

الإعداد والإشراف :

ذ. حسن توراك

أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين
الشق الدارالبيضاء

ذة. وئام أبو الهدى

أستاذة مؤهلة لكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-عين الشق-
الدار البيضاء

التسيق :

ذ. عمرو لغليمي

أستاذ محاضر بكلية متعددة التخصصات -أسفي

ذ. حنان الترموسي

أستاذة مؤهلة بكلية متعددة التخصصات-أسفي

د.رضوان العني

باحث جامعي، مدير مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية

الحكمة الجديدة للمالية العامة

مجلة المنارة للدراسات القانونية والادارية

سلسلة يديرها

الدكتور رضوان العنبي

باحث في القانون العام

الإيداع القانوني

2024MO4547

الرقم الدولي المعياري للكتاب

978-9920-28-698-5

ملف الصحافة

42/2011

المطبعة

جزيرة التكنولوجيا بلوك 7 رقم 22 القامرة الرباط

الهاتف: 0667378326

الفاكس: 0537694156

البريد الالكتروني:

lile.tec.as@gmail.com

المراسلة

العنوان: زنقة 13 الرقم 24 حي قصر البحر 2 ق ج البيضاء 20350

الهاتف: 0665929835

البريد الالكتروني: ELANBIREDOUANE@GMAIL.COM

جميع حقوق النشر محفوظة

لا يسمح بإعادة النشر ولو كانت جزئية

المقالات المنشورة في هذه المجلة تعبر عن آراء أصحابها

اللجنة العلمية للمؤلف:

د-عبد الرحيم فاضل	: أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق الدار البيضاء (القانون العام)
د- أحمد حضرائي	أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق مكناس (القانون العام)
د- عبد النبي ضريف	أستاذ جامعي بكلية الحقوق - عين السبع الدار البيضاء (القانون العام)
د- گولفرني محمد	: أستاذ جامعي بكلية الشريعة أكادير (القانون العام)
د- حسن توارك	أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق الدار البيضاء (القانون العام)
د- عمرو لغليبي	- أستاذ محاضر بكلية متعددة التخصصات أسفي
د- وثام أبو الهدى	- أستاذة محاضرة مؤهلة بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق الدار البيضاء

الحكامة الجديدة للمالية العامة

تقديم

إن من بين الإشكالات والتحديات الكبرى التي تواجهها دول العالم اليوم ومن بينها المغرب، الأزمة الحادة التي تعانيها على مستوى ماليتها العمومية. حسب المؤسسات المالية الدولية، أزمة المالية العامة هي، أولا وقبل كل شيء، أزمة حكامة هي سبب رئيس فيما تعانيه تلك الدول من اختلالات مالية: إنفاق خارج إطار الفعالية، مسؤوليات في غياب محاسبة فعلية، مراقبة مالية غير فعالة ويهيمن عليها الطابع الشكلي والانحسار ضمن قالب المشروعات، عدم شفافية المعلومات المالية، الاستفراد بالقرار المالي وغياب المقاربة التشاركية.

إن توجيه المالية العامة نحو اعتماد مبادئ الحكامة الجيدة هو اليوم مطلب دولي مثلما هو أيضا مطلب داخلي؛ فالمالية العامة اليوم هي أحد الممرات الإجبارية نحو إصلاح الدولة وتوجيه إدارتها العمومية نحو الكفاءة والفعالية. كما أنها المعبر الأساسي الذي من خلاله تستطيع الدولة تنزيل سياساتها التنموية وتمويل مختلف تدخلاتها العمومية.

من جهة أخرى، الحكامة الجيدة للمالية العامة، حسب دعاة الفكر الليبرالي الحديث، سبيل نحو معالجة مختلف الاختلالات التي تعانيها الدول على مستوى ماليتها العامة: ازدياد في معدلات التضخم، عجز مالي متفاقم، محدودية في الموارد العمومية، مديونية متزايدة تثقل كاهل ميزانية الدولة ومعها ميزانيات الهيئات العامة...

وإن كانت المالية العامة اليوم تعد ممرًا إجباريًا نحو إصلاح الدولة، والعنصر المعول عليه في التدبير الأمثل والسليم للشأن العام، فإنها في أمس الحاجة إلى حكامة جيدة تقوم على أساس تكريس مبادئ الشفافية والمسؤولية وفتح الباب أمام المحاسبة إضافة إلى نهج المقاربة التشاركية في اتخاذ القرار المالي. وهذه المبادئ هي نفسها التي كرسها دستور المملكة 2011 ومن بعده القانون التنظيمي للمالية باعتبارها المقياس الذي على أساسه يتم تقييم الحكامة الجيدة للمالية العامة.

———— الح كامة ال ءة للمالفة العامة ————

إن مءالات الءامة الءة للمالفة العامة عءةة ومنتنة، وءءصص مؤلف ءماعف لهءا الموضوع بالءات إنما هو مناسبة للءائف و الممارسف معا من أءل ءبال الأفءار وءعمفق النقاش ءول مءءل الإءكالات وءساءلات الء فءرها موضوع الءامة الءة للمالفة العامة.

ذ. ءسن ءوراك

أسءاذ الءعلفم العالف بكلفة العلوم القانونفة والاقتصادفة والاجءماعفة عفن الشق

الءارالبفضاء

الحكامة الجيدة للمالية العامة

محتويات المؤلف:

5	تقديم
الدراسات والابحاث	
9	الحكامة الجيدة للمالية العامة على ضوء المفهوم الجديد للمراقبة المحاسبية حسن توراك، عمر لغليمي
52	إشكالية النظام الرقابي على المالية العمومية بالمغرب: أزمة مشروعية أم أزمة حكامة؟ نجيب جبيري
72	المالية العمومية ما بين مطلب الشفافية ورهان الصدقية: أي تحول في سبيل الإصلاح؟ بدر بوخلوف
98	حكامة المالية العامة على ضوء متطلبات التحديث الإداري - إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة نموذجا خالد شهيم
146	تطور المالية العامة الترابية على ضوء الحكامة الجيدة في وضع وتنفيذ الميزانية المحلية كريم نبيه
176	في الحاجة إلى إصلاح جبايات الجماعات الترابية يونس المليح
224	تكريس القاضي الدستوري الأمن المعياري للقاعدة المالية أنس ميسوم
241	دور البرمجة المتعددة السنوات في تجويد التدبير المالي المحلي - سؤال إشكالية الإعداد ودرجة استيعاب الجماعات- إبراهيم المحراوي
274	البعد الجهوي لقوانين المالية السنوية في ضوء القانون التنظيمي للمالية رقم 13/130 عمر الصواب

_____ كامة الجيدة للمالية العامة _____

293	آليات مكافحة الغش والتزيف في التشريع الجمركي حنان أشهبون
310	تحديث آليات تدبير الميزانية العامة بالمغرب : على ضوء المبادئ الجديدة للمالية العامة حميد القلعي
350	القرار المالي الجهوي على ضوء التحولات الكبرى للمالية الترابية حدود الاستقلالية وأفاق التجويد كوثر أمير

الحكمة الجيدة للمالية العامة

الحكمة الجيدة للمالية العامة على ضوء المفهوم الجديد للمراقبة المحاسبية

ذ. عمرو لغيلي أستاذ محاضر بالكلية متعددة التخصصات أسفي . omar5734@yahoo.fr	ذ. حسن توراك أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – عين الشق الدار البيضاء fac.droit.tourak@gmail.com
--	--

ملخص

يعالج هذا المقال مسألة إصلاح المراقبة المحاسبية التي يجريها المحاسب العمومي على الأمرين بالصرف؛ إصلاح يندرج ضمن سياسة إصلاح نظام المحاسبة العمومية باعتباره أحد المكونات الأساسية للقانون العام المالي. وغني عن البيان أن المراقبة المحاسبية، في المغرب كما في فرنسا، تستمد أساسها من مبدأ الفصل بين مهام الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين. بل إنها، من هذا المبدأ، تستمد أهم خصائصها المتمثلة في طابعها الشمولي والانتظامي، بالإضافة إلى هيمنة الطابع القانوني والشكلي عليها.

أضف إلى ذلك، أن كل إخلال من طرف المحاسب العمومي بهذه المراقبة يرتب في حقه مسؤولية فريدة من نوعها: يتعلق الأمر بالمسؤولية الشخصية والمالية أمام القاضي المالي.

هذه المواصفات والخصائص التي تتميز بها المراقبة المحاسبية هي ما جعلتها محط انتقادات شديدة من قبل دعاة التدبير العمومي الحدي و المناداة بإحلال بدلها مراقبة محاسبية انتقائية ومخففة باعتبارها واحدا من الممرات الإجبارية نحو تنزيل مبادئ التدبير العمومي الحديث والمتمثلة في الفعالية والنجاعة والمحاسبة على النتائج.

وفي هذا الإطار، ومن أجل الاستجابة لمتطلبات التدبير العمومي، قام المغرب بإحداث ما يسمى بالمراقبة التراتبية للنفقة *le contrôle modulé de la dépense* في أفق التماشي والمنطق التدبيري الحديث الذي دافع عنه بشدة أنصار الليبرالية الجديدة.

Résumé

Cet article traite de la question de la réforme du contrôle comptable sur les opérations financières réalisées par les ordonnateurs. Cette réforme s'inscrit dans le cadre de la réforme historique du règlement de la comptabilité publique en tant que composant essentiel du Droit public financier.

Exhaustif et régulier, le contrôle comptable est également dominé par la logique juridique ; logique trouve son fondement dans le fameux principe régissant la comptabilité publique : principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics.

De plus, ce contrôle met à la charge du comptable public une responsabilité unique en son genre : la responsabilité personnelle et financière devant le juge financier, à chaque fois que le comptable public manque à ses obligations de contrôle des opérations financières effectuées par les ordonnateurs.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

Ce sont ces limites et ces insuffisances qui ont placé le contrôle comptable au centre de vives critiques de la part des défenseurs de la nouvelle gestion publique, et prôner un contrôle allégé et sélectif comme étant un passage obligé vers la mise en œuvre des principes de la nouvelle gestion publique à savoir : l'efficacité, l'efficience et la reddition des comptes.

Et c'est pour répondre aux exigences de la nouvelle gestion publique, que le Maroc, à l'instar de la France, a du contrôle modulé de la dépense dans la perspective de l'aligner avec la logique procédée à la mise en place managériale fortement prônée par les néolibéraux.

مقدمة

لا يختلف اثنان أن المالية العامة اليوم في صلب الإصلاحات التاريخية التي تشهدها الإدارة العمومية المغربية؛ إصلاحات تستهدف، بالأساس، تحديث هذه الأخيرة من خلال اعتماد أساليب تدبير حديثة مستمدة من عالم القطاع الخاص، وذلك بغرض : " تحسين جودة الخدمات المقدمة، وتعزيز فعالية الإدارة وعقلنة نفقاتها"¹

ولقد همت هذه الإصلاحات بالدرجة الأولى منظومة القانون العام المالي من خلال اعتماد إطار قانوني جديد لميزانية الدولة (القانون التنظيمي للمالية 130.13). كما شملت تلك الإصلاحات أيضا نظام المحاسبة العمومية سواء من خلال إقحام مبادئ محاسبية جديدة وعلى رأسها مبدأ صدقية الحسابات والتصديق على الحسابات أو من خلال اعتماد محاسبة جديدة ثلاثية الأبعاد (محاسبة الصندوق، المحاسبة العامة، محاسبة التكاليف).

إصلاح نظام المحاسبة العمومية يندرج ضمن حركة تحديث واسعة للأنظمة المحاسبية للعديد من الدول من بينها فرنسا التي أقدمت على القيام بإصلاح تاريخي لقانونها التنظيمي 2 يناير 1959 والذي أفرد بابا بأكمله للمقتضيات المحاسبية (الباب الخامس). كما اعتمدت مرسوما جديدا للمحاسبة العمومية تحت مسمى التدبير الموازي والمحاسبة العمومية Gestion Budgétaire et Comptabilité Publique لسنة 2012،

¹ Fathallah OULALOU, « éditorial », in Revue Al Maliya « la réforme du contrôle de la dépense publique », spécial n° 3, fév-2007, p 3.

الْحِصَابَةُ الْعَامَّةُ لِلْمُحَاسَبَةِ الْعَامَّةِ

وتأتي هذه الإصلاحات من أجل التكيف، من جهة، مع مخطط الانتقال من منطق الإمكانيات إلى منطق الوسائل، ومن جهة أخرى، مع المفاهيم المتأتمية من عالم المقاول (القطاع الخاص) : التصديق على الحسابات، المحاسبة العامة، جودة الحسابات...²

من ناحية أخرى، هذه الإصلاحات تندرج ضمن المنطق المحاسبي الجديد الذي لم تعد فيه المحاسبة العمومية فقط وسيلة لتنظيم المعلومات المحاسبية، وإنما صار ينظر إليها، أيضا، كوسيلة لتحديث التدبير العمومي. بعبارة أخرى، المحاسبة العمومية مطالبة بلعب نفس الدور الذي تلعبه المحاسبة الخاصة والمتمثل في المساعدة على اتخاذ القرار.

