المساعدين بالصرف على مستوى فقرات ميزانية الدولة، وستحذف تبعا لذلك التأشير القبلية لوزارة المالية بالنسبة لتحويل الاعتمادات¹.

وقد تم تفعيل تقنية شمولية الاعتمادات بمقتضى المادة الأولى من المرسوم رقم 2.01.2679 الصادر في 31 دجنبر 2001 القاضي بتعديل المادة 17 مكر من المرسوم رقم 2.98.401 الصادر في 26 ابريل 1999 المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية. وبمقتضى هذه المادة يجوز لوزير المالية إعطاء الاذن للامرين بالصرف والامرين بالصرف المساعدين بقرار يتخذ بناء على اقتراح من الامرين بالصرف المعنيين بان يغيروا مقررات 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. وهو نفس المقتضى الذي تم تكريسه في المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ القانون التنظيمي للمالية 130.13 واستتيح هذه المرونة في استعمال الاعتمادات وذلك بتمكين المصالح المعنية عند الاقتضاء من القيام بإعادة توزيع اعتماداتها بين السطور داخل الفقرة دون اللجوء للوزارة المكلفة بالمالية، كما ستمكن هذه الآلية من إعطاء المزيد من المسؤوليات للجهات المكلفة بالأمر بالصرف والانتقال التدريجي في مجال تدبير الميزانية من منطق الوسائل الى منطق النتائج.

ولإبراز أهمية شمولية الاعتمادات سنقوم بمقارنتها مع النظام القديم الذي كان سائدا:

1. نجيب جيري تنزيل الدستور المالي مرجع سابق ص. 61.

النظام القديم	النظام الجديد
1. نسبة صرف الميزانية ضعيفة في بعض القطاعات (لا تتعدى أحيانا 50 في المئة). وبالتالي بروز مفارقة تتجلى في: - عدم استهلاك الاعتمادات بالكامل من الناحية الكمية في عدة قطاعات ، - عدم تلبية حاجيات السكان ، في نفس القطاعات، 2. في بعض الحالات تصرف الميزانية بصفة غير مستهدفة وبشكل عشوائي (خاصة في الشهور الأخيرة من السنة من أجل تبرير صرف الاعتمادات)، أي أن الأموال العمومية لا تستهلك في الأغراض التي سطرت لها عند اعتماد الميزانية.	- تحسين نجاعة وفعالية الإدارة، - ترشيد النفقات العمومية - تقوية اللاتمركز باعتباره محورا أساسيا للإصلاح الإداري - تعزيز استقلالية المشرفين على المصالح اللاممركزة - اشعار الامرين بالصرف بمسؤولية أكبر في تدبير النفقات العمومية - تحسين برمجة وتنفيذ ومراقبة النفقات العمومية. - استفادة الفئات المستهدفة من النفقات العمومية بشكل أقوى.

دليل إصلاح الميزانية¹

ان اعتماد هذه المنهجية أدى الى تحسين نسبة الالتزام برسم نفقات الاستثمار من 69 في المئة سنة 2001 الى 99.4 في المئة سنة 2004 وإذا كانت الية شمولية الاعتمادات فعالة واسباسية في تدبير الميزانية وتستجيب لمسلسل تطور الرقابة على تنفيذ الميزانية فما هي وظيفة التعاقد والشراكة كآليات جديدة تحاول الحكومة بواسطتهما القضاء على المشاكل المشتركة بين المصالح الممركزة والمصالح اللاممركزة.

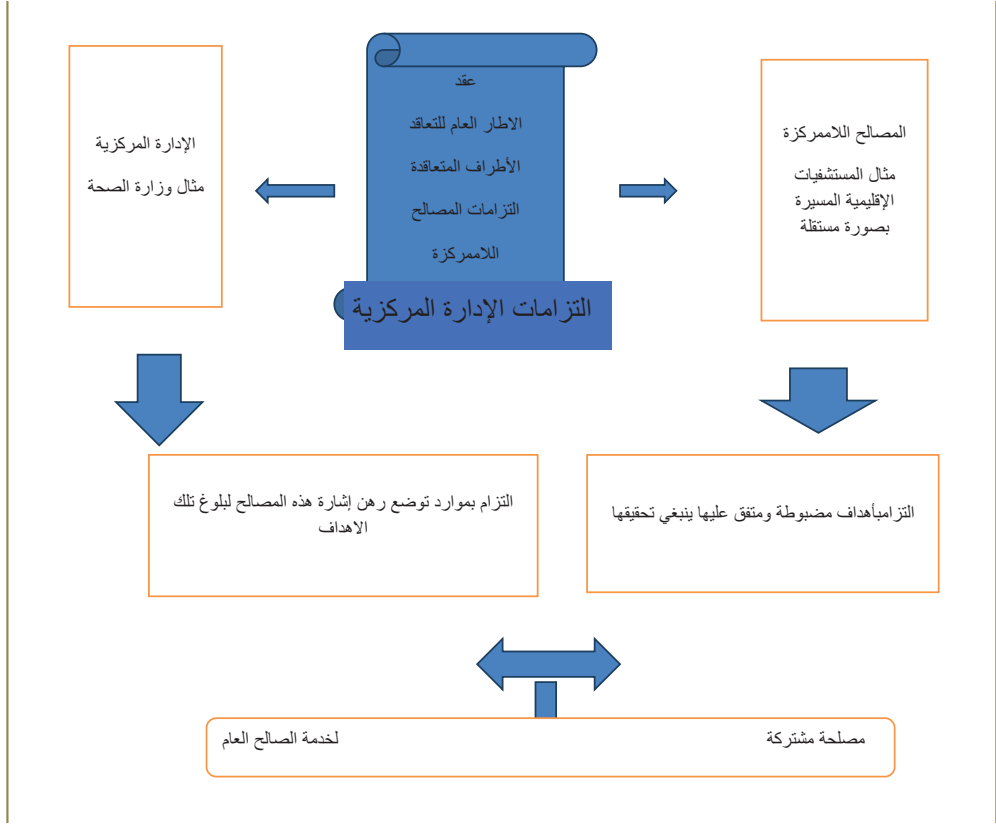
الفقرة الثانية : التعاقد

يهدف التعاقد الى تنمية وتطوير المسؤوليات ، واستغلال المرافق وذلك بخلق مراكز المسؤوليات التي من خلالها يتم اعداد مشاريع المرافق المحددة للأهداف والوسائل حيث تشكل عقد بين الإدارة المركزية من جهة والمصالح اللاممركزة من جهة ثانية. ويتم ذلك بنهج ميزانية برامج. إذ يفوض المركز مسؤولياته للمصالح اللاممركزة² ويتضمن هذا العقد حقوق والتزامات الأطراف المتعاقدة، يغطي عموما مدة ثلاث سنوات حيث ان المصالح اللاممركزة تلتزم بتحديد أهداف مضبوطة ومتفق عليها ينبغي تحقيقها في حين تلتزم المصالح الممركزة بوضع موارد رهن هذه المصالح اللاممركزة لبلوغ الأهداف المتفق عليها فهذه الأخيرة تستفيد من تفويض السلطة في مجال التدبير³.

1. دليل إصلاح الميزانية ، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المرتكزة على النتائج والمدمجة لمقاربة النوع الاجتماعي ، منشورات وزارة المالية والخصوصية ، وزارة الاقتصاد والمالية ، 2005 ص. 35

2. JEAN.PEROT «LE ROLE DE LA CONTRACTUALISATION DANS L'AMELIORATION DE LA PERFORMONCE DES SYSTEMES DE SANTE oms .2004 p 12

3. دليل إصلاح الميزانية 2005 م . ر . س ص . 36.



إن من شأن الية التعاقد ان يكرس ثقافة المساءلة كما انها وسيلة لتقوية سلطة الأجهزة اللام ممركرة لان الممارسة التعاقدية تمكن هذه الأجهزة من امتلاك الخبرة بحكم التفاوض على قدم المساواة مع الدولة والأشخاص العمومية. ويوطد الاجتهاد القضائي الفرنسي¹ هذه المزاييا حيث الغت المحكمة الادارية لستراسبورغ القرار الذي اتخذه الوزير الأول لأنشاء مختبر في فغر ونوبل بدل ستراسبورغ لكونه يتناقض مع الالتزامات الواردة في العقد مخطط الموقع بين الدولة وجهة الالزاس، وأشارت المحكمة إلى أنه «لا يمكن للوزير الأول بقراره الانفرادي ان يتخلص من التزام له صيغة تعاقدية طبقا لنص القانون.

كما ان هذه التقنية تسمح للمصالح اللاممركزة بأن تلعب دورا محوريا ، يجعلها شريكا فعالا في وضع السياسات العمومية، وتحديد الأهداف والوسائل الضرورية لتنفيذ هذه الأهداف والنتائج المتوخاة من تدخلاتها.

1. محمد اليعكوبي « العقود المبرمة بين الأشخاص العمومية في المغرب الندوة الجهوية الثالثة»، 22 مارس المركز الاصطيافي بوزارة العدل .مراكش 2007

فالتعاقد بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزية يروم تحقيق ثلاث أهداف أساسية:

- خلق نوع من الالتزامات المتبادلة بين الطرفين.
 - توفير هامش من الحرية للمصالح اللامركزية لتنفيذ الأهداف والمهام المنوطة بها، وتفعيل سياسة القرب
 - مراقبة الإدارة المركزية لمصالحها اللامركزية، عن طريق تقارير تنجزها هذه الأخيرة حول أنشطتها.¹
- هكذا ستمكن عملية التعاقد من جعل المسؤولين المحليين أكثر وعيا بالمسؤولية من خلال ادماجهم داخل مسلسل التدبير الميزانياتي بشكل مباشر وعلى جميع المستويات ويمكن ابراز بعض التغيرات قبل تبني تقنية التعاقد.

النظام القديم	النظام الجديد
دور المصالح اللامركزية دور تنفيذي	علاقة تنسيق وشركة في كافة مراحل المسلسل شراكة بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزية، شراكة بين الفاعلين المحليين من اجل التخطيط والبرمجة انخرط أكبر للمصالح اللامركزية تقترب أكثر من السكان تتحمل مسؤولية اكبر تبحث عن اقصى مستويات انجاز المشاريع
ضعف الفعالية في استعمال الموارد او عدم استغلالها بالكامل	برمجة دقيقة دراسة الحاجيات ، وضع الأولويات ، تصنيفها ، وترتيبها، البحث عن الملائمة بين الحاجيات والموارد البحث عن تعبئة أكبر للموارد والإمكانات.....
ضعف في التدبير المالي	التكيف مع متطلبات النجاعة والمردودية تبسيط مساطر الاعتمادات اللامركزية وضع المؤشرات للتتبع والتقويم

² دليل اصلاح الميزانية

1. ELHSSANIA EIDEN *LA REFORME BUDGETAIRE AU MAROC-CADRE JURIDIQUE ET Institutionnel*publication de remald.n 21 décembre 2002 p 44

2. دليل إصلاح الميزانية ، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المرتكزة على النتائج والمدمجة لمقاربة النوع الاجتماعي ، منشورات وزارة المالية والخصوصية ، وزارة الاقتصاد والمالية ، 2005

وعموما فالتعاقد يشكل نموذج العمل الذي يتم اللجوء اليه في كل السياسات التي تتوخى تدبيرا ماليا فعالا للمرافق العامة في افق تحسين خدمات المرافق العامة في اطار التدبير المبني على النتائج.

الفقرة الثالثة : الشراكة

يمكن تعريف الشراكة بكونها « اطار منظم بين شريكين او أكثر لإنجاز عمل أو مشروع معين، حيث ان مضمون هذه الشراكة يحدد بوضوح التزامات كل طرف فيما يخص تنفيذ وتقويم ما تم الاتفاق عليه، ويتم الاتفاق على هذه الالتزامات عن طريق التفاوض بين الأطراف ، وحينما يحدث التوافق حول هذه الالتزامات يتم التوقيع عليها من طرف مختلف الشركاء، هذا التوقيع يلزم الأطراف الموقعة على الشراكة بتنفيذها والوفاء بالتزاماتها¹

فالشراكة تعد من بين أهم حلقات الإصلاح الميزانياتي المتمحور حول النتائج حيث تهدف الى توحيد الموارد المالية والبشرية وأيضا الى محاربة الفقر والاقصاء الاجتماعي كما تعمل على دعم التمدرس والأنشطة المدرة للدخل.

وقد صدر منشور الوزير الأول رقم 2007/7 بتاريخ 27 يونيو 2003 بدعم الشراكة بين الإدارات العمومية والجمعيات ويرتكز هذا المنشور على مراقبة توفير الاعتمادات المخولة على مستوى المصالح غير الممركزة وإنجاز بيان ملخص نصف سنوي لمجموع التحويلات المنجزة على صعيد كل قطاع معني².

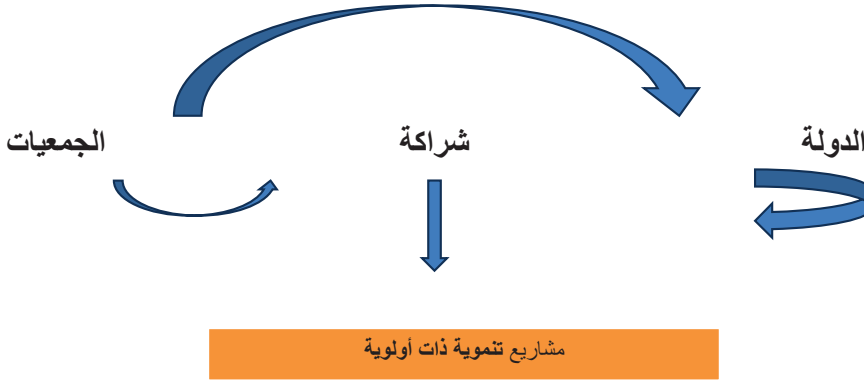
وتعتمد السياسة الجديدة للشراكة بين مصالح الدولة ومختلف الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين المحليين، على علاقات للتشارك والمساهمة والاستغلال المشترك للموارد البشرية والمادية والمالية، لتقديم خدمات تبقى في غالب الأحيان اجتماعية ، وإنجاز مشاريع تنموية، فالشراكة تتجسد من خلال العلاقات الجيدة مع مختلف الفاعلين المحليين بناء على حوار مباشر وموجه نحو التعاون والتنافس في تدبير مشكلات تنموية.

1. طارق لباخ، «التدبير التشاركي لاعتمادات الميزانية العامة بالمغرب» مجلة الفقه والقانون العدد الخامس 2013 ص.19.

2. فاطمة الزهراء منافع، «ميزانية النتائج على ضوء القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية» بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مكناس ص. 31.

مثال: الشراكة بين الدولة والجمعيات (منشور الوزير الأول رقم 07/2003 بتاريخ

2003-06-27



الفقرة الرابعة: ادماج البعد الزمني والنوعي في تدبير الميزانية

إن تحديث الميزانية يستلزم التحكم في النفقات وتعزيز المداخل وفق اطار زمني دقيق يرمي إلى تحسين مسلسل برمجة الميزانية عبر اضاء المزيد من المرونة في توزيع الموارد العمومية وذلك باعتماد البرمجة المتعددة السنوات. كما أن الإصلاح الميزانياتي يتأثر بالمناخ الاجتماعي والسياسي للدولة ، والذي يروم تحقيق المساواة بين الجنسين والاهتمام بوضعية المرأة. بذلك تم دمج مقارنة النوع في تدبير المالية العمومية.

أولاً: البرمجة المتعددة السنوات

تعتبر البرمجة المتعددة السنوات أداة مهمة لتدبير استراتيجية تهدف الى تخصيص الموارد المالية وفق الأولويات مع ضمان انضباط ميزانياتي. وبالرجوع الى مقتضيات دستور المملكة المغربية لسنة 2011 نجد أن الفصل 75 من الدستور يلزم إعداد قانون المالية السنة استنادا الى برمجة متعددة السنوات يتم تحينها كل سنة، الشيء الذي سيمكن من تقوية الانسجام بين الاستراتيجيات القطاعية مع الحرص على التوازن الالي وقد تم تفعيل هذه الآلية في الفصل 5 من القانون التنظيمي للمالية 130.13¹، حيث تنص على الزامية اعداد قانون المالية على أساس برمجة متعددة السنوات يتم تحينها سنويا، من خلال اعداد اطار للنفقات متعدد السنوات خاص بكل وزارة، والذي سيتم اعتماده كاطار عام لتحديد

1. القانون التنظيمي للمالية 130.13 جريدة رسمية عدد 6370 بتاريخ 18 يونيو 2015 ص . 5810.

الحاجيات وتبرير اقتراحات توزيع الموارد. حيث تهدف هذه البرمجة المتعددة السنوات الى دعم استدامة السياسات العمومية وضمان توافق أثرها الميزانياتي المستقبلي مع الإمكانيات المالية للدولة، والاطار الماكرو اقتصادي كما تهدف هذه البرمجة أيضا الى تدعيم فعالية تخصيص الموارد الميزانياتية مع تعزيز الترابط بين الاستراتيجيات القطاعية والميزانية السنوية، وأيضا تقديم رؤية افضل للمدبرين لتدبير برامجهم من خلال تمكينهم من اليات تتبع نجاعة النفقات العمومية. ومعطيات البرمجة المتعددة السنوات التي اقرها القانون التنظيمي لقانون المالية حيث تتوزع على الشكل التالي فالسنة الأولى، من هذه البرمجة تطابق معطيات مشروع قانون المالية بينما تكون معطيات السنتين الثانية والثالثة ذات طابع اخباري مع توخي الواقعية في اعتمادها¹. ويروم التحيين السنوي للبرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات تبيان الفوارق المحتملة مع المقارنة مع التوقعات الاصلية. وتهم البرمجة الميزانياتية لثلاثة سنوات كل من ميزانيات القطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية الخاضعة لوصيتها والمستفيدة من موارد مرصدة او اعانات من الدولة.

ثانيا : مقارنة النوع الاجتماعي

عرف السياق الدولي حملة واسعة للنهوض بوضعية المرأة وشجعت الإدارة الملكية والسياسات الحكومية على نهج إصلاحات سياسية واجتماعية واقتصادية تخول للمرأة المغربية ولوج ميادين متنوعة كانت الى حين حكرا على الرجال. ويعد الإصلاح الدستوري المغربي أهم دعامة لمقاربة النوع الاجتماعي حيث انه بالرجوع للفصل 5 من الدستور المغربي لسنة 2011 نجده ينص على أن جميع المغاربة سواء أمام القانون كما ينص الفصل 8 على أن الرجل والمرأة متساويان في التمتع بالحقوق السياسية وبما ان هاذان الفصلان جاء تحت عنوان الاحكام العامة للدستور فهما يسريان على الدستور كله ما لم يأتي نص خاص يقيده، ويمكن القول بان الدستور يضمن مساواة الجميع في الحقوق والواجبات، كما ان الدستور يساوي بين الرجال والنساء وإن كان يشير بصراحة الى الحقوق السياسية دو الإشارة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، كما الزم القانون التنظيمي للمالية 130.13 الحكومة ارفاق مشروع القانون المالي السنوي بتقرير النوع الاجتماعي وهو ما لم يكن منصوص عليه في القانون التنظيمي للمالية 98.7.

1. نجيب جيري تنزيل الدستور المالي مرجع سابق ص . 76.

ومقاربة النوع الاجتماعي بصفة عامة يمكن تعريفها بالعملية التي تؤدي الى تقييم كل القرارات التي تتخذها السلطات العمومية في المجالات المختلفة وقياس مدى مساهمتها في الحد من الفوارق الاجتماعية المرتبطة بالنوع الاجتماعي وكذا مدى مردوديتها بالنسبة لتحسين الأوضاع المعيشية للسكان المستهدفين، اما مقارنة النوع الاجتماعي للميزانية او ما يسمى بجندرة الميزانية فتتطوي على تحليل الميزانية حسب تأثير الاعتمادات المخصصة لتحسين الظروف لكل من المرأة والرجل من جهة، والفتيات والفتيان من جهة أخرى وهي بذلك تهدف الى تحليل مدى تأثير المداخل والنفقات على التنمية الاجتماعية ومحاربة الفقر وتحقيق المساواة فضلا عن الحفاظ على التوازن الماكرواقتصادي¹.

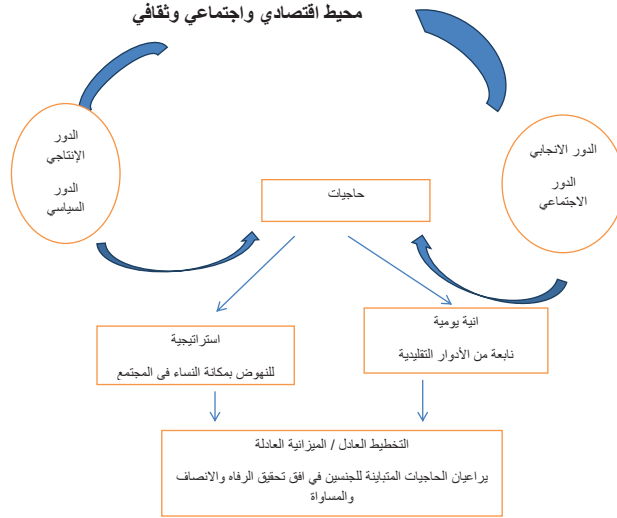
كما أن مقارنة النوع الاجتماعي للميزانية تراعي المساهمة المختلفة للرجال والنساء بمختلف الشرائح التي ينتمون إليها وتقتصر حولا لجعل الميزانية تعترف بالارتباط الموجود مثلا بين الاقتصاد المنظم وغير المنظم كما ان مقارنة النوع الاجتماعي تدرس آثار توزيع المداخل والنفقات على الرجال والنساء ليس فقط على المدى القريب بل على المدى المتوسط والبعيد، أي على دورة حياتهم بكاملها ، كما انها تحرص على الاستجابة بشكل منصف للحاجيات الانية والاستراتيجية للنساء والرجال، والبنات والأولاد من مختلف الشرائح السوسيو اقتصادية وكل الأوساط، وأيضا تسعى للتخفيف من الفوارق الاقتصادية والاجتماعية المتواجدة بين هذه الشرائح وتفعيل مبدئي الانصاف والمساواة². ومقاربة النوع لا تعني الاهتمام فقط بالنساء او وضع ميزانية خاصة بهن او الزيادة في ميزانية لصالح النساء وغنما تعني الاستعمال الجيد للاعتمادات انطلاقا من تحليل الحاجيات من اجل تحسين نوعية حياة النساء والرجال معا.

1. محمد حنين، «المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية»، دار القلم للطباعة والنشر الطبعة الأولى، 2007 ص. 114.
2. دليل إصلاح الميزانية، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المرتكزة على النتائج والمدمجة لمقاربة النوع الاجتماعي، منشورات وزارة المالية والخصوصية، وزارة الاقتصاد والمالية، 2005

رجال نساء

قوانين

تنشئة



دليل اصلاح الميزانية

وعموما فالميزانية المتعلقة بالنوع الاجتماعي أداة دائمة لكل ميزانية تعتمد على الفعالية والنجاعة، ويعتبر النوع الاجتماعي الوسائل الداعمة للمنهجية التي تركز على النتائج في التدبير العمومي، لأنها تدرج في اطار تحليل وتقييم دقيقين لأثر الميزانية على جميع السكان. ومن اجل فعالية هذه الاليات الحديثة للتدبير المالي المتمحور حول النتائج لابد من اعتماد نظام رقابي فعال حتى تتحقق النتائج المرصودة¹.

المبحث الثاني: الرقابة الحديثة لضمان تدبير فعال للميزانية المتمحورة حول النتائج

تشكل الرقابة من بين أهم العناصر المكونة للحكمة المالية، فهي الأداة الناجعة لحماية الأموال العمومية والوسيلة الفعالة للتأكد من حسن استخدامها في الأغراض المخصصة لها ، غير أن الرقابة عرفت بدورها تطورا من حيث آلياتها ومجال تدخلاتها وحتى من حيث أهدافها. فالتدبير الحديث يتطلب آليات حديثة في المراقبة، ولعل أهمها التدقيق ورقابة التسيير حيث يهدف هذا النوع من الرقابة الى الانتقال من رقابة المشروعية الذي يرمي الى

1. محمد حنين ، م.ر.س.ص. 115.

التأكد من مدى احترام القواعد القانونية دون النظر الى الخدمة المنجزة ومدى فعاليتها وأيضا يحاول تدارك الاختلالات التي تعترض المنظمة أثناء إنجازها للأهداف المحددة.

المطلب الأول: التدقيق كآلية رقابية حديثة على التدبير المالي المتمحور حول النتائج

يعاني نظام رقابة المالية العمومية من عدة نواقص تجعل منه نظاما تقليديا لا يستجيب لا لمتطلبات السلطات العمومية التي تأمر بالمراقبة من أجل الوقوف على أوجه الانفاق العمومي، ولا لمتطلبات الأجهزة موضوع المراقبة والتي لا يجب أن تقتصر المراقبة بالنسبة إليها في كشف المخالفات. فنظام المراقبة في عمومها يركز على مراقبة الشرعية، في حين وجب التركيز في عمليات المراقبة التي تقوم بها هذه الأجهزة الى جانب الشرعية على مدى بلوغ الأهداف المحددة للمشاريع والسياسات العمومية. فالأساليب المعتمدة من طرف أجهزة الرقابة التقليدية تبقى محدودة من حيث النجاعة والفعالية مما دفع المشرع الى انتهاج آلية التدقيق كآلية رقابية حديثة غايته الوصول الى الأهداف المسطرة.

الفقرة الأولى: العوامل الداخلية والخارجية لظهور التدقيق

أولا: العوامل الداخلية

ترتكز هذه العوامل على عاملين اثنين هما العولمة، وتأثير القرار الأجنبي.

1 - العولمة

فظاهرة العولمة تثير جدلا واسعا، وتعددت بشأنها الآراء، واختلف حولها الدارسون في علم الاقتصاد والسياسة والثقافة، وقد ازداد الحديث عن مصطلح العولمة مع نهاية المعسكر الاشتراكي وانفراد أمريكا بقيادة العالم، وإلغاء الفواصل والحدود الجغرافية والزمنية والموضوعية الى غير ذلك. فنتيجة لهذه التطورات وجد المغرب نفسه أمام تحديات كبرى وكذا أمام انفتاحه على العالم الخارجي، مما دفع بالمغرب الى القيام بمجموعة من الإصلاحات في مختلف الميادين، كما تبنى تقنية التدقيق في القطاع العام من أجل تجاوز معوقات التدبير وملائمة الرقابة مع التطور الاقتصادي والاجتماعي¹.

1. HAKAT (M), les enjeux et les perspectives de la réforme du contrôle des comptes publics au Maroc, revue marocaine, dincint, série management N °1,1999 p. 16

ثانياً: تأثير القرار الأجنبي

فأمام استفحال ظاهرة المديونية والفقر في بلدان العالم الثالث، فصح المجال أمام تدخل مؤسستي صندوق النقد الدولي والبنك العالمي قصد حث هذه الدول على تطبيق آليات وتقنيات التدبير العمومي¹. ومن المعلوم ان هاته المؤسسات في اطار تعاملها مع مختلف الدول أصبحت تملي شروطها باعتبارها عنصر قوي، حيث أصبحت تقوم بتدقيقات مالية من قبل مدققين خارجين وفق مبادئ مقبولة على المستوى الدولي.

ثانياً: العوامل الداخلية لظهور التدقيق

- تأزم الوضع المالي للدولة

في نهاية السبعينات كان المغرب يعيش في ظل أزمة حقيقية، بلغت ذروتها مع بداية الثمانينات حيث شرع في خوض مسلسل التفاوض مع المؤسسات المالية الدولية، من اجل إعادة جدولة ديونه، حيث بات غير قادر على الوفاء بها داخل الاجل المحدد له. فالتطور الذي عرفته المالية العمومية في ظل وبعد برنامج التقويم الهيكلي يعكس حجم التحديات المفروضة على مستوى مالية الدولة، فالرهان لا يزال معلقا على الاستثمار العمومي الشيء الذي طرح ضرورة عقلنة الموارد المالية عبر تدابير من ضمنها تفعيل الآليات الرقابية للاهتمام أكثر بجانب الفعالية والمردودية.

الفقرة الثانية : مفهوم التدقيق وأنواعه

فالتدقيق هو عمل يستهدف تقويم بنيات المراقبة الداخلية وفق مرجعيات علمية ومهنية دقيقة، من أجل الوقوف على الخلل الذي تعاني منه المنظمة أو المؤسسة في شتى المجالات وذلك من أجل السيطرة عليها والتنبؤ بتطوراتها²، كما أن التدقيق يهدف إلى التأكد من احترام السياسات وتتبع المساطر والالتزام بالمعايير، كما يهدف إلى إظهار الدور الهام الذي يلعبه من أجل منع حدوث الأخطاء ومعالجة الانحرافات ضمانا لحسن سير العمل بطريقة قانونية ومنع لكل تلاعب أو ضياع أو اختلاس للمال العام. واللجوء إليه لا يرتبط

1. بديعة هاشم، الرقابة الحديثة: التدقيق، بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام بكلية الحقوق المحمدية 2010 - 2011 ص. 25.

2. محمد حركات : التدبير الاستراتيجي والمنافسة-رهانات الجودة الكلية بالمقاولات المغربية، مطبعة فضالة، المحمدية، 1997 ص. 170.

بالضرورة بوجود مشاكل تديرية بالمؤسسة، بل فالمناداة على الفاحص تكون حتى في حالة الازدهار المفرط للمؤسسة.

ثانياً: أنواع التدقيق

إن تحديد أنواع التدقيق يعتمد على معيارين أساسيين وهما المعيار العضوي والمعياري الوظيفي.

1 - المعيار العضوي

يترتب على اعتماد هذا المعيار في تحديد أنواع التدقيق الفصل بين نموذجين أساسيين، أحدهما ذو طابع خارجي والآخر ذو طابع داخلي بحيث يتمتعان معا بسمات مميزة لكل منهما في ارتباط مع الأهداف التي تحكمها.

فالتدقيق الداخلي يرتبط ارتباطاً وثيقاً ومباشراً بالمنظمة، حيث يتم إجراء عملية التدقيق من طرف مدققين ينتمون إلى الجهاز المسير من داخل المنظمة ذاتها على عكس التدقيق الخارجي¹

ويهدف التدقيق الداخلي بصفة عامة، إلى تقييم مستوى الرقابة الداخلية للمنظمة ومساعدة أعضاء المنظمة أو المؤسسة على التطبيق الفعلي والفعال لمسؤوليتها وفقاً لتوصيات المنظمة الدولية للمدققين الداخليين.

وبناء على ذلك فالتدقيق الداخلي يتميز بمجموعة من الخصائص:

- هو عبارة عن نشاط داخلي
- أنه يتميز بالاستقلال التام
- أن تكون عملياته تقييمية
- أنه يهدف إلى البحث عن حلول للمشاكل داخل المنظمة
- يعتمد في عملياته على وسائل وطرق متعددة
- أن يعمل على تحسين والترقية بوضعية الرقابة الداخلية داخل المنظمة

1. LAUDIT INTERNE EST EXERCÉ par du personnel de l'organisation. il s'impose ainsi à externes- rêvant d'intervenants extérieurs.

أما فيما يخص التدقيق الخارجي فيهدف معناه الى التصديق على حسابات تجاه الاغيار ، ذلك أن مراجعة الحسابات هي بمثابة الاختيار الذي يقوم به مهني مستقل خارج عن المؤسسة بغية ابداء رأي معلل حول مشروعية وصدق البيان الختامي وحسابات نتائج هذه الأخيرة ، فهي تنتهي بشكل طبيعي عند التصديق على المعلومات الحسابية.¹ والتدقيق الخارجي يتم من طرف مدققين خارج المنظمة التي تخضع لعملية التدقيق، وتجدر الإشارة الى ان هؤلاء المدققين ينقسمون الى مدققين قانونيين يمارسون مهامهم استنادا الى نصوص قانونية ومدققين متعاقدين يمارسون مهامهم وفقا لمقتضيات العقد المبرم.

ويتميز التدقيق الداخلي عن التدقيق الخارجي بمجموعة من المميزات :

من حيث الوضعية القانونية للمدقق : فالمدقق الداخلي ينتمي إلى المؤسسة الجاري عليها التدقيق في حين المدقق الخارجي ينتمي الى خارجة المؤسسة المعنية بالتدقيق.

من حيث الأهداف : فالتدقيق الداخلي يسعى الى تقييم درجة التحكم في أنشطة المنظمة ويقترح المبادرات الكفيلة بتحسينها ، بينما يتوخى التدقيق الخارجي التصديق على الحسابات والنتائج.

من حيث مجال التطبيق : يشمل التدقيق الخارجي كل ما يساهم في تحديد النتائج دون غيرها وبالنسبة لجميع وظائف المنظمة، في حين يعد مجال التدقيق أكثر اتساعا بما أنه يشمل جميع وظائف المنظمة في أبعادها المختلفة.

من حيث توقيت التدقيق: ينجز المدققون الخارجيون مهامهم بكيفية متقطعة وفي أوقات مناسبة للتصديق على الحسابات ، بينما يعمل المدقق الداخلي بشكل مستمر داخل المؤسسة من خلال مهام مخطط لها.

وعليه يعتبر التدقيق الداخلي بمثابة نشاط للتدقيق أحدثته منظمة معنية والحقته بأعلى مستوى تسلسلي لها لتشمل وظائفه فحص وتقويم ومتابعة الطابع الملائم وفعالية أنظمة المحاسبة والمراقبة الداخلية.

2 - المعيار الوظيفي

لقد ترتب عن تطور وظيفة التدقيق ظهور مجالات أخرى للتدقيق تتمثل أساسا في تحليل مدى تحقيق الأهداف والغايات. وبذلك نجد أن هناك أنواع أخرى للتدقيق فهناك

1. بدیعة هاشم الرقابة الحديثة: التدقيق رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام كلية الحقوق المحمدية 2010-2011 ص . 40.

التدقيق القطاعي الذي يهتم مجالا متخصصا محددا او أكثر من مجال متخصص بحسب الهدف من العملية الرقابية نفسها سواء هم الجانب المالي او مختلف الجوانب الأخرى. في حين ان التدقيق الشمولي يهتم جميع المجالات، النشاط المالي والتدويري، إضافة الى تدبير الممتلكات والموارد البشرية ويمارس هذا التدقيق بشكل اني ومتواز على المنظمة للوقوف على الاختلالات او المخاطر والصعوبات التي تعرفها¹. كما أن هناك التدقيق المالي والتدقيق العملياتي والتدقيق الاستراتيجي فالنوع الأول من التدقيق يعتبر من أهم أصناف التدقيق المتداول ، فهو يعبر عنه بكونه مجالا لدراسة متخصصة تهدف لتكوين مجموعة معطيات بخصوص مشروعية وجدية وسلامة العمليات المالية الخاضعة لهذه الرقابة، بينما النوع الثاني من التدقيق يعتبر بمثابة تحليل نسقي لمختلف أنشطة وعمليات وتصرفات الهيئة الخاضعة للتدقيق مع الأخذ بعين الاعتبار مختلف الأهداف والنتائج المحققة.

الفقرة الثالثة: مراحل التدقيق

تمر عملية التدقيق من مجموعة من المراحل تتشمل في تشخيص وضعية المنظمة المعنية بالفحص وتقييم أدائها، ثم تقييم مسارها المستقبلي. فقبل بداية عملية التدقيق يقوم الفاحص بتحديد المخاطر المحتملة حدوثها، فالفاحص يدرك المخاطر المحتملة حصولها من خلال رصد لواقع الوحدة الإنتاجية في أدق تفاصيله وكذا المحيط العام الذي تشتغل فيه، ليتم بعد ذلك البث في جميع المخاطر وتقييم أهميتها. ومن بين تقنيات التدقيق الأساسية نجد.

1 - اعداد وتدقيق المطابقة كألية للتدقيق

تقتضي هذه الالية أن يكون التدقيق منظما بعناية، ويتم اللجوء إلى هذه الالية لما تمثله من أهمية في تفعيل مبدأ الشفافية داخل المؤسسة، وهذه المهمة تقوم بها مكاتب مصلحة التدقيق، إذ بدونها لا يمكن الوصول إلى نتائج المرجوة.

والاعداد يكون صحيحا من خلال نهج المراحل الآتية:

أولاً: الملفات الدائمة: إذ يبدأ المدقق بفحص الملفات الدائمة للمصلحة أو العائدة للمؤسسة موضوع التدقيق التي يملكها القسم الذي ينتمي اليه المدقق، إذ تحتوي هذه

1. دليل اعداد التقارير الرقابية ، منشورات المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية الجزء الثاني عشر ص. 120.

الملفات على بعض المعلومات الأساسية، التي تتبدل من سنة لأخرى، كالأنظمة، والهيكل، والدليل المالي¹.

ثانيا: نشاطات التعرف: تتضمن مرحلة الإعداد كذلك القيام بالزيارات الأولى للمصلحة أو المؤسسة الواجب فحصها، وذلك بهدف التأكد من أن برامج الاستثمارات التي ستتحقق تدخل في إطار الاتجاهات المحددة في الخطط المعتمدة من قبل المؤسسة، وذلك لإرساء توازن اقتصادي.

بعد هذه المرحلة يتم الانتقال الى الية تدقيق المطابقة التي تنطوي على التدقيق الذي يحدد المدى الذي بموجبه تحترم الإدارة الشروط والإجراءات القانونية وسياسات الأداء، وبالتالي يمكن لتدقيق المطابقة اكتشاف حالات الاختلاس والإهمال والإسراف والمخالفات المالية للقوانين واللوائح ودراسة البواعث ونظم العمل المسببة لذلك، واتخاذ الإجراءات اللازمة في هذا الصدد واقتراح السائل وعلاجها².

بعد هذه المرحلة الأولية التي تهدف الى تشخيص وضعية المنظمة المعنية بالفحص يتم المرور الى مرحلة أخرى أساسية الا وهي مرحلة التحقيق الميداني وتقييم النتائج.

2 - مرحلة التحقيق الميداني وتقييم النتائج

في هذه المرحلة يحصل المدقق على الوقائع الضرورية وتقييمها ليتمكن من تكوين رأي فني بشأن إعداد البيان المالي، وتقديم الخلاصات والتوصيات المتعلقة بنتائج التدقيق، ويجب على المدقق أن يبذل العناية الضرورية لتنفيذ كل الأصول، والقيام بسبر الغور في التدقيق، وتقييم نتائجه من بين أولويات عمل المدقق خلال هذه المرحلة أن يكون على اتصال مستمر مع المسؤولين الماليين، وهذه العلاقة التعاونية ينبغي أن تكون على قدر عال من التجانس، إذ ان غياب هذا العامل يؤدي على اضطراب في العمل الذي يقوم به المدقق³، لأن من شأن هذا التعاون أن يساعد هؤلاء المسؤولين على اعلامهم بسير الاعمال، وابلاغهم بالمشاكل التي يوجهونها، والتدابير الضرورية لحلها، ومن المفضل أيضا ان يلفت المدقق

1. شوقي خاطر خصوصيات نظام الرقابة العليا في جمهورية مصر العربية، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الاستراتيجي، العدد: 1-199 ص. 20.

2. شوقي خاطر خصوصيات نظام الرقابة العليا في جمهورية مصر العربية، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الاستراتيجي، العدد: 1-199 ص. 23.

3. شوقي خاطر خصوصيات نظام الرقابة العليا في جمهورية مصر العربية، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الاستراتيجي، العدد: 1-199 ص. 23.

انتباه موظفي المصلحة أو المؤسسة على الاستثناءات لكي يحصل على موافقتهم بشأنها قبل انتهاء التدقيق.

بعد القيام بهذه المرحلة ينتقل المدقق الى مرحلة تقييم النتائج كخطوة أخيرة ، وكقاعدة عامة يجب أن يحترم المدقق القواعد التي عالجها.

وتقييم النتائج وتقسيمها تهدف بالأساس الى معرفة كيفية قيام الادارة بمسؤوليتها، وحول ما إذا كانت فعلا تقوم بهذه المسؤوليات بصورة جيدة، ومدى تقيد المؤسسة أو المصلحة بالأنظمة المعمول بها، حيث انه اذا استغل الموارد المرصودة الموضوعه رهن إشارة هذه المصالح سيؤدي ذلك الى الوصول الى الأهداف المرجوة التي ستعود بالنفع على المجتمع.

المطلب الثاني مراقبة التسيير

تعتبر رقابة التسيير من الاليات الرقابية الحديثة على التدبير المالي حيث يعتبر هذا النوع من الرقابة الية فعالة في القطاع الخاص أبانت عن ناجعتها مما دفع القطاع العام الى العمل بها. حيث تهدف هذه الرقابة بالأساس الى الوقوف على الاختلالات ومحاولة إصلاحها حتى تتحقق الأهداف المرجوة.

الفقرة الاولى : مفهوم مراقبة التسيير

لقد حظي مفهوم رقابة التسيير بأهمية كبيرة من طرف المفكرين والباحثين¹ لما ينطوي عليه هذا المفهوم من أهمية بالغة في تحقيق أهداف المؤسسة. فقد عرفها البعض بانها «الوظيفة الإدارية الخاصة بضبط وتنظيم مختلف العوامل اللازمة لإتمام الأعمال كما خطط ونظم وثم التوجيه لها، وذلك بغرض التحقق من أن كل فرد قد أنجز العمل المطلوب منه في المكان والوقت المناسب وبالموارد المتاحة». ومراقبة التسيير احدى اهم الوظائف الإداري المتمثلة في : التخطيط، والتنظيم، التنسيق، الأوامر، الرقابة. كما تعرف رقابة التسيير بأنها متابعة عمليات التنفيذ لتبين مدى تحقق الأهداف المراد ادراكها في وقتها، وتحديد مسؤولية كل ذي سلطة والكشف عن مواطن الخلل حتى يمكن تفاديها ،والوصول بالإدارة إلى أكبر كفاءة ممكنة. من خلال هذه التعاريف نستخلص بأن رقابة التسيير بأنها وظيفة الإدارة تتمثل في مجموع الإجراءات والتقنيات والوسائل المستخدمة لمتابعة مختلف

1. Cloud alszar&sabine,contrôle de gestion, 5^{ème} édition,dunod, Paris, 2001 p. 21

العمليات التي تقوم بها المؤسسة للوصول إلى الأهداف المرسومة بكفاءة وفعالية وتحديد المسؤولية واتخاذ القرارات المناسبة.

من خلال المفاهيم السابقة لمراقبة التسيير نخرج لعدة ملاحظات نوجزها في الآتي:

• أن وظيفة مراقبة التسيير تتطلب ضرورة وجود معايير رقابية تتخذ لمقارنة الأداء الفعلي به.

• أنها وظيفة تتطلب تحديد واضحاً للأهداف المراد تحقيقها لكل مركز من مراكز المسؤولية مع تحديد الموارد التي يجب استخدامها لتحقيق الأهداف المطلوب. ويتطلب ذلك أن يتم الربط بين الأهداف المحددة والنتائج المحققة والموارد المستخدمة في الأداء الفعلي لضمان فعالية الرقابة. وهي ما تسمى بمحاسبة المسؤولية حيث تتم الرقابة عن طريق مساءلة كل فرد ومحاسبته عن عناصر التكاليف التي تحدث بمعرفته وتدخل في نطاق تحكمه ومسؤوليته.

الفقرة الثانية: خطوات مراقبة التسيير

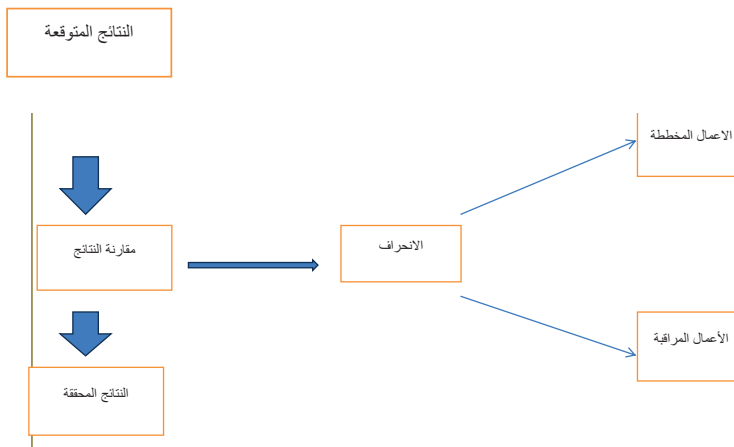
تعتبر الرقابة من الوظائف الرئيسية لعملية التسيير، وينبغي على المسؤول في أي مستوى إداري أن يؤديها حتى يمكن تحقيق أهداف المؤسسة التي أنشئت من أجلها. فالعملية الإدارية عادة ما تبدأ بتحديد الأهداف في ضوء الوسائل المادية والبشرية المتاحة، وضع برنامج زمني محدد المعالم وواضح لتحقيق الأهداف المرجوة ووضع تنظيم للمؤسسة ومواردها لتنفيذ الخطة الموضوعية ثم متابعة التنفيذ الفعلي للخطة لتحديد انحرافات التنفيذ الفعلي عما رسمته الخطة.

فالهدف الذي تسعى إليه مراقبة التسيير هو التأكد من أنه قد تم تنفيذ الأعمال بالطريقة التي سبق تحديدها أو بالطريقة الكفيلة بتوصيل المؤسسة إلى أهدافها. فالمسؤول الذي يراقب يكون إذاً بحاجة إلى وسيلة تمكنه من التفرقة بين الأداء المقبول والأداء الغير المقبول، تلك الوسيلة هي معايير الأداء لإتمام وظيفة مراقبة التسيير للتأكد أن ما تم تحقيقه أو ما يتحقق مطابق للأهداف المرسومة لأي نشاط، لذلك لا بد من اتباع خطوات معينة¹. اتفق حولها الكثير من رواد الإدارة. والتي نوجزها فيما يلي:

1. الصحن عبد الفتاح محمد، سمير كامل، الرقابة والمراجعة الداخلية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية 2001 ص. 15.

- 1 - تحديد معايير الأداء: وتعتبر المعايير مقاييس يمكن بواسطتها قياس النتائج الفعلية لما هو مطلوب تحقيقه من عمل ما، أي الأهداف الحقيقية التي ينبغي الوصول إليها.
 - 2 - قياس الأداء الفعلي وتحديد الانحرافات: بواسطة أدوات القياس مناسبة وقارنتها بالمقاييس الموضوعية سلفا بعد تجميع المعلومات، تحديد الانحرافات بجانبها السلبى والإيجابى إن وجدت، من أجل تحري أسبابها ومحاولة علاجها كخطوة ثالثة.
 - 3 - تقييم الأداء: إن وظيفة معايير الأداء هي تعريف المسير بما يجب أن يكون، بينما قياس الأداء يعرفه بما هو كائن، وعليه أن يتساءل في هذه الحالة عن مدى قبوله لهذا المستوى، فإذا كان الجواب بالنفي، فهل هناك أسباب مقبولة تبرر انخفاض الأداء؟ تلك هي عملية تقييم الأداء التي ينبغي عليها اتخاذ إجراءات وقرارات معينة.
 - 4 - تصحيح الأداء: وفيها يقوم المختصون باتخاذ القرارات الملائمة لتصحيح الاختلافات الناتجة عن الأداء الفعلي قياسا بالأداء المتوقع وإعادة تنظيم الأساليب والإجراءات وطبيعة العمل أو تعديل الخطط والأهداف إذا تطلب الأمر ذلك.
- هذا التصور لمراحل مراقبة التسيير يؤكد ضمنا على العلاقة الوثيقة بين عمليتي وضع المقاييس وتحديد الأهداف التي ينتج عن غيابها أو غموضها أو تصورها عدم قدرة الأجهزة الرقابية المختصة على تحديد المعايير الرقابية التي بموجبها يتم قياس الأداء المحقق.

نسق مراقبة التسيير



وقد يتور التساؤل حول الفرق بين رقابة التسيير ورقابة التدقيق، فالفرق الحاصل بين رقابة التدقيق ورقابة التسيير فالاول يهدف الى استعمال الموارد المتاحة من اجل الوصول الى افضل النتائج في حين ان الثاني يهدم الى الوقوف على مدى احترام المساطر المعمول بها وأيضا محاربة الغش.

خاتمة :

ان المقاربة الجديدة للتدبير المالي المتمحور حول النتائج بإمكانها المساعدة على الإنتقال الى تدبير مالي يتميز بالجودة والفعالية، لأنه تدبير يركز على ممارسة الإدارة أنشطتها المالية وفقا لمساطر وإجراءات شفافة كما أنه يعتمد على مجموع من الآليات التدبيرية الحديثة.

غير أن نجاح هذا التدبير رهين بإصلاح مجموعة من المجالات أهمها المجال الرقابي فتحديث مدونة المحاكم المالية التي لم تعد تتماشى مع التطورات التي يعرفها المجال الرقابي وخصوصا بعد صدور دستور 2011 للملكة المغربية الذي منح مجموعة من الصلاحيات للمجلس الأعلى للحسابات، ولا ننسى أيضا لما تلعبه السلطة التشريعية في نجاح هذا النموذج التدبيري.

قائمة المراجع

الكتب

- » نجيب جيري، تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين ضرورة الإصلاح ورهان الحكامة مطبعة الامنية الرباط طبعة 2013 .
- » محمد حيمود، «الإصلاح الميزانياتي بالمغرب دراسة على ضوء القانون التنظيمي للمالية -2015» طبعة عدد 2017 مطبعة صوماديل .
- » محمد حنين «المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية»، دار القلم للطباعة والنشر الطبعة الأولى، 2007.
- » الصحن عبد الفتاح محمد، سمير كامل، الرقابة والمراجعة الداخلية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية 2001.

المقالات

» محمد خالد المهاني «الموازنة العامة للدولة في سوريا . الواقع والافاق مجلة دمشق، المجلد 1 العدد الاول. 2000 .

» نعبد القادر برادة « المسكوت عنه في المالية العامة» المجلة المغربية للتدقيق والتنمية عدد 13 ، دجنبر 2001.

» نطارق لباخ «التدبير التشاركي لاعتمادات الميزانية العامة بالمغرب» مجلة الفقه والقانون العدد الخامس 2013.

» نشوقي خاطر خصوصيات نظام الرقابة العليا في جمهورية مصر العربية ، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية ،سلسلة التدبير الاستراتيجي ، العدد :1-199.

» ندليل إصلاح الميزانية ، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المرتكزة على النتائج والمدمجة لمقاربة النوع الاجتماعي، منشورات وزارة المالية والخصوصية ، وزارة الاقتصاد والمالية، 2005.

الرسائل

» بديعة هاشم، الرقابة الحديثة: التدقيق، بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام بكلية الحقوق المحمدية 2010-2011 العليا بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مكناس.

» نصير بنعلو «تدبير النفقات العمومية على ضوء مستجدات القانون التنظيمي للمالية 130.13» دبلوم الدراسات العليا كلية الحقوق ، جامعة محمد الخامس أكادال ، السنة الجامعية 2015.

» فاطمة الزهراء منافع «ميزانية النتائج على ضوء القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية» بحث لنيل دبلوم الدراسات 2016.

» Abdelatif Bennani :reforme budgétaire au Maroc vers le renforcement de la performant de la dépense publique revue marocaine d audit et de la développement, n°25 -2008 P m:62

المبادئ الميزانية الحديثة و رهان الحكامة المالية

زهيرة الإدريسي

باحثة بسلك الدكتوراه مختبر الدراسات الدستورية و المالية و التنمية
كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية فاس-

تقديم

تعتبر الميزانية العامة بمفهومها الحديث نتاج صراع تاريخي طويل شاهده إنجلترا وفي فترة لاحقة فرنسا، بين الملك، الذي كان يستفرد بممارسة سلطة الجباية والإنفاق دون قيد أو شرط، والشعب الذي كان يتطلع من خلال ممثليه، إلى تقييد هذه السلطة عن طريق إخضاع كل جباية أو إنفاق إلى إذنه المسبق.¹

وعند العرب الميزانية بمفهومها الحديث كانت غائبة، وذلك راجع لعدة أسباب من بينها عدم وجود عجز في إيرادات الدولة الإسلامية، لأن إيرادات الدولة كانت كافية لتغطية كافة نفقاتها، نظرا لتعدد أنواعها وعدم التوسع في وظائف الدولة، وبذلك لم يحدث عبء ضريبي أو مالي كبير يثير الناس كما حدث في إنجلترا.

والمغرب الذي ظل نظامه المالي مستمدا من النظام المالي الإسلامي، لم يعرف هذه الآلية الحديثة إلا بعد فرض الحماية عليه، فقد كان التنظيم المالي في المغرب، إلى حدود بداية القرن العشرين يركز على «نظام الأمناء» ولم تظهر الميزانية كوثيقة قانونية ومحاسبية مكتوبة لتقدير نفقات الدولة وإيراداتها إلا ابتداء من سنة 1913، غير أنها لم تنتظم بصورة دورية إلا منذ عام 1918.

1. عسو منصور «المالية العامة» مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء الطبعة الأولى 1995 ص . 42.

إن الميزانية تشكل في مختلف النظم المالية الحديثة، التطبيق العملي للسياسة العامة للبلاد، فهي تلعب دورا كبيرا في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، بحيث أنها الإطار الذي تنعكس فيه اختيارات الدولة لأهدافها وأداتها إلى تحقيقها، ففي ظل الفكر المالي التقليدي الذي سادت فيه مبادئ الاقتصاد الحر، التي نادى بامتناع الدولة عن التدخل، وضرورة ترك التوازن الاقتصادي يتحقق تلقائيا، نتيجة التفاعل بين القوى الاقتصادية، ولم تحظى الآثار الاقتصادية للنشاط المالي للدولة بالأهمية نتيجة التستر خلف فكرة المالية العامة المحايدة، ولكن مع تدخل الدولة في مجالات النشاط الاقتصادي، وانتشار التخطيط واستخدام الأدوات المختلفة للتأثير في الحياة الاقتصادية، برزت أهمية النشاط المالي كأحد الأدوات الرئيسية في تحقيق أهداف المجتمع، ويمكن تعريف الميزانية العامة بأنها بيان تقديري مفصل بالنفقات والإيرادات، غير الواردة بميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة أو الحسابات الخصوصية للخزينة، التي يأذن البرلمان للحكومة بصرفها وتحصيلها برسم سنة مالية مقبلة تنفيذا للسياسة العامة للدولة¹. وتقوم هذه الميزانية على أساس جملة من المبادئ العامة التي تشكل في جوهرها قيودا يتعين على سلطات الدولة الالتزام بها والعمل وفقا لمقتضياتها في مختلف مراحل الميزانية.

ارتبطت هذه المبادئ بالدولة الحارسة، فرواد المدرسة الكلاسيكية وضعوها للموازنة بين الموارد والنفقات، و بالتالي ضبطت تصرفات الساهرين على تدبير المال العام كي لا تكون مغالاة في الإنفاق العام، ومبالغة في تحصيل الموارد العامة، والغاية من هذه المبادئ ضبط الميزانية وتبسيطها، وتدعيم صلاحيات ممثلي الشعب قصد ضمان فرض رقابة برلمانية دورية على النشاط الحكومي وتوفير إدارة سليمة للأموال العامة، وتتمثل هذه المبادئ في السنوية والتوازن وفي الوحدة، الشمولية وتخصيص النفقات، لكن مع تقدم المجتمع وتطوره أبانت هذه المبادئ عن محدوديتها، مما أدى إلى ظهور مبادئ حديثة.

إن أهمية موضوع البحث تجد أساسها في أهمية الميزانية العامة عموما و المبادئ والقواعد التي تقوم عليها على وجه الخصوص، فموضوع المبادئ الميزانية الحديثة موضوع تبقى له أهميته الخاصة والبارزة في الحاضر والمستقبل، والدليل على ذلك النقاش السياسي والدستوري والقانوني الدائر حاليا حول الإصلاحات المالية التي عرفها المغرب لأن تقدم وتطور الدول يقاس بحجم الموارد والإمكانات التي تتوفر عليها، حيث إن مختلف

1. عسو منصور «قانون الميزانية العامة» مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء 2005 ص. 14.

البلدان تعتمد إلى ترشيد نفقاتها ومراقبة أساليب صرف مالىتها مستهدفة حسن تدبير الموارد المالية وعلى غرار الدول المتطورة حرص المغرب في السنوات الأخيرة على تركيز اهتمامه، على المجال المالي بحكم الأهمية الإستراتيجية للمالية في مجال تدبير الشأن العام.

نظرا للأهمية البالغة التي تكتسيها المبادئ الميزانية فإلى أي حد يمكن اعتبار المبادئ الميزانية الحديثة مدخلا أساسيا لضبط الميزانية و تبسيطها وتوفير إدارة سليمة للأموال العمومية والحيلولة دون استخدامها في الأغراض غير المحددة لها ؟ ما هي المبادئ الميزانية الحديثة ؟ ما هي العوائق التي تعيق المبادئ الميزانية الحديثة وتحول دون تحقيق أهدافها ؟ وهل تحديث المبادئ الميزانية تحقيق لحكمة مالية ؟.

سنجيب عن هذه الأسئلة من خلال محورين كبيرين :

■ **المبحث الأول: المبادئ الميزانية الحديثة على ضوء دستور 2011 و القانون التنظيمي للمالية 130.13.**

■ **المبحث الثاني: المبادئ الميزانية الحديثة ودورها في تكريس قواعد الحكمة المالية.**

المبحث الأول: المبادئ الميزانية الحديثة على ضوء دستور 2011 والقانون التنظيمي للمالية 130.13

أمام التحولات المتسارعة التي يعرفها العالم بفعل اكتساح موجة العولمة، وما ترتب عنها من انفتاح اقتصادي، أصبح الاهتمام بتنافسية الاقتصاد من الأولويات الأساسية للسياسات العمومية ، ولكي تواكب الدول هذه الموجة سارعت العديد منها منذ التسعينات إلى البحث عن أساليب جديدة للتدبير العمومي متوخية فيها النجاعة والفعالية في تدبير الميزانية ومنظومة المال العام ووضع قواعد جديدة تقوم عليها (المطلب الأول) ومحاولة تجاوز أي عائق يقف أمام الوصول إلى الأهداف المنشودة (المطلب الثاني).

المطلب الأول : ماهية المبادئ الميزانية الحديثة

انطلقت البوادر الأولى لإصلاح التدبير الميزانياتي بالمغرب منذ سنة 2001 مع الرسالة التوجيهية للوزير الأول التي تدعو إلى تبني المقاربة الجديدة للميزانية المرتكزة على

النتائج وتبسيط المساطر ودعم سياسة اللاتركيز الإداري، والذي جاء كنتيجة حتمية لتفعيل توصيات تقرير البنك الدولي في مارس 1995 والذي أوصى بضرورة مراجعة أنظمة تدبير المالية العمومية، كما يجد مبرره في موجة الإصلاحات التي عرفتها مجموعة من الميزانيات المقارنة وخاصة فرنسا التي أدخلت مجموعة من الإصلاحات على المستوى المالي تزامنا مع إصلاح إداري وتقني.

بعد الإصلاح الدستوري الهام الذي عرفه المغرب، أصبح الحديث أكثر جدية حول ضرورة إصلاح القانون التنظيمي للمالية، هذا الإصلاح الذي استهدف تعزيز نجاعة أداء التدبير العمومي، وتقوية شفافية المالية العمومية، وصدقية الميزانية ومرونتها، والتي انعكست إيجابا في تعزيز دور البرلمان في مناقشة الميزانية.

1 - مبدأ صدقية الميزانية : إن هذا المبدأ يعتبر من أهم المبادئ التي تم التنصيص عليها في القانون التنظيمي 13.13 للمالية، ويعد من الإجراءات الأساسية لترسيخ الحكامة المالية في تدبير الشأن العام، ويقوم على أساس أن الأرقام الواردة في القانون المالي والمتعلقة بالتكاليف والموارد، يجب أن تكون على درجة عالية من الصدقية وقريبة أكثر إلى الحقيقة، ولا يمكنها أن تكون كذلك بدون أن تبني على معطيات حقيقية، وعلى توقعات تراعي الظرفية الاقتصادية ومستوى التوازنات المالية للبلاد¹، إذ أنه لا فائدة من وضع ميزانيات مخلوطة لا تراعي الوضع المالي والاقتصادي للدولة.

فالأرقام الموجودة في مشروع القانون المالي يجب أن تكون ترجمة حقيقية للسياسة العامة للسلطات العمومية في جميع المجالات، لذلك فتقديم ميزانيات مغلوطة لا تعكس الوضع المالي للدولة، ومن شأن ذلك أن يمس بمصدقية قرارات السلطة التنفيذية، مما يضر بمصالح فئات عريضة في المجتمع، ويمس بنية العلاقة بين السلطتين التشريعية والسلطة التنفيذية كما يمكن أن يضر بسمعة القرار الاقتصادي الوطني على الصعيد الخارجي، وبالتالي فالميزانيات المغلوطة التي تتنافى ومبدأ الصدقية من شأنها أن تضر بالشأن العام.

وقد ورد مبدأ صدق الميزانية بشكل صريح في القانون التنظيمي للمالية رقم 13.13 الذي نص على أن «تقدم قوانين المالية بشكل صادق مجموع موارد وتكاليف الدولة ويتم تقديم صدقية الموارد والتكاليف بناء على المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها، والتوقعات

1. عبد النبي اضريف « قانون ميزانية الدولة على ضوء القانون التنظيمي للمالية 13-13 ونصوصه التطبيقية » الطبعة الرابعة 2016 مطبعة بني ازناسن وجدة ص. 60.

التي يمكن أن ينتج عنها.¹ حيث «يجب أن تكون حسابات الدولة مطابقة للقانون، صادقة وتعكس صورة حقيقية لثروتها ولوضعيتها المالية»² مع الالتزام بالمبادرة إلى تقديم قوانين مالية تعديليه حين حصول تغيرات في أولويات الاستحقاق.

فالسلمطام مطالبة عند وضعها لقانون مالية السنة تبني فرضيات واقعية، كما يتطلب من البرلمان التحلي بروح المسؤولية في التحري والتحقق من جدية الأرقام وهو ما يتطلب مناقشة جدية وصارمة داخل القبة التشريعية، لذلك جاء القانون التنظيمي بعدة آليات من أجل الوقوف على مدى صدقية الميزانية ومنها أن «يحدد رصيد الميزانية على الخصوص بناء على الفرضيات التي تم على أسسها إعداد مشروع مالية السنة، ويحصر رصيد الميزانية المتوقع على أساس الفرق بين الموارد دون حصيلة الاقتراضات والتكاليف دون النفقات المتعلقة باستهلاك الدين المتوسط والطويل الآجل»³.

ويجد هذا المبدأ أصله في قانون الشركات في فرنسا لسنة 1973، والذي يجرم عمليات تقديم حسابات مغلوطة ومزورة، كما أن القضاء الدستوري الفرنسي لسنتي 1973 و 1983 وجه انتقادات حادة للحكومة بسبب تقديرات خاطئة تخص الميزانية⁴، هذا المبدأ صعد إلى مرتبة قاعدة قانونية بفضل القضاء الدستوري الفرنسي الذي يرجع له الفضل في التنصيص عليه دستورياً.

2 - مبدأ البرمجة متعددة السنوات:

يرى بعض فقهاء علم القانون والمالية أن هذا المبدأ ليس إلا استثناء على مبدأ تقليدي المتمثل في مبدأ سنوية الميزانية لكن التوجه الذي يسير فيه الإصلاح الميزانياتي الحديث هو اعتبار هذه الآلية قاعدة جديدة وأكثر عقلانية في الاستغلال الأمثل للميزانية وضبط أهدافها وعدم تقيدتها بفترة معينة خدمة للأدوار الجديدة التي أصبحت تلعبها الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

وحسب المادة الخامسة من القانون التنظيمي للمالية الجديد «يتم إعداد الميزانية استناداً إلى برمجة ميزانياتية لثلاث سنوات، وتحين هذه البرمجة كل سنة لملاءمتها مع

1. الفصل 10 من القانون التنظيمي رقم 13.130 للمالية.

2. الفقرة 3 للمادة 31 من القانون التنظيمي رقم 13.130 للمالية.

3. الفصل 9 من القانون التنظيمي رقم 13.130 للمالية.

4. عبد النبي اضريف - مرجع سابق - ص 6.

الظرية المالية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد، وتهدف هذه البرمجة على الخصوص إلى تحديد تطور مجموع تكاليف وموارد الدولة على مدى ثلاث سنوات اعتمادا على مالية واقتصادية واقعية ومبررة».

وتطبيقا لهذا المبدأ يتم إعداد قانون المالية السنة استنادا إلى برمجة ميزانية ثلاث سنوات يتم تحيينها كل سنة، حيث يدعو رئيس الحكومة كل سنة وفي أجل أقصاه 15 مارس، بواسطة منشور، الأمرين بالصرف لإعداد مقترحاتهم المتعلقة بالبرمجة الميزانية ثلاث سنوات مدعومة بأهداف ومؤشرات نجاعة الأداء، وتتم دراسة المقترحات المذكورة أعلاه، قبل 15 مايو، داخل لجان البرمجة و نجاعة الأداء التي تضم ممثلين عن مصالح الوزارة المكلفة بالمالية وممثلين عن مصالح القطاعات الوزارية أو المؤسسات المعنية¹.

هذا المبدأ في نظر الكلاسيكيين لا يمكن أن يتلاءم مع مبدأ السنوية ولا يمكن أن يتعداه، حيث يبقى في رأيهم أن السنة المالية هي الفترة الممكنة لوضع برامج الدولة، لكن الحديث النيوكلاسيكيين خرجوا عن هذا الإطار²، وأكدوا أن هذه القاعدة أصبحت متجاوزة ومحدودة ولا تساير المستجدات القانونية والمالية في التدبير الميزانياتي، لذا تفنن واضعوا الدساتير المالية ومنهم المشرع المغربي في سن قواعد ومبادئ واضحة تتيح للساخرين على تنفيذ المال العام على وضع اعتمادات مالية متوسطة وبعيدة المدى، للحد من جمود وصلابة الإجراءات المسطرية لتنفيذ الميزانية³.

وهذا المبدأ قد تمت الإشارة إليه في الفصل 75 من دستور 2011 الذي يقضي «.... يصوت البرلمان مرة واحدة على نفقات التجهيز التي يتطلبها، في مجال التنمية انجاز المخططات التنموية الإستراتيجية و البرامج متعددة السنوات التي تعدها الحكومة.....» بالتالي فالبرمجة المتعددة السنوات في تدبير المالية العمومية تمت دسترتها في الدستور الجديد للمملكة.

وهناك بعد القواعد التي لم ترقى إلى مستوى مبادئ لكنها موجودة ولها أهميتها ومكانتها كالمقروئية والمرونة ويقصد بقاعدة المرونة، سهولة تنفيذ الميزانية وذلك بمراعاة

1. المادة 2 من مرسوم رقم 2.15.426 صادر في 28 من رمضان 1436 (15 يوليو 2015) يتعلق بإعداد و تنفيذ قوانين المالية- الجريدة الرسمية عدد 6378 الصادرة بتاريخ 29 رمضان 1436 (6 يوليو 2015). المواد 18 - 19 - 22-23-

2. عبد النبي اضريف -مرجع سابق- ص . 54.

3. المرجع السابق.

الاحتمالات التي قد تواجهها خلال السنة المالية والبحث عن بدائل لهذه الاحتمالات، فقانون مالية السنة لا يجب أن يكون قانون جامد باعتبار أن الأرقام الواردة فيه ما هي إلا أرقام توقعية توضع لمدة زمنية محددة، حيث يمكن أن تطرأ عدة متغيرات خلال سنة تنفيذه، فيخول للحكومة إمكانية التدخل قصد تصحيح بعض التدابير المالية بمقتضى قرارات وزارية.

ورغم أن القانون التنظيمي للمالية قد أعطى للسلطة التنفيذية إمكانية تعديل قانون المالية، وهو ما نصت عليه المادة الرابعة منه حيث « لا يمكن أن تغير خلال السنة أحكام قانون المالية للسنة إلا بقوانين المالية المعدلة »، إلا أن ما نقصده بقاعدة مرونة الميزانية هو تلك التليينات التي قد تطرأ على هذه الوثيقة القانونية دون الحاجة إلى تعديلها.

وقاعدة المرونة هي قاعدة عامة تطل جميع المبادئ المذكورة سالفاً، وهي بمثابة استثناءات قد تعترض كل مبدأ على وحدة، حيث تفرض ظروف تنفيذ قانون مالية السنة تقديم بعض التسهيلات التي يتطلبها تنفيذ هذا القانون، فمبدأ السنوية مثلاً هو مبدأ عام لكن مبدأ المرونة يتطلب تقديم بعض الاستثناءات في حالة عدم التصويت على قانون المالية أو عدم صدور الأمر بتنفيذه قبل بداية السنة المالية أو من خلال مطالبة الحكومة لإعتمادات إضافية، ومبدأ الوحدة كقاعدة عامة لا ينفي وجود حسابات خصوصية للخزينة ومرافق الدولة المسيرة بصفة مستقلة خارج الميزانية العامة.

ومن أساليب تحقيق هذه القاعدة ينص المرسوم رقم 2.15.426 المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية¹ على مجموعة من التدابير نذكر من بينها:

* تطبيقاً للفصل 70 من الدستور يمكن باقتراح من الوزير المكلف بالمالية، فتح الاعتمادات الإضافية بمراسيم في حالات الضرورة الملحة وغير المتوقعة ذات المصلحة الوطنية طبقاً لما تنص عليها المادة 60 من القانون التنظيمي للمالية.

* يمكن أن يتم خلال السنة المالية تحويل المناصب المالية الشاغرة بقرار يصدره الوزير المكلف بالمالية بناءً على اقتراح من الوزير المعني، ويجب أن تدرج في قانون المالية الموالي لعمليات تحويل المناصب المالية المذكورة.

1. مرسوم رقم 2.15.426 صادر في 28 من رمضان 1436 (15 يوليو 2015) يتعلق بإعداد و تنفيذ قوانين المالية- الجريدة الرسمية عدد 6378 الصادرة بتاريخ 29 رمضان 1436 (6 يوليو 2015). المواد 18 - 19 - 22 - 23.

* يمكن ترحيل اعتمادات الأداء برسم نفقات الاستثمار بالميزانية العامة والتي كانت موضوع التزامات مؤشر عليها ولم يصدر الأمر بصرفها عند نهاية السنة المنصرمة بما في ذلك أرصدة السنوات السابقة، في حدود سقف ثلاثين في المائة 30% من اعتمادات الأداء المفتوحة برسم نفقات الاستثمار للسنة المالية الجارية.¹

* يجوز للوزير المكلف بالمالية، بناء على طلب من الأمرين بالصرف المعنيين، أن يأذن بموجب مقرر بالقيام بتحويلات للاعتمادات بين برامج نفس الفصل، حيث لا يمكن أن يفوق مجموع الاعتمادات التي كانت موضوع تحويل خلال نفس السنة، بالنسبة لكل برنامج من البرامج المعنية، سقف عشرة في المائة (10%) من المخصصات الأولية المفتوحة بموجب قانون المالية فيما يتعلق بفصل المعدات و النفقات المختلفة و فصل الاستثمار من الميزانية العامة.

* يجوز للوزير المكلف بالمالية، بناء على اقتراح من الأمرين بالصرف المعنيين أن يأذن بموجب مقرر، للأمرين بالصرف وللأمرين المساعدين بالصرف، القيام بتحويلات للاعتمادات بين الجهات داخل نفس البرنامج.

* 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 لائحتها بقرار مشترك للوزير المكلف بالمالية و الوزير المعني.

المطلب الثاني : المبادئ الميزانية الحديثة : الصعوبات، المعوقات

إن كان التعدد السنوي في تنفيذ الميزانية أو جوانب من الميزانية قد طرح أسئلة كثيرة بالنسبة لدول سبقت المغرب في ذلك وهي بالدرجة الأولى فرنسا، فإن الأمر هو أكثر من ذلك بالنسبة للمغرب، حيث أن الأمر لا يرتبط بعدم الرغبة في التوقع و لكن الأمر يرتبط بالخصوص في عدم القدرة على التوقع.

دليل ذلك أن الرسالة التوجيهية لرئيس الحكومة لازالت هي أساس تحديد الأغلفة الموازنة التي لا تحيد عن منحى السنة السابقة للاعتماد الممنوح لكل قطاع و بالتالي فالمفاوضات و التحكيم الميزانياتي لا يراعي الأهداف أو النتائج بالنسبة للقطاعات. بالتالي فإن مسألة البرمجة المتعددة السنوات تشكو مما يمكن تسميته بجودة التوقع، وأيضا من

عدم القدرة على تشكيل الخيارات الأساسية و تحقيق الملاءمة العقلانية بين المدى القصير و المتوسط.

كرس القانون التنظيمي مبدأ أسبقية الموارد المنصوص عليها في القانون السابق حيث أن البرلمان يمنع عليه مناقشة الجزء الثاني (النفقات) من مشروع القانون المالي قبل التصويت على الجزء الأول، وهذا ما يمس صدق الميزانية، حيث أن البرلمان يصعب عليه منطقيا إضافة نفقات تتجاوز الموارد التي صوت عليها بالجزء الأول و بالتالي يصعب عليه التحقيق في صدقية المعطيات المتعلقة بالنفقات، إلا أن بعض الباحثين اعتبر هذه المسألة عنصرا إيجابيا لكون أسبقية التصويت على الموارد تضمن التوازن المالي للميزانية وتحول دون الإفراط في النفقات¹.

هناك العديد من الأمور التي تمس بمبدأ الصدقية يمكن إجمالها في :
تنفيذ الميزانية بمرسوم دون موافقة البرلمان مس بصدق الميزانية :

تنص المادة 50 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130-13 «طبقا للفصل 75 من الدستور، إذا لم يتم في 31 ديسمبر التصويت على قانون المالية للسنة أو لم يصدر الأمر بتنفيذه بسبب إحالته إلى المحكمة الدستورية، فإن الحكومة تفتح بمرسوم الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية و القيام بالمهام المنوطة بها على أساس ما هو مقترح بالميزانية المعروضة على الموافقة.....»

وهذه المادة تقوت على البرلمان مراقبة السلطة التنفيذية، والتي تنصب أصلا على صدقية الميزانية لذا فالحكومة تجد الفرصة المواتية لتمرير جميع المقترحات الواردة في مشروع القانون المالي، بغض النظر عن صدقيتها أو عدمها، وهذا ما يكرس ضعف البرلمان، وعدم قدرته على تكريس مبدأ الصدقية المنصوص عليه في القانون التنظيمي.

عدم تقييد سلطات الحكومة في إمكانية وقف بعض نفقات الاستثمار مس بمبدأ الصدقية: حسب المادة 62 من القانون التنظيمي للمالية «يجوز للحكومة أثناء السنة المالية وقف تنفيذ بعض نفقات الاستثمار إذا استلزم ذلك الظروف الاقتصادية و المالية. ويتم إخبار لجنتي

1 . تطبيقا للفقرة الثانية من المادة 63 و البند الثاني من المادة 69 من القانون التنظيمي رقم 130.13

المالية بالبرلمان بذلك «يمكن تحليل هذه المادة من ثلاثة زوايا، فالأولى تتعلق بوقف تنفيذ بعض نفقات الاستثمار، والثانية التوقيف لأسباب اقتصادية ومالية، والثالثة الاكتفاء بإخبار لجنتي البرلمان.