ضمن هذا الإطار ينبغي إذن أن نفهم الإصلاحات الرامية إلى إعادة النظر في مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين والذي يعد الممر الإجباري نحو التحول نحو المراقبة المحاسبية الانتقائية والمخفضة.

ولقد بدأت الإرهاصات الأولى لهذا التحول (التحول نحو المراقبة المحاسبية الانتقائية والمخفضة في المغرب) بشكل تدريجي من خلال إلحاق مصالح مراقبة الالتزام بالنفقات بالخزينة العامة بموجب مرسوم 13 فبراير 2006³، ثم بعد ذلك من خلال اعتماد ما يسمى بالمراقبة التراتبية للنفقة le contrôle modulé de la dépense بموجب مرسوم 4 نونبر 2008⁴ ثم بتحديد تاريخ فاتح يناير 2012 لدخولها حيز التنفيذ. في فرنسا تم اعتماد نظام جديد للمحاسبة العمومية من خلال مرسوم التدبير الموازي والمحاسبة العمومية 2012 Gestion Budgétaire et (Comptabilité Publique).

² Marie-Christine BARANGER et Olivia ROQUES, « la certification des comptes publics », éd. LGDJ Lextenso 2018, p 11.

³ مرسوم رقم 2.06.52 صادر في 14 من محرم (13 فبراير 2006) يقضي بإلحاق المراقبة العامة للالتزام بنفقات الدولة إلى الخزينة العامة للمملكة، وبتحويل اختصاصات المراقب العام للالتزام بنفقات الدولة إلى الخازن العام للمملكة، ج.ر. عدد 5397 بتاريخ 21 محرم 1427 (20 فبراير 2006).

⁴ مرسوم رقم 2.07.1235 صادر في 5 ذي القعدة 1429 الموافق ل 4 نونبر 2008، المتعلق بمراقبة نفقات الدولة، الجريدة الرسمية رقم 5682، بتاريخ 13 نونبر 2008.

_____ الحِكمة الجيدة للمالية العامة _____

وسواء تعلق الأمر بفرنسا أو بالمغرب، فإن الأمر يتعلق بمراجعة و إصلاح أحد ثوابت القانون العام المالي ومعامله الأساسية، بل إنه يعتبر الحجر الأساس الذي يقوم عليه نظام المحاسبة العمومية: يتعلق الأمر بمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

إن مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، بالرغم من الدور الحيوي الذي لعبه على مستوى حماية المال العام وضمان مشروعية تنفيذ العمليات المالية، فإنه اليوم موضوع انتقادات حادة من قبل دعاة التدبير العمومي الحديث باعتبار أنه صار متجاوزا ولا يتماشى و توجيه الإدارة العمومية نحو الفعالية والنجاعة والمحاسبة على النتائج، وبالتالي، فهو يشكل بالنسبة إليهم إحدى العقبات التي ينبغي تذليلها من أجل تدبير عمومي حديث.

ولعل من أهم المآخذ على مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي أنه يشكل الأساس الذي تستمد منه المراقبة المحاسبية وجودتها ومشروعيتها؛ هذه المراقبة التي تنطوي على العديد من العيوب التي تجعلها في مرمى سهام انتقادات دعاة التدبير العمومي الحديث. من جهة هي مراقبة تتميز بطابعها الشمولي والانتظامي بحيث تلقي على عاتق المحاسب العمومي مسؤولية القيام بسلسلة من المراقبات قبل مباشرة عملية التنفيذ المادي للنفقة العمومية. ومن جهة أخرى، أنها تكبل يد المدبر العمومي ولا تترك له هامشا من المبادرة على مستوى التصرف في الاعتمادات الموضوعة تحت تصرفه. أضف إلى ذلك، أن عدم قيام المحاسب العمومي بواجبه الرقابي يرتب في حقه مسؤولية ذات طبيعة خاصة : المسؤولية الشخصية والمالية أمام القاضي المالي. فالعمليات المالية المنجزة من قبل الأمرين بالصرف، مهما كان حجمها وأهميتها، لا بد أن تمر عبر المحاسب العمومي من أجل التأكد من مشروعيتها تحت طائلة التعرض للمساءلة أمام القاضي المالي.

إن هذا الطابع الشمولي الذي تتميز به المراقبة المحاسبية، بالإضافة إلى الهيمنة الشديدة للمنطق القانوني عليها، يجعل منها مراقبة غير مرغوب فيها من طرف دعاة التدبير العمومي الحديث طالما أنها، بالنسبة إليهم، لا تخدم مطلبي الفعالية والمسؤولية اللذين يعتبران حجر

———— الح كامة الج يدة للم الية العامة ————

الأساس بالنسبة لتحديث الإدارة العمومية، بل إنها لا تتسق والغاية القصوى من وراء إصلاح منظومة القانون العام المالي والمتمثلة في تليين هذه المنظومة على نحو يجعلها تتماشى وأهداف وغايات أنصار التدبير العمومي الحديث.

صحيح أن الأمر لا يصل بهم إلى حد المطالبة بإلغاء هذه المراقبة (المراقبة المحاسبية الشاملة) كلياً طالما أنها، كما سبقت الإشارة إليه أعلاه، تستمد وجودها من مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي. ولا أدل على ذلك، احتفاظ المرسوم الجديد (في فرنسا) 2012 بهذا المبدأ بالرغم من الجدل الكبير الذي أثاره بخصوص إمكانية التخلي عنه نهائياً طالما أنه يشكل إحدى العقبات الأساسية أمام تدبير عمومي حديث قائم على الفعالية والنجاعة والمحاسبة على النتائج. نفس اللاحظة تنطبق على المغرب، حيث لا زال مبدأ افصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي هو الحجر الأساس لنظام المحاسبة العمومية .

ومما ينبغي الإشارة إليه، هو أن هذا المقال لن يتسع لدراسة مختلف الأبعاد ذات الصلة بالمراقبة المحاسبية سواء تلك المتعلقة بالقانون الموازي أو بنظام المحاسبة العمومية، ولكن حسبنا في هذا المقال أن نسلط الضوء على مدى تأثير المفهوم الجديد للمراقبة المحاسبية من جهة على مجال تدخل كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، ومن جهة ثانية، على العلاقة الرقابية بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي وعلاقة هذا الأخير بالقاضي المالي.

ولمناقشة هذه الإشكالية، أثرنا اتباع التصميم التالي :

المبحث الأول : مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي عائق أساس أمام التحول نحو المراقبة المحاسبية المخففة.

المطلب الأول : مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي وتكريس منطق المراقبة المحاسبية الشاملة والمنتظمة.

الفقرة الأولى : المراقبة المحاسبية الشاملة نتيجة حتمية للفصل الصارم بين مهام الأمر بالصرف

الحكامة الجديدة للمالية العامة

والمحاسب العمومي

الفقرة الثانية : تساؤلات فقهية حول مآل مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي :
الاحتفاظ

أو التخلي نهائيا عن المبدأ

المطلب الثاني : المراقبة المحاسبية وقصورها عن خدمة متطلبات التدبير العمومي

الحديث.

الفقرة الأولى: المراقبة المحاسبية الشاملة عائق أساسي أمام تحقيق الفعالية.

الفقرة الثانية : المراقبة المحاسبية عائق أساسي أمام تشجيع ثقافة المحاسبة والمسؤولية

المبحث الثاني : نحو مفهوم جديد للمراقبة المحاسبية : المراقبة المحاسبية المخففة

المطلب الأول : صور متعددة للمراقبة المحاسبية المخففة : المراقبة التراتبية والمراقبة

التشاركية.

الفقرة الأولى : المراقبة التراتبية للنفقة le contrôle modulé de la dépense

الفقرة الثانية : المراقبة التشاركية le contrôle parental : تجسيد فعلي للتحويل من الفصل إلى

التعاون في أداء المهام بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

المطلب الثاني: مجال تدخل المحاسب العمومي والأمر بالصرف في نطاق المراقبة المخففة

وتأثير ذلك على دور القاضي المالي

الفقرة الأولى : المراقبة المحاسبية المخففة ومجال تدخل كل من الأمر بالصرف والمحاسب

العمومي

الفقرة الثانية : التحويل نحو المراقبة المخففة : أي انعكاس على مراقبة القاضي المالي؟

المبحث الأول : مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي عائق أساس أمام

التحويل نحو المراقبة المحاسبية المخففة.

كما سبقت الإشارة أعلاه، فإن مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي هو أحد

المعالم التاريخية للقانون العام المالي، والحجر الأساس لنظام المحاسبة العمومية. فهذا المبدأ

————— الح كامة الج يدة للم الية العامة —————

يؤسس لعلاقة فريدة بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف؛ علاقة قوامها الفصل التام والصارم بينهما مما يضمن تنفيذاً سليماً وقانونياً للعمليات المالية. فالأمر بالصرف مختص في التنفيذ الإداري للعمليات المالية (الالتزام أو الإثبات، التصفية، الأمر بالأداء أو الأمر بالاستخلاص)، أما المحاسب العمومي فمسؤوليته التنفيذ المادي لعمليات النفقات أو المداخيل (الأداء أو الاستخلاص).

المراقبة المحاسبية التي يقوم بها المحاسب العمومي على الأمر بالصرف إنما هي تجسيد فعلي لمبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، الذي يفرض على هذا الأخير القيام بمراقبة العمليات المالية المنجزة من قبل الأمرين بالصرف قبل مباشرة عملية الأداء. ولعل ما تتميز به هذه المراقبة أنها تتسم بطابعها الشمولي والانتظامي، كما أنها تعد، بالنسبة للأمرين بالصرف، مراقبة مكبلة مما لا يسمح لهم بهامش التصرف في الاعتمادات الموضوعة رهن إشارتهم. إضافة إلى أنها ترتب في حق المحاسبين العموميين مسؤولية تختلف عن باقي المسؤوليات الأخرى التي يخضع لها الموظفون العموميون : المسؤولية الشخصية والمالية أمام القاضي المالي.

وهذه الخصائص هي ما جعلت مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي محط انتقادات شديدة من قبل دعاة التدبير العمومي الحديث باعتباره حاجزاً أمام التحول نحو المراقبة المحاسبية المخففة (المطلب الأول)، لا سيما وأن المراقبة المحاسبية المستمدة من المبدأ المذكور لا تخدم متطلبات التدبير العمومي الحديث : الفعالية والمسؤولية (المطلب الثاني).

المطلب الأول : مبدأ الفصل بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف وتكريس منطق المراقبة المحاسبية الشاملة والمنتظمة.

لا يختلف اثنان في أن وجود المراقبة المحاسبية المنتظمة والشاملة هو نتيجة حتمية لوجود مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي؛ هذا المبدأ الذي يقضي بضرورة قيام

————— الح كامة الج ————— يدة للمالية العامة —————

المحاسب العمومي بمراقبة لكافة العمليات المالية التي ينجزها الآمرون بالصرف حماية للمال العام من أي تبديد أو استعمال في غير الأوجه المخصص لها.

هذا المبدأ هو اليوم موضوع انتقادات شديدة من قبل دعاة التدبير العمومي الحديث على اعتبار أنه يعد السبب الرئيس في تكريس منطق المراقبة المحاسبية الشاملة والمنتظمة (الفقرة الأولى). وهذه الانتقادات أثارت جدلا فقهيًا حادا حول مآل هذا المبدأ بين مطالب بالتخلي عنه و بين مناد بضرورة الاحتفاظ به مع ملاءمته مع متطلبات التدبير العمومي الحديث (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : .مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي : عائق أساسي أمام

التحول نحو المراقبة المحاسبية المخففة

لا بد وأن نشير بداية إلى أن التحول باتجاه المراقبة المحاسبية المخففة هو نتيجة حتمية لإصلاح منظومة القانون العام المالي بصفة عامة، ونظام المحاسبة العمومية بصفة خاصة؛ إصلاح يجد أساسه الفكري والإيديولوجي في الليبرالية الاقتصادية الجديدة التي تنادي بمنظومة قانونية مرنة تؤطر عمل الإدارات العمومية. فمنظومة القانون العام المالي، ومن ضمنها المراقبة المحاسبية ينبغي أن تندرج ضمن ما يسميه أنصار الليبرالية الجديدة بالقانون المرن أو اللين (le droit mou) والتقليص ما أمكن من القانون الصلب (le Droit dur).

إن منظومة القانون العام المالي بالنسبة لدعاة الليبرالية الجديدة هو عائق أساس أمام توجيه الإدارة العمومية أو بصفة عامة العمل العمومي (l'action publique) نحو الفعالية والنجاعة والأداء الجيد.. وذلك بسبب المنطق القانوني المهيمن على أداء هذه المنظومة القانونية. الاستراتيجية كانت إذن هي العمل على ما يمكن تسميته بشيطننة المنطق القانوني، بالنظر إليه على أنه صار متجاوزا وأنه فصل على مقاس ما يسعى بدولة العناية أو الدولة المتدخلة.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

هذا التوجه، إذن، كان من نتائجه خلخلة أحد أهم ثوابت القانون العام المالي، في فرنسا أولاً ثم بعده في المغرب؛ يتعلق الأمر بالقانون التنظيمي لقوانين المالية ونظام المحاسبة العمومية.

القانون التنظيمي لقوانين المالية في فرنسا كان يجسده مرسوم قانون 2 يناير 1959 الذي بالرغم من انطوائه على مجموعة من المعايير والنواقص، إلا أنه استطاع الصمود في كل المحاولات الإصلاحية التي بلغت حوالي 35 إصلاحاً. لدرجة أن الفقه المالي كان يشبهه بالقلعة الحصينة التي تحطمت على أسوارها كافة المحاولات الإصلاحية. وبحسب تعبير الفقه المالي، فقد كان هذا المرسوم-قانون أكثر صلابة حتى من الدستور الذي خضع لعدة عمليات مراجعة كانت آخرها المراجعة الدستورية 2008.

الرجة العنيفة التي أحدثتها الليبرالية الجديدة على مستوى القانون العام المالي ستطال أيضاً نظام المحاسبة العمومية وبخاصة واحداً من أهم معالمها الأساسية: يتعلق الأمر بمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي الذي عمر طويلاً، لدرجة أنه يصنف من قبل الفقه المالي الفرنسي بأنه " من القواعد المثوية للتنظيم الإداري والمالي"⁵ وبأنه " العنصر المحوري لخصوصية النظام المحاسبي"⁶ بل إنه يعد بمثابة " الامتداد المحاسبي لمبدأ الفصل بين السلط"⁷.

⁵ Farhana AKHOUNE, « le statut du comptable public en Droit public financier », Thèse, LGDJ, 2008, p 51.

⁶ F. ADAM, O. Ferrand, « Finances publiques », 4^{éd.}, Presses de Sciences Po et DalLoz., coll. Amp, 2018, p 113. Cité par par Florent Guallier-Camus, « la responsabilité des gestionnaires publics », éd Lextenso LGDJ, 2020,, p 72

⁷ E. Oliva « Finances publiques », 3^{ème} éd., Dalloz, coll., Aide-mémoire, 2015, p 301. par Florent Guallier-Camus, Opcit., p 72.

الْحُكْمُ كَامَةً الْجَدِيدَةَ لِلْمَالِيَةِ الْعَامَةِ

للإشارة، فهذا المبدأ أثار جدلا فقهيًا بخصوص قيمته القانونية، لكن المستقر عليه قضاء هو أنه لا يكتسي، لا قيمة دستورية ولا تشريعية، ولا يندرج ضمن المبادئ العامة للقانون، وإنما يكتسي فقط قيمة تنظيمية⁸.

إن مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي له جذور موغلة في القدم، حيث يجد أساسه القانوني في مرسوم قانون (ordonnance) 14 و 17 شتنبر 1822، ثم أعيد النص عليه في الأنظمة العامة للمحاسبة العمومية المتعاقبة (31 ماي و 26 يونيو 1838 في المادة 67⁹).

إن وجود هذه الثنائية على مستوى الأعوان المتدخلين في عملية تنفيذ النفقات والموارد وردت الإشارة إليها في مرسوم 9 غشت 1953 باعتبارها الحجر الأساس الذي يقوم عليه تنظيم المالية العمومية. وهذه الحقيقة عبر عنها وبكل وضوح ذ. LUC SAIDJ الأستاذ L. Saïdj بقوله: " إذا كانت توجد مسألة في القانون المالي تعد أساسية بالنسبة للمستقبل، فحتمًا تتعلق بقيمة ومستقبل مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي باعتباره الحجر الأساس الذي يرتكز عليه تنظيم ماليتنا العمومية منذ قرنين من الزمن"¹⁰.

إن الفصل بين مهام الأمرين بالصرف والمحاسب العمومي، فرضته العديد من العوامل¹¹ من أهمها وجود مراقبة متبادلة بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف من خلال

⁸ CE 22 fév 2008, syndicat national des services du trésor. Cité par Aurélien BAUDU, « Droit des finances publiques », éd. Dalloz, 2015, p 485.

⁹ « les fonctions d'ordonnateur et d'administrateur sont incompatibles avec celle du comptable public (...) aucune manutention des deniers publics appartenant au trésor public ne peut être gérée par un agent placé sous les ordres du ministre des finances nommé par lui responsable envers lui de sa gestion et justiciable de la cour des comptes ».

¹⁰ L. SAÏDJ, réflexions sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics, RFFP, n° 41, 1993, p 64.

¹¹ Stéphanie DAMAREY, « Exécution et contrôle des finances publiques », éd. Gaulino éditeur, EJA, Paris, 2007, P 72.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

مقارنة الحسابات المنجزة من قبلهم بخصوص العمليات المالية المدرجة فيها أي بين حساب التسيير الذي يضعه المحاسب العمومي والحساب الإداري المعد من طرف الأمرين بالصرف.

من جهة أخرى، الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي يترتب عنه تدبير معقلن للمرفق العام من طرف الأمرين بالصرف في إطار الحدود المرسومة لهم وانطلاقا من الاعتمادات الموضوعة رهن تصرفهم. وهذا التدبير المعقلن للمرفق العام لا يمنع من ضرورة وجود فئة أخرى من الأعوان (المحاسبون العموميون) تسند إليها مهمة مراقبة والتأكد من مدى تصرف الأمرين بالصرف في حدود الاختصاصات المخولة إليهم.

أضف إلى ذلك أن مثل هذا الفصل في المهام يجد تبريره في عدم كفاءة بعض الأمرين بالصرف لا سيما على مستوى إلمامهم بقواعد المحاسبة العمومية، مما يفرض وجود محاسبين عموميين يراقبون عملياتهم المالية وكضمانة أساسية على مشروعية العمليات المنجزة من طرفهم.

حسب¹² Farhana AKHOUNE، هناك ثلاثة أسباب بررت الاحتفاظ بمبدأ الفصل

بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين :

- العقلنة التقنية للتدبير العمومي؛
- السلامة الداخلية للتدبير العمومي؛
- المراقبة الخارجية للتدبير العمومي.

من جهته، يرى¹³ Aurélien Baudu، أن وراء مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي انشغالين اثنين : تحقيق السلامة على مستوى تسيير الأموال العمومية من خلال مراقبة مشروعية عمليات المداخيل والنفقات، وذلك من أجل تفادي عمليات الغش أو

¹² Martin COLLET, « Finances publiques », 3éd., LGDJ, coll Domat, 2018, pp 46-47.

¹³ Aurélien BAUDU, « Droit des finances publiques », éd. Dalloz, 2015, p 485.

— الحـ كامة الجـ يدة للمـ الية العامة —

صرف النفقات في غير الأوجه المخصصة لها les malversations. فهذا الفصل في المهام يضمن للمحاسب العمومي استقلاله في ممارسة مهامه الرقابية والتي ترمي إلى ضمان صدقية وموثوقية الحسابات التي يتحمل مسؤوليتها، تحت طائلة إثارة مسؤوليته الشخصية والمالية. من جهة أخرى، هذا المبدأ يضمن تقسيما معقلنا للعمل من خلال توزيع وظيفي للمصالح بحسب كل مرحلة من مراحل تنفيذ العمليات المالية. حيث يتكلف الأمر بالصرف، على مستوى النفقات، بعمليات الالتزام والتصفية والأمر بالأداء، بينما يتكفل المحاسب العمومي بعملية الأداء المادي لتلك النفقات.

صحيح أن اعتماد هذا المبدأ الأساسي في مجال المالية العامة أملت اعتبارات تتعلق بالرغبة الشديدة في حماية المال العام تسيجه بكافة التحصينات اللازمة حتى لا يكون عرضة للتبديد والاختلاس وسوء الاستعمال. لكنه اليوم، يجد نفسه في مرمى سهام النقد من قبل أنصار الليبرالية الجديدة على اعتبار أنه صار متجاوزا وأنه، بحكم ارتكازه على المنطق القانوني، لا يستجيب لمتطلبات التدبير العمومي الحديث القائم على الفعالية والنجاعة والمحاسبة على النتائج.

هذه الانتقادات التي تعرض لها مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، جعلت الفقه المالي يتساءل عن مآله : أسيتم التخلي عنه نهائيا أم الاحتفاظ به مع محاولة تكيفه مع التحولات الراهنة التي يشهدها القانون العام المالي بصفة عامة، ونظام المحاسبة العمومية بصفة خاصة؟.

الفقرة الثانية : مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي بين الاحتفاظ

أو التخلي نهائيا عن المبدأ

لقد فرضت المستجدات التي أتى بها القانون التنظيمي لقوانين المالية في فرنسا لا سيما على مستوى اعتماد المحاسبة العامة المعمول بها في عالم المقاوله ضرورة إعادة النظر في مبدأ

————— الح كامة الج ————— يدة للم ————— الية العامة —————

الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، على اعتبار أن هذا الأخير يعد الحجر الأساس لنظام المحاسبة العمومية.

ولم يقتصر الأمر فقط على اعتماد آلية المحاسبة العامة، وإنما حتى إقحام المنطق التديري حتم هو الآخر الابتعاد عن المفهوم التقليدي لمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، لأن الأمر لم يعد يتعلق بفصل تام في المهام بينهما، وإنما العلاقة بينهما صارت قائمة على الثقة والتعاون والمسؤولية المشتركة عن جودة التدبير العمومي. أكثر من هذا، وانطلاقاً من هذا المنطق التديري الحديث، لم يعد الحديث منصبا على أمر بالصرف ومحاسب عمومي لأنها مفاهيم ذات صلة بمنطق قانوني صرف، بل إن الأمر صار يتعلق بمديرين عموميين أي أمرا بالصرف مدبرا، ومحاسبا عموميا مدبرا.

أمام هذه التطورات في الوظائف والمفاهيم، ولأن مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي ظل ولعقود حيبس المنطق القانوني الصرف، كان لا بد من أن تظهر أصوات تطالب بضرورة إعادة النظر فيه. وهنا لا بد من التمييز بين ثلاثة تيارات اختلفت بشأن مآل هذا المبدأ.

التيار الأول ينادي بضرورة انتهاز فرصة إصلاح القانون العام المالي و إعادة النظر في مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي¹⁴.

بل إن هناك من كان يرى ضرورة التخلي نهائيا عن هذا المبدأ حتى قبل التصويت على القانون التنظيمي الجديد فاتح غشت 2001¹⁵. وهناك من طالب بالتخلي عن هذا المبدأ لكن فقط على مستوى الهيئات المحلية الكبرى، كما هو الشأن بالنسبة لوزير الحسابات الفرنسي في كلمته خلال جلسة الاستماع أمام النواب بتاريخ 2 نونبر 2017 في إطار فحص مشروع قانون

¹⁴V. note. Luc SAÏDJ, « réflexion sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables », RFFP, n° 41, 1993, p 70.

¹⁵C. d'HARCOURT, « la nouvelle loi organique et les gestionnaires : Feu de tourbe ou feu de paille ? », RFFP, n° 82, p 70.

الْحَاكِمَةُ الْجَدِيدَةُ لِلْمَالِيَةِ الْعَامَّةِ

مالية سنة 2018¹⁶. وقد كان نواب ينتمون إلى فريق الجمهوريين قد تقدموا، لدى الجمعية العمومية بمقتراح قانون¹⁷ يقضي بإلغاء العمل بهذا المبدأ على مستوى الجماعات الترابية.

بالرغم من وجود هذه المساعي الرامية إلى التخلي عن مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، إلا أن الملاحظ هو أن المرسوم الجديد الخاص بالتدبير الموازي والمحاسبة العمومية 2012 احتفظ بهذا المبدأ من خلال مادته التاسعة. وهذا ما أشار إليه الوزير المنتدب المكلف بالميزانية J. CAHUZAC بقوله : " لقد أعاد المرسوم الجديد التأكيد على المبادئ الأساسية التي يقوم عليها تنظيم وتدبير المالية العمومية [...] هذه المبادئ، ومن بينها مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، ترمي إلى تأمين سلامة تدبير واستعمال الأموال العمومية، ويرمي، أبعد من ذلك، إلى الرفع من هاجس الخير المشترك le bien commun الذي يميز الإدارة الفرنسية في أمثل تقاليدها"¹⁸.

فمثل هذا المبدأ، وكما يرى ذلك Florent GAULLIER، من الصعب التخلي عنه لا سيما وأنه يعتبر من المبادئ المتجذرة في التراث القانوني الفرنسي والذي لا زال يطبع وبشكل كبير التنظيم الإداري والمالية العمومية في فرنسا¹⁹.