فبالنسبة للزاوية الأولى، يظهر بأن منطوق المادة يعطي سلطة واسعة للحكومة للتصرف في نفقات الاستثمار، وهذا أكبر تجاوز لسلطة البرلمان، ومنتهى الحد من مبدأ الصداقة، فالسلطة التنفيذية لها كامل الصلاحية في العدول عما التزمت به عند مناقشة مشروع القانون المالي. أما الزاوية الثانية والتي تتعلق بالأسباب الاقتصادية والمالية، هنا يثار التساؤل عن صدقية الموارد والتكاليف بناء على المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها، والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها، والواردة في المادة 10 من القانون التنظيمي، لذا فالأسباب وضعت بصفة عامة، ويمكن للحكومة أن تتدبر بأي سبب لتبرر توقيفها لنفقات الإستثمار، مما سيكون له الوقع على النماء الاقتصادي والاجتماعي. أما الزاوية الثالثة من المادة المشار إليها أعلاه وهي النقطة التي تبين الاستئثار الكلي للحكومة بالتشريع المالي فقرار من حجم توقيف بعض نفقات الاستثمار، الأصل فيه أن يؤخذ فيه بعين الاعتبار موافقة البرلمان، لكن المادة المشار إليها أعلاه تكفي بإخبار لجنتي البرلمان، والقرار يبقى أحاديا من اختصاص السلطة التنفيذية، وبهذا يثار التساؤل عن جدوى مراقبة البرلمان للحكومة وجدوى صدقية الالتزامات والأرقام، في ظل الامتياز التشريعي الذي تتمتع به الحكومة في هذا الإطار؟ خير مثال على ذلك هو ما أثاره توقيف 15 مليار درهم من النفقات المذكورة داخل الساحة السياسية في السنة المالية 2013¹.

من خلال دراسة مبدأ الصداقة يتضح لنا صعوبة تحقيق هذا المبدأ على مستوى الواقع نظرا للاختصاصات والسلطات الواسعة التي تتمتع بها السلطة التنفيذية اتجاه نقيضتها التشريعية.

المبحث الثاني: المبادئ الميزانية الحديثة ودورها في تكريس قواعد الحكامة المالية

تعتبر الميزانية أهم أداة بيد الحكومة لبلوغ أهدافها التنموية، وتنعكس على توجهاتها في مختلف المجالات السياسة الاقتصادية والاجتماعية، فهي ليست عبارة عن أرقام وأبواب

1. عبد النبي اضريرف "قانون المالية أم قانون الميزانية ؟ جدلية العلاقة ما بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية العدد 67/2006.

وفصول، بل هي أهم أداة لتنفيذ البرنامج الحكومي، لأنها تنبني على عدة مبادئ وقواعد ميزانية توظف العمل الإجرائي لتنفيذ سياسات معينة.

وسيرا على النهج الدولي في الإصلاح الميزانياتي، قام المشرع بإدخال عدة قواعد أخرى تهم القانون المالي مضمونا وشكلا، سواء في فترة إعداد الميزانية أو تنفيذها، وهذه القواعد وإن كانت ثابتة فهي تعمل على تسهيل مهمة المتعاملين مع الميزانية من الحكومة أو البرلمان أو المصالح العمومية بل حتى الأفراد العاديين في المجتمع، تكريسا لآليات الحكامة المالية وسمو القانون وتعزيز رقابة البرلمان وإغناء شفافية ومقروئية الميزانية المرتبطة بنجاعة الأداء.

المطلب الأول: التكريس الدستوري لمبادئ العلانية والشفافية الميزانية ودورها في تعزيز مبادئ العدالة والتضامن وسمو القانون في إعداد الميزانية

جاء الدستور المغربي لسنة 2011 لتعزيز مبادئ العدالة والتضامن من خلال التنصيص على أن يتحمل الجميع «بصفة تضامنية، وبشكل يتناسب مع الوسائل التي يتوفرون عليها التكاليف التي تتطلبها تنمية البلاد، وكذا تلك الناتجة عن الأعباء الناجمة عن الآفات والكوارث الطبيعية التي تصيب البلاد»¹ كل على قدر استطاعته حيث يخول للقانون وحده إحداثه أي تكليف عمومي وتوزيعه وفق الإجراءات المنصوص عليها في هذا الدستور².

ولقد كرس الدستور سمو القانون في مجال إحداث أي تكاليف ضريبي، من خلال الفصل 75 حيث أكد على أن «يصدر قانون المالية بالتصويت من قبل البرلمان، وذلك طبق الشروط المنصوص عليها في قانون تنظيمي»، حيث «يختص القانون، بالتشريع في الميادين التالية:

- * النظام الضريبي، ووعاء الضرائب، ومقدارها وطرق تحصيلها.
- * النظام القانوني لإصدار العملة ونظام البنك المركزي.
- * نظام الجمارك.
- * تأميم المنشآت ونظام والخصوصية.

1. الفصل 40 من دستور 2011.

2. المادة 39 من دستور 2011.

للبرلمان، بالإضافة إلى الميادين المشار إليها في الفقرة السابقة، صلاحية التصويت على قوانين تضع إطارا للأهداف الأساسية لنشاط الدولة، في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية.¹

كما أكد القانون التنظيمي رقم 13.130 لقانون المالية هذا المبدأ حيث أقر على أن قانون المالية يتوقع لكل سنة مالية مجموع موارد وتكاليف الدولة وقيمها وبنص عليها ويأذن بها² كما حددت المادة 11 من هذا القانون بالتفصيل مختلف موارد الدولة، وهذا ما نجده حاضرا في قانون المالية رقم 15.70 للسنة المالية 2016، التي جاءت وفق هذه المادة في الباب الأول من الجزء الأول المتعلق بالضرائب والموارد المؤذن باستخلاصها.

إن ربط إحداث أي تكليف عمومي إلا بقانون هو محاولة لإيجاد توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والحد من سلطة هذه الأخير في الجانب الضريبي، والحد من الاستخدام السيئ للمال العمومي أو ارتكاب الشطط في مجال التدبير المالي أو أي استخدام مخالف للقانون حيث «يعاقب القانون على المخالفات المتعلقة بكل مخالفة ذات طابع مالي»³ وكذا إلزام «السلطات العمومية الوقاية، طبقا للقانون، من كل أشكال الانحراف المرتبطة بنشاط الإدارات والهيئات العمومية، وباستعمال الأموال الموجودة تحت تصرفها، وبإبرام الصفقات العمومية وتدبيرها، والزجر عن هذه الانحرافات»⁴

لم يكن إذن وصف دستور 2011 بدستور الحكامة من باب المزايدة، بل لما تضمنه من نصوص قامت على «أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة»⁵.

وهكذا فقد أكد الفصل 147 من الدستور أن «المجلس الأعلى للحسابات هو الهيئة العليا لمراقبة المالية العمومية بالمملكة، ويتولى المجلس الأعلى للحسابات ممارسة المراقبة العليا على تنفيذ قوانين المالية. ويتحقق من سلامة العمليات، المتعلقة بمداخيل ومصاريف الأجهزة الخاضعة لمراقبته بمقتضى القانون، وقيم كيفية تدبيرها لشؤونها، ويتخذ، عند الاقتضاء، عقوبات عن كل إخلال بالقواعد السارية على العمليات المذكورة».

1. الفصل 71 من دستور 2011.

2. المادة 3 من القانون التنظيمي 13.130 لقانون المالية.

3. الفصل 36 من دستور 2011.

4. نفس الفصل.

5. الفصل 1 من دستور 2011.

كما أن تكريس مبدأ الشفافية أو العلانية (ويعرف أيضا بمبدأ النشر) في الدستور والقانون التنظيمي الجديد يرجع أساسه، إلى الدولة الديمقراطية وإلى ذلك الصراع بين السلطة وأفراد المجتمع، حيث لا يكفي أن تعرض الميزانية على البرلمان وإن كان الممثل للشعب بل يجب أن يكون الرأي العام على اطلاع بمراحل إعدادها وكذلك تنفيذها وعلانية مناقشتها من طرف البرلمان، لكن هذا المبدأ كقاعدة عامة لا يعني المساس بمصلحة الدولة، فهناك بنود لا تناقش علانية، وطرحها للعامة لا يكون بالتفصيل مثلما يتعلق الأمر بالشؤون الحربية.

وهذه المبادئ تتماشى مع مقتضيات الفصل 27 من دستور 2011 الذي ينص على أن «للمواطنين والمواطنات حق الحصول على المعلومات» والفصل 68 المكرس لعلانية جلسات البرلمان، ونشر «محضر مناقشات الجلسات العامة برمته في الجريدة الرسمية للبرلمان». ولقد جاء القانون التنظيمي للمالية بمجموعة من المبادئ بغية تحسين وتدعيم شفافية الميزانية العامة استنادا إلى أحسن الممارسات الدولية في مجال المالية العمومية، ذلك أنه لا بد من معرفة ما يدور ويجري داخل الإدارة المكلفة بجميع المعطيات وإعداد المؤشرات وفحصها، وهو ما سيساعد في تحسين التحليل المالي وتقييم نشاط الدولة من الناحية المالية باعتبارها وحدة اقتصادية واحدة خلال فترة زمنية معينة¹.

وفي هذا الإطار عملت الحكومة على إصدار ميزانية المواطن بشكل مبسط وسهل، وبطريقة سلسلة من أجل تمكين المواطن من معرفة أولوية السياسة العامة للبلاد في مجال الأنفاق، والإطلاع على مختلف المؤشرات المكرو اقتصادية، ويعتبر كذلك أداة فعالة لقياس الشفافية على المستوى الدولي².

لكن هذه الخطوة تبقى غير كافية ولا تراعي جميع التطلعات، كما أن مشروع القانون رقم 31.13 المتعلق بحق الحصول على المعلومة، لم يرقى إلى ما نصت عليه المادة 27 من الدستور المذكور أعلاه، فقد اعتبره معظم المتتبعين بأنه تضيق على حق الحصول على المعلومة.

وهذا ما أكدته العديد من التقارير الدولية، كتقرير منظمة الشفافية الدولية لسنة 2013 الذي كشف عن حصول تراجع في تصنيف المغرب على المستوى العالمي.

1. وضاح عبد الله «التحليل المالي وتوفير المعلومات (الشفافية المالية)» سلسلة فقه القضاء المالي - العدد الأول 2014، منشورات مجلة العلوم القانونية مطبعة الأمانة الرباط ص. 198.

2. ميزانية المواطن لسنة 2016 - وزارة الاقتصاد والمالية ص. 4.

بانتقاله من الرتبة 88 خلال سنة 2012 إلى الرتبة 91 في سنة 2013، كما كشف آخر تقرير رسمي صادر عن منظمة الشفافية الدولية، بتاريخ 27 يناير 2016، أن المغرب لم يتحسن كثيرا في هذا المجال.

المطلب الثاني: مبدأ الوضوح والدقة الميزانية ودوره في تكريس مبدأ الترخيص البرلماني وتحسين المقروئية المرتبطة بنجاعة الأداء

أوضحت الممارسة التشريعية في بلادنا عن مدى ضعف تدخل البرلمان في تدبير المال العام، سواء تعلق الأمر بمرحلة إعداد قوانين المالية والتصويت عليها، أو من خلال تتبع وتنفيذ ومراقبة الميزانية، ولتعزيز صلاحيات البرلمان لمواكبة التدبير المالي، ولتعزيز مبدأ الترخيص البرلماني فقد حاول الدستور الحالي توسيع صلاحيات المؤسسة التشريعية بالمقارنة مع الدساتير السابقة باعتباره هو الجهة الذي يمارس السلطة التشريعية ويصوت على القوانين، ويراقب عمل الحكومة، وقيم السياسات العمومية¹، وهو المخول دستوريا إصدار قانون المالية وذلك طبق الشروط المنصوص عليها في القانون التنظيمي².

كما عمل القانون التنظيمي للمالية رقم 13.130 على تدعيم مبدأ الترخيص البرلماني من خلال مراجعة الجدول الزمني لإعداد مشروع قانون المالية، مع مراجعة الجدول الزمني للدراسة والتصويت على مشروع قانون التصفية «خلال السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ هذا القانون»، كما تم إغناء المعطيات المقدمة للبرلمان من خلال إضافة 13 تقريرا مرفقا لمشروع قانون المالية³ منها: التقرير الاقتصادي والاجتماعي وتقرير حول النفقات الجبائية وتقرير حول الدين العمومي وآخر حول نفقات المقاصة، وتقرير حول الموارد البشرية....، وغيرها من التقرير التي ستغني عملية المناقشة.

كما يجوز أن تشكل بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب، أو ثلث أعضاء مجلس المستشارين، لجان نيابية لتقصي الحقائق، يُنَاط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة، أو بتدبير المصالح أو المؤسسات والمقاولات العمومية.

1. الفصل 70 من الدستور

2. الفصل 75 من دستور 2011

3. المادة 48 من القانون التنظيمي للمالية رقم 13.130

لكن مع كل هذا لم يستطع الدستور الحالي ولا القانون التنظيمي للمالية الجديد أن يحد من سلطة الحكومة أو تقييدها، فبالإضافة للقيود الدستورية التي نص عليها الفصل 77 من الدستور فالسلطة التشريعية تتمتع بصلاحيات واسعة في إعداد وتنفيذ قانون مالية السنة. بعيدا عن أية رقابة صارمة لضعف آليات التتبع والرقابة لذا البرلمان¹ كما أن « للحكومة حق التعديل² - ولها - بعد افتتاح المناقشة، أن تعارض في بحث كل تعديل لم يُعرض من قبل على اللجنة التي يعينها الأمر» مع أن السلطة التشريعية الحقيقية تتمثل في هذا المجلس. وإضافة إلى كل ذلك يتطلب تعزيز دور البرلمان ضرورة مراجعة التصويت على قانون المالية، وذلك وفق المهمات عوض التصويت عليها وفق الفصول، كما لا بد أن تصاحب هذه الإجراءات تخصيص دورات تكوينية في التدبير المالي لفائدة البرلمانيين مع التركيز خصوصا على أعضاء لجنتي المالية في كلا المجلسين ووضع هيئة استشارية متخصصة رهن إشارتهم.

إن عملية تحضير وإعداد الميزانية تعتبر أهم العمليات التي تعرفها الدولة في السنة، لأن الأمر يتعلق بالقرار المالي يتعدى آثاره سنة، لذلك فالسلطة التنفيذية وهي تحضر مشروع قانون المالية يجب أن تأخذ بعين الاعتبار مجموعة من المبادئ الشكلية خصوصا وأنه سيعرض أمام البرلمان، والمفروض من هذا الأخير أن يستوعب ما فيه من معطيات التي تترجم السياسة العامة للبلاد ويسهل على المواطن العادي تتبع وفهم ما فيه من المتطلبات والحاجيات التي تدخل في صلب اهتماماته، ولأهمية هذه المبادئ فقد أحاطها المشرع بجميع الضمانات حتى تقي بالهدف المنتظر منها، خصوصا في ما يتعلق بتحسين المقروئية وربطها بنجاعة الأداء.

وفي هذا الإطار فإن مبدأ الوضوح والدقة في إعداد الوثيقة الميزانية تقتضي أن تتسم الميزانية العامة بالوضوح الكافي الذي يساعد على فهم محتويات وتفاصيل الميزانية حيث لا تدرج الاعتمادات مجملة بل مفصلة، ومن أساليب الوضوح تبويب الميزانية وعرضها بوسائل بسيطة ومقبولة بالإضافة إلى إمكانية استخدام الأشكال الهندسية والرسومات البيانية.

1. عسو منصور «مدى الترخيص البرلماني»، كتاب قانون المالية العامة مطبعة دار النشر المغربية - الدار البيضاء سنة 2005 ص. 100-102-103.

2. الفصل 83 من دستور 2011.

ويتضمن القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 في بابه الثاني المتعلق بتقديم الميزانية عدة فصول تهدف إلى توضيح طريقة التي توضع بها الميزانية خصوصا في الفصل 37 منه حيث ينص أنه تقدم موارد الميزانية في فصول منقسمة إن اقتضى الحال إلى مصالح وطبيعة الموارد، كما تنص المادة 38 على أن تجمع نفقات الميزانية العامة في ثلاث أبواب (الباب الأول خاص بنفقات التسيير والثاني متعلق بنفقات الاستثمار أما الثالث فيخص النفقات المتعلقة بخدمة الدين العمومي) وتقدم هذه الأبواب في فصول منقسمة إلى برامج وجهات أو مشاريع أو عمليات، وفيما يتعلق بميزانيات التسيير فقد تضمنت فصل الموظفين والأعوان وفصل المعدات والنفقات المختلفة عن كل قطاع وزاري أو مؤسسة، ويخصص لنفقات الاستثمار فصل عن كل قطاع وزاري أو مؤسسة وتوزع الاعتمادات المخصصة للبرامج حسب الحالة داخل الفصول المتعلقة بالقطاع الوزاري أو المؤسسة المعنية

إن هذا المبدأ وإن كان شكليا فهو جد هام لأن أي تقديم للميزانية لا يراعي الشروط الوارد أعلاه قد يؤدي إلى سوء المقرئية وبالتالي عدم نجاعته، خصوصا وأن البرلمان يعاني من قلة الموارد البشرية المختصة كما أن هناك استعمال متفاوت لتكنولوجيا المعلومات من طرف أعضاءه، وانعدام التنسيق بين الفرق البرلمانية والجهات المختصة والخبرة داخل الأحزاب المنبثقة عنها، مما يترتب عنه آثار عديدة ويقلص من نسبة الشفافية في تدبير أموال الدولة.

وفي هذا الإطار فقد تم اعتماد قواعد مالية جديدة من أجل تعزيز هذا المبدأ، من خلال إشراك الإدارات في إنجاز توقعات كتلة الأجور وتنفيذها، إضافة إلى منع إدراج نفقات التسيير بميزانية الاستثمار من أجل ضمان مزيد من الانسجام مع المحاسبة الوطنية وقدر أكبر من شفافية تدبير الميزانية.

إن تكريس النتائج في إعداد ميزانية البرامج وتتبع تنفيذها يتم عبر إعداد ميزانية البرامج بين الإدارات المركزية واللامركزية، كما سبق الذكر، ويتطلب أيضا تتبع تنفيذ التزامات ميزانيات البرامج، ذلك أن التتبع يعد عنصر جديد في التدبير الميزانياتي، المتمحور على النتائج، حيث يسمح بتقييم أكثر دقة ممكنة للتدبير المالي للمصالح اللامركزية، فميزانية البرامج تقدم على شكل وثيقة لنموذج تعاقدية، فمن جهة أولى تتضمن الالتزامات المتبادلة بين الإدارات المركزية ومصالحها اللامركزية، ومن جهة أخرى مجموعة من المؤشرات التي تندرج في جدول أو عدة جداول للمعطيات.

ولتحسين مقروئية الميزانية نص القانون التنظيمي للمالية على بعض التدابير المهمة والتي تتمثل في إغناء النظام المحاسباتي وتقليص عدد أصناف الحسابات الخصوصية (من 6 إلى 5) وعقلنة إحداث واستعمال الحسابات الخصوصية للخزينة ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة وتعزيز الشفافية في تدبير أملاك الدولة، كما حدد طبيعة المعلومات والوثائق والمعطيات الضرورية لتعزيز المناقشة البرلمانية حول مشروع قانون المالية¹ (حوالي 13 تقريرا كما سبق الإشارة إلى ذلك في المطلب السابق)، كما جاء القانون التنظيمي لقانون المالية بهيكل جديدة لميزانية الدولة مبنية على برامج تضم مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات، وذلك من أجل تعزيز الرؤية الاستشرافية حول الخيارات الإستراتيجية وتقوية انسجام الاستراتيجيات القطاعية مع الحفاظ على التوازن المالي للدولة، ميزانية متركزة على نجاعة الأداء من خلال تقديم تقارير حول تنفيذ البرامج والأهداف الملزم بها ومؤشرات قياسها.

و أخيرا إذا كانت المبادئ الميزانية التقليدية قد عجزت عن مسايرة التحولات في عالم متغير وسريع التطور، ولا تمكن من الاستفادة من الموارد المحدودة واستخدامها استخداما امثل، فإن الاتجاه نحو إدخال مبادئ ميزانية حديثة كأداة لتحقيق السياسات العامة قد أصبح توجها سائدا وسط الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، وإن اختلفت التجارب في هذا المجال، والمغرب بدوره لم يخرج عن هذا التحول حيث أن الحديث عن الإصلاح الميزانياتي سبق التعديل الدستوري لسنة 2011، ذلك أن إعادة النظر في المنظومة المالية كانت من أهم أهداف الحكامة المالية بحمولاتها الكونية، وترسيخ مبادئ المساءلة والمحاسبة والشفافية والصدقية.

والقانون التنظيمي رقم 13.130 المتعلق بالمالية باعتباره واحد من أهم مصادر الدستور المالي للمملكة، قد حاول الأخذ بمختلف المبادئ الحكاماتية التي جاء بها الدستور، بل ولم يكتفي بذلك فأبدع مبادئ جديدة منتقاة من المنظومة العالمية للمالية وخاصة الفرنسية، حيث نص على العديد من المبادئ والقواعد التي تتبع من روح الحكامة الجيدة.

لائحة المراجع

المؤلفات :

- « عسو منصور » قانون المالية العامة « مطبعة دار النشر المغربية - الدار البيضاء سنة 2005
- « عسو منصور » المالية العامة « مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء الطبعة الأولى 1995
- « عبد النبي اضريف » قانون ميزانية الدولة على ضوء القانون التنظيمي للمالية 13-130 ونصوصه التطبيقية « الطبعة الرابعة 2016 مطبعة بني ازناسن وجدة.

المقالات :

- « وضاح عبد الله » التحليل المالي وتوفير المعلومات (الشفافية المالية) « سلسلة فقه القضاء المالي - العدد الأول 2014، منشورات مجلة العلوم القانونية مطبعة الأمانة الرباط.
- « عبد النبي اضريف » قانون المالية أم قانون الميزانية ؟ جدلية العلاقة ما بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية « منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية العدد 67/ 2006
- « عبد النبي أظريف » نفقات الاستثمار في قانون مالية 2013 « لقاء دراسي بكلية العلوم القانونية و الاقتصادية والاجتماعية بسلا حول موضوع «قراءة في قانون مالية 2013.... الإمكانات والتحديات» بتاريخ 24 ابريل 2013

النصوص القانونية :

- « دستور المملكة المغربية لسنة 2011 الصادر بالظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر في 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)
- « القانون التنظيمي رقم 13.130 لقانون المالية ، صادر تنفيذه بظهير شريف 1.15.62 صادر في 15 شعبان 1436 (2 يوليوز 2015) « ج.ر عدد 6370 بتاريخ فاتح رمضان 1436 (18 يوليوز 2015) ».
- « القانون المالية رقم 70.15 للسنة المالية 2016 الصادر بظهير شريف 1.15.150 صادر في 7 ربيع الأول 1437 (19 دجنبر 2015) « ج.ر عدد 6423 بتاريخ 9 ربيع الأول 1437 (21 دجنبر 2015) ».

«مرسوم رقم 2.15.426 يتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية صادر في 28 من رمضان 1436 (15 يوليو 2015)، «الجريدة الرسمية عدد 6378 الصادرة بتاريخ 29 رمضان 1436 (6 يوليو 2015)».

التقارير:

- «ميزانية المواطن لسنة 2016 – وزارة الاقتصاد والمالية.
- «تقرير منظمة الشفافية الدولية، حول الفساد في العالم، لسنة 2013
- «تقرير منظمة الشفافية الدولية، حول الفساد في العالم، الأربعاء 27 يناير 2016.

المحور الثاني

قوانين المالية وسؤال الحكامة الجبائية

قراءة في تعديل الضريبة على الدخل صنف أرباح عقارية على ضوء قانوني المالية لسنتي 2013 و 2018

جواد لعسري

أستاذ التعليم العالي بجامعة الحسن الثاني الدار البيضاء -
كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الإجتماعية المحمدية-

تقديم

أحدثت الضريبة على الأرباح العقارية لأول¹ مرة بموجب الفصل الخامس² من قانون المالية لسنة 1978 ، وتخضع لهذه الضريبة العمليات العرضية المتعلقة بتفويت العقارات أو الحقوق العينية العقارية، أما إذا كانت هذه العمليات تدخل في إطار النشاط المهني فإنها تخضع للضريبة على الشركات أو الضريبة على الدخل حسب الحالة، إضافة للضريبة على القيمة المضافة.

1 . الظهير الشريف رقم 372-77-1 بتاريخ 19 محرم (30 دجنبر 1977) يتضمن الأمر بتنفيذ قانون المالية لسنة 1978 رقم 77-1 ج ر ع 3400 مكرر (31 دجنبر 1977) .

2 . حيث نص الفصل الخامس في بنده الأول أنه: «تفرض ضريبة على الأرباح العقارية التي يحققها الأشخاص الذاتيون بمناسبة بيع عقارات موجودة بالمغرب أو تفويت حقوق عينية عقارية متعلقة بهذه العقارات و تخضع كذلك للضريبة الأرباح المتجلية أو المكتسبة بمناسبة:

تقديم حصة الاشتراك في شكل عقارات أو حقوق عينية عقارية.
عمليات التفويت بعوض أو تقديم حصة الاشتراك المتعلقة بأسهم أو حصص الاشتراك الاسمية الصادرة على شركات
كيفما كان شكلها إذا اقتصر هدفها على منح أعضائها الانتفاع بجزء العقار المطابق لحقوقهم في الشركة.
المعاوضة التي تعتبر كبيع مزدوج و المتعلقة بالعقارات أو بالحقوق العينية العقارية أو بأسهم أو حصص الاشتراك
المشار إليها أعلاه .

قسمة العقارات المشاعة بمدرك

و عندئذ لا تطبق الضريبة إلا على الربح المكتسب من التفويت الجزئي الناتج عنه المدرك المذكور .
و يقصد من لفظة « التفويت » في بقية هذا الفصل كل عملية من العمليات المبينة أعلاه .

و بصدر قانون المالية لسنة 2001¹ تم إدراج الأرباح العقارية ضمن الدخل الخاضعة للضريبة العامة على الدخل و المنظمة بموجب القانون رقم 17.89 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.89.116 ، ورغم ذلك لم يتغير نظام الضريبة على الربح العقاري حيث احتفظت بخصوصياتها المستمدة من قانون المالية لسنة 1978 حيث لم يتغير نظامها سواء تعلق الأمر بالوعاء أو سعرها النسبي رغم إعلان قانون الإطار² في فصله الرابع على أنه: « ستشمل الضريبة العامة على الدخل سلما فريدا ذا أسعار متصاعدة يحددها القانون».

و حيث هكذا و بعد أن كانت التفويطات العقارية تخضع للضريبة على الأرباح العقارية أصبحت مع قانون المالية لسنة 2001 تسمى بالضريبة العامة على الدخل صنف أرباح عقارية ليتم حذف (العامة) بقانون المالية لسنة 2006³ لتصير الضريبة على الدخل صنف أرباح عقارية، وبموجب قانون المالية لسنة 2013⁴ تم إجراء مجموعة من التعديلات على النصوص المنظمة لهذه الضريبة كان أبرزها تعديلين جوهريين:

التعديل الأول: يتعلق بإحداث أسعار خاصة تهم التفويطات التي موضوعها عقارات حضرية غير مبنية.

التعديل الثاني: كيفية تحديد ثمن التملك بالنسبة للعقارات التي وقع تملكها عن طريق الإرث.

أولا: الإشكاليات المرتبطة بإحداث الأسعار التصاعدية

نصت الفقرة 7 من (زاي) من البند ألف من المادة 73 من المدونة العامة للضرائب كما تم تعديلها بقانون المالية رقم 12-115 للسنة المالية 2013 على أنه يفرض سعر 30% بالنسبة للأرباح الصافية المحصل عليها أو المثبتة بمناسبة التفويت الأول للعقارات غير

-
1. الظهير الشريف رقم 1.00.351 الصادر في 29 من رمضان 1421 (26 ديسمبر 2000) بتنفيذ قانون المالية رقم 55.00 للسنة المالية 2001 ج ر ع 4861 (فاتح يناير 2001)
 2. الظهير الشريف رقم 1.83.38 صادر في 21 من رجب 1404 (23 أبريل 1984) يتضمن الأمر بتنفيذ القانون رقم 3.83 المتعلق بوضع إطار للإصلاح الضريبي ج ر ع 3731 (2 ماي 1984) .
 3. الظهير الشريف رقم 1-05-197 صادر في 24 من ذي القعدة 1426 (26 ديسمبر 2005) بتنفيذ قانون المالية رقم 35.05 للسنة المالية 2006 ج ر ع 5382 (29 ديسمبر 2005) .
 4. الظهير الشريف 1-12-57 صادر في 14 من صفر 1434 (28 ديسمبر 2012) بتنفيذ قانون المالية رقم 12-115 للسنة المالية 2013 ج ر ع 6113 (31 ديسمبر 2012) .

المبنية المدرجة في المدار الحضري، ابتداء من فاتح يناير 2013 أو تفويت الحقوق العينية العقارية المتعلقة بالعقارات المذكورة مع مراعاة أحكام المادة II-144 أدناه.

ونصت الفقرة (ح) من نفس المادة على أنه بالنسبة للأرباح الصافية المحصل عليها أو المثبتة بمناسبة تفويت العقارات الحضرية غير المبنية أو الحقوق العينية العقارية المتعلقة بها، مع مراعاة أحكام المادة II-144 أدناه يحدد سعر الضريبة حسب المدة المنصرمة ما بين تاريخ تملك هذه العقارات و تاريخ تفويتها كالآتي:

- 20 % إذا كانت المدة تقل عن أربع (4) سنوات.

- 25 % إذا كانت المدة تفوق أو تعادل (4) أربع سنوات و تقل عن ست (6) سنوات.

- 30 % إذا كانت هذه المدة تعادل أو تتجاوز ستة (6) سنوات.

و من خلال المقترضات المذكورة و التي تخص سعر الضريبة المستحقة على عمليات تفويت العقارات الحضرية غير المبنية يتضح ما يلي:

أ - أن المشرع فرض الضريبة على أول عملية تفويت لعقارات أدرجت بالمدار الحضري بداية من فاتح يناير 2013 بسعر 30% مهما كانت المدة الفاصلة بين تاريخ التملك و تاريخ التفويت، في حين أن نفس السعر أي 30% لن يطبق إلا بعد تملك العقار لمدة تزيد أو تساوي ستة سنوات بحيث عمد المشرع بهذا الإجراء إلى خلق وضعية غير متساوية بين ملزمين يتواجدان في نفس الحالة، فإذا كانت نية المشرع إخطار المضارب في العقار بالأسعار التصاعدية المنصوص عليها في الفقرة الثانية فإن نفس المنحى لم يتم سلوكه مع الملزمين المنصوص عليهم في الفقرة السابعة من (زاي) من البند (ألف) حيث ستفرض عليه الضريبة بالسعر الأقصى وإن لم تكن المدة الفاصلة بين تاريخ إدراج العقار في المدار الحضري و تاريخ التفويت سوى بضعة أيام.

ب - بالنسبة للأسعار التصاعدية المنصوص عليها في (حاء) و(7 من زاي) فإن المشرع أغفل استثناء التفويتات بغير عوض المعفاة من الضريبة كنقطة بداية في تحديد تاريخ التملك و إغفال هذه المسألة ستؤدي عمليا بالمفوت و الذي سيخضع لسعر أعلى إلى

اختيار أحد من الأقارب¹ كمفوت له هذا الأخير الذي سوف يستعمله المفوت الأصلي في عملية التفويت حتى تخضع العملية لسعر أقل.

وبهذا يكون المشرع قد فتح المجال للتهرب من الخضوع للأسعار التصاعدية (25% و30%) من خلال عدم ضبط آلية التفويّات بغير عوض المعفاة من الضريبة و التي ستستعمل كأداة قانونية لتعطيل المقتضيات المنصوص عليها سواء في الفقرة السابعة من (زاي) أو (ح)، وبالرغم من محاولة المشرع من خلال قانون المالية لسنة 2014⁽²⁾ إغلاق مسلك التفويّات بغير عوض حتى لا يخضع المفوت للسعر المنخفض، وذلك بتعديله الفقرة السابعة من (زاي) بإضافة كلمة (بعوض) حيث أصبحت الفقرة تنص على ما يلي:

« بالنسبة للأرباح الصافية المحصل عليها أو المثبتة بمناسبة التفويت الأول بعوض للعقارات غير المبنية المدرجة في المدار الحضري، ابتداء من فاتح يناير 2013، أو تفويت بعوض الحقوق العينية العقارية المتعلقة بالعقارات المذكورة مع مراعاة أحكام المادة 144-II أدناه».

إلا أنه أغفل تعميم التعديل على (البند حاء) حيث إمكانية التملص من السعر الأعلى واردة من خلال آلية الهبة.

نص المشرع في المادة 73 في الفقرة ما قبل الأخيرة على انه: « إذا كان العقار المعني موضوع نزاع قضائي، فإن المدة المنصرمة ما بين تاريخ تقديم الطعن وتاريخ صدور الحكم النهائي لا تحتسب في المدة المشار إليها أعلاه.

و يفيد هذا المقتضى أن المدة التي يستغرقها النزاع القضائي لا تدخل ضمن المدة الفاصلة بين تاريخ التملك و تاريخ التفويت بيد أن المشرع لم يحدد طبيعة هذه المنازعة و لا نوعها و لا درجة جديتها، مما سيفتح الباب أمام إمكانية اللجوء إلى المنازعة غير الجدية كوسيلة للتهرب من الخضوع للسعر 25 % و 30 %.

1 . نص البند III من المادة 63 من المدونة العامة للضرائب على انه تعفى من الضريبة التفويّات بغير عوض الواقعة على الممتلكات المذكورة والمنجزة بين الأصول والفروع و بين الأزواج و الإخوة و الأخوات .

2 . الظهير الشريف رقم 115-13-1 الصادر (31 ديسمبر 2013) بتنفيذ قانون المالية رقم 13-110 للسنة المالية 2014 ج ر ع 6217 مكرر (31 ديسمبر 2013)

و بالنظر إلى العور الذي شاب صياغة التعديل فقد تدخل المشرع بقانون المالية رقم 68.17¹ حيث تم نسخ مقتضيات المقطع (ح) من المادة 73 المشار إليها بينما أبقى على مقتضيات الفقرة السابعة من البند (ز).

و حيث بالرغم من التدخل المتأخر للمشرع في تصحيح وضعية الخاضعين للضريبة على دخل الأرباح العقارية فإن الحكومة و معها البرلمان عجزا عن تبرير التمييز في سعري الضريبة بحسب تاريخ إدراج العقار في المدار الحضري، بحيث يعتبر تاريخ فاتح يناير 2013 معيارا لتطبيق سعريين مختلفين مما سي طرح إشكالية دستورية تتعلق بتطبيق نظامين ضريبتين مختلفتين على واقعيتين منشئين تحققتا في نفس التاريخ.

ثانيا: مدى دستورية التعديل الذي انصب على ثمن التملك عن طريق الإرث

بموجب قانون المالية لسنة 2013 تم تعديل الفقرة الخامسة من البند II من المادة 65 من المدونة العامة للضرائب و التي أصبحت تنص على ما يلي:

« في حالة تفويت عقارات وقع تملكها عن طريق الإرث، يمثل ثمن التملك الواجب اعتباره.

- ثمن التملك بعوض من طرف الهالك للعقار الذي ورثه المفوت مضافة إليه مصاريف الاستثمار المشار إليها أعلاه بما فيها المصاريف المتعلقة بالترميم و التجهيز أو ثمن تكلفة في حالة بنائه من طرف الهالك.

- أو إذا تعذر ذلك و مع مراعاة أحكام المادة 224 أدناه، القيمة التجارية للعقارات يوم نقل ملكيته إلى الهالك عن طريق الإرث أو الهبة كما صرح بها الوارث المفوت».

ونصت الأحكام المتعلقة بدخول حيز التطبيق على أن هذا التعديل يطبق على عمليات التفويت المنجزة ابتداء من فاتح يناير 2013.

و الجدير بالذكر أن المقتضيات القانونية المطبقة قبل قانون المالية لسنة 2013² كانت تنص على أن ثمن التملك الواجب اعتباره في حالة تفويت عقارات مكتسبة عن طريق الإرث هو:

1. الظهير الشريف رقم 110-17-1 الصادر في 6 ربيع الآخر 1439 (25 ديسمبر 2017) بتنفيذ قانون المالية رقم 68-17 لسنة المالية 2018 (ج ر ع 6633) 5 ربيع الآخر 1439، 25 ديسمبر 2017.

2. البند II من الفصل الخامس من قانون المالية لسنة 1978
- المادة 86 من القانون رقم 17.89 المنظم للضريبة العامة على الدخل كما عدل بالمادة 10 من قانون المالية لسنة 2001.

- المادة 56 من المدونة العامة للضرائب قانون رقم 06-43.

- إما القيمة التجارية للعقارات المسجلة في إحصاء التركة المعد من طرف الورثة خلال الاثنى عشر شهرا الموالية للشهر الذي توفي فيه المورث.

- إما القيمة التجارية للعقارات يوم وفاة المورث حسب ما صرح بها الملزم مع مراعاة حق الإدارة في سلوك مسطرة التصحيح.

من خلال التعديل المشار إليه يتضح أن المشرع تراجع عن القيمة الواردة في إحصاء التركة و اعتبر أن ثمن التملك الواجب اعتباره هو آخر ثمن تملك بعوض من لدن الهالك، وهذا التراجع لا يتعلق بالجرود المنجزة بعد دخول قانون المالية لسنة 2013 حيز التنفيذ وإنما بالجرود المنجزة قبل هذا التاريخ، بحيث إن اثر التعديل انسحب بأثر رجعي، مما طرح إشكاليات قانونية ودستورية، باعتبار أن المقتضيات القانونية التي سنّها المشرع كما سبق توضيحه من خلال الأحكام المتعلقة «بدخول حيز التطبيق» لا تسري على التفويتات التي وقع تملكها عن طريق الإرث بداية من 2013 و إنما تسري أيضا على جرد المتروك المنجز قبل 2013 حيث سبق هنا للوارث أن اكتسب حقوقا في ظل النصوص القانونية التي كانت سارية المفعول آنذاك و هذه الحقوق نشأت بأداء واجبات التسجيل على أساس القيمة المضمنة بالجرد¹، وفي وقت كان فيه المشرع يعطي الحق للوارث في تحديد قيمة التملك داخل اجل 12 شهرا الموالية لتاريخ وفاة الهالك، دون أن تملك الإدارة الحق أو السلطة في مراجعة هذه القيمة التي تعتبر قيمة تجارية نهائية.

و حيث أن تراجع المشرع عن حق الوارث في تحديد قيمة التملك العقار، يكون بذلك قد مس بالحقوق المكتسبة من جهة أولى، و خرق الفصل 6 من الدستور الذي ينص على مبدأ التطبيق الفوري للنص، و عدم إمكانية تطبيقه بأثر رجعي من جهة ثانية، و مس بالأمن القانوني من جهة ثالثة مادام أن الخاضع استفاد من امتياز تشريعي مقابل أداء واجبات التسجيل التي يستعصى إرجاعها في ظل قانون المالية لسنة 2013 بحجة تقادم طلبات الاسترداد.

و بموجب المادة 8 من قانون المالية لسنة 2018 تدخل المشرع و عدل مقتضيات المادة 56 المذكورة بحيث أصبحت الفقرة الخامسة تنص على ما يلي:

1. تنص المادة 133 من المدونة (دال) فقرة 9 على انه تخضع لنسبة 1 % إحصاء التركات.

« في حالة تفويت عقارات وقع تملكها عن طريق الإرث، يمثل ثمن التملك الواجب اعتباره، مع مراعاة أحكام المادة 224 أدناه:

- إما القيمة التجارية للعقارات، يوم وفاة الهالك، المقيمة في الجرد الذي أنجزه الورثة.
- وإما إذا تعذر ذلك، القيمة التجارية للعقارات يوم وفاة الهالك كما صرح بها الخاضع للضريبة.

و حيث انه إذا كانت مسطرة التصحيح تسمح للإدارة بمحاربة التملص من أداء الحقوق الواجبة و بالتالي حماية مالية الدولة، فإن صياغة الفقرة الأولى التي تجيز للإدارة تحريك مسطرة المادة 224 في حالة تفويت عقارات بعد إحصائها و جردها يثير إشكالات دستورية قانونية، على النحو الذي سيتم تفصيله من خلال ما يلي،

تنص المادة 113 من المدونة العامة للضرائب على أنه تخضع لواجبات التسجيل بنسبة 1 % من القيمة المحددة عمليات إحصاء التركات، كما أن القيمة المضمنة بهذا الإحصاء يمكن أن تصحح داخل أمد التقادم المنصوص في البند IV من المادة 232 من المدونة العامة للضرائب التي تنص أنه يسري التقادم المحددة مدته بأربع سنوات، فيما يتعلق بواجبات التسجيل ابتداء من تاريخ تسجيل العقد أو الاتفاق.

و تأسيسا عليه فإن حق الإدارة في تصحيح واجبات التسجيل المفروضة على جرد المتروك تتقادم بمضي أربع سنوات تبتدئ من تاريخ تسجيله بحيث لا يحق للإدارة أن تصحح القيمة أو القيم المدرجة في ذات العقد ويتحصن معه عقد التركة و القيمة المضمنة فيه من أي إجراء يرمي إلى التشكيك في تلك القيم، غير أن تنصيص مشروع قانون المالية لسنة 2018 على حق الإدارة في تصحيح ثمن التملك من خلال المادة 224 من المدونة العامة للضرائب يطرح عدة إشكالات تتعلق بدستورية التعديل ذلك أن المادة 224 المذكورة والمنظمة للتصحيح فيما يتعلق بالأرباح العقارية تنص على ما يلي: «إذا لاحظ مفتش الضرائب، فيما يتعلق بالأرباح العقارية بعد الاطلاع على إقرار الخاضع للضريبة المنصوص عليه في المادة 83 أعلاه أو ذاك المنصوص عليه في المادة 221 المكررة أعلاه، ما يستوجب القيام ببعض التصحيحات أو تقدير ثمن التملك أو نفقات الاستثمار غير المبررة أو هما معا أو القيمة التجارية للأموال المبيعة، وجب عليه أن يبلغ إلى الخاضع للضريبة، وفقا للإجراءات المنصوص عليها في المادة 219 أعلاه، الأساس الجديد المصحح وكذا أسباب ومبلغ التصحيحات المزمع القيام بها داخل أجل لا يتجاوز تسعين (90) يوما الموالية لتاريخ

إيداع الإقرار الأولي أو الإقرار التصحيحي المنصوص عليهما على التوالي في المادتين 83 و221 المكررة أعلاه

غير أنه يمكن للإدارة أن تقوم بالتصحيحات السالفة الذكر إلى غاية 31 ديسمبر من السنة الرابعة المالية لتاريخ:

- إيداع الإقرار المنصوص عليه في المادة 83 - I أعلاه، في حالة عدم احترام الشروط المشار إليها في المادة 241 المكررة - II أدناه؛

- إيداع الإقرار المنصوص عليه في المادة 83 - II أعلاه

إذا أبدى الخاضع للضريبة داخل أجل الثلاثين (30) يوما المالية لتاريخ تسلم التبليغ موافقته على أساس فرض الضريبة المبلغ إليه، صدر أمر بالاستخلاص من أجل تحصيل الضريبة.

وفي حالة عدم الجواب داخل أجل المضروب لذلك، تفرض الضريبة ولا يمكن أن ينازع فيها إلا وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 235 أدناه.

إذا قدمت ملاحظات من قبل الخاضع للضريبة داخل أجل الثلاثين (30) يوما المشار إليه أعلاه ورأى المفتش أن جميعها أو بعضها لا يستند إلى أي أساس صحيح، وجبت متابعة الإجراءات وفقا لأحكام المادة 221 - II أعلاه.

ويترتب على الإخفاءات المعترف بها من لدن الأطراف في العقد فرض ضريبة إضافية داخل أجل التصحيح المنصوص عليه في المادة 232 أدناه.

ولعل الإشكالية ترتبط أساسا بكون التصحيح المتعلق بواجبات التسجيل يخضع للمادة 220، المشروط بممارسته داخل أجل التقادم، و الحال أن المشرع بمقتضى التعديل خول للإدارة تصحيح ذات القيمة بمناسبة تفويت العقار وهي واقعة مستقلة ضريبيا عن واجبات التسجيل ومستقلة عنها من حيث المسطرة، وبهذا يكون الأثر المترتب عن التعديل هو:

أولاً: المس بالحقوق التي اكتسبت خاصة بعد تقادم حق الإدارة في تصحيح قيمة العقار والواردة في جرد التركة من خلال إحجامها عن تحريك مسطرة المادة 220 من المدونة العامة للضرائب داخل الأجل المنصوص عليه في المادة 232 من نفس المدونة.

ثانياً: خرق مبدأ المساواة أمام القانون حيث إن المفوت في هذه الحالة سيخضع لمسطرتين الأولى بمناسبة تحريك الإدارة المادة 220 داخل أمد التقادم المنصوص عليه

في المادة 232 و المتعلقة بتصحيح القيمة العقارية التي خضعت لواجبات التسجيل و الثانية لمسطرة المادة 224 عقب تفويت نفس العقار، و المرتبطة بتصحيح قيمته و الخاضعة للضريبة على الدخل صنف أرباح عقارية و ذلك بصرف النظر عن تقادم واجبات التسجيل.

ثالثا: الإضرار بحقوق و مصالح الخاضع سيما في الحالة التي تكون فيها عملية التفويت تمت بعد تقادم حق الإدارة في تحريك مسطرة المادة 220 من المدونة العامة للضرائب بحيث سيتقادم حق الخاضع في طلب استرداد واجبات التسجيل المؤداة عن قيمة تفوق القيمة المصححة في إطار المادة 224.

حيث كان على المشرع أن يربط تحريك مسطرة المادة 224 بضرورة تحريك مسطرة المادة 220 كخطوة أولى باعتبارها المسلك القانوني المناسب لتصحيح القيمة التجارية بخصوص واجبات التسجيل، و ذلك لوضع حد للتأويلات التي قد تثار، علما أن النزاعات المتعلقة بهذه الضريبة تحتل حيزا مهما من مجموع المنازعات القضائية المعروضة على القضاء الإداري و هي نزاعات لا تخرج المناقشات المثارة بشأنها حول تحديد القيمة التجارية أو ثمن التملك أو بإثبات الإستثمارات، هذه الأخيرة التي يتطلب بشأنها المشرع إثباتا محاسبيا يتعلق بالفواتير، حيث يستعصى على معظم الخاضعين الاحتفاظ بها أو توفرها خاصة حين يكون عمر الاستثمارات يتجاوز عشرات السنين، و بين تمسك الإدارة بالفاتورة تمسك الخاضع بموضوعية تقديراته يضطر القاضي الإداري إلى انتداب خبير لتقدير قيمة تلك الاستثمارات التي قد تغيب ملامحها بفعل المالك الجديد مما قد يحرم الخاضع من إمكانية خصم النفقات، و لذا فإن المشرع أصبح مطالبا بتعديل شامل لهذه الضريبة من خلال إقرار سعر نسبي موحد يفرض على عملية التفويت بصرف النظر عن قيمة التملك أو قيمة الاستثمارات.

المساهمة الاجتماعية المترتبة على الارباح، وتردد المشرع المالي المغربي بشأن إقرار ضريبة على الثروات

د. خالد مبروكي

أستاذ التعليم العالي بجامعة الحسن الثاني الدار البيضاء - كلية العلوم القانونية
و الإقتصادية و الإجتماعية المحمدية-

تقديم

أمام واقع الندرة الذي عرفته ولازالت نعرفه الموارد المالية العمومية، تزايد الانفاق العمومي، وكذا اللجوء المتكرر لتمويلات استثنائية من قبيل الاستدانة بوجهيها الداخلي والخارجي، أصبح الشغل الشاغل للمشرعين الماليين البحث عن وسائل كفيلة بتوفير أكبر قدر ممكن من الموارد المالية، وللوصول إلى هذا الهدف تم سن تشريعات تروم توسيع القاعدة الضريبية، وأخرى تستهدف محاصرة مظاهر وأشكال الغش والتهرب الضريبيين، إضافة إلى ترتيبات أخرى تم اعتمادها تستهدف ترشيد وعقلنة الانفاق العمومي.

والجدير بالذكر أن هذا المعطى المتعلق بالبحث المضني عن أدوات تمويل عمومية قادرة على سد الحاجيات العمومية، لم يعد خيارا لدى المشرعين الماليين بل أصبح ذو إلحاحية كبيرة، خصوصا إذا علمنا أن العديد من الدول شهدت ما يعرف بتآكل القاعدة الضريبية، والذي كان من مسبباته التنافس غير الشريف بين التشريعات الضريبية الوطنية، والتي في سبيل جلب الاستثمارات الأجنبية أقرت استثناءات وتشجيعات ضريبية مبالغ فيها، مما حرم خزائن هذه الدول من موارد مالية مهمة، أسهمت بشكل فظيع في إنهاك السياسات المالية العمومية وقزمت من المداخليل الضريبية المفترضة، وتسببت في عجز مالي واقتصادي واجتماعي، فاقم من حدته اللجوء المنتظم إلى الاقتراض الخارجي.

البحث عن مصادر تمويلية جديدة لا يكفي فيه الرفع من معدلات الضرائب، خصوصا بالنسبة للدول التي تعرف تفاقمًا للعبء الضريبي فهذا الأخير له تأثيرات وخيمة تمس بإحدى أهم مبادئ أي نظام ضريبي يستهدف العدالة التوزيعية، الشيء الذي يجعل هذا المنحى مليء بالمخاطر التي يمكن أن تهدد السلم الاجتماعي برمته، ولعل ما شهدته العديد من الدول من قلاقل اجتماعية دليل على عدم جدوى الرفع من الفروض الضريبية كوسيلة لتعزيز الموارد المالية العمومية - مثال الأردن و إصلاح الضريبة على الدخل، فرنسا والضريبة على المحروقات -.

الاستزادة في الموارد المالية العمومية تمرين صعب، يضع المشرع المالي أمام متطلبات الحفاظ على السلم والاستقرار الاجتماعي والاقتصادي، وفي الآن نفسه أمام إكراهات توفير التمويلات الضرورية لتغطية العجز المالي.

حديثنا عن هذا الموضوع له مبررات موضوعية تتمثل في السعي الحثيث الذي لمسناه عند جل، إن لم نقل كل الأنظمة الضريبية للبحث عن مصادر مالية عمومية إضافية، وكذا النقاش حول الإمكانيات المتاحة والتي تروم إقرار فروض ضريبية تقع على الثروات.

ومناسبة طرح هذا الموضوع تأتي كذلك لفتح باب النقاش حول اللجوء المتكرر والذي فقد الطابع الوقتي لبعض التدابير الضريبية التي اعتمدها المشرع المالي المغربي، المتمثل في إقرار ما يسمى بالمساهمة الاجتماعية المترتبة على الأرباح المنصوص عليها في قانون المالية لسنة 2019 رقم 80.18، والتي في نظرنا تشكل ترددا غير مفهوم من قبل هذا الأخير للحسم في إشكالية تضريب الثروات بالمغرب، وإمكانية ضمن إمكانيات متاحة لتحقيق مداخيل ضريبية، وإسهاما في خلق عدالة ضريبية.

موضوع هذه الدراسة يندرج في نفس الاطار والهاجس الذي يقض مضجع المشرع المالي المغربي، ألا وهو توفير موارد مالية عمومية كافية تغني عن اللجوء إلى الاقتراض، وتحقيق عدالة ضريبية عبر تضريب قواعد ضريبية كامنة منتجة في الآن نفسه للموارد ومحقة للعدالة والتكافؤ في تحمل الأعباء العمومية، داعين إلى التحلي بنوع من الجرأة في التعاطي مع هذا الموضوع، وفي سبيل ذلك اعتمدنا تقسيما ثنائيا للموضوع، خصصنا المبحث الأول منه للجانب المفاهيمي، المبحث الثاني لواقع التردد الذي يطبع التشريع الضريبي المغربي فيما يخص إقرار ضريبة على الثروات، وممكنات اعتماد ضرائب على الثروة.

المبحث الأول : قراءة في المفاهيم / البعد المفاهيمي

الحديث عن المساهمة الاجتماعية المترتبة على الأرباح، قديم وجديد في نفس الآن، فقد اعتمدها المشرع المالي المغربي في قانون المالية لسنة 2013، حيث كانت تنصب على الأرباح والدخول¹، وبالرجوع إلى المادة 11 من القانون التنظيمي المتعلق بقوانين المالية الصادر سنة 2013²، لا نكاد نعثر على فرض مالي تحت مسمى المساهمة الاجتماعية، أمام هذا الاشكال فنحن مجبرون بداية على تحديد طبيعة هذه المساهمة لرفع اللبس عن هذه الأخيرة، وتحديد دقيق لطبيعتها.

نفس الأمر بالنسبة لمفهوم الثروة، التي تتعدد أوجهها وأشكالها، وبغية إبراز هذا الجانب اعتمدنا المفهوم بصيغة الجمع، ثانيا الفروض التي يمكن أن تقع على الثروات هي نفسها متعددة ومختلفة في طبائعها

المطلب الأول : مفهوم المساهمة الاجتماعية

من المعلوم أن الموارد التي يحق للدولة جبايتها أو تحصيلها، محددة تحديدا حصريا في القانون التنظيمي المتعلق بقوانين المالية، وبالضبط في المادة 11 منه³، ولا سبيل للتذكير بكون هذه الأخيرة تتضمن أشكالا متنوعة من الموارد، فهناك تلك ذات الطابع الاجباري، من قبيل الضرائب والرسوم... وهناك أخرى غير إجبارية من قبيل القروض والهبات والوصايا والمساعدات... والحصائل الأخرى.

1. المادة 9 من الظهير الشريف رقم 1.12.57 صادر في 14 من صفر 1434 28 دسمبر 2012 بتنفيذ قانون المالية رقم 115.12 للسنة المالية 2013 الجريدة الرسمية عدد 6113.

2. المادة 11 من القانون التنظيمي رقم 130.13 ظهير شريف رقم 1.15.62 صادر في 14 من شعبان 1436، 02 يونيو 2015.

3. حسب المادة 11 من القانون التنظيمي لقوانين المالية رقم 130.13 { تشمل موارد الدولة على :

- الضرائب والرسوم .
- حصيلة الغرامات .
- الأجور عن الخدمات المقدمة، والأتاوى .
- أموال المساعدة والهبات والوصايا .
- دخول أملاك الدولة .
- حصيلة بيع المنقولات والعقارات .
- حصيلة الاستغلالات والأتاوى وحصص الأرباح وكذلك الموارد والمساهمات المالية المتأتية من المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية .
- المبالغ المرجعة من القروض والتسبيقات والفوائد المترتبة عليها .
- حصيلة الاقتراضات .
- الحصائل المختلفة... }

الفقرة الأولى : المساهمة الاجتماعية وموقعها ضمن الموارد والمتحصلات التي أقرها المشرع المالي المغربي

مصطلح المساهمة الاجتماعية يحيل ضمنا إلى الطابع الاختياري للمتحصلات الناتجة عن هذه الأخيرة، شأنها شأن أموال المساهمة والهبات والوصايا، فالدولة لا تجبر الأشخاص على دفع هذه الأخيرة بل تبقى مطبوعة بحرية تقديم المساهمة أو الهبة أو الوصية، ولتأكيد هذا الطابع استثنى المشرع هذه الأموال من بعض الاشتراطات والتي من أهمها عدم إخضاعها لبعض مقتضيات ومبادئ الميزانية الصارمة، من قبيل إقرار إمكانية تخصيصها، ترحيلها، على النقيض من الموارد الأخرى التي أخضعها المشرع لقواعد التدبير الميزانياتي الصارمة، وهذا يشكل اختلافا الجوهرى عن باقي الموارد المالية العمومية الأخرى . بما فيها المساهمة الاجتماعية المترتبة على الأرباح، والتي لا يمكن بأي حال من الأحوال تصنيفها ضمن أموال المساعدة والهبات والوصايا.

الافرار باختلاف كل من المساهمة الاجتماعية وأموال المساعدة والهبات والوصايا، يجد مرده في حضور الطابع الاجباري للمساهمة، الشيء الذي يدفعنا إلى اعتبارها فرضا ضريبيا بامتياز، فهي تستجيب لكل الاشتراطات المتعلقة بمفهوم الضريبة، والمتمثلة في كونها ذات طابع نقدي، إجباري، إلزامي يترتب على مخالفتها فرض جزاءات، إضافة إلى كونها تدفع يدون مقابل.

الطابع الاختياري يصبح غير ذي معنى عند تفحصنا للمقتضيات المؤطرة للمساهمة الاجتماعية المترتبة على الأرباح المنصوص عليها في المادة 7 من القانون المالي لسنة 2019¹ حيث اعتبرها المشرع تحملات تقع على الشركات باستثناء الشركات المعفاة من الضريبة على الشركات، والشركات التي تزاوّل نشاطها داخل المناطق الحرة للتصدير، وشركات الخدمات المكتسبة لصفة القطب المالي للدار البيضاء. والملاحظ أن المشرع استعمل لفظ التحمل، مما يحيل مباشرة على الطابع الاجباري لهذا النوع من الفروض، ثانيا قيد المشرع آجال تقديم الاقرارات المتعلقة بالمساهمة الاجتماعية المترتبة على الأرباح في الثلاثة أشهر الموالية لتاريخ اختتام كل سنة محاسبية المادة 270 من المدونة العامة للضرائب، وألزمها بدفع مبلغ المساهمة تلقائيا بالتزامن مع إيداع الإقرار المادة 271 من المدونة العامة للضرائب.

1. المواد من 267 إلى 273 من المدونة العامة للضرائب ، المادة 7 من قانون مالية سنة 2019 .

الطابع الاجباري والإكراهي للمساهمة يظهر بشكل جلي في الجزاءات التي رتبها المشرع بشأن الاخلاصات والتجاوزات التي يمكن أن تتجم عن تطبيق هذه الأخيرة والتي لا تختلف عن الجزاءات المفروضة عن الاخلاص بالقواعد المنظمة للضريبة على الشركات سواء تعلق الأمر بأحكام التحصيل والمراقبة والمنازعات والجزاءات والتقدم¹.

المساهمة الاجتماعية للتضامن المفردة بمقتضى قانون مالية سنة 2019، ليست سوى فرضا ضريبيا شأنه شأن الضرائب المنصوص عليها في القانون التنظيمي لقوانين المالية، واعتماد مصطلح المساهمة عوض الضريبة لا يجعل منها أمرا اختياريا، فهي ذات طابع إجباري تؤكد مضامين المواد المنظمة لهذه الأخيرة ،

الطابع المؤقت لهذه المساهمة، يصطدم بالديمومة والاستمرارية التي تطبع الاقتطاع الضريبي، حيث حدد المشرع المالي المغربي مدة تطبيق هذا الاجراء في سنتين 2019 و 2020² نفس الأمر نجده في قانون المالية لسنة 2013 والذي حدد فيه المشرع مدة تطبيق المساهمة الاجتماعية للتضامن المترتبة على الأرباح والدخول في ثلاث سنوات³، والأمر ينطبق كذلك على المساهمة من أجل دعم التماسك الاجتماعي في قانون مالية سنة 2012⁴ المحددة في سنة واحدة حيث أقرت المادة 9 من قانون المالية السابق ذكرها احتسابها على أساس مبلغ الربح الصافي للسنة المحاسبية المصرح به برسم الضريبة على الشركات في 2012.

الطابع الظرفي والمؤقت لهذا النوع من الفروض والذي شدد عليه الخطاب المالي الرسمي يتناقض مع اللجوء المتكرر للمساهمة الاجتماعية، فخلال العشرية التي نعيشها أي بين سنة 2010 و 2020 أقر المشرع ثلاث مرات هذا النوع من الفروض :

- المادة 9 من قانون مالية سنة 2012 المدة سنة واحدة.

1. المادة 7 من قانون المالية المادة 272 من المدونة العامة للضرائب "تطبق أحكام التحصيل والمراقبة والمنازعات والجزاءات والتقدم المنصوص عليها في هذه المدونة والمتعلقة بالضريبة على الشركات ، على المساهمة الاجتماعية للتضامن برسم الأرباح الصافية المحققة من طرف الشركات ".

2. " تطبق المساهمة الاجتماعية للتضامن المترتبة على الأرباح على الشركات برسم سنتي 2019 و 2020 . " المادة 7 من قانون مالية سنة 2019 .

3. " تطبق المساهمة الاجتماعية للتضامن المترتبة على الأرباح والدخول على :
-الشركات برسم السنوات المحاسبية الثلاث المتتالية المفتوحة ابتداء من فاتح يناير 2013 .
-الأشخاص الدائون أصحاب الدخول المهنية ودخول الأجور والدخول المعتبرة في حكمها والدخول العقارية المحققة أو المكتسبة ابتداء من فاتح يناير 2013 إلى غاية 31 ديسمبر 2015 .

4. المادة 9 من قانون المالية لسنة 2012 رقم 22.10 الصادر في 16 ماي 2012 الجريدة الرسمية عدد 6048 .

- المادة 7 من قانون مالية سنة 2013 المدة ثلاث سنوات.

- المادة 7 من قانون مالية سنة 2019 المدة سنتين.

إذا قمنا بجمع هذه المدد نجد أن الاعتماد على موارد المساهمة الاجتماعية أضحت اقتطاعا متكررا وشبه دائم، حيث غطت مدة 6 سنوات من هذه العشرية، وبالتالي تكون قد فقدت طابعها الظرفي والمؤقت، واستحالت إلى آلية مطبوعة بشبه الدورية، من هذا المنطلق انطرح التفكير في إمكانيات إقرار ضريبة مستقرة ومرددة للموارد تقع على الثروات، عوض الارتكان إلى تدابير وقائية لا تسهم في استقرار الموارد وغير دائمة، وتشكل في الآن نفسه مساسا بأحدى أهم مقومات أي نظام ضريبي وهو الأمن القانوني في المجال الجبائي.

المطلب الثاني : مفهوم الثروة

الثروة أو الرأسمال في تعريفها الضيق هي مجموع ما يمتلكه الشخص أو المجموعة من أصول وممتلكات، سواء أكانت عقارا أو منقولا، والضريبة على الثروات تفرض إما على صافي الثروة بعد إخضاعها لخصومات أولية، ومن أمثلتها تلك المفروضة على ملكية الأراضي والعقارات والأصول المالية من سندات وأصول، والتحف الفنية وبراءات الاختراع.. وأخرى تفرض على الانتقالات التي تقع على الرأسمال مثلا الضريبة على الميراث والهبات، وأخيرا تلك المفروضة على التصرفات التي تقع على انتقال الملكية.

الفقرة الأولى : التراجع في اعتماد الضريبة على صافي الثروة في الأنظمة الضريبية المقارنة

بداية لا بد من التأكيد على كون هذا النوع من الفروض الجبائية عرف تراجعا ملحوظا في السنوات الأخيرة، حيث انخفض عدد الدول التي تعتمد الضريبة على الثروة من 12 دولة سنة 1990 إلى 4 دول فقط سنة 2017¹، وإذا أخذنا بعين الاعتبار تخلي فرنسا على هذه الضريبة سنة 2015 سيصبح عدد الدول محصورا في ثلاث دول فقط ضمن 35 دولة منتمة للمنظمة، وهي دولة النرويج واسبانيا وسويسرا.

1. تقرير منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي، عدد أعضاء المنظمة 30 دولة إضافة إلى كل من إفريقيا الجنوبية والارجنتين بلغاريا كولومبيا وليثوانيا.

هكذا وحسب منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي سيطر اتجاه في السنوات الأخيرة ينحو منحى التخفيف من العبء الضريبي المفروض على الرأسمال¹، لأسباب تتعلق أولا بضعف المردودية المالية، حيث ناهزت في سويسرا مداخيل الضريبة على الثروة نسبة 1.03 % من الناتج الداخلي الخام و نسبة 3.7 % من مجموع الموارد الجبائية سنة 2016 ، واسبانيا 0.18 % من الناتج الداخلي الخام و النرويج نسبة 0.43 % وفرنسا نسبة 0.22 %²، ثانيا الحيف الضريبي الذي يتمثل في إخضاع الرساميل لتضريب مضاعف يتنافى مع مبدأ المساواة في تحمل التكاليف العمومية. وأخيرا ضعف المردودية بالمقارنة مع كلفة التطبيق. التراجع المسجل للدول التي اعتمدت في السابق لضريبة على الثروة، لا يلغي إخضاع الانتقالات التي تقع على هذه الأخيرة للتضريب، لهذا نجد أن أغلب الدول المنتمة لمنظمة التنمية والتعاون الاقتصادي تفرض اقتطاعات ضريبية على كل العمليات والتصرفات التي تقع على الثروات، من قبيل تضريب عقود الهبة والميراث، ولعل ذلك ما دفع بهذه الدول إلى إلغاء الضريبة على الثروة مادامت أنظمتها تتضمن تضريبا لإحدى مظاهر الثروة أثناء انتقالها، وهذا ما يبرر إلحاحية اعتمادها من طرف الدول التي تغيب فيها الضريبة على الثروة.

الفقرة الثانية : غياب ضرائب على الثروات في الأنظمة الضريبية العربية :

اللافت للانتباه غياب أي مظهر من مظاهر التضريب الواقع على الثروات، سواء تعلق الأمر بصافي الثروة أو الانتقالات التي تعرفها هذه الأخيرة في الدول العربية والإسلامية، وهذا الأمر يطرح العديد من التساؤلات، خصوصا إذا علمنا أن هذه الدول في أمس الحاجة إلى الاستزادة من مواردها المالية، نظرا لواقع العجز المالي المضطرب الذي تعرفه موازاتها، وميلها المقلق للاستدانة والاقتراض.

1 . نماذج لبعض الدول التي ألغت الضريبة على الثروة :

الدنمارك سنة 1996 .

النمسا سنة 1994 .

ألمانيا سنة 1997 .

هولندا سنة 2001 .

اللوكسمبورغ سنة 2000 .

السويد سنة 2007 .

2. الضريبة على الثروة في فرنسا حققت مداخيل وصلت إلى 4 مليارات و 90 مليون أورو سنة 2014 ، فرضت على 330 ألف ملزم ، ويشكل هذا المبلغ ما نسبته 2 % من محصول الضريبة على الدخل التي وصلت سنة 2014 ل 75 مليار أورو .

فباستثناء مصر التي فرضت فيها ضريبة على التركات، ورسم الأيلولة في أربعينيات القرن الماضي، وبالضبط بمقتضى القانون رقم 142 لسنة 1944 حيث نصت المادة 1 من القانون على «أنه يفرض على أيلولة التركات رسم يعتبر مستحقا من وقت وفاة المورث محسوبا على صافي نصيب الوارث» وفي سنة 1952 صدر قانون رقم 159 يقضي بفرض ضريبة على التركات على صافي التركة، لكن هذا الأخير كان مصيره الالغاء حيث تم التخلي عنه سنة 1989 بعد 37 سنة من التطبيق، وأعيد فرض اقتطاع الأيلولة باعتبارها ضريبة وليست رسما سنة 1989 إلى أن ألغيت بدورها سنة 1996 بمقتضى قانون رقم 227.

لا نكاد نرصد مظهرا من مظاهر التضريب الواقع على الثروات في الأنظمة الضريبية العربية، على الرغم من المحاولات التي كان مصيرها الفشل والتي كانت ترمي إلى إخضاع هذا الصنف من الأصول للضريبة ومن أمثلتها دولة الجزائر التي أقرت في مشروع قانون المالية المتعلق بسنة 2018 ضريبة على الثروة، لكن سرعات ما تخلت عنها عند نهاية سنة 2017، نفس الشيء عاشته دولة تونس التي عرف موضوع تضريب الثروات ومنها التركات نقاشا حادا

المبحث الثاني: غياب ضريبة على الثروات و تردد المشرع المالي المغربي بشأن إقرارها

المغرب شأنه شأن باقي الدول الاسلامية، حيث تغيب الضريبة على الثروات، والأمر هنا لا يتعلق فقط بالفروض الضريبية التي تقع على صافي الثروة بل يتعداه إلى الانتقالات التي قد تعرفها هذه الأخيرة عبر الميراث أو الهبة.

بتفحصنا لنصوص المدونة العامة للضرائب، نصل إلى خلاصة وحيدة وهي غياب ضريبة على الثروات بالمغرب، وأن الانتقال الذي يمكن أن تعرفه الثروة عبر الميراث والهبة هي الأخرى معفية من الضريبة، وإن تم إخضاع الاتفاقات والمحركات الخاضعة لإجراءات التسجيل وجوبا والتي تم التنصيص عليها في المادة 127 من المدونة العامة للضرائب والأمر هنا يتعلق بالتفويطات بين الأحياء بعوض أو بغير عوض، مثل البيع أو الهبة أو المعاوضة إضافة إلى المادة 131 من المدونة العامة للضرائب التي تخضع القسمة بين الشركاء في الملك أو الإرث أو الشركة لواجب التسجيل المحدد نسبته في 1.5 %.

عموما وحسب منطوق نصوص المدونة العامة للضرائب، تفرض رسوم التسجيل فقط على عمليات الانتقال، وتعفى التركات من الضريبة، وحسب المادة 68 من المدونة «تعفى من

الضريبة الهبة بين الأصول والفروع وبين الأزواج والإخوة والأخوات، وبين الكافل والمكفول في إطار كفالة تم إسنادها بناء على أمر أصدره القاضي المكلف بشؤون القاصرين... فيما يتعلق بالقيم المنقولة وغيرها من سندات الدين »

المطلب الأول : الاكتفاء بتضريب التصرفات والدخول والأرباح المحققة وكذا التفويطات

اعتمد المشرع الضريبي المغربي نمطا ضريبيا، يستثني الثروة الصافية، وانتقال الملكية عبر الميراث والهبة من الضريبة، مع الأخذ بعين الاعتبار ماورد في المدونة العامة للضرائب، لكن بالمقابل أخضع الدخل والأرباح الناشئة عن رؤوس الأموال المنقولة، عوائد الأسهم، حصص المشاركة، عائدات شهادات الصكوك، الحاصلات من التوظيفات المالية، الأرباح الصافية السنوية جراء تفويت قيم منقولة، سندات رأس المال والدين للضريبة وتفرض عليها نسب خاصة من الضريبة يتراوح سعرها بين 15 % و 30 % حسب المادة 67 من المدونة العامة للضرائب.

غياب تضريب للثروة بالمغرب يوازيه حضور تضريب ينصب على دخول الرأسمال وكذا على التصرفات ومنها التفويطات التي يكون موضوعها عقار أو منقول سبق تملكه عن طريق الإرث، وهذا ما أشارت إليه المادة 65 من المدونة العامة للضرائب، ويتم احتساب الربح المفروضة عليه الضريبة حالة التفويت من خلال الفارق بين ثمن التفويت مطروحة منه إن اقتضى الحال مصاريف التفويت و ثمن التملك، مضافة إليه مصاريف التملك.¹

الفقرة الأولى : مظاهر تردد المشرع الضريبي المغربي بشأن إقرار ضريبة على الثروات

في ظل الضائقة المالية التي تعرفها المالية العمومية المغربية، والارتفاع المتزايد لمعدلات المديونية، أصبح المشرع الضريبي المغربي ملزما بالبحث عن سبل لتمويل برامج الاقتصاد والاجتماعية، دون إرهاق الدخل والأرباح بمزيد من الضرائب قد تشكل كابحا للنمو الاقتصادي وموقظا للاحتجاج الضريبي.

لكن على الرغم من مظاهر النقص والشح التي تعرفها الموارد المالية العمومية، انطبع موقف المشرع الضريبي المغربي بنوع من الاحتشام وعدم الجرأة في التعاطي مع هذه المعضلة، واستكان إلى الحلول الظرفية والوقتية، ولعل إقرار تدابير من قبيل فرض

1. أنظر إلى المادة 65 من المدونة العامة للضرائب .

مساهمات اجتماعية للتضامن بنواقصها التي تحدثنا عنها أعلاه من قبيل تكرار اللجوء إليها، واعتماد تسمية المساهمة عوض الضريبة، خير مثال عن واقع التردد وغياب الجرأة عند المشرع الضريبي المغربي، ومن علامات ودلائل التردد كذلك استبعاد الحديث عن الضريبة على الثروة، على الرغم من الأصوات التي مافتئت تنادي بضرورة إبلاء العدالة التكميلية مكانتها المناسبة، وفرض ضرائب على أصحاب الثروات الكبيرة، أو على الأقل تضريب الانتقالات التي تعرفها الثروات عبر الميراث والهبة.

وتحقيقا للعدالة التكميلية كان من الأجدر اعتماد نظام ضريبي يخضع الثروات هي الأخرى للضريبة، عوض المساهمة الاجتماعية للتضامن والتي تعد في نظرنا تضريبا إضافيا يقع على دخول وأرباح سبق تضريبها، وتجعل منها موردا غير مستقر وغير دائم، وهناك معطى أساسي لا بد من الإشارة إليه، وهو أن اللجوء إلى هذه التدابير غالبا ما يكون إجابة عن ضغوطات اجتماعية ملحة تكون الحكومة في مواجهتها ولعل هذا ما يفسر الارتكان إلى الحلول الظرفية، والتي تستهدف بالأساس تقديم حلول سريعة عن أسئلة اجتماعية راهنة، سرعان ما يتبخر مفعولها بانقضاء صلاحيتها.

المساهمة الاجتماعية للتضامن، شهدت العديد من التغييرات والتدبدبات، مرة تحت مسمى المساهمة من أجل دعم التماسك الاجتماعي قانون المالية لسنة 2012 والتي فرضت على الشركات وتحسب على أساس مبلغ الربح الصافي للسنة المحاسبية المصرح به برسم الضريبة على الشركات في 2012، وذلك وفق نظام أسعار نسبية حدد في شريحتين :

الشريحة الأولى : بالنسبة لمبلغ ربح صافي من 50 مليون درهم إلى 100 مليون درهم تفرض نسبة مساهمة تصل إلى 1.5 %

الشريحة الثانية : بالنسبة لمبلغ ربح صافي 100 مليون درهم فما فوق تفرض نسبة تصل إلى 2.5 %.

وأخرى المساهمة الاجتماعية للتضامن المترتبة على الأرباح والدخول قانون مالية 2013 وتفرض هي الأخرى على الشركات، والدخول المهني للأشخاص الذاتيين وكذا دخول الأجور والدخول المعتبرة في حكمها التي يحصل عليها الأشخاص الذاتيون، ودخولهم العقاري كما هي مبينة في المادة 61 - 1 من المدونة العامة للضرائب، وتحسب المساهمة بالنسبة للشركات على أساس الربح الصافي للسنة المحاسبية والذي يعادل أو يتجاوز مبلغه 15 مليون درهم، وبالنسبة للأشخاص الذاتيين تحسب المساهمة على الدخل أو

الدخل الصافية من الضريبة من مصدر مغربي المشار إليها في المادة 267 المكتسبة أو المحققة والتي يعادل مبلغ دخلها أو دخولها 360 ألف درهم، بالنسبة للأسعار وكما هو الشأن بالنسبة للمساهمة من أجل التماسك الاجتماعي فقد اعتمد المشرع أسعارا نسبية وحسب المادة 269 من المدونة العامة للضرائب فبالنسبة للشركات فقد حددت وفق التوزيع التالي :

الشريحة الأولى : بالنسبة لمبلغ ربح صافي يتراوح بين 15 مليون درهم و 25 مليون درهم يفرض سعر مساهمة يصل إلى 0.5 %.

الشريحة الثانية : بالنسبة لمبلغ ربح صافي يتراوح بين 25 مليون درهم و 50 مليون درهم تفرض مساهمة تصل إلى 1 %.

الشريحة الثالثة : بالنسبة لمبلغ ربح يتراوح بين 50 مليون درهم و 100 مليون درهم تفرض مساهمة تصل إلى 1.5 %.

الشريحة الرابعة : بالنسبة لمبلغ ربح صافي من 100 مليون درهم فما فوق تفرض مساهمة تصل إلى 2 %.

بالنسبة للأشخاص الدائنين تحتسب المساهمة وفق الأسعار التالية :

الشريحة الأولى : بالنسبة لمبلغ الدخل أو الدخل الصافية الذي يتراوح بين 360.000 درهم و 600.000 درهم يصل سعر المساهمة إلى 2 %.

الشريحة الثانية : بالنسبة لمبلغ الدخل أو الدخل الصافية التي تتراوح بين 601.000 درهم و 840.000 درهم تفرض مساهمة يصل سعرها إلى 4 %.

الشريحة الثالثة : بالنسبة لمبلغ الدخل أو الدخل الصافية التي تزيد عن 840.000 درهم حددت النسبة في 6 %.

وأخيرا ما نصت عليه المادة 7 من قانون مالية سنة 2019 والتي استثنيت فيها الدخل من الخضوع لهذا الفرض الضريبي¹. و تتحملها الشركات لوحدها مع استثناء بعضها طبقا للمادة 6 من المدونة العامة للضرائب، ويتم احتساب مبلغ المساهمة على أساس نفس مبلغ الربح الصافي الذي يعتمد لحساب الضريبة على الشركات، ويحدد مبلغ الربح الصافي

1. لا ننسى مقتضيات المادة 1 مكرر من قانون مالية سنة 1980 .

الخاضع للمساهمة في مبلغ 40.000.000 درهم أو ما يفوقه عن آخر سنة محاسبية مختتمة، بالنسبة للسعر فقد حدد في 2.5 % من الربح الصافي.

المطلب الثاني : إمكانات فرض ضريبة على الثروات بالمغرب

إقرار ضريبة على الثروات، أصبح أمرا مستعجلا لمواجهة التكاليف العمومية التي شهدت تزايدا ملحوظا، والحديث عن إلحاحية التعاطي الإيجابي مع موضوع تضريب الثروات، مرده اللامبالاة التي تواجه بها كل المقترحات التي ترمي إلى إقحام هذا التدبير الضريبي في المنظومة الجبائية المغربية.

لقد أصبح الإغفاء الأبدي الذي يستفيد منه مالكو الثروات الكبيرة في المغرب، وكذا الدول العربية الإسلامية وصمة عار في جبين المشرع الضريبي، فكيف يتم استبعاد الثروات بجميع أشكالها من أي شكل من أشكال التضريب تحت مبرر التخوف من هروب الرساميل، أو تحت غطاء مبررات دينية تجعل من كل نقاش عمومي حول إمكانات تضريب الانتقالات المالية التي يكون موضوعها ثروة ما، مساسا بأحد أركان الدين الإسلامي.

الفقرة الأولى : محاولات في اتجاه إقرار ضريبة على الثروات بالمغرب

موضوع تضريب الثروات، من المواضيع الحساسة والأكثر إثارة للنقاش السياسي بين الفرقاء، وفي الآن نفسه موضوع للتجاذبات السياسية التي تفرغه من مضمونه الاقتصادي والمالي. وتلقي به في ظلال الجدل العقيم.

ولقد عرف المغرب نقاشا حول إمكانات توسيع الوعاء الجبائي ليشمل أوعية ضريبية بقيت خارج أي فرض ضريبي، وتم تعزيز هذا النقاش بتقديم مقترحات في هذا الصدد، لكن مصيرها يصطدم دائما بمعارضة شديدة تتزعمها جماعات ضغط معلنة وأخرى كامنة، تجعل من الحديث عن التضريب الذي يمكن أن يطل ممتلكاتهم وثرواتهم نوعا من المغامرة والمجازفة السياسية، أو على الأقل نوع من الشعبوية المكلفة سياسيا واقتصاديا، والمؤسف في الأمر أن الخطاب الرسمي اصطف بجانب معارضي إقرار هذه الضريبة في تناقض صارخ بين متطلبات تمويل البرامج الاجتماعية للحكومة والدعوات التي ترمي إلى تنمية موارد الدولة المالية، والإمكانات التي سيوفرها اعتماد هذا النوع من التدابير.

ومن بين المقترحات التي تم التقدم بها في اتجاه توسيع الوعاء الضريبي، حضي المقترح الموقع من طرف الفريق الفدرالي بمجلس المستشارين أثناء مناقشة مشروع قانون المالية

لسنة 2012 بالكثير من الاهتمام، حيث تضمن المقترح فرض اقتطاع ضريبي يطال أصحاب الثروات، يلزم كل من بلغت ثروته 10 ملايين سنتيم بأداء 10 ملايين سنتيم كضريبة سنوية. جدية المقترح خلقت اقتناعا عند الحكومة ومكوناتها بإمكانية اعتماده، خصوصا إذا علمنا التوترات الاجتماعية التي شهدتها بداية العشرية الأولى من القرن الحالي، والتي تجسدت في هزات اجتماعية وضعت الحكومات في مواجهة الأمر الواقع الذي من سماته ارتفاع نسبة العجز المالي وتزايد الانفاق الاجتماعي، والجدير بالذكر أن هذا المقترح الذي يقضي بإخضاع أصحاب الثروات الكبرى للتضريب كان مصيره الفشل، وتم التخلي عنه بدعوى المخاطر التي من الممكن أن يلحقها بالاقتصاد الوطني من جراء ردود الفعل المحتملة والمتمثلة في تهريب رؤوس الأموال إلى الخارج، وتم الاهتمام إلى حل وسطي متمثل في إحداث مساهمة من أجل التماسك الاجتماعي تفرض على الشركات، مستبعدا أي حديث عن الضريبة على الثروة.

مفترحات أخرى تم تقديمها لم يكتب لها النجاح كسابقاتها، من أمثلتها المقترح المقدم من نفس الفريق بمناسبة مناقشة مشروع قانون المالية لسنة 2014، وقد حضي مقترح التعديل بالإشادة والقبول، وتم إقراره داخل لجنة المالية بمجلس المستشارين، لكن الحكومة كان لها رأي آخر وتم سحبه من النسخة النهائية للمشروع الذي اقترح تضريبا للثروات على الشكل التالي :

- بالنسبة لمبالغ الثروة التي تتراوح بين 5 مليون درهم و 10 ملايين درهم تفرض عليها نسبة 0.1 %.

- بالنسبة لمبالغ الثروة التي تتراوح بين 10 ملايين درهم و 20 مليون درهم تفرض عليها نسبة 0.2 %.

- بالنسبة لمبالغ الثروة التي تصل إلى 200 مليون درهم وما فوق تفرض نسبة 0.5 %.

الاحتشام الذي طبع تعاطي المشرع المالي المغربي، تؤكد الوقائع والمحاولات المتعددة التي استهدفت إقرار ضريبة على الثروات، ودفعت به في اتجاه الركون إلى الحلول الترقيعية والظرفية من قبيل اعتماد المساهمة الاجتماعية، التي شكلت في نظرنا فرضا ضريبيا مزدوجا يقع على أصحاب دخول وأرباح سبق إخضاعها للعديد من الاقتطاعات الجبائية، وعلى الرغم من التطمينات المقدمة من طرف الوزير المكلف بالميزانية لأصحاب الدخل

العليا باعتبار الأمر مجرد مساهمة وليست ضريبة فواقع الأمر يؤكد أنها ليست سوى شكل من أشكال الجباية تتوفر فيها كل مواصفات الفرض الضريبي.

الفقرة الثانية : إلحاحية واستعجالية فرض ضرائب على الثروات

أمام التسابق المحموم الذي تعرفه الأنظمة الضريبية العالمية نحو إقرار نظام ضريبي يستجيب لمبادئ العدالة التكميلية، ويساهم في تدعيم العدالة التوزيعية، لم يعد من المستساغ الاستمرار في نفس الفلسفة الجبائية التي تستبعد أحد الأوعية الضريبية الكامنة والتي من شأنها إدراج موارد مالية مهمة للخزينة العمومية، فحتى المبررات التي يتم الارتكاز إليها للتشكيك في الامكانيات المالية التي توفرها هذه الآلية، من قبيل تراجع العديد من الدول عن اعتماد ضريبة على الثروات بحجة فرملتها للأعمال الاستثمارية، وكلفتها من حيث التطبيق، وتشجيعها على هروب الرساميل، حجج واهية بالنسبة لبلد متطلع للبناء الديمقراطي وأمام تحديات مختلفة عن تلك التي تواجهها الدول المتقدمة.

فبالنسبة لبلد كالمغرب في أمس الحاجة للموارد المالية العمومية من شأن توسيع الوعاء الجبائي ليشمل الثروات، تمكين المغرب من موارد تغنيه نسبيا عن اللجوء المفرط إلى الاقتراض سواء الداخلي بمخاطره التضخمية، أو الخارجي بتكلفته المالية المتمثلة في ارتفاع المبالغ المخصصة لخدمة الدين، وكلفته السياسية المتمثلة في ارتهاق القرار المالي العمومي كنتيجة للاشتراطات المصاحبة للديون الخارجية،

وحتى إن أخذنا هذه المبررات بعين الاعتبار، وبالأخص تلك التي تؤسس معارضتها لهذا النوع من التضريب بتراجع اعتماده الملحوظ من طرف العديد من الدول، فهذه الأخيرة لها مسوغات للحذر من إعادة إقرارها، فهي لا تغيب بشكل إطلاقي كل أصناف الفروض الواقعة على الثروات، فحتى الدول التي تخلت عن تضريب صافي الثروة اعتمدت نمطا ضريبيا يفرض اقتطاعات دائمة وكمثال على ذلك ألمانيا التي وإن ألغت الضريبة على الثروة سنة 1997 فقد فرضت رفعا لنسبة الضريبة على الدخل المرتفعة بنسبة 3 %، نفس الشيء بالنسبة للكسمبورغ التي عوضت الضريبة على الثروة المتخلى عنها سنة 2000 بفرض اقتطاع على فوائد الادخار يصل إلى 10 % .

هذا إضافة إلى كون غالبية الدول المتقدمة تعتمد ضرائب على انتقال الثروة، ففي تقرير لمنظمة التنمية والتعاون الاقتصادي¹ تم رصد 23 دولة تفرض ضرائب على الانتقالات التي تعرفها الثروة من أصل 30 دولة، وهذا بحد ذاته مؤشر على كون هذه الدول تتضمن تشريعاتها تضريبا لإحدى أشكال الثروة، وفي هذا الصدد لا يسعنا سوى التذكير بالمحاولات التي كانت ترمي إلى فرض ضرائب على هذا النوع من الثروات حالة انتقالها عبر الميراث أو الهبة والتي أجهضت في سنوات السبعينات وبالصبط سنة 1968 من القرن الماضي.

خاتمة

خلاصة القول، التعويل على موارد مطبوعة بعدم الدورية، واللجوء إلى المساهمات الاجتماعية كحل مؤقت لا يستقيم مع متطلبات التشريع الضريبي الحديث الذي يجعل من الأمن القانوني في المجال الجبائي شرطا ضروريا ومقوما أساسيا لضمان استقرار المعاملات، و مشجعا لتوافد الرساميل الأجنبية، ولا يستقيم الربط بين وجود ضرائب على الثروة وهروب الرساميل، فلحد الآن ليست هناك علاقة متلازمة بين وجود ضريبة على الثروة وهجرة الرساميل حسب ما أكدته دراسات وتقارير منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي، فما يشجع على ترحال الرساميل هو غياب الأمن القانوني والتدبدب التشريعي، الذي ترجمه وجسده اللجوء المتقطع لفرض مساهمات على أصحاب الدخل والأرباح العليا، لذلك فإقرار ضريبة على الثروة سواء تلك التي يتم فرضها على صافي الثروة أو الانتقالات التي تعرفها هذه الأخيرة أصبح ضرورة ملحة، لإنهاء حالة الاستقرار التي يعرفها التشريع الضريبي المغربي ضمانا للأمن القانوني في المادة الضريبية. كما أن إمكانات إقرار ضريبة على الثروات بالمغرب في عهد الرقمنة واعتماد الإدارة الالكترونية أصبح ميسرا أكثر من أي وقت مضى، وهذا ما يجعل من الادعاء الذي يؤسس مقولاته التي تعارض فرض ضريبة على الثروات إدعاء باطلا، فالإدارة الضريبية الحديثة بفعل التطور التكنولوجي واتفاقات التبادل الآلي والالكتروني للمعطيات الجبائية أصبحت أمام كنز من المعلومات والمعطيات تمكنها من تتبع الممتلكات والثروات، من أمثلة ذلك تلك التي تحوزها وكالة المحافظة على الأملاك العقارية، ووكلاء السيارات ووزارة التجهيز...

1. تقرير منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي سنة 2011

رقابة القضاء الدستوري على قوانين المالية

خنفور يوسف

باحث بسلك الدكتوراه مختبر السياسات
العمومية -كلية العلوم القانونية
و الإقتصادية و الإجتماعية المحمدية-

مقدمة

يعد قانون المالية العامة فرع من فروع القانون العام الداخلي، وهو مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم مالية الدولة من حيث إيراداتها ونفقاتها.

وبالرجوع إلى النصوص القانونية ذات الكتلة الدستورية يمكن تعريف قانون المالية بأنه القانون الذي يصدره البرلمان بالتصويت طبقا للمسطرة المنصوص عليها في الفصل 75 من الدستور. ويتوقع لكل سنة مالية مجموع موارد و تكاليف الدولة، و يقيمها و ينص عليها و يأذن بها. و بهذا المعنى فقانون المالية هو أداة توقع و تقييم بحيث يعمل على تقدير مبالغ الموارد المنتظرة خلال السنة المالية المقبلة، كما أنه يقيم الحد الأقصى للتكاليف التي ستتحملها الدولة. ومن منطلق آخر يعتبر أداة إذن و ترخيص، بموجبها يرخص البرلمان للحكومة للقيام بالعمليات المالية للدولة، بمعنى القيام بتحصيل الإيرادات العامة و في المقابل صرف النفقات العامة، تطبيقا للسياسة الاقتصادية والاجتماعية للبرنامج الحكومي. ومع صدور دستور 2011 كان من الضروري مواكبة المستجدات الدستورية والمبادئ الجديدة التي توطر المالية العامة المشاركة¹ الشفافية² الحكامة

1. الفصل 12 من الدستور، الصادر ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 شعبان 1432 الموافق ل 29 يوليوز 2011 بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 الموافق ل 30 يوليوز 2011، ص. 3600.

2. الفصل 147 من الدستور.

الجيدة¹ تم الحفاظ على توازن مالية الدولة² و تعزيز المراقبة البرلمانية على عمل الحكومة وتقييم السياسات العمومية³ فضلا عن الحق في التقدم بالملتمسات في مجال التشريع⁴ والعرائض⁵ ناهيك عن الدفع بعدم دستورية القوانين⁶.

و ما يهمنا في موضوع الدراسة هو رقابة القضاء الدستوري على قوانين المالية، وكما هو معلوم فالرقابة على دستورية القوانين يراد بها التأكد من مطابقة القوانين للدستور باعتباره القانون الأساس و المرجعية الأولى لكافة القوانين في الدولة، و في حال مخالفة القانون للدستور لابد من إتخاذ الإجراءات الرادعة التي تتراوح ما بين الإمتناع عن تطبيق القانون غير الدستوري وصولا إلى إلغائه وإعدام هذا القانون بشكل نهائي.

لقد أضحت للرقابة على دستورية القوانين دور بالغ الأهمية في الميدان المالي، عبر بلورة و ملائمة قوانين المالية لأحكام الدستور، لأن اجتهادات القضاء الدستوري لا تسهم فقط في تفسير و تأويل قواعد التشريع المالي و الضريبي و إزالة الغموض الذي يكتنفها بل تتجاوز ذلك إلى خلق و إنشاء القواعد التي يستوجبها سد الثغرات التي قد يشكو منها هذا التشريع، إنه قضاء إنشائي يبتدع عند الضرورة القواعد اللازمة لمعالجة القضايا المعروضة على أنظاره.

كما أن أحكام القضاء الدستوري تشكل مرجعية أساسية للقضاء اللاحق، و سندا للمشرع لإدخال التعديلات الضرورية على النصوص القانونية، فهذه الأحكام تهم المصالح العامة و المشتركة بين عموم المواطنين، و ضمان حقوقهم لأنها تحاول كشف سبر أغوار المخالفات و التجاوزات المالية⁷.

و بالتالي سنحاول معالجة الإشكال التالي:

1. الباب 12 من الدستور .

2. الفصل 77 من الدستور .

3. الفصل 148 من الدستور .

4. الفصل 14 من الدستور .

5. الفصل 15 من الدستور .

6. الفصل 133 من الدستور .

7. محمد الرافعي، «قضاء المجلس الدستوري المالي وتأثيره على العمل البرلماني»، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الثاني كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق، السنة الجامعية 2007/2008، ص 1.

أي دور للقضاء الدستوري في مراقبة دستورية قوانين المالية؟
وهو ما سنحاول الإجابة عليه باعتماد التقسيم التالي:

خطة البحث:

■ المبحث الأول: الأحكام العامة للرقابة على دستورية قوانين المالية

• المطلب الأول: الرقابة على دستورية قوانين المالية: الفاعلون والتقنيات الرقابية

• المطلب الثاني: نماذج لبعض المقتضيات غير الدستورية في قوانين المالية السنوية

■ المبحث الثاني: إجتهد القضاء الدستوري في المجال المالي

• المطلب الأول: تطبيقات الرقابة على دستورية قوانين التنظيمية للمالية.

• المطلب الثاني: تطبيقات الرقابة على دستورية قوانين المالية السنوية.

المبحث الأول: الأحكام العامة للرقابة على دستورية قوانين المالية

في هذا المبحث سنتطرق للأحكام المتعلقة بالرقابة على دستورية قوانين المالية من خلال دراسة دور الفاعلين والتقنيات في هذه الرقابة (مطلب أول)، ثم لإبراز نماذج من المقتضيات غير الدستورية في قوانين المالية السنوية إلى حدود قانون مالية 2019 (مطلب ثاني).

المطلب الأول: الرقابة على دستورية قوانين المالية: الفاعلون والتقنيات الرقابية

إن الرقابة على دستورية القوانين تعتبر نتيجة حتمية لمبدأ سمو الدستور و الضمانة العملية لمبدأ تدرج القوانين، الذي يقضي باحترام تراتبية القوانين، بما معناه خضوع القاعدة القانونية الأدنى للقاعدة الأعلى، إذ لا يجوز أن تكون هذه القوانين متعارضة مع الدستور، و باعتبار دستورية القوانين المالية موضوع الدراسة فإننا سنتطرق لأنواع الرقابة على دستورية القوانين المالية، بين الرقابة الإجبارية و الاختيارية ثم القضايا كنوع من الرقابة اللاحقة على دستورية القانون المالي، على أساس أن نحاول سبر أغوار التقنيات الرقابية للمحكمة الدستورية و كيفية ممارستها لهذه الإجراءات.

أولاً: أنماط الرقابة على دستورية القوانين المالية؛

1 - الرقابة الإجبارية على دستورية القانون المالي: يعتبر هذا النوع من الرقابة ذلك النمط الرقابي الإجباري الذي تخضع له القوانين التنظيمية، بحيث نص الفصل 85 من الدستور على أنه لا يمكن إصدار الأمر بتنفيذ القوانين التنظيمية، إلا بعد أن تصرح المحكمة الدستورية بمطابقتها للدستور، وهو نفس المعطى الذي تم التنصيص عليه كذلك في نص الفقرة الثانية من الفصل 132 من الدستور، التي أكدت على وجوب إحالة القوانين التنظيمية على المحكمة الدستورية قبل إصدار الأمر بتنفيذها، وبالتالي فهذا النوع من الرقابة الإجبارية يروم مطابقة مقتضيات القوانين التنظيمية للمالية للدستور تقاديا لكل خروج عن التأطير القانوني للمالية بصفة خاصة و المسطرة التشريعية للقوانين التنظيمية بصفة عامة، ومنه نفاذ التشريع دون تعارض أو تناقض مع الدستور.

2 - الرقابة الاختيارية: يتم ممارسة هذا النوع من الرقابة بالنسبة للقوانين المالية السنوية، حيث تتميز بطابعها الاختياري، أي عدم إلزامية مطابقة القوانين المالية السنوية للدستور. وفي هذا الإطار تنص الفقرة الثالثة من الفصل 132 من الدستور على ما معناه أنه: للملك، أو رئيس الحكومة، أو رئيس مجلس النواب، أو رئيس مجلس المستشارين، أو خمس أعضاء مجلس النواب، أو أربعين عضواً من أعضاء مجلس المستشارين، أن يحيلوا القوانين، قبل إصدار الأمر بتنفيذها، إلى المحكمة الدستورية، لتبت في مطابقتها في الدستور. وحسب إعتقادنا المتواضع نرى أنه من الضروري التنصيص على وجوب إخضاع القوانين المالية السنوية للرقابة على دستورية القوانين، لاعتبار أن خصوصيات القانون المالي السنوي خاصة الحيز الزمني الضيق المخصص لمسطرته التشريعية يؤثر في جودة النص القانوني، وبالتالي المساس بحقوق و حريات الأفراد عبر مقتضيات غير دستورية، (هذا ما سيتم بيانه في المطلب الثاني من هذا المبحث) وإن كان هناك من سيجابه هذا الرأي بحجة أن الإحالة الإجبارية للقانون المالي السنوي على المحكمة الدستورية سيستهلك من الوقت المخصص للتدارس والتصويت على هذا القانون وبالتالي تعطيل السير العادي للمؤسسات والإقتصاد وفرض الإستثمار وغيرها، فإن هذا الرأي لا يستقيم لكون البث في دستورية هذا القانون ستجعله محل نقاش كبير ومنه حماية الحقوق والمكتسبات وإمكانية تعزيزها.

3 - الرقابة القضائية: نقصد بالرقابة القضائية هي تلك التي تلي مرحلة إصدار الأمر بتنفيذ هذا القانون ومنه بدئ العمل به، بحيث نص المشرع على الدفع بعدم دستورية القوانين التي من

شأنها المساس بحريات و حقوق الأفراد التي يضمنها الدستور¹، و بمناسبة القانون المالي تظهر العديد من المقتضيات غير الدستورية التي تمس الأفراد و هناك حالات عديدة سنأتي على ذكرها في المطلب الثاني من هذا المبحث، و يسعنى هنا إلا أن نشير إلى أن وعي المواطن و التنزيل السريع لهذه المقتضيات القانونية و تخويل المحكمة الدستورية الصلاحيات اللازمة للقيام بهذا النوع من الرقابة سيكون تكريسا و تجسيدا لدولة الحق و القانون و دولة المؤسسات.

ثانيا : تقنيات و أساليب الرقابة على دستورية القوانين :

لقد حددت المادة 23 من القانون التنظيمي المتعلق بالمحكمة الدستورية 066.13² مسطرة إحالة القوانين قصد البت في مطابقتها للدستور، والتي تكون عبر رسالة من الملك أو رئيس الحكومة أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين أو برسالة أو عدة رسائل تتضمن في مجموعها إمضاءات عدد من أعضاء مجلس النواب لا يقل عن خمس الأعضاء الذين يتألف منهم، أو أربعين عضوا من أعضاء مجلس المستشارين. ويتم البت في المطابقة للدستور خلال شهر ابتداء من تاريخ الإحالة إلا أن هذا الأجل يخفض إلى ثمانية أيام في حالة الاستعجال يشير إليها رئيس الحكومة في رسالة الإحالة فيما يتعلق بالقوانين التنظيمية أو القوانين العادية³. و تجدر الإشارة إلى أن المحكمة الدستورية في معرض بثها في دستورية القوانين التنظيمية للمالية أو القوانين المالية السنوية تستعمل مجموعة من التقنيات الرقابية، بحيث تنهج في هذا الإطار «تقنية المطابقة» أو «تقنية عدم المخالفة» أو «تقنية عدم المطابقة»، هذه التقنيات إذن هي أدوات إشغال القاضي الدستوري بمناسبة بته في الطعون المتعلقة بدستورية القوانين⁴.

المطلب الثاني : نماذج لبعض المقتضيات غير الدستورية في قوانين المالية السنوية

إذا كان مجال القانون حدد الميادين التي يشرع فيها البرلمان، و بالتالي فهو لا يمكنه التشريع إلا في حدود ما هو مقرر له، غير أن هذا الأخير -مجال القانون- يطرح إشكال

1. الفصل 133 من الدستور .

2. الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.139 الصادر في 16 شوال 1435 الموافق ل 13 أغسطس 2014 الجريدة الرسمية عدد 6288 بتاريخ 8 ذو القعدة 1435 الموافق ل 4 سبتمبر 2014 ص . 6661.

3. المادة 26 من القانون التنظيمي 066.13 المتعلق بالمحكمة الدستورية.

4. محمد الأعرج، «المجلس الدستوري و تقنيات الرقابة على دستورية القوانين المالية»، المجلة المغربية للمالية العمومية، العدد 4 سنة 2014، ص . 12.

أساسي متعلق بإدراج المدونة العامة للضرائب في صلب قانون المالية السنوي، و هو ما يجعلنا نتساءل مباشرة حول دستورية القانون المالي السنوي.

إنطلاقاً من القوانين التنظيمية للمالية، نجد المادة 3¹ من القانون التنظيمي للمالية 7.98² أسست لما يسمى «اللاحشو»، بمعنى عدم إدخال مقتضيات غير دستورية في صلب قانون المالية. لإعتبار أن تبرير أحكام هذه المادة يقضي بضرورتها لوضع حد للחסو الذي قد يتعرض له قانون المالية، وذلك قصد تأمين الاستعمال الأمثل للفترة الزمنية المحددة لدراسة مشروع قانون المالية من طرف البرلمان من جهة، وتفاديا لتحول الاهتمام إلى مسائل جانبية لا ترتبط ارتباطاً مباشراً بمقاصد الميزانية من جهة أخرى.

ومن البديهي أن ضرورة احترام السقف الزمني المحدد لدراسة القانون المالي، قد يدفع النواب أو الحكومة إلى عدم إدراج بعض المقتضيات التي يعتبرونها ذات طابع استعجالي لضمان دراستها واعتمادها ضمن الميزانية العامة للدولة، أو أحكام القانون المالي.

وبالرغم من تماسك هذا التبرير من الوجهة المبدئية على الأقل، إلا أننا نجد له بعض «الخروقات». فقد أصرت المديرية العامة للضرائب على تمرير «كتاب المساطر الجبائية»³ أثناء مناقشة مشروع قانون المالية 2004، ولعل الشيء البديهي، أن الأمر لا يتعلق بموضوع يتسم بالاستعجال، ومن شأن إقحامه أن يشتمل تركيز النواب، ناهيك عن استغلال الحيز الزمني، الضيق أصلاً، لمناقشة سريعة وغير جدية لأمر هام⁴. وقد كان من المفروض تخصيص جلسة خاصة لمناقشة المساطر الجبائية، سيما وأنه يطرح لأول مرة تفادياً لإقرار بعض التراجعات على مستوى الضمانات المخولة للملزمين. إن مضمون المساطر الجبائية وأهميتها، والمستوى القانوني البالغ التعقيد الذي تتميز به يجعلنا نشكك في النوايا الحقيقية لإصرار وزارة المالية على إرفاق مشروع قانون المالية بهذا القانون. وإن الرغبة الحقيقية،

1. التي تنص على أنه: "لا يمكن أن يتضمن قانون المالية إلا أحكاماً تتعلق بالموارد والتكاليف أو تهدف إلى تحسين الشروط المتعلقة بتحصيل المداخيل وكذا مراقبة استعمال الأموال العمومية".

2. الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.98.138 الصادر في 7 شعبان 1419 الموافق ل 26 نوفمبر 1998 الجريدة الرسمية عدد 4644 ص 3297 بتاريخ 7 شعبان 1419 الموافق ل 3 ديسمبر 1998

3. ظهير شريف رقم 1.03.308 صادر في 7 ذي القعدة 1424 الموافق ل 31 دجنبر 2003 بتنفيذ قانون المالية رقم 48.03 الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5278 بتاريخ 17 ذو القعدة 1425 الموافق ل 30 دجنبر 2004

4. تضمن كتاب المساطر الجبائية 23 مادة تخص العديد من التدابير التي تهم تحديد سلطات الإدارة وحقوق الملزم في مجال المراقبة وكيفية التبليغ وتصحيح الضرائب... الخ.

تكمّن في استغلال الوقت، غير المناسب، لتمرير قانون كان بالتأكيد سيتعرض للكثير من التعديلات، ويثير بلا شك نقاشا هاما تعتبر الإدارة الضريبية نفسها في غنى عنه.

إضافة مما ورد أعلاه جاءت أحكام المادة 6 من القانون التنظيمي للمالية 130.13¹ لتنص على أنه «لا يمكن أن تتضمن قانون المالية إلا أحكاما تتعلق بالموارد والتكاليف أو تهدف إلى تحسين الشروط المتعلقة بتحصيل المداخل وكذا مراقبة استعمال الأموال العمومية». من الناحية المبدئية نجد أن أحكام المادة السالف ذكرها أخذت نفس المقتضيات الواردة في نظيرتها بالقانون التنظيمي 98.7، التي تهدف منع حشو قانون المالية بمقتضيات غير دستورية.

إن هذا الطرح لا يستقيم لأن المشرع المغربي أكد على مسألة إحداث التكاليف العمومية من طرف القانون بنصه صراحة، على أن الجميع يتحملون حسب الاستطاعة التكاليف العمومية التي للبرلمان وحده إحداثها وتوزيعها وإقرارها²، وبالتالي فهذا المجال يدخل ضمن المجالات المحددة للقانون بموجب الفصل 71 من الدستور، إذا أن للبرلمان صلاحية التشريع في النظام الضريبي، ووعاء الضرائب، ومقدارها وطرق تحصيلها. وعليه فإن ما يخرج عن مجال القانون يدخل في اختصاص التنظيم³، بما معناه أنه ليس هناك ما يمنع البرلمان من التشريع في هذا المجال.

وبالتالي فإدراج المدونة العامة للضرائب في صلب قانون المالية السنوي هو أكبر دليل على عدم دستورية هذا الأخير، فخصوصيات هذا القانون باعتباره ذي طابع سنوي وتوقيعي تهيمن الحكومة على مسطرته التشريعية من حيث التحضير، الإيداع، المناقشة والتصويت... إلخ، ولعل سبر أغوار المدونة العامة للضرائب يجعلنا نضع اليد على مجموعة من المقتضيات غير الدستورية والتي نذكر منها على سبيل المثال ما يلي:

♦ البند 9 من المادة 29 من المدونة العامة للضرائب المحدث بموجب قانون مالية 2019: لقد جاء قانون مالية 2019 بمستجد جديد في المادة 29 من المدونة العامة للضرائب المتعلقة بتقييم نفقات الخاضعين للضريبة عند دراسة مجموع الوضعية الضريبية، بمقتضاه

1. الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 62-15-1 صادر في 14 شعبان 1436 الموافق ل 2 يونيو 2015 الجريدة الرسمية عدد 6370 بتاريخ 16 يونيو 2015 ص. 5810.

2. الفصل 39 من الدستور.

3. الفصل 72 من الدستور.

تم أحدث البند التاسع الذي ينص على أن: «كل المصاريف ذات الطابع الشخصي، غير تلك المشار إليها أعلاه، التي يتحملها الخاضع للضريبة لفائدته أو لفائدة الأشخاص الذين يعولهم المبيينين في البند الثاني من المادة 74». و بمقتضى الإحالة الصريحة من المادة 29 بند 9 تنص المادة 74 المتعلقة (الباب الرابع : تصفية الضريبة على الدخل / الفرع الثاني: بالتخفيضات الضريبية) بالخصم عن الأعباء العائلية على:

«1- يخصم ما قدره 360 درهما من المبلغ السنوي للضريبة إعتبارا للأعباء التي يتحملها الخاضع للضريبة عن كل شخص يعوله حسب مدلول البند الثاني من هذه المادة. غير أن مجموع المبالغ المخصومة عن الأعباء العائلية لا يجوز أن يتجاوز 2160 درهما. 2- الأشخاص الذين يعولهم الخاضع للضريبة هم:

أ - الزوجة

ب - أولاده من صلبه و أولاد غيره الذين يأويهم بصورة شرعية في بيته.....»

بموجب هذا التعديل الذي لحق المادة 29 أصبحت المصاريف الشخصية التي يتحملها الخاضع للضريبة لفائدته أو لفائدة الأشخاص الذين يعولهم خاصة زوجته و أولاده و أولاد غيره الذين يأويهم بصورة شرعية تدخل ضمن زمرة النفقات الخاضعة للتقييم بمناسبة فحص مجموع الوضعية الضريبية للخاضعين للضريبة المنصوص على أحكامها في المادة 216 من المدونة العامة للضرائب. و بمفهوم المادة 29 فالنفقات المذكورة الخاضعة لهذا الإجراء هي تلك التي تتجاوز مبلغ 120 ألف درهم.

إن قراءة متأنية لأحكام هذه المادة تستوقفنا عند مجموعة من الملاحظات:

1 - أحكام البند التاسع تتعارض و روح الدستور خاصة الفصل 31 منه، فمثلا لو قام الخاضع للضريبة بإنفاق أمواله بمناسبة علاجات تلقاها لفائدته أو لفائدة عائلته أو كما لو قام بتكوين مستمر لفائدته أو ولج أحد الأشخاص الذين يأويهم بمفهوم المادة 74 في بندها الثاني، هذه النفقات عندما تتجاوز 120 ألف درهم تصبح خاضعة للضريبة و بالتالي المس مباشرة بحق الحصول على العلاج و العناية الصحية ثم الحق في الحصول على تعليم عصري ميسر الولوج و ذي جودة، فعوض أن تفكر الإدارة في تشجيع هذه العمليات و بالتالي ربح راس مال لامادي مكون على أعلى مستوى يمكن أن ينقل خبرته و تجاربه للإدارة العمومية و بالتالي الرفع من فعاليتها و مردوديتها، و كذلك التفكير بمنطلق رابح رابح، عبر

تخفيف الضغط المتزايد على العرض الصحي وتجويده، فهي تتعامل بمنطق التضريب. وبالتالي نجد الإنعكاس القانوني واضح، فضلا عن تغييب الطابع الاجتماعي الذي ما فتئت الحكومة تؤكد على حضوره بقوة في قانون مالية 2019 إذ أن مثل هذا المقتضى يعزز الفوارق الطبقيّة، فضلا عن كون البعد الإقتصادي حاضر بقوة، فالخاضع للضريبة عندما يجد نفقاته التي تتجاوز 120 ألف درهم خاضعة للضريبة سوف يعتمد لعدم تجاوز هذا المبلغ من جهة و تكديس الأموال و عدم التصرف فيه، مما ينعكس على النمو الاقتصادي.

2 - إن أبرز ملاحظة يمكن إبدائها حول البند التاسع من المادة 29 تتركز بالأساس في إحداث ضريبة عن الثروة بصفة مقنعة، و هو ما يجعلنا نذكر رغبة العدالة و التنمية في إحداث ضريبة عن الثروة سنة 2013، و هو بالفعل ما تم إذ أن هذا التعديل الذي لحق المادة بإحداث البند تم تبنيه من طرف فريق الأغلبية الحكومية إبان عرض مشروع قانون مالية 2019 أمام مجلس النواب. و على سبيل المقارنة نجد أن هذا المقتضى ورد في المدونة العامة للضرائب بفرنسا خاصة المادة 168 تحت عنوان ضريبة نمط الحياة *train de vie* - بموجب هذه المادة تم التنصيص صراحة على أنه «في حالة وجود عدم تناسق ملحوظ بين نمط حياة دافع الضرائب ودخله، يتم زيادة قاعدة ضريبة الدخل الخاضعة للضريبة إلى مبلغ ثابت يتم تحديده من خلال تطبيق جدول الضريبة على عناصر معينة من نمط الحياة هذا. - عندما يكون هذا المجموع أكبر من أو يساوي 45 906 يورو» و بالتالي فالمشرع المغربي تبني هذا المقتضى من نظيره الفرنسي، و الواضح من هذا أن المشرع يهدف إلى فرض ضريبة على الثروة بصفة مقنعة كما أسلفنا الذكر.

3 - ما يمكن ملاحظته حول هذه المادة كذلك أن الشق العملي المتعلق بها يتسم بنوع من الخصوصية، مفاد ذلك أن مفتش إدارة الضرائب لا يمكنه أن يحرك مقتضيات هذه المادة بصفة تلقائية، بحيث لا بد له من أمر صادر عن الإدارة المركزية، و عليه فالقرار الجبائي هو قرار سياسي، كما أن هذه المقتضيات ربما ستكون آلية لتصفية الحسابات السياسية.

4 - رابع ملاحظة حول هذه المادة أنها ستثير إشكالا مرتبطا بالتأطير الملائم لتحديد صلاحيات مفتش إدارة الضرائب، فضلا عن أن هذا التعديل جاء غامضا و هو ما يجعل المجال مفتوحا لكثرة التأويلات و التفسيرات بخصوص المقصود بالنفقات الشخصية و كيفية حسابها.

♦ البند الثالث من المادة 221 مكررة من المدونة العامة للضرائب المحدثة بموجب

قانون المالية لسنة 2016 : إن قراءة بمفهوم المخالفة لأحكام البند الثالث من المدة 221 مكررة من المدونة العامة للضرائب يجعلنا نطرح إشكال متعلق بعدم المساواة بين ملزمين يتواجدان في نفس الوضعية القانونية. مفاد ذلك أن الإدارة في تعاملها مع الملزمين يكون أحدهما حسن النية و الثاني سيئ النية. فبمناسبة إكتشاف الإدارة الضريبية لتدليس أو إخلالات أو اغفالات الملزم بمناسبة وضعه لإقراره الجبائي و التي تؤثر في أساس فرض الضريبة، في هذه الحالة تواجهه فقط بوضع إقرار تكميلي تصحيحي دون أن تطالبه بالغرامات والزيادات و العلاوات¹، في حين أن الملزم حسن النية الذي يقوم بوضع إقراره التكميلي وعيا منه بواجبه الضريبي و دون أن تكون الإدارة على علم بأوجه النقصان والإغفال في إقرار هذا الأخير، تقوم بمعاقبته بفرض الغرامات و العلاوات و الزيادات الواردة في أحكام المادتين 184 و 208 من المدونة، و بالتالي أي عدالة جبائية و دستورية لهذا القانون المالي الذي يتضمن مقتضيات مجانية للصواب. فضلا على أن الإدارة بمثل هذه المقتضيات التمييزية ستشجع على ممارسات لا أخلاقية تتجلى بالأساس في عملية التهرب الضريبي و تضرب في العمق مبدأ المساواة في تحمل التكاليف العمومية المنصوص عليه في الفصل 39 من الدستور.

♦ أحكام المادة 244 من المدونة العامة للضرائب : تنص احكام هذه المادة على أنه لا يمكن أن تكون المنازعات المتعلقة بتطبيق القانون الجبائي موضوع تحكيم، في حين أنا المادة 17 من القانون الإطار رقم 18.95 بمثابة ميثاق للإستثمارات² تنص على مايلي «يمكن أن تتضمن العقود المشار إليها أعلاه بنودا تقضي بفض كل نزاع قد ينشأ بين الدولة المغربية و المستثمر الأجنبي بخصوص الاستثمار، وفقا للاتفاقيات الدولية التي صادق عليها المغرب في ميدان التحكيم الدولي.» و بالتالي فإذا كان المشرع المغربي يقدم مجموعة من الضمانات بالنسبة للمستثمر الأجنبي عبر نهج سياسة التحفيزات الضريبية، بحيث يمكن لهذا الأخير -المستثمر الأجنبي- في إطار النزاعات مع الدولة المغربية في المجال الجبائي مثلا اللجوء إلى التحكيم، وعليه يبقى اللجوء إلى التحكيم حكرا فقط على المستثمر الأجنبي وبالتالي ما مآل المستثمر المغربي. وعليه نجد مثل هذا المقتضى يضرب

1 . راجع بهذا الخصوص الأحكام المتعلقة بالزيادات الواردة في أحكام المادة 184 من المدونة العامة للضرائب، كذلك المادة 208 الخاصة بالذعائر من المدونة العامة للضرائب

2 . الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.95.213 بتاريخ 14 من جمادى الآخرة 1416 الموافق ل 8 نوفمبر 1995، الجريدة الرسمية عدد 4335 بتاريخ 6 رجب 1416 الموافق ل 29 نوفمبر 1995 ص . 3030 .

في العمق ضمانات المحاكمة العادلة من جهة، ومبدأ المساواة أمام القضاء من جهة ثانية، و يعيد النقاش حول مسألة سموا المواثيق الدولية على التشريعات الوطنية و مسألة موافقة هذه الأخيرة للمعاهدات الدولية.

و بناء عليه لا يبقى للمتضرر من هذه المقتضيات غير الدستورية سوى اللجوء إلى الدفع بعدم دستورية القوانين تطبيقاً لأحكام الفصل 133 من الدستور.

المبحث الثاني: إجتهد القضاء الدستوري في المجال المالي

في هذا المبحث سنحاول رصد إجتهد القضاء الدستوري بخصوص قوانين المالية، وفي هذا الإطار سيتم التطرق للقرارات المتعلقة بالقوانين التنظيمية للمالية (مطلب أول)، ثم القرارات المتعلقة بالقوانين المالية السنوية (مطلب ثاني).

المطلب الأول: تطبيقات الرقابة على دستورية القوانين التنظيمية للمالية

في هذا المطلب سوف نتطرق إلى القرارات الصادرة عن المحكمة الدستورية بخصوص القوانين التنظيمية للمالية، وهنا نقصد القانون التنظيمي للمالية 7/98 و القانون التنظيمي 130.13.

1 - قرارات المجلس الدستوري بخصوص القانون التنظيمي للمالية 7/98

جاء قرار المجلس الدستوري بخصوص القانون التنظيمي للمالية 7/98 رقم 98/250 ليبت في مطابقة هذا القانون التنظيمي للدستور، على هذا الأساس إعتبر بأن:

♦ المادة 5 من القانون التنظيمي 7/98: حيث إن هذه المادة تنص على أن «كل حكم وارد في قانون أو نظام يقضي بإحداث تكاليف جديدة أو تترتب عليه تخفيضات في المداخيل من شأنها الإخلال بالتوازن المالي لقانون المالية الجاري به العمل لا يمكن أن يدخل حيز التنفيذ من الناحية المالية إلا بعد أن ينص قانون للمالية على تقييم هذه التكاليف الجديدة أو التخفيضات في المداخيل وعلى الإذن فيها»؛

وحيث إنه إذا كان من المسلم به أن المصلحة العامة تقضي بالحفاظ على التوازن المالي الذي أقره قانون المالية فإن أنسب طريقة لتحقيق ذلك هي أن تتجنب الحكومة تقديم مشاريع قوانين أو تعديلات تقضي إلى الإخلال به وأن تدفع، استناداً إلى الفصل 51 من الدستور، بعدم قبول أي اقتراح قانون أو تعديل من نفس القبيل يقدمه أعضاء البرلمان.

وحيث ، إنه على العكس من ذلك ، إن ما نصت عليه المادة 5 المتحدث عنها لتجنب الإخلال بالتوازن المالي للميزانية يفضي إلى تعطيل نص قانوني أقره البرلمان وصدر الأمر الملكي بتنفيذه ونشره في الجريدة الرسمية ، الأمر الذي يعد مخالفة لأحكام الفصل 4 من الدستور فيما تضمنه من أن القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة وأن على الجميع الامتثال له.

♦ المادة 10 من القانون التنظيمي 7/98: اعتبر المجلس الدستوري بأن أحكام المادة العاشرة من القانون التنظيمي التي تنص من جهة ، على أنه تعتبر مرافق للدولة مسيرة بصورة مستقلة مرافق الدولة غير المتمتعة بالشخصية المعنوية التي تغطي بموارد خاصة بعض نفقاتها غير المقتطعة من الاعتمادات المقيدة في الميزانية العامة ، وتقرر ، من جهة أخرى، أن تلك المرافق تتوفر على ميزانيات مستقلة.

وحيث إنه يستخلص من هذه الأحكام أن الأمر يتعلق بحالة من حالات الاستثناء من قاعدة عمومية الميزانية وعدم تخصيص مداخل معينة لوجه من وجوه الإنفاق ، وهو ما يستوجب أن تدرج ميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة في قانون المالية على غرار ما هو مقرر في شأن الحسابات الخصوصية للخزينة وفيما يرجع إلى الميزانيات الملحقة إلى أن يتم حذفها ؛

وحيث إن المادة 10 المتحدث عنها عندما نصت على إحداث ميزانيات مستقلة للمرافق المذكورة توضع خارج قانون المالية تكون قد أخرجت أحد مكونات هذا القانون من اختصاص البرلمان وأخلت . نتيجة لذلك . بما تنص عليه الفقرة الأولى من الفصل 50 من الدستور.

♦ المادة 43 من القانون التنظيمي 7/98: حيث إن هذه المادة تتكون من شقين ينص الأول منهما على أنه يجوز في حالة ضرورة ملحة ذات مصلحة وطنية فتح اعتمادات إضافية مرسوم في أثناء السنة تطبيقا للفصل 45 من الدستور ، ويقضي شقها الثاني بأنه يؤذن للحكومة في ذلك بموجب قانون المالية للسنة.

وحيث إن ما ورد في الشق الأول من المادة 43 له طابع قانون تنظيمي ، وما يكتسبه من صبغة استثنائية تسوغه ضرورة مواجهة متطلبات المصلحة الوطنية ، وليس فيه ما يخالف الدستور شريطة أن تراعى عند إعماله الملاحظة الواردة في الحثيتين الثالثة والرابعة المتعلقةتين بالمادة 18 أعلاه ؛

وحيث ، على العكس من ذلك ، إن ما قد يوحي به الشق الثاني من المادة 43 من أن القوانين المالية السنوية ستضمن سلفا الإذن في إصدار المراسيم المذكورة بعبارة مجردة

عامة غير مطابق للفصل 45 من الدستور الذي يستخلص سواء من نصه أو روحه أن الإذن للحكومة في أن تتخذ بموجب مراسيم تدابير يختص المشرع أصلا باتخاذها يكون حالة بحالة بعد اطلاع البرلمان على موضوع الإذن وملاساته والغاية المستهدفة منه حتى يتمكن من اتخاذ قرار في شأنه عن بينة وبصيرة ، ولا يجوز أن يصدر في عبارة عامة مجردة قد تكتسب صبغة الدوام بتكرارها في القوانين المالية المتتابعة وإلا آل الأمر إلى تحول الإذن إلى تفويض دائم من السلطة التشريعية لاختصاص من اختصاصاتها إلى السلطة التنفيذية، وهو ما لا يبيحه الدستور.

و هو ما جعل المجلس الدستوري يصرح في هذا الصدد بأن أحكام المادة 5 و 10 من القانون التنظيمي رقم 98-7 المعروض على نظر المجلس الدستوري وعبارة «إذ يؤذن للحكومة في ذلك بموجب قانون المالية للسنة» الواردة في المادة 43 منه غير مطابقة للدستور

2 - قرارات المحكمة الدستورية بخصوص القانون التنظيمي للمالية 130.13

بمناسبة الإحالة الإجبارية للقوانين التنظيمية قبل إصدار الأمر بتنفيذها على المحكمة الدستورية إعمالا لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 132 من الدستور، تم إحالة القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13، ليصدر المجلس الدستوري قراراتين بشأن هذا القانون التنظيمي.

♦ القرارين رقم 2014/950¹: جاءت حيثيات هذا القرار لتتضي بأن مسطرة إقرار التعديل المدخل على المواد 21 (الفقرة الأخيرة) و 27 (المقطع الخامس من البند أ من الفقرة الأولى) و 69 و 70 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، وما تنص عليه مادته 6 (الفقرة الأخيرة) من أنه «لا يمكن تعديل المقتضيات الضريبية والجمركية إلا بموجب قانون المالية»، ومادته 52 (الفقرة الأخيرة) من أنه «إذا وقع رفض المشروع من قبل مجلس المستشارين تحيل الحكومة على مجلس النواب المشروع الذي صادق عليه في القراءة الأولى مدخلة عليه التعديلات التي قدمتها الحكومة أو التي قبلتها بمجلس المستشارين»، غير مطابق للدستور.

1 . راجع بهذا الخصوص :

وعلى هذا الأساس إذا كان الدستور، في الفقرة الأولى من الفصل 75، يجعل ضمن مواضيع القانون التنظيمي لقانون المالية تحديد شروط تصويت البرلمان على مشروع قانون المالية مراعاة لخصوصيته، فإن ذلك يجب أن يتم دون الإخلال بالقواعد الدستورية الأخرى، ومن ضمنها ما قرره الدستور في فصله 84 من أن التداول بين مجلسي البرلمان يتم على أساس «النص الذي صوت عليه المجلس الآخر في الصيغة التي أحيل بها إليه»، وحيث إنه، تبعا لذلك، فإن الصيغة التي صوت عليها مجلس المستشارين بالرفض هي التي تحال إلى مجلس النواب، في إطار القراءة الثانية، دون أن تدخل عليها الحكومة، في هذا المستوى، أي تعديلات، و بالتالي جاء قرار المجلس الدستوري في محله و مواكبا للأسس الدستورية المؤطرة للتصويت و المناقشة على مشروع قانون المالية السنوي، لأن من شأن إقرار هذا النص سلب مجلس المستشارين صلاحيته في التشريع المالي من جهة و التشديد في القيود المفروضة على البرلمان في إطار قواعد العقلنة البرلمانية من جهة ثانية، فضلا عن أن إعتداد مقتضيات الفقرة الثانية من المادة السادسة من شأنه شرعنة و تقنين الحشو الذي يمكن أن يتعرض له قانون مالية السنة بإدراج مقتضيات غير دستورية كما سبق الإشارة إلى بعض النماذج أعلاه.

♦ القرار رقم 2015/961: ¹ صدر هذا القرار بعد إدراج تعديلات مرتبطة بالقانون التنظيمي للمالية 130.13 إنسجاما و القرار الصادر عن المجلس الدستوري رقم 2014/950 لينص على أن التعديل المدخل على هذه المادة السادسة المتمثل في حذف ما كانت تتضمنه فقرتها الأخيرة من أنه «لا يمكن تعديل المقتضيات الضريبية والجمركية إلا بموجب قانون المالية»، مما يجعلها في صيغتها المعدلة مطابقة للدستور.

حيث إن الفقرة الأخيرة من المادة 52 المذكورة تم تعديلها بالتنصيص على أنه «إذا وقع رفض المشروع من قبل مجلس المستشارين تحال إلى مجلس النواب، في إطار القراءة الثانية، الصيغة التي صوت عليها مجلس المستشارين بالرفض، للبت فيها»، بحيث إن هذه الصيغة المعدلة تمثل إعمالا لما قضى به المجلس الدستوري في قراره رقم 14/950 م.د. المذكور، مما أصبح معه مطابقة للدستور. و على هذا الأساس صرح المجلس الدستوري بأن

1. راجع بهذا الخصوص:

<https://www.cour-constitutionnelle.ma/ar/node/1928/pdf>
vue le 21/01/2019 a 02.30

الإجراءات المتبعة لإقرار القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، وكذا التعديلات المدخلة على مادتيه 6 و 52 (الفقرة الأخيرة) مطابقة للدستور.

المطلب الثاني: تطبيقات الرقابة على دستورية قوانين المالية السنوية

شهدت الرقابة على دستورية قوانين مالية السنة صدور ست قرارات ثلاثة منها في دستور 1996، وثلاثة بعد صدور دستور 2011. غير أننا سنقتصر على ثلاث قرارات كالآتي:

♦ قرار المحكمة الدستورية 2017/66:¹ تمت إحالة قانون المالية لسنة 2018 عن طريق أعضاء مجلس النواب حيث تم توجيه رسالة الإحالة إلى المحكمة الدستورية بتاريخ 13 ديسمبر 2017 موقعة من طرف 82 عضوا بمجلس النواب ينتمون لفريق الأصالة والمعاصرة، وذلك بشأن التصريح بمخالفة مقتضيات المواد الفقرة (ب) من المادة 7 والنقطة (ب) من البند الثالث من المادة 8 والبند الثالث من المادة 138 والبند الرابع من المادة 180، ومقتضيات الجدول (ب) المادة 44 والجدول (ز) المادة 49، إعمالاً لأحكام الفقرة الثالثة من الفصل 132 من الدستور، تنص على أنه يمكن لخمس أعضاء مجلس النواب أن يحيلوا القوانين، قبل إصدار الأمر بتنفيذها، إلى المحكمة الدستورية، لتبت في مطابقتها للدستور، وفي هذا الإطار صرحت المحكمة الدستورية بأن المآخذ المستدل بها للطعن في دستورية مقتضيات الفقرة (ب) من المادة 7 والنقطة (ب) من البند الثالث من المادة 8 والبند الثالث من المادة 138 والبند الرابع من المادة 180، ومقتضيات الجدول (ب) المادة 44 والجدول (ز) المادة 49 من قانون المالية لسنة 2018 لا تنبني على أساس دستوري صحيح، مما تكون معه المقتضيات المذكورة ليس فيها ما يخالف الدستور

♦ قرار رقم 2000/386² الصادر عن المجلس الدستوري: تتلخص حيثيات هذا القرار بالقانون رقم 00-24 القاضي بتغيير المادة 20 من القانون المالي رقم 26-99 للسنة المالية 2000/1999 والذي أحاله السيد الوزير الأول رفقة كتابه المسجل بالأمانة العامة للمجلس الدستوري في 22 مارس 2000، وذلك من أجل فحص دستوريته على سبيل الاستعجال عملاً

1. راجع بهذا الخصوص:

<https://www.cour-constitutionnelle.ma/ar/node/1928/pdf>
vue le 21/01/2019 a 02.30

2. راجع بهذا الخصوص:

<https://www.cour-constitutionnelle.ma/ar/node/380/pdf>
vue le 21/01/2019 a 02.30

بأحكام الفصل 81 من الدستور والمادة 22 من القانون التنظيمي رقم 93-29 بالمجلس الدستوري، حيث إن القانون المعروض على أنظار المجلس الدستوري والذي صادق عليه البرلمان في 18 يناير 2000 يغير فترتي المقطع الأول من المادة 20 من القانون المالي رقم 99-26 للسنة المالية 2000/1999، وذلك بتمديد إلى فاتح يوليوز 2000 (بدل فاتح يناير 2000) الأجل الذي يتعين قبل انصرامه على المقاولين والمنعشين الشباب المستفيدين من القروض المشتركة أن يؤدوا ما عليهم من ديون مستحقة من أصل الدين والفوائد العادية لیتأتى إعفاؤهم من دفع فوائد التأخير فيما يتعلق بحصة الدولة أو أن يقدموا - إن لم يتمكنوا من الأداء السالف الذكر - طلب إعادة جدولة ما عليهم من ديون إلى السلطة الحكومية المكلفة بالمالية، حيث إن هذا المآخذ يتلخص في دعوى أن القانون المعروض على أنظار المجلس الدستوري يتناقض مع أحكام المادة 4 من القانون التنظيمي رقم 7-98 لقانون المالية التي تنص على أن قوانين المالية السنوية لا يجوز تعديلها خلال السنة المالية إلا بقوانين مالية تسمى «قوانين معدلة» وأن هذه المخالفة المتمثلة في تعديل قانون مالي سنوي بمقتضى قانون عادي يجب اعتبارها بمثابة مخالفة للدستور، حيث إن القاعدة التي كرسها الدستور في فصله 50 نصت على أن قانون المالية يصدر عن البرلمان بالتصويت طبق شروط ينص عليها قانون تنظيمي، وحيث إن القانون التنظيمي رقم 7-98 لقانون المالية أخضع بموجب مادته 31 ضوابط وإجراءات تقديم القوانين المالية السنوية والقوانين المالية المعدلة كلا أو بعضا لنفس الكيفية ونص صراحة في مادته الرابعة على أن القوانين المالية السنوية لا يجوز تعديلها خلال السنة المالية إلا بقوانين مالية تسمى «قوانين معدلة» وحددت المادة 11 منه حصرا الموارد العمومية للدولة والمنصوص عليها في المادة 51 من الدستور، وحيث إن الحق المخول على السواء للوزير الأول ولأعضاء البرلمان في التقدم باقتراح قوانين إعمالا للفقرة الأولى من الفصل 50 من الدستور مقيد دستوريا بمراعاة الشروط المنصوص عليها في القانون التنظيمي للمالية؛ وحيث إن عدم إعمال الحكومة للحق المخول لها في نطاق القانون التنظيمي لقانون المالية قبل مناقشة مقترح القانون المغير للمادة 20 من قانون المالية المذكور، ليس من شأنه أن يحول دون مراقبة دستوريته قبل إصداره لمدى ارتباطه بالقواعد الدستورية، وحيث إن المشرع لم يتبع المسطرة المنصوص عليها فإن القانون رقم 00-24 مخالف للقانون التنظيمي رقم 7-98 وبالتالي للدستور، حيث إن الإحالة تعيب على القانون المعروض على أنظار المجلس الدستوري كونه يؤدي، بتعديله للتاريخ المدون أصلا في المادة 20 من قانون المالية لسنة 2000/1999 إلى انخفاض في موارد الدولة كما

هي محددة في المادة 11 من القانون التنظيمي لقانون المالية المشار إليه سابقاً ، الأمر الذي يكون معه مقترح القانون المذكور مخالفاً لأحكام الفصل 51 من الدستور، حيث إن المادة 11 من القانون التنظيمي للمالية الآنف الذكر حددت موارد الدولة ومن بينها «المبالغ المرجعة من القروض والتسبيقات والفوائد المترتبة عليها» وكل اقتراح أو تعديل يتقدم به أعضاء البرلمان يرفض إذا كان من شأنه أن «يؤدي بالنسبة للقانون المالي إما إلى تخفيض الموارد العمومية وإما إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود» وفق أحكام الفصل 51 من الدستور، وحيث إن تأجيل التاريخ المقترح في قانون المالية الحالي من شأنه أن يؤدي إلى تخفيض موارد الدولة ، كما حددت في المادة 11 من القانون التنظيمي المشار إليه أعلاه ، وبالتالي إلى خرق مقتضيات الفصل 51 من الدستور وإن عدم إعمال الحكومة للإمكانية المخولة لها في نطاق هذا الفصل في إبانها ليس من شأنه أن يحول دون مراقبة المجلس الدستوري.

و في هذا الإطار صرح بأن أحكام القانون رقم 00-24 القاضي بتغيير المادة 20 من القانون المالي رقم 26-99 لسنة المالية 2000/1999 غير مطابقة للدستور، و من وجهة نظرنا فإننا الحثيات التي بني عليها قرار المجلس الدستوري هي بنيت على أساس قانوني سليم و بالتالي كان من الأجدر إحترام المقتضيات المرتبطة بالقوانين المالية التعديلية إن على مستوى القانون التنظيمي أو القواعد المؤطرة للمالية في الدستور.

♦ القرار رقم 728/2008 الصادر عن المجلس الدستوري بخصوص قانون مالية 2009: بعد اطلاع المجلس الدستوري على رسالة الإحالة المسجلة بأمانته العامة في 25 ديسمبر 2008 التي يطلب بمقتضاها 104 أعضاء بمجلس النواب من المجلس الدستوري - عملاً بأحكام الفقرة 3 من الفصل 81 من الدستور والمادة 22 من القانون التنظيمي المتعلق بالمجلس الدستوري - التصريح بمخالفة المواد 2 و 8 و 26 و 27 و 40 و 41 و 42 من قانون المالية رقم 08-40 لسنة 2009 للدستور ، وبعدم مطابقة هذا القانون برمته للدستور لكون المواد المذكورة لا يمكن فصلها عن مجموع أحكامه وبعد الاطلاع على ملاحظات السيد الوزير الأول المضمنة بكتابه المسجل بنفس الأمانة العامة في 26 ديسمبر 2008 وبناء على الدستور ، خصوصاً الفصول 4 و 45 و 50 و 61 و 81 منه وبناء على القانون التنظيمي رقم 93-29 المتعلق بالمجلس الدستوري، الصادر في 14 رمضان 1414 (25 فبراير 1994) كما وقع

تغييره وتتميمه، خصوصا المواد 22 و23 و24 منه ؛ وبناء على القانون التنظيمي رقم 98-7 لقانون المالية، الصادر في 7 شعبان 1419 (26 نوفمبر 1998) ، كما وقع تغييره وتتميمه وبناء على قانون المالية رقم 08-40 لسنة المالية 2009 وبعد الاستماع إلى تقرير العضو المقرر والمداولة طبق القانون

حيث إن أحكام المادة 8 من قانون المالية لسنة 2009، في بندها II، حسب رسالة الإحالة، مخالفة للمادة 3 من القانون التنظيمي لقانون المالية بعلّة أنها مرتبطة بمنظومة قانونية جديدة لم تثبت بعد فيها المؤسسة التشريعية ، وأنها تتضمن مقتضيات تُشَرِّع لوسائل جديدة ترمي إلى التثبيت من مخالفات السير والجولان ، كما أنها تتنافى مع روح العدالة والمبادئ العامة للقانون

وحيث إن الفصل 50 من الدستور يقضي في فقرته الأولى بأن قانون المالية يصدر عن «البرلمان بالتصويت طبق شروط ينص عليها قانون تنظيمي» ، وأن هذا الأخير ينص في مادته 3 على سبيل الحصر على أنه «لا يمكن أن يتضمن قانون المالية إلا أحكاما تتعلق بالموارد والتكاليف أو تهدف إلى تحسين الشروط المتعلقة بتحصيل المداخل وكذا مراقبة استعمال الأموال العمومية»

وحيث إنه ، بالرجوع إلى المادة 8 من قانون المالية ، يتبين أن الفقرة الأولى من البند II من هذه المادة ، التي تتعلق بتحصيل الغرامات التصالحية والجزافية ، تهدف إلى إحداث مسطرة خاصة لتحصيل الغرامات بشأن المخالفات في مجال السير والجولان ، وأن الفقرة الخامسة من نفس البند تنص على أنه «يراد في مدلول أحكام هذا البند بـ «جهاز يعمل بطريقة آلية» : الرادار الثابت وكاميرا المراقبة وأي جهاز إلكتروني آخر يمكن من تقديم دليل مادي عن ارتكاب المخالفة»

وحيث إنه ، إذا كانت الغرامات التصالحية والجزافية، التي تهدف أساس إلى زجر المخالفات، تعد من ضمن موارد الدولة طبقا للمادة 11 من القانون التنظيمي لقانون المالية، فإن المقتضيات المتعلقة بها بالبند II سالف الذكر، إذا كانت ترمي إلى إحداث مسطرة خاصة لتحصيل هذه الغرامات، فإنها تنشئ أيضا وسيلة إثبات جديدة للمخالفات المرتكبة في مجال مراقبة السير والجولان بواسطة جهاز يعمل بطريقة آلية يقدم أدلة مادية يوثق بالمحضر المرتكز عليها، حسب مقتضيات الفقرة الرابعة من البند II المذكور

وحيث إن هذه المقتضيات لا يمكن إدراجها، بحكم طبيعتها، ضمن الأحكام التي تهدف إلى تحسين الشروط المتعلقة بتحصيل المداخل المنصوص عليها في المادة 3 من القانون التنظيمي لقانون المالية، مما يجعلها خارجة عن نطاق اختصاص قانون المالية وحيث إنه، تأسيساً على ما سبق بيانه، فإن أحكام البند II من المادة 8 من قانون المالية لسنة 2009 مخالفة للدستور

ليصرح المجلس الدستوري بما مفاده أن أحكام المواد 2 و26 و27 و40 و41 و42 من قانون المالية رقم 08-40 لسنة 2009 ليس فيها ما يخالف الدستور، وكذلك بأن أحكام البند II من المادة 8 من قانون المالية رقم 08-40 لسنة 2009 مخالفة للدستور، ويمكن فصل هذا البند عن باقي مقتضيات القانون المذكور، ويجوز إصدار هذا القانون بعد أن يُحذف منه ما تمّ التصريح بعدم مطابقته للدستور

خاتمة

ختاماً لا يسعنا سوى أن نؤكد على الدور الجوهري الذي يلعبه القضاء الدستوري في مراقبته للقوانين المالية، لاعتبار الخصوصيات التي يتميز بها هذا القانون إن على مستوى التأطير أو الآثار المترتبة عنه و التي تمتد و تنعكس على المستوى السياسي الإقتصادي والإجتماعي.

غير أن هذه الرقابة، لا يمكن أن تكون ذات أثر إلا من خلال تدخل الفاعلين المؤثرين في تحريكها و بلورتها، و هنا نتحدث عن الدور المنوط بالمؤسسة التشريعية في تحريك الرقابة الاختيارية على قوانين المالية السنوية، و ما يمكن لذلك أن يشكل حداً للحشو الذي يتعرض له قانون مالية السنة بمقتضيات غير دستورية تمس الذمم المالية للأفراد، الذين لا يبقى لهم سوى اللجوء للطعن بعم دستورية القانون الذي يمس بحقوقهم و حرياتهم، في إطار ما يسمى بالرقابة اللاحقة التي يمارسها القضاء الدستوري.

لائحة المراجع

الكتب و الرسائل

« محمد الأعرج، » المجلس الدستوري و تقنيات الرقابة على دستورية القوانين المالية، «
المجلة المغربية للمالية العمومية، العدد 4 سنة 2014.

« محمد الرافعي، «قضاء المجلس الدستوري المالي و تأثيره على العمل البرلماني»، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الثاني كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية عين الشق، السنة الجامعية 2007/2008.

النصوص القانونية

« الظهير الشريف رقم 1.11.91 صادر في 27 شعبان 1432 الموافق ل 29 يوليوز 2011 بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 الموافق ل 30 يوليوز 2011، ص:3600.

« الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.139 الصادر في 16 شوال 1435 الموافق ل 13 أغسطس 2014 الجريدة الرسمية عدد 6288 بتاريخ 8 ذو القعدة 1435 الموافق ل 4 سبتمبر 2014 ص: 6661.

« الظهير الشريف رقم 1.98.138 الصادر في 7 شعبان 1419 الموافق ل 26 نوفمبر 1998 الجريدة الرسمية عدد 4644 ص 3297 بتاريخ 7 شعبان 1419 الموافق ل 3 ديسمبر 1998.

« الظهير الشريف رقم 1.03.308 صادر في 7 ذي القعدة 1424 الموافق ل 31 دجنبر 2003 بتنفيذ قانون المالية رقم 48.03 الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5278 بتاريخ 17 ذو القعدة 1425 الموافق ل 30 دجنبر 2004.

« الظهير الشريف رقم 62-15-1 صادر في 14 شعبان 1436 الموافق ل 2 يونيو 2015 الجريدة الرسمية عدد 6370 بتاريخ 16 يونيو 2015 ص.5810.

« الظهير الشريف رقم 1.95.213 بتاريخ 14 من جمادى الآخرة 1416 الموافق ل 8 نوفمبر 1995، الجريدة الرسمية عدد 4335 بتاريخ 6 رجب 1416 الموافق ل 29 نوفمبر 1995 ص: 3030.

المواقع الإلكترونية

- <https://cour-constitutionnelle.ma/ar/node/1904/pdf>
- <https://www.cour-constitutionnelle.ma/ar/node/1928/pdf>
- <https://www.cour-constitutionnelle.ma/ar/node/1928/pdf>
- <https://cour-constitutionnelle.ma/ar/node/380/pdf>

التحكيم في المجال الضريبي

عبد المنعم مجد

باحث في المالية العامة و الضرائب

تقديم

تعتبر الضريبة من الوسائل المهمة التي تملكها الدولة للتدخل في المجالات الاقتصادية والاجتماعية و ذلك من خلال الموارد الضريبية التي توفرها لخزينة الدولة ومن اجل ذلك عملت معظم التشريعات الدولية على تنظيم و تقنين أنظمتها الجبائية من اجل ضمان تحصيل الموارد العامة في إطار احترام تحقيق التوازن بين حقوق الخزينة و الضمانات المخولة للملزم بموجب هذه التشريعات الضريبية من أجل أن يلتزم هذا الملزم بواجبه الضريبي مع كل ما يتطلبه ذلك من مبادئ الرضى و القبول بالضريبة.

ولعل الالتزام الضريبي يستمد أساسه من روح الفصل التاسع و الثلاثون من الدستور المغربي و الذي ينص على انه على الجميع أن يتحمل كل على قدر استطاعته التكاليف العمومية التي للقانون وحده إحداثها وتوزيعها وفق الإجراءات المنصوص عليها في هذا الدستور

والملاحظ ان المشرع الدستوري اطر لمسألة تحصيل الموارد العامة و في نفس الاتجاه عمل المشرع الضريبي من خلال المدونة العامة للضرائب على تكريس هذا المعطى بالشكل الذي يضمن المساهمة في هذه التكاليف وفق مجموعة من الضمانات التي تحمي الملزم من أي تعسف كما تساهم في تكريس مبادئ الإدارة المواطنة لما في ذلك من تدعيم و تحقيق للأمن القانوني في المجال الضريبي

ومن هنا عمل المشرع الجبائي على تأطير العلاقة القانونية بين الملزم و الإدارة و خاصة عندما ينشأ نزاع بينهما في موضوع التضرير حيث أصبح بإمكان الملزم أن ينازع في الضريبة المفروضة عليه و في أساسها على مستوى المطالبة الإدارية كمرحلة تواجيه بينه

و بين الإدارة وكذلك مكنه المشرع من اللجوء الى جهات مستقلة للبت في النزاع و الحديث هنا عن اللجان المحلية لتقدير الضريبة و اللجنة الوطنية للطمعون المتعلقة بالضريبة انتهاء بالمرحلة القضائية في النزاع

و في ظل الحديث عن العولمة الاقتصادية و التنسيق و التجانس الضريبي بين الأنظمة التشريعية المقارنة و بالخصوص التي أتاحت إضافة للقنوات التي سلف ذكرها من أجل البت في النزاع وسيلة ليست بالجديدة في فض النزاع بشكل عام و في البت في الخلاف بين الدولة المغربية و المستثمر الأجنبي في المجال الضريبي كما أطر لذلك ميثاق الاستثمار لسنة 1995 في ظل كل هذه المعطيات سنتناول من خلال هذا المقال موضوع التحكيم كوسيلة بديلة من أجل فض النزاعات بشكل عام مع التطرق إلى اللجان الضريبية سواء المحلية أو الوطنية مع إبراز مدى إمكانية اعتبارها لجانا تحكيمية من عدمه و في إطار المعاملة بالمثل بين المستثمر الأجنبي و المستثمر المحلي سنفتح النقاش لإمكانية تمديد مسطرة التحكيم في المجال الضريبي بالنسبة للملزم المحلي و خصوصا لما توفره هذه الوسيلة البديلة من سرعة في البت و نجاعتها في فض النزاع و ذلك من خلال ثلاثة محاور :

- المحور الأول : المفهوم العام للتحكيم كوسيلة بديلة لفض النزاعات .
- المحور الثاني : المطالبة أمام اللجان الضريبية المحلية و الوطنية.
- المحور الثالث : المادة 17 من قانون الإطار رقم 95-18 بمثابة ميثاق الاستثمار.

المحور الأول : المفهوم العام للتحكيم كوسيلة بديلة لفض النزاعات

يعتبر التحكيم وسيلة بديلة لحل النزاعات بين الأفراد يضرب بجذوره في عمق تاريخ البشرية¹، وهو أصل القضاء و ليس بديلا عنه، نشأ التحكيم و انتشر قبل أن يوجد القضاء المنظم من قبل الدولة المعاصرة، حيث أنه منذ ظهورها في نهاية القرن الثامن عشر ميلادي احتكرت الدولة سلطة القضاء و اعتبرتها أحد مظاهر سيادتها، و نصبت نفسها الأمين على تنظيم هذا المرفق الذي يسعى الى حماية الحقوق و المراكز القانونية للأفراد. لكن في السنوات الأخيرة عاد و برز التحكيم على أساس أنه وسيلة بديلة عن القضاء التسوية المنازعات بصفة عامة، إذ زادت أهميته نظرا لتشعب العلاقات الاقتصادية خاصة

1. عاشور مبروك : النظام الإجرائي لخصومة التحكيم - دراسة تحليلية وفقا لأحدث التشريعات و النظم المعاصرة، الطبعة الثالثة، مكتبة الجزء الجديدة، المنصورة ص. 3 وما بعدها.

الدولية لما يتسم به من خصائص، إذ أنه أسلوب فعال في فض المنازعات، حيث يختار أطراف الخصومة قضاتهم فور إبرام التعاقد وقبل نشوء أي نزاع بخصوصه، وذلك بإدراج شرط التحكيم في العقد الأصلي لتسوية منازعاتهم عن طريق التحكيم، أو بالنص عليه في وثيقة مستقلة عن العقد.

و في كلتا الحالتين يستقل شرط التحكيم عن شروط العقد الأخرى، بحيث لا يسري عليه ما يعتري العقد من بطلان، أو ما يرد عليه من فسخ أو إنهاء ما دام هذا الشرط صحيحا في ذاته¹.

والتحكيم يسمى نسبة إلى موضوع النزاع المتفق على تسويته به، فقد يكون تحكيما تجاريا إذا كان النزاع بين التجار، أو تحكيما إداريا، حينما يهدف الاتفاق عليه الفصل في نزاع إداري أو تحكيما مدنيا عندما يتعلق الأمر بنزاع مدني.

والتحكيم في اللغة العربية لفظ مصدر للفعل و هو حكم بتشديد الكاف، كما جاء في قوله تبارك و تعالى: «فلا وربك لا يؤمنون حتى يحكموك فيما شجر بينهم»، و كما جاء في الحديث النبوي الشريف: عن ابن عباس رضي الله عنهما قوله صلى الله عليه و سلم وإليك حاكم².

والمحكم بتشديد الكاف هو الشخص الذي يسند إليه الحكم في الشيء، و الحكم بفتح الحاء و الكاف بنفس المعنى، أي من يختار للفصل بين المتنازعين. و الحكم اسم من أسماء الله تعالى الحسنی، و المقصود هو احتكام الخصمان الى حاكم، أي رفع خصومتها اليه، تحكما و احتكاما.

و الحكم : هو الشخص الذي يتخذ حكما في خلاف، أو نزاع، و هو الشخص المعين من قبل أطراف آخرين.

و التحكيم : هو تسوية النزاع بقرار يصدر من شخص أو أكثر اتفق الأطراف على تنصيبه بينهم و مهما يكن من أمر فان المعنى اللغوي لكلمة «تحكيم» يكاد يكون واحدا، فهو ينصرف

1 . تنص المادة 318 من الظهير الشريف رقم 1.07.169 صادر في 19 من ذي القعدة بتنفيذ القانون رقم 08.05 على استقلالية شرط التحكيم بما يلي: «يعتبر شرط التحكيم انفاقا مستقلا عن شروط العقد الأخرى، ولا يترتب عن بطلان العقد أو فسخه أي أثر على شرط التحكيم الذي يتضمنه إذا كان هذا الشرط صحيحا في ذاته.

2 . أنظر كتاب فتح الباري بشرح صحيح البخاري لابن حجر العسقلاني، دار الريان للتراث، القاهرة 1988، الجزء الثالث، الصفحة الخامسة.

إلى اختيار طرفي خصومة أو منازعة شخص من الغير، يعهدون فيه الكفاءة و الحياد كي يتولى تسويتها بقرار تكون له قوة الإلزام و الإجبار.

■ تعريف التحكيم و خصائصه

لقد كثر الالتجاء للتحكيم في السنوات الأخيرة وذلك راجع إلى عدة أسباب أهمها كونه يساهم في تخفيف العبئ على القضاء و يضمن حلا للنزاع القائم بين الأطراف في وقت معقول.

■ مفهوم التحكيم

سنتناول مفهوم التحكيم وفق المنطلق الفقهي والقانوني

■ المفهوم الفقهي للتحكيم

عرف الفقه التحكيم بأنه : « العدالة الخاصة و هي آلية يتم وفقا لها سلب المنازعة من الخضوع لولاية القضاء العام، لكي يتم فيها الفصل بواسطة أفراد عهد إليهم بهذه المهمة»¹. وقد عرفه البعض الآخر بأنه : «وسيلة التسوية نزاع أو أكثر عهد بها إلى محكم أو أكثر للفصل فيه باتفاق مشترك، أو مجموعة من التصرفات و العمليات التي تهدف الى حل منازعات القانون الخاص بموجب اتفاق بين الأطراف المعنيين عن طريق قضاة خاصين لم يحددهم القانون، ولكن يختارهم الأطراف»²

ما يمكن ملاحظته أن التحكيم هو نظام خاص يخضع لسلطة الأفراد المتعاقدين و المتنازعين في اختياره من عدمه في حل الخلافات القائمة بينهم، و بهذا يبقى الأصل في حل المنازعات هو قضاء الدولة، إلا أنه بالنظر إلى المزايا المتعددة لنظام التحكيم التي سنتعرف عليها لاحقا، اضطر المشرع من جهته أيضا إلى الخروج عن القاعدة و إقرار نظام التحكيم و تنظيمه بقواعد و مساطر محكمة لتفادي العشوائية في اللجوء إليه من قبل المتنازعين.