التيار الثاني يرى بأن مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي لا يثير في حد ذاته انتقادات، وإنما هو يحتاج فقط إلى عملية تكيف وملاءمة مع المتطلبات الجديدة التي يفرضها التدبير العمومي الحديث. من جهة أولى، على مستوى تليين المراقبة التي يجريها المحاسبون العموميون على العمليات المالية المنجزة من قبل الأمرين بالصرف. ومن جهة ثانية، على مستوى استخلاص النتائج لا سيما فيما يتعلق بالمحاسبة المالية لكل من الأمرين بالصرف

¹⁶ Stéphanie DAMAREY, Droit public financier, 1^{ère} éd. Dalloz, coll. Précis Dalloz, 2018, p716.

¹⁷ Proposition de loi n° 1279 relative à la suppression de la séparation entre l'ordonnateur et le comptable dans les collectivités territoriales, 30 octobre 2018. Cité par Florent GAULLIER-CAMUS, Opcit., p 93.

¹⁸ J. CAHUZAC, « le mot du ministre », in revue Gestion et finances publiques, n° 2/3, 2013, p 7. Cité par Florent GAULLIER-CAMUS, Opcit., p 93.

¹⁹ Florent GAULLIER-CAMUS, Opcit., p 93.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

والمحاسبين العموميين. ومن جهة ثالثة، على مستوى مراقبة المشروعية التي يقوم بها المحاسب العمومي؛ فهذه المراقبة تظل من بين أهم الالتزامات المفروضة على المحاسب العمومي، وعلى حد تعبير Xavier VANDENDRIESSCHE : " لا يمكن أن تكون هناك أولوية للتدبير على القانون"²⁰.

المطلب الثاني : المراقبة المحاسبية الشاملة وهيمنة منطق المشروعية

كما سبقت الإشارة أعلاه، فإن إصلاح مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي بات يشكل ضرورة قصوى وممرا إجباريا من أجل التحول باتجاه مراقبة محاسبية مخففة تتلاءم ومتطلبات التدبير العمومي الحديث. فالمراقبة المحاسبية المنبثقة عن مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي هي مراقبة منتظمة وشاملة ويطغى عليها منطق المشروعية، وبالتالي، فهي لا تخدم، من جهة، مطلب الفعالية (الفقرة الأولى)، ومن جهة ثانية، تقف عائقا أم تنزيل مبدأ المسؤولية الذي يعتبر الحجر الأساس لتوجيه الإدارة العمومية نحو تحقيق النجاعة والفعالية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : المراقبة المحاسبية الشاملة عائق أساس أمام تحقيق مطلب الفعالية.

إن التحولات التي يشهدها نظام المحاسبة العمومية في الوقت الراهن ما هو إلا نتيجة حتمية ومنطقية للإصلاحات الجذرية التي تعرفها المالية العمومية في معظم دول العالم؛ إصلاحات فرضها الصعود القوي لليبرالية الاقتصادية الجديدة الحاملة لمنطق تدييري جديد قائم على الفعالية والنجاعة والمحاسبة على النتائج.

في فرنسا، تجليات إصلاح نظام المحاسبة العمومية بدأ مع القانون التنظيمي لقوانين المالية لفاتح غشت 2001 ، لينتهي باعتماد مرسوم 2012 (مرسوم التدبير الموازي و المحاسبة العمومية GBCP).

²⁰ Florent GAULLIER-CAMUS, Opcit., p 95.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

في المغرب، بدأت ملامح هذا الإصلاح في الظهور مع مرسوم 2006 الذي تم بموجبه إلحاق مصالح مراقبة الالتزام بالنفقات بالخزينة العامة للمملكة، ثم بعد ذلك مرسوم 2008 الذي جاء بما يسمى بنظام " المراقبة التراتبية للنفقة" وانتهاء باعتماد قانون تنظيمي جديد للمالية .130.13

بطبيعة الحال، الغاية من وراء كل هذه الإصلاحات ملاءمة منظومة القانون العام بصفة عامة، والنظام المحاسبي بصفة خاصة مع متطلبات التدبير العمومي الحديث ومبادئ الحكامة الجيدة. فالنظام المحاسبي، سواء في المغرب أو في فرنسا، يقوم على المبدأ الشهير المرتكز على الفصل بين مهام الأمر بالصرف ومهام المحاسب العمومي؛ المبدأ الذي يرى فيه دعاء التدبير العمومي الحديث عائقا أمام تحقيق مطلب الكفاءة والفعالية بحكم الهيمنة القوية للمنطق القانوني (النزعة القانونية الصرفة) عليه .

وهذه الهيمنة القوية لمنطق المشروعية نلمسها بشكل واضح من خلال المراقبة المالية التي يمارسها المحاسب العمومي على الأمرين بالصرف والتي تتسم بنزعة قانونية صرفة؛ نزعة تتجلى، من جهة، من خلال كثرة المراقبات الإلزامية التي على المحاسب القيام بها تحت طائلة إثارة مسؤوليته المالية والشخصية أمام القاضي المالي. ومن جهة أخرى، هذه النزعة القانونية الصرفة تجعل المراقبة المحاسبية غير متلائمة مع متطلبات التدبير العمومي الحديث، لسبب بسيط هو أنها تمنح أولوية قصوى لاعتبارات المشروعية على حساب الفعالية والنجاعة. فالمراقبة التي يقوم بها المحاسب العمومي تبقى مراقبة شكلية وذات وطأة شديدة وقد تحولت تحت مبرر احترام القانون . دون إنجاز عمليات لها علاقة بالمصلحة العامة²¹ .

أكثر من ذلك، مثل هذه المراقبة المحاسبية تجعلنا أمام مدبر عمومي بدون مسؤولية le désresponsabilise gestionnaire public وهو ما يتنافى و روح وفلسفة التدبير العمومي الحديث المرتكز على الفعالية والنجاعة، مما يعني أن النظرة التقليدية التي ظل يتميز بها مبدأ

²¹ L. Saïdj, « Réflexion sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables », RFFP, n° 41, 1993, p 68. Cité par Florent Guallier-Camus, Opcit., p 92.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي لم يعد لها نفس الواجهة التي كانت لها في السابق²² وعلى حد تعبير F. MORDACQ: " الإفراط في احترام القواعد ومراقبة المشروعية قد يؤدي إلى تقويض مسألة البحث عن الفعالية. "

إضافة إلى أن الاكتفاء بمشروعية التدبير العمومي المنبثق عن مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي لا يعتبر في حد ذاته ضمانا على جودته ونجاعته، وبالتالي، صار السؤال مطروحا بخصوص التخلي عنه نهائيا وتركيز الاهتمام فقط على جانبي الفعالية والنجاعة. إن هيمنة جانب المشروعية على المراقبة المحاسبية جعلها موضوع انتقادات لاذعة من كل الأطراف المتدخلة في عملية تنفيذ العمليات المالية. فهي بالنسبة للأمرين بالصرف مراقبة شاملة ومنظمة وتشمل كافة العمليات المالية. ولعل السبب في فرض مثل هذه المراقبة الشاملة: سلوكيات وتصرفات الأمرين بالصرف، وبالتالي، يرى فيها الفقه المالي مراقبة تقوم على مبدأ الحذر. ذلك أن المحاسب العمومي، من منطلق مبدأ الحذر هذا، كان، غالبا، ما يجد نفسه مجبرا على القيام بمراقبة شاملة لكل العمليات المالية تحت طائلة إثارة مسؤوليته الشخصية والمالية.

أما بالنسبة للمحاسبين العموميين، القيام بمراقبة شاملة ومنظمة على كافة العمليات المالية التي المنجزة من قبل الأمرين بالصرف تندرج ضمن دائرة المستحيل بحكم الكم الهائل للعمليات المالية التي ينبغي أن تخضع للمراقبة المحاسبية. فكما يؤكد على ذلك Florent Guillaume Camus فإن مراقبة هذا الكم الهائل من العمليات المالية هو من الطوباويات أو الخيال

ولم ينحصر انتقاد المراقبة المحاسبية الشاملة والمنظمة وارتكازها على جانب المشروعية فقط في المسؤولين عن تنفيذ العمليات المالية، وإنما كان مصدرها أيضا القاضي المالي بحكم عدم قدرة هذا الأخير على التحقق من مدى قيام المحاسبين العموميين بكافة العمليات الرقابية الذين هم ملزمون بإجرائها قانونا، لا سيما في ظل محدودية الوسائل الموضوعية رهن إشارة

²² M. Lascombe et X. Vanderdriessche, « de la nécessité de maintenir un contrôle juridictionnel en système Lolfique » ; RFFP ; n° 2004, p 256. Cité par Florent Guallier-Camus, Opcit., p92.

الْحَاكِمَةُ الْجَدِيدَةُ لِلْمَالِيَةِ الْعَامَّةِ

القاضي المالي. مقارنة مع اختصاصاته الواسعة. وكما يرى ذلك Gilles MILLER ، فإن " القاضي المالي، لا يتوفر لا على الوسائل ولا على الإرادة، ولا يرى نفسه ملزماً بادعاء الشمولية. ففي الحالات المثالية، ما يقوم به القاضي المالي هو أشبه ما يكون بعملية تدقيق يكشف من خلالها عن مخاطر لم يصرح بها المحاسب العمومي ²³."

المراقبة المحاسبية المرتكزة فقط على عنصر المشروعية تعاني أيضاً محدودية على مستوى فعاليتها لا سيما وأنها لا تطبق بشكل موحد على العمليات المالية. حيث تمارس بشكل متشدد على عمليات لا تتوفر على مخاطر كبيرة، بينما تضعف وطأتها حينما يتعلق بعمليات مالية بها مخاطر كبيرة.

إن هيمنة المنطق القانوني على المراقبة المحاسبية وتقيدها الصارم بالقواعد القانونية يجعلها، من وجهة نظر دعاة التدبير العمومي الحديث، مراقبة معرقله للعمل الإداري من خلال كثرة المساطر والشكليات القانونية المبالغ فيها، وهو مما لا يتماشى وروح وفلسفة التدبير العمومي الحديث لتي تنبني على المرونة وتبسيط الإجراءات الإدارية. وكما يشير إلى ذلك Jean BASSERS ، هي مراقبة تعاني من غياب التناسب بين متطلبات المراقبة وحجم المخاطر، وهذا في حد ذاته يجعلها، في لغة التدبير العمومي الحديث، " مراقبة متجاوزة، ومفرطة وبطيئة بشكل تعسفي ²⁴."

إن التحول نحو مراقبة محاسبية مخففة وانتقائية ما هو إذن إلا إجابة عن كل هذه الانتقادات، ونتيجة لمطالب دعاة التدبير العمومي الحديث الذين يستهدفون إقحام المنطق التديري *la logique de gestion* عليها إلى جانب منطق المشروعية الذي يظل يعتبر العنصر الأساس ضمن ممارسة المراقبة المحاسبية.

²³ J.L. Huga, les juridictions financières et les gestionnaires de l'argent public, RFFP-n° 139, 2017, p 38. Cité par Florent Guallier-Camus, Opcit., p 162.

²⁴ Jean BASSERS, le contrôle hiérarchisé de la dépense, RFFP, n° 89, 2005, p 156. Cité par Florent Guallier-Camus, Opcit., p 163.

الكامنة الجديدة للمالية العامة

إن تجاوز الطبيعة التقليدية للمراقبة من خلال منح المدبرين العموميين هامشا في التصرف على مستوى تدبير الاعتمادات والتركيز على الأهداف المتعلقة بالفعالية والنجاعة يفترض التخلي تدريجيا عما يسمى بالمراقبة الشاملة والمنتظمة (مراقبة المحاسب العمومي) وتعويضها بمراقبة ذات أهداف محددة *contrôle ciblé* وانتقائية *sélectif*.

إجمالا يمكن القول بأنه، في إطار هذا المنطق التدبير الجديد، الهاجس الكلاسيكي المتمثل في احترام المشروعية وفحص مدى مطابقة التسيير للقوانين والذي ظل يشكل المحور الأساس للمراقبة المالية بصفة عامة، سيجد جنبا إلى جنب مع هاجس الفعالية والنجاعة والأداء الجيد.²⁵

صحيح أن وجود المنطق التدبيري جنبا إلى جنب مع منطق المشروعية لا يعني أن مراقبة المشروعية ستختفي من مجال المراقبة المالية في خضم هذه التحولات التي تشهدها المراقبة المالية، وإنما هي اليوم في مرحلة تكيف على نحو يجعلها تتلاءم وتتعايش مع مراقبة النجاعة والفعالية.²⁶

إن المراقبة المحاسبية تقدم لنا مثالا حيا على التحولات الهائلة التي يشهدها مجال المراقبة المالية في اتجاه ملاءمتها مع متطلبات التدبير العمومي الحديث من خلال التخفيف من وطأتها عبر إحلال مكانها مراقبة محاسبية مخففة قائمة على منطق الانتقائي والمخاطر. أي الانتقال بها إلى مراقبة فعالة من خلال التسريع من وثيرتها وتبسيط مساطرها والتقليل من تكاليفها.²⁷

الفقرة الثانية : المراقبة المحاسبية الشاملة، عائق أساس أمام تنزيل مبدأ المسؤولية

كما أسلفنا الذكر، فإن إحدى أهم الغايات الأساسية من وراء إصلاح القانون العام المالي توجيه العمل العمومي نحو اعتماد مبادئ الفعالية والنجاعة، من خلال منح المدبرين

²⁵ Jean Marie ESCALASSAN, l'adaptation des contrôle financiers publics, RFFP, n° 101, mars 2008, p31.