بينما عرفته المحكمة الدستورية العليا المصرية بأنه : «هو عرض نزاع معين بين طرفين على محكم من الأغيار يعين باختيارهما، أو بتفويض منهما على ضوء شروط يحددها

1. أحمد ابو الوفا التحكيم الاختياري و الجباري ص . 15 دار المطبوعات الجامعية بالأسكندرية ط2 سنة 2007.

2. عبد الكريم سلامة قانون التحكيم التجاري الدولي و الداخلي دار النهضة العربية الطبعة 1 القاهرة ص . 14 . و عامر علي رحيم التحكيم بين الشريعة و القانون ص . 20، منشورات الدار الجماهيرية للنشر و التوزيع و الإعلان، ضمن سلسلة الكتاب الإسلامي رقم 18 أبريل 1987.

ليفصل هذا المحكم في ذلك النزاع بقرار يكون نائياً عن شبهة المماثلة و التحيز، مجرداً من التحامل و قاطعاً لدابر الخصومة في جوانبها التي أحالها الطرفان عليه، بعد أن يدلي كل منهما بوجهة نظره تفصيلاً من خلال ضمانات التقاضي الرئيسية

■ المفهوم القانوني

نورد في هذا الخصوص التعريف المغربي و الفرنسي و المصري للتحكيم كآلية بديلة لفض الخلافات و النزاعات بين الأطراف،

القانون الفرنسي عرف شرط التحكيم في المادة 1442 من قانون المسطرة المدنية بأنه: «اتفاق يتعهد بمقتضاه الأطراف في عقد من العقود بإخضاع المنازعات التي يمكن أن تنشأ بينهم في المستقبل للتحكيم».

أما عقد التحكيم فقد عرفه في المادة 1447 بما يلي: «عبارة عن عقد يتفق بمقتضاه أطراف نزاع نشأ بالفعل على إحالة هذا النزاع إلى محكم أو عدة محكمين لكي يتولوا الفصل فيه». و بالنسبة للقانون المصري فقد تولى المشرع تعريف اتفاق التحكيم في المادة 10 من القانون رقم 27 لسنة 1994 في فقرتها الأولى على الشكل التالي: «اتفاق بين الطرفين على اللجوء إلى التحكيم التسوية كل أو بعض المنازعات التي نشأت أو يمكن أن تنشأ بينهما بمناسبة علاقة قانونية معينة، عقدية كانت أو غير عقدية...»¹.

والملاحظ من خلال المفاهيم المقارنة للتحكيم هو إجماع المشرع الفرنسي و المشرع المصري و كذلك المشرع المغربي على أن إرادة الأطراف تبقى هي سند تحريك مسطرة التحكيم من أجل فض النزاع و بدون هذه الإرادة لا يمكن التحدث عن هذه الآلية.

وقد نظم القانون المغربي نظام التحكيم في الباب الثامن من القسم الخامس من قانون المسطرة المدنية² من الفصول 306 إلى 327 من دون أن يعطي أي تعريف للتحكيم، إلى أن صدر القانون رقم 08.05 تحت عنوان «التحكيم و الوساطة الاتفاقية» في المواد من 306 إلى

1. ابو الوفا التحكيم الاختياري و الإجباري ص . 18 وما بعدها، مرجع سابق.

2. الظهير الشريف، بمثابة قانون رقم 447.74.1 بتاريخ 11 من رمضان 1394 (28 سبتمبر 1974) و نشر في الجريدة الرسمية عدد 3230 مكرر بتاريخ 13 من رمضان 1394 (30 سبتمبر 1974)، هذا مع العلم بأن المشرع المغربي سبق له أن نص على أحكام التحكيم في الاختياري في قانون المسطرة المدنية القديم الملغى بقانون المسطرة المدنية المشار إليه أعده، و ذلك بموجب ظهير 12 غشت، 1913 في 23 فصلاً من 527 إلى غاية 549 في الباب 15 من القسم السابع.

70-327 وقد عرفت المادة 306 التحكيم بما يلي: «يراد بالتحكيم حل النزاع من لدن هيئة تحكيمية تتلقى من الأطراف مهمة الفصل في النزاع بناء على اتفاق التحكيم».

و في المادة 307 تم تعريف اتفاق أو شرط التحكيم بما يلي: «اتفاق التحكيم هو التزام الأطراف باللجوء إلى التحكيم قصد حل نزاع نشأ أو قد ينشأ عن علاقة قانونية معينة، تعاقدية أو غير تعاقدية»، وأضافت الفقرة الموالية من نفس المادة أن اتفاق التحكيم يكتسي «شكل عقد التحكيم أو شرط التحكيم»

وقد عرفت الفقرة الأولى من المادة 314 عقد التحكيم بما يلي: «هو الاتفاق الذي يلتزم فيه أطراف نزاع نشأ بينهم بعرض هذا النزاع على هيئة تحكيمية».

و نلاحظ من خلال قراءة هذه المواد أن المشرع المغربي قد حدد بشكل مفصل مفهوم التحكيم كما فرق بين اتفاق التحكيم و شرط التحكيم و العقد المنظم له.

■ خصائص آلية التحكيم

التحكيم كوسيلة بديلة لحل النزاعات يتميز بمجموعة من الخصائص.

■ التحكيم نظام ذاتي

ما يميز التحكيم كونه نظام قضائي خاص، حيث من يتولى الفصل في المنازعة هو شخص خاص من الغير يختار من قبل أطراف النزاع حسب مؤهلاته وخبراته في موضوع النزاع بعيدا عن تدخل الدولة، إضافة إلى كون هيئة التحكيم في حالة التحكيم الجماعي، أو المحكم الفرد في حالة التحكيم الفردي يتم الفصل من قبلهم باسمهم الخاص وللصالح الخاص للأطراف¹.

كما تتجلى فكرة أن التحكيم نظام قضائي خاص كونه ينشأ أولا بإرادة الأطراف التي تعبر عن رغبتهم في اللجوء إلى نظام التحكيم و يعرضون بذلك عن قضاء الدولة، كما أن هذه الإرادة قد يكبر دورها أو يصغر حسب اتفاق الأطراف في تحديد قواعد التحكيم الإجرائية و الموضوعية².

1. المحكم لا يصدر حكمه باسم الدولة أي باسم الشعب و الأيبحث في تكوين حكمه على معيار الصالح العام بل يخدم مصالح الأطراف د قضيتهم موضوع الخلاف.

2. حيث تنص المادة 308 على أنه: «يجوز لجميع الأشخاص من ذوي الأهلية الكاملة سواء كانوا كانوا طبيعيين أو معنويين أن يبرموا أنفاق تحكيم في الحقوق التي يملكون حرية التصرف فيها ضمن الحديد ووفق الإجراءات و المساطر المنصوص عليها.....»

■ التحكيم نظام مؤقت

إن عمل هيئة التحكيم أو المحكم المنفرد حسب الأحوال يتم لأداء مهمة قضائية مؤقتة وهي الفصل في النزاع المطروح عليهم في مدة محددة من قبل الأطراف أولاً مع استشارة المحكمين، وفي حالة إغفال الاتفاق على هذا الأمر يحدد القانون حداً أقصى، والذي بلغ سنة أشهر في القانون المغربي¹.

و يترتب على كون عمل المحكم مؤقت و منتهي بإصدار حكم في الموضوع بعض النتائج كعدم إمكانية إعمال فكرة عودة الأطراف أمام نفس الهيئة لتدارك بعض الأمور مثلاً، بسبب حصول بعض الوقائع التي من شأنها تغيير المحكم من وجهة نظره في الدعوى، أو طلب إعادة النظر أمام هيئة التحكيم لإعادة فحص النزاع وإصدار حكم جديد².

■ التحكيم نظام استثنائي

حيث أن قضاء الدولة هو الأصل وصاحب الاختصاص العام، أي أن التحكيم هو استثناء من القاعدة العامة التي تقول بضرورة اللجوء إلى القضاء في كل الأحوال، أو على الأقل كبدائية بديهية³، وقد قضت في ذلك محكمة النقض المصرية في العديد من أحكامها ما مفاده: «ولاية الفصل في المنازعات تنعقد في الأصل للمحاكم، والاستثناء هو جواز اتفاق الخصوم على إحالة ما بينهم من نزاع على محكمين يختارونهم للفصل فيه بحكم له طبيعة أحكام المحاكم...»

1. ينص الفصل 20327 على أنه: «إذا لم يحدد اتفاق التحكيم أجل الإصدار الحكم التحكيمي فإن مهمة المحكمين تنتهي بعد مضي ستة أشهر على اليوم الذي قيل فيه آخر محكم مهسته.....»

2. أحمد عبد الكريم سلامة: القانون الدولي الخاص النوعي، المتبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة سنة 2000، ص 28 و 21 وهذا ما قضت به المسطرة المدنية المغربية، كون الولاية العامة للمحاكم العادية المغربية، على غرار القانون المدني الذي يعد صاحب الاختصاص العام، أو الشريعة العامة. 22 بل ذهب بعض الفقهاء إلى أبعد من ذلك بكثير يقولون أنه إن كان التحكيم اختياريًا لما له من مزايا الحياد والسرعة والكنمان، صار اللجوء إليه شبه إرغامي، إذ لا سبيل للغيره من الصور التي يقبلها الطرف الآخر بدون تشن، كما أن التخلي عن شرط التحكيم في بعض العقود بين الشمال والجنوب و قبول اختصاص القاضي المحلي له ثمن يضاف إلى سعر الصفقة، أنظر كتاب لمحات من التصور الحديثة للتحكيم التجاري الدولي، محاضرة ألقاها الحبيب مالوش بغرفة تجارة وصناعة دبي في مارس 1996.

3. وهذا ما نصت عليه المسطرة المدنية المغربية، كون الولاية العامة للمحاكم العادية المغربية، على غرار القانون المدني الذي يعد صاحب الاختصاص العام، أو الشريعة العامة. 22 بل ذهب بعض الفقهاء إلى أبعد من ذلك بكثير يقولون أنه إن كان التحكيم اختياريًا لما له من مزايا الحياد والسرعة والكنمان، صار اللجوء إليه شبه إرغامي، إذ لا سبيل للغيره من الصور التي يقبلها الطرف الآخر بدون تشن، كما أن التخلي عن شرط التحكيم في بعض العقود بين الشمال والجنوب و قبول اختصاص القاضي المحلي له ثمن يضاف إلى سعر الصفقة، أنظر كتاب لمحات من التصور الحديثة للتحكيم التجاري الدولي، محاضرة ألقاها الحبيب مالوش بغرفة تجارة وصناعة دبي في مارس 1996.

كما أن بعض الفقهاء يؤكدون كون التحكيم حل استثنائي للمنازعات لقولهم: «التحكيم استثنائي من الأصل العام في التشريع، و بالتالي فلا يجوز إجبار شخص على سلوكه، وحرمانه من الإلتجاء إلى القضاء إلا عن رضا واختيار»

لكن البعض الآخر من الفقهاء رد على الرأي الأول بالقول: «كيف يكون التحكيم استثناء وهو أصل القضاء، لأنه الأسبق من حيث الوجود عن القضاء المنظم من قبل الدولة»¹.

حيث أن التحكيم هو الأصل في الوجود منذ قدم الدهر، لكن بعد تطور المجتمعات ظهرت سلطة الدولة التي أنتجت قضاء وفرت له كل الإمكانيات لضمان تنفيذ القرارات الصادرة عنه، وهذا ما قوى موقعه بالمقارنة مع نظام التحكيم، مما قلل فرصة الإلتجاء إلى التحكيم مما عزز فكرة كون التحكيم قضاء استثنائي، لكن في مرحلة ثانية وبعد ما أدركت الدولة ثقل الحمل على كاهل قضائها، بدأت تعيد للتحكيم جزءا كبيرا من سابق مكانته و سلطانه وأهميته.

■ أهمية التحكيم

يحضى التحكيم باهتمام الدول والمنظمات و الفقهاء، لأنه أصبح القضاء الوحيد والأوحد للمعاملات التجارية الدولية، كما أن أهميته جعلت المشرع في مختلف الدول و من بينها المغرب يلزم الأطراف في بعض المنازعات بالبدء به لحل النزاعات المطروحة، لعدة اعتبارات تتعلق بعضها بمزايا التحكيم، وبعضها الآخر بطبيعة المنازعة محل النقاش، كما أن غنى التحكيم يظهر في أنواعه المتعددة، و التي تزيده أهمية.

■ أهمية التحكيم

يعتبر التحكيم وسيلة فعالة في فض النزاعات بين الأطراف و ذلك راجع إلى

■ سرعة الإجراءات و البث في النزاع

إن التحكيم مقارنة بالقضاء يتميز بالسرعة في البث، إذ أنه في مختلف الدول سواء المتقدمة أو النامية تطول إجراءات التقاضي و تتعقد مساطره ، مع العلم أن الوقت يشكل

1. بل ذهب بعض الفقهاء إلى أبعد من ذلك بكثير بقولهم أنه إن كان التحكيم اختياريا لما له من مزايا الحياد و السرعة و الكتمان ، صار اللجوء إليه شبه إرغامي، إذ لا سبيل الغيره من الصور التي يقبلها الطرف الآخر بدون تشن، كما أن التخلي عن شرط التحكيم في بعض العقود بين الشمال و الجنوب و قبول اختصاص القاضي المحلي له ثمن يضاف إلى سعر الصفقة، أنظر كتاب لمحات من التصور الحديثة للتحكيم التجاري الدولي، محاضرة ألقاها الحبيب مالوش بغرفة تجارة وصناعة دبي في مارس 1996.

أهمية كبرى من أجل الحسم في الخلاف خاصة إذا تعلق الأمر بالمعاملات ذات الطبيعة المالية للأطراف، وهذا يظهر في المساطر الإجرائية المؤطرة للتحكيم، فمن الشروط المؤكد احترامها من قبل المحكمين و المحكّمين تحديد مدة عمل الهيئة التحكيمية، ويتم التقيّد بالمدة المحددة في قانون كل دولة، والتي تنهي كل تماطل يضر بمصالح المتنازعين، والتي تمثل ستة أشهر كحد أقصى في القانون المغربي.

■ الالتزام بسرية المهمة التحكيمية¹

و يعد التحكيم هو الملاذ لفض المنازعات، إذ يحفظ أسرار و سمعة اللاجئين إليه، ففي مرحلة المرافعات تكون جلسات المرافعة و سماع الشهود سرية، ما لم يتفق الأطراف على خلاف ذلك، كما أن الأعمال هيئة التحكيم طابع السرية الذي يتحتم على كل شخص يشترك فيها، كما أن كل الوثائق المقدمة من قبل الأطراف للمحكمة التحكيمية يقتصر عليهم هم فقط حق الإطلاع عليها و دراستها، كما أن أي معلومة هم ملزمون بكتمتها عن الأغيار.

يتضح من خلال مناقشتنا لموضوع التحكيم بشكل عام و من خلال الإحاطة بمختلف جوانبه المسطرية و ما يوفره للأطراف من إمكانيات مهمة من أجل فض النزاع سنتطرق في المحور الثاني إلى آلية اللجان الضريبية التي نظمها المواد 225 و 226 من المدونة العامة للضرائب و حيثيات سير مسطرة المطالبة أمام هذه اللجان و مدى إمكانية اعتبارها لجانا تحكيمية في المجال الضريبي من عدمه.

المحور الثاني: المطالبة أمام اللجان الضريبية المحلية و الوطنية

في الوقت الذي لايقع الاتفاق بين الملزم و الإدارة الضريبية في إطار المسطرة التوجيهية يتم اللجوء إلى اللجان الضريبية حسب الاختصاص الموكول لها

تركيبة اللجان الضريبية : لقد توعي المشرع من تشكيل اللجان المنصوص عليها في المدونة العامة للضرائب من خلال المواد 225 و 226، أن يشترك عدة فعاليات في فرض الضريبة وتصحيحها، من أجل ضمان الحياد في فض النزاع.

1. ينص الفصل 326 على أنه: "يلزم المحكمون بكتمان السر المهني طبقاً لما هو منصوص عليه في القانون الجنائي" 25 المادة 327-27 من القانون المغربي "تسلم هيئة التحكيم إلى كل من الطرفين نسخة من حكم التحكيم خلال سبعة أيام من تاريخ صدوره. ولا يجوز نشر حكم التحكيم أو نشر أجزاء منه إلا بموافقة طرفي التحكيم"

تركيبة اللجنة المحلية لتقدير الضريبة : تتكون اللجنة المحلية لتقدير الضريبة، من:

• قاض، يرأس اللجنة

• ممثل لعامل العمالة أو الإقليم، الواقع مقر اللجنة بدائرة اختصاصه؛

• رئيس المصلحة المحلية للضرائب أو ممثله، الذي يقوم بمهمة الكاتب المقرر؛

• ممثل الخاضعين للضريبة، يكون تابعا للفرع المهني الأكثر تمثيلا للنشاط الذي يزاوله الطالب.

تركيبة اللجنة الوطنية للنظر في الطعون المتعلقة بالضريبة : تتكون اللجنة الوطنية

للنظر في الطعون المتعلقة بالضريبة، من:

• 7 قضاة منتمين إلى هيئة القضاء، ويتم تعيينهم من طرف رئيس الحكومة باقتراح من وزير العدل ؛

• 30 موظفا يعينهم رئيس الحكومة باقتراح من وزير المالية ؛

• 100 شخص من عالم الأعمال، يعينهم رئيس الحكومة لمدة 3 سنوات بصفة ممثلين

للخاضع للضريبة، بناء على اقتراح من الوزراء المكلفين بالتجارة والصناعة

التقليدية والصيد البحري والوزير المكلف بالمالية¹. وتنقسم اللجنة الوطنية إلى

7 لجان فرعية، تتداول في القضايا المعروضة عليها، ويوجد على رأس كل لجنة

فرعية قاض، بالإضافة إلى موظف يلعب دور المقرر وممثلين للخاضع للضريبة.

رأسه اللجان الضريبية : يتم تعيين رئيس اللجنة المحلية من طرف رئيس المحكمة

الابتدائية التي تنشأ في نفوذها الترابي اللجنة المحلية، ويرأس اللجنة الوطنية قاض يعينه

رئيس الحكومة باقتراح من وزير العدل.

اختصاص اللجان الضريبية : وينقسم الى الاختصاص النوعي والاختصاص المحلي

الاختصاص النوعي : تختص اللجان الضريبية المحلية والوطنية في النظر في جميع

النزاعات التي تحال عليها والمتعلقة بالضرائب، ويجب عليها أن تصرح بعدم اختصاصها

1. يختار هؤلاء من بين الأشخاص الطبيعيين أعضاء المنظمات المهنية الأكثر تمثيلا للممارسين لنشاط تجاري أو صناعي أو خدماتي أو حرفي أو في مجال الصيد البحري، والمدرجين في القوائم التي تقدمها المنظمات المذكورة، وكل من رئيس غرفة التجارة والصناعة والخدمات وغرفة الصناعة التقليدية وغرفة الصيد البحري قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة التي تبتدئ خلالها مهمة الأعضاء المعينين في حظيرة اللجنة الوطنية. المادة 226 من المدونة العامة للضرائب

في المسائل التي ترى أنها تتعلق بتفسير نصوص تشريعية أو تنظيمية. وهكذا، فقد حصر المشرع الضريبي اختصاص هذه اللجان في البت في المسائل الواقعية.

الاختصاص المحلي : ربطت المدونة العامة للضرائب مسألة الاختصاص المحلي للجان الضريبية، خاصة على المستوى المحلي، بقاعدة مكان فرض الضريبة. بينما تختص اللجنة الوطنية للنظر في الطعون المتعلقة بالضريبة على المستوى الوطني بشكل شامل **الطعن أمام اللجان الضريبية :** وهذه المساطر يمكن تناولها من خلال شروط ومساطر البت في النزاعات الضريبية.

شروط الطعن أمام اللجان الضريبية : يستدعي هذا الطعن توفر مجموعة من الشروط واحترام المسطرة المنظمة له.

■ شروط الطعن أمام اللجان المحلية لتقدير الضريبة :

الطعن أمام اللجان المحلية لتقدير الضريبة، يستلزم احترام بعض الشكليات والشروط من طرف الإدارة والملزم :

• **الأجل،** والذي يتحدد في 30 يوما التالية لتاريخ تسلم رسالة التبليغ الثانية، المنصوص عليه في إطار مسطرة التصحيح العادية أو السريعة ؛

• **الكتابة،** أي أن تكون عريضة الطعن المقدمة من طرف الملزم كتابية يعبر من خلالها عن إرادته الصريحة بشكل لا لبس فيه الرد على ملاحظات مفتش الإدارة الضريبية؛

• **شرط الإحالة،** أي أن تحيل الإدارة الضريبية الملف الجبائي للملزم داخل أجل أربعة أشهر بناء على إرادة الخاضع في تقديم الطعن أمام اللجان

• **شروط الطعن أمام اللجنة الوطنية للنظر في الطعون المتعلقة بالضريبة :**

الطعن أمام اللجنة الوطنية يتطلب بالنسبة للملزم أو الإدارة مجموعة من الشروط :

• **الطعن في مقرر اللجنة المحلية داخل أجل 60 يوما من تبليغ المقرر إلى كل من الملزم والإدارة الضريبية**

• **أن تتضمن عريضة الطعن بالنسبة للملزم أو الإدارة، أسباب الطعن.**

■ البت في النزاع أمام اللجان :

بعد التأكد من تحقق شرط الاختصاص تعمل اللجنة على التحقق من الوثائق المقدمة رفقة عريضة المطالبة و تستدعي الأطراف للبت في النزاع.

■ وثائق ملف المنازعة أمام اللجان الضريبية :

- مطالبة الملزم للمثول أمام اللجان ؛
- طلب الإدارة المثول أمام اللجنة الوطنية ؛
- الملف الجبائي للملزم، والذي يجب على الإدارة الضريبية الإدلاء به إلى جميع اللجان لكي تتمكن من دراسة الموضوع ، وقد ألزمتها المشرع، تحت طائلة صرف النظر، أن تقدم الملف الجبائي للملزم داخل أجل أربع أشهر بالنسبة للجان المحلية، وداخل أجل شهر بالنسبة للجنة الوطنية للنظر في الطعون المتعلقة بالضريبة.

و بعد ذلك تقوم اللجنة باستدعاء أعضاءها و استدعاء أطراف النزاع:
استدعاء أطراف المنازعة وأعضاء اللجان الضريبية :أجاز المشرع مباشرة مسطرة الاستدعاء من طرف الرئيس و ذلك حسب حجم الملفات المعروضة على اللجنة و عددها
حيث:

- يستدعي رئيس اللجنة المحلية أو الوطنية) ممثلي الخاضع للضريبة خمسة عشر يوما على الأقل قبل التاريخ المحدد للاجتماع¹؛
- تبت اللجنة المحلية أو الوطنية في ملف المنازعة بصورة صحيحة،إذا حضرها ثلاثة على الأقل من أعضائها من بينهم الرئيس وممثل الخاضعين للضريبة؛
- تتداول بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، فإن تعادلت رجع الجانب الذي يكون فيه الرئيس؛
- إذا تغيب رئيس اللجنة الوطنية، ناب عنه أحد رؤساء اللجان الفرعية ؛ و تستمع اللجنة المحلية أو الوطنية إلى الطرفين كل على حدة أو هما معا، إما بطلب من أحدهما أو إذا ارتأت أن هذه المواجهة ضرورية ؛

1. وفق الإجراءات المنصوص عليها في المادة 219 من المدونة العامة للضرائب .

• عند استكمال استجماع العناصر التي تمكن من البت في الملف، يتم حجزه للتداول والبت في النقاط المعروضة على أنظار يجب أن تكون مقررات اللجان معللة و مفصلة.

إصدار مقرر اللجان الضريبية : بعد أن يكون الملف جاهزا، تجتمع اللجنة من أجل التداول ولا يحضر هذا الاجتماع إلا الأعضاء القانونيون، فتتخذ القرار و بعد صدور المقرر، فإن اللجنة تبلغه إلى كل من الملزم والإدارة الضريبية، بحيث يمكن الطعن في مقرر اللجنة المحلية من كلا طرفي النزاع أمام اللجنة الوطنية للنظر في الطعون المتعلقة بالضريبة. أما مقرر اللجنة الوطنية، فيمكن الطعن فيه أمام القضاء.

تبقى الإشارة إلى أن المشرع الضريبي اطر لمرحلة مفصلية من خلال قانون المالية لسنة 2016 حيث عدل مقتضيات المادة 225 و المادة 226 من المدونة العامة للضرائب ، حيث أصبحت الفقرات الثلاث الأولى من المادة 242 من المدونة العامة للضرائب كما تم تعديلها بقانون المالية لسنة 2016 تنص على ما يلي:

«يجوز للإدارة وللخاضع للضريبة أن ينازعا عن طريق المحاكم في المقررات الصادرة عن اللجان المحلية لتقدير الضريبة أو عن اللجنة الوطنية للنظر في الطعون المتعلقة بالضريبة، وفي المقررات المتضمنة لتصرح اللجان المذكورة بعدم اختصاصها داخل أجل الستين 60 يوما الموالية لتاريخ تبليغ مقررات هذه اللجان.

يمكن كذلك للإدارة وللخاضع للضريبة أن ينازعا عن طريق المحاكم داخل الأجل المنصوص عليه أعلاه في المقررات الصادرة عن اللجان المحلية لتقدير الضريبة أو عن اللجنة الوطنية للنظر في الطعون المتعلقة بالضريبة، سواء تعلقت هذه المقررات بمسائل قانونية أو واقعية.

كما يمكن أن ينازع عن طريق المحاكم في عمليات تصحيح الضرائب في نطاق المساطر المنصوص عليها في المادة 221 أو 224 أعلاه داخل الستين يوما الموالية لتاريخ تبليغ المقرر الصادر حسب الحالة عن اللجنة المحلية لتقدير الضريبة أو عن اللجنة الوطنية للنظر في الطعون المتعلقة بالضريبة».

وحددت المادتين 225 و226 من المدونة العامة للضرائب مجال اختصاص اللجنتين المحلية لتقدير الضريبة والوطنية للنظر في الطعون المتعلقة بالضريبة حيث أصبحت الأولى تبت ابتدائيا واستئنافيا في القضايا التالية:

* التصحيحات فيما يتعلق بالدخول المهنية المحددة حسب نظام الريج الجزافي والدخول والأرباح العقارية والدخول والأرباح الناشئة عن رؤوس الأموال المنقولة وواجبات التسجيل والتمبر

* فحص المحاسبة للخاضعين للضريبة الذين لا يتجاوز رقم أعمالهم المصرح به في حساب الحاصلات والتكاليف، عن كل سنة محاسبية عن الفترة غير المتقدمة موضوع الفحص، عشرة (10) ملايين درهم.

* أما اللجنة الوطنية فإنها تبت في الطعون المقدمة من طرف الخاضعين والمتعلقة :

- بفحص مجموع الوضعية الضريبية للخاضعين للضريبة المنصوص عليه في المادة 216، أيا كان رقم الأعمال المصرح به.

- فحص المحاسبة للخاضعين للضريبة الذين يساوي أو يفوق رقم أعمالهم المصرح به في حساب الحاصلات والتكاليف، برسم إحدى السنوات المحاسبية موضوع الفحص، عشرة (10) ملايين درهم

وترفع كذلك إلى اللجنة الوطنية الطعون التي لم تصدر اللجان المحلية لتقدير الضريبة داخل أجل اثني عشر (12) شهرا مقررات في شأنها.

وبصرف النظر عن الإشكالية الدستورية المرتبطة بمدى جواز إقحام المواضيع المرتبطة بالنظام الضريبي ووعاء الضريبة ضمن قانون المالية وذلك راجع لاختلاف الإطار الدستوري لهذه المواضيع وذلك تطبيقا للفصلين 71 و75 من الدستور، فإن الصياغة الجديدة كما تم تعديلها بقانون المالي لسنة 2016، وإن عالجت المشاكل السابقة والمتعلقة أساسا بالطعن في المقررات الصادرة عن اللجان المحلية التي أصبحت نهائية وكذا المقررات النهائية الصادرة عن اللجان المحلية فإنها لا والت تطرح إشكاليات ترتبط بعدم وضوح المقتضيات المنظمة للطعن¹.

1. الطعن القضائي في مقررات اللجان الضريبية - مجلة القانون المغربي العدد 30 : جواد لعسري (ص. 68، 69، 70)

المحور الثالث : المادة 17 من قانون الإطار رقم 95-18 بمثابة ميثاق الاستثمار وإمكانية التحكيم في المجال الضريبي

انطلاقاً من الفصل 45 من الدستور تم تحديد الأهداف الأساسية لعمل الدولة من أجل تميمته وإنعاش الاستثمارات وذلك بتحسين مناخ وظروف الاستثمار ومراجعة مجال التدابير الجبائية باتخاذ مجموعة من التدابير التحفيزية للاستثمار¹ وعليه فميثاق الاستثمار جاء كتعديل للقوانين السابقة من أجل تجويد مناخ الأعمال والاستثمار في المغرب كآلية قانونية تحفيزية خاصة بالنسبة للاستثمارات الأجنبية ذات القيمة المضافة بالنسبة للمنظومة الاقتصادية المغربية.

وفي هذا الإطار نصت المادة 17 من ميثاق الاستثمار رقم 95-18 على جواز لجوء المستثمر الأجنبي لآلية التحكيم من أجل فض كل نزاع يمكن أن ينشأ بين الدولة المغربية والمستثمر الأجنبي بخصوص الاستثمار وذلك وفق الاتفاقيات الدولية التي صادق عليها المغرب في ميدان التحكيم الدولي.

إضافة إلى المقتضيات التي نظمت مساطر الطعن بالنسبة للمستثمر الوطني بداية من المطالبة الإدارية أمام الإدارة الضريبية مروراً إلى إمكانية تقديم الطعون أمام اللجان المحلية لتقدير الضريبة (المادة 225 من المدونة العامة للضرائب) واللجنة الوطنية للنظر في الطعون المتعلقة بالضريبة (المادة 226 من المدونة العامة للضرائب) وانتهاءً بالمساطر القضائية للبت في النزاع بين الملزم والإدارة.

هنا يمكن الحديث عن مدى إمكانية اعتماد هذه المسطرة التحكيمية التي أتاحت للمستثمر الأجنبي لتشمل النزاعات الواقعة بين الإدارة والملزم المحلي أو الوطني خاصة وأن اللجان الضريبية لا يمكن اعتبارها لجاناً تحكيمية وذلك راجع إلى كون المادة 225 من المدونة العامة للضرائب العامة للضرائب تنص على «تحدث الإدارة لجاناً...» و بالرجوع إلى مقتضيات قانون المسطرة المدنية فالتحكيم من منظور المشرع المدني هو «حل نزاع من لدن هيئة تحكيمية تتلقى من الأطراف مهمة الفصل في النزاع بناء على اتفاق تحكيم».² على ضوء ما سبق و على اعتبار الإدارة تعتبر طرفاً في النزاع و إلزامية أن يكون المحكم طرفاً أجنبياً غير أطراف النزاع و كذلك نظراً للطبيعة التركيبية لأعضاء اللجان الضريبية التي

1. المادة 11 من ميثاق الاستثمار (95-18).

2. الفصل 306 من قانون المسطرة المدنية.

تجعل منها لجانا مختلطة و تتموقع بين التركيبة الإدارية و القضائية أصبحت مسألة التفكير في إدراج التحكيم كوسيلة بديلة لفض النزاع في المجال الضريبي بعيدا عن الطرح القاضي بأن المجال الضريبي يعتبر من النظام العام ما دام هذا المفهوم في حد ذاته تعتريه عدة قراءات تجعل منه مفهوما نسبيا قابلا للتأويل و التفسيرو بالتالي ضرورة إعادة النظر في المقتضيات المنظمة لمساطر المنازعة الضريبية التي تمنع التحكيم في المجال الضريبي¹.

خاتمة:

من خلال ما سبق يمكن استنتاج أن التحكيم كوسيلة بديلة لفض النزاع يقوم على مبدأ سلطان الإرادة بحيث أن أطراف العلاقة يتفقون فيما بينهم على اللجوء إلى التحكيم لأجل حل خلافاتهم ومنازعاتهم التي قد تحصل أو حصلت، بمعنى آخر تخلي المتخاصمين لحقهم في اللجوء إلى القضاء واعتمادهم التحكيم كسبيل لحل الخلاف بينهم، وبمعنى أدق فالتحكيم هو تولية الخصمين لحكم بينهما أي تولية شخص ذو كفاءة وخبرة وعرض النزاع عليه لأجل الحكم في القضية بحكم يرضاه الطرفان ويتم تنفيذه².

فهو مؤسسة قائم بذاته يتجاوز القضاء الرسمي ويتميز عنه بسمات ومزايا لانظير لها في القضاء ولذلك عبر «أرسطو» بقوله «إن أطراف النزاع يستطيعون تفضيل التحكيم عن القضاء ذلك أن المحكم يرى العدالة بينما لايعتد القاضي إلا بالتشريع» وكذا قوله «أن المحكم يسعى إلى العدالة والقاضي يسعى إلى تطبيق القانون، والتحكيم أبتكر لتطبيق العدالة».

وبناء على ذلك فالتحكيم أثبت نجاعته كوسيلة بديلة لفض النزاع في المجالات الاقتصادية ومن هذا المنطلق يجب التفكير في إتاحة هذه الإمكانية بالنسبة للملزم الوطني في مجال المنازعة الضريبية

1. المادة 244 من المدونة العامة للضرائب «بصرف النظر عن جميع المقتضيات المخالفة -تمثل مديرية الضرائب بكيفية صحيحة أمام القضاء مطالبة كانت أو مطلوبا ضدها بمدير الضرائب أو الشخص الذي يعينه لهذا الغرض و الذي يمكنه ان اقتضى الحال توكيل محام - لا يمكن للنزاعات المتعلقة بتطبيق القانون الجنائي أن تكون موضوع تحكيم».

2. التأصيل النظري للتحكيم في النزاع الضريبي مجلة القانون و الأعمال العدد 30 - مصطفى الفوركي -محكم معتمد وطنيا و دوليا

المحور الثالث

التشريع المالي و الرقابة و الإفتحاص أمام الحكامة المالية

الفساد المالي وسؤال الحكامة المالية بالمغرب

جمال الدين دونية

باحثة بسلك الدكتوراه مختبر الحكامة الأمنية و الفعل العمومي
و حقوق الإنسان - كلية العلوم القانونية
و الإقتصادية و الإجتماعية المحمدية-

تعد ظاهرة الفساد ظاهرة قديمة قدم المجتمعات الإنسانية، فقد ارتبط وجود الظاهرة بوجود الأنظمة السياسية والتنظيم السياسي، وهي ظاهرة لا تقتصر على شعب دون آخر أو دولة أو ثقافة دون أخرى.

وتفاوتت ظاهرة الفساد من حيث الحجم والدرجة بين مجتمع وآخر، وبالرغم من وجود الفساد في معظم المجتمعات السياسية إلا أن البيئة التي ترافق بعض أنواع الأنظمة كالأنظمة الاستبدادية الدكتاتورية تشجع على بروز ظاهرة الفساد وتغلغلها أكثر من أي نظام آخر، بينما يقل حجم هذه الظاهرة في الأنظمة الديمقراطية التي تقوم على أسس احترام حقوق الإنسان وحياته العامة وعلى الشفافية والمساءلة وسيادة القانون.¹

وتجذر الإشارة إلى أنه بدأ الاهتمام بظاهرة الفساد على مستوى عالمي منذ عام 1975 وذلك بعد أن قدمت الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة توصية تدين الممارسات الفاسدة، وفي عام 1992 قام المجلس الأوروبي بإنشاء فريق متعدد الاختصاصات يعنى بمكافحة ومحاربة الفساد، واستمر الاهتمام بمكافحة هذه الظاهرة حتى عام 1993 حيث تم إنشاء

1. نعيم إبراهيم الظاهر: إدارة الفساد «دراسة مقارنة بالإدارة النظيفية» - عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع - الأردن - الطبعة الأولى 2013 - ص. 5.

منظمة الشفافية العالمية، وفي عام 1999 عقد المنتدى العالمي الأول لمكافحة الفساد في الولايات المتحدة الأمريكية.¹

وبالرغم من أن الأسباب الرئيسية لظهور الفساد وانتشاره متشابهة في معظم المجتمعات إلا أنه يمكن ملاحظة خصوصية في تفسير ظاهرة الفساد بين شعب وآخر تبعا لاختلاف الثقافات والقيم السائدة، كما تختلف النظرة إلى الظاهرة باختلاف الزاوية التي ينظر إليها من خلالها وذلك بين رؤية سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية، وهو ما يبرر الاختلاف في تحديد مفهوم الفساد.

وهناك توجهات متنوعة في تعريف الفساد فهناك من يعرفه بأنه خروج عن القانون والنظام أو استغلال غيابهما من أجل تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية للفرد أو لجماعة معينة، فهو سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام تطلعا إلى تحقيق مكاسب خاصة مادية أو معنوية.

أما البنك الدولي فقد عرف الفساد بأنه استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص الشخصي وغير المشروع أي ليس له أساس قانوني.

وبالنسبة لصندوق النقد الدولي فقد عرف الفساد بأنه علاقة الأيدي الطويلة المتعمدة التي تهدف إلى استنتاج الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد أو مجموعة ذات علاقة بالآخرين.

وبالتالي فهناك اتفاق دولي على تعريف الفساد كما حددته منظمة الشفافية الدولية بأنه كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو جماعته، وبشكل عام وبالنتيجة فإن الفساد يؤدي إلى إلحاق الضرر بالمصلحة العامة.

أما فيما يخص الفساد المالي فقد عرفته القواميس الاقتصادية والسياسية والمالية بأنه الاعتداء على المال العام نهبا أو اختلاسا باستغلال النفوذ أو الزبونية أو باستعمال وسائل خارج القانون.

والمال العام في نظر فقهاء الشريعة وفقهاء القانون هو كل ما تعود ملكيته للأمة سواء كان نقدا أو عقارا أو وسائل نقل أو أدوات ليس من حق الأشخاص الذاتيين أو المعنويين

1. عبد الله أحمد المصراحي : الفساد الإداري : نحو نظرية في علم اجتماع الجريمة والانحراف الاجتماعي (دراسة ميدانية) - المكتب العربي الحديث - الاسكندرية 2011 - ص 4.

التصرف فيه، فهو أمانة في عنق أولي الأمر من المسؤولين الذين يتولون تديره نيابة عن الأمة باسمها ولفائدتها.

وقد أثار موضوع الفساد المالي اهتمام العديد من الخبراء في العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية، باعتباره ظاهرة معقدة وكداء ينخر جسد البلدان ويعطل دواليب التنمية، إذ لا يوجد مجتمع فاضل يخلو تماما من الفساد، ولكن القضية التي تشغل بال المجتمعات في الظرف الحالي ليست بالتحديد وجود قدرما من الفساد في المعاملات اليومية، وإنما حجمه واتساع دائرته وتشابك حلقاته بدرجة لم يسبق لها مثيل من قبل؛ هذا ما يهدد مسيرة الركب التنموي ومستقبل المجتمعات، ولعل ما أفصحت عنه بعض وقائع قضايا الفساد المالي وآثارها على الأداء الاقتصادي خلال السنوات الأخيرة في العديد من البلدان وعلى رأسها المغرب التي احتلت مراتب متقدمة في مؤشر الفساد، هذا ما يدل على مدى تغلغل قيم الفساد وممارسته في كافة مناحي الحياة الاقتصادية والسياسية وانعكاساتها على الجوانب الاجتماعية وغياب الحكامة وعدم ترشيد الإنفاق العمومي يؤديان إلى اتساع حجم الفساد.¹

أما الواقع اليومي فهو يعطي الدليل القاطع على التوسع المستمر لدائرة الفساد في عالم اليوم، حيث تجذب قوة المال رؤساء دول وحكومات ووزراء ومسؤولين على مستويات مختلفة إلى السقوط في فخ الإغراء حيث يضبط القانون كل لحظة مئات الملايين تدخل الحسابات السرية الخاصة، لقاء خيانة الأمانة وخيانة روح القانون.

الفساد المالي إذن ليس معضلة مغربية أو أفريقية، بل هو جرثومة خبيثة تنخر جسد النظام الدولي، فقد أصبح هذا الفساد ظاهرة رائجة ومتجددة في المجتمع العالمي ومتجذرة دفعت الهيئات والبنوك والصناديق الدولية إلى تنظيم العديد من المؤتمرات والندوات لمناقشة هذه الظاهرة على المستوى الأخلاقي بهدف التوصل إلى علاجات قابلة للتنفيذ، وإلى قوانين لازمة وقادرة على استئصالها من جذورها وتخليص النظام الاقتصادي من تأثيرها.

فما هو إذن واقع الفساد المالي بالمغرب؟ وما مآل ملفاته وقضاياها؟ وما دور آليات التخليق في مكافحة الظاهرة؟ وما موقع الحكامة في تطويق هذه الآفة؟

ولمعالجة هذه الإشكالية سنقسم الموضوع كالتالي:

1. محمد بن عزوز: الفساد الإداري والاقتصادي «آثاره وآليات مكافحته - حالة الجزائر» - المجلة الجزائرية للعلوم والسياسات الاقتصادية - العدد 07 - 2016 ص. 213.

- المبحث الأول: الفساد المالي بالمغرب بين واقع الحال وإشكال المآل
- المطلب الأول: الفساد المالي بالمغرب وواقع الحال
- المطلب الثاني: قضايا الفساد المالي بالمغرب وإشكال المآل
- المبحث الثاني: المال العام بالمغرب بين رهان التخليق وسؤال الحكامة
- المطلب الأول: المال العام بالمغرب ورهان التخليق
- المطلب الثاني: المال العام بالمغرب وسؤال الحكامة

المبحث الأول: الفساد المالي بالمغرب بين واقع الحال وإشكال المآل

لتسليط الضوء على هذه الظاهرة التي تتخر المجتمعات وتقف حجر عثرة أمام تقدم أي فعل تنموي سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين سنتطرق في الأول إلى الفساد المالي بالمغرب وواقع الحال بينما سنتطرق في المطلب الثاني إلى قضايا الفساد المالي بالمغرب وإشكال المآل.

المطلب الأول: الفساد المالي بالمغرب وواقع الحال

أين الثروة؟ وهل استفاد منها جميع المغاربة أو ستبقى حكرا على فئة دون أخرى، عبارة مدوية خلقت جدلا وضجة واسعة بين المغاربة، جاءت هذه التساؤلات على لسان أعلى سلطة في البلاد في ذكرى عيد العرش ليوم 30 يوليوز 2014؛¹ وهي تعتبر إرادة ملكية للمصالحة مع الماضي وانضمام الملك من أجل إقامة الرقابة وتشديد ربط المسؤولية بالمحاسبة لإعادة الكرامة للمواطن المغربي ودق ناقوس الخطر تجاه جرثومة الفساد وطفيليات المفسدين التي تتخر ثروة البلاد والعباد.

لعل الجواب على تساؤل أين الثروة؟ لا يحتاج إلى تفكير عميق الأمر بكل بساطة يتمحور حول أن الثروة هي ضحية لظاهرة الفساد بكل أنواعه وعلى رأسه الفساد المالي فهذا الأخير يقتل خلايا التنمية، فيضعف الإنتاج والرخاء الاقتصادي، ويغيب التوزيع العادل للثروة ويسبب أزمات الفقر والجهل؛ ومما لا يدع مجالا للشك أن المغرب يعرف بأنه من الدول التي تتسم بأنها بؤرة شاسعة لسرطان الفساد، تكثر على إثرها الاختلالات والانحرافات التي تتخر كيان الدولة وهذا ما يفسر اتساع الفوارق بين جبال الأموال وثرثرة البلاد وحقول العوز

1. نص الخطاب السامي الذي وجهه صاحب الجلالة الملك محمد السادس يوم الأربعاء 30 يوليوز 2014 بمناسبة الذكرى 15 لعيد العرش

والحاجة، فقد تحولت الظاهرة من حالات استثنائية محدودة إلى أسلوب إدارة يهدد بأزمات وانسدادات بنيوية عميقة على المغرب، فلم تعد القوانين عائقا أمام ممارسات المفسدين الذين استغلوا القوة والنفوذ وأصبحوا قادرين على توقيف الأطراف والقوانين المعادية لهم وإعادة تشكيلها بما يجعلها تخدم مصالحهم فتصل في نهاية المطاف إلى فساد بالقانون وليس فساد بمخالفة القانون ومن أزمة الفساد إلى فساد الأزمة وبوتيرة متسارعة.

الفساد المالي إذن ظاهرة خطيرة ومؤثرة ابتلي بها المغرب من خلال صنع تحالفات متعددة ومتداخلة ومتشابكة بين شركاء السلطة وشركاء السياسة وشركاء المال والأعمال، وبين الوسطاء والبيروقراطية الفاسدة، وهو ما صنع في النهاية «اللوبي» الذي اتخذ بتراكم السنين حجم كبير الذي أصاب الديمقراطية وحقوق الإنسان والمواطنة بخسائر فادحة.

الفساد المالي إذن لم يوجد على الأرض المغربية بالصدفة، إنه جاء نتيجة طبيعية وعادية لفساد متعدد الأسماء والصفات والانتماءات والأشكال، وجد مناخه المناسب في إدارة مريضة بالرشوة والمحسوبية واستغلال النفوذ، في مناخ سياسي وحزبي مريض ومترهل، فتغلغل وتعمق في فضائها، إلى صنع منظومته المالية الفاسدة فأفرز كنتيجة لذلك الفقر والأمية والجريمة المنظمة والعبث بحقوق الإنسان وبمفاهيم دولة القانون.

فالبلد تعاني من فساد مالي تنوعت أساليبه وأشكاله ومآسيه وتنوعت مظالمه وفواجعه فهو لم يكتف بالاعتداء على مال الدولة ومال الشعب نهبا واختلاسا وابتزازا ولكنه عمق ثقافة احتكار السلطة ومصادرة الحريات وفساد القيم الانتخابية وتغييب الرقابة وإلغاء دور المجتمع المدني داخل مؤسسات القرار السياسي، لتبقى منظومة حية ومستمرة وبعيدة عن المساءلة. فالفساد المالي في بلادنا لا يزال هو العدو الأول والأساسي يعطل حركة عجلة التنمية ويساهم في عدم ديمقراطية المجتمع، إنه آلية خفية تخترق القانون والقرارات السياسية والمؤسسات، ويحول الحكومة والبرلمان والمحاكم، إلى مؤسسات شكلية كما يحول المجتمع إلى فضاء لانتشار العبث والمتاجرة.

إن نهب المال العام، يشكل خرقا قاسيا للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المنصوص عليها في المواثيق والعهود الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان خصوصا تلك التي تؤكد جميعها على حقوق المواطنين في ثروات بلدانهم وخيراتها بالمساواة. وعلى حقهم في الإعلام والخبر والوصول إلى مصادره والمشاركة في الشأن العام ومراقبته وتديبره، وعلى حقهم في مساءلة كل من يخل بالمسؤولية. فالسطو على المال العام وتهريبه أو نهبه، سطو

وانتهاك خطير لحقوق الإنسان، وما ينتج عنه من أخطار الفقر والبؤس الاجتماعي، ومن إمكانيات التلاعب بأصوات المواطنين واختياراتهم ودورهم في المشاركة في الحياة العامة الوطنية.

يعتبر الفساد المالي إذن هو صلب الجرائم الاقتصادية التي تخل بتوازنات المجتمع وحيويته، التي أدت إلى حرمان المغرب من استغلال ثرواته، إلى الفقر المدقع لشرائح واسعة من أبنائه وإلى ارتفاع نسبة الأمية وانخفاض مستوى الدخل، وإلى ارتفاع نسبة البطالة وخاصة بالنسبة إلى حاملي الشواهد. وهذا لا يقتصر على تحويل إمكانيات الدولة وأموالها ونفوذها للمصالح الخاصة، بل هو أكثر من ذلك، إجرام يعمل على تحويل الدولة إلى أداة لنهب الثروات وتراكمها في جيوب وأرصدة الخونة والمفسدين، وإلى احتكار المناصب والانفراد بها، وبالتالي إلى تخريب الديمقراطية وقيمها وتحويلها إلى ديكتاتورية ومن ثمة أصبح هذا الفساد يشكل حاجزا حقيقيا للتنمية والاستقرار السياسي نجمت عنه عواقب كارثية، أثرت سلبا على المجتمع والسياسة والاقتصاد وعلى قدرات الدولة على إيجاد الحلول لمشاكلها المتراكمة والمتداخلة، وتحقيق طموحات المواطنين وفي الانتقال الديمقراطي والتنمية والحدثة.

ومن ثم شكل الفساد المالي بالمغرب حقيقة صادمة، أفترتها تقارير المجلس الأعلى للحسابات فهي تعري واقع الجرائم الاقتصادية التي يعيش على وقعها العديد من المؤسسات والقطاعات الاقتصادية والمالية، في الوقت الذي من المفروض أن تكون العديد من هذه المؤسسات قاطرة للتنمية بالمغرب، تحولت حجرة تعثر عجلة الركب التنموي، على اعتبار ملايين الدراهم التي تنفق على مشاريع وهمية، وصفقات مشبوهة، وسوء التدبير.

إن تشخيص واقع الفساد بالبلاد ووضع اليد على الأسباب والاختلالات والثغرات التي تساهم في تفاقم هذه الظاهرة سنة بعد أخرى، كمدخل لتحديد أساليب المعالجة والإجراءات العملية للتصدي الناجع للفساد وتعزيز النزاهة، فالمغرب يحتل مراتب متقدمة في مؤشر الفساد، حيث تفاقمت جرائم الفساد، بشكل ملفت على الصعيد الوطني سواء تعلق الأمر باستغلال النفوذ والنهب المتواصل للمال العام سواء في الإدارات والمؤسسات العمومية أو الجماعات الترابية، وضعف مراقبة الشركات التي تم التفويض لها تدبير مرافق حيوية كالماء والكهرباء والنقل والنظافة، إضافة إلى عدم احترام الضوابط القانونية ومعايير النزاهة والشفافية في إبرام الصفقات، إلى جانب انتشار اقتصاد الريع الذي يجعل فئة محدودة تراكم

الثروات والامتيازات بأشكال غير مشروعة، ينضاف إلى ذلك بوجه الخصوص استفحال الفساد السياسي الذي يعد سببا رئيسيا في تفشي الفساد المالي عبر التحكم وتدخل أجهزة الدولة وعبر تدخل سلطة المال للتحكم في العمليات الانتخابية وتشكيل مؤسسات سياسية ومجالس منتخبة بعضها لا يمثل الإرادة الحرة والنزيلة للشعب المغربي. وتتحول هذه المؤسسات والمجالس إلى ملجأ لخدمة مصالح المفسدين بدل لعب دورها الحقيقي في اعتماد الحكامة الجيدة وتلبية حاجيات المواطنين، ونتج عن ذلك سيادة الثقافة الانتهازية والتهاافت على المواقع والمسؤوليات كوسيلة لتوزيع الامتيازات ومراكمة الثروات.

هذا التفاقم الخطير للفساد المالي له تداعيات سلبية حيث أن كلفته السياسية مرتفعة فهو يساهم في إفساد الحياة السياسية بشكل خطير ويعمل على بروز مؤسسات منتخبة لا تستطيع الاضطلاع بمهامها في التدبير النزاه لشؤون المواطنين بما يمس في الجوهر بمصداقيتها ويعزز عزوف المواطنين وفقدان الثقة في الممارسة السياسية؛ أما التكلفة الاقتصادية للفساد المالي تتمثل في كونها تعيق التنمية وتعزل تطوير الاقتصاد المغربي بشكل كبير وتحد قدراته على المنافسة ويؤدي إلى تبديد ونهب جزء هام من موارد الدولة، كما أنه يساهم بشكل مباشر وبشكل غير مباشر في تراجع الاستثمارات الوطنية والأجنبية. وبالنسبة للتكلفة الاجتماعية التي يفرزها الفساد المالي تتمثل بالأساس في تنامي الفقر، ويجعل فئات شعبية واسعة عرضة للتهميش والإقصاء، إضافة إلى ضعف استفادة شرائح واسعة من المواطنين من حقوقها في الاستفادة من الخدمات الأساسية (الشغل - الصحة - التعليم - العدل - النقل - السكن اللائق...)، ونتيجة نهب الأموال العمومية تنقلص فرص الشغل للمعطلين وفرص توفير العيش الكريم لشرائح مهمشة في المجتمع، هو ما يمثل مسا بحقوق الإنسان والحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطن المغربي، كما يؤثر على إرادة المواطنين وحقوقهم في تدبير شؤونهم بشكل ديمقراطي والاختيار الحر والنزاه للمؤسسات التي تمثلهم.

المطلب الثاني: قضايا الفساد المالي بالمغرب وأشكال المآل

يشهد المغرب فسادا مريعا، حتى أضحى لدى الكثير من المواطنين أمرا مألوفا وميؤوسا منه تماما في إصلاحه؛ نظرا لتجذر بنية الفساد سواء في دواليب الدولة أو في المجتمع ككل، بدءا من الرشوة والاختلاسات واستغلال السلطة، والنفوذ وتزوير الوثائق والتلاعب بالقانون، وتهريب الأموال وتبييضها وإبرام الصفقات المشبوهة، وغير ذلك من قائمة مظاهر الفساد الطويلة.

أما قضايا الفساد في المغرب فمألها معروف تتراوح بين عقوبات مخففة أو التضيحية بأكباش فداء للتغطية على فضائح كبار المسؤولين، لذلك أصبح للمغاربة ذكريات سيئة مع الفساد والملفات التي تفتح بخصوصه، وكل ما طفا على السطح ملف من الملفات الكبرى، حتى يضع المغاربة أيديهم على قلوبهم، ليس لأن أسماء رجالات كبار ستكشف وزعماء سيرمى بهم في السجون، لكن لعلمهم بناء على التجربة أن الملف قد يجر أبرياء إلى السجن كأكباش فداء، عوض المسؤولين الحقيقيين، وأن نيرانه لن تصيب المتورطين الحقيقيين الذين سيخرجون أقوى؛ ويرجع الكثيرون ما آلت إليه ملفات الفساد الكبرى في المغرب، إلى عدم استقلال القضاء، وفي مثل هذه التهم يصدر القاضي حكما طبقا للتعليمات وليس طبقا لما يحمله القانون المغربي من عقوبات زجرية وحسبية في حق المخالفين والمتورطين في قضايا المال والاختلاس، وهناك مشكل آخر لا يقل خطورة وهو مشكل بنوي بالدرجة الأولى يرجع إلى غياب قوانين واضحة وصارمة في محاربة الفساد، فالقوانين التي يتوفر عليها المغرب هي قوانين براقية في أعين المنظمات الدولية، لكنها فارغة في الواقع العملي. الفساد إذن ظاهرة متشعبة، ولها تفرعات تقوم بها مافيات منظمة، إذ يمكن للفساد أن يتعرع وأن تكون له شبكات كبيرة منتشرة، مقابل غياب دولة لها إرادة سياسية، وبالتالي يصعب أن تتجح محاكمات في القضاء عليه. فالمحاكمات التي عرفها المغرب من قبل تهدف إلى تصفية الحسابات مع بعض الخصوم. إذن المغرب لم يكن يوما له إرادة سياسية حقيقية لتصفية ملفات الفساد المختلفة مثل الملفات التي لا يمكن أن تحسم بمحاكمة شخص أو شخصين، بل هناك شبكات منظمة تصل إلى رؤوس كبيرة، في حالة بداية بعضها ستصل إلى مسؤولين كبار في الدولة، لذلك يلجئون إلى وقف ذلك في بدايته كي لا تصل الأمور إلى تورط هؤلاء، لكن بالمقابل تبقى هذه الأسماء الكبيرة مهددة بملفات الفساد كورقة ضغط تستعمل ضدهم في وقت الحاجة.

أما بالنسبة للحكومة، كل ما قامت به في مجال محاربة الفساد والنظر في الملفات الكبرى، لا يتجاوز خطابات وأقوال فارغة دون نية التنفيذ، رصيدها حتى الآن في محاربة الفساد لا شيء، كما لا توجد دلائل على عزم الحكومة على محاربة الفساد.

أما على مستوى القوانين التي تنظم محاربة الفساد بالمملكة، فهي تظل قوانين مبتورة وغير كاملة، حيث تبدو للوهلة الأولى أنها قوانين براقية بفعل عناوينها، لكن على مستوى عمقها فهي قوانين فارغة ولا يمكنها أن تحارب الفساد والقضاء على المفسدين، ويظهر

تاريخ قضايا الفساد في المغرب أنها كانت دائما عبارة عن تصفية حسابات، وعبارة عن لعبة تتغير حسب الوقت والظروف، لأنه لا وجود لعدالة مضبوطة وقوانين جارية ومفعلة في هذا المجال.

وفي هذا المطلب سنلقي الضوء على نماذج من ملفات وقضايا الفساد الكبرى التي عرفها المغرب، توافرت فيها جميع عناصر الجريمة المالية التي كان من المفروض والطبيعي أن تؤدي بالمتورطين فيها من مدراء ومسؤولين ووزراء إلى أروقة السجن، وبعقوبات قد تفوق عشر سنوات في أغلب الأحيان، لكن الذي حدث في كل هذه الحالات هو العكس تماما، إذ غالبا ما تتم التضحية بآخرين، تورطهم قد يكون ثابتا، لكنهم يبقون لاعبين صغار في ملعب الفساد الذي يهيمن عليه آخرون كبار، ويخرجون من كل ملف فساد بشبهة أكبر لاختلاس المزيد.

ومن أبرز قضايا الفساد التي عرفها المغرب، وتورط فيها مسؤولين كبار، تقدر خسائرها بمليارات الدراهم، بيد أن جميعها لم تنته بالقبض على الجناة، ماعدا التضحية ببعض الأشخاص الصغيرة لتغطية الأباطرة الكبار التي تقف وراء قضايا الفساد تلك، حيث أصبح كفة المال والسياسة والجاه أرجح من كفة العدالة والقضاء والقانون.

هناك فضائح عرت واقع الفساد المالي بالمغرب وأبانت عن الوضعية الخطيرة التي تسير بمغرب القرن الواحد والعشرين إلى مستويات متدنية في مؤشر التنمية وتعرقل المسلسل التنموي للبلاد ونوجزها كالآتي وعلى سبيل المثال لا الحصر:

1 - صندوق الضمان الاجتماعي¹

أحد أفجع ملفات الفساد في تاريخ المغرب، التي بسببها اليوم يؤدي ملايين المغاربة الثمن غالبا، حيث أجبرتهم على التأقلم مع قرارات قاسية سنتها حكومة حزب العدالة والتنمية، مثل رفع سن التقاعد بعد أن استفاق المغاربة على خبر نهب صندوق الضمان الاجتماعي حتى أصبح فارغا، وهو الصندوق الذي يقتطعون جزءا من مستحقات كدهم وعملهم لتمويله طمعا في تقاعد يسد جوعهم ويؤمن لهم الكفاف بعد عمر مديد من العمل.

1. اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

في صبيحة 16 من شهر يونيو 2002، أعدت لجنة تقصي الحقائق تقريراً مفصلاً حول الاختلاسات المالية وسوء التدبير والتجاوزات بخصوص صندوق الضمان الاجتماعي. ويشير التقرير إلى أن الأموال التي تم نهبها من الصندوق تقدر بأكثر من 115 مليار درهم، منها 47,07 مليار درهم مجموع الأموال التي صرفها الصندوق دون حق، من خلال اختلاسات وصفقات مشبوهة، حسب ما توصلت إليه لجنة التقصي. وعددت هذه اللجنة مجموعة من التجاوزات التي عرفها الصندوق، بدءاً باستفحال الرشوة في عملية تحصيل الاشتراك، وتزوير الوثائق، وعدم التدقيق في المعطيات أثناء منح التعويضات، بالإضافة إلى توظيف أكثر من 5000 مستخدم خارج أي إطار قانوني، وعدم تغطية المراقبة المالية لمجالات نشاط الصندوق، وفض الحسابات منذ 1981 من طرف المجلس الإداري الذي فشل في أداء وظيفته كمراقب لأداء سير المجلس، واستعمال بعض الحسابات خارج القانون، واللجوء إلى إبرام الصفقات حسب الاتفاق المباشر دون تبرير مقبول.

حتى اليوم لم تجرؤ أي حكومة على فتح هذا الملف ومحاسبة عشرات المتورطين والمتسببين في إفلاس صندوق التقاعد، ولم تستطع حكومة حزب العدالة والتنمية فعل شيء سوى الزيادة في سن التقاعد وخفض المنخرطين في الصندوق الاجتماعي كإجراء قاس ينقذ مؤقتاً مستحقات المتقاعدين بضع سنوات قبل الإفلاس التام.

2 - القرض العقاري والسياحي:

في سنة 2007 تفجرت قضية اختلاس أموال باهضة من البنك المغربي عبر تحصل أطراف منه على قروض كبيرة دون تقديم ضمانات، وكانت أسماء شخصيات نافذة متورطة في هذا الملف، تم التضحية ببعض أكباش فداء للحيثان الكبيرة التي تقف وراء تلك الاختلاسات، والتي لا يراد لها أن تظهر في الواجهة؛ حيث تمت متابعة المتهم الرئيس في هذه القضية بـ 20 سنة سجناً نافذاً، و13 شخصاً بمدد سجنية متفاوتة، تراوحت بين 5 سنوات سجناً نافذاً وسنة واحدة مع إيقاف التنفيذ.

لكن 15 مليار درهم التي تم نهبها لم يتم استرجاعها حتى اليوم، ما يعني أن هناك أسماء لها وزنها استفادت من تلك القروض الضخمة، ولكنها ليست قابلة للمساءلة والمحكمة.

انتهت فصول المحاكمة، دون أن يتحقق أي شيء، إذ أن الأحكام كانت موقوفة التنفيذ، والمتهم الرئيسي خارج البلد واستقر بالديار الفرنسية، دون أن يعمد المغرب

إلى إصدار مذكرة إيقاف دولي في حقه مثل ما تفعل كل بلدان العالم حينما يهرب مجرموها للخارج.

3 - قضية البنك الشعبي؛

لم تقتصر قضايا الفساد المالي على التراب المغربي فقط، بل إنها أحيانا كثيرة امتدت خارج الحدود، وكانت فرصة لإظهار قوة التيار المناهض للقضاء النزيه وطوق نجاة المفسدين، إذ كانت تصل أيادي النافذين إلى خارج المغرب، كي تمنع إحقاق العدالة وجر المتورطين إلى ردهات المحاكم.

في سنة 1996، انفجرت قضية البنك الشعبي في العاصمة الفرنسية باريس فقد تم التوصل إلى اختلاسات مالية كبيرة وتبذير للأموال فاقت 30 مليون درهم، بعد أن فتح تحقيق في القضية وتم التوصل إلى المتهم المسؤول وتم القبض عليه وخرج بكفالة مالية، بعد أن تدخل موظفون سامون في جهاز الدولة، كانت تربطهم علاقة صداقة ومنفعة متبادلة مع المتهم، وسرعان ما أعلنت محكمة العدل الخاصة بعدم الاختصاص، مشيرة إلى أن البنك الشعبي بفرنسا هو شركة خاضعة للقانون التجاري الفرنسي، وليس مؤسسة عمومية يمكن للقضاء المغربي أن يصدر أحكامه فيها، وهو ما يتنافى مع القانون الجاري به العمل، ولجأ بذلك نوابغ الفساد إلى الحيلة قصد طي الملف، إذ سرعان ما أحيل إلى المحكمة الابتدائية التي أحالته بدورها إلى محكمة الاستئناف لعدم الاختصاص.

تم طمس الملف تماما كما تم طمس الحديث عن الأموال التي تم اختلاسها، لكن سرعان ما عاد إلى الواجهة، بعد أن سافر المتهم الرئيس في القضية إلى إسبانيا، حيث لم يتردد الأمن الإسباني في القبض عليه بناء على مذكرة اعتقال أصدرتها السلطات الأمنية الفرنسية التي وقعت كل الاختلاسات فوق أراضيها.

وبعد مداولات ومرافعات ماراطونية، حكم القضاء الفرنسي على المتهم بعد أن ثبت تورطه في قضايا الاختلاس المالي من المؤسسة، بالسجن الموقوف التنفيذ على خلفية تهمة تبذير مال فرع البنك الشعبي بباريس، وبقدر ما شكل الحكم صدمة لأوساط الحقوقيين الناشطين ضد الفساد المالي، بقدر ما كان الأمر سابقة في تاريخ القضاء الفرنسي، إذ لم يسبق القضاء الفرنسي أن حكم في قضايا سوء التدبير أو الاختلاس المالي بأحكام

موقوفة التنفيذ، لكن الاستثناء حدث وخرج المتهم كما خرج قبله العشرات من المسؤولين من قضايا سرقة أموال عامة واختلاس تورطوا فيها بسلام.

4 - اختلاسات في منح الهبات الملكية؛

اتهم عدد كبير من كبار مسؤولي الأمن وموظفي وزارة الداخلية بتحويل هبات ملكية وتزوير طلبات ذات طابع اجتماعي قدمت للملك بمناسبة تنقلاته عبر تراب المملكة، وقد تمت إحالة عدد من الأشخاص إلى المحكمة الابتدائية بالرباط، من ضمنهم رجال أمن ووسطاء وعسكريون ملحقون بالقصر الملكي ومستخدمون بالإقامات الملكية، والتحقيق المجري أسفر عن تفكيك شبكة عالية التنظيم، وتنشط هذه الشبكة في تحويل الهبات الملكية للأشخاص المحتاجين على عدد من المتواطئين في صفوف الشرطة، والدرك، وداخل القصر الملكي، لتستغل المعلومات التي تتوصل بها بشأن تنقلات الملك لاصطناع طلبات استنادا إلى وثائق مزيفة، والوسطاء في هذه القضية استعملوا ذوي الاحتياجات الخاصة للنصب وليستفيدوا من الهبات الملكية وليستفيد منها أقرباؤهم على شكل رخص النقل (سيارات أجرة كبيرة وصغيرة)، وقد أحيل المتهمون أمام محكمة سلا من طرف الفرقة الوطنية للشرطة القضائية بتهم تكوين عصابات واستغلال النفوذ والتزوير في أوراق رسمية، واستعمال أوراق مزورة، وكشف عن تورط مغاربة مقيمين بالخارج في أفعال مشابهة بلغت الأموال المنهوبة فيها الملايير من الدراهم، وبهذا يتبين أن حتى القصر الملكي لم يسلم من بؤرة الفساد.¹

5 - تلاعبات واختلاسات في سوق الجملة بالدار البيضاء؛

أسالت قضية سوق الجملة بالدار البيضاء الكثير من المداد، وفي حيثيات القضية أنه تم إيداع شكاية لدى وزير العدل من طرف تاجر فضح فيها الخروقات التي تشوب عملية تدبير السوق، وقد تم الاستماع من طرف شرطة سيدي عثمان إلى التاجر المشتكي الذي أدلى بمجموعة من الوثائق تؤكد وجود اختلاسات في مداخل السوق، وقد تقدمت الهيئة الوطنية لحماية المال العام بالمغرب، بدورها بشكاية إلى وزير العدل تفضح فيها الحماية التي يتمتع بها بعض الأشخاص المتورطين في الخروقات وتبديد المال العام التي يعرفها سوق الجملة، وتبرز الوثائق المدلى بها مختلف أصناف الاختلالات التي تطبع هذا السوق كالفاتورات

1. أخبار ترانسبارنسي - نشرة مرصد الرشوة - العدد 2 - أبريل 2008، ص. 3.

المزورة، وعدم التصريح بالحمولة الحقيقية للشاحنات مما يسبب لخزينة السوق خسارة مهمة، وتصاريح مزورة عن طبيعة الصناديق المستعملة لتحميل الخضرو الفواكه (خشب أو بلاستيك) وهناك خروقات أخرى من قبيل عمليات التفويت المشبوهة للمحلات التجارية بالسوق وإبرام صفقات غير شفافة منحت لبعض أعضاء مجلس مدينة الدار البيضاء.¹

6 - خروقات في تنفيذ مشاريع «الحسيمة منارة المتوسط»:

أحال العاهل المغربي محمد السادس ملف التحقيقات التي أجريت حول مشاريع «الحسيمة منارة المتوسط»، إلى المجلس الأعلى للحسابات من أجل التدقيق في هذه التحقيقات وتحديد المسؤوليات. فهذا الملف كان من بين أبرز القضايا الشائكة التي أجمت الاحتجاجات في منطقة الريف بالمغرب، حيث رفع

المحتجون عددا من المطالب الاجتماعية الخاصة بالتنمية والصحة والتعليم والتشغيل وغيرها، وقد رصد بالفعل المجلس الأعلى للحسابات مجموعة من الاختلالات لكن في مقابل ذلك فالتقرير ظل حبرا على ورق ولم تحرك فيه المتابعة القضائية، وهذا ما يطرح سؤال جدية هذه التقارير التي يصدرها المجلس والمغزى منها بالرغم من أنها صادرة عن مؤسسة رقابية تمت دسترتها في الوثيقة الدستورية لسنة 2011.⁷

وللأسف الشديد يرجع المتورطون في قضايا الفساد المالي إلى الواجهة وتقلد وظائف ومسؤوليات ولا تصدر في حقهم أية تدابير وعقوبات فما الجدوى إذن من مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة؟ المسؤولية تبقى قائمة طبعا أما المحاسبة فهي حبر على ورق فقط و أثاث مكرن في الفصل الأول من دستور 2011، فالمطلوب إذن محاربة رموز الفساد الذين تربعوا على عرش الكراسي وحولوا إدارات ومؤسسات الدولة إلى ضيعات خاصة بها والرغبة في توريثها لأولادهم وحفدتهم، والخطة الناجعة لإصلاح ما أفسده المفسدون وحسب رأي المتواضع هو إعلان حرب شاملة على سرطان الفساد ورسم خارطة طريق واضحة المعالم يكون التخليق وترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة في تدبير المال العام هو اللبنة الجوهرية للقضاء على جذور الفساد ببلادنا.

1. أخبار ترانسبارانسي - نشرة مرصد الرشوة - العدد 6 - يونيو 2009، ص. 4 و 5

المبحث الثاني: المال العام بالمغرب بين رهان التخليق وسؤال الحكامة

سنسلط الضوء في المطلب الأول إلى المال العام بالمغرب ورهان التخليق أما المطلب الثاني سنتطرق فيه إلى موضوع المال العام بالمغرب وسؤال الحكامة

المطلب الأول: المال العام بالمغرب ورهان التخليق

عملت المملكة المغربية منذ خطواتها الأولى على طريق بناء مغرب العهد الجديد، على اتخاذ جميع الإجراءات التي ترى من شأنها أن تساهم في تخليق الحياة العامة بشكل عام وتخليق المال العام بصفة خاصة، وتعزيز آليات الوقاية من الفساد ومحاربتة، وذلك وعيا منها بما لهذه الآفة من تأثير ضار على السياسات التنموية على جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وتماشيا مع الإرادة الثابتة في التصدي للفساد في جميع أشكاله، وبمختلف تجلياته، وعلى كل المستويات، بادر المغرب إلى التوقيع على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003 والمصادقة عليها في سنة 2007، حيث شكل التزاما جديدا للدولة المغربية إزاء مسألة الفساد، والذي تجلى في اتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل تفعيل بنود هذه الاتفاقية على أرض الواقع.

لقد نصت اتفاقية مكافحة الفساد على ضرورة وجود هيئة أو هيئات داخل الدول الأعضاء تقوم بمنع الفساد وذلك بتنفيذ السياسات الواردة بالمادة 5 من الاتفاقية والأشراف عليها وإجراء التوعية والدراسات والتواصل مع الأجهزة المختلفة على أن تتمتع تلك الهيئة بالاستقلالية حتى تستطيع أن تقوم بدورها دون أي تأثير.

وبخصوص هذا المقتضى فإن المشرع المغربي سار على نفس النهج تطبيقا لهذه المادة المهمة وانشأ الهيئات التالية:

1 - الهيئات والمؤسسات المعنية بمكافحة الفساد ورهان التخليق

في نطاق التأسيس لسياسة وقائية فعالة من أجل الحد من ظاهرة الفساد، بادر المغرب إلى إحداث هيئات ومؤسسات متعددة لهذه الغالية نذكر من بينها على الخصوص:

■ الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها:

انشأت بمقتضى القانون رقم 113.12 بناء على الفقرة الأخيرة من الفصل 36 من دستور 2011، كشخصية معنوية ذات استقلال مالي تضطلع بمهام تتعلق بالمبادرة والتنسيق والإشراف وضمان تتبع تنفيذ سياسات محاربة الفساد و تلقي ونشر المعلومات في هذا المجال، والمساهمة في تخليق الحياة العامة، وترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة وثقافة المرفق العام، وقيم المواطنة المسؤولة.

ومن أجل ذلك فهي تتلقى الشكايات والتبليغات والمعلومات المرتبطة بمجالات الفساد، ودراستها والتأكد من صحة الأفعال والوقائع التي تتضمنها، فضلا عن إبداء الرأي وتقديم المقترحات إلى الحكومة ومجلسي البرلمان، تخص مقترحات القوانين ومشاريع النصوص التنظيمية ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومحاربتها.¹

■ مجلس المنافسة:

يعتبر مجلس المنافسة الذي أحدث بموجب القانون رقم 99.06 المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة، والصادر بتاريخ 5 يونيو 2001، إحدى آليات ضمان المنافسة الحرة والتنافسية المفتوحة، وصيانة حرية السوق من كل أشكال الاحتكار، كما يعمل على إحالة كل فعل يخل بحرية الأسعار والمنافسة على وكيل الملك المختص من أجل تحريك المتابعة وإحالة الفاعلين على هيئة المحكمة.

ومن أجل تقوية دور هذه المؤسسة، فقد تم الارتقاء بها إلى مصاف المؤسسات الدستورية، حيث نص دستور 2011 للمملكة في الفصل 166 على أن «مجلس لمنافسة هيئة مستقلة، مكلفة في إطار تنظيم منافسة حرة ومشروعة بضمان الشفافية والإنصاف في العلاقات الاقتصادية، خاصة من خلال تحليل وضبط وضعية المنافسة في الأسواق، ومراقبة الممارسات المنافية لها، والممارسات التجارية غير المشروعة، وعمليات التركيز الاقتصادي والاحتكار».

1. أجهزة الرقابة ودورها في محاربة الفساد "تجربة المملكة المغربية" - وزارة تحديث القطاعات العامة - أكتوبر 2011 - ص. 9.

■ مؤسسة الوسيط:

وهي مؤسسة دستورية تم إحداثها من أجل إضفاء الفعالية و النجاعة على الدور الذي كان منوطا بمؤسسة ديوان المظالم، والإسهام في إحقاق الحق في النوازل المعروضة على هذه المؤسسة في علاقة المواطنين بمختلف الإدارات.

■ وحدة معالجة المعطيات المالية:

تم إحداثها بموجب مرسوم صادر بتاريخ 24/12/2008 تحت رقم 572-08-2 تطبيقا للمادة 14 من قانون غسل الأموال ومن مهامها جمع المعلومات المرتبطة بجرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب وإخبار النيابة العامة بكل معلومة توصلت بها وتفيد بوجود أفعال من شأنها ان تشكل جريمة فساد، كما تعمل على المساهمة في تعزيز وحماية ونزاهة الاقتصاد والنظام المالي المغربي من خلال مكافحة بجرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب والشبكات المالية غير المشروعة.

2 - دور هيئات الرقابة في مكافحة الفساد المالي ورهان التخليق:

إن مظاهر الفساد المالي تشكل عقبة أمام جهود التنمية، وتعمل على تفريغ الخطط التنموية من محتواها، وتحرفها عن مسارها الصحيح، بحكم تسخيرها للموارد العامة لخدمة أغراض خاصة. كما أن مخاطر الفساد تمتد أيضا إلى القيم الإنسانية والثقافية للأفراد، تنعكس آثارها على المجتمع برمته. فبالقدر الذي ينبغي فيه عدم إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، أو تغليب اعتبارات المحسوبية على المتطلبات القانونية التي تحكم الوظيفة، تبرز أيضا المسؤولية العامة الجماعية لمؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص وجميع الأفراد في تحريك المساءلة بموجب القانون من أجل مكافحة الفساد.

وتتمثل الهيئات الرقابية إذن فيما يلي:

■ المحاكم المالية:

اتسمت العشرية الأولى من القرن 21 بانخراط المغرب في مسلسل يرمي إلى إصلاح منظومة التدبير العمومي ففي خضم دينامية الإصلاح هذه التي شملت مختلف الميادين المؤسساتية والاقتصادية والمالية، حظيت الرقابة العليا للمالية العمومية بعناية خاصة، وذلك على غرار ما هو معمول به في الدول العصرية. وقد تجسدت هذه المكانة من خلال

المراجعة الدستورية لسنة 1996 التي ارتقت بالمجلس الأعلى للحسابات إلى مصاف مؤسسة دستورية فضلا عن إحداثها للمجالس الجهوية للحسابات.

ولترجمة هذه المقترضات الدستورية، صدر سنة 2002 القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية (المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات)، الذي يعتبر نقطة تحول هامة في مسار إرساء دعائم الحكامة الجيدة والتخليق وإشاعة الشفافية في تدبير الشأن العام.

وبالموازاة مع ذلك، صدرت نصوص أخرى تتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المقاولات العمومية، وبمسؤولية المسيرين العموميين، بالإضافة إلى القوانين الخاصة بالتصريح الإلزامي بالممتلكات، والميثاق الجماعي الجديد. كما صدرت مجموعة من النصوص التنظيمية التي ترمي إلى إعادة النظر في منظومة المراقبة المالية الداخلية بشكل يسمح بتخفيف الرقابة القبلية، لإعطاء هامش واسع لمبادرات المسيرين العموميين، وتدعيم الرقابة البعدية.

وتتمثل أهم المستجدات التي جاءت بها مدونة المحاكم المالية في ما يلي:

- إرساء آليات الرقابة المندمجة للأجهزة لعمومية؛
- تعزيز استقلالية المحاكم المالية إزاء السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، سواء على المستوى العضوي أو الوظيفي (التسيير والبرمجة وسلطات التحري)؛
- تقديم تقرير سنوي لجلالة الملك عن الأنشطة التي قام بها المجلس يتم نشره في الجريدة الرسمية؛
- توطي دعائمات سياسة اللامركزية الترايبية من خلال إحداث مجالس جهوية للحسابات تتولى مراقبة الجماعات المحلية وهيئاتها في إطار سياسة القرب.

■ المفتشية العامة للمالية؛

تعتبر المفتشية العامة للمالية هيئة عليا للتفتيش بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.59.69 المؤرخ بـ 14 أبريل 1960 المحدث لها.

وتقوم بمقتضى هذا الظهير:

- بإجراء تحقيقات بخصوص مصالح الصندوق ومحاسبة النقود والمواد التي يمسكها المحاسبون العموميون؛

- مراقبة تسيير الأمرين بالصرف والمراقبين وبصفة عامة مستخدمى الدولة والجماعات المحلية؛
- مراقبة تسيير المنشآت العامة المشار إليها فى المادة الأولى من القانون رقم 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيآت أخرى؛
- مراقبة جميع الأشخاص الماديين والمعنويين المستفيدين، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، من دعم مالى من طرف الدولة أو الجماعات المحلية أو المنشآت العامة؛ وبالإضافة إلى الاختصاصات الموكولة إليها بمقتضى الظهير الشريف السالف الذكر، تقوم المفتشية العامة للمالية بالمهام التالية:
- تدقيق وإبداء رأي مهني حول مشروعية وصدق العمليات المتعلقة بحسابات المشاريع الممولة من طرف الحكومات أو الهيئات المالية الدولية والجهوية فى إطار التعاون الثنائى أو التعاون المتعدد الأطراف؛
- تدقيق وتصديق قدرات تدبير الأمرين بالصرف تنفيذاً لمقتضيات المرسوم رقم 1235.07.2 بتاريخ 04 نونبر 2008 المتعلق بمراقبة نفقات الدولة، والذي يهدف إلى تقليص الرقابة القبلىة وتدعيم الرقابة البعدىة من جهة، والانتقال من نظام مراقبة المشروعىة والمطابقة إلى رقابة تدقيق أداء الأجهزة المسيرة من جهة أخرى؛
- تدقيق العمليات المنجزة فى إطار المبادرة الوطنىة للتنمية البشرىة بشراكة مع المفتشىة العامة للإدارة الترابىة تنفيذاً لمقتضيات المادة 13 من المرسوم رقم 1017.05.2 بتاريخ 19 يوليوز 2005 المتعلق بمساطر تنفيذ نفقات الحساب الخاصوى للمبادرة؛
- تدقيق أداء الأجهزة المسيرة فى إطار المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية، القائمة على مبادئ شمولىة الاعتمادات وعدم التركيز والتعاقد والشراكة؛
- القيام بتحريات تبعا للشكايات التى تتوصل بها المفتشىة العامة للمالية؛
- إنجاز دراسات ذات طابع مالى وتقييم البرامج والسياسات العمومىة من أجل التأكد من مدى بلوغ الأهداف المسطرة بصفة قبلىة ومقارنتها بالنتائج المحققة؛
- وتتدخل المفتشىة العامة للمالية وفق برنامج عمل سنوى يصادق عليه وزير الاقتصاد والمالية ويرتكز على مقارنة المخاطر المحتملة.

وأثناء التدقيق ومراقبة التسيير الذي تخضع له المصالح المشار إليها أعلاه، يتحقق مفتشو المالية من مشروعية وصدق العمليات المدرجة في حسابات المصالح، وكذا الإنجاز المادي للخدمات المقدمة، والتوريدات لمسلمة، والأشغال المنجزة. ويقيم مفتشو المالية النتائج المحققة بالمقارنة مع الأهداف المحددة والوسائل المستعملة، ويتأكدون من أن المراقبة الداخلية وأنظمة المعلومات والمساطر المطبقة داخل الأجهزة تضمن التسيير الأمثل لمواردها واستخداماتها وحماية ممتلكاتها.

وينجز مفتشو المالية تقارير تكتسي الصبغة النهائية بعد استنفاد مسطرة حق الرد من طرف المصالح الخاضعة للتفتيش. وحسب طبيعة وخطورة الملاحظات الواردة في التقارير، يتم إحالتها على:

• الوزير المعني، والمصلحة الخاضعة للتفتيش، والفرقاء، في حالة اختلال في التسيير.

• المجلس الأعلى للحسابات، في ما يخص التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية.

• الأجهزة القضائية، عندما يتعلق الأمر باختلالات خطيرة تستوجب تحريك الدعوى العمومية.

وتجدر الإشارة إلى أن دور المفتشية العامة للمالية لا يقتصر فقط على الزجر، بل لها دور وقائي من خلال التوصيات التي يدلي بها مفتشو المالية في تقاريرهم قصد تحسين التدبير وتقليل المخاطر وتدعيم المراقبة الداخلية، وذلك إلى جانب دورها في تدعيم قدرات التدبير من خلال أورش التكوين المنظمة.

3 - الفاعلون في محاربة الفساد المالي ورهان التخليق؛

■ المجتمع المدني ودوره في محاربة الفساد وترسيخ التخليق؛

لم يكن الوعي المجتمعي بخطورة الفساد على الحياة الاجتماعية بالقدر الذي يوجد عليه في الوقت الراهن. ومع أن الفساد واحد من المظاهر التي تشكل جزءا من الممارسات اليومية لم يسلم منها أي مجتمع فإنه يختلف باختلاف المجتمعات وباختلاف نظرتها إلى جملة من الأمور فكل ذلك رهين بالعادات والتقاليد، وبمكونات الثقافة السائدة بشكل عام.

وإذا كان المجتمع الدولي قد انتبه إلى خطورة الفساد على جهود التنمية في العالم، فابتكر الوسائل والأسباب لمنعه، مما ساعد على جعل الظاهرة ضمن الانشغالات الأساسية للسياسيين والفاعلين الاقتصاديين وفي المجتمع المدني وللمواطنين بشكل عام، فإن من إرغاصات وعي المغاربة بالظاهرة واقتناعهم بضرورة التصدي لها ظهور فاعلين جمعيين جعلوا من مكافحة الفساد قضية أساسية ومفصلية من أجل تحقيق التنمية والعدالة الاجتماعية.¹

في هذا السياق كان لتأسيس الجمعية المغربية لمحاربة الرشوة في يناير 1996 بالغ الأثر في الدفع بمناهضة الفساد إلى الواجهة، وقد تزامن هذا الحدث مع بعض الانفراج الذي عرفته البلاد في تلك الفترة وذلك في علاقة الدولة بحقوق الإنسان وحرية الرأي والتعبير.

■ الإعلام ودوره في مكافحة الفساد وترسخ التخليق؛

تتزايد أهمية الإعلام بصفته الأداة الأكثر تأثيرا في عملية الاتصال بالجمهير، ويتضح ذلك من خلال مدى الدور الذي يلعبه في التغيير والتطوير الاجتماعي. فغن طريق التثقيف كوظيفة أساسية لوسائل الإعلام يكتسب الأفراد، ويطورون كل ما يرتبط بثقافتهم من عادات وتقاليد، ويلعب الإعلام كذلك دورا رئيسيا في عمليات التنمية الشاملة التي تشمل مجالات الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي، فهو الأداة التي يتم من خلالها توجيه هذه العمليات، ومن ثم التقويم والمتابعة والتصحيح، أو تصويب المسار في مناحيها المختلفة؛ مما يرقى بالإعلام ليحتل دور الشريك والمتطلب الإجباري في التطوير التنموي، وعملية التنمية المستدامة، حيث يقوم بتحريك لفاعليات الأخرى المختلفة من القطاع الخاص والأحزاب وغيرها، لحشد طاقاتها المشتتة، وتوجيهها لمناهضة الفساد وإنجاح خطط التنمية، ومن هنا ظهر ما يعرف بمصطلح (الإعلام التنموي) الذي يعني باختصار: ربط وسائل الإعلام بخطط التنمية وبرامجها.

■ دور التربية والتعليم في بناء ثقافة النزاهة وترسيخ قيم التخليق؛

لا جدال اليوم في أن أهمية التعليم لا تقتصر على تزويد الفرد بالمعارف، بل تزداد أهمية التعليم ودوره في نمو المجتمعات وتطورها، من خلال قدرة المؤسسات التعليمية بمستوياتها المختلفة على غرس الكثير من القيم وتنميتها، مثل النزاهة والمساواة والعدالة الاجتماعية، والحس بالمسؤولية، ومكافحة الفساد.

1. المجتمع المدني المغربي ومكافحة الفساد: نحو تعزيز حكمة الجمعيات - المملكة المغربية - رئيس الحكومة - الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة - ص 4.

ولا يمكن لتعليم قيم النزاهة أن يتم بمعزل عن البيئة التي ينمو فيها الأطفال، إذ تؤدي هذه البيئة دورا مهما في تشكيل اتجاهاتهم وقيمهم، ومواقفهم في الحياة. وبالتالي فإن تعليم الأخلاقيات يجب أن يكون جزءا من جهد أوسع لتحسين نظام الحكامة وتقليل الفساد، وفي هذا الإطار يجب أن يحصل الأطفال المغاربة على بيئة تعليمية سليمة، مناسبة وبناءة، ليتعلموا قيمة النزاهة، فشباب اليوم هم قادة المستقبل، والقيم والأخلاقيات التي يكتسبونها، وتسهم في تشكيل شخصياتهم ستساعد إلى حد كبير في مكافحة الفساد.

وتقوم المدارس والمؤسسات التعليمية بلعب دور رئيس إلى جانب الأسرة والمجتمع في تعليم قيم النزاهة والصدق والأمانة والتعرف على أشكال الفساد المختلفة، وكيفية محاربتها على كافة الأصعدة، ويأتي هذا الدور المهم للمدرسة انطلاقا من موقعها في النظام التربوي في المجتمعات المعاصرة، ومن تدخلها لتربية الفرد في أكثر مراحل حياته أهمية على تحديد شخصيته.¹

■ المساجد ودورها في ترسيخ الأخلاقيات ومكافحة الفساد؛

لأن الأديان السماوية تجمع على أهمية تعزيز القيم والأخلاق والسلوك النزيه وضرورتها، من أجل بناء مجتمع قوي، والالتزام بالضوابط التي تحث على العدالة والمساواة، واحترام كرامة الإنسان، والابتعاد عن الفساد، ولأن الدين في المجتمعات الشرقية عامة والمجتمعات العربية خاصة يعتبر مرجعية ثقافية وقيمية تحكم الكثير من سلوكيات الأفراد في تلك المجتمعات. ولا شك أن الأديان السماوية على رأسها الإسلام كرست العديد من القيم والأخلاقيات والسلوكيات المضادة للفساد التي لا بد من الاستفادة منها لتحسين المجتمع ضد الفساد؛ والاستفادة من غرس قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة، مسألة لا بد منها ومهمة في مكافحة الفساد وتعزيز وتجسيد قيم الخير والنزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة.

فالديانة الإسلامية تدم الفساد بشدة، وتدينه أشد إدانة، وقد بينت الأحكام الشرعية أن الفساد جريمة وأن من يأكل المال العام أو من يستغل منصبه العام للحصول على منافع فردية خاصة، مادية أو معنوية هو إجرام في حق المجتمعات وعرقلة نموها. لذلك يحذر الإسلام من أن من أهم أسباب انهيار الأمم وزوالها وتفككها وتفسخها شيوع مظاهر الفساد

1. النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد - الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان - الطبعة الثالثة 2013 - القدس - فلسطين - ص. 148.

في الدولة، وسكوت الدولة عن المعاصي في الأمة والمجتمع، وعدم قيام الناس بواجب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وأن انتشار الفساد وتفشيه في مجتمع ما، وتفكك الأمم بسببه، لا علاقة له بكون هذه الشعوب مسلمة أو غير مسلمة.

■ دور القطاع الخاص كركيزة من ركائز التخليق ومكافحة الفساد:

لا شك أن القطاع الخاص يتحمل نصيبه من مسؤولية مكافحة الفساد، بوصفه جزءا نشطا في المجتمع، ويمكن أن يكون قدوة لغيره، بتبنيه الممارسات العادلة والشفافة لإنجاز تعاملاته، ولهذا السبب لا بد للقطاع الخاص من أن يلعب دورا كبيرا وطويلا في مواجهة الفساد، وتعد حوكمة الشركات من الطرق المهمة لمشاركة القطاع الخاص في مكافحة الفساد، وذلك عن طريق ترسيخ الأنظمة المتعلقة بالحكمة، وتحسين معايير المحاسبة، وتعزيز قوانين مكافحة الفساد، واعتماد مدونات السلوك، واعتماد مبدأ الحوار، وممارسة أساليب الضغط والتأثير على (اللوبي) في خدمة ذلك.

■ دور الأحزاب السياسية في تعزيز الأخلاقيات ومحاربة الفساد:

بالإضافة إلى دور الأحزاب السياسية في بناء نظام ديمقراطي، فهي تساهم في بناء الإرادة السياسية لمكافحة الفساد على الصعيد الوطني، وتبني مبادئ الشفافية، ونظم المساءلة في أعمالها، وفي أساليب عملها وآلياته، بما في ذلك تعزيز الانتخابات، والطلب من ممثليها في البرلمان المشاركة في الرقابة الفعالة تعبيرا عن رغبتهم في مكافحة الفساد، وعدم إعطاء غطاء سياسي للفاستدين لتبرير أعمالهم والإفلات من العقاب.

بغية تحقيق الهدف المنشود وهو كشف الفساد ومكافحته، تدعو الاتفاقية الأممية الأطراف إلى تعبئة الرأي العام ضده بحيث يتولد لدى أفراد المجتمع شعور أن مرتكب الجريمة هو شخص مسؤول على انهيار القيم المجتمعية .

كما تحث الأطراف على تفعيل دور الصحافة في كشف الفساد شريطة أن تلتزم هذه الأخيرة بنشر المعلومات الصحيحة والمؤكدة ومحاسبتها إذا لم تلتزم بذلك.

ومن هذا المنطلق يتبين أن للمجتمع المدني دور أساسي في منع الفساد ومكافحته فلن تستطيع الحكومة وحدها منع الفساد لذلك فإن الاتفاقية تحث على إشراك المجتمع المدني، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربه، ولإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر.

واستجابة لهذا المقتضى فإن الحكومة المغربية أولت اهتماما كبيرا لتعزيز التواصل والمشاركة المجتمعية من خلال تعزيز المشاركة المجتمعية في جهود الوقاية من الفساد ومحاربته وتشجيع الشراكات مع منظمات المجتمع المدني، وتفعيل دور وسائل الإعلام في جهود الوقاية من الفساد ومحاربته.

ولهذا الغرض انخرطت الحكومة المغربية في وضع إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد تسعى من خلالها تحسين خدمة المواطن، والإدارة الإلكترونية، وتكريس الشفافية، والوصول إلى المعلومة، وتعزيز أخلاقيات الوظيفة العمومية، وتقوية الرقابة والمساءلة، وتقوية المتابعة والزجر، وتعزيز تدبير الطلبات العمومية، وتحسين شفافية الفاعلين الاقتصاديين في القطاع الخاص، وتحسين التواصل وإحداث قانون ضمن النزاهة في الصفقات، وتحسين مناخ الأعمال، ومحاربة الرشوة.¹

ومن من جهة أخرى اهتمت بالتوعية ونشر ثقافة مكافحة الفساد من خلال إدماج مفاهيم مكافحة الرشوة في مناهج التعليم الأساسي والثانوي والجامعي، و توجيه البحث العلمي ودعم الأنشطة البحثية والعلمية في مجال تعزيز نظام النزاهة الوطني ومكافحة الفساد، وتشجيع وتمويل الدراسات والبحوث الجامعية المتخصصة في هذا المجال، والتحسيس بمخاطر الرشوة.

كما عملت على تعزيز التواصل والمشاركة المجتمعية وتعزيز المشاركة المجتمعية في جهود الوقاية من الرشوة ومحاربتها، وتشجيع الشراكات مع منظمات المجتمع المدني، وتفعيل دور وسائل الإعلام في جهود الوقاية من الرشوة ومحاربتها.

المطلب الثاني : المال العام بالمغرب وسؤال الحكامة؛

تفيد الحكامة المالية في أحد مفاهيمها، «التعبئة الشاملة التي تعتمد على الاستعمال الأمثل للموارد المالية المتاحة وفق أهداف وخطط محددة، وتستهدف من خلال ذلك تحديد المسؤوليات في حالة حدوث انحرافات عن الأهداف المرسومة أو ضبط خروقات مالية كاختلاس أموال وتلقي رشاي».²

1 . الآليات الأممية كمكافحة الفساد ومدى تبني المملكة المغربية لمضامينها - المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية - المؤتمر الثاني عشر لرؤساء إدارات وهيئات قضايا الدولة - الوكالة القضائية للمملكة - بيروت - لبنان من 22 إلى 24 غشت 2016 - ص 3.

2 . محمد حركات: كيف تستطيع الحكامة المالية الجيدة إبطال مفعول الفساد، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الاستراتيجي، عدد 6 السنة 2005 ص 24.

وتعتمد الحكامة المالية على مجموعة من المبادئ كالتالي:

■ الشفافية:

تلعب الشفافية دورا قويا وأساسيا في العلاقات بين السلطات سواء الإدارية أو المالية. ويقصد بالشفافية في المجال المالي وضوح المعاملات المالية وسلامة أهدافها وطرق إنجازها بمعنى إجراء التصرف المالي بكيفية واضحة المعالم تسمح بمعرفة جميع تفاصيلها والتأمل فيها.

إن اللجوء إلى المحاكم المالية يشكل عاملا أساسيا لتدعيم الشفافية كلما حصل تعارض بين العمليات الحسابية والنصوص القانونية. كما يعد تدخل مراقبة الالتزام بنفقات الدولة مظهرا من مظاهر الشفافية، ذلك أنه يهدف إلى التأكد من صحة إدراج النفقة في الميزانية وإطلاع الوزير المكلف بالمالية

على شروط تنفيذ الميزانية. كما أن مرسوم 31 دجنبر 2001 المتعلق بمراقبة الالتزام بنفقات الدولة من بين الإجراءات التي أتى بها تحسين المنظومة الإعلامية المتعلقة بتنفيذ الميزانية¹ وهذا أكبر مؤثر على الإرادة في تطبيق الشفافية. ويظهر كذلك مؤشر الشفافية في نشر التقارير التي تعدها المحاكم المالية أثناء التحقيق في العمليات المالية العمومية.

■ المشاركة:

تعد المشاركة كمبدأ من مبادئ الحكامة المالية في درجة إشراك المواطنين والموظفين والمستخدمين والنقابات والبرلمان بشكل فعال في تحضير ومراقبة الميزانية. والتطور الاقتصادي والاجتماعي والمؤسسي الحديث أظهر أهمية وجدوى المشاركة من طرف جميع الفاعلين في الإنجاز الملائم لأهداف تدخلية الدولة، ذلك أن فاعلية العمل سواء الإداري أو المالي ودمقرطته تقتضي السند والمشاركة الفاعلة من طرف كل الفاعلين.

كما يعني مبدأ المشاركة، مشاركة جميع الفاعلين في صياغة القرار المالي وتقوية النقاش العمومي من خلال إرساء تقاليد قوية للتناظر العلمي بين مختلف هؤلاء الفاعلين، فالحكمة تساءل الديمقراطية القائمة في بعدها التمثيلي وكذلك في بعدها التشاركي.

1. مذكرة توضيحية للمراقب العام للالتزام بنفقات الدولة رقم 66 م. ع بتاريخ 12 دجنبر 2003 حول تطبيق المرسوم المتعلق بمراقبة الالتزام بنفقات الدولة.

فالحكمة المالية تقتضي إشراك جميع الفاعلين إلى جانب الدولة في إنجاز المشاريع التنموية في إطار الشراكة من أجل توحيد الموارد المالية والبشرية بهدف تحقيق خدمات اجتماعية واقتصادية ذات بعد تنموي. ومن المؤكد أن التدبير التشاركي لميزانية الدولة يتقاطع مع إنجاز عدد من المشاريع المبرمجة في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

وتشاطر رهان الحكامة المالية بين كل الفاعلين سيزيده نجاحا وفعالية بل سيجعله شرطا ومطلبا وطنيا، وهذا يفترض العزم على فسخ طريق الحوار والمشاركة والقبول بأن يعبر المواطن فردا أو جماعة عن انتقاداته وملاحظاته حول القرارات المالية للدولة، وبناءا على ذلك تتطلب الحكامة المالية وضع أدوات وآليات التعاون وتقنين بين المقررين الماليين المركزيين والسلطات اللامركزية والفاعلين الاجتماعيين والاقتصاديين بشكل يسهل مفاوضات التغيير ويشجع على استيعاب مفهوم المشاركة في تحضير وتنفيذ ميزانية الدولة بعيدا عن ما يمكن أن نسميه بالتواصل العمودي.¹

وفي هذا الإطار قامت وزارة المالية بإلغاء تأشيرة مديرية الميزانية على قرارات منح مساهمات عمومية للجمعيات في إطار مشاريع الشراكة المبرمجة بينها وبين الفاعلين العموميين.

■ تقوية الرقابة والمحاسبة؛

تعتبر الرقابة منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج والمفاهيم الاقتصادية والمحاسبية والإدارية، تهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها، وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة.²

والرقابة المالية هي مجموعة من الإجراءات والوسائل التي تتبع لمراجعة تصرفات المالية، والهدف الأساسي لها هو حماية الصالح العام، وباعتبارها مؤشر من مؤشرات الحكامة المالية وتتمثل هذه الرقابة المالية بالأساس في الرقابة الإدارية، الرقابة السياسية ثم الرقابة القضائية.

إن مرجعية الحكامة المالية يدفع إلى مساءلة الخاصيات والشروط العامة التي تمت وتتم بها أجراء التدبير المالي العمومي المغربي خاصة في شقه الموازناتي اعتمادا على ما يعرف

1. تقرير الحكامة والتنمية التشاركية، إعداد مجموعة من الباحثين، دون دار نشر، ص. 14 و 15

2. محمدرسل العموري: الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2005، ص. 28.

بالسياسة المالية، وأيضا بحث مظاهر الاختلالات العامة التي طالت هذه الأخيرة والتي لم تساعد على تحقيق شروط النجاعة والأداء الجيدين للشأن المالي العمومي.

أما فيما يخص مؤشرات الحكامة المالية فقد دأب فيها جانب من الفقه المغربي على اعتماد معايير ومؤشرات للحكامة المالية، تشكل في واقع الأمر منظومات وقواعد للتدبير المالي الجيد. هذه القواعد تتمثل في أربعة منظومات متكاملة الدور والأبعاد، تحاول السعي إلى جعل الأداة المالية وسيلة لتحقيق الشروط المتطلبة للتنمية، وأيضا آلية لمحاربة الفساد المالي. وتتمثل في منظومة التخطيط الإستراتيجي، والتنظيم والهيكل والإعلام، والإشتغال الفعلي للمنظمة، والمراقبة والتقييم.

■ منظومة التخطيط الاستراتيجي:

يقوم هذا النوع من التخطيط على وجود رؤيا واضحة للمستقبل في شكل خطط للتنمية ذات مدد قصيرة، متوسطة أو بعيدة، تبني على إنتاج بيانات حسابية موثوق بها وتحليلها، وإجراء المقارنات لمعادلات أداء المؤسسات، وإعداد دراسات الجدوى الاقتصادية، والحد من التكاليف للوصول إلى الأداء الأمثل، ووضع خطط لتمويل احتياجات المؤسسة سواء عن طريق رأس المال أو عن طريق القروض أو التسهيلات الإئتمانية، فضلا عن خطط للتكوين والإعلام والبحث العلمي لضمان الجودة الكلية بغية السيطرة في ضوء التحولات التي تعرفها منظومة الإنتاج العالمي والظرفية المحلية جهويا ووطنيا ودوليا.

■ منظومة التنظيم والهيكل والإعلام:

وتقتضي دراسة المنظومة وسلطات المناصب الإدارية ونظم القدرات والكفاءات والخبرات والعلاقات التنظيمية التي تحكمها، وتصميم الهيكل التنظيمي ولائحة العاملين واللوائح المالية وتنظيم تدفق المعلومات. وهذا التوجه، يفترض التأكد من مدى ملائمة هذه الهياكل والبنيات مع خصوصيات المنظمة المعنية (الدولة، الجماعات الترابية، أو لقطاع الخاص)، ومقدرتها على بلوغ الأهداف الاستراتيجية المسطرة.

■ منظومة الاشتغال الفعلي للمؤسسة:

وهذه تقتضي دراسة المسارات المتبعة في العمل، لمعرفة مدى قدرتها على الأداء الجيد سواء بالنسبة للميزانية أو المراقبة الداخلية أو التقييم.

■ منظومة المراقبة والتقويم:

وتستدعي هذه المنظومة فحص النظم المتعلقة بالمراقبة الداخلية والخارجية، والتدقيق والتقويم (أجهزة المراقبة السابقة، المرافقة واللاحقة)، والتدقيق الداخلي والخارجي، للتأكد من قدرتها على ضمان حماية أصول المؤسسة من التلاعب والاختلاس والرشوة وسوء الاستعمال¹

أما فيما يخص تمظهرات الحكامة المالية سنعتمد على تقرير البنك الدولي من خلال دراسة تقييم أنظمة تدبير المالية العمومية المغربية خلال سنة 2007، وحاول مقارنة أورش الإصلاح التي عرفتها المنظومة المالية الوطنية، وجملة الملاحظات المبداء حولها وسبل الإصلاح انطلاقا من المعيير والممارسات الدولية.²

ومع أن التقرير جاء في 11 جزءا احتوى على عناصر ومحاور مختلفة، فإننا استجمعنا هذه المحاور في أربع محاور رئيسية تشكل الجانب التجريبي للنمومات الأربعة للحكامة المالية؛ وتتعلق بالميزانية المتركزة على النتائج وعدم تركيز الاعتمادات المالية، والتدبير المندمج للنفقات العمومية، والمراقبة والتدقيق المالي الداخلي والخارجي.

الإصلاح الخاص بالميزانية المتركزة على النتائج: يهتم هذا الإصلاح الذي شرع في تطبيقه سنة 2001 المبدأ الخاص بشمولية الاعتمادات المالية، ويخول هذا الإصلاح للعديد من الوزارات مرونة كبرى للتصرف في الاعتمادات الموضوعة رهن إشارتها، كما يحمل الأمرين بالصرف مسؤوليات مباشرة في تحقيق النتائج. وهذه المقاربة التي اقتضت في جانب من جوانبها التطبيقية على تحويل الاعتمادات، والتي تسمح بتحسين نجاعة الأداء وتحسين جودة مؤشرات النتائج مع العمل على توطيد إلزامية إرجاع الاعتمادات من طرف الوزارات.

وإذا كان قانون الميزانية المغربي، خاصة انطلاقا من المقتضيات الواردة في القانون التنظيمي رقم 7.98 لقانون المالية، يضيف مسحة مالية صرفة على الجوانب الإجرائية للإختصاص البرلماني، بحيث أنه يحدد الإجراءات الشكلية والمسطرية للتعريف بالقوانين المالية وطرق إعدادها ودراستها والتصويت عليها، دون أن يرقى إلى التوجه الاقتصادي المحقق في ظل التجربة الفرنسية مثلا، إذ أن هذه الأخيرة ستقر خاصة منذ اعتماد القانون

1. سعيد جفري: ما الحكامة؟ - مطبعة الأمانة - الرباط - طبعة 2014 ص. 183.

2. دراسة تدبير أنظمة المالية العمومية، فريق العمل لوزارة المالية والخصوصية بالمغرب والبنك الدولي، المملكة المغربية، مارس 2007 (ملخص التقرير)

التنظيمي للمالية المؤرخ في فاتح غشت 2001 شروط وإجراءات جديدة للإعداد والتصويت على الميزانية العامة، ستعتمد توجهين اثنين، الأول يرمي إلى إصلاح التدبير المالي العمومي بإقرار الإنفاق بناء على الأهداف والنتائج والبحث عن الفعالية، والثاني يهدف تقوية عنصر الشفافية في المعلومات المالية بالنسبة للبرلمان وذلك لأجل توسيع دوره المالي والرقابي. ومنذ إقرار دستور فاتح يوليوز 2011، قد تم مقارنة إصلاح التدبير المالي العمومي وتوجيه هذا الإصلاح نحو منطق النتائج بدل منطق الوسائل.

ويعمل هذا التوجه الإصلاحي على تحديد ثلاثة محاور استراتيجية للإصلاح تتمثل في:

- تحسين نجاعة التدبير العمومي
- تعزيز المبادئ والقواعد المالية وتقوية شفافية المالية العمومية
- تقوية الرقابة البرلمانية للمالية العمومية

بحيث يكون المبدأ الأساسي هو التدبير اللامركز للإعتمادات والإستثناء هو التدبير المركزي للإعتمادات. وقد تمثلت الغاية من هذا الإصلاح، في دعم قدرات الآمرين بالصرف المساعدين وهو ما تم الشروع فيه في إطار تخفيف المراقبة المالية.

الإصلاح الخاص بالتدبير المندمج للنفقات العمومية:

وأهمية هذا الإصلاح أنه سمح بضمان نجاعة الأنظمة المالية والمحاسبية، ووضع الأدوات الكفيلة بالتدبير العصري رهن إشارة الآمرين بالصرف وأجهزة المراقبة. وهذا التوجه الإصلاحية يستدعي قرارات استراتيجية حول اختيار هندسة معلوماتية، وحلول برمجية تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات النظام الإداري المالي المغربي، وذلك من أجل تبسيط إجراءات التمويل العمومي.

الإصلاح الخاص بالمراقبة القبلية:

وهذا التوجه يعتبر تجديدا في آليات ووظيفة المراقبة القبلية التي امتازت بالطابع البيروقراطي الصارم. وأفضى تقييم هذا النوع من المراقبة إلى ضمان نجاعة النظام العام من خلال التدبير المندمج للنفقات العمومية، وضمان القدرات التدبيرية للآمرين بالصرف من أجل تطوير مدى المراقبة وطبيعتها، وكذا تطوير وظيفة المراقبة الداخلية بما يكفل على المدى الطويل الحلول محل المراقبة القبلية. إلا أن السعي الموازي للتخفيف من هذا النوع

من المراقبة، يستلزم ضرورة وضع مخطط عام لفائدة الوزارات لتدعيم القدرات التديرية للأمرين بالصرف ومساعدتهم.

نفس التوجه، عمد إلى تحسين ظروف تنفيذ النفقات العمومية، إلا أن آجال الأمر بالصرف لازالت طويلة أكثر مما ينبغي، وهذا ما يتعين معه تحسين الإحصائيات الرسمية حول الآجال العامة للتسديد لكونها تتعلق بمجال حساس حسب التحليلات الدولية المقارنة في مجال الرشوة والفساد.

الإصلاح الخاص بالمراقبة والتدقيق المالي الداخلي والخارجي:

وفيه تم التأكيد على ضرورة تطوير مهام الأجهزة الرقابية ذات الطابع الإداري كالمصالح التابعة للخزينة العامة للمملكة، التي انتقلت من المفهوم التقليدي للتفتيش إلى التدقيق المالي من خلال تطوير وسائلها البشرية وأدوات التدقيق. كذلك الشأن بالنسبة للمفتشية العامة للمالية التي طورت آليات اشتغالها في مجال التدقيق والمراقبة، على الرغم من أن الأمر أصبح يتطلب تغيير وتحسين القانون المحدث للهيئة، هذا وإن المفتشيات التابعة للوزارات لازالت تشكو من ضعف قدراتها في مجالات التدقيق والمراقبة.¹

وعلى مستوى التدقيق الخارجي، وهنا يلزم استحضار المسار الذي عرفه تطوير بنية ووظائف المجلس الأعلى للحسابات، بالاعتماد على المعايير المعتمدة من قبل المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراقبة المالية العمومية، إلا أن تدخلات هذه المؤسسة الرقابية أو من خلال التقارير السنوية المنجزة.

إن المحصلة العامة لواقع وعناصر تدبير المالية العمومية المغربية، تدفع إلى الإقرار بأن هذا الأخير يشكو من العديد من الحدود والمشاكل التي تطبع بنيته وعمله وآليات اشتغاله، بالشكل الذي يجعله في حاجة متوالية لاعتماد منهجية الإصلاح في أكثر من قطاع وبالأخص اعتماد مقومات الحكامة الجيدة، خاصة وأن شروط الممارسة المالية، وكما خلص إلى ذلك التقرير الذي اعتمدناه لإبراز جانب من مظهرات الحكامة المالية تبقى مطبوعة بالضعف، وتستدعي الاهتمام بتقليص آجال تقديم الحسابات وتعزيز وظيفة المراقبة.

1. سعيد جفري: ما الحكامة ؟ - مرجع سابق - ص . 188 .

خاتمة:

في الأخير يمكننا القول أن لداء الفساد المالي استراتيجياته وبرامجه وأدواته التي تترصد الثغرات وتقاوم القانون، فمواجهته لا تحتاج فقط إلى قطيعة مع ممارساته والحد منها عبر المقاربة التشريعية والقانونية، ولكن إلى السعي نحو مهاجمته في معاقله عبر إرساء صمامات أمان لاستئصاله ووضع اتجاهات بناءة لبوصلة الإصلاح وذلك عبر مجموعة من التوصيات كالتالي:

- إنشاء هيئة وطنية عليا لمكافحة الفساد وضمان استقلاليتها الفعلية بإشراك الفاعلين في مجال محاربة الفساد في تحديد تركيبتها، وإعطائها صلاحيات تمكنها من التحري في ملفات الفساد، ومن إحالة المتورطين على القضاء.
- إعطاء المجلس الأعلى للحسابات صلاحيات في متابعة المتورطين في ملفات الفساد المالي جنائيا.
- الدسترة الفعلية لمجلس المنافسة للقضاء على اقتصاد الريع، وتمكينه من صلاحيات واضحة لإلغاء كافة أشكال الامتيازات والرخص التي يستفيد منها ذوي النفوذ.
- تقديم تقارير سنوية لهذه الهيئات إلى قبة البرلمان لتكون مجالا للمناقشة ومساءلة الهيئات المعنية بظاهرة الفساد ومحاسبتها.
- الإقرار بالالتزام بمعاهدة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والعمل على تفعيل مضامينها، والعمل على ملائمة القوانين الوطنية مع هذه المعاهدة.
- الإقرار بالالتزام بالدولة بمحاربة كافة مظاهر الفساد.
- الإقرار بمسؤولية الدولة في تعزيز النزاهة والشفافية في كافة المجالات.
- التقيد بمعايير موضوعية تركز على الكفاءة والنزاهة وإسناد المسؤوليات في الوظائف العمومية.
- إخضاع المفتشية العامة للمالية لإشراف البرلمان وإعطاء مفتشي المالية صفة ضابط الشرطة القضائية.
- التنصيص على عدم تقادم جرائم نهب المال العام وعدم قابليتها للعفو.

- ترسيخ قيم النزاهة والشفافية وواجب المواطن في التصدي للفساد في المناهج والبرامج التربوية والتعليمية للناشئة.
- ضمان الحق في المعلومة، وترتيب جزاءات على كل مسؤول يتسبب في عرقلة الاستفادة من هذا الحق.
- التنصيص على قواعد تمنع تضارب المصالح واستغلال المسؤولية للإثراء غير المشروع وخدمة المصالح الخاصة.
- تحديد حالات تنافي المسؤولية وتجريم خرقها.
- إعطاء قوة دستورية لقواعد التصريح بالامتلاكات وتوسيع دائرة المعنيين بها واحترام المعايير الدولية في هذا الصدد.
- تجسيد مبدأ عدم الإفلات من العقاب: عبر إحالة ملفات الفساد المعروفة على القضاء، خصوصا منها تلك المتضمنة في تقارير المجلس الأعلى للحسابات بشكل فوري وضمن محاسبة كل المتورطين في نهب المال العام، وإرجاع الأموال المنهوبة.
- البث السريع في ملفات الفساد المعروضة على القضاء بكل نزاهة بإعمال مقتضيات القانون ومواكبة الإعلام بما فيه الإعلام المرئي لها.
- وقف الامتيازات والرخص وكافة أشكال اقتصاد الريع ونشر لوائح المستفيدين من الامتيازات.
- الإسراع بتنفيذ الأحكام القضائية المتعلقة بجرائم الفساد.
- العمل على ضمان الحماية القانونية للشهود والمبلغين عن الفساد.
- التنصيص على رفع كتمان السر المهني بالنسبة للموظفين المبلغين عن الفساد.
- رفع مدة العقوبات في الجرائم المتعلقة بالفساد المالي.
- العمل على تنفيذ الأحكام القضائية المتعلقة باسترجاع الأموال المنهوبة.
- اتخاذ إجراءات زجرية ضد المسؤولين والموظفين المتواطئين لعرقلة تنفيذ أحكام قضائية متعلقة بجرائم الفساد.

تأثير العقلنة البرلمانية على المسطرة التشريعية لقانون مالية السنة

اسماعيل فوزي

باحث بسلك الدكتوراه - مختبر السياسات العمومية -
كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية المحمدية-

مقدمة

إذا كانت مسألة الاختصاص المالي، تعتبر أساس وسبب ظهور البرلمان كمؤسسة تشريعية، تضم في عضويتها ممثلين عن مختلف الشرائح الاجتماعية، فإن الواقع أثبت أن هذا الاختصاص تشترك فيه المؤسسة التنفيذية، عبر آليات وضوابط محددة بمقتضى النصوص القانونية، التي تتيح للفاعلين المؤسساتيين الوطنيين والدوليين الفرصة لاستخدام الأموال العامة، باعتبارها الركيزة الأساسية لتحقيق التنمية بمختلف أبعادها¹.

وتزداد أهمية هذا الاختصاص عند مناقشة مشروع قانون المالية، بالنظر للأهمية التي يحتلها القانون المالي في حياة البرلمان، حيث يعد الفرصة السنوية لأعضاء الجهاز التشريعي لمحاسبة الحكومة، والفضاء المناسب لعرض مختلف أعمال الدولة.

إن الحديث عن القانون المالي، هو الحديث عن قانون متعدد المرامي والأهداف، تقوم بإعداده الجهة التي أوكل لها الإطار القانوني المنظم مهمة تحضيره حتى يصبح في صيغته النهائية، لإحالة إلى الجهة التي أوكل لها الدستور مهمة مناقشته والمصادقة عليه، وهذه الجهة هي البرلمان في كل الأنظمة الديمقراطية، باعتباره الجهاز الذي يمثل الشعب، وهي مرحلة أساسية وضرورية، بدونها لا يمكن الحديث عن قانون مالي.

1. روش رحمة: الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق الجزائر 2011، ص 1.

جاء في المادة الثانية من القانون التنظيمي للمالية، على أنه «يراد في مدلول هذا القانون التنظيمي بقانون المالية: قانون مالية السنة، وقانون المالية المعدل له، وقانون التصفية»¹، حيث أن الأول هو القانون الذي تبلور من خلاله الحكومة سياستها في مختلف المجالات، أما الثاني فهو الذي يعدل قانون مالية السنة الذي دخل حيز التنفيذ، أما الشكل الثالث من قوانين المالية فهو الذي يبرز الحصيلة والنتائج التي وصل إليها قانون مالية السنة بعد تنفيذه، ويتضح من خلال عنوان البحث أن التركيز سيتم على الشكل الأول من قوانين المالية، أي قانون مالية السنة.

ويتميز قانون مالية السنة بخصوصيات يتميز بها عن القوانين العادية، فمن حيث المدة الزمنية، فهو محدد زمنيا في إطار السنة، وهو القانون الوحيد الذي خصه الدستور بثلاثة فصول (75-76-77)، بالإضافة إلى ذلك، فقد تم تأطيره بقانون تنظيمي، ولا يمكن تعديله إلا بقانون المالية التعديلي، كما أنه متبوع في نهاية السنة بقانون التصفية، بغية التأكد مما تم تحقيقه على أرض الواقع، ومن حيث المضمون فهو يتكون من الموارد والنفقات.

ونظرا لأهمية قانون مالية السنة، فقد خصه المشرع بمسطرة تشريعية خاصة، تم تناولها على مستوى الدستور، والقانون التنظيمي للمالية، والأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان، ثم المرسوم التطبيقي للمالية.

غير أنه، وفي إطار ما يعرف بالعقلنة البرلمانية²، التي تم التنصيب عليها لأول مرة في دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة 1958، والذي سيعمل المشرع المغربي على تكريسها على مستوى ممارسة الوظيفة التشريعية، وتتجلى آلياتها في تحديد مجال القانون، أي تحديد صلاحيات أعضاء البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية، وليس ذلك فقط بل وضع كذلك مجموعة من القيود على البرلمان حتى لا يتغول، و من تم يترك الحكومة تعمل في هدوء تام، هذه القيود المسماة بالعقلنة.

1. القانون التنظيمي رقم 130.13 الصادر بتنفيذه بموجب الظهير الشريف رقم 1.15.62 الصادر بتاريخ 14 من شعبان 1436 الموافق ل 2 يونيو 2015، الجريدة الرسمية عدد 6370، بتاريخ فاتح رمضان 1436 (18 يونيو 2015) ص. 5810.

2. "العقلنة البرلمانية"، يقابلها باللغة الفرنسية، Le parlementarisme rationalisé، كما حدد مفهومها، Boris Mirkine-Guetzevitch هي "مجموعة من الآليات الدستورية، التي تهدف إلى ضمان استقرار السلطة التنفيذية" رشيد المدور، إشكالية النظام الداخلي للبرلمان، في ضوء الدستور، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 111، الطبعة الأولى 2016، ص. 74.

والمشرع المغربي بدوره، وفي إطار هذه العقلنة، قد عمل على وضع مجموعة من القيود على العمل البرلماني في المجال المالي، وتتجلى في استئثار الحكومة باقتراح قوانين المالية، وذلك بحجة أن الحكومة لها برنامج حكومي يلزمها بتوفير الحماية المالية لمشاريعها، وتفاذي المبادرات البرلمانية المشوهة، و من جهة ثانية فإن الحكومة تتوفر على الوسائل الفنية، التي تؤهلها لمعرفة حاجيات السكان. كما تقوم الحكومة بالدفع بعدم قبول التعديلات ذات المصدر البرلماني التي لها آثار سلبية على المالية العامة. كما تتوفر الحكومة على مجموعة من الآليات التي تمارس بواسطتها الضغط على البرلمان من أجل الموافقة على مشروع قانون المالية، بالإضافة إلى ذلك، فإن الحيز الزمني المسموح به للبرلمان للبت في مشروع قانون المالية ضيق جدا، هذه القيود تجعل من البرلمان مجرد غرفة لتسجيل القوانين.

وبالتالي فممارسة البرلمان للوظيفة التشريعية لقانون مالية السنة تتم وفق مسطرة تشريعية منظمة قانونيا وبواسطة أسمى قانون في المملكة ألا وهو الدستور، غير أن هذه المسطرة تتضمن مجموعة من الآليات التي تستغلها الحكومة وتقيد (العقلنة) البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية في المجال المالي وتجعله محدودا، مما يدفعنا إلى طرح الإشكالية التالية: ما مدى تأثير العقلنة البرلمانية على مختلف مراحل المسطرة التشريعية لقانون مالية السنة،

ولدراسة هذا الموضوع سيتم تقسيمه إلى مطلبين، سنتناول في المطلب الأول، آثار العقلنة البرلمانية في مرحلة إعداد مشروع قانون مالية السنة وأثناء المناقشة داخل اللجان البرلمانية، بينما نخصص المطلب الثاني للحديث عن آثار العقلنة البرلمانية في مرحلة التصويت البرلماني وأجال البث في مشروع قانون المالية، كل ذلك حسب الشكل التالي:

■ **المطلب الأول: آثار العقلنة البرلمانية في مرحلة إعداد مشروع قانون مالية السنة وأثناء المناقشة داخل اللجان البرلمانية.**

■ **المطلب الثاني: آثار العقلنة البرلمانية في مرحلة التصويت البرلماني وإشكالية آجال البث في مشروع قانون المالية.**

المطلب الأول: آثار العقلنة البرلمانية في مرحلة إعداد مشروع قانون المالية وداخل اللجان البرلمانية

تعتبر الوظيفة التشريعية للبرلمان، من أهم الوظائف التي تليها عادة الدساتير بهذه المؤسسة، والمشرع الدستوري المغربي، قد خص البرلمان بممارسة الوظيفة التشريعية، لكن البرلمان المغربي قد ولد مقيدا بتقنيات العقلنة البرلمانية، المنظمة لكيفيات اشتغال البرلمان، حتى لا تؤدي حريته إلى عدم استقرار الحكومة، وبالتالي فالمشرع لم يترك البرلمان سيد ميدانه، وعمل على إحداث مجموعة من الآليات، التي تحد من فعاليته، وتتجلى في التحكم في التشريع وتوجيهه، وتحديد مجال القانون.

على مستوى المسطرة التشريعية لقانون مالية السنة تظهر هذه العقلنة بشكل واضح ومنذ مرحلة الإعداد إلى آخر مرحلة وهي المصادقة، فالمشرع المغربي قد سحب البساط من تحت أرجل البرلمان في المجال المالي وأعطى للحكومة مجموعة من الآليات لتجاوز الترخيص البرلماني.

إن مظاهر العقلنة البرلمانية تظهر بجلاء من خلال استئثار الحكومة في اقتراح مشروع قانون المالية (الفقرة الأولى)، والأمر لا يقف هنا فحتى التعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان داخل اللجان، يمكن للحكومة الدفع بعدم قبولها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: آثار العقلنة البرلمانية في مرحلة إعداد مشروع قانون المالية؛

أوكلت معظم التشريعات إعداد وتحضير الميزانية إلى السلطة التنفيذية، باعتباره عملا فنيا إداريا، ولا يمكن لأي جهة أخرى أن تخوض في هذه العمليتين، نظرا لأن هذه السلطة هي المسؤولة عن تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية، ولذلك كان من الطبيعي أن تعطى لها الوسائل اللازمة لتحقيق تلك الأهداف، وأهمها الحق في إعداد مشروع قانون مالية السنة أي وضع التقديرات اللازمة لتنفيذ برنامجها، وهي كذلك تعتبر أقدر من السلطة التشريعية على تحضير وإعداد هذا القانون.

بحيث تملك السلطة التنفيذية مجموعة من الأجهزة الإدارية والفنية القادرة على هذا الإعداد بشكل قريب من الواقع، وأكثر قدرة كذلك على معرفة حاجات المجتمع ومشاكله، وتحديد الأولويات فيما بينها، بما لها من خبرة واسعة في تنفيذ ميزانيات السنوات السابقة¹.

1. منصور ميلا يوسف: مبادئ المالية العامة، الجامعة المفتوحة 1994، مطبعة الانتصار، ص. 198.

وبالرجوع إلى المرسوم التطبيقي رقم 2.15.426¹، وبالخصوص المادة الأولى منه، نجدها تنص على أن الوزير المكلف بالمالية هو الذي يتولى تحضير مشاريع قوانين المالية تحت سلطة رئيس الحكومة، بحيث يدعو رئيس الحكومة بواسطة منشور الأمرين بالصرف لإعداد مقترحاتهم المتعلقة بالمداخيل والنفقات عن السنة المالية الموالية، حيث توجه هذه المقترحات وكذا مشاريع الأحكام المراد إدراجها في مشروع قانون مالية السنة إلى الوزارة المكلفة بالمالية².

من خلال ما سبق يتضح أن مظاهر العقلنة البرلمانية تظهر في المرحلة الأولى من المسطرة التشريعية لقانون المالية، ومرد ذلك كما سبق ذكره كون المالية العامة في الدول المعاصرة ليست جزءا مستقلا عن النشاط السياسي، فهي ترتبط بالأهداف الاقتصادية التي تعهدت بها الحكومة في إطار برنامجها الحكومي، ووسيلة لتحقيقها، ولا يمكن لها أن تتحمل عبء المسؤولية إن لم توفر الحماية لمشاريعها المالية من المبادرات البرلمانية غير المجدية³.

ومن جهة ثانية، نجد أن الفقه أجمع على تقييد حق البرلمانيين، في مجال اقتراح قوانين المالية، منعا للإسراف والتبذير الذي يمكن أن تتعرض له مالية الدولة⁴، لأن تدخل المجالس النيابية في اقتراح القوانين المالية بالزيادة أو النقصان له عواقب وخيمة، كما أثبت ذلك الحياة الدستورية في أوروبا⁵.

وبالإضافة إلى ذلك، فمبرر منع البرلمانيين من اقتراح قوانين المالية، يبرر بأن النواب يتأثرون بناخبهم وبمصلحتهم الانتخابية، ويمكنهم تحت هذا التأثير أن يهدموا التوازن في ميزانية الدولة، ويقضوا على الأموال الاحتياطية إذا كانت موجودة، وبالتالي، تدخل الدولة في دوامة الاقتراض، ورهن مستقبل البلاد بالديون، وبالتالي، فتح المجال أمام المنظمات المالية الدولية لفرض الوصاية على البلاد.

1. المرسوم رقم 2.15.426 الصادر في 28 من رمضان 1426 (15 يوليوز 2015)، المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، الجريدة الرسمية عدد 6378 بتاريخ 29 من رمضان 1426 (65 يوليوز 2015).

2. المادة الرابعة من المرسوم المشار إليه أعلاه.

3. رضوان الشباكي، «السلطة التشريعية في المغرب، التكوين والاختصاص-دراسة مقارنة»، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، اكادال-الرباط، السنة الجامعية، 2005-2006، ص. 290.

4. سيدي محمد ولد سيد آب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مطبعة دار النشر الجديدة البيضاء، الطبعة الأولى السنة 2011، ص. 120.

5. سيدي محمد ولد سيد آب، نفس المرجع، ص. 120.

ومن جهة أخرى، فما يفسر استئثار الحكومة وحدها بالمبادرة في المجال المالي، يبرر كذلك على أساس أن المسائل المالية تتميز بطابعها الفني الدقيق، وبالتالي، فالحكومة لها القدرة أكثر من غيرها على معرفة حاجيات الدولة من نفقات وإيرادات، وذلك بحكم إطلاعها على مختلف جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدولة. هذا إلى جانب امتلاكها للوسائل الفنية والمادية التي تؤهلها للقيام بهذه المهمة على أحسن وجه¹.

الفقرة الثانية: مظاهر العقلنة البرلمانية على مستوى اللجان البرلمانية:

أشارت المادة 83 من الدستور إلى أنه على أعضاء البرلمان أن يتقدموا بكل مقترحاتهم وتعديلاتهم إلى اللجان البرلمانية المختصة عندما تكون هذه اللجان بصدد دراسة ومناقشة مشروع قانون المالية²، غير أنه بالرجوع إلى الفقرة الثانية من الفصل 77 من الدستور نجد أن المشرع الدستوري ينص على أنه: للحكومة أن ترفض بعد بيان الأسباب الموارد الإضافية أو التعديلات الرامية إما إلى تخفيض الموارد العمومية وإما إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود، كما نصت المادة 56 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 على أنه ترفض التعديلات المخالفة للقانون التنظيمي للمالية، وفيما عدا ذلك يجب أن يتم تبرير كل مادة إضافية أو كل تعديل.

من خلال ما سبق يتضح أن المشرع المغربي قام بتقييد حق أعضاء البرلمان في تقديم مقترحات أو تعديلات من شأنها أن تمس بالتوازنات المالية، وقد خول للحكومة وحدها دون أعضاء البرلمان صلاحية رفض الاقتراحات والتعديلات التي تؤدي إلى تخفيض الموارد العمومية أو الزيادة في التكاليف الموجودة، أو إحداث تكاليف جديدة وذلك بعد التعليل، رغم أن هذا التعليل لن يكون ذا صعوبة بالنسبة للحكومة، وليس هناك من آلية لفحص مدى وجاهة الأسباب التي تقدمها الحكومة تبريرا لرفض مقترحات أعضاء البرلمان.

وبالرجوع إلى الممارسة، نجد أن أعضاء البرلمان، أثناء مناقشة مشروع قانون المالية مطوقون بالفصل 77 من الدستور، خاصة أمام إفراط الحكومة في إشهار هذا الفصل، في مواجهة التعديلات المقدمة من طرف النواب والمستشارين، سواء عند مناقشة المشروع داخل

1. محمد شريشي، دور المسطرة التشريعية في عقلنة العمل البرلماني، رسالة لنيل رسالة الماستر في القانون، ماستر الحكامة القانونية والقضائية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية المحمدية، السنة الجامعية 2016-2017، ص. 118.

2. تنص الفقرة الأولى من الفصل 83 من الدستور المغربي على: "لأعضاء مجلسي البرلمان وللحكومة حق التعديل. وللحكومة، بعد افتتاح المناقشة، أن تعارض في بحث كل تعديل لم يُعرض من قبل على اللجنة التي يعينها الأمر."

اللجان أو في الجلسات العمومية، فقد استعمله وزير المالية خلال مناقشة مشروع قانون المالية لسنة 2005، اثنين وثلاثين مرة (16 مرة أمام اللجان و16 مرة خلال الجلسات العامة)¹.

كما أنه تجدر الإشارة ومن خلال قراءة الفصل 83 من الدستور، فللحكومة بعد افتتاح المناقشة البرلمانية العامة لمشروع قانون المالية أن تعارض في البث في كل إقتراح أو تعديل لم يعرض من قبل على اللجنة المالية.

وإذا كان هذا القيد من شأنه أن يعقلن العمل البرلماني وحكامته، من خلال توضيح العلاقة بين البرلمان والحكومة ووضع حد للعشوائية وسوء التنظيم أثناء المناقشة العامة، فما يمكن قوله بالنسبة لحق نواب ومستشاري الأمة في طرح بعض الاقتراحات والتعديلات تتعلق بمستجدات ظهرت على الواقع الاقتصادي أو الاجتماعي أو السياسي، بعد طرح مشروع قانون المالية على اللجان؟ مع العلم أن البرلمان قد لا يكون له الوقت الكافي لافتتاح مشروع قانون مالية السنة، فمن خلال قراءة بمفهوم المخالفة للمادة 48 من القانون التنظيمي للمالية، لا نجد ما يلزم الحكومة على تقديم المشروع للبرلمان في الآجال المحددة، أي في 20 أكتوبر من السنة المالية، وبالتالي ففي هذه الحالة لا يتمكن البرلمان من أخذ المدة القانونية المخولة له لافتتاح المشروع، بسبب تأخر الحكومة في التقديم.

وفي الأخير فإنه أصبح من اللازم تعديل المادة 83 من الدستور، وذلك بتضمينها استثناءات تتطابق والتطورات الداخلية والخارجية التي أصبحت تعرفها الساحة الوطنية والدولية من حين إلى آخر، فقد تطرأ بعض الأحداث الطارئة يصبح من خلالها من حق السلطة التشريعية لفت انتباه الحكومة إلى بعض الحلول والمقترحات، ولو لم تطرح على اللجان البرلمانية، في الفترة المحدودة قانونا، فأغلب الدول المتقدمة وذات الترسانة القانونية المتطورة تسير في اتجاه التخفيف من القواعد القانونية، وجعلها أكثر مرونة وذات قدرة لا متناهية على استيعاب مستجدات الواقع وتطوراتها².

المطلب الثاني: آثار العقلنة البرلمانية على مستوى التصويت البرلماني وإشكالية آجال البث في مشروع قانون المالية

كما هو معروف دستوريا فمن اختصاصات السلطة التشريعية مراقبة أعمال الحكومة عبر العديد من الميكانيزمات، لكن واقع توازن السلطتين يرجح كفة الحكومة، فنجد

1. محمد شريشي: دور المسطرة التشريعية في عقلنة العمل البرلماني، مرجع سابق، ص. 119.

2. عبد النبي اضريف: قانون ميزانية الدولة على ضوء القانون التنظيمي للمالية 130.13 ونصوصه التطبيقية. مطبعة بني ازناسن، الطبعة الرابعة 2016، ص. 97.

مجموعة من الآليات حولها لها الدستور لتجاوز بعض الصلاحيات الدستورية للسلطة التشريعية، وكذلك هو الشأن في المسطرة التشريعية لقانون المالية، فالمشرع ودائما في إطار العقلنة البرلمانية لهذه المسطرة التشريعية وضع آليات تحد من سلطة البرلمان، وتتجلى هذه الآليات في حق التصويت الواحد ثم التصويت بمنح الثقة (الفقرة الأولى)، كما أنه في حالة تأخر البرلمان في التصويت عن قانون المالية قد أعطى المشرع المغربي للحكومة آلية فتح الاعتمادات ريثما يتم التصويت على هذا الأخير (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: آثار العقلنة البرلمانية في مرحلة التصويت على مشروع قانون المالية

عمليا يتم إعداد وتحضير مشروع قانون المالية من طرف الحكومة، وتتولى السلطة التشريعية، أي البرلمان، مسألة المناقشة والتصويت عليه، وذلك بإعطاء الترخيص البرلماني، غير أنه يمكن للحكومة أن تتجاوز هذا الترخيص من خلال آليتين أقرهما المشرع الدستوري لها، في إطار العقلنة البرلمانية، وهو آلية حق التصويت الواحد ثم آلية التصويت بمنح الثقة.

أولا: حق الحكومة في طلب التصويت الواحد على مشروع قانون المالية

مبدئيا هناك مسطرة خاصة للتصويت على مشروع قانون المالية، حيث تتم الدراسة والمناقشة وإدخال التعديلات، ولكن هناك إمكانية اللجوء للتصويت الواحد، بحيث ينص الفصل 83 من الدستور على أنه « لأعضاء مجلسي البرلمان وللحكومة حق التعديل. وللحكومة، بعد افتتاح المناقشة، أن تعارض في بحث كل تعديل لم يُعرض من قبل على اللجنة التي يعينها الأمر.

يبت المجلس المعروض عليه النص، بتصويت واحد، في النص المتناقش فيه، كله أو بعضه إذا ما طلبت الحكومة ذلك، مع الاختصار على التعديلات المقترحة أو المقبولة من قبلها. وبإمكان المجلس المعني بالأمر أن يعترض على هذه المسطرة بأغلبية أعضائه.»

من خلال مضمون الفقرة الثانية من هذا الفصل يتضح أنه يمكن للحكومة وبمبادرة منها أن تقوم بعرض مشروع القانون المالي المتناقش بشأنه بأحد مجلسي البرلمان بشكل كلي أو جزئي، قصد البت فيه بتصويت واحد. ويتم في هذه الحالة الاختصار على التعديلات المقترحة أو المقبولة من طرف الحكومة، وبذلك يفقد البرلمانيون كل إمكانية في تعديل بعض المسائل في النص، والحكومة تظل حرة في إقصاء كل تعديل للنص حتى ولو كان

مهما، فبإمكانها أن تتعسف في استعمال هذا الحق مادام الدستور، لا يتضمن أية قيود من شأنها أن تحد من حرية لجوء الحكومة إلى هذه الوسيلة، ويمكن للحكومة اللجوء إلى هذا الإجراء في أي مرحلة من مراحل المسطرة التشريعية¹، ولا يمكن للمجلس المعروض عليه النص الاعتراض على هذه المسطرة، إلا بأغلبية أعضائه، وهنا يصعب الاعتراض على هذه الإمكانية، لأن الحكومة تتوفر على الأغلبية المريحة بمجلس النواب، وهذه الأغلبية تدافع بشراسة على مصالح الحكومة في مجلس النواب، وبالتالي، فإذا ما عمدت الحكومة إلى استعمال هذا الامتياز في التصويت على مشروع قانون المالية، فإن ذلك يعني الحرمان الواضح للبرلمان من حق المناقشة والتعديل، الذي يخوله له القانون.

ومن ناحية أخرى، فإن هذه المسطرة تحمل في مدلولها، تقييدا لحرية أعضاء البرلمان في التقرير إذ يتعين عليهم الاختيار بين المجموع أو لاشيء، وبالتالي فهي تقصر سلطة البرلمان فقط في قبول النص بأجزائه غير المرغوب فيها أو رفضه بأجزائه المرغوب فيها²، ولعل النتيجة الأكثر خطورة لهذه المسطرة، هي تقليص حرية البرلمانين في اتخاذ القرار.

ثانيا: حق الحكومة في طلب التصويت بمنح الثقة بخصوص قانون مالية السنة

ينص الفصل 103 من الدستور على «يمكن لرئيس الحكومة أن يربط، لدى مجلس النواب، مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يدلي به في موضوع السياسة العامة، أو بشأن نص يطلب الموافقة عليه.

لا يمكن سحب الثقة من الحكومة، أو رفض النص، إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب.

لا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على تاريخ طرح مسألة الثقة.

يؤدي سحب الثقة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية.»

من خلال هذا الفصل يتضح أن المشرع الدستوري خول للحكومة متمثلة في رئيسها أن يربط لدى مجلس النواب مواصلة الحكومة تحمل مسؤولياتها بتصويت منح الثقة، بشأن تصريح يدلي به في موضوع السياسة العامة، أو بشأن نص يطلب الموافقة عليه، وطلب منح

1. عبد الكريم الحديكي، التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان في النظام الدستوري المغربي، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، أكادال الرباط، السنة الجامعية 2002-2003، ص. 64.

2. عبد الكريم الحديكي، مرجع سابق، ص. 64.

الثقة يكون بمبادرة من رئيس الحكومة، ولكن الموافقة عليه يكون فقط أمام مجلس النواب دون مجلس المستشارين، وهذا فيه تغييب تام للمجلس الثاني للبرلمان.

وطلب منح الثقة طلب إختياري وليس إجباري، فرئيس الحكومة لن يلجأ عمليا إلى طلب الثقة إلا إذا كان متأكدا من موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب على التصريح أو النص الذي يتقدم به أمام مجلس النواب. ومادامت الحكومة تتوفر على الأغلبية في مجلس النواب، فإنها تدافع بشراسة عن التوجهات الحكومية، وبذلك سيكون الأمر سهلا كذلك على رئيس الحكومة أثناء التصويت بمنح الثقة.

ونظرا كذلك لتفشي ظاهرة غياب النواب، فإن الحكومة لن تجد أي صعوبة في الحصول على هذا التصويت، ولذلك، فعندما يكون النص الذي يقع عليه التصويت على هذا النحو هو مشروع القانون المالي، فإن الحكومة تكون قد مرتت هذا القانون، وحصلت على مصادقة البرلمان عليه دون مناقشة ودون تصويت¹.

و لا يمكن سحب الثقة من الحكومة أو رفض النص، إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، ولا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على تاريخ طرح مسألة الثقة، ويؤدي سحب الثقة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية، وهذه الإمكانية تعرفها الحياة السياسية في فرنسا من حين لآخر²، غير أنه في المغرب لم يتم اللجوء إلى هذه التقنية نظرا لكون الأغلبية البرلمانية دائما تمتلكها الحكومة، وكذا ك لتفشي ظاهرة غياب النواب كما سبق ذكره.

وفي الأخير، إن استعمال هذه التقنية لا يمكن أن يمر دون إثارة اعتراضات بشأنها نظرا لطابعها الاستثنائي، فهي تمكن الحكومة من التصرف بمفردها في مجال ليس نظريا من مجالات تدخلها، وإذا كانت هذه التقنية شرعية ما دام الدستور ينص عليها، فإنه يجب تسطير أن منطق النظام البرلماني التقليدي، يذهب عكس تبني قوانين، من دون أن تكون محل تصويت إيجابي عليها، من قبل أعضاء مجلس النواب وإلا فما هي الفائدة من وجود البرلمان³.

1. محمد شريشي: دور المسطرة التشريعية في عقلنة العمل البرلماني مرجع سابق ص. 123.

2. عبد النبي أضرير، مرجع سابق، ص. 99.

3. عبد الكريم الحديكي، مرجع سابق، ص. 72.

الفقرة الثانية: آثار العقلنة البرلمانية على مستوى آجال البت في مشروع قانون المالية

من المبادئ التي سطرها القانون التنظيمي للمالية 130.13 وميز بها قانون مالية السنة، نجد مبدأ السنوية، فقانون المالية مرتبط بسنة مالية، لأن الموارد والنفقات يتم رصدها لمدة سنة، لهذا فالمشرع قد خص قانون المالية بمسطرة تشريعية خاصة، تختلف عن القوانين العادية، وكذلك اجل البت في مشروع قانون المالية.

إذ يودع مشروع قانون المالية للسنة بالأسبقية بمكتب مجلس النواب في 20 أكتوبر من السنة المالية الجارية، على أبعد تقدير¹، فما يمكن ملاحظته هنا، هو أن المشرع قد وضع القاعدة القانونية، ولم يرتب على مخالفتها جزاء أو استثناء، فماذا لو تم إيداع مشروع قانون المالية ما بعد 20 أكتوبر للسنة المالية؟ هنا يبقى السؤال مطروحا والملفت للنظر نجد المشرع قد رتب الجزاء على البرلمان في حالة لم يتم البت في مشروع قانون المالية من قبل هذا الأخير قبل 31 دجنبر من السنة المالية الجارية؟ هنا، نجد أن المشرع قد خول للحكومة الإمكانية لفتح اعتمادات بمرسوم لسير المرافق العمومية.

وبعبارة أخرى، إذا لم يتم في نهاية السنة المالية التصويت على قانون المالية، فإن الحكومة يمكن لها أن تستغني عن ترخيص السلطة التشريعية، وتبدأ في تنفيذ الميزانية²، والملاحظ أنه إذا كان هذا الحق الممنوح للحكومة له ما يبرره، في حالة ما إذا كان التأخير راجعا للبرلمان، بدعوى ضمان استمرارية المرافق العمومية، فهو غير مقبول في الحالات التي يكون فيها التأخير راجعا للحكومة، وذلك حينما تتأخر هذه الأخيرة عن تقديم مشروع قانون المالية³.

وبالرجوع إلى التشريع الفرنسي، نجد أن البرلمان الفرنسي يتمتع في جميع الأحوال بسبعين يوما للبت في مشروع القانون المالي، بحيث إن الحكومة لا يمكن لها الشروع في تنفيذ مشروعها دون ترخيص البرلمان، إلا إذا لم يبت هذا الأخير في المشروع المذكور سبعين (70) يوما بعد عرضه عليه⁴، كما أن الحكومة الفرنسية لا يمكن لها أن تستعمل هذا الحق في حالة رفض المشروع الحكومي من طرف البرلمان.

1. المادة 48 من القانون التنظيمي للمالية رقم 13-130.

2. عبد الفتاح بلخال، "علم المالية العامة والتشريع المالي المغربي"، مطبعة فضالة، المحمدية، الطبعة الأولى 2005، ص. 298.

3. عبد الفتاح بلخال، مرجع سابق، ص. 299.

4. عبد الفتاح بلخال، مرجع سابق، ص. 299.

ومن جهة ثانية، يطرح إشكال مدى كفاية الوقت المخصص للبرلمان للبت في مشروع قانون المالية، خصوصا أن قانون المالية ذو صبغة تقنية ويصعب فهمه، فهو يحدد التوجهات المالية والاقتصادية والجبائية والاجتماعية للدولة خلال سنة كاملة، بل يرهن السنوات التي تلي تنفيذه، فعامل الوقت يعتبر أمرا مهما للبرلمان من أجل دراسة وتمحيص مشروع قانون المالية. خصوصا أن الحكومة تلجأ إلى استغلال غموض المقتضيات الدستورية بين الفصلين 71 و75 من الدستور، وتقوم بإدراج مقتضيات تشريعية، تحت ما يسمى «الفرسان الموازناتية» يصعب تمريرها وحدها¹، وعلى سبيل المثال فقد تم إدراج المدونة العامة للضرائب على مستوى قانون المالية لسنة 2008.

وبالتالي، يلاحظ أن مشروع قانون المالية أصبح وعاءا لتمرير مجموعة من القواعد والمقتضيات الضريبية خاصة، التي تقتضي تشريعها أن تأتي في صيغة قوانين مستقلة، تخضع لمسطرة التشريع العادي والتي تكفل للبرلمان الحيز الزمني الكافي لتمحيص مقتضياتها، وذلك بعرضها على اللجنة صاحبة الاختصاص، وإعطاء الفرصة للنواب والمستشارين للإدلاء بملاحظاتهم وتعديلاتهم داخل المجلسين، وإبداء موافقتهم في ظروف تشريعية ومسطرية أحسن.

و الملاحظ أن هذا الوضع كان سيتم تكريسه عبر المادة 6 من القانون التنظيمي للمالية رقم 13-130، لكن تدخل القضاء الدستوري، في إطار مراقبته لدستورية القوانين التنظيمية، أعاد الأمور إلى نصابها من خلال قراره الصادر في هذا الشأن بتاريخ 23 دجنبر 2014².

فقد كانت المادة السادسة من مشروع القانون التنظيمي لقانون المالية في نسخته الأولى تنص، على أنه: «لا يمكن تعديل المقتضيات الضريبية والجمركية إلا بموجب قانون المالية»، وهو مقتضى غير دستوري بالمرّة، لأن البرلمان له صلاحية التشريع، خارج إطار قانون المالية، في ميادين النظام الضريبي ووعاء الضرائب وطرق تحصيلها، وكذا نظام الجمارك، سواء عن طريق مبادرات النواب والمستشارين بخصوص تقديم مقترحات قوانين في هذا الشأن، أو من خلال المناقشة والمصادقة على المشاريع المقترحة من طرف الحكومة.

1. جواد لعسري، «الطعن القضائي في مقررات اللجان الضريبية»، (من الصفحة 57 إلى 72) مجلة القانون المغربي العدد 30، مطبعة دار السلام، الرباط، السنة، 2016، ص. 69.

2. قرار المجلس الدستوري رقم 14/950 م. د صادر بتاريخ 23 دجنبر 2014.

بالإضافة إلى المقتضيات التي يتم إدراجها في قانون المالية، وكذلك الصبغة التقنية لقانون المالية. وضيق الحيز الزمني المرخص به للبرلمان، قصد التصويت على مشروع قانون المالية، يضاف عامل آخر، ألا وهو ضعف المستوى الثقافي لأعضاء البرلمان، مما يفرغ العمل البرلماني من محتواه، ويجعل البرلمان مجرد غرفة لتسجيل مشاريع ومقترحات القوانين، فحسب آخر المعطيات التي جاءت على لسان رئيس مجلس النواب، الحبيب المالكي، تفيد أن 4.5 في المئة من مجموع البرلمانيين لم يتجاوزوا المستوى الابتدائي، كما أن 20 في المئة لهم مستوى ثانوي، في حين أن خمسة نواب في المؤسسة لم يلجوا المدارس بشكل مطلق.

خاتمة:

يتبين من خلال سبر أغوار هذا الموضوع، تفوق الحكومة على البرلمان، وتحكمها في هذه المسطرة طولا وعرضا، مستغلة الصلاحيات التي خولها لها المشرع أحيانا، وغموض المقتضيات التشريعية أحيانا أخرى، إلى حد، أصبح معه قانون المالية وعاء لتميرير المقتضيات التي يصعب تمريرها لوحدها، وذلك تحت مسميات «الفرسان الموازناتية» وبالتالي، انقلبت الأدوار فتحول البرلمان إلى مشرع استثنائي والحكومة إلى مشرع أصلي في هذا المجال.

كما أن المشرع الدستوري لم يكن عادلا في ترتيب جزاء على الحكومة في حالة إخلالها ببعض المقتضيات، ومثال على ذلك، في حالة عدم تقيدها بالآجال الدستورية لإيداع مشروع قانون مالية السنة، وفي المقابل رتب جزاءات في مواجهة البرلمان في حالة عدم تمكنه من المصادقة على المشروع قبل نهاية السنة المالية أي حالة تقاعسه عن ممارسة حقه الدستوري في المصادقة على مشروع قانون المالية، حيث جاء في الفقرة الثالثة من الفصل 75 من الدستور، على أنه « إذا لم يتم في نهاية السنة المالية التصويت على قانون المالية أو لم يصدر الأمر بتنفيذه، بسبب إحالته إلى المحكمة الدستورية، تطبيقا 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.»

وفي الأخير لا بد:

■ أن يطالب البرلمان بإشراكه في التصور على مستوى إعداد قانون مالية السنة، خاصة وأن هناك تطور في هذا المجال جاءت به المادة 47 من القانون التنظيمي للمالية 130.13، الذي أقر عرض الوزير المكلف بالمالية على اللجنتين المكلفتين بالمالية بالبرلمان قبل 31 يوليوز، الإطار العام لإعداد مشروع قانون مالية السنة، والمطلوب هنا أن تطالب المؤسسة التشريعية بمزيد من المكتسبات كي لا يبقى هذا العرض مجرد إخبار، ويتحول إلى عرض يعقبه تعديل لمعطيات يتعين تضمينها في المشروع.

■ العمل على تجنب الإفراط في النقاش السياسي، بذل التقني، لأنه يسهم في تقوية الفرصة للمقتضيات التي يتضمنها المشروع، خاصة وأن المشروع يتضمن تعديلات على قوانين ضريبية قائمة، تحت مسميات قانون الإذن الذي يجب أن يتخذ وفق ضوابط وشروط محددة.