²⁶ Ibid.

²⁷ . Jean Marie ESCALASSAN, revue précit., n° 101, mars 2008, p38.

الْحِصَانَةُ الْجَدِيدَةُ لِلْمَحَاسِبِ الْعَامَةِ

العموميين هامشا من الحرية في التصرف مقابل خضوعهم للمساءلة والمحاسبة على نتائجهم المحققة. لكن تحقيق هذه الغاية، في ظل نظام المحاسبة العمومية القائم على مبدأ الفصل الصارم بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي والذي، يفرض إخضاع الأمرين بالصرف لمراقبة محاسبية شاملة ومنتظمة تظل بعيدة المنال.

فمحدودية هذه المراقبة المحاسبية، من وجهة نظر دعاة التدبير العمومي الحديث، لا تتجلى فقط في كونها تشكل عائقا أمام تحقيق مطلب الفعالية، وإنما أيضا في قصورها عن تحقيق أحد أهم أهداف إصلاح نظام المحاسبة العمومية والمتمثل في تحمل الأمر بالصرف لمسؤوليتهم التدييرية. هذه المسؤولية التي تعتبر حسب H  l  ne Gisserot، محصلة لثلاثة عوامل رئيسة تفسر الاهتمام بمطلب المسؤولية ...²⁸: من جهة أولى، مسألة مسؤولية المدير العمومي هي اليوم قضية رأي عام وطني، حيث أن المواطن لم يعد يستسيغ مسألة إفلات المديرين العموميين من المحاسبة عن المخالفات التي يرتكبونها وعن سوء التسيير باعتبارهم مسؤولين عن التصرف في المال العام الموضوع رهن تصرفهم.

من جهة ثانية، الاهتمام بعنصر المسؤولية يتماشى والفلسفة التدييرية الجديدة التي جاء بها القانون التنظيمي لقوانين المالية والتي تركز على إحلال ثقافة النتائج محل ثقافة الإمكانات والوسائل؛ وذلك من خلال العديد من الإجراءات التي تتضمنها : ميزانية البرامج، شمولية الاعتمادات، تخفيف المراقبة القبيلية، تبسيط المساطر، تمتيع المدير العمومي بهامش من الحرية على مستوى التصرف في الاعتمادات مقابل تحمل مسؤوليته عن التسيير. صحيح أن التشديد على الفعالية والنجاعة كموجهين أساسيين لعمل الإدارات العمومية لن يكون على حساب عنصر المشروعية الذي يظل يشكل الحجر الأساس لدولة القانون وثقة المواطن.

من جهة ثالثة، مطالبة المدير العمومي بتحمل المسؤولية عن نتائج تسييره هو كذلك مطلب دولي يفرضه المحيط الدولي من خلال ضغط الاتفاقيات والمؤسسات المالية الدولية.

²⁸ Hélène Gisserot, « Discours d'ouverture », in « Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme », RFFP, n   92 nov 2005, pp 14-15.

الكامنة الجديدة للمالية العامة

إن إصلاح المراقبة المحاسبية الشاملة تندرج ضمن هذا الإطار العام، حيث أن التوجه الحالي نحو منح المديرين العموميين حرية التصرف في الاعتمادات الموضوعة تحت تصرفهم يقتضي، من بين ما يقتضيه، التخفيف من وطأة المراقبة المحاسبية المتميزة بشموليتها وانتظاميتها، وبالتالي تحتم على المحاسب العمومي، في إطار سلسلة المراقبات الملزم القيام بها، التأكد من مدى احترام الأمرين بالصرف لمبدأ تخصيص الاعتمادات المرخص لهم التصرف فيها.

إن منطق التدبير العمومي الجديد، على حد تعبير André BARILARI، منطوق واضح، ووضوحه يتجلى من خلال ارتكازه على مبدأ مسؤولية المدير العمومي للنفقة العمومية في تحقيق النتائج المطالب بها، وكذلك في خدمة المواطن والمرتفق والملزم الضريبي²⁹. وعلى هذا الأساس، فمسألة التخفيف من وطأة المراقبة المحاسبية تندرج ضمن الشروط المطلوبة لإقامة المسؤولية التدييرية التي جاء بها المشرع التنظيمي. فالقواعد القانونية المؤطرة للنفقة العمومية (المصنفة بطبيعتها) مع وجود مراقبة قبلية معيقة contrôle bloquant (المراقبة المالية والمراقبة المحاسبية) تصطدم مع الفلسفة التدييرية الجديدة القائمة على منح المدير العمومي حرية التصرف في الاعتمادات³⁰، في مقابل تحمل المسؤولية عن النتائج المترتبة عن تسييره.

إن أهم سمة تتميز بها المراقبة المحاسبية كما أسلفنا الذكر، إضافة إلى طابعها الشمول والانتظامي، تركيزها الشديد على جانب المشروعية، وهذا في حد ذاته يقف عائقا أمام دفع المدير العمومي إلى تحمل المسؤولية عن تسييره، وبالتالي تحول دون محاسبته عن النتائج المحققة.

إن وجود مثل هذه المراقبة تجعل اهتمام هذا الأخير منصبا فقط على استهلاك الاعتمادات المحددة له في الميزانية المرصودة له. كما أنها تنمي في روح المدير العمومي ثقافة استهلاكية بحتة

²⁹ André BARILARI, « la réforme de la gestion publique : quel impact sur la responsabilité des acteurs ? », in « finances publiques et responsabilité, l'autre réforme », RFFP, n° 92-nov 2005, p 25.

³⁰ André BARILARI, revue précit., », p 21.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

بدلا من أن يكون مدبرا عموميا مبادرا ومبدعا ومستعدا لتحمل المسؤولية عن اختياراته ونتائج تسييره.

إن الإفراط في احترام القواعد القانونية والتقييد الصارم بمراقبة العمليات المالية من زاوية المشروعية فقط قد يحول دون تحقيق مطلب الفعالية، لأن هذه القواعد القانونية وتلك المراقبة، بحسب تعبير Frank MORDACQ تحدد للمدبر العمومي "التزامات-وسائل" التي تعتبر أشد وطأة من "التزامات-نتائج" لأنها تكون مرفقة بجزاءات. وعليه، ينبغي أن يكون هناك توازن بين القوانين المرفقة بمراقبات المشروعية وجزاءات من قبل القاضي المالي من جهة، ومن جهة أخرى بين متطلبات المسؤولية الرامية إلى تشجيع وتطوير العمل العمومي (عمل الدولة)³¹.

وعلى هذا الأساس لا يمكن تنزيل مبدأ مسؤولية الأمرين بالصرف La responsabilisation des ordonnateurs على أرض الواقع بمعزل عن إعادة النظر في هذا النوع من المراقبة باعتبارها ، كما قلنا سابقا، أحد العوامل الرئيسة المسؤولة عن تقييد حرية الأمرين بالصرف. فالمنطق التدييري الجديد يفرض إذن أن تخلي المراقبة المحاسبية الشاملة مكانها لما يسمى بالمراقبة الانتقائية *contrôle sélectif* أو المراقبة المحددة *contrôle ciblé*، بعبارة أوضح التحول باتجاه مراقبة محاسبية تنصب فقط على العمليات المالية ذات الأهمية القصوى أو ذات المخاطر الكبيرة، وتأخذ بعين الاعتبار الوظائف الجديدة المسندة إلى المحاسب العمومي (تحليل العمليات المالية عوض الاكتفاء فقط بتنفيذها المادي)³².

من ناحية أخرى، ينبغي عدم النظر إلى مطلب المسؤولية من زاوية المدبر العمومي فقط، وإنما أيضا من زاوية نظر المحاسب العمومي، حيث أن وجود مراقبة محاسبية شاملة تجعل ثقل المسؤولية ينزل فقط على عاتق هذا الأخير، من خلال سلسلة المراقبات الملزم القيام بها تحت

³¹ Frank MORDACQ, « nouveaux acteurs de la gestion publique et responsabilité », RFFP, n°92- nov 2005, p 74.

³² Damien CATTEAU, « le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics structure-t-il toujours le système comptable français ? » ; in Droit et comptabilité , S. Kott (sous la Dir), Economica 2017, p 83. Cité par Florent Gaullier Camus., Opcit., p 33.

_____ الحِكمة الجيدة للمالية العامة _____

طائفة إثارة مسؤوليته الشخصية والمالية أمام القاضي المالي. فالمحاسب العمومي، في إطار المراقبة المحاسبية الشاملة، ومن خلال المراقبات (مراقبات المشروعية) الملزم القيام بها، يعتبر ضماناً لمدى احترام وتقيد الأمرين بالصرف بالقواعد المحاسبية المؤطرة لتنفيذ العمليات المالية.

وبالتالي، فإن وجود مثل هذه المسؤولية التي يتحملها المحاسب العمومي لا تتماشى وفلسفة وروح التدبير العمومي الحديث والتي ترمي إلى توسيع مجال المسؤولية لتطال المديرين العموميين ككل لا المحاسبين فقط، لا سيما في إطار الأدوار الجديدة المسندة للمحاسب العمومي، وفي إطار كذلك التعاون المنشود بين هذا الأخير والأمرين بالصرف عبر ما يسمى بالمراقبة المخففة (المراقبة التراتبية للنفقة والمراقبة التشاركية)

بل إن اعتماد نظام جديد للمحاسبة العمومية يدفع باتجاه التخفيف من وطأة المسؤولية الشخصية والمالية التي يتحملها المحاسب العمومي من خلا إعادة النظر في النتائج المترتبة عن الحكم بالعجز في حالة وجود خصاص أو عجز في حساب تسيير المحاسب العمومي. نتيجة أداء غير مشروع لنفقة عمومية أو عدم تحصيل مورد عمومي ما. في فرنسا، صار هناك تمييز بين العجز المترتب عنه ضرر مالي والعجز غير المصحوب بضرر مالي. في الحالة الأولى، المحاسب العمومي ملزم بإرجاع المبلغ الناقص مع تمتيعه فقط بإبراء ذمته، وفي الحالة الثانية، الحكم عليه بغرامة لكن غير قابلة لتمتيع المحاسب العمومي بإبراء للذمة على وجه الإحسان الممنوح له من قبل وزير المالية.

أضف إلى ذلك، أن مسؤولية المحاسب العمومي، في إطار المراقبة المحاسبية المخففة، لن يتحمل مسؤوليته إلا في إطارها، إلا بالمراقبات الملزم القيام بها .

المبحث الثاني : نحو مفهوم جديد للمراقبة المحاسبية : المراقبة المخففة.

إن الطابع الشمولي والانتظامي للمراقبة المحاسبية لا يخدم غايات دعاء التدبير العمومي الحديث والمتمثلة في توجيه عمل الإدارات العمومية نحو الفعالية والمحاسبة على النتائج. فالمراقبة المحاسبية تستمد أساسها ووجودها من مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب

_____ الحِكمة الجيدة للمالية العامة _____

العمومي، ومن ثم فإن هذا الأخير، طبقا لما يقضي به هذا المبدأ، ملزم بمراقبة كافة العمليات المالية المنجزة من طرف الأمرين بالصرف.

ومنطقي جدا أن مراقبة بهذه المواصفات لا تتماشى وغايات دعاة التدبير العمومي الحديث.

المطلب الأول: صور متعددة للمراقبة المحاسبية المخففة : المراقبة التراتبية والمراقبة التشاركية.

إن إصلاح المراقبة المحاسبية تجسد من خلال اعتماد صورتين للمراقبة المحاسبية المخففة. هناك من جهة مراقبة انتقائية يتم تعديلها بحسب طبيعة ومبلغ وأهمية النفقة موضوع المراقبة. هذا النوع يندرج ضمن ما يسمى بالمراقبة التراتبية على النفقة (الفقرة الأولى)، وهناك صنف آخر يقوم على أساس التعاون بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف عوض الفصل الصارم بينهما والذي كان معمولا به في إطار المراقبة المحاسبية الشاملة والمنتظمة، وتعرف هذه المراقبة بالمراقبة التشاركية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : المراقبة التراتبية للنفقة أو تكريس المنطق الانتقائي للمراقبة المحاسبية

تجد المراقبة التراتبية للنفقة أساسها القانوني في مرسوم 4 نونبر 2008 (المغرب)، في فرنسا، المراقبة التراتبية للنفقة le contrôle hiérarchisé ينص عليها مرسوم التدبير الموازي والمحاسبة العمومية 7 يناير 2012. كما أن اعتماد هذا النوع من المراقبة جاء بموازاة مع المستجدات التي أتى بها القانون التنظيمي الجديد لقوانين المالية لا سيما على مستوى إعادة النظر في النظام المحاسباتي للدولة.