■ أن تفتح المؤسسة التشريعية على المجتمع المدني لأن من شأن الإنفتاح على توصياته، أن يشكل عامل ضغط على الحكومة، لجعل مسؤوليته الحفاظ على تحقيق التوازن المالي مسؤولية حكومية برلمانية.

■ أن يتولى القضاء الدستوري النظر في مدى مطابقة مشروع قانون مالية السنة للدستور، وليس فقط من خلال انتظار تفعيل هذا المقتضى الدستوري من قبل الهيئات التي أقر لها المشرع الدستوري أمر إحالة المشروع على أنظار المحكمة الدستوري، بل من خلال بسط رقابتها على هذا المشروع، وبالتالي لما لا المطالبة بتعديل دستوري يصبح من خلاله أمر إحالة مشروع قانون مالية السنة أمرا إجباريا على المحكمة الدستورية قبل الأمر بتنفيذه من طرف المؤسسة الملكية وليس فقط مجرد وسيلة اختيارية.

لائحة المراجع:

- روش رحمة: الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق الجزائر 2011.
- محمد زين الدين: الدستور ونظام الحكم في المغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2015.

« عبد الفتاح بلخال، «علم المالية العامة والتشريع المالي المغربي»، مطبعة فضالة، المحمدية، الطبعة الأولى 2005.

« عبد النبي اضريف: قانون ميزانية الدولة على ضوء القانون التنظيمي للمالية 130.13 ونصوصه التطبيقية. مطبعة بني ازناسن الطبعة الرابعة 2016.

« سيدي محمد ولد سيد آب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مطبعة دار النشر الجديدة البيضاء، الطبعة الأولى السنة 2011.

« رضوان الشباكي، «السلطة التشريعية في المغرب، التكوين والاختصاص-دراسة مقارنة»، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، أكادال-الرباط، السنة الجامعية، 2005-2006.

« محمد شريشي: دور المسطرة التشريعية في عقلنة العمل البرلماني، رسالة لنيل الماستر في القانون، ماستر الحكامة القانونية والقضائية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية المحمدية السنة الجامعية 2016/2017.

« عبد الكريم الحديكي، التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان في النظام الدستوري المغربي، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، أكادال الرباط، السنة الجامعية 2002-2003

« رشيد المدور، إشكالية النظام الداخلي للبرلمان، في ضوء الدستور، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 111، الطبعة الأولى 2016

« جواد النوحى، المناقشة والتصويت على مشاريع قوانين المالية في المغرب في ظل الثنائية البرلمانية، (من الصفحة 159 إلى 174)، سلسلة إصلاح القانون والتنمية السوسيواقتصادية، مطبعة النجاح الجديدة البيضاء، الجزء الأول، الطبعة الثانية 2010.

« عبد الرحمن حداد، في مساءلة الحكامة البرلمانية، حضور التشريع وغياب المشرع قانون المالية نموذجاً، مقال منشور بمجلة السياسات العمومية، الصفحات من 43 إلى 54، مطبعة المعارف الجديدة الرباط، العدد 14 طبعة 2015.

- « جواد لعسري، «الطعن القضائي في مقررات اللجان الضريبية»، (من الصفحة 57 إلى 72) مجلة القانون المغربي العدد 30، مطبعة دار السلام، الرباط، السنة، 2016.
- « المرسوم رقم 2.15.426 الصادر في 28 من رمضان 1426 (15 يوليوز 2015)، المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، الجريدة الرسمية عدد 6378 بتاريخ 29 من رمضان 1426 (16 يوليوز 2015).
- « القانون التنظيمي رقم 130.13 الصادر تنفيذه بموجب الظهير الشريف رقم 1.15.62 الصادر بتاريخ 14 من شعبان 1436 الموافق ل 2 يونيو 2015 ، الجريدة الرسمية عدد 6370، بتاريخ فاتح رمضان 1436 (18 يونيو 2015) ص 5810.
- « المرسوم رقم 2.15.426 الصادر في 28 من رمضان 1436 (15 يوليوز 2015)، المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، الجريدة الرسمية عدد 6378 بتاريخ 29 رمضان 1436 (6 يوليوز 2015).

الرقابة السياسية على المال العام

عبد اللطيف لمناور

باحث بسلك الدكتوراه - مختبر السياسات العمومية -
كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية المحمدية-

مقدمة:

إن المجال المالي مجال شديد الحساسية والخطورة وإخضاعه للرقابة البرلمانية تبقى مسألة في غاية الأهمية وذلك من جوانب عدة، فهي ضرورية من أجل ضمان تدبير مالي جيد ونزيه لمختلف المرافق العمومية، وهذه الضرورة تتمثل كذلك في كونها تعتبر بمثابة صمام الأمان ضد تبديد الأموال العمومية وصرفها خارج الأوجه المخصصة لها¹، كما أنها تقف حاجزا ضد ارتكاب اختلاسات أو خروقات مالية مما يضيع على خزينة الدولة أموالا طائلة يمكن استغلالها في تحقيق التنمية المنشودة.

ويمكن أن نضيف إلى كل هذا أهميتها العملية، فالميزانية باعتبارها ترخيصا مسبقا من أجل القيام بعمليات تنفيذ النفقات وتحصيل المداخيل كان من الضروري وجود رقابة على تلك العمليات من أجل التحقق من مدى التقيد بالترخيصات الممنوحة من قبل البرلمان²، ثم إن هذه الرقابة ومن خلال ما تكشفه من خروقات واختلاسات للمال العام تسمح للأجهزة المسؤولة بتوقيع الجزاءات اللازمة لتفادي وقوعها مستقبلا.³

صحيح أن دول العالم اليوم تتوفر على أجهزة متعددة للرقابة كل منها يتدخل في المجال المختص به، حيث تتكامل أدوارها من أجل غاية واحدة ووحيدة وهي ضمان استعمال أمثل وسليم للمال العام.

1. Loic Philip, dictionnaire encyclopédique des finances publiques, éd 1992, Tome I, page 476.

2. Ibid.

3. Ibid

وبالرغم من الأهمية القصوى التي تكتسيها أجهزة الرقابة تلك، تبقى رقابة البرلمان جوهر الرقابة السياسية وأهمها على الإطلاق وذلك بحكم الطابع الخاص الذي يميزها عن باقي الأشكال الرقابية الأخرى، فهي أولا وقبل كل شيء مطلب ديمقراطي exigence démocratique وهذا ما أكدته إعلان حقوق الإنسان والمواطن في مادته الرابعة عشر (XIV)¹ والتي ينص فيها بأن من حق المواطنين التأكد بأنفسهم أو عبر ممثليهم من ضرورة المساهمة العمومية بقبولها عن رضى وبكل حرية، كما أن من حقهم تتبع استعمالها وتحديد سعرها ووعائها وكذا المدة الزمنية لتحصيلها،² ثم إن طابعها الخاص يتجلى في كونها تمارس من طرف سياسيين لفائدة سياسيين أيضا، أضف إلى هذا تميزها بمجالها الرقابي الواسع الذي يشمل بالإضافة إلى مراقبة ميزانية الدولة، مراقبة كذلك ميزانيات المؤسسات والمقاولات العمومية وميزانيات هيئات الضمان الاجتماعي كما هو الحال في فرنسا في إطار ما يسمى بالقانون التنظيمي للمالية الاجتماعية، بل إن النشاط الرقابي للبرلمان امتد ليشمل مجالا جديدا يتعلق بتقييم السياسات العمومية.

إن اختصاص البرلمان بمراقبة المجال المالي هو اختصاص أصيل ويجسد المظهر الحقيقي للممارسة الديمقراطية في كل تجلياتها طالما أنه يجسد إرادة الشعب، مما يبوئه دور الساهر الأمين على تسيير أمواله، وغني عن الذكر أن هذا الاختصاص انتزعه ممثلو الشعب على إثر التعسفات المالية للملكية في كل من فرنسا وبريطانيا، لكن هذه السلطة المالية سرعان ما ستخضع لضبط صارم من قبل الشارع الدستوري الفرنسي في إطار ما يسمى بالعقلنة البرلمانية التي سبق وأن قلنا أنها جاءت خصيصا بهدف تقزيم الدور الرقابي للبرلمان بحصره فقط في التصويت على القوانين المعروضة عليه. ولا ينفي عاقل اليوم . وهذا ما كشفته الممارسة أيضا فضلا عن النصوص القانونية. أن البرلمان تحول بفعل تلك العقلنة إلى مجرد غرفة تسجيل للقوانين لا أقل ولا أكثر.

1. Cet article prévoit: « les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, d'en consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ». Le même article prévoit également: « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

2. تنص المادة 14 : « أن من حق الشعب مباشرة أو بواسطة ممثليه ان يتأكد من ضرورة الضرائب ، وأن يوافق عليها بملء حريته ، ويراقب استعمالها ، ويقرر أساسها ونسبتها ، وطريقة جبايتها ، ومدتها ».

l'article XV énonce: « la société a le droit de demander compte à tout agent public qui assure l'administration ».

ففي فرنسا كما في المغرب يكاد الإجماع يكون منعقدا على أن البرلمان لا يلعب سوى دورا هامشيا في مجال مراقبة العمل المالي الحكومي، فالرقابة التي يمارسها رقابة جد محدودة وفاقدة للفعالية، والأكد أن تقزيم الدور الرقابي للبرلمان يعود بالأساس إلى ما يسمى بسياسة «العقلنة البرلمانية» التي جاءت مع دستور الجمهورية الخامسة 1958 والتي جعلت البرلمان لا يعدو أن يكون سوى تلك العجلة الخامسة التي يلجأ إليها فقط عند الضرورة.

وإذا كان هذا الوضع له ما يبرره في فرنسا بحكم السوابق التاريخية لما كان يسمى عهدئذ بالجمعيات النيابية في تعاملها مع الحكومة في ظل الجمهوريات التي سبقت الجمهورية الخامسة، فالتساؤل يطرح بخصوص المغرب والذي يتجلى فيه وبكل وضوح التأثير الكبير لسياسة العقلنة البرلمانية، فالبرلمان المغربي ولد مقيد السلطات أصلا، وبالتالي لنا أن نتساءل هل هو تقليد أعمى لفرنسا؟ أم تعلم من الدرس الفرنسي؟.

وتكمن أهمية هذا الموضوع في المكانة التي أصبحت تحظى بها المالية العامة باعتبارها إحدى الدعامات الأساسية التي راهنت عليها الدولة لمواجهة مجموعة من الإكراهات والتحديات المعاصرة، ولكونها السبيل الأمثل لتفعيل السياسة العمومية وترجمتها إلى برامج تنمية قادرة على الإستجابة للإنتظارات الداخلية والخارجية، وبالتالي كان من الضروري إخضاع المال العمومي لمجهر المراقبة البرلمانية التي يمارسها نواب الأمة في مراحل وبأشكال متعددة سواء منها السابقة، المزامنة، الجزائية واللاحقة لتوفير الحماية الكافية للمال العام من التبذير وسوء التدبير.

ويمكن إجمال دواعي اختيار هذا الموضوع في كونه أصبح يشكل نقاشا عموميا واسعا بين مختلف مكونات المجتمع نظرا لأهميته وحساسيته باعتباره يمس بالأساس المالية العامة التي تعتبر المحرك الأساسي لأيّة عملية تنموية وهو ما يتطلب معه مواكبتها وتوفير آليات للرقابة عليها كالرقابة البرلمانية التي تعتبر جوهر الرقابة السياسية بغية تحصينها من كل انزلاق قد يحيد بها عن الغرض الذي أنشئت من أجله وهو جعل المال العام في خدمة الصالح العام.

وانطلاقا من هذه الأهمية تناولنا هذا الموضوع بالبحث للمساهمة في تنشيط النقاش العمومي حول الرقابة السياسية على المال العام.

وومما لا شك فيه أنه لا يكفي لتدبير المال العام بطريقة أقوم فرض رقابة إدارية داخلية أو رقابة قضائية لحمايته من التبذير والإختلاس، بل لابد من رقابة سياسية لتمكين نواب

الامة من مراقبة جميع أوجه النشاط المالي الحكومي للتأكد من سلامة وصحة تنفيذ العمليات المالية وفقا للقانون المالي المعتمد من لدن البرلمان بهدف الإستعمال السليم والمعتلن للمال العام والتصدي لكل الإنحرافات والتجاوزات التي من الممكن أن تعتري صرف الأموال العمومية.

لكن بالرجوع إلى المقتضيات الدستورية ومستجدات القانون التنظيمي للمالية نجدها تمنح صلاحيات واسعة للجهاز التنفيذي في المجال المالي على حساب المؤسسة التشريعية بالإضافة إلى مجموعة من الإكراهات المرتبطة بالمؤسسة البرلمانية ذاتها والتي تحد من رقابة البرلمان على المال العام.

فإلى أي حد استطاع المشرع المغربي ضمان استعمال أمثل للمال العام من خلال آليات الرقابة السياسية ؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من الأسئلة يمكن حصرها على الشكل التالي:
إلى أي حد استطاع المشرع المغربي أن يساهم في تطوير وتفعيل الإختصاص المالي للبرلمان؟

هل يمارس البرلمان فعلا دوره الرقابي على صرف المال العام؟
وأي اختصاص للبرلمان في ممارسة السلطة المالية أمام سيطرة السلطة التنفيذية على المبادرة التشريعية؟

وهل هناك فعلا ممارسة فعلية للبرلمان للإختصاص المالي؟
ثم ما هي الإكراهات التي تحد من تفعيل الرقابة السياسية على المال العام؟ وما هي سبل تجاوزها؟

أسئلة وغيرها كثير، سعيانا للإجابة عليها من خلال تناولنا لهذا الموضوع لكن تفوقنا في هذا المسعى يظل، ومن دون أدنى شك، متوقفا على انتقاء المنهج أو المناهج الملائمة. وعليه، وحتى نعطي لموضوع بحثنا هذا الاهتمام الذي يستحقه، ارتأينا أن نستعين بالإضافة إلى المنهج القانوني (الشكلي) بمناهج أخرى في مقدمتها المنهج التاريخي الذي يعتبر ممرا إجباريا في فهم ومعالجة إشكالية البحث معالجة جيدة، فمن دون هذا العنصر المهم سوف تكون- ولا شك في ذلك- دراسة مبتورة وغير مرتكزة على أساس.

كما أننا سنتعمد المنهج الوصفي الذي سيعيننا في وصف مثلاً مؤسسة البرلمان، من حيث آليات اشتغاله.

أيضاً سنعمد كذلك المنهج المقارن الذي يعتبر حضوره ضرورياً في هكذا موضوع للوقوف على تجارب دول أخرى في مجال الرقابة السياسية على المال العام، المنهج التحليلي كذلك حاضر بقوة في هذه الدراسة لما سيضيفه عليها من القوة والمتانة (تحليل نصوص الدستور المغربي ومواد النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان ومواد القانون التنظيمي للمالية).

خطة البحث:

تقوم خطة البحث التي ارتأينا اتباعها على تقسيم موضوعنا إلى مبحثين:

■ **المبحث الأول:** سنخصصه لآليات الرقابة السياسية على المالية العامة وسنقسمه إلى مطلبين :

• **المطلب الأول:** الرقابة السياسية السابقة و المواكبة

• **الفقرة الأولى:** الرقابة السياسية السابقة.

• **الفقرة الثانية:** الرقابة السياسية المواكبة.

• **المطلب الثاني:** الرقابة السياسية البعديّة

• **الفقرة الأولى:** المناقشة والتصويت على قانون التصفية

• **الفقرة الثانية:** الإجراءات المصاحبة لقانون التصفية

في حين سنتناول في:

■ **المبحث الثاني :** واقع الرقابة السياسية و سبل تقويتها وسنقسمه بدوره إلى مطلبين:

• **المطلب الأول:** محدودية الرقابة السياسية

• **الفقرة الأولى:** على مستوى آليات الرقابة السياسية التقليدية

• **الفقرة الثانية:** على مستوى قانون التصفية.

• **المطلب الثاني:** سبل تقوية الرقابة السياسية

• **الفقرة الأولى:** على مستوى الوثيقة الدستورية

• **الفقرة الثانية:** على مستوى القانون التنظيمي للمالية.

المبحث الأول: آليات الرقابة السياسية على المالية العامة

لكي يقوم البرلمان بوظيفته الرقابية لابد من توفر مجموعة من الآليات رغم اختلافها من حيث ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة ولذلك سنتولى الحديث في هذا المبحث عن الرقابة السياسية السابقة والمواكبة لتنفيذ المالية العامة (المطلب الأول) ثم نأتي في (المطلب الثاني) على الحديث عن آليات الرقابة السياسية البعدية.

المطلب الأول: الرقابة السياسية السابقة والمواكبة على تنفيذ المالية العامة

تعتبر هذه الآليات الرقابية الأكثر شيوعا وانتشارا ولها درجة إقبال كبيرة من جانب ممثلي الأمة ويعزى السبب في ذلك كونها تبقى أقل خطورة من حيث ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة وتتميز بمرونة الإجراءات و المساطر¹.

الفقرة الأولى: الرقابة السياسية السابقة

من المعلوم أن الرقابة السياسية السابقة على تنفيذ الميزانية العامة، تنتهي بمصادقة البرلمان على مشروع القانون المالي وهي فرصة لأعضاء مجلسي البرلمان باعتبارهم ممثلي الأمة لدراسة ومناقشة بنود توجهات الحكومة في المجال المالي قبل الشروع في تنفيذه من قبل السلطة التنفيذية.

وبالرجوع إلى القانون التنظيمي الجديد² خاصة المواد 46 و47 و48 التي نجدها في مضمونها تنص على أن وزير المالية يتولى تحت سلطة رئيس الحكومة إعداد مشاريع قوانين المالية طبقا للتوجيهات العامة المتناقش بشأنها في المجلس الوزاري على أن يعرض هذا الوزير على اللجنتين المكلفتين بالمالية بالبرلمان قبل 31 يوليوز الإطار العام لإعداد مشروع قانون المالية وبعده يودع بمكتب مجلس النواب بالأسبقية في 20 أكتوبر من السنة المالية الجارية على أبعد تقدير مرفقا بمجموعة من الوثائق الأساسية حتى يتمكن مجلسا البرلمان من تكوين قناعة على المعطيات المتعلقة بالسياسية الاقتصادية والمالية التي تعتمدها الحكومة تطبيقها.

1. أحمد بوز «المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية» عد خاص الجزء XIII نونبر 2016. ص. 117.

2. ظهير شريف رقم 1.15.62 صادر في شعبان 1436/2 يونيو 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية بمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6370 رمضان 1436/18 يونيو 2005 م.

وتشكل مناقشة القانون المالي فرصة مهمة للبرلمان كما سلف لمراقبة التوجهات العامة والاختيارات المالية التي تنوي الحكومة سنّها في تدبير المال العام ويكون البرلمان نوعاً ما في موقع قوة قبل التصويت على مشروع قانون المالية بحيث تكون الحكومة مستعدة للنقاش والحوار وخصوصاً إذا كانت الأغلبية التي تساندها هشة البنية ومتنوعة التوجهات وحتى وإن كان العكس، أغلبية قوية للحكومة تقاس بمدى تجاوب أغليبتها مع الاختيارات التي تسنها في القانون المالي¹، هذا بالنسبة للرقابة السياسية السابقة أما فيما يخص الرقابة السياسية المواكبة فقد خول المشرع المغربي للبرلمان مجموعة تقنيات مختلفة من خلالها سيتمكن من ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة في المجال المالي عن طريق الأسئلة البرلمانية ولجان تقصي الحقائق ثم من خلال ملتزمات الرقابة أيضاً وهو ما سيتم التطرق إليه في الفقرة الموالية.

الفرقة الثانية: الرقابة السياسية المواكبة

يتوفر البرلمان على آليات مختلفة تتجه نحو حصوله على معلومات لتسليط الضوء على العمل الحكومي ومراقبته وتقييمه، انطلاقاً من الآثار التي يمكن أن تترتب على أعمال الحكومة وتمثل هذه الآليات في الأسئلة البرلمانية ولجان تقصي الحقائق وملتزمسي الرقابة والمساءلة.

1- الأسئلة البرلمانية

تعتبر هذه الآلية من الوسائل الرقابية الأكثر انتشاراً كما سلف الذكر وذلك منذ ظهورها بالنظام البرلماني البريطاني وبعده النظام البرلماني الفرنسي ومن أكثر الوسائل المستعملة في مراقبة البرلمان للحكومة وذلك راجع لسهولة مسطرة تفعيلها ومحدودية تأثيراتها السياسية، إذ لا يصل الأمر إلى درجة إثارة المسؤولية السياسية للحكومة كما هو الشأن بالنسبة للآليات الأخرى كملتزمسي الرقابة مثلاً².

وتهدف الأسئلة عادة إلى الحصول على المعلومات بحيث يتعرف عضو المجلس على ما كان يجهره وما غاب عنه من أعمال الحكومة ونشاطاتها وأن يتحقق من واقعة لم يكن متأكداً منها وكذلك التأثير على قرارات السلطة التنفيذية، لاسيما وأن الرقابة السابقة التي يجريها

1. المعطي سهيل «المراقبة البرلمانية» المجلة المغربية للتدقيق والاستشارة والتنمية، عدد 8-9 السنة 1998 ص. 31.

2. رشيد المدور «العمل البرلماني في المغرب: قضايا وإشكالات» مطبعة طوب بريس الرباط. الطبعة الأولى 2006، ص. 73.

البرلمان على النشاط المالي للحكومة من خلال دراسته ومناقشته لمشروع قانون المالية والتصويت عليه تعد غير كافية لحماية المال العام من الضياع لأنها تجري داخل دوايب السلطة التنفيذية، الأمر الذي يمكن معه إغفال أو التغاضي عن بعض التجاوزات التي قد تطال الأموال العمومية.

فالفرض من الأسئلة في واقع الحياة البرلمانية هو ليس الوقوف على الحقائق بصورة مجردة، بل هو خدمة الأهداف السياسية للجهة التي توجه السؤال، وعليه فإن الأسئلة تنقسم إلى قسمين، هناك أسئلة شفوية وأخرى كتابية تحظى بمكانة خاصة عند العضو البرلماني الذي يطرح السؤال أو الوزير المضطر للإجابة عليه أو المواطن المهتم بالقضايا الماسة بحياته أو باهتماماته السياسية.¹

وإذا كانت الأسئلة الشفوية ترمي إلى الحصول على جواب رئيس الحكومة أو الوزراء حول موضوع يتعلق بالسياسات العامة للحكومة أو السياسات الخاصة القطاعية ويقدم الجواب عنها في جلسة أسبوعية أو شهرية وهي أسئلة غالبا ما ترتبط بقضايا ذات طابع وطني وتنقسم إلى أربعة أنواع وهي الأسئلة العادية، الأسئلة التي تليها مناقشة، الأسئلة الآنية و الأسئلة الموجهة إلى رئيس الحكومة، فإن الأسئلة الكتابية غالبا ما تنصب على قضايا ذات طابع محلي وهي توجه كتابة إلى أعضاء الحكومة كل في مجال اختصاصه وتتم الإجابة عليها بشكل مكتوب أيضا داخل أجل لا يتجاوز 20 يوما طبقا للفصل 100 من الدستور. ومن أجل ضمان الاستقرار السياسي للمؤسسات عمل المشرع الدستوري على عقلنة النظام البرلماني، لضمان هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وذلك عبر دسترة الأسئلة البرلمانية ويبرز ذلك على الخصوص من خلال الفصل 100 من دستور 2011 حيث نقرأ في مضمونه ما يلي «تخصص بالأسبقية جلسة في كل أسبوع لأسئلة أعضاء مجلسي البرلمان وأجوبة الحكومة».

تدلي الحكومة بجوابها خلال العشرين يوما الموالية لإحالة السؤال عليها....».

والمتمأمل في حصيلة العملية البرلمانية بصفة عامة، يجد أنه وقع إقبال بشكل نسبي على الأسئلة الكتابية مقارنة مع الأسئلة الشفوية، خاصة في المجالات التي تهم السياسة والتوجهات الاقتصادية والمالية وذلك لارتباطها (الأسئلة الكتابية) بالبعد المحلي أو الجهوي

1. نجيب جيري «الرقابة المالية بالمغرب بين الحكومة المالية ومتطلبات التنمية» سلسلة المعارف القانونية والقضائية» مطبعة المعارف الجديدة — الرباط — الطبعة الأولى السنة 2012 ص. 77.

في حين ترتبط الأسئلة الشفوية بالبعد الوطني مما يجعلها هي الأخرى تحظى باهتمام من طرف الرأي العام الوطني، ويستنتج من ذلك أن هذه الآلية تروم عدم إحراج الحكومة وتغليب التضامن الحكومي مما يجعلها بمثابة معرفة رأي الحكومة في عدد من القضايا الوطنية.

2- لجان تقصي الحقائق؛

تعد لجان تقصي الحقائق هي الأخرى من بين الوسائل الأكثر شيوعا وتداولاً في معظم النظم البرلمانية، من أجل التقصي والتحقيق واستفسار الحكومة بهدف الحصول على المعلومات لمراقبة عملها، وعليه فمفهوم لجنة التقصي يختلف وتعددت الآراء حوله، فلقد عرف صلاح الدين فوزي لجنة تقصي الحقائق بأنها اللجنة التي يشكلها البرلمان لفحص أحوال المصالح والمؤسسات العامة، أو أي مشروع من المشروعات العامة أو أي جهاز تنفيذي أو إداري، يدخل في نطاق الاختصاص الرقابي للمجلس وذلك لتقصي الحقيقة عن الأوضاع المالية أو الإدارية أو السياسية بالنسبة للموضوع والجهة التي شكلت اللجنة من أجله أي لأجل التحقق من مدى التزام الجهات السابقة-المصالح والمؤسسات- بسيادة القانون أو بالخطوة وبالموازنة للدولة.¹

ولقد نص الدستور على إمكانية لجوء المؤسسة البرلمانية لمثل هذه الآلية-تشكيل لجان التقصي-لفرض رقابة سياسية على المالية العامة إذا ما تبين لأعضاء البرلمان ضرورة تشكيلها للبحث في وقائع معينة أو تدبير وتسيير المصالح العمومية، وهو الأمر الذي يستشف من خلال المادة 46 من دستور 1996 التي تم استبدالها بالمادة 67 من دستور 2011 حيث يجوز تشكيل بمبادرة من الملك أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب أو ثلث أعضاء مجلس المستشارين، لجان نيابية لتقصي الحقائق، يناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة، أو بتدبير المصالح أو المؤسسات والمقاولات العمومية، وإطلاع المجلس الذي شكلها على نتائج أعمالها، وفي نفس الإطار أعطى الفصل المذكور مكانة خاصة وأهمية بالغة للتقارير التي يتم التوصل إليها من قبل هذه اللجان أثناء بحثها في الوقائع السالفة الذكر، ويتجلى ذلك بالخصوص في تخصيص جلسة عمومية داخل المجلس بحسب الأحوال لمناقشة هذه التقارير بغية تنوير الرأي العام والتداخل الإعلامي الواسع للمعلومات التي توفرها اللجان المعنية في وقائع محددة تمس المالية العامة وأشكال التدبير

1. عثمان الزباني « الحكاية الدستورية لحقوق المعرضة البرلمانية مقاربة على ضوء دستور 2011 » منشورات مجلة الحقوق مجلة الحقوق سلسلة الأعداد الخاصة مطبعة المعارف الجديدة - الرباط العدد 5 السنة 2012 م.

غير الشفاف لمرافق عمومية¹ وهو ما يعيد إلى حد ما المصادقية للمؤسسة التشريعية ويعزز آليات العمل المؤسساتي الديمقراطي. ولقد حدد القانون التنظيمي الجديد² المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق مهامها ووظائفها، هيكلتها وكيفية تشكيلها وشروط إحالة تقاريرها على المجلس، وهكذا فدور البرلمان في المجال المالي لا يقف فقط عند إمكانية طرح الأسئلة وتشكيل لجان لتقصي والبحث بل يمتد ليشمل إثارة المسؤولية السياسية وإسقاط الحكومة وذلك بإعمال ملتزمات الرقابة. فماذا نقصد إذن بملتزمات الرقابة وما هو دورها في الرقابة على المالية العامة؟.

3- ملتزم الرقابة :

يعتبر ملتزم الرقابة من أهم الوسائل الرقابية التي يمكن للبرلمان أن يستعملها في مواجهة الحكومة لما لها من تأثير سياسي، وتختلف ملتزمات الرقابة بين تلك التي يثيرها مجلس النواب حيث سماها الدستور المغربي ملتزم الرقابة، وبين تلك التي يثيرها مجلس المستشارين حيث سماها ملتزم مساءلة³، ذلك أن الفصل 105 من الدستور السالف الذكر ينص على أنه لمجلس النواب أن يعارض في مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها بالتصويت على ملتزم للرقابة ولا يقبل هذا الملتزم إلا إذا وقع على الأقل خمس الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس ولا تصح الموافقة على ملتزم الرقابة من قبل مجلس النواب، إلا بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، وتؤدي الموافقة من قبل الأعضاء إلى استقالة الحكومة. وفي فرنسا نجد أن المشرع الدستوري نص على ملتزم الرقابة في الفقرة الثانية من الفصل 49 من دستور الجمهورية الخامسة، ولا يقبل هذا الملتزم إلا إذا كان موقعا من طرف عشر الأعضاء على الأقل من الجمعية الوطنية، وهو نفس الشرط الذي كان يتضمنه دستور 1962 المغربي في فصله الواحد والثمانين، بخلاف دساتير 1970 و1972 و1992 و1996 فكلها كانت تشترط أن يكون ملتزم الرقابة موقعا على الأقل من قبل ربع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس.

1. سبق لمجلس النواب أن قام بتشكيل لجنة لتقصي الحقائق في ملف القرض العقاري والسياحي بناء على أحكام الفصل 42 من دستور 1996، وسجل التقرير وجود اختلالات بلغت درجة كبيرة من الخطورة ناتجة عن سوء تدبير القروض التي تمنحها مؤسسة القرض العقاري والسياحي.

2. ظهير شريف رقم 125.14.01 صادر في شوال 1435 / 31 يوليوز 2014 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 85.13 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق.

3. عثمان الزباني م. س ص 45.

أما في إسبانيا فنص الفصل الثالث عشر بعد المائة 113 من دستور المصلحة الإسبانية على أنه بإمكان مجلس النواب أن يثير المسؤولية السياسية للحكومة عن طريق تبني ملتصق الرقابة بالأغلبية المطلقة، ويجب أن يقدم من طرف عشر أعضاء النواب على الأقل، في حين ينص الفصل 94 من الدستور الإيطالي على توقيع عشر أعضاء مجلسي النواب والشيوخ، وتقديم الملتصق هو حق مشترك لغرفتي البرلمان الإيطالي وهو أمر نادر في دساتير الأنظمة المقارنة¹.

ولقد أحسن المشرع الدستوري صنعا عندما حصر إمكانية اللجوء إلى هذه الآلية في مجلس النواب بعدما كان دستور 1996 يتيح هذه الإمكانية لمجلس المستشارين أيضا إذ يلاحظ من خلال ما تقدم، أن المشرع الدستوري لفاتح يوليوز 2011 احتفظ بآلية ملتصق المساءلة دون ملتصق الرقابة بالنسبة للغرفة الثانية مقارنة مع دستور 1996 مع تخفيض العدد اللازم للتوقيع عليه إلى خمس أعضاء المجلس عوض الثلث الذي كان معمولا به في دستور 1996 للحيلولة دون إفلات الحكومة من العقاب السياسي²، لكنه احتفظ له بإمكانية التقدم بملتصقات مساءلة بالنسبة لخمس أعضاء مجلس المستشارين ويتم مناقشة جواب الحكومة دون تصويت طبقا لما نص عليه الفصل 106 من الدستور.

وغني عن البيان ونحن نقارن بين الملتصقين أن الرقابة التي يمارسها مجلس النواب أكثر تأثيرا على تلك التي يحق لمجلس المستشارين ممارستها، على أساس أن إمكانية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة وإسقاطها تجد أساسها وشرعيتها دستوريا في مجلس النواب أكثر من تلك التي يمكن أن يثيرها أعضاء مجلس المستشارين.

وعموما وكيفما كان الحال فإن ملتصقات الرقابة يتم تفعيلها في المجال المالي لممارسة الضغط والإجراج للحكومة في طريقة تدبير أمورها المالية، يبقى فقط أن تتوفر الإرادة البرلمانية في ذلك لإحداث قطيعة مع الممارسات البرلمانية السابقة³.

1. المختار مطيع مراقبة الحكومة من خلال إثارة مسؤوليتها، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 2002/، مرجع سابق، ص. 44. مذكور لدى الشطي جيهان مرجع سابق. ص. 81.

2. عثمان الزباني، «الحماية الدستورية لحقوق المعارضة البرلمانية مقارنة على ضوء دستور 2011»، منشورات مجلة الحقوق المغربية سلسلة الأعداد الخاصة، عدد 5، مرجع سابق، ص. 72، مذكور لدى سارة الوراق، مرجع سابق. ص. 79.

3. ملتصق مساءلة صياغة جديدة في دستور 2011 ذلك أن الملتصق الذي كان يقدمه أعضاء مجلس المستشارين في ظل دستور 1996 كان يسمى بملتصق توجيه تنبيه.

4 - القانون المالي التعديلي :

القوانين المالية التعديلية هي قوانين تغير خلال السنة مقتضيات القانون المالي السنوي كما نص على ذلك الفصل 4 من القانون التنظيمي¹ وتلجأ الحكومة إلى هذا الأسلوب قصد تصحيح التقديرات السابقة وذلك لعدة أسباب قد تكون اقتصادية كظرفية مفاجئة أو سياسية كتغيير في الأغلبية البرلمانية نتيجة انتخابات أو لأسباب اجتماعية.²

ولعل دور البرلمان من خلال هذا القانون يتوضح عند تقديم القوانين التعديلية حيث يمكنه مطالبة الحكومة بتقديم توضيحات حول ظروف تنفيذ الميزانية ومستويات الإنفاق والجباية وسير المصالح المالية وغير ذلك من البيانات التي تمكن البرلمان من الوقوف على حقيقة الوضعية المالية والتدخل لتكييفها من خلال القانون المالي التعديلي، وفق ما تقتضيه المصلحة العامة،³ ويسمح هذا النوع من القوانين للحكومة بإمكانية مراجعة وتغيير التقديرات المرخص بها من قبل البرلمان في إطار القانون المالي السنوي وخصوصا تلك المتعلقة بالموارد والتكاليف وذلك استدراكا لسوء التوقعات المبرمجة خلال مرحلة تنفيذ القانون المالي، أو استجابة للظرفيات الاقتصادية والمالية المستجدة.

وبالرجوع إلى الفصل 51 من القانون التنظيمي للمالية السالف الذكر، فإن البرلمان يصوت على مشروع قانون المالية المعدل داخل أجل 15 يوما من تاريخ الإيداع من طرف الجهاز التنفيذي بالنسبة لأعضاء مجلس النواب ثم يحال على مجلس المستشارين للبت فيه داخل أجل 4 أيام وبعدها يعاد بتعديلاته المدخلة إلى مجلس النواب كمرحلة نهائية للبت فيه داخل أجل 3 أيام.

المطلب الثاني : الرقابة السياسية البعدية

يعتبر قانون التصفية بمثابة قانون للمالية و يهدف إلى تثبيت المبلغ النهائي للمداخيل المقبوضة والنفقات المأمور بصرفها برسم نفس السنة المالية وحصر حساب نتيجة السنة، ويشكل قانون التصفية (la loi de règlement) محطة مهمة في رقابة البرلمان على مسطرة الموازنة العامة، والتصويت على هذا القانون يمكن البرلمان في حدود معينة من تعزيز

1. ظهير شريف رقم 01.15.62 صادر في 14 شعبان 1436 / 2 يونيو 2014 م بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6370 بتاريخ 18 يونيو 2015.

2. عثمان الزباني م. س ص. 29.

3. منصور عسو «قانون الميزانية العامة» دراسة النشر المغربية الطبعة الأولى 2005 ص. 184.

مهامه الرقابية على استعمال الأموال العمومية، حيث أن حصر الحساب الختامي للميزانية ومصادقة البرلمان عليه، يساهمان في إذكاء المناقشات البرلمانية، وإثراء عمل مؤسسة البرلمان بتقييمه للسياسة الحكومية¹ وهو ما سنتناوله من خلال دراسة المناقشة والتصويت على قانون التصفية (فقرة أولى) والإجراءات المواكبة لقانون التصفية (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى : المناقشة والتصويت على مشروع قانون التصفية

يعتبر قانون التصفية أداة أساسية لمراقبة مدى التزام الحكومة بالترخيص البرلماني أثناء تنفيذها للقانون المالي²، فقانون التصفية هو عملية تشريعية تبين الفرق بين توقعات القانون المالي الذي صادقت عليه السلطة التشريعية عند بداية السنة المالية، وما بين الانجازات التي تحققت عند نهاية السنة ومن خلاله يتمكن نواب الأمة من التعرف على وجوه الاستعمال الحقيقي للتراخيص التي منحوها للحكومة ومن الاطلاع على الحسابات النهائية للخزينة، وتحدد التشريعات حدا أقصى بصريح النص الدستوري لتقديم مشروع قانون التصفية على النحو الذي تقدم به المشاريع الأخرى ويعتبر هذا القانون من قبيل المراقبة السياسية اللاحقة التي تجريها السلطة التشريعية على أعمال الحكومة، كما يعتبر آخر مراحل المراقبة³، وقد حدد المشرع الدستوري المغربي سنتين بعد تنفيذ القانون المالي، كحد أقصى لتقديمه أمام السلطة التشريعية وهذا ما ينص عليه الفصل 76 من الدستور المغربي لسنة 2011 «تعرض الحكومة سنويا على البرلمان، قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية، خلال السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ هذا القانون»، ويعتبر هذا التنصيص من المستجدات التي أتى بها دستور 2011 مما يدل على الأهمية التي أصبح يوليها المشرع لهذا القانون، فإدماجه داخل صلب الدستور هو إجبار ضمني للحكومة على احترام الأجل لتقديم مشروع قانون التصفية للسلطة التشريعية، تثبيتا لمبدأ المحاسبة والمساءلة، والهدف من قانون التصفية هو:

• تثبيت نتائج التنفيذ الفعلي للقانون المالي السنوي

1. المعطي سهيل «المراقبة المالية للبرلمان». المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد مزدوج 8 - 9 السنة 1998 ص 27.
2. محمد حنين: تأملات في مدونة المحاكم المالية. مجلة القانون المغربي عدد 5 لسنة 2013 ص. 136. 16-الدول كلبنان يسمى هذا القانون بقانون قطع الحساب.
3. فمراقبة المال غير نهائي، لا يمكن منع السلطات صاحبة الاختصاص من إعادة طرح بعض القضايا المتعلقة بالمال العام كلما ظهرت الحاجة إلى ذلك، وذلك بفتح ملفات قديمة كانت قد أفلتت من قبضة المراقبة، وذلك بأحداث لجان تقصي الحقائق، وهذا ما عرفتها لمملكة في قضايا القرض العقاري السياحي والقرض الفلاحي.

• أعمال رقابة البرلمان على السلطة الحكومية المكلفة بتنفيذ نفقات وإيرادات الميزانية.

فهو قانون لتثبيت النتائج ومراقبة شروط تنفيذ القانون المالي حيث أنه:

• يأتي لإكمال دورة الموازنة.

• وظيفته تثبيت وحصر النتائج النهائية للسنة المالية (أي مبلغ المداخل المقبوضة والنفقات المؤشر على الأمر بصرفها).

• المصادقة على الفوارق التي يمكن أن تبرز بين نتائج التنفيذ الفعلي والتوقعات أو التقديرات الواردة في القانون المالي السنوي.

• هو بمثابة الحصيلة النهائية للسنة المالية.

وحسب المادة 64 من القانون التنظيمي للمالية 13 - 130 ، يمكن لقانون المالية أن :

• يصادق على الإعتمادات الإضافية التي قامت الحكومة بفتحها خلال سنة تنفيذ قانون مالية السنة.

• يثبت التجاوزات في الإعتمادات المفتوحة ويأذن بتسويتها، ويفتح الإعتمادات الضرورية لذلك.

• ويثبت إلغاء الإعتمادات غير المستعملة عند نهاية السنة، كما أنه جاء في نفس المادة أملاه أنه «يثبت ويحصر قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية المبلغ النهائي للمداخل المقبوضة والنفقات المتعلقة بنفس السنة المالية والمؤشر على الأمر بصرفها ويحصر حساب نتيجة السنة، يوافق قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية على حساب النتيجة للسنة المعنية والذي تم تحضيره انطلاقا من المداخل والنفقات المثبتة طبقا لمقتضيات المادة 32 من نفس القانون لتنظيمي ويرصد النتيجة المحاسبية للسنة في حصيلة الحسابات».

وانطلاقا مما سبق، يظهر أن هذا القانون يصدر بعد تنفيذ قانون مالية السنة، والقوانين المعدلة له عند الاقتضاء وهو يأتي ليثبت النتائج التي أسفر عنها تنفيذ قانون مالية السنة، وليحدد الفروق بين التوقعات والإنجازات (قانون يقارن بين ما تم تخطيطه وما تم تنفيذه).¹

1. قانون تنظيمي رقم 13-130 لقانون المالية. الصادر بشأنه ظهير شريف 15-65-1 صادر في 14 شعبان 1436 (2) 1. جريدة رسمية عدد 370 بتاريخ فاتح رمضان 1436 (18 يونيو 2015) ص. 5811.

فالتصويت على القانون المالي لا يكفي لاسترجاع حقوق البرلمان في المادة المالية، فهذه الحقوق لا يمكن أن تتحقق إلا بتأسيس وممارسة الرقابة على مشروع قانون التصفية الذي ينهي دورة الميزانية العامة¹، فكما تبتدئ دورة الميزانية العامة بالمصادقة عليها، لا بد وأن تنتهي بتصويت البرلمان على قانون التصفية كمرحلة أخيرة من مسلسل قانون المالية بعد صرف الإعتمادات وتحصيل الإيرادات.²

وبما أن هذا القانون يأتي بعد انتهاء الحكومة من تنفيذ القانون المالي، فإنه يسمح للبرلمان بممارسة رقابة لاحقة على النشاط المالي، يتمكن من خلاله مبدئياً من معرفة ظروف تنفيذ القانون المالي ومدى قدرة الحكومة على الوفاء بالالتزامات التي تعهدت بها في الميدان الجبائي ومجالات التسيير والاستثمار.

ومن هذا المنطلق فقانون التصفية يشكل آلية مهمة تمكن البرلمان من الرقابة اللاحقة على تنفيذ القانون المالي.

فالحكومة مدعوة لتقديم مشروع قانون التصفية في الآجال المقررة إلى المؤسسة التشريعية لدراسته والمصادقة عليه بعد التأكد من مدى احترام الجهاز التنفيذي للترخيصات - الميزانياتية والتزامه بالموافقة البرلمانية، ويعتمد البرلمان عند بته في هذا القانون على وثيقة في غاية الأهمية يعدها المجلس الأعلى للحسابات والتي تصرح بصدق الحسابات العامة للدولة ومطابقتها للقوانين والأنظمة المعمول بها.

الفقرة الثانية : الإجراءات المصاحبة لمشروع قانون التصفية

نظرا لأهمية هذا القانون فإن الحكومة تعرض سنوياً على البرلمان قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية، خلال السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ هذا القانون، طبقاً للفصل 76 من دستور 2011 يجب أن يتضمن حصيلة الميزانية التي انتهت مدة نفاذها.

وقد أدخل القانون التنظيمي للمالية 13 - 130 بعض التعديلات الطفيفة، حيث نصت المادة 56 من القانون التنظيمي للمالية³ وحسمت في الجهة التي يودع بها بالأولية حيث نصت طبقاً للفصل 76 من الدستور، يودع مشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون

1. عبد النبي اضريف. «قانون ميزانية الدولة على ضوء القانون التنظيمي للمالية 13 - 130 ونصوصه التطبيقية، مطبعة بن يازناسن، الطبعة الرابعة 2016. ص. 47.

2. FIKRI (EL): «le parlement marocain et les Finances de l'ETaT» Edition Afrique orient, 1988.p. 127.

3. نجيب جيري، مرجع سابق ص. (136).

المالية سنويا بالأسبقية بمكتب مجلس النواب في أجل أقصاه نهاية الربع الأول من السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ قانون المالية المعني ، في الوقت الذي كانت المادة 47 من القانون التنظيمي للمالية لسنة 1998 تنص على أنه يودع بأحد مجلسي البرلمان دون التنصيص على أسبقية مجلس النواب في نهاية السنة الثانية الموالية لسنة تنفيذ قانون المالية على أبعد تقدير، وهو إجراء يجد سنده في أن مجلس النواب صاحب الولاية الأولى والأخيرة على قانون المالية، وكذلك يستمد شرعيته من الشعب باعتباره يتشكل من ممثلي الشعب وطبيعة انتخابه - الاقتراع العام المباشر.

ومن شأن تقصي آجال إيداع مشروع قانون التصفية تطوير الوظيفة الرقابية للبرلمان على تنفيذ قانون المالية واستعمال القانون التنظيمي عبارة « أبعد تقدير » يفيد أن الحكومة قد تباشر بإيداع المشروع في بداية السنة الثانية.

وبالرغم من أن الدستور يلزم الحكومة بإيداع مشروع قانون التصفية في السنة الثانية، فلا شيء يمنع هذه الأخيرة انتظار الأيام الأخيرة لعرض المشروع الذي قد لا تتم مناقشته والتصويت عليه إلا في السنة التالية، والحقيقة أن الإشكال في مقتضيات الفصل 76 من الدستور نفسه التي تنقصها الدقة والوضوح، حيث يترك هامش كبير لتقدير الحكومة وأنه لم يوضح ما إذا كان العرض يكون متبوعا وجوبا بالتصويت بنفس السنة، فرغم أن القانون التنظيمي رفع اللبس فيما يتعلق بالإيداع (أقصى أجل نهاية الربع الأول من السنة الثانية)، كان من المفيد تحديد أجل أقصى للبت والتصويت على المشروع من طرف ممثلي الأمة.

ففي فرنسا والتشريعات المقارنة يبرز توجه عام بضرورة البت في قانون التصفية المالي في السنة الموالية (في النصف الثاني من السنة)، حيث تنص المادة 46 من القانون التنظيمي للمالية الفرنسي على أن الحكومة تقوم بإيداع وتوزيع على مجلسي البرلمان قانون التصفية قبل فاتح يونيو من السنة التي تلي التنفيذ.

و بالرجوع إلى مقتضيات القانون التنظيمي للمالية الجديد ولكي يتمكن البرلمان من مراقبة الحكومة بمناسبة دراسة مشروع قانون التصفية تم التنصيص لأول مرة، حسب المادة 66 من القانون التنظيمي 130.13 على إرفاق المشروع بالوثائق التالية:

* الحساب العام للدولة، مدعم بالحصيلة المحاسبية والبيانات المالية الأخرى، وبتقييم للالتزامات الخارجة عن الحصيلة المحاسبية.

• ملحق يتعلق بالاعتمادات الإضافية المفتوحة، مرفق بكل الإثباتات الضرورية عند الاقتضاء.

• التقرير السنوي حول نجاعة الأداء المعد من طرف الوزارة المكلفة بالمالية، يقوم هذا التقرير بتلخيص وتجميع تقارير نجاعة الأداء المعدة من طرف القطاعات الوزارية أو المؤسسات.

• تقرير حول الموارد المرسدة للجماعات الترابية، وهنا نشير إلى أهمية هذا التقرير لتمكين البرلمان من تتبع موارد الجماعات الترابية التي ستزداد حجما في السنوات المقبلة.

• تقرير افتتاح نجاعة الأداء.

ونظرا لعدم توفر البرلمان على الوسائل الضرورية لممارسة الرقابة المالية البعيدة سواء تعلق الأمر بالخبرة أو الوسائل البشرية والتقنية، فإن تقديم مشاريع قوانين التصفية يستوجب الاعتماد على المجلس الأعلى للحسابات ووزارة المالية.

فالمجلس الأعلى للحسابات يقوم بتقديم تقرير حول نتائج مراجعة الحسابات الختامية -قانون التصفية- والميزانيات الوزارية الواردة في الميزانية العامة للدولة ويقدمه للبرلمان للمناقشة قبل التصويت عليه واعتماده من قبل هذا الأخير.

أما وزارة المالية فهي التي تقوم بتهيء مشروع قانون التصفية وتضع ميزان الحسابات كما يستخلص من مجمل حسابات المحاسبين العموميين وذلك مقارنة مع دفاتر حسابات الأمرين بالصرف، وانطلاقا من هذه المعطيات يوضع الحساب العام للمملكة وبالتالي يتم إعداد قانون التصفية.¹

ففي ظل القانون التنظيمي السابق لسنة 1998 حددت المادة 47 منه أن مشروع قانون التصفية يرفق بتقرير يعده المجلس الأعلى للحسابات حول تنفيذ قانون المالية وبالتصريح العام بمطابقة حسابات المحاسبين الفردية للحساب العام للمملكة.²

وعليه فإذا كان البرلمان ملزم بالتأكد من أن الحسابات المقدمة إليه لا تحجب معطيات ووثائق عنه، فعليه أن يتأكد كذلك من كون هذه الحسابات لم يتم تقديمها بطريقة خاطئة لتوقعات المداخليل والنفقات.

1. نجيب جيري مرجع سابق ص 136.

2. القانون التنظيمي للمالية لسنة 1998.

ففي فرنسا ستستنتج إحدى لجن المراقبة المحدثه من طرف البرلمان الفرنسي سنة 1999 أن صدقية المعطيات المعتمد عليها من أجل صياغة مشروع القانون المالي لم يثبت أنها كانت إحدى المقاييس الأساسية بالنسبة لوزارة الاقتصاد و المالية لتفسير حجم الاعتمادات المخصصة لكل وزارة من الوزارات.¹

وكان المجلس الدستوري الفرنسي سابقا ومنذ سنة 1993 إلى التنبيه إلى أن مبدأ الصدقية غير محترم عندما يتم صنع سيناريوهات مالية معقدة بغية جعل قراءة العمليات المالية للدولة صعبة وهو ما شكل مطلباً لمجموعة من الباحثين وفقهاء القانون المغاربة لمراجعة المادة 47 من القانون التنظيمي لسنة 1998 ، بحيث لم يعد المطلوب هو فقط المطابقة بل يجب على المجلس الأعلى أن يعتمد إلى المصادقة على حسابات الدولة، فيما يتعلق بمبدأ المشروعية ومدى صدقية وحقيقة هذه الحسابات هذا من جهة، ومن جهة أخرى لا يجب أن يكون مبدأ الصدقية لاحقاً فقط ، بل قبلها كذلك أي أن يوافق المجلس الأعلى على صدقية مقترح القانون المالي.²

وفي نهاية هذا المبحث لابد من الإشارة إلى أن البرلمان يتوفر على آليات أخرى للرقابة منها من لا ترتب مسؤولية الحكومة كالإحاطة علماً ، عرض الحصيلة المرحلية للحكومة والزيارات الاستطلاعية ومنها ما يمكن البرلمان من إثارة مسؤولية الحكومة كالتصويت على البرنامج الحكومي وملتمس الثقة كما أنه لابد أن نشير إلى مجال آخر يمارس البرلمان من خلاله سلطته الرقابية على المال العام يتمثل في الموافقة على المعاهدات الدولية التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة رغم أن الأصل في المصادقة على المعاهدات هو اختصاص حصري للملك دون الرجوع إلى البرلمان، إلا أن المعاهدات التي تحمل التزاماً مالياً لمالية الدولة يرجع أمر الموافقة عليها للبرلمان، وهو ما كان منصوص عليه في دستور 1996 وكرسه دستور 2011 الذي أضاف أنواعاً أخرى من المعاهدات التي تتطلب موافقة البرلمان، حيث نصت الفقرة الثانية من الفصل 55 من الدستور الحالي على ما يلي: «...يوقع الملك على المعاهدات ويصادق عليها، غير أنه لا يصادق على معاهدات السلم أو

1 . عثمان الزباني « الرقابة المالية للبرلمان المغربي : بحث في سبل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية » منشورات مجلة الحقوق تحت عنوان إصلاح القانون التنظيمي للمالية - سلسلة الأعداد الخاصة عدد 6 سنة 2013 ص . 109 .

2 . المنتصر السويدي « البرلمان المغربي والرقابة على المال العام » مجلة وجهة نظر عدد مزدوج 25/26 صيف 2005 ص . 42 .

الإتحاد، أو التي تهم رسم الحدود، ومعاهدات التجارة أو تلك التي تترتب عنها تكاليف تلزم مالية الدولة، أو يستلزم تطبيقها اتخاذ تدابير تشريعية....، إلا بعد الموافقة عليها بقانون » ومع أن المعاهدات الملزمة لمالية الدولة جاءت بشكل غامض دون تحديد ماهية أو طبيعة هذه المعاهدات وكذا الإجراءات التي يقوم بها البرلمان للموافقة عليها، سواء في دستور 1996 أو الدستور الحالي فإنها مع ذلك تؤكد الدور الرقابي للبرلمان على المال العام خاصة المعاهدات التي يترتب عنها أثر مباشر على ميزانية الدولة لأنها تمس مباشرة التوازن المالي للدولة مما يتطلب فتح اعتمادات مالية مباشرة، لذا كان لابد من الترخيص البرلماني عن طريق الموافقة.

وهكذا نكون قد تطرقنا للرقابة السياسية بكل صورها، لننتقل بعد ذلك إلى الحديث عن واقع هذه الرقابة من خلال إظهار تجليات محدوديتها ثم نتطرق بعد ذلك إلى بعض السبل والمقتضيات الدستورية التي يمكن أن تنهض كعامل لتقوية الرقابة البرلمانية على المالية العامة.

المبحث الثاني : واقع الرقابة السياسية وسبل تقويتها

إذا كان البرلمان يلعب دورا بارزا في الرقابة على المال العام على المستوى النظري، فإن الأمر يختلف تماما على المستوى الواقعي، حيث يصطدم هذا الدور الرقابي بعراقيل متعددة تحد من فعاليته وتؤدي إلى تحجيم سلطة المؤسسة التشريعية وإضعاف دورها الرقابي على المال العام في مقابل تقوية دور السلطة التنفيذية وهيمنتها في تدبير المادة المالية في ظل القيود الدستورية والقانونية (العوامل الموضوعية) المتحكمة في صلاحية البرلمان في الرقابة على المال العام والتي تؤسس لها العقلنة البرلمانية والممارسة الحكومية، إضافة إلى حدود أخرى لا تقل تأثيرا على الدور الرقابي للبرلمان وتتجلى في (العوامل الذاتية) المرتبطة بالمؤسسة البرلمانية في حد ذاتها، كما يزيد من حدة تحجيم هذا الدور محدودية الآليات الرقابية التي يتوفر عليها البرلمان لمراقبة العمل الحكومي في المادة المالية.

وهذا ما سنحاول التطرق إليه من خلال تحديد وتبيان محدودية الرقابة السياسية (المطلب الأول) ورصد بعض الآليات الدستورية التي من شأنها تقوية الرقابة السياسية على المالية العامة (المطلب الثاني).

المطلب الأول : محدودية الرقابة السياسية

سنحاول إبراز محدودية الرقابة السياسية على مستوى بعض آليات هذه الرقابة كالأسئلة البرلمانية ولجان تقصي الحقائق (الفقرة الأولى) ثم على مستوى مشروع قانون التصفية المعد بعد تنفيذ الميزانية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : على مستوى آليات الرقابة السياسية العادية

كما سبق وأن أشرنا إلى ذلك، تعتبر الأسئلة البرلمانية من الوسائل التقليدية والرئيسية التي يملكها البرلمان لمتابعة النشاط الحكومي وجمع المعلومات المتعلقة بمختلف القطاعات الحكومية، وارتبط تطورها بتطور النظام البرلماني في إنجلترا، ثم انتقلت إلى العديد من الدول التي رأَت فيها أسلوبا مفيدا لتبادل الأفكار والمعلومات ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية¹.

وتشكل الأسئلة البرلمانية في فرنسا اليوم متنفسا حقيقيا أمام النواب، تساعد على تفادي العوائق التي أثارها أمامهم دستور 1958 فيكثر اللجوء إليها بشكل كبير، حيث تخصص في كل أسبوع جلسة لأسئلتهم ولأجوبة الحكومة، فأصبحت بذلك الوسيلة الأساسية في مراقبة العمل الحكومي من طرف البرلمان بعدما تم حذف أسلوب الاستجواب الذي كان معمولا به خلال الجمهورية الثالثة والرابعة².

والحقيقة أن هذه الأسئلة يمكن لها أن تكون أداة رقابية فعالة، حيث تسمح بالكشف عن الكثير من التجاوزات والمخالفات التي تقع من الحكومة، وتبسيط الضوء عليها بهدف دفع الوزراء المختصين إلى التحرك نحو معالجة أوجه القصور في أداء الإدارات التابعة لهم وبالإضافة إلى هذا فهي تعتبر وسيلة ناجحة لمتابعة تنفيذ القوانين وإجراء إصلاحات تشريعية وكذا الحصول على تفسير رسمي للقوانين واللوائح السارية المفعول³.

غير أنه في المغرب، فإن أهمية الأسئلة البرلمانية ترتبط بعدة اعتبارات تكتسي أحيانا أبعادا قانونية ودستورية، وأحيانا هي ذات أبعاد سياسية تتصل بطبيعة التركيبة البرلمانية ووجود أغلبية ساحقة موالية للحكومة، وتارة أخرى تكون ذات أبعاد سوسيولوجية، تجد

1. راجع د. عادل الطبطبائي، «الأسئلة البرلمانية، نشأتها أنواعها، وظائفها»، الطبعة الأولى 1987، إصدار مجلة الحقوق بالكويت، ص. 5-11.

2. Jacques Cadrals.op.cit p. 1355

3. أنظر: عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص. 211-237.

مرجعيتها في التصور الذي يكونه بعض النواب عن وظائفهم، بحيث يختار لونها بمجرد تبليغ تظلمات السكان عبر الأسئلة المباشرة التي تسمح لهم بالظهور أمام الرأي العام، وعلى شاشة التلفزة¹.

ومن جهة أخرى، فالحكومة لم تكن قبل المراجعة الدستورية لسنة 1992 تكلف نفسها عناء الإجابة عن أسئلة البرلمانيين، كما كانت في أحيان كثيرة تلجأ إلى التماطل والتأخر في الإجابة شهورا عدة أو حتى بعد سنوات، وهو سلوك كانت تهدف من ورائه الوزارة المعنية بهذه الأسئلة إلى أن تظهر النائب الذي طرح السؤال كما لو أنه تجاوزته الأحداث وتقدمت معلوماته ولتظهر بالمقابل مظهر الملم بكل ملفاتها وأمور وزارتها².

وهذا الأمر طالما استأثر باهتمام الباحثين والمتتبعين، وخاصة من طرف أحزاب المعارضة آنذاك التي كانت تطالب بضرورة ضبط مسألة تقديم الأسئلة والإجابة عليها من قبل الحكومة.

وهكذا جاء دستور 1992 بتعديلات هامة على هذا المستوى حيث نص الفصل 55 منه (الفصل 56 من دستور 1996) على أنه «تخصص بالأسبقية جلسة في كل أسبوع لأسئلة أعضاء البرلمان وأجوبة الحكومة، يجب أن تدلي الحكومة بجوابها خلال العشرين يوما التالية لإحالة السؤال إليها»، ولعل من شأن هذا التقييد الدستوري تدعيم وتقوية دور البرلمان في مجال مراقبة العمل الحكومي وكذا إجبار رئيس الحكومة والوزراء على الإجابة عن الأسئلة الموجهة إليهم من طرف نواب الأمة، دون الاستهتار بها أو التهاون في تقديم المعلومات والتفسيرات والتوضيحات المطلوبة منهم بخصوص قضية أو قضايا معينة³.

ومع ذلك فإن عددا من الباحثين في الأسئلة البرلمانية كأداة لمراقبة الحكومة يخلصون إلى عدم فعالية هذه الوسيلة وعجزها عن أداء الدور الرقابي المنوط بها، ذلك لأن الميزة الأساسية للتجربة المغربية في هذا الإطار هي فقر مضمون أجوبة الحكومة وابتعادها عن ملامسة المطلوب، والتناول العميق للقضايا التي شغلت الرأي العام، أو أنها تسقط في

1. راجع: محمد معتصم، تأملات في ممارسة البرلمان 1977-1983 الأسئلة كأداة لمراقبة الحكومة ضمن المؤلف الجماعي «التجريب البرلماني في المغرب» دار توبقال للنشر، الطبعة الأولى، 1985، ص. من 31 إلى 37.

2. أنظر: محمد معتصم، مرجع سابق، ص. 48.

3. راجع: خالد الشرقاوي السموني، مرجع سابق، ص. 201.

العموميات دون الوقوف على المتغيرات التي تستجد في الواقع المغربي ومتابعة موضوع السؤال في راهنيته، مما يؤدي بالنواب إلى طرح السؤال عدة مرات.¹

وإذا كان الدستور لا يحدد أنواع هذه الأسئلة ولا المسطرة الواجب اتباعها في طرحها، تاركا ذلك للقانون الداخلي للمجلسين، فبالنسبة لمجلس النواب فقد نظم هذه الأسئلة في المواد من 184 إلى 207 من قانونه الداخلي، وأما بالنسبة لمجلس المستشارين فقد نظمها في المواد من 241 إلى 263 من نظامه الداخلي.

وبالنسبة للأسئلة الموجهة إلى رئيس الحكومة فقد ورد الحديث عنها في المادة 184 من النظام الداخلي لمجلس النواب والمادة 241 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين ضمن الباب المتعلق بالأسئلة الشفهية، حيث نصت على أنه «يقصد بالسؤال الشفاهي طلب جواب عن سؤال يقدمه النائب (أو المستشار حسب المجلس الذي ينتمي إليه) إلى رئيس الحكومة أو الوزراء حول السياسة العامة للحكومة أو السياسات الخاصة القطاعية، ففي الحالة الأولى يقدم الجواب رئيس الحكومة، وفي الحالة الثانية يتولى الوزراء الجواب بحسب القطاعات التي تقع تحت إشرافهم أو وصايتهم».

إذن فمن خلال هذه المقتضيات يتبين أن الأسئلة التي يمكن أن توجه إلى رئيس الحكومة هي التي تتعلق بالسياسة العامة للحكومة، غير أن الممارسة غالبا ما تكشف على أن الأسئلة الموجهة إلى رئاسة الحكومة هي أسئلة ترتبط بقطاعات وزارية معينة.

ولهذا فإن رئيس الحكومة لا يتولى بنفسه الإجابة عنها، بل يحيلها إلى الوزراء المعنيين، الأمر الذي يعرضه للانتقادات الشديدة من قبل نواب المعارضة واتهامه بتهميش المؤسسة البرلمانية والتهرب من تحمل المسؤولية أمامها.

ثم إن محدودية هذه الآلية الرقابية ظهرت كذلك في عدم فعالية الأسئلة الأسبوعية بعد ما أبانت عن قصور على مستوى تأثيراتها السياسية، حيث لا يصل الأمر فيها إلى مستوى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة كما هو الشأن لملتصم الرقابة كما مر معنا في المبحث الأول أثناء حديثنا عن الملتصمات.

1. أنظر: في هذا الموضوع، امحمد المالك، "الأسئلة كأداة لمراقبة البرلمان للحكومة"، مجلة دراسات ووقائع دستورية وسياسية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، العدد الأول، 1998، ص: 51.

كما أن واجب إدلاء الحكومة بجوابها على الأسئلة خلال 20 يوما يعتبر وجوبا معنويا ما دام المشرع لم يرتب أي جزاء على مجاوزة الأجل الدستوري، لاسيما أنه لا يمكن معها البرلماني إثارة مسؤولية الحكومة بسبب تأخرها أو حتى رفضها الجواب على الأسئلة¹، أضف إلى هذا ضياع الجواب نتيجة الغياب المتكرر لأعضاء الحكومة بسبب أو بدون سبب ثم إن التوزيع الصارم لزمن التدخلات لا يعطي للنواب حرية كبيرة لبسط أفكارهم كما أن طبيعة المداخلات لا تسمح بالرهان كثيرا على المؤسسة التشريعية في ضوء مكونات هذه الأخيرة وطبيعة ميزان القوى الذي يحكم عناصرها وهذا ما يفسر خيبات الأمل التي طبعت نظرة قطاعات واسعة في المجتمع للبرلمان وللعمل البرلماني بشكل عام وإمكانية تأثيره في الحقل السياسي المغربي²، كما تتمثل المحدودية أيضا من خلال تلك القيود التي ترد على لجان تقصي الحقائق وذلك عند محاولتها القيام بجمع المعلومات حول الوقائع المتعلقة أساسا ببعض الميادين ذات الطابع السري، وكذلك يرجع السبب لمجموعة من العوائق الدستورية والقانونية والعملية التي تحد من فعالية هذه اللجان، حيث أن حصر مبادرة تأسيس هذه اللجان بيد الملك أو بيد الأغلبية البرلمانية يحرم المعارضة من استعمالها، مما يحول دون استعمال هذه الوسيلة الرقابية من طرف أقلية أعضاء البرلمان مثلما هو جاري به العمل في العديد من البلدان الديمقراطية كألمانيا على سبيل المثال³، كما أن دورها يقتصر على جمع المعلومات حول قضايا معينة وينتهي بمجرد إيداع التقرير الذي تعدده حول هذه القضايا، ويمكن في كل حين وضع حد لمهامها بمجرد فتح تحقيق قضائي حول الوقائع التي تكون موضوع بحث هذه اللجان، كما أن القانون التنظيمي رقم 85-13 المتعلق بطرق تسيير هذه اللجان قد تضمن بدوره مجموعة من القيود التي تعقلن لجوء البرلمان إلى هذه الآلية الرقابية، بالإضافة إلى أن محدودية لجان تقصي الحقائق تتجلى كذلك على مستوى مهامها، حيث أن عملها الرقابي لا يشمل المجالات الحساسة مثل السياسة الأمنية والدفاعية بالمغرب حيث أن إدارة الجهازين الأمني والدفاعي ليست موضوعة تحت المسؤولية المباشرة للحكومة مثلما هو جاري به العمل في دول أخرى كفرنسا⁴. وفي جميع الأحوال فإن هذه الوسائل الرقابية سواء تعلق الأمر بالأسئلة أو اللجان البرلمانية لتقصي

1. رشيد المساوي "المالية العامة" الطبعة الثانية 2016.

2. نجيب جيري «دستور بالمغرب 2011: مقاربات متعددة»، مرجع سابق، ص. 126.

3. راجع: فريد الصغير، مرجع سابق، ص. 130.

4. راجع: فريد الصغير، مرجع سابق، ص. 132.

الحقائق، ليس من شأنها إثارة المسؤولية السياسية للحكومة بشكل مباشر، كما أن آلية طرح الثقة كوسيلة رقابية تبقى أساسا مرتبطة بالسلطة التقديرية لرئيس الحكومة بل مرتبطة أكثر بالتقرير بشأنها بالمجلس الوزاري الذي يترأسه الملك، فإذا رأى الملك بأن الظروف السياسية غير مواتية لطرح مسألة الثقة بالحكومة أمام البرلمان، فإنه سيعارض حتما مبادرة رئيس الحكومة بذلك لأنه الممثل الأسمى للأمة والساھر على حسن سير المؤسسات الدستورية ومصالح المواطنين فرادى وجماعات، وبالتالي فإن الوسيلة الوحيدة التي يملكها البرلمان لإسقاط الحكومة تتمثل في ملتمس الرقابة.

وهو الأمر الذي يتطلب إيداع ملتمس رقابة أو ملتمس مساءلة من قبل مجلس النواب أو مجلس المستشارين حسب الحالة وفق شروط صارمة وصعبة.

وعموما وكيفما كان الحال فإن ملتمسات الرقابة يتم تفعيلها في المجال المالي لممارسة الضغط والإجراج للحكومة في طريقة تدبير أمورها المالية، يبقى فقط أن تتوفر الإرادة البرلمانية في ذلك لإحداث قطيعة مع الممارسات البرلمانية السابقة¹.

وكيفما يكون الأمر، فملتمس الرقابة يعرف عقلنة كبيرة في مسطرة إثارته، وقد تجعله عديم الفعالية في إسقاط الحكومة خصوصا وأن هذه الأخيرة تبقى تستمد من أغلبية واسعة.

فطبقا للفصل 105 من الدستور المغربي والمادة 180 من النظام الداخلي لمجلس النواب، فإن ملتمس الرقابة الذي يلجأ إليه مجلس النواب لمعارضة الحكومة مواصلة تحمل مسؤوليتها، لا يقبل إلا إذا وقعه على الأقل خمس الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، والموافقة على هذا الملتمس لا تصح إلا بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم هذا المجلس بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على إيداع الملتمس، وهذه المدة قد تهدف إلى الحيلولة دون وقوع تصويت مفاجئ للحكومة وإتاحة الفرصة للجميع بالتأمل والتشاور².

وإذا وقعت موافقة مجلس النواب على ملتمس الرقابة، فلا يقبل بعد ذلك تقديم أي ملتمس رقابة أمامه طيلة سنة، وهذا الشرط يرمي إلى ضمان استقرار حكومي لا يقل عن

1. ملتمس مساءلة صياغة جديدة في دستور 2011 ذلك ان الملتمس الذي كان يقدمه أعضاء مجلس المستشارين في دستور 1996 كان يسمى بملتمس توجيه تنبيه.

2. راجع: محمد أشركي، مرجع سابق، ص. 218.

سنة، وهو يوازي ما ينص عليه الفصل 73 من الدستور، من أنه إذا وقع حل المجلس فلا يمكن حل المجلس الذي يليه إلا بعد مضي سنة على انتخاب المجلس الجديد¹.

غير أن التركيبة السياسية للبرلمان المغربي تلعب دورا أساسيا في إفشال كل محاولة لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة، ذلك أن جميع الحكومات التي تعاقبت في المغرب كانت دائما تتمتع بمساندة واسعة من قبل الأحزاب الممثلة في البرلمان وحتى وإن كانت تلك الحكومات لا تعكس بالفعل خيارات وبرامج تلك الأحزاب ولا تربطها أية علاقة حزبية أو سياسية، وبالمقابل يملك مجلس المستشارين وسيلة رقابية أخرى هي ملتصق توجيه المساءلة إلى الحكومة وفق الشكليات والشروط المنصوص عليها في الفصل 106 من دستور 2011، إذ يمكن له أن يسائل الحكومة بواسطة ملتصق يوقعه على الأقل خمس أعضائه، ولا يقع التصويت عليه بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على إيداعه إلا بالأغلبية المطلقة لأعضاء هذا المجلس، ويبعث رئيس مجلس المستشارين على الفور بنص ملتصق المساءلة إلى رئيس الحكومة ولهذا الأخير أجل ستة أيام ليعرض أمام هذا المجلس جواب الحكومة يتلوه نقاش لا يعقبه تصويت حسب مقتضيات الفصل 106 من الدستور المذكور أعلاه، وهو ما أشارت إليه المواد من 231 إلى 235 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

ويلاحظ من خلال ما تقدم، أن المشرع الدستوري لفتح يوليوز 2011 احتفظ بألية ملتصق المساءلة دون ملتصق الرقابة بالنسبة للغرفة الثانية مقارنة مع دستور 1996 مع تخفيض العدد اللازم للتوقيع عليه إلى خمس أعضاء المجلس عوض الثلث الذي كان معمولا به في دستور 1996 للحيلولة دون إفلاتها من العقاب السياسي².

وغني عن البيان ونحن نقارن بين الملتصقين معا، أن الرقابة التي يمارسها مجلس النواب هي أكثر تأثيرا من تلك التي يمارسها مجلس المستشارين، على أساس أن إمكانية إسقاط وإثارة المسؤولية السياسية للحكومة تجد أساسها وشرعيتها دستوريا في ملتصق الرقابة الذي يمارسه مجلس النواب أكثر من تلك التي يمكن أن يثيرها أعضاء مجلس المستشارين.

وخلاصة القول فالأدوات الرقابية التي يتوفر عليها البرلمان المغربي تظل دون فعالية كبيرة في فرض مراقبة صارمة ودقيقة على مدى حسن اضطلاع رئيس الحكومة بمسؤوليته الحكومية وبعبدة كل البعد عن إثارة المسؤولية السياسية للحكومة التي تظل في مأمن من

1. راجع: محمد أشركي، مرجع سابق، ص. 219.

2. عثمان الزباني، مرجع سابق، ص. 72، مذكور لدى سارة الوراق، مرجع سابق، ص. 79.

كل محاولة ترمي إلى إسقاطها مما يجعل الحصيلة العامة لهذه الآليات بعيدة كل البعد عن ممارسة الرقابة الفعلية ولا ترقى إلى المستوى المرغوب.

الفقرة الثانية: على مستوى الرقابة السياسية البعيدة

تبقى أهمية ومصادقية الوظيفة الرقابية لقانون التصفية ضعيفة لعدة اعتبارات تتعلق بآجال التقديم وشكلية مسطرة ودراسة قانون التصفية.

1 - عدم ملائمة الجدول الزمني لدراسة قانون التصفية مع متطلبات الرقابة:

إن فعالية قانون التصفية كأداة لمراقبة تنفيذ الميزانية العامة مشروطة بآجال إحالة المشروع على البرلمان للمصادقة كأداة لمساءلة الحكومة عن التجاوزات المرتكبة، فكثيرا ما يحصل أن الحكومة تقوم بعرض قانون تصفية متعلق بقانون مالي لم تشارك لا في وضعه ولا في تنفيذه مما يجعل أمر مساءلتها غير ممكن سياسيا وأخلاقيا.

وهذا ما دفع بالمشرع الدستوري في العديد من الدول إلى تقصير آجال إحالة مشروع قانون التصفية على البرلمان بمجرد اختتام السنة المالية.

ففي فرنسا يقضي القانون التنظيمي الجديد 2002 بلزوم تقديم مشروع قانون التصفية قبل نهاية الفصل الأول من السنة المالية الموالية لسنة التنفيذ.

أما في المغرب فقد قضى الدستور الجديد في الفصل 76 بضرورة عرض الحكومة على البرلمان سنويا لقانون التصفية «المتعلق بتنفيذ قانون المالية خلال السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ القانون المالي».

إن منطوق الفصل 76 من الدستور ألزم الحكومة بأن تعرض سنويا على البرلمان قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية خلال السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ القانون. ويتضمن حصيلة ميزانيات التجهيز التي إنتهت مدة نفاذها. و الملاحظ من خلال هذا الفصل أنه لم يحدد المدة الزمنية التي يتعين على الحكومة فيها تقديم هذا القانون، بل ترك الأمر للقانون التنظيمي و الذي حدد لنا لأول مرة و بشكل دقيق المدة الزمنية التي يتعين على الحكومة تقديم مشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية سنويا بالأسبقية بمكتب مجلس النواب في أجل أقصاه نهاية الربع الأول من السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ قانون المالية المعني.

ويستدعي هذا الفصل عدة ملاحظات: الأولى أن الحكومة مطالبة بعرض قانون التصفية سنويا على البرلمان وهذا من شأنه تفادي تأخر المصادقة على قوانين التصفية وتراكمها كما كان يحدث سابقا، حيث كانت الحكومات لا تعرض أي قانون للتصفية خلال سنوات متتابعة وتأتي بعد ذلك لتقدم أكثر من قانون للتصفية، فمثل هذه الممارسة تفقد قانون التصفية روحه ووظيفته الأولى وهي مراقبة كيفية تنفيذ القانون المالي المصادق عليه من طرف البرلمان ومدى احترامه لترخيصات الموازنة مع إمكانية ترتيب موازنة الحكومة ويجعل من المسطرة مجرد إجراء شكلي يتم تمريره والتخلص منه بأسرع ما يمكن وفي غياب شبه تام للبرلمانيين المفترض فيهم مساءلة الحكومة.

وقد دأب المجلس الأعلى على إثارة انتباه الحكومة لهذا التأخير الذي يتعارض مع المقتضيات القانونية معتبرا أنه يفقد مشروع قانون التصفية إحدى الغايات الأساسية التي وضع من أجلها، وهي إخبار أعضاء مجلسي البرلمان بالكيفية التي تمت بها عملية تنفيذ قانون المالية وتزويدهم بالمعطيات اللازمة لمقارنة التوقعات بالإنجازات الفعلية على مستوى كل من ميزانيات التسيير والتجهيز والدين العمومي والميزانيات الملحقة والحسابات الخصوصية للخزينة في الوقت الذي هم فيه بصدد دراسة مشروع قانون المالية الموالي، كما أن التأخير يحد من فعالية مراقبة البرلمان للعمل الحكومي من خلال إنجاز القانون المالي ومن مدى احترام الحكومة لترخيصات الميزانية التي صادق عليها.

وبعد عملية الترخيص يقوم البرلمان بمراقبة التنفيذ الفعلي للميزانية والتأكد من الطريقة التي صرفت بها الأموال العمومية وهل فعلا تم احترام طرق صرفها بالشكل الذي يجعل المال العام في خدمة الصالح العام وهي إلى حد ما رقابة موضوعية ذلك أن البرلمان هو الذي يرخّص بصرف المال العام فمن المنطقي أن يطلب الحسابات في النهاية من خلال قانون التصفية الذي يقفل قانون المالية السنوي.

وبالرغم من الأهمية التي يكتسيها قانون التصفية بكونه يشكل أداة فعالة في إخبار وإطلاع ممثلي الأمة على طرق صرف المال العام، ودوره كآلية رقابية على تنفيذ الميزانية، إلا أن واقع الممارسة أبان عن عدم الانتظام والتباعد في الإيداع، فالتأخير الحاصل في إيداع قانون التصفية أمام البرلمان يقلل من أهميته كأسلوب للرقابة يمارسه البرلمان تجاه الحكومة، خاصة وأنه لا توجد عقوبات زجرية تلزم الحكومة بإيداع مشاريعها في الآجال المحددة، وبالتالي لا تولي أهمية لتقديم مشاريع قوانين التصفية، بالإضافة إلى أن

المناقشة والتصويت على قانون التصفية يتم في آجال ضيقة لا تسمح لأعضاء ممثلي الأمة بمنحه الأهمية التي يستحقها ودراسة مضامينه دراسة معمقة، ليبقى الإهمال واللامبالاة والاستخفاف هي السمات البارزة في التعامل مع قانون التصفية ما دام لا يوجد أي جزاء يمكن ترتيبه على الحكومة.

ونفس الشيء يمكن أن يقال بالنسبة لفرسان الميزانية أو مرافقي الميزانية والذي يعتبر اللجوء إليه ممارسة يمنعها القانون، حيث يتم حشو القانون المالي وإرفاقه بمقتضيات لا ترتبط بالموضوع المالي وغريبة عن مالية الدولة، وذلك لكونها تستغل السرعة التي تتم بها المصادقة على القانون المالي لتمر مدمجة معه بطريقة لا تثير الانتباه بخلاف لو قدمت في نصوص منفصلة، رغم أن المادة 6 من القانون التنظيمي للمالية تنص على أنه لا يمكن أن تتضمن قوانين المالية إلا أحكاما تتعلق بالموارد والتكاليف أو تهدف إلى تحسين الشروط المتعلقة بتحصيل المداخيل وبمراقبة استعمال الأموال العمومية.

وفي كل الأحوال فقانون التصفية لا يشكل عمليا أداة رقابية جدية وفعالة للبرلمان على الحكومة حتى في الدول ذات التقاليد البرلمانية والديمقراطية الراسخة¹، وهو ما أدى إلى مراجعة القانون التنظيمي للقوانين المالية وضمها مسطرة قانون التصفية في اتجاه تحسين فعالية الرقابة البرلمانية على تنفيذ الميزانية، لأن الممارسة الحكومية في هذا الشأن تكشف بأنه لا يتم تقديم قوانين التصفية إلا بعد مضي مدة طويلة على سنة تنفيذ الميزانيات المتعلقة بها، وقد تصل هذه المدة إلى 8 أو 9 سنوات، في حين أن أجل التقديم القانوني هو السنة الثانية الموالية لسنة تنفيذ القانون المالي²، والجدول التالي يوضح التأخير الحاصل لقوانين التصفية.

1. كما حدث مثلا سنة 1993 حيث تمت المصادقة على أربعة قوانين للتصفية تخص سنوات 1984 و 1985 و 1986 و 1987، وكذلك في 2001 حيث تم التصويت على قوانين التصفية للسنوات المالية 1993 و 1994 و 1995 أنظر عسو منصور - قانون الميزانية العامة الطبعة الأولى 2005 ص. 186.

2. محمد حنين "تدبير المالية العمومية، الرهانات والاكراهات"، مطبعة دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، طبعة أولى، 2005. ص. 277.

قانون المالية	تاريخ قانون التصفية الموافق له	أجل التقديم
1978	1983	5 سنوات
1979	1983	4 سنوات
1980	1987	7 سنوات
1981	1986	5 سنوات
1982	1987	5 سنوات
1983	1990	7 سنوات
1984	1993	9 سنوات
1985	1993	8 سنوات
1986	1993	7 سنوات
1987	1993	6 سنوات
1988	1997	9 سنوات
1989	1997	8 سنوات
1990	1997	7 سنوات
1991	1999	8 سنوات
1992	2000	8 سنوات
1993	2001	8 سنوات
1994	2001	7 سنوات
1995	2001	6 سنوات
1996	2003	7 سنوات
1996- 1997	2003	6 سنوات
1997- 1998	2004	6 سنوات
1998- 1999	2004	5 سنوات
2001	2006	5 سنوات
2002	2007	5 سنوات
2003	2010	7 سنوات
2004	2010	6 سنوات
2005	2010	5 سنوات
2006	2010	4 سنوات
2007	2011	4 سنوات
2008	2011	3 سنوات

3 سنوات	2012	2009
4 سنوات	2014	2010
4 سنوات	2015	2011

المطلب الثاني : سبل تقوية الرقابة السياسية

عمل المشرع المغربي من خلال الوثيقة الدستورية ل 2011 على تقوية دور البرلمان في مجال الرقابة على أعمال وتصرفات الجهاز التنفيذي ولعل المجال المالي أحد هذه الأعمال التي تدرج ضمن مسؤولية الحكومة ما دامت هي المشرفة على إعداد قانون المالية وتحضيره، كما نص المشرع من خلال القانون التنظيمي الجديد على بعض المقترضات الخاصة والتي من شأنها أن تدعم الرقابة السياسية خاصة ما يتعلق بمشروع قانون التصفية، وهذا ما سنحاول التطرق إليه في هذا المطلب من خلال تناولنا في الفقرة الأولى لسبل تقوية الرقابة على مستوى الوثيقة الدستورية ثم نأتي في الفقرة الثانية على ذكر بعض السبل الكفيلة بذلك من خلال القانون التنظيمي الجديد لاسيما إجراءات مشروع قانون التصفية.

الفقرة الأولى : على مستوى الوثيقة الدستورية

تضمنت الوثيقة الدستورية مجموعة من المقترضات التي من شأنها أن تدعم رقابة البرلمان على البرامج والتوجهات الحكومية وآثرنا تقديمها على الشكل التالي:

- نصت المادة 100 من الدستور على ضمان حقوق المعارضة البرلمانية و ذلك من خلال إشراكها ليس فقط في العملية التشريعية بل أيضا في مراقبة العمل الحكومي، وتمكينها من وسائل ملائمة للنهوض بمهامها كمؤسسة دستورية من داخل البرلمان.¹
- المادة 102 من الدستور نصت على مسألة في غاية من الأهمية، وقد تشكل مظهرا من مظاهر تقوية الرقابة البرلمانية، ذلك أن طلب اللجان البرلمانية الاستماع إلى مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية بحضور الوزراء المعنيين وتحت مسؤوليتهم قد تجعلهم تحت مجهر رقابة نواب الأمة.

- إعادة النظر في طريقة تشكيل اللجان الخاصة بتقصي الحقائق، فمن ناحية تشكيلها أصبح بمقتضى ما أشار إليه الفصل 67 من الدستور وما فصله القانون

1. تجدر الإشارة إلى دستور 2011 عمل على دسترة المعارضة باعتبارها حق للجهودات النيابة التي توافق على البرنامج الحكومي، انسجاما مع التعديل الدستوري لفرنسا بتاريخ 23 يوليوز 2008 من خلال الفصل 51.

التنظيمي المتعلق باللجان النيابية لتقضي الحقائق¹ من حق ثلث أعضاء مجلس النواب وثلث أعضاء مجلس المستشارين القيام بذلك بعدما كان تشكيلها في ظل دستور 1996 يتطلب أغلبية كلا المجلسين طبقا للمادة 42، ومن جهة ثانية أصبحت إمكانية التحقيق تشمل تدبير المصالح أو المؤسسات والمقاولات العمومية بعدما كان يقتصر عملها فقط على جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة.

• التخصيص على إمكانية استدعاء رئيس الحكومة لتقديم الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة و ذلك بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب وأغلبية أعضاء مجلس المستشارين طبقا للفصل 101 من الدستور.

• تعزيز الدور الرقابي للبرلمان بمهمة ثالثة تتمحور حول تقييم السياسات العمومية هذا الدور الذي يستمد أساسه من نصوص قانونية متعددة في مقدمتها دستور 2011 الذي نص صراحة وبطريقة مباشرة على اختصاص البرلمان في تقييم السياسات العمومية وذلك من خلال فصله 70 الذي جاء فيه: «يمارس البرلمان السلطة التشريعية. يصوت على القوانين. يراقب عمل الحكومة ويقيم السياسات العمومية».

وبالرجوع إلى الفصل 101 من الدستور نجده ينص على أن رئيس الحكومة يعرض أمام البرلمان الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة إما بمبادرة منه أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب أو من أغلبية أعضاء مجلس المستشارين، كما تخصص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها وهو ما أكدته المادة 211 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

الفقرة الثانية : على مستوى القانون التنظيمي للمالية

لتقوية المراقبة السياسية البعدية و تطوير أساليب تقييم السياسات العمومية ، يجب مراجعة الإطار و الجدولة الزمنية لقانون التصفية، ثم خلق خلية لمراقبة تنفيذ النفقات العمومية و تقييم البرامج العمومية.

أ - مراجعة الإطار والجدولة الزمنية الخاصة بقانون التصفية:

عملية نشر قانون التصفية تستغرق وقتا طويلا، وبالتالي فمراقبة التنفيذ النهائي للميزانية تفقد قيمتها فأحيانا قد يصل إلى 4 سنوات (عمر ولاية تشريعية).

1. ظهر تمت الإشارة إليه فيما سبق .

فاحترام آجال وإجراء قراءة جديدة للميزانية بعد تنفيذها تعد من بين أهم الاختراعات المدخلة من طرف المشرع التنظيمي للمالية الفرنسي ، لذا وجب إعادة النظر بجدية في آجال تقديم و المصادقة على قانون التصفية.

فاحترام الآجال تظل مسألة مهمة في تحسين الرقابة البرلمانية على الأمور المتعلقة بتدبير المالية العامة فيجب أن يكون مدققا و صارما ، و على الحكومة أن تعلق كل تأخير بدون سبب مشروع.

كما يجب إعادة الاعتبار ليس فقط للبرلمانيين بل للمواطنين لمعرفة أمور النشاط المالي للحكومة، واستنادا إلى الأسئلة عبر مجلس النواب ، و التي تشكل وسيلة لممارسة حقيقية لتتبع و تقييم السياسة المالية العامة.

وباعتبار البرلمان يستند بالأساس على تقرير المجلس الأعلى للحسابات في مناقشة قانون التصفية ، و الذي بدوره يتفادى طرح و توضيح ثلاثة قضايا أساسية و هي :

- مناقشة و تحليل أهم الهوامش المسجلة في تنفيذ الميزانية.
- المعالجة المفصلة بالنسبة للتعديلات و حركات الميزانية.
- يبين تقرير المجلس الأعلى بأنه يتم أحيانا تجاوز الإعتمادات غير المسموح بها، ولكن لا يتم إعطاء أي تفسير بعدي حول التجاوزات.

رغم أن مهمة مساعدة المجلس الأعلى للبرلمان منصوص عليها في الفصل 148 من دستور 2011 فالعلاقة بين المجلسين تميزت بنوع من التحفظ و هي علاقات تبقى غامضة وفي الواقع ليس هناك اتصال بينهما.

كما أن فعالية تقاريره تطرح مجموعة من الأسئلة حول تنزيلها على أرض الواقع فهي تقارير تبقى حبيسة الرفوف في غالب الأحيان ، كما يجب تحسين البعد التحليلي في تقرير المجلس الأعلى و خاصة فيما يتعلق بحركة الإعتمادات.

- تكريس مبدأ الشفافية الذي يتجسد من خلال تسهيل مقروئية الميزانية العامة؛
- التشديد على توجيه عمل الإدارات العمومية نحو الاهتمام بالكفاءة وجودة الأداء باعتباره شرطا ضروريا للرفع من جودة التسيير العمومي.¹

1. Mohamed (réforme de la loi organique des finances et gouvernance démocratique), Revue marocaine d'Audit et de développement, n° 28, 2009, page 10.

ولما كان هدف الحكمة المالية الجيدة البحث في مظاهر الاختلالات العامة التي تطال التدبير المالي العمومي والتي تعوق شروط النجاعة والأداء الجيد فيه، فتحقيق ذلك الهدف رهين باعتماد مقاربة جديدة للتدبير المالي تقوم على العناصر الثلاثة التالية:

* تدبير موازني قائم على النتائج؛

* إعادة النظر في العلاقة بين الإدارة المركزية ومصالحها الخارجية؛

* تكريس النتائج في إعداد ميزانية البرامج وتتبع تنفيذها.

ب - تطوير تقييم البرامج العمومية:

تعتبر مهمة تقييم السياسات العمومية من بين أهم المستجدات التي حملها الإصلاح الحالي للمالية العامة المغربية سيما وأنه يتماشى والمقاربة الجديدة للتدبير العمومي، فالبرلمان لن ينحصر دوره فقط في ممارسة الوظيفة الرقابية الكلاسيكية المعروفة والمنحصرة فقط في التأكد من مدى احترام الحكومة لترخيصات الميزانية بل سينتقل دوره من مراقبة الأداء المالي الحكومي إلى تقييم حقيقي للسياسات العمومية، فالبرلمان وإن كان قد احتفظ بمهامه الكلاسيكية المتمثلة في التشريع والتصويت على القوانين بالإضافة إلى المراقبة، إلا أن دوره الحالي صار أكثر اتساعا وشمولية حيث أضيفت إلى مهامه تلك مهمة ثالثة تتمحور حول تقييم السياسات العمومية هذا الدور الذي يستمد أساسه من نصوص قانونية متعددة في مقدمتها دستور 2011 الذي نص صراحة وبطريقة مباشرة على اختصاص البرلمان في تقييم السياسات العمومية وذلك من خلال فصله 70 الذي جاء فيه: «يمارس البرلمان السلطة التشريعية. يصوت على القوانين. يراقب عمل الحكومة ويقيم السياسات العمومية».

وبالرجوع إلى الفصل 101 من الدستور (والمادة 211 من النظام الداخلي لمجلس النواب) نجده ينص على أن رئيس الحكومة يعرض أمام البرلمان الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة إما بمبادرة منه أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب أو من أغلبية أعضاء مجلس المستشارين، كما تخصص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها.

ولقد وضع المشرع الدستوري عددا من الآليات القانونية الكفيلة بتمكين البرلمان من الاضطلاع بمهمته الجديدة، فباستطاعة البرلمان الاستئناس بأبحاث ودراسات المجلس

الإقتصادي و الاجتماعي والبيئي، كما يحق له الإستعانة ببعض هيئات الحكامة المنصوص عليها دستوريا في موضوع السياسات العمومية وذلك قصد التعرف على نتائج السياسات والبرامج العمومية وضبط الإجراءات المتعلقة بها (الفصول من 161 إلى 170 من الدستور). أضف إلى هذا ما نص عليه الفصل 102 من دستور 2011 من إمكانية استدعاء رئيس الحكومة لتقديم الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة وذلك بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب وأغلبية أعضاء مجلس المستشارين.

لكن تبقى أهم وسيلة يعتمد عليها البرلمان في تقييم السياسات العمومية استعانتها بالمجلس الأعلى للحسابات باعتباره خبيره المحاسباتي الذي يعتمد عليه في مراقبة العمل المالي الحكومي، وقد ورد النص على هذا الدور صراحة في الفصل 148 من الدستور المغربي الجديد الذي جاء فيه : «يقدم المجلس الأعلى للحسابات مساعدته للبرلمان في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العامة، ويجب عن الأسئلة والاستشارات المرتبطة بوظائف البرلمان في التشريع والمراقبة والتقييم المتعلقة بالمالية العامة».

وفي إطار تطوير تقييم البرامج العمومية، لا يجب أن تختزل عملية مد البرلمان ببيانات حول الأداء في شكل إجراء تقدم من خلاله الحكومة وثائق وتقارير لا يتم تحليلها ومناقشتها في المؤسسات التشريعية، كما يصعب على البرلمان في ظل النقص الحاصل في الوسائل، أن يحلل ويقيم الكم الهائل من الوثائق والمعلومات التي ينبغي تسليمه إياها من أجل الإحاطة بنتائج كل برنامج على حدة، وكذلك الوثائق الخاصة بالأداء والأهداف والمؤشرات وتفسير النتائج، كما أن تأخر الحكومة في إيداع مشروع قانون التصفية يبقى أحد الإشكالات الكبرى في لعب المجلس لدوره كمساعد للبرلمان في مراقبة وتقييم العمل المالي للحكومة، بل إنه يفرغ تلك الرقابة من أي محتوى أو معنى، هذا الإشكال مطروح ليس فقط بالنسبة للمغرب وإنما حتى في فرنسا التي عانت هي الأخرى من مشكلة تماطل الحكومة في إيداع مشروع قانون التصفية داخل الإطار الزمني المحدد له مما يفوت الفرصة على ممثلي الأمة من إخضاع الحكومة للمحاسبة والمساءلة بخصوص أدائها المالي، الأكثر من هذا فالتأخر في إيداع مشاريع قانون التصفية يقابل بعدم الاكتراث من قبل أعضاء البرلمان.¹

1. Marc (LEROY), performance et évaluation de l'action publique: une lecture sociologique de la LOLF, Revue marocaine d'Audit et de développement, n° 28, 2009, page 118.

كل هذا انعكس على دور البرلمانين فهم لا يقدمون توصيات في مجال التقييم منذ أمد بعيد وإلى اليوم ولا يبادرون إلى صياغة توصيات فيما يتعلق بالتقييم ولا يبادرون إلى القيام بافتحاصات معمقة للمسؤولين العموميين كما توصي بذلك المؤسسات الدولية ذات الصلة. ولا بد من لفت الانتباه في هذا الصدد إلى أن المشرع الدستوري المغربي وإن كان قد وضع رهن إشارة البرلمان هذه الآليات القانونية، إلا أنه لم يزوده بالوسائل العملية كما هو معمول به في التجارب المقارنة وبخاصة في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا اللتين تعتبران مرجعا في مجال تقييم السياسات العمومية.

وبالتالي فالبرلمان في غياب وسائل التقييم والمراقبة المناسبة يمكن أن يصير مجرد متفرج على الشأن المتعلق بالأداء و نستحضر في هذا الصدد تجربة إنشاء مكتب لتحليل الميزانية لمجلس المستشارين والتي لم تؤد الدور المتوخى منها، حيث تم حل المكتب بعد استقالة معظم أطره.

وهنا وجب اقتراح إنشاء خلية صغيرة للدعم والمساعدة والمتابعة داخل البرلمان خاصة مجلس النواب وذلك بهدف تحسيس البرلمانين بالمقاربة التقييمية، وفي حالة نجاحها يمكن تعزيزها وينبغي تحديد دورها ووسائلها بما فيه خدمة الشأن العام خاصة المالي وترسيخ مبادئ الشفافية والمساءلة ولما لا توفير هياكل قارة لهذا الغرض أسوة ببعض البرلمانات الدولية التي أصبحت لها هياكل قارة تنحصر مهمتها في تقييم السياسات العمومية كما هو الشأن بالنسبة «للجنة تقييم ومراقبة السياسات العمومية» بالجمعية الوطنية الفرنسية.

خاتمة :

من خلال ما سبق، يتبين لنا أن الإختصاص الرقابي للبرلمان على المالية العامة رغم تعدد أوجه آلياته فإنه على مستوى الممارسة تعثره مجموعة من النقائص تساهم بشكل كبير في محدوديته ، بحيث تعترضه العديد من العراقيل القانونية والمادية والبشرية في مقابل احتكار الحكومة لآليات ووسائل العمل الضرورية بسبب العقلنة البرلمانية، مما انعكس سلبا على مستوى الأداء الرقابي البرلماني في المجال المالي.

فمن الناحية الموضوعية نجد أن المشرع المغربي قيد الدور الرقابي للبرلمان بمجموعة من القيود الدستورية والقانونية إلى درجة صارت معها المؤسسة التشريعية مجرد متفرج على الشأن المالي وبعيدة عن ممارسة الرقابة الفعلية.

ومن الناحية المادية يمكن القول أن هناك معيقات ذاتية ترتبط بالمؤسسة البرلمانية ذاتها تبرز أساسا من خلال ضعف الموارد البشرية و الخصائص الملحوظة في الوسائل المالية واللوجستكية المتاحة.

كما أن المستجدات التي جاء بها القانون التنظيمي لقانون المالية فيما يتعلق بالصلاحيات المالية للبرلمان لم ترق إلى المستوى المأمول المتمثل في إعادة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنظيمية في المجال المالي، وذلك بتمكين البرلمان من دوره الحقيقي في مراقبة العمل الحكومي عامة والمالية العامة بشكل خاص، سيما وأن القانون التنظيمي للمالية جاء محكوما بالنصوص الدستورية المؤطرة للمالية العامة في الدستور الحالي، هذه النصوص كرست هيمنة الحكومة على المجال المالي من خلال إمكانية تجاوزها لسلطة البرلمان مستندة في ذلك على ما كفله لها الدستور من اختصاصات محفوظة لتنفيذ سياستها العامة و لو أن البعض¹ يرى أنه رغم آليات العقلنة البرلمانية فإن الممارسة البرلمانية المغربية استطاعت أن تفرز عدة خصوصيات كفيلة بجعل البرلمان هو صاحب الإختصاص المالي سواء تعلق الأمر بالقانون المالي السنوي والقوانين المعدلة له أو بقوانين التصفية ويعبر عن حق السلطة التشريعية في اعتماد القانون المالي السنوي بقاعدة مالية هي «أسبقية الإعتماد على التنفيذ»، أي أنه لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تشرع في تنفيذ قانون المالية إلا بعد الموافقة عليه من طرف السلطة التشريعية، إذ لو سمح للحكومة القيام بالتنفيذ قبل الترخيص لثم إضعاف سلطة البرلمان في مراقبة سياسة الحكومة وأعمالها.

وهناك مسألة في غاية الأهمية هي أن حكاية مالية تعتمد أساليب جديدة في تدبير المالية العمومية ترتكز على متطلبات ما يسمى بـ «التدبير العمومي الجديد»² الذي عرف انتشارا كبيرا وذلك بفضل الصرامة والفعالية التي ينبني عليهما في تدبير القطاع الخاص، تستوجب في المقام الأول حكاية برلمانية تؤهل المؤسسة التشريعية لأن تكون في مستوى المسؤوليات الجديدة الملقاة على عاتقها، فالبرلمان سيكون مطالبا (بمراقبة جودة الأداء المالي للحكومة، تقييم السياسات العمومية...). فهل سيكون للبرلمان سيما في المغرب

1. منار المصطفى: «واقع الاموال العمومية» مرجع سابق. ص. 24. وارد لدى ، نجيب جيري ، «دستور 2011 بالمغرب: مقاربات متعددة»، مرجع سابق ، ص. 118.

2. يعود أول استعمال لمفهوم «التدبير العمومي (NPM) إلى الباحثين البريطانيين C. HOOD et M. Jackson (1991)). غير أن انتشاره على نطاق واسع سيكون على يد كل من Osborne و (1992 Geabler) انظر: Hood C (1991), A public management for all seasons ? public administration 69 (spring) p. 3-19. et Nils C. Soguel Chair, finances publiques, Working paper de l'IDHEAP 2008 p. 25.

القدرة على الإضطلاع بكل هذه المسؤوليات بنفس الآليات القانونية التي يتوفر عليها والتي صممت على المقاس في زمن ما يسمى بالعقلنة البرلمانية؟ هل سيكون ذلك ممكنا في ظل النواقص الكثيرة التي تعتري - ولا زالت تعتري - المؤسسة التشريعية نفسها (ظاهرة الغياب البرلماني، ظاهرة الترحال البرلماني، الإفتقار للكفاءة، الصورة السيئة التي يقدمها بعض النواب...) .

ثم ينبغي ألا يغيب عن أذهاننا أن المؤسسة البرلمانية تعيش اليوم - حسب العارفين بالشأن البرلماني - أزمة تمثيلية حقيقية وعلى مستويات عدة: أزمة ثقة وأزمة شرعية بل وأزمة الأداء ومنها الأداء الرقابي للعمل الحكومي؛ أزمة جعلت الأصوات حاليا ترتفع بإعادة النظر في التمثيلية البرلمانية نفسها ومعالجة معالم الخلل فيها وذلك من خلال تعزيز الديمقراطية التمثيلية بما يسمى اليوم بـ «الديمقراطية التشاركية».

لائحة المراجع

الكتب :

- » عبد النبي اضريف. «قانون ميزانية الدولة على ضوء القانون التنظيمي للمالية 13 - 130 ونصوصه التطبيقية»، مطبعة بني ازناسن، الطبعة الرابعة 2016.
- » رشيد المساوي «المالية العامة» الطبعة الثالثة 2016.
- » رشيد المدور «العمل البرلماني في المغرب: قضايا وإشكالات» مطبعة طوب بريس الرباط. الطبعة الاولى 2006.
- » محمد حنين «تدبير المالية العمومية ، الرهانات والاكراهات»، مطبعة دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع ، طبعة أولى ، 2005.
- » منصور عسو «قانون الميزانية العامة» دار النشر المغربية الطبعة الأولى 2005.
- » Loic Philip, dictionnaire encyclopédique des finances publiques, éd 1992, Tome I.
- » FIKRI (EL): «le parlement marocain et les Finances de l'Etat» Edition Afrique orient , 1988

« محمد معتصم، تأملات في ممارسة البرلمان 1977-1983 الأسئلة كأداة لمراقبة الحكومة ضمن المؤلف الجماعي «التجريب البرلماني في المغرب» دار توبقال للنشر، الطبعة الأولى، 1985.

المجلات :

« أحمد بوز»المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية عد خاص الجزء XIII نونبر 2016.

« عثمان الزياتي » الرقابة المالية للبرلمان المغربي : بحث في سبل التطوير و تفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية « منشورات مجلة الحقوق تحت عنوان إصلاح القانون التنظيمي للمالية - سلسلة الأعداد الخاصة عدد 6 سنة 2013

« محمد حنين: تأملات في مدونة المحاكم المالية. مجلة القانون المغربي عدد 5 لسنة 2013. نجيب جيري « الرقابة المالية بالمغرب بين الحكومة المالية ومتطلبات التنمية» سلسلة المعارف القانونية والقضائية مطبعة المعارف الجديدة — الرباط — الطبعة الاولى السنة 2012.

« عثمان الزياتي » الحكاية الدستورية لحقوق المعارضة البرلمانية مقارنة على ضوء دستور 2011 « منشورات مجلة الحقوق سلسلة الأعداد الخاصة مطبعة المعارف الجديدة - الرباط العدد 5 السنة 2012.

« Marc (LEROY), performance et évaluation de l'action publique: une lecture sociologique de la LOLF, Revue marocaine d'Audit et de développement, n° 28, 2009.

« المنتصر السويني » البرلمان المغربي والرقابة على المال العام « مجلة وجهة نظر عدد مزدوج 25 / 26 صيف 2005.

« امحمد المالكي، «الأسئلة كأداة لمراقبة البرلمان للحكومة»، مجلة دراسات و وقائع دستورية وسياسية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، العدد الأول، 1998.

« المعطي سهيل «المراقبة البرلمانية» المجلة المغربية للتدقيق والاستشارة والتنمية، عدد 8-9 السنة 1998.

« عادل الطبطبائي، «الأسئلة البرلمانية، نشأتها أنواعها، وظائفها»، الطبعة الأولى 1987، إصدار مجلة الحقوق بالكويت.

النصوص القانونية:

« الدستور المغربي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011.

« ظهير شريف رقم 1.15.62 الصادر في 14 شعبان 1436 (2 يونيو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي للمالية 13.130، ج.ر. عدد 6370 - فاتح رمضان 1436 (18 يونيو 2015).

« ظهير شريف رقم 1.14.125 الصادر بتاريخ 31 يوليوز 2014 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 85.13 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق.

« القانون التنظيمي للمالية لسنة 1998. ظهير شريف رقم 1.98.138 الصادر في 7 شعبان 1419 الموافق ل 26 نونبر 1998 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 7.98 لقانون المالية. ج.ر عدد 4644 صادرة في 14 شعبان 1419 (3 دسمبر 1998) ص. 3297.

« النظام الداخلي لمجلس النواب كما أقره المجلس في جلسته المنعقدة يوم الخميس 23 رمضان 1434 الموافق ل 29 غشت 2013.

« النظام الداخلي لمجلس المستشارين كما أقره المجلس في جلسته المنعقدة يوم الثلاثاء 3 رمضان 1435 الموافق لفاتح يوليوز 2014.

افتتاح الكفاءة التدبيرية للمصالح الأمرة بالصرف كمدخل للمراقبة التراتبية

هشام العقراوي:

باحث بسلك الدكتوراه مختبر الحكامة الأمنية و الفعل العمومي و حقوق الإنسان -
كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية المحمدية-

المقدمة

تعكس النفقات العمومية أهم الآليات المالية التي تعتمد عليها الدولة لتنفيذ توجهاتها الاقتصادية والاجتماعية عبر فتح الاعتمادات المالية ووضعها رهن إشارة الأمرين بالصرف، بعد المصادقة على قانون المالية من طرف البرلمان وذلك في إطار توجهات الحكومة الرامية إلى تحقيق الالتقاء بين ما هو سياسي وما هو إداري.

وإذا كانت الحكومة هي التي تتولى تحضير الميزانية وفقا لتوجهاتها السياسية، وطبقا للبرنامج الحكومي الذي قدمته أمام الناخبين وأمام البرلمان، فإن تنفيذ الميزانية يوكل إلى المصالح الأمرة بالصرف عبر تسخير الإمكانيات البشرية والمادية التي تتوفر عليها الإدارة العمومية ومن هنا تتضح العلاقة القائمة بين السياسي الذي يهتم بوضع الاستراتيجيات والبرامج وبين الإداري الذي يتكلف بتنفيذ هذه الأخيرة وفقا للأهداف المحددة لذلك.

وإن ضمان التنفيذ الجيد للنفقات العمومية، يفترض وجود كفاءات بشرية قادرة على التخطيط وتصميم البرامج و المشاريع والسهر على إنجازها وفقا للمساطر القانونية المعمول بها، إلا أن توفر الموارد البشرية لوحدها يعد غير كاف بل يجب أن تتوفر هذه الأخيرة على الوسائل المادية التي تمكنها من تحقيق أهدافها، ومن أجل التحقق من ذلك فإن المشرع، وقبل تطبيق نظام المراقبة التراتبية، اشترط أن يخضع الأمور بالصرف لافتتاح الكفاءة التدبيرية، وذلك لتأكد من أن المعنى بالأمر يتوفر على قدرات تدبيرية والتي تؤهله لممارسة المراقبة التراتبية، كما وضعت الدولة نظاما للتدبير المندمج

للفنقات، من شأنه أن يساعد الأمرين بالصرف في تدبير نفقاتهم، ولضمان احتفاظ الأمرين بالصرف بالقدرات التدييرية بعد استفادتهم من المراقبة التراتبية فقد أرسى المشرع منظومة لتتبع جودة تنفيذ النفقات.

وقد عرف المشرع المغربي نظام المراقبة التراتبية بأنه، المراقبة المخففة المطبقة على نفقات المصالح الآمرة بالصرف التي يجب أن تتوفر على نظام المراقبة الداخلية يمكنها من التأكد من بين عمليات المراقبة المسندة إليها في مرحلتي الالتزام والأداء¹.

أي أن المراقبة التي يمارسها المحاسب العمومي على عمليات الإنفاق، التي ينجزها الآمرون بالصرف ستكون محل تخفيف شريطة توفر مصالح هذا الأخير على نظام المراقبة الداخلية تمكنها من إنجاز بعض أعمال المراقبة التي كانت تدخل ضمن صلاحيات المحاسب العمومي، والتي ستسند إليها بموجب قرار من وزير المالية، ويشمل التخفيف مرحلة الالتزام بالنفقة ومرحلة الأداء، ومقتضى المراقبة التراتبية تعني نقل جزء من مسؤولية بحث ومراقبة مشروعية وصحة النفقات العمومية التي كان يضطلع بها المراقبون الماليون والمحاسبون العموميين إلى مصالح التسيير نفسها.

وبالتالي يمكننا طرح التساؤل التالي: ما دور الافتحاص في تطوير الكفاءة التدييرية للآمرين بالصرف وترجمة مظاهر المراقبة المخففة على تنفيذ الميزانية العامة؟

سنحاول الإجابة عن هذا التساؤل من خلال اعتمادنا على التصميم التالي:

■ المبحث الأول: إفتحاص الكفاءة التدييرية للآمرين بالصرف.

• المطلب الأول: مفهوم إفتحاص الكفاءة التدييرية للآمرين بالصرف.

• المطلب الثاني: منهجية إفتحاص الكفاءة التدييرية للآمرين بالصرف.

■ المبحث الثاني: آليات تطوير وتتبع كفاءة التدبير للمصالح الآمرة بالصرف.

• المطلب الأول: تحديث الإدارة العمومية وهياكلها.

• المطلب الثاني: حكمة تدبير الموارد البشرية.

• المطلب الثالث: التدبير المندمج للنفقات ونظام تتبع جودتها وضمان المراقبة المخففة.

1. المادة 12 من مرسوم 4 نونبر 2008 المتعلق بمراقبة نفقات الدولة.

المبحث الأول: إفتحاص الكفاءة التدييرية للأمرين بالصرف

يعد إفتحاص الكفاءة التدييرية للأمرين بالصرف، شرطاً لتطبيق نظام المراقبة التراتبية، فقبل تخفيف المراقبة على الأمر بالصرف، يجب التأكد من كفاءته التدييرية ومدى قدرته على ضمان مشروعية النفقات التي لن تخضع لمراقبة المحاسب العمومي. ومنهما المقصود بإفتحاص الكفاءة التدييرية للأمرين بالصرف؟ وما هي أهم النقاط التي يتم إفتحاصها من طرف المدققين؟ وما هي المنهجية التي يتبعها المدققون لإفتحاص الأمرين بالصرف؟

المطلب الأول: مفهوم إفتحاص الكفاءة التدييرية للأمرين بالصرف

يعد مفهوم إفتحاص الكفاءة التدييرية مفهوم جديداً بالنسبة للإدارة المغربية وقد ظهر مع صدور المرسوم المتعلق بمراقبة نفقات الدولة، وقد تم وضع النظام المرجعي لإفتحاص الكفاءة التدييرية للمصالح الأمرة بالصرف¹،

ويعد التدقيق وظيفة مستقلة وموضوعية تعطي للمنظمة ضماناً بشأن السيطرة على عملياتها الادارية والمحاسبية ويعطيها النصائح لتحسين التدبير، ويساعد على خلق قيمة مضافة وتكون مهمة التدقيق الداخلي إعطاء قيمة مضافة وتحسين أداء المنظمة وكذا مساعدة المنظمة على تحقيق أهدافها².

كما يقصد بالتدقيق الداخلي الوظيفة التي تتكلف بدراسة وتقييم المراقبة الداخلية في جميع الحالات وعلى جميع المستويات، كما يمكنها أيضاً القيام بدور استشاري، ويهدف التدقيق الداخلي إلى مساعدة أعضاء المنظمة لقيام بمسؤولياتهم على نحو فعال، ولهذا الغرض يوفر التدقيق الداخلي تحليلاته وتقييمات، وتوصيات، وآراء ومعلومات حول الأنشطة التي تم فحصها³.

1. تطبيقاً للمادة 27 من مرسوم المتعلق بنفقات الدولة صدور قرار لوزير الاقتصاد والمالية تحت رقم 2298-08 بتاريخ 20 ذي الحجة 1429 الموافق 19 دجنبر 2008، بتحديد النظام المرجعي لإفتحاص الكفاءة التدييرية للمصالح الأمرة بالصرف، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5705، بتاريخ 2 فبراير 2009 ص. 350.

2. Collège des Inspecteur Généraux des Ministères CGIM Manuel d'audit Interne pour les Inspections Généraux des Ministères 2007 p. 9.

3. خديجة عمار: « تدقيق نظام المراقبة الداخلية رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، تخصص تدبير وإفتحاص إدارات الدولة والجماعات الترابية جامعة الحسن الأول كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية 2013/2014 ص. 10.

والهدف من إفتحاص الكفاءة التدييرية للمصالح الآمرة بالصرف هو الوقوف عند مكامن الضعف والقوة في التديير الإداري والمالي للمصالح الآمرة بالصرف، ولتحقيق ذلك فالمدققين يحتاجون إلى منهجية توجه أعمالهم لإعطاء قيمة على القدرات التدييرية للمصالح الآمرة بالصرف المعنية، والتي تسمح بتحديد نوع المراقبة المناسبة لقدراته التدييرية من أجل ذلك تم وضع النظام المرجعي لافتحاص الكفاءة التدييرية للمصالح الآمرة بالصرف، و الذي حدد الجوانب الأربع التي ينصب عليها الافتحاص الكفاءة التدييرية، وهي كفاءة التديير المالي، الكفاءة في تنفيذ النفقات، كفاءة المراقبة الداخلية، الكفاءة التدييرية للمعلومات¹.

ويهدف إفتحاص إلى التأكد من:

- تحقيق الأهداف الاسراتيجية المحددة للآمر بالصرف.
- التديير الفعال والمناسب للموارد البشرية
- الكفاءة والفعالية في استعمال الموارد المالية.
- التطبيق السليم للقوانين والمراسيم واللوائح والتعليمات والإجراءات.
- حماية وحفاظ ممتلكات الدولة.
- سلامة واكتمال وموثوقية المعلومات المالية.
- فعالية وكفاءة المراقبة الداخلية².

ويعتمد المدققون في جزء من مهامهم على التدقيق التنظيمي الذي يقوم على فحص منطق بنية المنظمة بالنظر في هيكلها التنظيمي والأهداف التي ينبغي تحقيقها ومدى ملائمة الموظفين والمهارات التي يتوفرون عليها، ومن بين أهداف التدقيق التنظيمي:

- قياس قدرة التنظيم على إنجاز مهامها.
- تقييم مدى تناسب المهام مع التنظيم المعمول به.

1. Collège des Inspecteur Généraux des Ministères CGIM Manuel d'audit Interne pour les Inspections Générales des Ministères 2007 p. 9.

2. المادة 27 من النظام المرجعي لافتحاص الكفاءة التدييرية للمصالح الآمرة بالصرف، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5705، بتاريخ 2 فبراير 2009

• ترشيد أو إعادة تحديد الهياكل التنظيمية من أجل تلبية متطلبات ومعوقات المحيط¹.

إن إفتحاص الهيكل التنظيمي لمنظمة ما يسمح بفهم كيف يتم تجميع الإدارة ما لمواردها لخدمة أهدافها، ولممارسة التدقيق التنظيمي يقوم المدققون بدراسة وفحص النصوص القانونية والتنظيمية المنظمة للهيئة، تقارير الأنشطة، الهيكل التنظيمي، توصيف المهام والمسؤوليات الرئيسية لكل مكون من مكونات الهيكل التنظيمي للإدارة، وصف الآليات التنسيق والتواصل المعمول بها داخل الإدارة، توزيع الموظفين حسب الإطار داخل المنظمة². كما يهتم كذلك بتدقيق نظام المعلومات للمصلحة المعنية فيهتم بتحليل الوقائع، البيانات المعلومات بالمقارنة مع المعايير الداخلية والخارجية من أجل تسليط الضوء على الاختلافات الاختلالات مع البحث عن الأسباب والعواقب من حيث المخاطر والتكاليف³. وبالتالي فإن الافتحاص يعد آلية تمكن من إعطاء صورة حقيقية وواضحة لتدبير الأمر بالصرف على المستوى المالي ثم البشري والمعلوماتي، وذلك بتحديد نقاط القوة والضعف مع إعطاء توصيات لتطوير الأداء وتمكينها من تطوير أهدافها.

المطلب الثاني: منهجية إفتحاص الكفاءة التديرية للأميرين بالصرف

تعد الكفاءة التديرية معيارا حاسما في تطبيق نظام المراقبة التراتبية، تجد أساسها القانوني في المادة 27 من مرسوم مراقبة نفقات الدولة، الذي ينص على أنه يمكن تطبيق المراقبة التراتبية بقرار لوزير المالية بالنسبة للمصالح الآمرة بالصرف بعد تقييم كفاءتها التديرية.

يأمر الوزير المكلف بالمالية بمبادرة منه أو بناء على طلب الوزير المعني بالأمر بإجراء عملية إفتحاص وفق النظام المرجعي للافتحاص⁴.

1. ادريس خدري: الفحص والتدقيق والتقويم الجهوي، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية سلسلة التدبير الاستراتيجي عدد 6 سنة 2005 ص. 104.

2. سعيد ططي: التدقيق الداخلي بالجماعات الترابية - مراقبة التسيير المالي والإداري بالجماعات الترابية-برنامج تكوين أطر ومنتخبي الجماعات الترابية بشراكة بين جهة مراكش تانسيفت الحوز ومركز الكفاءة للتدبير والتدقيق القية بتاريخ 25/27 نونبر 2013 ص. 6.

3. ادريس خدري: الإسلام وأفتحاص المال العام، مطبعة دار النشر المغربية الدار البيضاء عين السبع، الطبعة الأولى سنة 2002، ص. 90.

4. النظام المرجعي للافتحاص مصادق عليه بقرار لوزير المالية رقم 08.2292 بتاريخ 19 دجنبر 2008.

ويتم إفتحاص الكفاءة التدييرية للمصالح الآمرة بالصرف في إطار عملية إفتحاص تجزها المفتشية العامة للمالية، أو الخزينة العامة للمملكة، أو أي جهاز للتفتيش أو المراقبة أو أي هيئة مراقبة أو إفتحاص معتمد لهذه الغاية بقرار من وزير المالية¹.

تفتتح عملية إفتحاص الكفاءة التدييرية بجلسة افتتاحية، للاتصال بالمسؤولين عن المصلحة المعنية قبل بدايتها الفعلية إذ يتم فيها بالخصوص التذكير بأهداف المهمة وبالبرامج التوقعية لأعمال المدققين، كما يتم مدهم بميثاق الافتحاص، وتتم عملية الافتحاص بعين المكان، وعلى الوثائق والمستندات، ويستعمل المدققون أدوات وأساليب وممارسات تمكنهم من تحديد المخاطر وتقييم أثارها على تديير الميزانية والنفقات، ويعتمدون في ذلك على استبيانات مكتوبة، محددة سلفا أو يتم تحديدها أثناء المهمة، وكذا إجراء مقابلات مع المسؤولين والأطر التابعة للمصلحة المعنية، وتحليل الوثائق الوصفية، «النصوص التنظيمية الهيكل التنظيمي دليل المساطر، الوثائق المحاسبية.....» ، وكذا اعتماد الملاحظة المباشرة².

وينصب مضمون إفتحاص الكفاءة التدييرية، على إفتحاص التديير الموازناتي والتديير المحاسبي، عبر فحص مسار خاص بتحديد النفقات ابتداء من تحديد الحاجيات إلى غاية إعداد برنامج الجماعة الترابية، و يتم إفتحاص و تقييم الوظيفة الموازناتية من الناحية التنظيمية بدءا من الهيكل الإداري و توزيع المهام والمسؤوليات، أو من حيث الوسائل البشرية، والمادية، الموكولة إليها، إذ يتم تقييم نسبة التأطير والتكوين المستمر ومدى توفرها على المعدات الضرورية، وأدوات العمل، كما يشمل الافتحاص تحليل المسار الخاص بالميزانية، حيث يتم تقييم مسار التخطيط والبرمجة، فيتم فحص سياسة التخطيط الاستراتيجي وعلاقته بالبرمجة الموازناتية ومدى توفر المصالح الآمرة بالصرف على اطار النفقات على المدى المتوسط والتأكد من تطبيق آلية التعاقد، للوقوف هل تم انخراط في المقاربة الجديدة المبنية على النتائج، ويشمل الافتحاص مسار تحديد الحاجيات سواء بالنسبة للاعتمادات أو المناصب المالية، حيث يتم فحص المعايير التي يعتمد عليها الأمر بالصرف في تفويض الاعتمادات أو تحويلها، أو إلغائها وكذا تقييم مدى كفاءته في

1. النظام المرجعي للافتحاص مصادق عليه بقرار لوزير المالية رقم 08.2292 بتاريخ 19 دجنبر 2008.

2. خالد صالح: التدقيق العملياني بالجماعات الترابية على ضوء تقارير المجلس الجهوي للحسابات - دراسة تحليلية- رسالة لنيل دبلوم الماستر، في القانون العام تخصص تديير وافتحاص إدارات الدولة والجماعات الترابية، جامعة الحسن الأول سطات، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية 2014/2013 ص. 35.

الالتزام بالاعتمادات وإصدارها حيث يتم تقييم نسبة الاعتمادات الملتمزم بها مع مقارنته مع الاعتمادات المفتوحة وكذا حصة الاعتمادات التي تم إصدارها مقارنة مع الالتزامات وكذا تقييم الآجال المتوسطة للالتزام بالنفقات أو إصدارها وأجال ترحيل وتثبيت الاعتمادات¹.

والمسار الثالث يتم إفتحاص المعلومات المتعلقة بالميزانية، أما في ما يتعلق بإفتحاص الكفاءة التديرية المحاسبية، فيشمل كل من المحاسبة الادارية والمحاسبة المالية، كما يتم إفتحاص تنفيذ النفقات، من خلال تنفيذ قرارات الموظفين والنفقات الخاصة بالمعدات والخدمات، وتجدر الإشارة إلى أن الإفتحاص الخاص بالموظفين يهم فقط الأمرين بالصرف دون الأمرين بالصرف المساعدين، على اعتبار أن الموظفين يتم تديرهم على مستوى المركزي²، ويتم التأكد كذلك مدى توفر المصالح الأمرة بالصرف على نظام للمعلومات لمعالجة وتدير قرارات الموظفين، ولتقييم العلاقة بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي في ما يتعلق بالتأشير على القرارات الخاصة بالموظفين، حيث يتم تقييم العلاقة بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، ويمكن للمدققين استشارة المحاسب العمومي، ذلك لتقييم أداء الأمر بالصرف في مجال الالتزام بالنفقات أو الأمر بالأداء، وفي هذه الحالة يتم تقييم آجال مكوث ملفات الالتزام لدى المصالح الأمرة بالصرف قبل إرسالها لمراقبة الالتزام، وأجال الإجابة على ملاحظات المحاسب العمومي، وكذا مشروعية النفقات التي يتم الالتزام بها من خلال دراسة لمجموعة من الملاحظات التي يبيدها المحاسب العمومي، مع تحليل أسباب الرفض لملفات الالتزام أو الأداء³.

ويهم الجانب الثالث من إفتحاص الكفاءة التديرية للمصالح الأمرة بالصرف، تدقيق نظام المراقبة الداخلية، وينصب تقييم الجانب على مختلف مكونات المراقبة الداخلية والمتمثلة في بيئة المراقبة، تقييم المخاطر، تواجد أنشطة، للمراقبة، المعلومات والاتصال وأخيرا القيادة⁴.

1. النظام المرجعي لإفتحاص الكفاءة التديرية للمصالح الأمرة بالصرف.

2. النظام المرجعي لإفتحاص الكفاءة التديرية للمصالح الأمرة بالصرف.

3. محمد حيمود: «إشكالية تقييم التدير المحلي مقارنة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة» أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق تخصص قانون عام، جامعة الحسن الثاني عين الشق الدار البيضاء سنة 2001-2002. ص 198.

4. عبد الرزاق محمد عثمان: أصول التدقيق والرقابة الداخلية، الدار النموذجية صيدا بروت الطبعة الثانية سنة 2008 ص 29.

كما يتم تدقيق البنية التنظيمية وكيفية توزيع الاختصاص والمسؤوليات وتفويض السلطة والتوقيع مع سياسة تدبير الموارد البشرية، ويتم فحص الآليات التي يضعها الأمر بالصرف لتقييم المخاطر التي تهدد مصالحه في تحقيق الأهداف المسطرة ومعرفة مدى توفره على خريطة المخاطر، كما يتم إفتحاص التداول الداخلي والخارجي للمعلومات، وكذا طرق إيصال المعلومات¹، ومنه يمكننا التساؤل عن آليات تطوير الكفاءة التديرية للمصالح الأمرة بالصرف؟

المبحث الثاني: آليات تطوير وتبع كفاءة التدير للمصالح الأمرة بالصرف.

نظر للمخاطر المرتبطة بتطبيق الدولة للمراقبة المخففة على المصالح الأمرة بالصرف خصوصا على المستوى المالي، مما دفع بها إلى وضع شروط لتطبيق نظام المراقبة الترابية على نفقات الدولة، والتي تتعلق بضرورة وجود نظام المراقبة الداخلية ثم خضوع المصالح الأمرة بالصرف لافتحاص الكفاءة التديرية، وبالتالي فالهدف من تطبيق نظام الكفاءة التديرية هو ترشيد وعقلنة آليات عمل المصالح الادارية التي تتدخل في تدبير الميزانية والصفقات العمومية وذلك عن طريق إصلاح هياكلها وإعادة النظر في الهيكل التنظيمي للمصالح الأمرة بالصرف وكذا الاهتمام بالعنصر البشري باعتباره العنصر الأساسي لنجاح المقاربة الجديدة للتدير.

المطلب الأول: تحديث الإدارة العمومية وهياكلها

من الصعب ترجمة مفاهيم وآليات التدير المرتكز على النتائج على أرض الواقع وتقوية القدرات التديرية للأمرين بالصرف، إذا لم يؤخذ بعين الاعتبار بعض الاختلالات التي تعاني منها الإدارة المغربية ومنها:

- تداخل اختصاصات بعض الهيئات داخل نفس الوزارة.
- تفاوتات بين الهيكل التنظيمي الرسمي والفعلي بالنسبة لبعض الوزارات.
- عدم إعداد المخطط المديري لعدم التركيز الإداري الذي يسمح بتفويض الاختصاصات، الموارد البشرية والمالية، اللوجستية للمصالح اللامركزة².

1. الدليل المرجعي لافتحاص الكفاءة التديرية للمصالح الأمرة بالصرف .

2. سعيد جفري، احمد منيرة، الإدارة العمومية المغربية وسؤال الإصلاح، منشورات الشركة المغربية لتوزيع الكتاب صوماديل الدار البيضاء، الطبعة الأولى، سنة 2013. ص. 147.

• غياب في معظم الحالات مصلحة يعهد إليها مراقبة التدبير تمكن من تقديم تقارير منتظمة حول أداء الإدارات ويساعد على تتبع البرامج¹.

• غياب أسس تكوين الأجهزة والتنظيمات الإدارية المختلفة، التي تتعرض كل مرة لتغييرات تبعا للتعديلات التي تعرفها الحكومات، فهذه الأخيرة تعاني تارة من التفرقة والتشتت وتارة أخرى من الجمع والدمج، فالملاحظ أن هناك غياب سياسة حقيقية توجه إعداد التنظيم الهيكلي للوزارات، بل أن الأمر يتجاوز ذلك إلى بعض المديرية التي تغير من تنظيمها الهيكلي بمجرد تغيير المدير المسؤول².

• غياب تنظيمات إدارية قوية قادرة على ممارسة الوظائف الادارية الحيوية والتي تتلاءم مع التدبير القائم على النتائج وفي مقدمتها التخطيط الشامل، رصد متابعة وتقييم الأداء، تطوير قدرات الأفراد والأساليب المتعلقة بالأداء³.

المطلب الثاني: حكمة تدبير الموارد البشرية

إن الاهتمام بالعنصر البشري يمر عبر تغيير الثقافة السائدة في القطاع العام القائمة على التسبب وانعدام المساءلة والمحاسبة على الأداء، إن واقع الإدارة المغربية يفرض استلهاهم تجارب القطاع الخاص في ميدان تدبير الموارد البشرية، وبالتالي توجيه العنصر البشري نحو الأداء مع اعتماد مناهج حديثة في التدبير تقوم على أساس الكفاءة والتوزيع الجيد للمهام وتقييم الأداء⁴.

إن المساءلة والمحاسبة تفرض كذلك إعادة النظر في منظومة الأجور، وذلك لتمكين المسؤولين من مجازاة أصحاب الأداء الجيد ومعاقبة ذوي الأداء السيئ، فمنظومة الأجور المعمول بها حاليا تساوي بينهما، مما يعرقل ويعيق أداء الموظفين الأكفاء.

1. Moha Boucetta , Abdessadek EL Bouzidi: Audit de performance , rapport de synthèse exercices 2007 et 2008 IGF 2010 P

2. سعيد جفري ، احمد منيرة ، الإدارة العمومية المغربية وسؤال الإصلاح ، مرجع سابق ص . 148 .

3. سعيد جفري: ما الحكامة؟ مرجع سابق ص . 40 .

4. عبد الحميد الكاضي: إفتحاص الأداء ومراقبة التدبير في القطاع العمومي ، منشورات مجلة المالية والعلوم الضريبية العدد 20 الطبعة الأولى سنة 2008 . ص . 32 .

الفقرة الأولى: توجيه العنصر البشري نحو الأداء

يشكل العنصر البشري جوهر وأساس تطبيق المقاربة الجديدة للتدبير وترسيخ قيم ومبادئ الحكامة الجيدة، إلا أن الوضع الحالي للموارد البشرية يعاني من الكثير من الاختلالات والتي من شأنها أن تعيق كل إصلاح¹.

ونظرا لأهمية العنصر البشري ودوره في تطوير وتحديث تدبير النفقات العمومية، قام المشرع المغربي باعتماد مناهج حديثة في تدبير الموارد البشرية تأخذ بعين الاعتبار مفاهيم الوظائف والكفاءات، وتقييم الأداء، ومقاربة النوع في تدبير الموارد البشرية واعتمد آلية التكوين المستمر، واعتماد منطق الكفاءة والاستحقاق والشفافية في ولوج الوظائف العمومية ومناصب المسؤولية².

وقد عملت الوزارة المكلفة بالوظيفة العمومية وإصلاح الإدارة على إتخاذ عدة تدابير تهدف إلى اعتماد آليات التدبير الحديث والتي تتمثل في:

• وضع إطار مؤسساتي يهيئ لمنظومة التدبير القائم على النتائج مع ضرورة الشروع في مراجعة النظام الأساسي للوظيفة العمومية لجعله مواكبا للتطورات الجارية في مجال تدبير الموارد البشرية.

• إنجاز نظام معلوماتي مندمج للإشراف على تدبير الموارد البشرية للدولة.

• تحيين الاستراتيجية الوطنية للتكوين المستمر ومراجعة إطاره التنظيمي وإعداد المخططات القطاعية، وذلك بغية تأهيل تكوين الموارد البشرية وفق المقاربة الحديثة.

• ضرورة تفعيل الدليل المرجعي للوظائف والكفاءات وتعميم التدبير التوقعي للوظائف والكفاءات، وذلك عبر آليات تحديد الوظائف وتوصيف المهام والأنشطة المتعلقة بها، وحصر وتصنيف الكفاءات المطلوبة بالإضافة إلى إرساء سياسة التوظيف والحركية، وإعداد برامج التكوين المستمر، ثم ضبط منظومة الاجوار للحد من الفوارق الكبيرة بين الموظفين داخل القطاع العام³.

1. محمد باهي: تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الأولى سنة 2002 ص. 3.

2. برنامج عمل تحديث الإدارة العمومية 2014-2016 منشور على موقع وزارة الوظيفة العمومية والتحديث القطاعات. وكذلك استراتيجية اصلاح الادارة بين 2017/2021. تضمنت نفس المحاور والتوجهات بهدف اصلاح الادارة.

3. ميثاق حسن التدبير منشورات وزارة الوظيفة العمومية وتحديث القطاعات.

إلا أن أي مقارنة لإصلاح التدبير العمومي خاصة في شق تدبير الموارد البشرية تصطدم بعدة اكراهات واختلالات أبرزها تفاوت منظومة الأجور، ثم ضعف مؤشرات الحكامة على مستوى التوظيف والتكوين المستمر، عدم احترام أوقات العمل، انتشار ظاهرة التغيب غير المبرر داخل الإدارات العمومية، إضافة إلى ظاهرة الموظفين الأشباح¹.

وقد اتخذت الدولة المغربية بعض الإجراءات للحد من ظاهرة التغيب غير المشروع عن العمل، حيث تم إصدار منشور من طرف رئيس الحكومة رقم 1 / 2012 بتاريخ 15 نونبر 2012 والذي وضع مقارنة جديدة متعددة المداخل لمعالجة التغيب غير المشروع عن العمل، عبر الالتزام الفعلي والمتواصل بتطبيق المقتضيات القانونية الجاري بها العمل، المتعلقة بالرخص ومنها الرخص لأسباب صحية وترك الوظيفة، والاقتطاع من الأجور، والمساطر التأديبية، بالإضافة إلى اعتماد كل الإجراءات الوقائية والتدابير الأخرى الممكنة لضمان الحضور اليومي للموظفين والممارسة الفعلية للمهام².

كما حمل منشور رئيس الحكومة المسؤولية إلى الرؤساء المباشرين فيما يتعلق بتحديد لوائح الغياب وعدم التستر على الموظفين الأشباح والمتغيبين بدون مبرر، وتقديم لوائح تثبت حضور الموظفين، كما دعا المنشور كل مدريات الموارد البشرية إلى تتبع حالات التغيبات وتسجيل تقرير بصدها وتمكين رؤساء السلطة الإدارية داخل القطاعات الوزارية من رؤية واضحة عن فعالية موظفيهم.

وفي إطار ترسيخ قيم الشفافية والاستحقاق والكفاءة تم إرساء واعتبار نظام المباراة الطريقة الوحيدة لولوج الوظيفة العمومية، وذلك من خلال إصلاح نظام المباريات وفق منظور جديد يتوخى تكريس المعايير المهنية والكفاءة في التباري واعتماد مبادئ الشفافية والمساواة بين المترشحين في مختلف مراحل إجراء المباريات.

ومن أجل ترسيخ ثقافة التدبير القائم على النتائج وربط المسؤولية بالمحاسبة لابد من وضع دليل مرجعي للنظام التعاقدي بين الموظف والإدارة، مع ضرورة ربط الأجر بالأداء، كما يجب اقتباس نماذج وأساليب تدبير الموارد البشرية المعمول بها بالقطاع الخاص حيث لا وجود للموظف غير المنتج وغير الفعال.

1. محمد حركات: الحكامة والتدبير العمومي الجديد بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية عدد 6 السنة 2005 ص: 15.

2. منشور الصادر رئيس الحكومة عبد الإله بنكيران خلال الولاية الحكومية الأولى بتاريخ 15 نونبر 2012 تحت رقم 2012/1.

الفقرة الثانية: إصلاح منظومة الأجور بالوظيفة العمومية

شكل ارتفاع كتلة الأجور مقارنة مع الناتج الداخلي الخام وضعف الأداء الإداري، مع غياب سياسة تديرية حديثة وتوقعية للموارد البشرية ثقلا على منظومة نفقات الدولة، حيث تشكل كتلة أجور موظفي الدولة نسبة 70% ، وقد حاولت الدولة المغربية إلى اعتماد آلية تحفيز العنصر البشري في إطار مبادئ التدبير الحديث للموارد البشرية¹.

إن تسيير الموارد البشرية بالقطاع العمومي بالمغرب، خاضع بالأساس للنظام العام للوظيفة العمومية، والذي يمثل الإطار القانوني الذي يحدد حقوق وواجبات والتزامات الموظفين وكذا المساطر التأديبية، يتميز هذا النظام العام، والمستوحى بالأساس من النظام العام الفرنسي للوظيفة العمومية، المستوحى بدوره من النموذج البيروقراطي، بصلايته المتجسدة في المركزية المفرطة لتسيير الموارد البشرية وكذا طبيعة الميكانزمات المحاسبية وطبيعة الميكانزمات المتعلقة بالميزانية المعمول بهما. وبالتالي فإن تدبير الموارد البشرية يصطدم بمجموعة من العوائق، متعلقة بالأساس بالإطار القانوني، طرق التوظيف، نظام إدارة الموظفين و الكفايات وكذا نظام تقييم أداء الموظفين²، فبالنسبة طرق التوظيف الحالية لا تساعد على استهداف وبشكل دقيق المواصفات والمؤهلات التي تتلاءم مع مستلزمات ومتطلبات المناصب الشاغرة، إلى جانب هذا نجد كذلك أن جزء مهم من المسؤولين عن الموظفين، لا يتوفرون على تكوين أكاديمي معمق بميدان تدبير الموارد البشرية، بل بميادين أخرى، قد تكون بعيدة حتى عن مجال التسيير، فهذا الوضع لا يعزى بالأساس إلى قلة الكفايات أو عدم تواجدها، وإنما هنالك كذلك اختيارات سياسية ذات علاقة بالتوجهات الحزبية والنقابية. ففيما يخص إدارة الموظفين و الكفاءات، فهي تعاني من جهة، من ارتفاع أعداد الموظفين من الفئات ذات المستويات التأهيلية المتدنية، ومن جهة أخرى، من سوء توزيع الموظفين بين المصالح الإدارية داخل الإدارة، وبين المصالح بنفس القسم ويتضح أن بعض الإدارات العمومية تتوفر على عدد مهم من الموظفين، ربما يفوق الاحتياجات الضرورية، بينما تعاني أخرى من خصاص حاد في مواردها البشرية، أما فيما يتعلق بنظام التقييم، فهو لا يمكن من تثمين أداء الموظفين على أساس معايير موضوعية

1. لمناظرة الوطنية الأولى حول إصلاح الإدارة العمومية بالمغرب التي انعقدت سنة 2010.

2. بشرى الوردي: تقييم الأداء في الوظيفة العمومية المغربية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية اكادال، السنة الجامعية 2007/2008 ص 50.

ولا يعكس حقيقة واقع الوظيفة ولا مستوى مردودية الموظفين، كما أن تدبير الموارد البشرية بالإدارات العمومية بالمغرب، يفتقد إلى ما يسمى بإدارة الحياة المهنية، فغياب هذا النوع من التسيير يجعل الموظفين لا يتوفرون على نظرة مستقبلية جيدة لمسارهم المهني¹.

المطلب الثالث: التدبير المندمج للنفقات ونظام تتبع جودتها وضمان المراقبة المخففة.

تبرز أهمية نظام التدبير المندمج للنفقات في كونه نظاما مشتركا بين مختلف الفاعلين في ميدان التدبير الميزانياتي والنفقات، يساعد الأمرين بالصرف في تدبير الاعتمادات والنفقات كما يساهم في تبسيط المساطر، وضمان السرعة والمرونة في تنفيذ النفقات، إن ما يميز نظام التدبير المندمج للنفقات هو كونه يشكل آلية للمراقبة الداخلية بيد الأمرين بالصرف قد تمكنهم من الاستغناء عن بعض نقاط المراقبة التي يمارسها المحاسب العمومي².

الفقرة الأولى: نظام التدبير المندمج للنفقات.

ساهم ضعف استعمال التكنولوجيا في تدبير النفقات العمومية، عدة اختلالات من أبرزها ضعف التنسيق بين المتدخلين في وضع التزام النفقات وتنفيذها، حيث كان يتم تعبئة موارد هامة من أجل تدبير النفقات العمومية، وبالتالي وأمام تراكم مظاهر الاختلالات في تدبير الإنفاق العمومي بكل فعالية ونجاعة واقتصاد بات من اللازم تطبيق نظام معلوماتي خاص بتدبير الميزانياتي والمحاسباتي موحد ومشترك بين كل المتدخلين يهدف إلى تبسيط وترشيد التدبير العمومي³.

البداية الأولى لإنشاء منظومة التدبير المندمج للنفقات تعود لسنة 2004 عندما قام وزير المالية بإصدار قرار رقم 04.139، بتاريخ 15 أكتوبر 2004 ونص على إحداث الخزينة العامة للمملكة، وحدة مشروع مخصصة لإنجاز منظومة التدبير المندمج للنفقات وتعميمه على المصالح الأمرة بالصرف، يكون من بين مهامها وضع تصور وتوفير البنية التحتية

1. ميثاق حسن التدبير، وثائق وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الرباط 1999.

2. محمد بودعكات: التدبير المرتكز على النتائج في المالية العمومية، مقال منشور بالموقع الإلكتروني، فضاء القانون العام، www.espacedroitpublic.com بتاريخ 06/04/2017 ص. 9.

3. محمد بودعكات: التدبير المرتكز على النتائج في المالية العمومية، مرجع سابق ص. 10.

للمشروع، كما دعا وزير المالية من خلال قرار آخر إلى ضرورة مساهمة المصالح الآمرة بالصرف في إنجاح هذه الآلية من أجل ترشيد استعمال النفقات العمومية¹.

ويمكن تعريف منظومة التدبير المندمج للنفقات بأنها نظام معلوماتي مالي ومحاسبي موحد ومشارك بين جميع الفاعلين والمختصين المكلفين بشؤون النفقات العمومية، ويساعد نظام التدبير المندمج للنفقات على بلوغ الأهداف التالية:

• تقليص أجال معالجة العمليات المتعلقة بالنفقات.

• تخفيض كلفة معالجة العمليات المتعلقة بالنفقات.

• توفير آني للعمليات المالية والمحاسبية.

• تقديم خدمات ذات جودة للفاعلين في مجال النفقات.

وتتكفل هذه المنظومة بكل الأعمال المتعلقة بالنفقات العمومية، وجميع مكونات ميزانية الدولة باستثناء الدين العمومي ورواتب الموظفين².

ومنه فإن نظام التدبير المندمج للنفقات يسمح بتتبع ومراقبة نفقات الدولة انطلاقاً من وضع الاعتمادات مروراً بالالتزام بها ثم التنفيذ والتصفية، وصولاً إلى الأمر بالصرف والأداء، فهو يشمل جميع مسلسل تنفيذ النفقة عبر نظام مندمج وموحد مما يسمح بتنسيق بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، وفي كل المراحل التي تقطعها النفقة.

الفقرة الثانية: وضع منظومة تتبع جودة تنفيذ النفقات

الغاية من وضع منظومة تتبع جودة التنفيذ هو تتبع القدرات التدبيرية للمصالح الآمرة بالصرف وذلك لضمان احتفاظهم على الكفاءة التدبيرية التي أهدتهم للاستفادة من تخفيف المراقبة، كما تهدف أيضاً إلى مراقبة مدى فعالية ونجاعة تدبير هذه المصالح لنفقات الدولة³.

وقد عهد للخزينة العامة للمملكة بوضع منظومة تتبع تمكن من التأكد من أن جودة وسلامة المساطر تنفيذ نفقات الدولة من طرف المصالح الآمرة بالصرف لا تزال على نفس مستوى

1. منشور الوزير الأول رقم 2005/07 حول التدبير المندمج للنفقات، بتاريخ 20 ابريل 2005.

2. محمد بودعكات: التدبير المرتكز على النتائج في المالية العمومية مرجع سابق ص. 11.

3. Ministère de L'économie et des Finances – DDAG، formation sur le contrôle interne: Concepts méthodologie et outils formation CI/ MEF، Rabat- Janvier 2009.

الكفاءة التديرية التي خولت لها الاستفادة من نظام المراقبة التراتبية للنفقة¹، يتم تتبع جودة مساطر تنفيذ النفقات عبر وضع:

• مؤشرات لتتبع جودة تنفيذ النفقات.

• تحقق بعدي من النفقات الملتزم بها والمأمور بصرفها من طرف المصالح الآمرة بالصرف، بواسطة سبر SONDAGE و حسب طبيعة النفقة.

• منظومة للتتبع وتقدير مسار تنفيذ نفقات المصلحة الآمرة بالصرف.²

ويقوم المحاسب العمومي بالتحقق البعدي من القرارات غير الخاضعة لمراقبة المشروعية وذلك بناء على عينة من قرارات النفقات، للتأكد من مطابقة مساطر الالتزامات بنفقات الدولة والأمر بصرفها للنصوص التنظيمية الجاري بها العمل³.

ويعد المحاسب العمومي كل نصف سنة وضعية للتتبع النفقات الخاصة بكل مصلحة الآمرة بالصرف بناء على مؤشرات تتبع جودة تنفيذ النفقات، ويوجهها إلى الخازن العام للمملكة، يبعث هذا الأخير إلى الوزير المكلف بالمالية الاستنتاجات المستخرجة من منظومة التتبع، على شكل قرار تركيبي نصف سنوي، والذي يمكن بموجبه طلب القيام بافتحاص جديد، عند الاقتضاء ويوجه الوزير المكلف بالمالية هذا التقرير إلى الوزير المعني بالأمر⁴.

وإذ تبين وفق منظومة تتبع جودة تنفيذ النفقات أن المصالح الآمرة بالصرف لم تعد تستجيب للشروط الكفاءة التديرية، يتم إصدار قرار بوقف تطبيق نظام المراقبة التراتبية من طرف الوزير المكلف بالمالية بعد استشارة الوزير المعني بالأمر، ويأمر بإجراء إفتحاص جديد. وبالتالي فإن منظومة تتبع جودة تنفيذ النفقات تدفع الأمرين بالصرف المتوفرة فيهم شروط الكفاءة التديرية إلى الاستمرار في تحسين مستوى أدائهم في الالتزام بالنفقات وتنفيذها وذلك لتفادي كل ملاحظات الخزينة العام للمملكة، حول تراجع قدراته التديرية⁵.

1. المادة 21 من مرسوم 4 نونبر 2008 المتعلق بمراقبة نفقات الدولة.

2. المادة 22 من المرسوم 4 نونبر 2008 المتعلق بمراقبة نفقات الدولة.

3. المادة 24 من مرسوم 4 نونبر 2008 المتعلق بمراقبة نفقات الدولة.

4. محمد الوزاني: تطور مناهج الرقابة على المال العام بالمغرب - المراقبة الداخلية والتدقيق الداخلي - مرجع سابق ص 101.

5. محمد الوزاني: مرجع سابق ص 102.

ينظر المادة 26 من مرسوم 4 نونبر 2008 المتعلق بمراقبة نفقات الدولة.

الخاتمة:

إن تطبيق التوجه الجديدة للتدبير المتمحور حول الأداء يفرض ضرورة تطوير القدرات التدبيرية للمصالح الأمرة بالصرف، نظرا للدور الهام الذي تلعبه في تنفيذ نفقات الدولة ورسم السياسات العمومية وتنفيذ البرامج الحكومية وكذا حماية المال العام، ومنح المدبرين العموميين حرية في التدبير العمومي مع التأكيد على أن هذه الحرية لا ينبغي أن تكون مطلقة بل يجب تقييدها بالمساءلة على النتائج وعلى نجاعة الأداء.

ومنح حرية للأميرين بالصرف في التدبير يقتضي تخفيف المساطر والإجراءات وكذا تخفيف من الرقابة القبلية التي تمارسها وزارة المالية على النفقات العمومية، إلا أن هذا الوضع جعل الأمر بالصرف بين المطالبة بتخفيف الرقابة السابقة الممارسة عليه من قبل المحاسب العمومي ومنحه حرية التدبير الإداري وهاجس المسؤولية الملقاة عليه والتي ينتج عنها تطبيق إجراءات تأديبية وعقابية، ولمنح الأميرين بالصرف حرية تنفيذ النفقات العمومية وفق البرامج والأهداف المسطرة لابد من تطوير قدراته التدبيرية وتعزيز نظام المراقبة الداخلية.

وإن تطوير القدرات التدبيرية يتطلب الاهتمام بتطوير الكفاءات التدبيرية في الشق المالي والإداري والمعلوماتي، مع ضرورة وضع نظام المراقبة الداخلية والذي يحتوي على آلية التدقيق الداخلي.

مع ضرورة ترشيد وعقلنة آليات وهياكل عمل المصالح الإدارية التي تتدخل في تدبير الميزانية والصفقات العمومية وإصلاح الميزانية عبر اعتماد المقاربة الحديثة لتدبيرها، مع الاهتمام بالعنصر البشري باعتباره فاعلا أساسيا في إعداد وتنفيذ نفقات الدولة، وذلك عبر اعتماد مقاربات ومناهج حديثة في تدبيره والتوجه نحو منطق الأداء والتوظيف وفق مبدأ الكفاءة والاستحقاق، والحد من عدم مساءلة الأميرين بالصرف عن هدر المال العام. مع إجبارية إصلاح منظومة الأجور التي ينبغي أن تنتقل من ثقافة الاستحقاق إلى ثقافة الأداء والتي تقوم على مكافأة الموظفين على أدائهم أساسا وعلى خبراتهم، والتقليل من الاعتماد على الأقدمية للترقية.

لائحة المراجع

الكتب:

- « ادريس خدري: الإسلام وافتحاص المال العام، مطبعة دار النشر المغربية الدار البيضاء عين السبع، الطبعة الأولى سنة 2002.
- « محمد باهي: تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الأولى سنة 2002.
- « عبد الرزاق محمد عثمان: أصول التدقيق والرقابة الداخلية، الدار النموذجية صيدا بيروت الطبعة الثانية سنة 2008.
- « سعيد جفري، احمد منيرة، الإدارة العمومية المغربية وسؤال الإصلاح، منشورات الشركة المغربية لتوزيع الكتاب صوماديل الدار البيضاء، الطبعة الأولى، سنة 2013.
- النظام المرجعي لافتحاص الكفاءة التديرية للمصالح الآمرة بالصرف، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5705، بتاريخ 2 فبراير 2009.
- برنامج عمل تحديث الإدارة العمومية 2014-2016 منشور على موقع وزارة الوظيفة العمومية والتحديث القطاعات.
- ميثاق حسن التدبير، وثائق وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الرباط 1999.

المجلات العلمية

- « ادريس خدري: الفحص والتدقيق والتقييم الجهوي، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية سلسلة التدبير الاستراتيجي عدد 6 سنة 2005.
- « محمد حركات: الحكامة والتدبير العمومي الجديد بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية عدد 6 السنة 2005.
- « عبد الحميد الكاضي: إفتحاص الأداء ومراقبة التدبير في القطاع العمومي، منشورات مجلة المالية والعلوم الضريبية العدد 20 الطبعة الأولى سنة 2008.
- « سعيد ططي: التدقيق الداخلي بالجماعات الترابية - مراقبة التسيير المالي والإداري بالجماعات الترابية-برنامج تكوين أطر ومنتخبي الجماعات الترابية بشراكة بين جهة مراكش تانسيفت الحوز ومركز الكفاءة للتدبير والتدقيق القية بتاريخ 25/27 نونبر 2013.