لقد جاءت المراقبة التراتبية من أجل أن تحل محل المراقبة الشاملة والمنتظمة التي اعتاد المحاسب العمومي، طبقا لنظام المحاسبة العمومية المعمول به قبل مرسوم 7 يناير 2012، على إجرائها أثناء مراقبته للأوامر الصادرة عن الأمرين بالصرف. الطابع الشمولي

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

والانتظامي الذي يميز هذه المراقبة تجعل المحاسب العمومي ملزما بالقيام بمراقبة كافة النفقات العمومية بغض النظر عن أهميتها أو مبالغها أو وتيرتها³³. وكما يشير إلى ذلك Jean BASSERES: " لم تعد هذه المراقبة تشمل كافة أوامر الأداء ، وإن الهدف من ورائها ليس منع كافة المخالفات كما هو الحال في إطار المراقبة الشاملة"³⁴.

حسب Stéphanie Damarey: " المراقبة التي يجريها المحاسب العمومي على أعمال الأمر بالصرف كانت " في إطار مرسوم قانون 2يناير 1959 تمارس بشكل منتظم على النفقة العمومية من خلال مراحلها الإدارية الثلاث. لكن، مع القانون التنظيمي لقوانين المالية، مراقبة النفقة العمومية تجري وفق أبعاد مختلفة وبوتيرة تعدل بحسب طبيعة النفقة موضوع المراقبة. هذا النوع من المراقبة يعرف بالمراقبة التراتبية للنفقة بحيث يعمل المحاسب العمومي على تشديد مراقباته على النفقات ذات الأهمية القصوى ويخففها بالنسبة للنفقات ذات المبالغ المتواضعة و/أو المتكررة. وسواء تعلق الأمر بمراقبة شاملة أو انتقائية تظل الغاية القصوى التي تحمها هي مراقبة المشروعية"³⁵.

فهذا النوع من المراقبة يندرج ضمن فلسفة التدبير العمومي الحديث الرامية إلى التخفيف من وطأة المراقبة المحاسبية التي، بحكم طابعها الشمولي والانتظامي، تمثل إكراها حقيقيا بالنسبة للأمين بالصرف الذين لا يتمتعون، في إطارها، بحرية التصرف في الاعتمادات الموضوعة رهن إشارتهم. كما أنها تعد عملية مرهقة، بالنسبة للمحاسب العمومي، لأنه ملزم بالقيام بسلسلة من المراقبات تحت طائلة إثارة مسؤوليته الشخصية والمالية أمام القاضي المالي.

إن المراقبة التراتبية، وعلى حد تعبير Jean François CALMETTE : " هي، أولا وقبل كل شيء عملية تنظيم داخلي في خدمة المحاسب العمومي"، حيث أنها تقوم على أساس مخطط يقوم

³³³³ Stéphanie DAMAREY, « Droit public financier », éd. Dalloz 2018, p 823.

³⁴ Ibid.

³⁵ Stéphanie DAMAREY, Opcit., p 732.

الْحِصَانَةُ الْعَامَّةُ لِلْمَالِيَةِ الْعَامَّةِ

بإعداده المحاسب العمومي يحدد فيه المحاور الكبرى لتراتبية المراقبات التي سيجريها على النفقة وتزيلها بحسب كل تسيير على حدة، عوض القيام بمراقبة شاملة لكافة العمليات المالية التي يقوم بها الأمرون بالصرف.

إن المنطق الذي يحكم هذه المراقبة هو، بالدرجة الأولى، منطق انتقائي بحيث يكتفي المحاسب العمومي بالقيام بتعديل modulation عمليات المراقبة التي يقوم بها بحسب مخاطر النفقة والرهانات التي تطرحها. فتزيل هذه المراقبة يتم من خلال تعديلها بحسب التوقيت الذي تمارس فيه (مراقبة قبلية أو مراقبة بعدية)، أو بحسب نطاقها (مراقبة شاملة أو مراقبة انتقائية) وكذلك بحسب وتيرتها ³⁶ intensité

معنى ذلك، أن مراقبة المحاسب العمومي تنطلق من أساس مرجعي يحدد فيه النفقات التي ينبغي أن تخضع إجباريا لمراقبة شاملة وقبلية كتلك النفقات التي تعتبر مخاطرها ورهاناتها لا تتلاءم و المراقبة الانتقائية أو البعدية (الصفقات العمومية مثلا). من جهة أخرى، يحدد الأساس المرجعي كذلك مستوى المخاطر المقبولة والذي يسمح بتطبيق مراقبة انتقائية. ويعتبر مستوى غير مقبول للمخاطر الاختلالات المادية الواضحة (أخطاء على مستوى تصفية النفقة) والتي تتجاوز نسبة 2% من حيث الحجم. وهذه النسبة تسمح بتحديد، على مستوى كل مدبر على حدة، إمكانية تطبيق المنطق التراتبي للنفقة بحسب طبيعة كل نفقة معينة³⁷.

إن اعتماد المراقبة التراتبية للنفقة تكتسي أهمية قصوى على مستوى مراقبة تنفيذ النفقات من قبل المحاسب العمومي، حيث أنها تفضي إلى اعتماد مساطر متحكم فيها بشكل جيد للنفقة (des procédures de dépenses mieux maîtrisées) من خلال تعميم هذه المساطر و تدعيم أجهزة الرقابة الداخلية، وأكثر بساطة من خلال التقليل من حجم الوثائق المثبتة

³⁶ Aurélien BAUDU, le Droit des finances publiques, éd. Dalloz 2015, p 543.

³⁷ Jean BASSERE, RFFP 2005, n° 89, p 166. Cité par Stéphanie DAMAREY, « Droit public financier », éd. Dalloz 2018, p 823-824.

الْحِصَانَةُ الْجَدِيدَةُ لِلْمَالِيَةِ الْعَامَّةِ

والمرفقة بأوامر الأداء، وأكثر سرعة من خلال التقليل من آجال الأداء عبر التخفيف من وطأة المراقبة بالنسبة للنفقات التي لا تنطوي على مخاطر كبيرة³⁸.

ولا بد هنا من الإشارة إلى أن هذه المخاطر التي قد تحيط بالنفقة العمومية تكون موضوع تقييم مسبق من قبل المحاسب العمومي استنادا إلى سلوكيات الأمرين بالصرف. وهكذا، تخضع النفقات ذات المخاطر الكبرى لمراقبة إجبارية وشاملة، أما باقي النفقات الأخرى فتجري عليها مراقبة يتم ملاءمتها بحسب سلوكيات الأمرين بالصرف. (تقييم الكفاءة التدييرية للأمرين بالصرف).

ويمكن أن تتم هذه المراقبة بشكل انتقائي بحيث ينصب تركيز المحاسب العمومي فقط على العناصر المشار إليها في المواد المنصوص عليها في النصوص التنظيمية (المادتان 19 و 20 من مرسوم التسيير الموازي والمحاسبة العمومية 2012). وحسب فرحانة أخون Farhana AKHOUNE، فإن هذه العناصر التي يقوم عليها تعديل المراقبة التراتبية تتداخل فيما بينها بحيث تنتهي إلى أشكال مختلفة تسمح بإجراء تراتبية دقيقة ومحصنة للمراقبات³⁹.

إن الغاية من عملية التكييف أو التعديل التي يقوم بها المحاسب على مستوى مراقبة النفقات هو الوصول إلى مساطر رقابية متحكم فيها بشكل أكبر، جد بسيطة من خلال التخفيض من عدد الوثائق المثبتة المصاحبة للأوامر بالنفقة، وسريعة من خلال تقليص آجال أداء النفقة⁴⁰. وهذه العملية تقتضي منه القبول ببعض المخاطر المتعلقة بمشروعية النفقة، والقبول بالتالي، بإثارة مسؤوليته الشخصية والمالية التي تظل دائما قائمة على أساس المراقبة الشاملة. ولهذا، وحتى يتمكن المحاسب العمومي من التقليل من هذه المخاطر، فإنه يظل مطالبا بالقيام

³⁸ Ibid.

³⁹ Farhana AKHOUNE, le statut du comptable public en Droit financier public, thèse de Doctorat, LGDJ 2008, p 310.

⁴⁰ Aurélien BAUDU, Op.cit., p 534.

الكامنة الجيدة للمالية العامة

بعملية استهداف مسبقة لها ، من خلال قيامه بتحليل تسلسلي لتنفيذ النفقة الذي يقود إلى مرحلة الأمر بالأداء⁴¹.

الفقرة الثانية : المراقبة التشاركية : تجسيد حقيقي للتحويل نحو التعاون لا الفصل في المهام. بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين

إن إصلاح المراقبة المحاسبية لم ينحصر فقط في اعتماد منطق الانتقائية والتراتبية على مستوى المراقبات التي يجريها المحاسب العمومي على أوامر الأداء الصادرة عن الأمرين بالصرف، وإنما شمل الإصلاح أيضا اعتماد مراقبة تشاركية بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف؛ مراقبة تتناغم والفلسفة الجديدة للتدبير العمومي الحديث لا سيما وأنه تعتبر تجسيدا للتحويل من الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين إلى التعاون فيما بينهما.

وكما سبقت الإشارة أعلاه، فإن المراقبة التراتبية تمارس على النفقة العمومية بحسب درجة المخاطر التي تنطوي عليها، بمعنى أنها ستكون مراقبة شاملة ودقيقة بالنسبة للنفقات ذات المخاطر الكبرى، وأقل حدة بالنسبة للنفقات العمومية ذات المخاطر المحدودة. وفي هذا الصدد يرى François Tanguy بأن ظهور كل من المراقبة التراتبية للنفقة، والمراقبة التشاركية يمثل ثورة ثقافية حقيقية بالنسبة للمحاسبين العموميين، وبشكل أوسع للمصالح المحاسبية المكلفة بمراقبة النفقات. فعوضا عن مراقبة قبلية، وشاملة، وبسيطة ، ومطمئنة من حيث المبدأ، فإن الأنماط الرقابية الجديدة، تقحم مراقبة جديدة بأبعاد مختلفة⁴².

لكن هذه المراقبة التراتبية تتميز بخاصية أخرى هي أنها تمارس في إطار تشاركي (مراقبة تشاركية) حيث الغاية من ورائها هو تمييز السلوكيات الجيدة. بعبارة أوضح أن هذه المراقبة

⁴¹ Florent Guillaume CAMUS, Op.cit., p 165.

⁴² A. CAUMEIL et F. TANGUY, les procédures de contrôle : contrôle hiérarchisé et contrôle parental, Revue Gestion et Finances Publiques, n° 2/3, 2013, p 90.

الكامنة الجديدة للمالية العامة

تعدل من قبل المحاسب العمومي بحسب سلوكيات الأمرين بالصرف. في نفس الإطار، تشير Stéphanie DAMAREY إلى أن هذه المراقبة تمارس في إطار منطلق "رايح-رايح-gagnant" حيث أنها تسمح بالرفع من أداء المراقبة التي يجريها المحاسب العمومي والتي يؤخذ فيها بعين الاعتبار الجودة الكلية لسلسلة النفقة، تسريع آجال الأداء من خلال مراقبة بعدية لعينة محددة من العمليات حينما يكون هناك تحكم جيد على مستوى كل المراحل وكذلك تجويد الحسابات"⁴³.

إن كل من المراقبة التراتبية والمراقبة التشاركية، وكما يرى ذلك Eric Salaun : "تسعيان نحو تحقيق غاية مشتركة تتمثل في وضع آلية رقابية تعدل وتناسب مع مخاطر ورهانات النفقة العمومية". الغاية من وراء ذلك : وجود مراقبات متنوعة تتلاءم وممارسات المدبرين العموميين، هذا من جهة، ومن جهة ثانية، حذف المراقبات المتكررة طالما أن هناك تحكما في المخاطر من قبل الأمر بالصرف، ومن ناحية ثالثة، الاحتفاظ بالمراقبة التي تجري على الوثائق حماية للمشروعية"⁴⁴.

المراقبة التشاركية، إذن، هي مسطرة رقابية مشتركة بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي غايتها الأساسية التأكد من مدى التحكم في المخاطر التي تحيط بالنفقة والتي تتعلق أساسا بمشروعية إصدار الأوامر بالنفقة"⁴⁵. حسب Laurent Pancrazi، "الغاية من وراء إحداث هذا النوع من الرقابة هي بناء إطار جديد للعلاقة بين الأمر بالصرف العمومي والمحاسب العمومي قوامها البحث عن تواصل جيد وثقة أكبر فيما بينهم"⁴⁶.

⁴³ Puju-BOSQ M., « les leviers d'optimisation de la dépense publique », GFP 2014, n° 7/8, p 67.

⁴⁴ Eric SALAUN, « la rénovation du contrôle de la dépense publique », Rev. Trésor 2006, p 240. Cité par Stéphanie DAMAREY, Opcit., p 825.

⁴⁵ Aurélien BAUDU, le Droit des finances publiques, éd. Dalloz 2015, p 542 :

⁴⁶ Laurent Pancrazi, « Le principe de sincérité budgétaire », éd l'Harmattan 2012, p 537.