الاطروحات والرسائل الجامعية

» محمد حيمود: «إشكالية تقييم التدبير المحلي مقارنة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة» أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق تخصص قانون عام، جامعة الحسن الثاني عين الشق الدار البيضاء سنة 2001-2002.

» بشرى الوردى: تقييم الأداء في الوظيفة العمومية المغربية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية اكدال، السنة الجامعية 2007/2008.

» خديجة عمار: « تدقيق نظام المراقبة الداخلية رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، تخصص تدبير وافتتاح إدارات الدولة والجماعات الترابية جامعة الحسن الأول كلية العلوم القانونية.

» خالد صالح: التدقيق العملي بالجماعات الترابية على ضوء تقارير المجلس الجهوي للحسابات - دراسة تحليلية-رسالة لنيل دبلوم الماستر، في القانون العام تخصص تدبير وافتتاح إدارات الدولة والجماعات الترابية، جامعة الحسن الأول سطات، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية 2013/2014.

المقالات بالمواقع الالكترونية

» محمد بودعكات: التدبير المرتكز على النتائج في المالية العمومية، مقال منشور بالموقع الالكتروني، فضاء القانون العام، www.espacedroitpublic.com بتاريخ 06/04/2017 ص 9.

LES OUVRAGES.

» Moha Boucetta-Abdessadek ELBouzidi: Audit de performance, rapport de synthèse exercices 2007 et 2008 IGF 2010.

» Collège des Inspecteur Généraux des Ministères CGIM Manuel d'audit Interne pour les Inspections Généraux des Ministères 2007.

المحور الرابع

الجهوية وحكامة المالية المحلية

Les enjeux territoriaux de la fiscalité locale au Maroc

Abdelali JNAH

*Chercheur en Finances Publiques et Fiscalité -Professeur vacataire
à l'université Hassan II-Casablanca*

Le Maroc, comme bon nombre de pays en voie de développement, a entrepris dès l'indépendance, de nombreuses réformes dans le but de consolider le développement territorial et d'asseoir une bonne gouvernance locale. Par ailleurs, le Maroc s'apprête à mettre en œuvre la loi organique¹ sur la régionalisation élargie conférant de larges prérogatives aux régions. Mais pour pouvoir être réellement efficaces, les régions et les autres collectivités territoriales devront également être munies de moyens financiers à même de porter cet ambitieux projet de développement territorial².

Dans ce sens, le développement régional et local est fortement dépendant du produit des recettes propres des collectivités et notamment des impositions perçues à l'échelle locale³.

Ainsi, l'impôt local constitue un outil privilégié pour les collectivités territoriales, en vue de financer les projets locaux et d'atténuer les déséquilibres entre les régions. Dans cet esprit, il faut trouver un moyen équitable, spatial et temporel de distribuer les ressources fiscales (l'intercommunalité, une politique volontariste d'aménagement des territoires :) qui doit permettre d'harmoniser les flux et éviter les déséquilibres⁴.

1. Dahir n° 1.15.83 des 20 RAMADAN 1436 (07 juillet 2015) pris pour l'application de la loi organique n° 111.14, relative aux régions. BO n° 6380 du 06 CHAOUAL 1436 (23 juillet 2015).

2. J.BORSENBARGER, *op.cit.*, p. 6

3. J.BOUZOUITA-ROUROU, fiscalité locale et développement régional en Tunisie, in les finances des collectivités locales dans les Etats du Maghreb, Actes des VI^{ème} journées Maghrébines de droit, Marrakech, les 15 et 16 avril 2011 ; p.168

4. Intervention de Gilles de Robien, in Le financement du développement local, C.U.R.A.P.P, p. 57 et 58. Cité par BEN RAHAL.M : Les finances des collectivités locales, entre les exigences modernes et l'opportunité du contrôle efficient. Thèse de doctorat, Casablanca, 2005.

Compte tenu de toutes ces considérations, **Il s'agit de savoir si les réformes de la fiscalité locale ont-t-elles répondu aux enjeux du développement territorial ?**

Dans le but d'apporter des réponses à la problématique ainsi posée, nous essayerons de démontrer la persistance des problèmes liés à la fiscalité locale, et ce malgré une quête incessante des solutions **(I)**. Un tel constat, nous pousse à réfléchir sur les alternatifs en vue d'une modernisation de la fiscalité locale, qui pourra répondre aux enjeux du développement territorial **(II)**.

I - le système fiscal local : une quête incessante des solutions

La réussite d'une politique de décentralisation, « se fonde sur la mobilisation et l'affectation des ressources de financement potentielles et sur la répartition de ces ressources entre les niveaux central, et local des institutions territoriales »¹.

En effet, L'arbitrage entre les options choisies a une incidence sur le rôle des finances publiques nationales et locales dans le processus de développement².

Dans cet esprit, La fiscalité locale a subie, dès l'indépendance, plusieurs reformes³, et ce dans le but de contribuer au financement des projets locaux, d'atténuer le déséquilibre entre les territoires et d'améliorer la productivité des ressources fiscales locales. Toutefois, malgré les réformes et les changements introduits durant l'histoire du système fiscal local, la problématique de la fiscalité locale demeure toujours posée.

Ainsi, nous nous limiterons notre analyse seulement aux périodes⁴ ci-après, en vue de mettre en évidence la persistance les problèmes liés à la fiscalité locale :

La fiscalité locale à la lumière de la loi 30-89 **(A)** ;

La fiscalité locale sous l'angle de la loi 47-06 **(B)**.

1. L. JAIDI in la réforme de la fiscalité locale : Apports et limites-Bulletin de conjoncture n° 31- juin 2007, P : 2

2. Ibid.

3. Le dahir du 23mars 1962 sur la fiscalité locale a fixé une liste des prélèvements au profit des collectivités locales ; En 1978, une réforme de la fiscalité immobilière (la taxe urbaine, la taxe sur les profits immobiliers et l'impôt sur les terrains non bâtis) ; A partir de 1984, la loi-cadre sur la réforme de la fiscalité d'État a consacré la rétrocession de la taxe urbaine et de la patente aux collectivités locales, elle a également accordée 30% du produit de la TVA aux budgets des collectivités décentralisées ; et la dernière réforme de la fiscalité locale à travers la loi 47-06.

4. Ces deux périodes constituent des tournants décisifs dans l'histoire du système fiscal local.

A - La fiscalité locale à la lumière de la loi 30-89 : une multitude de taxes difficiles à administrer et moyennement rentable¹

Avant la loi 30-89 relative à la fiscalité locale, il est difficile de parler d'un système fiscal local à propos « d'un assemblage, archaïque et disparate de petites taxes au rendement, de surcroît, modique et variable d'une commune à l'autre, à moins de le concevoir comme un système rudimentaire dénué à la fois de construction théorique et de méthode pratique »².

En vue de remédier aux imperfections des impôts et taxes locales, les pouvoirs publics ont procédé en 1989 à la réforme de la fiscalité locale. Ainsi, le système fiscal issu de la loi 30-89 a été qualifié de tournant positif accompagnant l'évolution du processus de la décentralisation³. Certes, si la réforme de la fiscalité locale de 1989 a contribué à l'amélioration du revenu fiscal des collectivités locales, « tous les analystes et les chercheurs conviennent de l'inopportunité des taxes locales ; dressés à l'époque par les experts du Ministère de l'Intérieur (42 impôts, taxes et redevances) »⁴.

Ce constat a été enregistré lors de plusieurs rencontres, séminaires et colloques notamment le 7^{ème} colloque des collectivités locales tenu à Casablanca qui a soulevé la nécessité de la réforme de la loi en question⁵.

Par ailleurs, « en ratissant large, dans l'espoir d'enrichir l'univers fiscal des collectivités locales, les auteurs de la réforme de 1989 ont produit un standard fiscal pléthorique, dispendieux et à la rentabilité douteuse »⁶.

Ainsi, Il s'agit d'abord, des contraintes liées aux rendements⁷ de ces taxes : les mesures législatives nationales prises par l'État afin de favoriser certaines catégories

1. R. EL MOUSSAOUI ; les finances locales ; Ed Sparte, 2013 p : 111

2. J. CHABIH, les finances des collectivités locales au Maroc « essai d'une approche globale des finances locales », Ed l'harmattan, 2005, p : 91

3. A.MZOURI, pourquoi faut-il reconsidérer la fiscalité locale, p : 1, disponible sur site internet : www.abhatoo.net.ma/.../fiscalite/pourquoi-faut-il-recons

4. M. BRAHIM, la commune marocaine: un siècle histoire de la veille du protectorat à 2009, Tome 1, Collection « thèmes actuels » n° 65, 2010. p : 608

5. A.MZOURI op.cit. p : 2

6. M. BRAHIMI, op cité p : 608

7. La part de la fiscalité proprement locale- c'est-à-dire celle dont la responsabilité du recensement et de la détermination de l'assiette échoit aux communes- représente moins du ¼ des ressources locales. Le produit de la TVA assure 50% de ce financement, l'autre ¼ provient de ce qu'on nomme les impôts d'État.

de contribuables causent des pertes de ressources importantes pour les collectivités¹. Ensuite, les contraintes liées au recensement : le processus de recensement de la matière imposable est lourd et complexe².

Et enfin, les contraintes liées au recouvrement : les problèmes liés au recouvrement sont dus en priorité au problème d'identification du contribuable et l'incapacité de payer par un grand nombre de contribuables³.

Face aux imperfections de la loi 30-89, le Maroc s'est engagé en 2007 dans une réforme de la fiscalité locale dont l'enjeu principal réside dans la réalisation de l'équité dans la répartition de la richesse fiscale entre les CT et l'amélioration du rendement de la fiscalité locale.

B - La fiscalité locale à la lumière de loi 47-06 : une réforme toujours nécessaire

La loi 47-06 relative à la fiscalité locale avait vu le jour dans l'optique de doter les collectivités de plus de ressources et de promouvoir l'équité territoriale grâce à une bonne répartition du produit des impôts et des taxes⁴. Toutefois, on constate que le bilan est resté mitigé. Des disparités notoires persistent toujours, une ville comme Casablanca a eu près de 4 Mds de recettes en 2009⁵, contre seulement 416 millions de DH pour Laayoune, par exemple. De plus, les 49% des recettes des collectivités locales provenant des communes urbaines, contre seulement 25% des communes rurales. Il s'avère que face à la physionomie actuelle de la fiscalité locale, une réforme est toujours nécessaire, du fait de l'inégale répartition de la richesse fiscale entre les CT et du faible rendement des impôts et taxes locaux.

Ainsi, selon l'analyse chiffrée des finances locales durant la période 2009 à 2013, Le produit fiscal est très inégalement réparti entre les CT. Ainsi, les communes urbaines, comme le montre le tableau ci-dessous, ont bénéficié de la part la plus importante des ressources des CT, avec un montant de 15MMDH (soit un taux de 55 % des recettes totales des CT).

1. L.JAIDI, in la réforme de la fiscalité locale : apports et limites, bulletin thématique-CMC- n 31 juin 2007, p : 12

2. Ibid.

3. Ibid.

4. Fiscalité locale : Une niche sous-exploitée, in Journal : Finances News Hebdo ; jeudi 23 mai 2013

5. Selon les statistiques de la TGR pour l'année 2009.

Tableau 1 : Recettes moyennes des CT 2009-2013 en MDH

Type de collectivité	Ressources gérées par les CT	Ressources gérées par l'Etat ¹	Ressources transférées	Autres Ressources	Total
Régions	514	139	690	50	1 394
Préfectures et Provinces	219	-	3 988	286	4 493
Communes Urbaines	3 848	4 354	5 812	1 031	15 045
Communes Rurales	1 257	358	4 451	485	6 551
Total	5 838	4 851	14 941	1 852	27 483

Source : Ministère de l'économie et des finances (MEF).

Le second constat porte sur la persistance du faible rendement des impôts locaux. Malgré les innovations introduites par la loi 47-06, en vue de mobiliser les ressources des CT. L'observation des données relatives aux finances locales durant la période de 2002 au 30/11/ 2010, montre une nette prédominance de la part de la TVA qui représente plus de la moitié des recettes des CT. En ce qui concerne les taxes locales gérées par les CT, leurs contributions aux budgets locaux restent limitées. Quant aux impôts gérés par l'Etat leur part dans les budgets décentralisés reste faible puisqu'elle ne dépasse pas 12% pour la T.S.C^{8%}, ² pour la T.P³ et 4 % pour la T.H⁴, alors que ce sont les impôts les plus importants au niveau local en termes d'assiette et de base d'imposition.

1. T.P, TH et T.S.C

2. Taxe de Services Communaux

3. Taxe Professionnelle

4. Taxe d'Habitation

Tableau 2 : Structure des ressources fiscales locales (en %) 2002 à 2010

Années	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	30/11/2010
Taxes locale	20.6%	17.7%	18.4%	22.7%	23.9%	21.2%	22.6%	23.6%	21%
T.S.C	11%	11.2%	12.1%	12.1%	11.9%	11.4%	10.4%	11.6%	12.2%
T.H	3.7%	3.7%	3.8%	4.2%	3.6%	4%	12.9%	1.4%	1.4%
T.P	8.9%	8.7%	8.3%	9.7%	7.5%	7.3%	8.1%	8.6%	7.7%
Part de la TVA	55.8%	58.7%	57.4%	51.3%	53.1%	56.1%	46%	54.8%	57.7%

Source : Calcul à partir des données du tableau de bord des finances publiques- Ministère des finances –février 2010.

L'improductivité de la fiscalité locale est imputable aux dysfonctionnements liés à la détermination de la matière imposable et à la gestion de la perception de l'impôt local. En effet, plusieurs études¹ et rapports² montrent qu'en réalité les collectivités territoriales disposent généralement des potentiels fiscaux importants qui restent partiellement exploités.

De plus, l'improductivité et la modestie des impôts locaux sont dues à l'inégalité dans la répartition des impositions entre l'Etat et les collectivités territoriales³. En effet, tous les impôts et taxes productifs rattachés aux différentes activités économiques sont réservés à l'Etat, comme l'impôt sur la dépense (TVA) ou l'impôt sur le revenu.⁴

Globalement, l'improductivité de la fiscalité locale est « imputable à l'absence d'une volonté d'extraction fiscale (ceci se traduit par l'ambiguïté de l'assiette, l'évasion et la fraude fiscale) et surtout dans le désintéressement de la marche des affaires locales (incivisme) ainsi que dans le désintéressement du recouvrement des impôts de l'Etat et des taxes locales (retard dans le recouvrement), dans l'insuffisance

1. La Gestion des Finances Locales au Maroc : Diagnostic et Recommandations, in Projet de Gouvernance Locale au Maroc, Mars 2010, disponible sur site internet : www.abhatoo.net.ma/.../la-gestion-des-finances-locales.

2. Rapports de la cour des comptes 2007, 2008, 2009 et 2015

3. Notons que Cela n'est pas le propre naturellement du Maroc car, sauf de rares exceptions, les systèmes fiscaux, y compris les pays développés, ne réservent qu'une faible part de l'impôt aux collectivités locales

4. J.BOUZOUITA RHOUREHOU, op.cit, p : 177

des contrôles (percepteurs, régisseurs)¹, le manque de codification rigoureuse et de vulgarisation de la législation fiscale, le manque de détermination de la valeur locative cadastrale et les multiples abattements et niches fiscale »²

L'absence de toute réforme fiscale efficace de la fiscalité locale tout au long de ces dernières décennies, nous conduit à nous interroger sur les raisons de la persistance des problèmes liées à la fiscalité locale.

En effet, toutes les reformes de la fiscalité locale sont vouées à l'échec pour deux raisons qui sont inhérentes à l'impôt local : la première tient à l'insuffisance voire l'absence de la matière imposable dans certaines localités³; et la seconde résulte de l'uniformité spatiale de la fiscalité locale⁴.

Par ailleurs, la fiscalité locale fait intervenir trois grandes catégories d'acteurs : l'Etat, les collectivités territoriales et les contribuables, qui ont chacune des intérêts contradictoires. Ces contradictions s'affichent de manière évidente sur le plan financier, l'Etat cherchant à limiter ses couts budgétaires (transfert de compétences aux CT avec le minimum de concours financier), les CT souhaitent bénéficier du maximum de ressources tandis que les contribuables désirent payer le moins d'impôt possible. Le système fiscal local repose donc sur un équilibre fragile et difficile à trouver. En effet, aucun acteur n'accepte de faire des concessions.

D'une manière générale, la structure du système fiscal local demeure pour différentes raisons en deçà des besoins du développement territorial. En effet, « L'impôt local qui échappe quasi entièrement au pouvoir des collectivités locales, pèche par son uniformisation et son inadéquation avec les propriétés socio-

1. J.CHABIH, décentralisation territoriale, collectivités locales et autonomie financière, in les finances des collectivités locales dans les Etats du Maghreb, Actes des VI^{ème} journées Maghrébines de droit, Marrakech, les 15 et 16 avril 2011 ; p : 130

2. Ibid.

3. Par définition, l'impôt local est un impôt localisé, soit dans une commune, soit dans une région. Tel est également le cas de la matière imposable sur laquelle l'impôt local doit être assis. Si cette matière est absente, il ne peut pas y avoir d'impôt local, et donc pas de contribuable local. Et par voie de conséquence pas d'autonomie financière des CT.

4. La fiscalité des collectivités territoriales est un domaine dans lequel le principe de l'uniformité se heurte au réalisme. En effet, la fiscalité est naturellement prélevée sur la richesse et celle-ci est, par hypothèse inégalement répartie dans l'espace. Il est normal que dans les collectivités territoriales, il y a des riches et des pauvres. Toutes n'ont pas la même surface fiscale, du fait qu'il y a des localités qui disposent de la matière fiscale et qui en sont plus ou moins dépourvues. S'agissant des assiettes fiscales, elles sont les mêmes pour les communes urbaines que pour les communes rurales sans tenir compte de leurs spécificités qui n'ont ni les mêmes structures socio-économiques, ni les mêmes caractéristiques naturelles. En effet, cette uniformité prive les communes rurales des ressources fiscales du fait qu'elles ne disposent pas des activités économiques suffisamment développées.

économiques de la majorité des localités ce qui, d'une manière évidente, ne peut l'ériger en levier de développement et d'équilibre régionaux »¹.

Ce diagnostic, nous pousse à explorer des pistes de réformes en vue d'une fiscalité locale qui pourrait répondre aux enjeux du développement territorial.

II - La modernisation de la fiscalité locale à l'épreuve des enjeux du développement territorial

Malgré une quête incessante des solutions, le diagnostic laisse apparaître la persistance des problèmes liés à la fiscalité locale. Ce qui implique une réflexion sur la modernisation de la fiscalité locale, en vue d'un financement équilibré des territoires.

Dans ce sens, les enjeux de la réforme de la fiscalité locale sont aujourd'hui plus décisifs encore que par le passé. Une fiscalité solide est indispensable aux collectivités territoriales dont le champ d'action s'accroît au fil du temps.

Par ailleurs, il y a urgence d'améliorer le potentiel fiscal des collectivités territoriales et d'accroître la rentabilité fiscale sans lesquels, les objectifs de la régionalisation avancée ne peuvent tenir toutes ses promesses.

Dans cette perspective, la modernisation de la fiscalité locale consiste à reformer en profondeur l'architecture fiscale des collectivités territoriales en général et celles des régions en particulier (A). Il est à signaler que la réussite de ce grand chantier nécessitera des perspectives d'appui à la modernisation de la fiscalité locale (B).

A - La refonte de l'architecture fiscale des collectivités territoriales

La mise en place d'un système fiscal local optimal, nécessite la restructuration de l'architecture fiscale des collectivités territoriales, au service des objectifs d'équité, d'efficacité, de rendement et de simplicité.

Une telle restructuration implique, en effet, un ensemble de mesures cohérentes qui passent par : l'optimisation de la fiscalité locale(1), et le renforcement et l'amélioration des mécanismes de la péréquation (2).

1 - L'optimisation de la fiscalité locale

L'optimisation de la fiscalité locale nécessitera l'amélioration du rendement des impôts et taxes locaux, la revalorisation et l'élargissement de leurs bases imposables.

1. J.BOUZOUITA-ROUROU, Fiscalité locale et développement régional en Tunisie, in les finances des collectivités locales dans les Etats du Maghreb, Actes des VIème journées Maghrébines de droit, Marrakech, les 15 et 16 avril 2011 ; p : 168.

Ainsi, L'amélioration du rendement de la fiscalité locale¹ passe par :

- ✦ La réévaluation des valeurs locatives, en vue de les rapprocher des prix du marché ;
- ✦ L'adaptation de la fiscalité foncière au standing d'habitation , en optant pour une fiscalité modérée pour le segment social et moyen standing et une autre plus adéquate pour le haut standing.

Une telle amélioration du rendement de la fiscalité locale nécessite, par ailleurs, un réel engagement et implication des élus locaux aussi bien dans la définition des seuils d'imposition, d'identification et de recensement de la matière imposable qu'en

D'une manière générale, les CT doivent emprunter un ensemble des démarches, en vue de mobiliser leurs ressources fiscales, et ce à travers la mise en œuvre de certains outils tels que² :

- ✦ Une stratégie de développement de la fiscalité locale ;
- ✦ Un programme de mobilisation des ressources locales, d'ajustement des modalités de la fiscalité et de valorisation des assiettes imposables ;
- ✦ Un plan de communication et de sensibilisation.

La réussite des propositions relatives à l'amélioration du rendement des impôts et taxes locaux, demeure tributaire de l'élargissement de l'assiette fiscale.

Ainsi, l'élargissement de l'assiette fiscale des impôts locaux, nécessite la revalorisation³ et la diversification des bases imposables.

Par ailleurs, le succès de la régionalisation, implique l'exploration de nouveaux gisements prometteurs. Ainsi, il est judicieux de tirer des enseignements des expériences étrangères en la matière ou une partie des ressources des régions proviennent des « taxes vertes »⁴.

La diversification de la fiscalité locale des régions passe aussi par l'élargissement des assiettes de certains impôts, comme la taxe sur les activités portuaires qui devrait être examinée dans le sens de son application aux activités aéronautiques et au transport autoroutier.⁵

1. CCR, Rapport sur la régionalisation avancée, livre 3 ; p 126

2. Ibid.

3. La revalorisation de la fiscalité locale implique, l'actualisation des bases des valeurs locatives à partir des valeurs de marché. En effet, la revalorisation apparaît comme une nécessité du fait ou le recours à des valeurs foncières anciennes et non actualisées participe directement au caractère régressif d'impôts locaux.

4. CCR, Rapport sur la régionalisation avancée, livre 3 ; p 126

5. Ibid.

De plus, les sources de financement des budgets des régions pourraient aussi provenir du produit des redevances¹ qui devraient répondre à l'impératif de mise en place d'un système de rémunération des services rendus correspondant aux coûts des services publics.

Certes, L'optimisation de la fiscalité locale peut contribuer à l'amélioration des ressources fiscales des CT, mais, l'inégale spatialisation de la richesse fiscale conjuguée à l'insuffisance, voire l'absence, de la matière imposable dans certaines localités nécessitera, à notre sens, l'intensification et l'amélioration des mécanismes de la péréquation.

2 - Le renforcement et l'amélioration des mécanismes de la péréquation²

M. Michel BOUVIER avait confirmé, que la péréquation se justifie « pleinement d'un premier point de vue en raison des nouvelles compétences transférées aux collectivités locales, mais aussi parce que se trouve affirmée par le même texte l'autonomie financière de ces collectivités. L'accentuation de l'autonomie locale ne peut que provoquer la compétition, une accentuation des différences, des inégalités de situations des unes par rapport aux autres »³.

1. Les redevances sont un outil indispensable au financement des services publics locaux. Elles n'en constituent cependant pas la panacée. Leur utilisation doit obéir à diverses conditions d'utilisation. Ainsi, il est nécessaire de :

- s'assurer que le produit ou le service tarifé répond aux conditions techniques d'utilisation ;
- s'assurer que l'on dispose de données statistiques fiables permettant de calculer des tarifs sur la base des coûts économiques (et pas seulement des coûts comptables) ;
- encadrer juridiquement (principes de légalité, d'équivalence financière - en proportion des avantages retirés -, de non-discrimination – discrimination en fonction des avantages retirés et non du revenu ou de la commune d'appartenance -, pas de péréquation tarifaire) ;
- justifier toute exonération ou toute exception à la règle tarifaire ;
- justifier la limitation apparente aux principes de libre accès aux services collectifs et à l'égalité de traitement des citoyens ;
- mettre en place et vendre publiquement ». Cité par GILBERT. G, Fiscalité locale : Une grille de lecture économique, AFD document de travail n° 87 septembre 2009, p : 35

2. Pour plus de détails sur l'amélioration des mécanismes de péréquation au Maroc, voir JNAH.A « les enjeux territoriaux de la fiscalité locale au Maroc » Thèse de doctorat en Finances et Fiscalité, FSJES, Agdal, Rabat, 2015.

3. M. BOUVIER, « La réforme de la fiscalité locale, éléments méthodologiques », in les aspects politiques et financiers de la décentralisation- compte rendu de la conférence débat organisée le 1 février 2007 par l'observatoire de la décentralisation, étude du service des CT », n°6 (2006-2007) ,20 juin 2007, P 41 à 44 cite par Ch. DARBOUSSET, Recherche sur la notion de péréquation en droit public, thèse de doctorat, Université de La Rochelle, 2011, p 235.

Dans cet esprit, la péréquation n'est pas un élément constitutif de l'autonomie financière des collectivités territoriales, la péréquation, c'est beaucoup d'autres choses, c'est un principe de solidarité et d'équité territoriale¹.

Au Maroc, comme dans de nombreux pays, la concentration des lieux de production de la richesse est telle que les régions ne seront pas toutes en mesure de couvrir leurs besoins de dépenses par leurs ressources propres. A cette disparité des revenus s'ajoutent la grande diversité géographique qui implique, pour certaines régions, des coûts de fourniture des services publics plus élevés. Il s'agit notamment des régions montagneuses où le désenclavement des populations est généralement très onéreux et des régions désertiques ou semi désertiques où la répartition de la population est fortement dispersée².

Dans ce sens, la réforme des mécanismes de la péréquation doit se concentrer sur l'amélioration du système de péréquation verticale³ existant et sur le renforcement de la péréquation horizontale⁴.

Par ailleurs, Le besoin de péréquation serait moindre si le nombre des collectivités était réduit, le morcellement administratif en 1503 communes aggrave, en effet, considérablement les disparités de ressources. Celles-ci sont notamment plus marquées entre les petites communes qu'entre les grandes communes, et de même en milieu rural qu'en milieu urbain. Le niveau communal connaît des inégalités accrues entre collectivités par rapport aux autres niveaux territoriaux. Dans cet esprit, la réduction du nombre des collectivités permettrait d'accroître la dimension des territoires et par conséquent de lisser la répartition des bases d'imposition⁵.

La réussite des réformes relatives à la restructuration de l'architecture fiscale des collectivités territoriales en générale et des régions en particulier, nécessitera des perspectives d'appui à la modernisation de la fiscalité locale.

B - Perspectives d'appui à la modernisation de la fiscalité locale

Le succès des pistes de réformes citées au-dessus est tributaire de la mise en place des perspectives d'appui à la modernisation de la fiscalité locale. Ces perspectives

1. Ibid.

2. CCR, Rapport sur la régionalisation avancée, Livre III : la régionalisation avancée au service du développement éco. & social p : 132

3. Le renforcement de la péréquation verticale pourrait passer par une révision des critères de répartition des dotations étatiques et par la décentralisation de la gestion de la péréquation

4. Cette forme de péréquation pourrait être mise en place à travers les mécanismes suivants : la mutualisation des services publics locaux et la coopération structurelle entre les régions

5. BRANQUART.C, La réforme de la fiscalité locale en France, Thèse de doctorat en droit public, Strasbourg, 2009.p : 488

ont notamment trait à : la modernisation de la gestion fiscale et financière des CT(1), la revalorisation des ressources humaines (2)et la création d'un observatoire des finances locales(3).

1 - Modernisation de la gestion fiscale et financière des CT

La mise en œuvre d'une fiscalité locale qui répond aux exigences d'un développement territorial équilibré et harmonieux, est tributaire d'une gestion efficiente et efficace des impôts et taxes locaux. Et ce, à travers la modernisation des structures de gestion¹ et d'exécution.

Dans ce sens, la cour des comptes dans son rapport sur la fiscalité locale « recommande d'examiner l'opportunité de mettre en place les structures appropriées d'une administration fiscale locale selon un modèle qui serait différencié en fonction de la taille des collectivités territoriales concernées et, par conséquent, de leur potentiel fiscal »². L'ampleur des besoins croissants des populations conjuguées à la rareté des moyens financiers au niveau local, nécessitera, par ailleurs, l'optimisation des ressources financières des CT, en vue d'atteindre les objectifs escomptés.

Dans ce sens, l'amélioration de la planification³ et de l'exécution⁴ du budget des CT, la mise en place des outils de suivi de l'exécution et du contrôle, et une meilleure cohérence entre les finances locales et les finances de l'Etat, pourraient contribuer à l'amélioration de la bonne gouvernance financière des CT.

1. A travers l'instauration d'une structure organisationnelle fonctionnelle : en répartissant les tâches des agents selon les processus d'affaires (assiette, recouvrement, contentieux, audit, etc.) plutôt que par article (nature d'impôt) ; en instaurant le principe du dossier unique des redevables ; en fusionnant les divers fichiers d'enregistrement des contribuables en un seul fichier unique permettant la gestion transversale de l'assujettissement du redevable aux diverses natures d'impôts. Cité par La Gestion des Finances Locales au Maroc : Diagnostic et Recommandations, in Projet de Gouvernance Locale au Maroc, Mars 2010, disponible sur site internet : www.abhatoo.net.ma/.../la-gestion-des-finances-locales.

2. Rapport de la cour des comptes sur la Fiscalité locale. - Mai 2015, p : 186

3. Il existe deux sortes de planification : une planification économique et une planification financière
 - Pour ce qui est de la planification économique : elle sert à la détermination d'objectifs mesurables et réalisables ;
 - Quant à la planification financière : elle est définie en tant que moyen efficace permettant l'affectation des moyens financiers de toute collectivité pour la réalisation des programmes déjà étudiés qui s'étalent sur une période prédéterminée. Cette planification est conçue par voie de conséquence comme le seul moyen d'exécution de la planification économique, autrement dit, elle conditionne la réussite de la première ; ou il ya complémentarité entre les deux types de planification.

4. L'exécution du budget d'une collectivité locale est considérée comme une phase importante dans le processus de la gestion budgétaire au niveau local, car, elle permet aux acteurs locaux de s'assurer de la véracité de la mise en œuvre des programmes planifiés par la collectivité.

Une telle gouvernance fiscale et financière au niveau local, demeure tributaire de la revalorisation des ressources humaines.

2 - La revalorisation des ressources humaines

Les collectivités territoriales souffrent d'un manque de ressources humaines non seulement au niveau des fonctions de responsabilité, mais également au niveau des autres postes d'encadrement et d'exécution¹.

Or, la gestion publique est nécessairement compromise lorsqu'elle n'est pas assurée par des professionnels. Le choix d'investissement, la prévision, la mise en œuvre rationnelle des ressources, la programmation, les équilibres financiers, l'étude des dossiers techniques nécessitent une formation et une aptitude professionnelle².

En effet, si au niveau central, l'administration est parvenue à résoudre ses problèmes de cadres (même si les objectifs quantitatifs sont atteints, c'est généralement d'une façon hétérogène et au détriment du « qualitatif »³; au niveau local la problématique demeure toujours posée avec acuité.

D'une manière générale, les collectivités territoriales souffrent d'une pénurie de cadres administratifs et techniques, tant en nombre qu'en compétences⁴, ce qui constitue la source, en partie, de toutes les difficultés de fonctionnement que rencontrent nos communes⁵.

Dans ce sens, la formation des fonctionnaires revêt une importance primordiale dans le renforcement des capacités de gestion des collectivités territoriales. Une telle formation peut prendre deux formes :

- ✦ Une formation initiale à l'exercice des fonctions ;
- ✦ Une formation continue qui évolue en fonction des besoins.

1. BEN RAHAL.M : Les finances des collectivités locales, entre les exigences modernes et l'opportunité du contrôle efficient. Thèse de doctorat, Casablanca, 2005, p. 146

2. M. EL YAAGOUBI, La décentralisation administrative serait- elle une théorie irréaliste : le cas du Maroc, in revue juridique et politique, n°1, 1997, p 182.

3. A.SEDJARI, Les structures administratives territoriales et le développement local au Maroc ; p : 203

4. Des évaluations menées par la cour des comptes tunisienne ont permis de mettre en évidence les répercussions de l'insuffisance en matière d'organisation et des moyens humains et matériels sur le fonctionnement des CL. Ainsi, à l'occasion d'une évaluation de l'action déployée par les municipalités en matière de propreté et d'hygiène, il a été démontré que malgré l'assistance apportée par les structures centrales et régionales, les communes n'arrivent pas toujours à s'acquitter convenablement de leurs tâches. Cité par A.CHAABNE, le contrôle de finances locales, in évolution récente de la fiscalité locale. Tunis, centre de publications universitaires, 2000, p : 95

5. H.OUSSLM, le développement communal cas des communes de la province d'Oujda, expérience 1976-1983, DES, 1984, p : 125

La formation initiale, consiste en des prérequis pour accéder à la fonction publique locale. En effet, cette formation est importante du fait qu'elle contribue à la satisfaction des besoins des entités décentralisées.

La formation initiale demeure insuffisante en l'absence d'une formation continue. Cette dernière contribuera au perfectionnement et à l'ajustement des compétences durant toute la carrière des fonctionnaires.

L'importance de la formation des fonctionnaires des collectivités territoriales demeure insuffisante en l'absence d'une formation en parallèle des élus locaux.

Dans cet ordre d'idées, il nous paraît très utile de promouvoir un partenariat entre les universités, les établissements de formation professionnelle et les collectivités territoriales, en vue de participer à l'échange du savoir-faire et des expériences entre ces entités.

La réussite de la refonte de l'architecture fiscale des collectivités territoriales en général et des régions en particulier, nécessitera, en plus des perspectives d'appui citées ci-dessous, la mise en place d'une institution de coordination, de suivi et de pilotage des finances locales.

3 - La création d'un observatoire des finances locales

Le processus de décentralisation au Maroc a connu ces dernières décennies de grandes avancées en termes de dévolution de compétences, plaçant ainsi les collectivités territoriales au cœur des défis¹ mondiaux contemporains qui touchent la plupart des pays.

Dans ce sens, le transfert financier du budget de l'État à celui des collectivités territoriales constitue un outil indispensable à la réussite de la politique de la décentralisation territoriale. Cependant, le but de ce transfert, qui est celui de promouvoir le développement local, demeure lié à une gestion transparente et une gouvernance efficiente des finances locales.

De même, l'accompagnement du transfert financier par des mesures d'encadrement, de suivi et de pilotage est considéré d'emblée comme une condition indispensable pour rationaliser ces transferts.

Dans cet esprit, la création d'un observatoire des finances locales en tant qu'institution de pilotage, ayant pour mission de fournir des éléments de suivi et de pilotage des transferts à travers des études et indicateurs statistiques, se révèle donc indispensable². De plus, l'observatoire des finances locales est considéré comme un

1. Il s'agit de crises alimentaires, énergétiques, environnementales, financières, ou de lutte contre la pauvreté.

2. Etude sur le financement des collectivités locales marocaines et la réforme de la fiscalité locale, réalisée

outil de renforcement du plaidoyer en faveur de l'autonomie financière et budgétaire des collectivités territoriales.

D'une manière générale, La modernisation de la fiscalité locale « **demande un effort de réflexion permanent, une pensée élaborée, des projets et programmes perfectibles.** Bref une fidélité. Tout le monde y a intérêt »¹.

Bibliographie

- BRAHIM.M, La commune marocaine : Un siècle d'histoire de la veille du protectorat à 2009, Tome 1 et Tome 2. Collection « thèmes actuels » n° 65, 2010.
- BRANQUART.C, La réforme de la fiscalité locale en France, Thèse de doctorat en droit public, Strasbourg, 2009.
- BOUZOUITA-ROUROU.J, Fiscalité locale et développement régional en Tunisie, in les finances des collectivités locales dans les Etats du Maghreb, Actes des VI^{ème} journées Maghrébines de droit, Marrakech, les 15 et 16 avril 2011.
- BEN RAHAL.M : Les finances des collectivités locales, entre les exigences modernes et l'opportunité du contrôle efficient. Thèse de doctorat, Casablanca, 2005.
- CHABIH.J, les finances des collectivités locales au Maroc « essai d'une approche globale des finances locales », Ed l'harmattan, 2005.
- CHAABNE.A, le contrôle de finances locales, in évolution récente de la fiscalité locale. Tunis, centre de publications universitaires, 2000.
- DARBOUSSET.CH., Recherche sur la notion de péréquation en droit public, thèse de doctorat, Université de La Rochelle, 2011.
- JNAH.A, La réforme de la fiscalité locale au Maroc, Première Edition, Imprimerie Dar ASSALAM – Rabat, 2017.
- EL YAAGOUBI.M, La décentralisation administrative serait- elle une théorie irréaliste : le cas du Maroc, in revue juridique et politique, n°1, 1997.
- EL MOUSSAOUI. R ; les finances locales ; Ed Sparte, 2013.
- GILBERT. G, Fiscalité locale : Une grille de lecture économique, AFD document de travail n° 87 septembre 2009.
- HAMMAS M.A, Etude des perspectives de « développement par le bas » au Maghreb, in colloque mondialisation institutions et systèmes productifs aux pays du Maghreb, Hammamet 22-23 Juin 2006.

par la Banque Mondiale en 2004.cité par le rapport de la régionalisation avancée, op.cit., p. 148.

1. J-S. KLEIN, Moderniser la Fiscalité Locale, Ed. ECONOMICA, 1990.p 114.

- JAIDIL.L : in la réforme de la fiscalité locale : Apports et limites-Bulletin de conjoncture n° 31, CMC, juin 2007.
- TREMBLAY.S, Du concept de développement au concept de l'après-développement : Trajectoire et repères théoriques, in Collection « Travaux et études en développement régional », Université du Québec à Chicoutimi, décembre 1999.
- Rapports de la cour des comptes : 2007, 2008, 2009 et 2015.
- Rapport de la Commission Consultative sur la régionalisation, livre 1,2 et 3. 2011.
- OUSSLIM.H, le développement communal cas des communes de la province d'Oujda, expérience 1976-1983, DES, 1984
- KLEINJ-S., Moderniser la Fiscalité Locale, Ed. ECONOMICA, 1990.
- A.MZOURI, pourquoi faut-il reconsidérer la fiscalité locale, disponible sur site internet : www.abhato.net.ma/.../fiscalite/pourquoi-faut-il-recons.
- SBIHI.M, Décentralisation fiscale : l'expérience marocaine, In Revue de Finances et Fiscalité, 2003, n° 1.
- Colloque International sur la gouvernance des finances locales au Maroc, Rabat, 02 Mars 2013.
- La Gestion des Finances Locales au Maroc : Diagnostic et Recommandations, in Projet de Gouvernance Locale au Maroc, Mars 2010, disponible sur site internet : www.abhato.net.ma/.../la-gestion-des-finances-locales.
- Fiscalité locale : Une niche sous-exploitée, in Journal : Finances News Hebdo ; jeudi 23 mai 2013.
- Dahir n° 1.15.83 des 20 RAMADAN 1436 (07 juillet 2015) pris pour l'application de la loi organique n° 111.14, relative aux régions. BO n° 6380 du 06 CHAOUAL 1436 (23 juillet 2015).

la gouvernance financière locale : un levier pour promouvoir le développement territorial

MEKAOUI Sofia Iman

Chercheur Laboratoire les politiques publiques

Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales de Mohammedia

Résumé

Les collectivités territoriales jouent un rôle primordial dans la gestion de la chose locale, d'où l'importance de la gouvernance de leurs ressources qu'elles constituent généralement des produits de la fiscalité, du transfert par l'État et de certaines ressources par le biais du fonds de l'équipement communal (FEC). C'est pour cette raison que la gouvernance des finances des collectivités territoriales est un des piliers de la décentralisation et du développement local. Elle est la condition du passage de la décentralisation administrative et financière à l'impulsion d'une véritable dynamique de développement économique local portée par les collectivités territoriales. Son état dans les différents pays dépend des conditions nationales qui ont donné naissance aux processus de décentralisation.

En somme, la gouvernance des finances des collectivités territoriales est devenue le cadre privilégié des nouvelles stratégies de développement. Elle constitue même le niveau pertinent où les questions de développement et d'emploi se posent réellement. Également les budgets locaux demeurent insuffisants au regard des besoins énormes à satisfaire et que les recettes budgétaires couvertes par l'État central sont grevées par les charges de fonctionnement qui empêchent tout effort d'investissement.

Mots-clés : les collectivités territoriales, la finance, la gouvernance, le développement local

Introduction

Depuis l'indépendance, le Maroc a opté pour la décentralisation en tant que système d'organisation de l'État de répartition des compétences et des ressources entre ce dernier et les collectivités territoriales.

En effet, la constitution de 2011 consacre une décentralisation effective et constate que les collectivités territoriales (régions, provinces, préfectures et communes) en instances dotées de mécanismes et de moyens leur permettant de jouer un rôle central dans le développement territorial¹.

Aujourd'hui, le paysage de la décentralisation au Maroc comporte 12 régions, 75 préfectures et provinces et 1503 communes. Afin de permettre à ces entités d'assurer leurs missions, un dispositif juridique et institutionnel leur assurant des domaines de compétences, des ressources financières et fiscales correspondantes et une fonction publique territoriale parallèlement, à l'évolution de la décentralisation.

Ce dispositif définit les ressources financières des collectivités territoriales comme étant composées de ressources propres issues, notamment, de la fiscalité locale, de ressources affectées, constituées principalement des parts d'impôts de l'État affecté aux collectivités territoriales (CT), des ressources de transferts réalisés dans le cadre des fonds de concours et des ressources d'emprunts que ces collectivités sont autorisées à contracter.

Jusqu'à 2015, les ressources affectées par l'État aux collectivités territoriales (CT), représentent plus la moitié de leurs ressources ordinaires. Elles comprennent une part de 30% dans le produit de la (TVA), de 1% dans le produit de (IS), de 1% pour (IR) et de 13% pour la (TCA)². Selon la première définition (définition restreinte) ; les finances locales « désignent les opérations de paiement, d'argent, de règlement, l'ensemble des recettes et des dépenses, ou encore l'exécution des droits et obligations financiers des dites collectivités³ ». En effet les finances locales se contentent de l'analyse des mécanismes qui régissent le budget de la collectivité territoriale et sa procédure.

Et selon la deuxième définition (définition large) « les finances locales englobent toutes les activités ayant directement ou indirectement trait à l'ensemble des opérations financières de ces unités décentralisées : analysent des recettes et des dépenses, étude de la monnaie et de l'argent, moyens financiers, cadre budgétaire et politique financière⁴ ».

1. Dahir n°1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la constitution.

2. Royaume du Maroc, Ministère de l'intérieur portail national des collectivités locales : « 29 juillet : vers une étape de développement de la décentralisation et de la régionalisation au Maroc ». 2011.P.2.

3. Le dictionnaire du centre national des recherches scientifiques : centre national de ressources textuelles et lexicales 2012 Nancy- la France p. 145.

4. Jilali CHABIH : « les finances des collectivités locales au Maroc : essai d'une approche globale des Finances locales » édition L'Harmattan. Paris. 2005. P.7.

Mais malgré cette distinction entre ces deux définitions elles se complètent vu la pluralité dimensionnelle des finances locales dont le besoin d'une détermination pluridisciplinaire est nécessaire. Ainsi le budget et la procédure de son exécution reflètent aussi bien le pouvoir dont disposent les acteurs élus que leur conception et leur choix économique et social. De ce fait, les finances locales peuvent attirer l'attention des économistes, des politologues, des sociologues et même des psychologues.

Le Royaume du Maroc a placé le processus de décentralisation au centre de toutes politiques de développement social et économique. C'est une action du pouvoir central qui favorise la dimension territoriale plutôt la dimension locale au détriment de la dimension nationale en transférant des compétences de l'État vers les collectivités territoriales ou des institutions publiques afin qu'elles disposent d'un pouvoir juridique et d'une autonomie financière « pour l'exercice de leurs compétences dans le cadre de la libre administration avec le renforcement des règles de la bonne gouvernance »¹. Ce processus a été bien illustré dans la constitution de 2011 qui a consacré aux collectivités territoriales tout un chapitre (le chapitre IX : des régions et des autres collectivités territoriales)².

Cette nouvelle constitution a doté les collectivités territoriales de la qualité de la personne morale du droit public censé gérer leurs affaires locales démocratiquement (L'article 135 alinéa 2)³ à l'abri de toute intervention ou ingérence du pouvoir central et que le principe de libre administration constitue le socle de leurs organisations territoriales et régionales (l'article 136)⁴. Et en matière de finances les collectivités territoriales disposent de deux ressources financières : une propre relève des prélèvements des taxes et des impôts locaux et une autre provient de la contribution de l'État (l'article 141 alinéa 1)⁵.

La gouvernance entendue comme une mise en réseau des différents acteurs à l'échelle d'un territoire donné autour de projets fédérateurs provoquant une dynamique économique pérenne convoque une série de principes dont : l'intégration, la participation, la négociation, la cohésion, l'équité, la transparence... Ce sont là aussi les vertus présumées du développement local. De la multiplicité de ses

1. Royaume du Maroc, Ministère de l'intérieur portail national des collectivités locales : « 29 juillet : vers une étape de développement de la décentralisation et de la régionalisation au Maroc » op.cité.P.2.

2. Chapitre 9 La constitution de 2011.

3. L'article 135 alinéas 2 stipule que « elles (les collectivités territoriales) constituent des personnes morales de droit public, qui gèrent leurs affaires démocratiquement ».

4. l'article 36 dispose que : « l'organisation territoriale et régionale repose sur le principe de libre administration ».

5. l'article 141 de la constitution de 2011.

définitions se dégagent des constants considérant que le développement local est une élaboration et une mise en œuvre des stratégies de développement intégré ; Il est également une démarche d'apprentissage de la concertation et de la solidarité qui sont les fondements de ses actions. C'est-à-dire enfin qu'il est nécessaire de réunir les ingrédients d'une bonne gouvernance pour réussir le développement local.

Au Maroc, la prise de conscience des enjeux du développement local est très affirmée. Elle est déclinée avec force dans nombre de discours royaux et dans la déclaration de politique générale du gouvernement. À ce titre, ils invoquent que la mise à niveau de l'espace ne doit pas se limiter à son aménagement dans le cadre d'une économie mondiale « mais bien plus pour lui permettre de drainer toutes sortes d'investissements... dans le cadre de la forte concurrence qui caractérise l'ordre économique mondial... et mettre à contribution tous les moyens pour la promotion des régions démunies et leur intégration au processus de développement en vue de réaliser la justice sociale et spatiale... »

Avant de procéder à l'analyse de notre thème de réflexion, il est impératif qu'une problématique claire et bien fondée soit élaborée.

Dans quelle mesure la gouvernance des finances des collectivités territoriales en tant qu'outil de gestion et en même temps un pilier de la décentralisation administrative et financière peut-elle promouvoir le développement local ?

Pour mieux cerner la complexité, et la multidimensionnalité de notre problématique l'ingénierie de cet article s'articule en deux parties :

La première partie concerne la gouvernance des finances des collectivités territoriales, alors la deuxième partie touche les apports de la gouvernance des finances des collectivités territoriales et le développement local.

Partie 1 : la gouvernance financière locale: en quoi consiste exactement?

Le terme « gouvernance » pour le P.N.D.U. (Programmes des Nations Unies Pour le Développement) désigne le cadre de règles, d'institutions et de pratiques établies qui définissent les limites et les restrictions concernant la conduite des individus, des organisations et des entreprises¹.

La gouvernance des finances des collectivités territoriales est un des piliers de la décentralisation et du développement local. Elle est la condition du passage de la décentralisation administrative et financière à l'impulsion d'une véritable dynamique de développement économique local portée par les collectivités territoriales. Son état

1. Collectif Démocratie et Modernité : « Guide sur les pratiques de bonne gouvernance économique et financière des collectivités », 1ère édition Septembre 2013, p.20

dans les différents pays dépend des conditions nationales qui ont donné naissance aux processus de décentralisation¹.

Cette partie retrace, dans un premier temps, la finance des collectivités territoriales (1). Et en deuxième temps la gouvernance financière locale (2).

1. La finance des collectivités territoriales.

Les finances des collectivités territoriales désignent, selon une définition étroite, les opérations de « paiement » d'argent, de règlement, l'ensemble des recettes et des dépenses, ou encore l'exécution des droits et obligations financiers des dites collectivités.

Selon une acception large, les finances des collectivités locales englobent toutes les activités ayant directement ou indirectement trait à l'ensemble des opérations financières de ces unités décentralisées : analysent des recettes, des dépenses, moyens financiers, cadre budgétaire et financier (processus et programmation budgétaire, gestion administrative, financière et comptable, patrimoine, trésorerie, autofinancement et risque financier)².

Les finances locales constituent une partie intégrante des finances publiques, qui obéissent aux principes du droit budgétaire et comptable, garants de la transparence des actes financiers des autorités publiques. Les principes des finances publiques sont : la sincérité, l'annualité ; l'unité ; l'universalité et l'équilibre budgétaire.

1-1 Le principe de l'annualité :

Le principe de l'annualité implique que le budget soit voté annuellement et soit exécuté dans l'année, l'année budgétaire (l'exercice) coïncide avec l'année civile, article 142³ de la loi organique réglementant les communes « le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées, pour chaque année budgétaire, l'ensemble des ressources et des charges de la commune, les ressources et les charges de la commune sont présentées sincèrement par le budget ». L'article 143⁴ stipule que « l'année budgétaire commence le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre de la même année les budgets locaux devraient donc voter, comme le budget de l'État, avant le 1^{er} janvier ». Les autorisations budgétaires ne sont valables que pendant

1. Léonardo ROMEO, Rachid TALBI, Mohamed TOZY, Brahim ZYANI « Cadre normatif de la capacité locale pour la bonne gouvernance au Maroc ». Rive neuve éditions, Mars 2002. p. 24

2. J. Chabih, les finances des collectivités locales au Maroc : Essai d'une approche globale des finances locales. Le Harmattan, 2005.P.7

3. L'article 142 relative aux communes de 2015 : 113.14.

4. l'article 143 relative aux communes de 2015 : 113.14.

un an, passé le 31 décembre les crédits deviennent caducs ; le caractère annuel de l'autorisation permet à l'organe délibérant d'exercer un véritable pouvoir de contrôle sur l'exécutif, le pouvoir budgétaire y trouve sa source (le principe du consentement à l'impôt).

1-2 Le principe de l'annualité :Le principe de sincérité :

D'après l'article 142¹ de la loi organique réglementant les communes « la sincérité de ces ressources et charges sont évaluées sur la base des données disponibles au cours de leur préparation et les attentes qui peuvent les produire ». Le mot de sincérité est largement emprunté au droit des sociétés, il provient de l'univers des sociétés et n'est apparu que récemment en droit budgétaire. Ce principe conduit à apprécier la sincérité des comptes, il est question de statuer sur la « régularité et la sincérité des comptes des entreprises publiques » ainsi que sur l'image fidèle du patrimoine et de la situation financière et du résultat » de ces entreprises.

1-3 Le principe de l'unité budgétaire :

Le principe de l'unité budgétaire exige que le budget soit présenté dans un document unique retraçant l'ensemble des dépenses et des recettes de la collectivité, ce principe a été intégré par la réforme de 1976 qui a unifié le budget, d'un budget dual on est passé à un budget unique. Dorénavant « le budget comprend deux parties :

- la première partie décrit les opérations de fonctionnement tant en recettes qu'en dépenses ;

- la deuxième partie affectée à l'équipement et l'emploi qui en fait. » Ce principe doit permettre à l'organe délibérant de se prononcer en connaissance de cause. C'est donc la volonté de contrôler les opérations financières le plus complètement et le plus précisément possible qui donne son sens politique à ce principe.

Pour atteindre ce but le budget doit être un matériellement et formellement un, le budget se réduit à un seul acte sans quoi la vision des décideurs risque être déformée. Si le budget examiné par l'organe délibérant contient l'ensemble des opérations financières de la collectivité territoriale alors l'autorisation a un sens.

1-4 Le principe de l'universalité budgétaire :

Le principe de l'universalité budgétaire stipule que les recettes et les dépenses doivent être inscrites au budget sans compensation entre elles. En d'autres termes, doivent figurer au budget toutes les dépenses brutes et toutes les recettes brutes.

1. L'article 142 relative aux communes de 2015 : 113.14.

La loi précise (article 167¹ de la loi organique des régions) qu' « il ne peut y avoir affectation d'une recette à une dépense, parmi celles qui concourent à former le total de la première partie du budget et des budgets annexes. L'affectation d'une recette à une dépense a lieu dans le cadre de la deuxième partie du budget et des budgets annexes et dans le cadre des comptes spéciaux ».

Le principe de l'universalité budgétaire comporte des dérogations. Ce sont par exemple : les fonds de concours : cette affectation peut se faire à l'intérieur même du budget ; il s'agit des subventions, des dons qui sont portés en recette au budget pour concourir à certaines dépenses publiques. Les budgets annexes, et les affectations à un fond spécial du trésor.

1-5 Le principe de spécialité :

Cette règle concerne la présentation, mais surtout l'exécution des dépenses publiques. Les autorisations relatives aux dépenses sont spécialisées, c'est-à-dire que les crédits ne peuvent être utilisés que pour une catégorie précise de dépenses.

La spécialisation se fait à travers des chapitres et des articles budgétaires qui servent de base au vote. Les chapitres sont subdivisés en articles, paragraphes et en lignes. L'autorisation d'un crédit ne porte pas seulement sur un montant mais également sur un objet. Les dépenses des budgets annexes sont présentées par chaque chapitre dans des programmes, le cas échéant, dans des programmes subdivisés en projets ou actions. Les dépenses des comptes spéciaux sont présentées dans des programmes, le cas échéant, dans des programmes subdivisés en projets ou opérations ».

Selon l'article 214² (régions) « le budget peut être modifié en cours d'année notamment par l'établissement de budgets modificatifs, ces modifications doivent intervenir dans les mêmes formes et conditions suivies pour l'adoption et l'approbation du budget. Toutefois, il est possible de faire des transferts au niveau des programmes ou des articles selon les formes et conditions prévues par arrêté de l'autorité de contrôle ».

1-6 Le principe de l'équilibre budgétaire :

Le principe d'équilibre veut que le budget soit voté en équilibre, c'est-à-dire le total des dépenses doit être égal au total des recettes art 167³ de la loi organique relative aux régions (LOR), le budget doit être équilibré dans chacune de ses parties ». Cela signifie que le conseil territorial doit s'assurer que l'ensemble des dépenses

1. L'article 167 de la loi organique des régions de 2015 :111.14.

2. l'article 214 de la loi organique relative aux régions de 2015 :111.14

3. L'article 167 de la loi organique relative aux régions de 2015 :111.14

prévues au budget est couvert par des recettes prévisibles, fiscales et non fiscales. Bien que le budget soit fondé sur des prévisions, il faut éviter des surestimations ou des sous-estimations des dépenses ou des recettes d'où le principe de sincérité dans les prévisions prônées par les lois organiques territoriales.

C'est pour cette raison qu'on parle de 'l'équilibre réel', les dépenses et les recettes devant être évaluées de façon 'sincère' tel que prévu par l'art 175¹⁹ de la loi organique relative aux régions (LOR) « l'équilibre des budgets des années prochaines peut être déterminé par les conventions et les garanties accordées et la gestion de la dette de la région et les crédits obligatoires et aussi l'autorisation des programmes sur lesquelles se basent les charges financières de la région ».

2 - La gouvernance financière locale

La gouvernance fait partie des mots du langage des élites dominantes qui, à la manière d'un sésame auréolé de fatalité, se sont imposés dans les discours autorisés sur le tiers-mode. Comme c'est souvent le cas, il s'agit, comme il est qualifié par le groupe de recherche pour une stratégie économique alternative (GRESA-A.s.b.I.)¹. La gouvernance ou, plutôt, la « Bonne gouvernance », est aujourd'hui un concept qui vaut jugement moral.

Le terme « gouvernance », nous apprend Bernard Cassen, à une histoire chargée et n'est pas le fruit du hasard. Utilisé en ancien Français du XIII^{ème} siècle comme équivalent de « gouvernement (l'art de la manière de gouverner), il passe en anglais « Governance » au siècle suivant avec la même signification. Puis il tombe en désuétude. Son grand retour s'effectue à la fin des années 1980 dans le discours de la banque mondiale, repris par les autres agences de coopération, le Fonds Monétaire international (FMI) et le programme des nations unies pour le développement (PNUD)².

Confronter aux échecs répétés des programmes économiques d'inspiration néolibérale mise en place par les institutions financières internationales dans un ensemble de pays en voie de développement, les experts incriminent le cadre politico-institutionnel défaillant de ces pays.

La gouvernance est définie par Christian BRODHAC³ comme : « l'exercice des pouvoirs économiques, politiques et administratifs, pour gérer les affaires des pays

1. L'article 175 de la loi organique relative aux régions de 2015 : 111.14

2. BRODHAC, Article : « Le développement et l'aménagement du territoire : les enjeux du débat actuel en France », in Aménagement du territoire et développement durable, ouvrage collectif sous la direction d'Ali SEDJARI, collection Gret, Rabat, 1999. P.66.

21 HARAKAT M., « Du gouvernement à la gouvernance : les leçons marocaines », in REMAD, n°5, 2004, p.07.

à tous les niveaux. Il comprend les mécanismes, procédés et institutions par lesquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits légaux, remplissant leurs obligations et gèrent leurs différences ».

En l'espace d'une dizaine d'années, le terme de « gouvernance » est sorti de l'obscurité pour se répandre dans l'usage, cependant il est apparu tardivement.

Face à la complexité des sociétés et à cause des dynamiques de libéralisation politique et économique mises en œuvre dans les années 1980, les termes classiques utilisés pour décrire le politique se révèlent réducteurs. Tous ces termes sont par ailleurs trop « politiques », désignant trop directement le personnel politique pour être largement acceptés par les États -les premiers acteurs du système international - comme norme internationale... C'est pourquoi les organisations internationales et l'ensemble des acteurs réclamaient un tel outil¹.

S'il est devenu quasi incontournable dans tout discours portant sur la conduite des affaires publiques, le concept de gouvernance était bien connu dans la littérature anglo-saxonne. À l'origine le terme « governance » était pratiquement synonyme du mot français « gouverne », les deux signifiants, pilotage des bateaux et relevant étymologiquement de l'ancien latin et du grec²

Néanmoins, cette synonymie est allée diminuant lorsque l'acception anglo-saxonne en est venue à désigner la gestion des institutions et des affaires publiques alors que « gouverne » restait confinée à l'univers des marins. Bob JESSOP³ résume bien l'historique du concept « gouvernance » en ces termes :

« Au départ il faisait référence à l'action et à la manière de gouverner, guider ou diriger la conduite et recouvrait partiellement le «gouvernement». Longtemps son usage est resté circonscrit pour l'essentiel aux questions constitutionnelles et juridiques concernant la conduite des «affaires de l'État» et/ou la direction de certaines institutions ou professions caractérisées par la multiplicité des parties prenantes.

Or, depuis une quinzaine d'années, poursuit B. JESSOP, ce terme opère un retour en force dans de nombreux contextes et devient un mot passe-partout à la mode (...) S'il a été remis en usage, c'est sans doute avant tout à cause de la nécessité de distinguer entre «gouvernance» et «gouvernement». Ainsi gouvernance désignerait

1. HARAKAT M., « Du gouvernement à la gouvernance : les leçons marocaines », in REMAD, n°5, 2004, p.07.

2. GAUDIN Jean Pierre, Pourquoi la gouvernance, Presse de Science Po, Paris, 2002, p.95.

3. EL AMOURI Hamid, « les paradoxes de la gouvernance et ses nouvelles dimensions face à la démocratie », in SEDJARI Ali (dir), Administration ; gouvernance et décision publique, éditions Harmattan, 2004, p.65.

les modes de gouvernement et la manière de gouverner, et «gouvernement», les institutions et agents chargés de «gouverner»¹.

Actuellement, la gouvernance aborde des questions liées aux mécanismes nécessaires à la négociation des différents intérêts de la société. La plupart des acteurs s'entendent pour dire que la gouvernance a trait à la prise de décision dans le but d'orienter. Les premières conceptions définissent la gouvernance comme l'art de gouverner les sociétés et les organisations. Les adeptes de cette conception prétendent que les racines de la gouvernance remontent à un mot latin « gubernator » qui vient du grec « Kubernetes » relatif à l'individu tenant le gouvernail des navires de guerre. Le rôle du « gubernator » n'était ni de ramer, ni de décider de ceux qui rament ou de la combinaison, son rôle est de surveiller la trajectoire du navire. Par conséquent la première définition du mot gouvernance est surveillé et dirigé².

La gouvernance des finances des collectivités territoriales est un ensemble des processus, règles, normes, valeurs et institutions grâce auxquels les différents acteurs (organismes publics locaux, d'État, entreprises...) gèrent les systèmes et les marchés financiers surtout les territoires, aussi bien à l'échelle mondiale que locale.

Elle repose sur certaines valeurs universelles qui se traduisent par des compétences allouées à chaque acteur appelé à intervenir dans la gestion de La décentralisation : préalable de la gouvernance économique et financière locale. Elle implique l'État, les collectivités territoriales (CT), la société civile, le secteur privé et les opérateurs engagés dans le cadre de la coopération décentralisée. La notion de « gouvernance » se rapporte à la manière de prendre les décisions puis de formuler et mettre en œuvre les politiques. Elle englobe les processus politiques aussi bien au niveau supranational que les organisations régionales. Elle porte en premier lieu sur les normes, institutions et processus qui régissent l'action des acteurs de l'État, de la société civile et du secteur privé.³

Les bonnes pratiques en gouvernance économique sont fondées sur la participation des citoyens et des groupes d'intérêts formels et informels impliqués dans l'action économique locale et qui cherchent à être impliqués dans la prise de décision et le contrôle. Parmi les fondements de la gouvernance économique, on peut évoquer : la transparence et la responsabilité, la participation d'acteurs indépendants de l'État (secteur privé, ONG ...) et le partenariat.

1. CHARREAUX Gérard, *La gouvernance des entreprises, Théories et faits*, éditions Economica, Paris, 1997, p.01.

2. CHARREAUX Gérard, *La gouvernance des entreprises, Théories et faits*, éditions Economica, Paris. Op.Cité, p.01.

3. M^{me} JAMIL Houda « *La Gouvernance* », vers une nouvelle culture de gestion des Institutions Publiques au Maroc «Sixième Dialogue Euro-méditerranéen de Management Public», Tanger octobre 2013.

Elle suppose la mise en place d'un dispositif législatif et d'une batterie d'indicateurs pour évaluer les expériences et les pratiques. La constitution a également mis en place un référentiel de la gouvernance publique. Elle précise : « ...Les mécanismes de participation, de dialogue et de concertation sont mis en place par les collectivités territoriales pour favoriser l'implication des citoyens et des citoyennes et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement ».

Elle ajoute : « les citoyens et citoyennes et les associations peuvent exercer les droits de pétition en vue de demander l'inscription à l'ordre du jour du conseil d'une question relevant de sa compétence ». Article 139 de la constitution de 2011¹.

La bonne gouvernance des finances locales a pour finalité la réalisation de trois objectifs vitaux à savoir, fonder un climat de confiance dans les institutions et leur aptitude à gérer les deniers publics, générer les richesses afin d'améliorer les conditions de vie du citoyen, à travers surtout la création de l'emploi, et, enfin, promouvoir et perfectionner les bonnes pratiques de management en diffusant notamment les principes de transparence et l'efficacité dans la gestion des biens publics.

Partie 2 : La gouvernance financière locale : un levier pour promouvoir le développement territorial.

La gouvernance financière locale est un des piliers de la décentralisation et du développement local. Elle est la condition du passage de la décentralisation administrative et financière à l'impulsion d'une véritable dynamique de développement économique local portée par les collectivités locales. Son état dans les différents pays dépend des conditions nationales qui ont donné naissance aux processus de décentralisation².

Au Maroc, la prise de conscience des enjeux du développement local est très affirmée. Elle est déclinée avec la force dans nombre de discours royaux et dans la déclaration de politique générale de gouvernement.

À ce titre, ils invoquent que la mise à niveau de l'espace ne doit pas se limiter à son aménagement dans le cadre d'une économie mondiale « mais bien plus pour lui permettre de drainer toute sorte d'investissement...dans le cadre de la forte concurrence qui caractérise l'ordre économique mondial. Et mettre à contribution

1. L'article 139 de la constitution de 2011.

2. La gouvernance financière locale ; *François Paul Yatta Partenariat pour le développement Municipal (PDM) PDF p 1.*

tous les moyens pour la promotion de la région démunie et leur intégration du processus de développement en vue de réaliser la justice sociale et spatiale.

Cette partie retrace, dans un premier temps, les enjeux de la gouvernance financière territoriale sur le développement local (a). Et en deuxième temps les contraintes qui entravent la gouvernance des finances des collectivités territoriales (b).

1 - Les enjeux de la gouvernance financière territoriale sur le développement local.

Le développement local, est un processus qui se base selon Xavier GREFFE sur un développement par le bas, c'est-à-dire un développement qui se focalise sur l'initiative des collectivités territoriales à savoir « les ressources d'un territoire, les besoins ressentis par sa population et les initiatives qu'elle prend, combinées aux ressources disponibles, sont à l'origine d'une dynamique de développement »¹ ce qui nécessite des moyens financiers importants afin de réaliser les objectifs de développement d'où l'obligation d'une meilleure gestion de ses moyens.

Le développement local est la libération de la réalité locale de ces handicaps, qui affectent globalement : au niveau de l'infrastructure, au niveau de l'urbanisation et au niveau du développement local et la résorption de ces écueils au moyen d'un faisceau de transformations qui modifie ses trois composantes de la réalité locale, c'est-à-dire l'infrastructure, l'urbanisation, la formation et l'information².

Le développement local est une démarche globale et transversale qui touche le secteur économique, sociale, humain, culturel et environnemental, dans le but d'assurer un développement intégré et durable, afin de financer l'infrastructure et les services sociaux, tout en tenant compte des ressources disponibles avec les besoins de la population locale aussi que les besoins des partenaires de développement, qui participe dans le financement de développement local (État, Organisation Non Gouvernementale, bailleurs de fonds ...).

La vision du développement local se diffère d'une discipline à une autre, de point de vue des sociologues, « [...] les politiques de développement local reposent sur un processus de transformation du système social local capable d'apporter une réponse conjoncturelle à la crise, et de porter un projet de développement dont la réalisation met en cause l'aptitude de la société locale à s'intégrer à un environnement en mutation rapide et à puiser dans son environnement les ressources indispensables à sa réussite.³ ».

1. BEKHIRI : « *collectivités locales au Maroc* ». Op.Cité. P.8

2. Jilali CHABIH, « *Décentralisation territoriale, collectivités locales et autonomie financière : quelle efficacité ? Quelle gouvernance ? Quelle croissance ? Quel développement ? Esquisse d'une approche globale des finances locales* » op. Cité, p569.

3. Pierre TEISSERENC, *Les politiques de développement social - Approche sociologique*, Economica,

Le développement local est devenu un centre d'intérêt pour tous les états, toutefois les collectivités territoriales au Maroc trouvent des difficultés en matière de financement du développement aussi des difficultés dans l'exécution du budget, avec des problèmes au niveau de réalisation des projets de développement même aussi l'absence d'une planification stratégique cohérente aux spécificités territoriales.

Dans le cadre de la gestion économique, les liens entre les échelles territoriales occupent une place importante dans la gestion des ressources disponibles et à mobiliser. Dans le cadre de cette gestion, le niveau d'ancrage de la participation et de la mise en cohérence territoriale peut contribuer à la création d'une synergie et d'un équilibre. Mais ceci ne peut être réalisé qu'à condition que cet ancrage soit mené sur la base d'un savoir-faire technique pointu de la part de l'État et des communes.

L'interdépendance des intérêts des acteurs de l'État et de ceux du local peut rapprocher les logiques et favoriser la réussite d'un niveau d'équilibre parce qu'elle permet de concevoir les considérations économiques et sociales sur la base d'une participation assurée par la représentation des acteurs sociaux dans les conseils et dans l'organisation des collectivités territoriales (articles 136 et 139 de la constitution)¹.

La gouvernance financière locale est un outil qui vise à encourager les collectivités territoriales afin de renforcer leur autonomie financière, considérée comme le moteur du développement local, ensuite elle permet de corriger et atténuer les inégalités de répartition des ressources, puis elle encourage les collectivités territoriales à recouvrer et améliorer les ressources propres également, elle a pour rôle d'activer et entretenir les ressources propres des collectivités territoriales, afin de satisfaire les besoins croissants des collectivités territoriales et réaliser un développement local.

2 - Les contraintes qui entravent la gouvernance des finances des collectivités territoriales.

Il existe plusieurs contraintes qui entravent la gouvernance financière locale à savoir ; la complexité du système fiscal local, la quasi-absence d'instrument de promotion d'une culture fiscale citoyenne, et la gestion fiscale n'est pas conduite selon une approche centrée sur l'usager et mettant l'accent sur la recherche de la performance et de la qualité de service.

Concernant L'insuffisance des finances locales résulte, d'une part, de la faiblesse des recettes propres des collectivités territoriales et, d'autre part, Elle provient de la prépondérance des dépenses de fonctionnement et du faible taux d'exécution des dépenses d'investissement.

Paris, France, 2002, p. 10.

1. L'article 136 et 139 de la constitution marocaine de 2011.

Outre ces insuffisances, le système fiscal local qui se caractérise après une importante réforme a été apportée au niveau de la fiscalité des collectivités locales en vue de doter ces derniers d'un système fiscal performant et moderne, visant la simplification de la fiscalité locale, son harmonisation avec celle nationale et l'accompagnement de la politique de décentralisation. Dans ce sens, une importante réforme a été apportée au niveau de la fiscalité des collectivités locales en vue de doter ces derniers d'un système fiscal performant et moderne, visant la simplification de la fiscalité locale, son harmonisation avec celle nationale et l'accompagnement de la politique de décentralisation. Dans ce sens, la loi n°47-06¹, entrée en vigueur le 1er janvier 2008, a permis de supprimer 24 taxes, droits et redevances et de doter les structures fiscales locales des mêmes prérogatives que celles octroyées à l'administration fiscale de l'État. Ainsi, le système fiscal local en vigueur comprend onze taxes et treize redevances instituées au profit des communes urbaines et rurales, trois taxes au profit des préfectures et provinces et trois taxes au profit des régions.

Cependant, une multitude de taxes dont les mécanismes restent complexes et compliqués, étant donné les difficultés pour l'appréhension de la base imposable. En conséquence, la mobilisation du potentiel fiscal s'en trouve sensiblement affectée. En matière de gestion, des handicaps majeurs caractérisent l'organisation de l'administration fiscale des collectivités locales à laquelle s'ajoutent des carences en matière de ressources humaines qualifiées et de systèmes d'information. Ceci est imputable, particulièrement, à des insuffisances en matière de gouvernance, en relation avec la multiplicité des acteurs intervenant dans le processus fiscal local. Ces insuffisances se sont traduites, d'une part, par une sous-exploitation des ressources financières allouées, marquées par la disponibilité d'excédents non utilisés et l'existence d'une trésorerie importante au niveau du Fonds « Part dans le produit de la taxe sur la valeur ajoutée . » et, d'autre part, par une prolifération des restes à recouvrer.

Toutefois, les différentes mesures fiscales adoptées au plan local n'ont pas fortement impacté l'évolution des recettes et le système fiscal local reste complexe, et sa gouvernance se heurte à des insuffisances entravant l'exploitation du potentiel fiscal local faute de circulaire d'application. Le cadre juridique relatif à la fiscalité locale pâtit de l'absence de cohérence entre la politique fiscale menée au niveau local et celle de l'État. En effet, les prélèvements fiscaux locaux ont connu une progression moins soutenue que les recettes fiscales revenant au budget de l'État

À ce point, le manque d'autonomie financière des collectivités territoriales trouve son explication dans des raisons multiples à savoir au niveau financier, le manque de

1. Dahir 1-07-195 du 19 kaada 1428 (30 novembre 2007) portant promulgation de la loi n° 47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales.

qualification des ressources humaines des collectivités territoriales, les imperfections du système fiscal, aussi que le cadre politique et économique¹.

Conclusion

En guise de conclusion, la gouvernance des finances des collectivités territoriales au Maroc est effective mais n'a pas encore abouti aux résultats escomptés pour des raisons multiples. Elle se heurte principalement à des barrières d'ordre juridique imposés aux élus locaux, le déficit de qualification des ressources humaines des collectivités locales, les imperfections du système fiscal, le cadre politique et économique. Tous ces facteurs handicapent le processus de décentralisation dans son ensemble.

Si la gouvernance des finances locales dans son essence réduit les inégalités en améliorant le bien-être local, la réalité toute autre au Maroc. Elle entretient les inégalités qui augmentent avec le niveau de décentralisation. Ces dernières, seraient inhérentes aux ressources propres et rétrocédées, qui sont elles-mêmes tributaires des spécificités économiques, géographiques, politiques.

En outre, il se dégage une polarisation de ressources fiscales autour de communes urbaines qui mobilisent plus de ressources. Il semble se dessiner une situation de rattrapage en termes en matière de ressources fiscales propres des communes rurales.

Bibliographie

- C. BRODHAC « Le développement et l'aménagement du territoire : les enjeux du débat actuel en France », in Aménagement du territoire et développement durable, ouvrage collectif sous la direction d'Ali SEDJARI, collection Gret, Rabat, 1999.
- CHARREAUX Gérard, La gouvernance des entreprises, Théories et faits, éditions Economica, Paris, 1997.
- Collectif Démocratie et Modernité : « Guide sur les pratiques de bonne gouvernance économique et financière des collectivités », 1ère édition Septembre 2013.
- Dahir n°1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la constitution.
- Dahir 1-07-195 du 19 kaada 1428 (30 novembre 2007) portant promulgation de la loi n° 47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales.
- EL AMOURI Hamid, « les paradoxes de la gouvernance et ses nouvelles

1. Royaume du Maroc. La cour des comptes. La fiscalité locale. Synthèse. Mai 2015.

dimensions face à la démocratie », in SEDJARI Ali (dir), Administration ; gouvernance et décision publique, éditions Harmattan, 2004.

• GAUDIN Jean Pierre, Pourquoi la gouvernance, Presse de Science Po, Paris, 2002.

• HARAKAT M., « Du gouvernement à la gouvernance : les leçons marocaines », in REMAD, n°5, 2004.

• Jilali CHABIH : « les finances des collectivités locales au Maroc : essai d'une approche globale des Finances locales » édition L'Harmattan. Paris. 2005.

• La loi organique n° 14.111 relative aux régions.

• La Loi organique n° 14.113 relative aux communes.

• La gouvernance financière locale ; François Paul Yatta Partenariat pour le développement Municipal (PDM) PDF.

• Le dictionnaire du centre national des recherches scientifiques : centre national de ressources textuelles et lexicales 2012 Nancy- la France.

• Léonardo ROMEO, Rachid TALBI, Mohamed TOZY, Brahim ZYANI « Cadre normatif de la capacité locale pour la bonne gouvernance au Maroc ». Rive neuve éditions, Mars 2002.

• Mme JAMIL Houda « La Gouvernance », vers une nouvelle culture de gestion des Institutions Publiques au Maroc » Sixième Dialogue Euro-méditerranéen de Management Public, Tanger octobre 2013.

• Pierre TEISSERENC, Les politiques de développement social - Approche sociologique, Economica, Paris, France, 2002.

• Royaume du Maroc, Ministère de l'intérieur portail national des collectivités locales : « 29 juillet : vers une étape de développement de la décentralisation et de la régionalisation au Maroc ». 2011.