الكامنة الجديدة للمالية العامة

نفس المعطى سيركز عليه فلوران جيوم كامى Florent Guillaume Camus بقوله بأن المراقبة التراتبية إذا كانت الغاية من ورائها زعزعة النظرة الكلاسيكية للمراقبات المحاسبية من خلال تكريس منطق الثقة بدلا من منطق الحذر، فإن المراقبة التشاركية تذهب أبعد من ذلك من خلال إدخال منطق التحالف بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي⁴⁷. فالمراقبة التشاركية تؤسس لعلاقة جديدة بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي؛ علاقة تقوم على أساس إحلال

مبدأ الثقة محل مبدأ الحذر الذي ظل يطبع المراقبة الكلاسيكية (المراقبة الشاملة).

إن اعتماد المراقبة التشاركية فيه خلخلة واضحة لمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، وذلك من خلال الانتقال بالعلاقة بينهما من الفصل التام بين مهامهما إلى علاقة تشارك وتعاون بينهما. وعلى حد تعبير كل من ميزليك Musellec وكونان Canon فقد أخلى مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسب العمومي مكانه لمبدأ التعاون المنظم بينهما، وذلك من أجل تناسق أحسن بين العمليات المالية، وكذا مد جسور الثقة بينهما⁴⁸.

ويذهب Florent Guillaume Camus إلى أبعد من ذلك بقوله بأن اعتماد هذا الصنف الجديد من المراقبة المحاسبية (المراقبة التشاركية) الغاية من ورائه إدخال ما يسمى بمنطق التحالف بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي من خلال القيام بعملية تدقيق مشترك بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي من أجل الكشف عن نقاط قوة وضعف سلسلة العمليات المالية.

إن أساس وجود المراقبة التشاركية هو التحقق من مدى وجود مخاطر قد تحيط بعملية تنفيذ النفقة (العمليات المالية)، انطلاقا من القيام بعملية تدقيق لكفاءة نظام الرقابة الداخلية للأمر بالصرف، والتقليل من مخاطر عدم المشروعية أثناء تنفيذ العمليات المالية.

هذا الارتباط الوثيق بين المراقبة التشاركية ونظام الرقابة الداخلية هو ما يميز هذا النوع من المراقبة عن المراقبة التراتبية. لأنها تمنح للمحاسب العمومي أمانا معقولا une assurance

⁴⁷ Florent Guillaume CAMUS, *Opcit.*, p 166.

⁴⁸ Reymond MUSELLEC et M. CANON, *Finances Publiques*, 16^{ème} éd, SIREY, Coll, Manuel Intégral concours, 2013, p 307.

_____ الحِكمة الجيدة للمالية العامة _____

raisonnable بخصوص فعالية نظام الرقابة الداخلية ، وبالتالي تجعل تركيز المحاسب العمومي منصبا أكثر على العمليات المالية ذات المخاطر الكبرى (دور المحاسب العمومي : تحليل وتقييم نظام الرقابة الداخلية).

إن المراقبة التشاركية تستجيب لمتطلبات التدبير العمومي الحديث لا سيما على مستوى إشاعة روح المسؤولية لدى المدبرين العموميين وحملهم على تحمل نتائج تدبيرهم المالي. زكما يشير إلى ذلك Lurent PANCRASI، فإن أهمية هذه المراقبة تكمن في كونها ترمي إلى جعل المدبر العمومي مسؤولا عن نتائج تدبيره من خلال إشراكه بشكل نشيط في تنزيل المراقبات المحاسبية⁴⁹. كما أن ميزتها تتجلى في كونها تسمح بالتحكم في مختلف المخاطر التي وقف عليها المحاسب العمومي من خلال عملية التدقيق التي قام بها، والتي تمنحه أمانا معقولا بخصوص فعالية نظام الرقابة الداخلية

المطلب الثاني : مجال تدخل المحاسب العمومي والأمر بالصرف في نطاق المراقبة المخففة وتأثير ذلك على دور القاضي المالي

إن اعتماد آلية المراقبة التراتبية للنفقة سيكون له ، لا محالة ، تأثير على العلاقة الرقابية الموجودة بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف على مستوى تنفيذ العمليات المالية، لا سيما وأن جانبا من هذه المراقبة (مراقبة المشروعية) سيختص بها الأمر بالصرف في أفق تبسيط وفعالية المراقبة المحاسبية (الفقرة الأولى)، كما سيمتد تأثير ذلك إلى العلاقة بين القاضي المالي والمحاسب العمومي حيث أن هذا الأخير لن يكون مطالبا، كما في إطار المراقبة المحاسبية الشاملة والمنتظمة، بالقيام بكافة المراقبات الواقعة على عاتقه تجنباً لإثارة مسؤوليته الشخصية والمالية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : المراقبة المحاسبية المخففة ومجال تدخل كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

⁴⁹ Laurent PANCRASI, le principe de sincérité budgétaire, éd., l'Harmattan, 2012, p 537.

الحملة العامة الجديدة للمالية العامة

بعد فاتح فبراير 2012 منعطفا هاما في تاريخ المراقبة المحاسبية على الأمرين بالصرف، حيث يعتبر التاريخ الذي سيشهد بداية العمل بالمراقبة التراتبية للنفقة العمومية، وهي مراقبة مخففة تقوم على أساس إسناد مهمة مراقبة مشروعية الالتزام بالنفقة إلى الأمرين بالصرف internalisation du contrôle. وهنا لابد من الإدلاء بالملاحظات التاليتين : الملاحظة الأولى أن العمل بالمراقبة التراتبية للنفقة رهين بتوفر المصالح الأمرة بالصرف على نظام للرقابة الداخلية⁵⁰. والملاحظة الثانية أن تدخل الأمرين بالصرف من أجل مراقبة مشروعية النفقة لا يعني أبدا التخلي عن مراقبة المشروعية، وإنما الغاية من وراء ذلك، كما أكد على ذلك الكاتب العام لوزارة المالية والخصوصية في حوار له مع مجلة المالية⁵¹، إرساء دعائم مراقبة مبسطة وأكثر سرعة وفعالية تأخذ بعين الاعتبار القدرة التدييرية للأمرين بالصرف ومخاطر النفقات المنجزة.

إن تدخل الأمرين بالصرف (المصالح الأمرة بالصرف) من أجل مراقبة مشروعية مقترحات الالتزام بالنفقة يتم من خلال مرحلتين اثنتين :

في مرحلة الالتزام بالنفقة : حيث يقوم الأمر بالصرف بالتأكد من :

- مشروعية الالتزام بالنفقة بالنظر إلى الأحكام التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي؛
 - من مجموع النفقة الملتزم بها من طرف الإدارة طيلة سنة الإيدراج؛
 - من انعكاس الالتزام على استعمال مجموع الاعتمادات برسم السنة الجارية والسنوات اللاحقة.
- أما المحاسب العمومي، فيقع على عاتقه مهمة التأكد من مدى :
- صحة العمليات الحسابية لمبلغ الالتزام؛

⁵⁰ عبد النبي اضريف، المالية العامة : أسس وقواعد تدير الميزانية العامة ومراقبتها، طبعة ثالثة، 2012، ص 136.

⁵¹ Revue Al Maliya, « la réforme du contrôle de la dépense publique » ; n° spécial 3 fév 2007 p 9.

الحملة العامة للخدمة العامة

- صحة الانتساب (الإدراج) المالي؛
- المشروعية بالنظر للأحكام التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي بالنسبة لمقترحات الالتزام بالنفقات المتعلقة بـ:
- بقرارات التعيين والترسيم وإعادة الإدماج وتغيير الدرجة ومغادرة الخدمة الخاصة بموظفي وأعوان الدولة؛
- التحويلات والإعانات المقدمة إلى المؤسسات العمومية والضرائب والرسوم والقرارات القضائية والإيجار العقود الأصلية للإيجار والعقود التعديلية المرتبطة بها؛
- نفقات الموظفين التي يفوق مبلغها 5000 درهم
- نفقات المعدات والخدمات التي يفوق مبلغها 20000 درهم

يحدد أجل وضع تأشيرة الالتزام أو رفضها أو إبداء ملاحظات بشأنها في 10 أيام (بالنسبة لصفقات الدولة) و 4 أيام فيما يتعلق بباقي النفقات.

في حالة إذا ما رفض المحاسب التأشير، وتمسكت الإدارة بمقترح الالتزام المقدم من طرفها تحال المسألة على الخازن العام للمملكة من قبل الوزير المعني من أجل تأكيد الرفض أو إثباته. وإذا نفي الخازن العام للمملكة رفض التأشيرة، أمر المحاسب العمومي بالتأشير على مقترح الالتزام؛ لكن في حالة تأكيد الرفض جاز للوزير المعني التماس تدخل رئيس الحكومة. هذا الأخير يمكنه تجاوز رفض التأشيرة بموجب مقرر معلل إلا إذا كان رفض التأشيرة معللا بعدم توفر الاعتماد أو المنصب المالي أو بعدم التقيد بنص تشريعي.

غير أنه يمكن لرئيس الحكومة استشارة لجنة الصفقات إذا كان مقترح الالتزام بالنفقات ناجما عن صفقة أو اتفاقية أو عقد مبرم لحساب الدولة. أو استشارة لجنة يرأسها الأمين العام للحكومة أو الشخص الذي يعينه لهذا الغرض. وتتألف اللجنة المذكورة من ممثلين عن الوزير

_____ الحَكامة الجيدة للمالية العامة _____

المعني والوزير المكلف بالمالي والوزير المكلف بالوظيفة العمومية والخازن العام للمملكة، إذا كان مقترح الالتزام بالنفقات ناتجا عن قرار يتعلق بموظفي وأعوان الدولة.

في مرحلة الأمر بالصرف :

يقوم الأمر بالصرف بالتأكد من مدى :

- توفر الاعتمادات؛
 - وجود التأشيرة القبلية للالتزام إن كانت مطلوبة؛
 - عدم الأداء المكرر لنفس الدين.
- بالنسبة للمحاسب العمومي، وقبل أن يقوم بعملية التأشير على الأداء، فهو ملزم بالتأكد من توفر العناصر التالية :

- إمضاء الأمر بالصرف المؤهل أو من يفوضه؛
 - وجود التأشيرة القبلية للالتزام إن كانت مطلوبة؛
 - صحة عمليات التصفية؛
 - توفر اعتمادات الأداء؛
 - الصفة الإبرائية للدين؛
 - الإدلاء بالوثائق المثبتة للنفقة التي تحمل الإشهاد على إنجاز الخدمة.
- في حالة عدم معاينة المحاسب العمومي لأي مخالفة، يؤشر على الأداء. في حالة العكس، يقوم بإرجاع أوامر الأداء غير المؤشرة مصحوبة بمذكرة معللة تتضمن كافة الملاحظات المسجلة من طرفه. هذا، وتحدد آجال وضع التأشيرة في 15 يوما بالنسبة لصفقات الدولة و 5 أيام بالنسبة لصفقات الموظفين. ولا بد من الإشارة إلى أنه يمكن للمحاسب الرفض المطلق للأداء في حالة عدم توفر أو عدم كفاية الاعتماد، غياب الصفة الإبرائية للدين، عدم وجود التأشيرة، عدم وجود الوثائق المثبتة للخدمة المنجزة

الكامنة الجيدة للمالية العامة

الفقرة الثانية : التحول نحو المراقبة المخففة : أي انعكاس على مراقبة القاضي المالي؟

منطقي جدا أن يترتب عن اعتماد نظام المراقبة المحاسبية الانتقائية ضرورة إعادة النظر في الاختصاص القضائي للقاضي المالي، لا سيما الاختصاص المتعلق بالتدقيق والبت في الحسابات، وسيؤدي بالنتيجة إلى خلخلة النظام الكلاسيكي لإثارة المسؤولية المالية والشخصية للمحاسب العمومي.

ضرورة إعادة النظر في الاختصاص القضائي للقاضي المالي اتجاه المحاسبين العموميين، ومن ثم في نظام المسؤولية الشخصية والمالية لهؤلاء نادى به محكمة الحسابات الفرنسية في تقريرها الصادر بتاريخ 10 يونيو 2004، حينما أشارت إلى أنه: "من غير الممكن أن لا يكون للمقاربة الانتقائية الجديدة للنفقة العمومية المنزلة في إطار مخطط المراقبة التراتبية أو التشاركية تأثير على تقرير المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي من خلال جعل والمساطر المراقبة المحاسبية تنصب أكثر على النظم والمساطر وتقدير نظام الرقابة الداخلية بدلا من تركيزها على عمليات فردية". وأضافت المحكمة المذكورة بأن: "إصلاح نظام المسؤولية الخاص بالمحاسبين العموميين مسألة عاجلة بقدر ما هي ضرورة"⁵².

صحيح أن DGCP لم يساير طموح المحكمة الفرنسية للحسابات حينما أكد بأن النظام الحالي لمسؤولية المحاسب العمومي مستمر من حيث المبادئ التي تحكمه، حيث لا زال القاضي المالي يبت وبشكل موضوعي في حسابات المحاسبين العموميين من خلال إصدارا قراراته بالعجز في حق هؤلاء في حالة أدائهم، بشكل غير قانوني، لنفقات عمومية، وأن ميكانيزمات تعديل هذه المسؤولية (سلطة إبراء الذمة على وجه الإحسان الممنوحة لوزير المالية) يجب أن تراعي

⁵² Cour des comptes, Rapport sur l'exécution des lois des finances en vue du règlement du budget 2003, rapport sur les comptes de l'Etat ; 10 juin 2004, p 31. Cité par Damien Catteau, « la LOLF et la modernisation de la gestion publique : la performance, fondement d'un droit public financier rénové », éd. Dalloz, 2007, p 450.

الْحِ كَامَة الْجَدِيدَة لِلْمَالِيَة الْعَامَة

بالضرورة المناهج الجديدة للمراقبة من أجل أن تأخذ بعين الاعتبار المخالفات المكتشفة على مستوى النفقات التي لم تتم مراقبتها⁵³.

إن المحاسب العمومي في إطار المراقبة الشاملة والمنتظمة، ملزم بالقيام بكافة المراقبات الملقاة على عاتقه قبل مباشرة عملية الأداء تحت طائلة إثارة مسؤوليته الشخصية والمالية أمام القاضي المالي. وهي مسؤولية ذات طبيعة خاصة فرضتها اعتبارات رغبة المشرع المالي في الحفاظ على المال العام، كما أنها مسؤولية تنبني على المنطق القانوني البحت، بحيث أن المحاسب العمومي ملزم بالقيام بمراقبة مشروعية العمليات المالية المنجزة من قبل الأمر بالصرف سواء تعلق الأمر بأداء النفقات أو القيام بالمساطر الضرورية لتحصيل الموارد.

فهذه المراقبة التي يقوم بها المحاسب العمومي على الأمر بالصرف تعد الحجر الأساس للقانون العام المالي⁵⁴. وجود مثل هذه المراقبة المحاسبية هو من أجل التأكد من الاستعمال الجيد للمال العام من خلال عدم جعل سلطة القرار (قرار الالتزام بالنفقة) والتنفيذ في يد نفس الشخص تطبيقاً لمبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي باعتباره المبدأ الأساس للقانون العام⁵⁵.

غير أن أهم خاصية تنفرد بها المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي أنها مسؤولية موضوعية، تجسدها المقولة الشهيرة " يراقب قاضي الحسابات الحساب ولا يقاضي المحاسب le juge des comptes juge les comptes non les comptables". معنى هذا أن القاضي المالي، في إطار المراقبة المحاسبية الشاملة والمنتظمة الملقاة على عاتق المحاسب العمومي، لا ينظر إلى الظروف والملازمات التي أدت به إلى مخالفة قواعد المحاسبة العمومية (قواعد تنفيذ الميزانية)، إنما يبت فقط في الحساب المعروض عليه، بحيث يتأكد من أن المحاسب العمومي

⁵³ Damien Catteau, op.cit., p 450

⁵⁴ Florent Gaullier-Camus, Opcit., p 12.

⁵⁵ M. Lascombe et X. Vandendriessche, « plaidoyer pour assurer le succès d'une réforme », RFDA, 2004, p 398.

Cité par Florent Gaullier-CAMUS ; op.cit., p 13.

الْحَاكِمَةُ الْجَدِيدَةُ لِلْمَالِيَةِ الْعَامَّةِ

لم يخل بالمسؤولية الملقاة عليه على مستوى مراقبة العمليات المالية المنجزة من قبل الأمر بالصرف. فإن تبين للقاضي المالي بأن المحاسب العمومي قام بأداء نفقات غير مشروعة أو لم يقوم بما هو ضروري لتحصيل المداخيل أصدر في حقه قرارا (المجلس الأعلى للحسابات) أو حكما (المجالس الجهوية للحسابات) بالعجز.

وبالتالي، فمسؤولية المحاسب العمومي، في إطار نظام المراقبة المحاسبية الشاملة والمنتظمة، تظل مسؤولية شديدة الوطأة على المحاسب العمومي مقارنة مع الأمر بالصرف.

على مستوى المراقبة الانتقائية، الأمر مختلف بعض الشيء، حيث أن إثارة المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي في فرنسا باتت تخضع لتقدير القاضي المالي، لا سيما في ظل إقحام ما يسمى بـ "الضرر المالي le préjudice financier"⁵⁶. ظهور مفهوم "الضرر المالي" لم يغير من طبيعة المسؤولية الشخصية والمالية التي يتحملها المحاسب العمومي أمام القاضي المالي، وإنما شمل فقط آلية إبراء الذمة على وجه الإحسان التي يمنحها وزير المالية للمحاسب العمومي في حالة ثبوت عجز في حسابه.

في إطار النظام الكلاسيكي للمسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي، ثبوت العجز في حق هذا الأخير كان يترتب عنه إلزامه بإرجاع المبلغ الناقص بغض النظر عما إذا لحق ضرر مالي بالجهاز التابع له من عدمه. وفي هذه الحالة يمكن لوزير المالية التدخل من أجل إبراء ذمة المحاسب العمومي على وجه الإحسان. لكن، مع الإصلاحات التي شهدتها نظام المحاسبة العمومية في فرنسا، استفادة المحاسب العمومي من إبراء تام للذمة على وجه الإحسان لن يكون إلا في حالتين اثنتين: وفاة المحاسب العمومي أو تقيده بمخطط المراقبة الانتقائية⁵⁷. إن تقييد المحاسب العمومي بالمخطط الرقابي الذي يعده، يفتح، على حد تعبير Jean François

⁵⁶ La loi n° 2011-1978 du 28 déc 2011 de finance rectificative pour 2011, J.O du 29 déc 2011. Cité par Florent Gaullier-Camus, Op.cit., P 168.

⁵⁷ Florent Gaullier-Camus, op.cit; p 165.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

Calmette، هامشا جديدا أمام تقدير القاضي المالي في طار المراقبة التي يجريها على حساب المحاسب العمومي المعروف عليه⁵⁸.

أما في حالة عدم إلحاق أي ضرر مالي بالجهاز العمومي التابع له المحاسب العمومي بسبب تسجيل عجز في حساب تسييره، فإن القاضي المالي يكتفي فقط بالحكم عليه بغرامة مالية في الحدود المنصوص عليها قانونا، لكن هذه الغرامة لا تخول المحاسب العمومي الاستفادة من آلية إبراء الذمة على وجه الإحسان التي يمنحها له وزير المالية (somme non rémissible)⁵⁹.

ولا بد هنا من الإشارة إلى أن وجود مراقبة بعدية وانتقائية سيترب عنه التخلي عن مجموعة من الوثائق المثبتة والتي كان المحاسب العمومي مطالبا بالإدلاء بها أمام القاضي المالي. حيث، في إطار هذه الشكل الجديد من المراقبة المحاسبية والتي يفرضها إما مجال تطبيق المراقبة أو وتيرتها، سيكتفى القاضي المالي فقط بإثارة المسؤولية المالية للمحاسب العمومي في حالة المراقبات الإجبارية الملزم القيام بها⁶⁰.

مع المراقبة التراتبية للنفقة، سيتحول دور القاضي المالي من منطق مراقبة مشروعية العمليات المالية إلى مراقبة مشروعية المساطر". (إثارة المسؤولية المالية للمحاسب العمومي ستتوقف على مدى احترامه للمخطط الرقابي الذي سيقوم بإعداده. هذا المخطط ينبغي أن يكون متسقا مع نوعية المخاطر التي سيحددها.

⁵⁸ Jean François Calmette, « le contrôle de la dépense et son appréhension par le juge financier, RFFP, n° 129, 2015, p 269.

⁵⁹ Stéphanie Damarey, « Droit public financier », éd. Dalloz, 2018, p 898.

⁶⁰ X. Vandendriessche et M. Lascombe « plaidoyer pour assurer le succès d'une réforme. La loi organique relative aux finances publiques et le nécessaire refonte de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables », RFDA, n° 2, 2004, pp 403 et s. cité par Damien Catteau, op.cit., p 449.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

إن عدم إصلاح النظام العام للمحاسبة العمومية من خلال إعادة النظر في القوانين المتعلقة بإرساء مبادئ إثارة المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومية سيجعل من: مسطرة التدقيق والبت في الحسابات عديمة الجدوى بل ومستحيلة⁶¹.

عموما، هناك عدة مسارات للدور المستقبلي للقاضي المالي على مستوى إثارة المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي في إطار التصور الجديد للمراقبة المحاسبية؛ مسارات يمكن إيرادها كالتالي :

- تركيز اهتمام القاضي المالي على المخالفات les irrégularités التي تكتسي صفة خروقات infractions، بحيث أن كل مخالفة ترتب عنها خسارة مالية (ضرر مالي) للجهاز العمومي تطبق في شأنها جزاءات أيا كان المسؤول عن تلك المخالفات. الأمر يتعلق بمخالفات لها علاقة بنفقات عمومية مؤداة بشكل غير قانوني، عدم تحصيل مورد معين، عدم احترام المحاسب العمومي واجباته فيما يتعلق بالمراقبات التي يتعين عليه القيام بها⁶².
- القطع مع مقولة " يبت القاضي المالي في الحساب ولا يقاضي المحاسب". والتحول نحو مقولة " يقاضي القاضي المالي المحاسب العمومي والأمر بالصرف" باعتبارهما معا مسؤولين عن جودة الحساب. فمن غير المتصور، الإبقاء على المسؤولية الموضوعية في ظل اعتماد نظام المراقبة المحاسبية الانتقائية، والتي في إطارها لم يعد المحاسب العمومي مطالبا بإجراء مراقبة على بعض العمليات المالية لا سيما تلك التي لا تنطوي على مخاطر أو بها مخاطر قليلة وغير مؤثرة. فمن غير المنطقي إذن أن تثار مسؤولية المحاسب العمومي بخصوص مراقبات هو غير ملزم بالقيام بها.

⁶¹ J. Bassères, « le contrôle hiérarchisé de la dépense », RFFP, n° 89, 2005, p 159.

⁶² S. Flizot, « finances publiques et responsabilité financière des gestionnaires publics en Europe », in « Dossier « finances publiques et responsabilité : l'autre réforme », AJDA, n° 13, 2005, PP 708-713.

الحوكمة الجيدة للمالية العامة

- اعتماد نظام المراقبة التشاركية le contrôle parental يطرح سؤالاً بخصوص مسؤولية الأمر بالصرف المخل بالتزاماته défaillant فيما يتعلق بنفقة عمومية غير مشروعة أفلتت من مراقبة المحاسب العمومي.

ختاماً يمكن القول بأن الانتقال من المراقبة المحاسبية الشاملة والمنتظمة إلى المراقبة المخففة بصورها المختلفة إنما يندرج ضمن إصلاح منظومة القانون العام المالي، وذلك حتى تتماشى مع أهداف وغايات الليبرالية الجديدة والمتمثلة في إقحام أساليب ومبادئ التدبير العمومي الحديث في العمل العمومي (عمل الإدارات العمومية).

من جهة أخرى، وكما يرى ذلك دعاة التدبير العمومي الحديث، إصلاح المراقبة المحاسبية ضرورة قصوى لتنزيل مبدأي الفعالية و المحاسبة، لأن هذه المراقبة، بطابعها الشمولي والانتظامي، تركز من جهة هيمنة المنطق القانوني على عمل الإدارات العمومية من خلال قيام المحاسب العمومي بسلسلة من المراقبات الشكلية على العمليات المنجزة من قبل الأمرين بالصرف، تحت طائلة التعرض للمساءلة أمام القاضي المالي، ومن جهة ثانية، تجعل الأمرين بالصرف مكبلي الأيدي على مستوى التصرف في الاعتمادات الموضوعة رهن إشارتهم.

على العكس من ذلك، سيؤدي اعتماد المراقبة المحاسبية المخففة إلى تخفيف العبء على المحاسب العمومي، بحيث أن هذا الأخير، في إطار ما يعرف بالمراقبة التراتبية على النفقة، لن يكون مسؤولاً سوى عن العمليات المالية ذات المخاطر الكبرى والمدرجة في مخططة الرقابي، مما سيقصص أيضاً من حدة مسؤوليته أمام القاضي المالي. بالنسبة للأمرين بالصرف، وبفضل المنطق التشاركي والتعاوني التي تركزها هذه المراقبة، فإن هذه الأخيرة ستخرجهم من جو الحذر الذي ظل يلزمهم في إطار المراقبة المحاسبية الشاملة إلى جو الثقة والتعاون على مستوى تنفيذ العمليات المالية.

————— الح كامة الجيدة للمالية العامة —————

أما بالنسبة للقاضي المالي، فسيكتفى فقط بإثارة المسؤولية المالية للمحاسب العمومي في حالة المراقبات الإجبارية الملزم القيام بها.

المراجع المعتمدة

1. باللغة العربية

- عبد النبي اضريف، المالية العامة : أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها، طبعة ثالثة، 2012، ص 136.

2. باللغة الفرنسية.

- Aurélien BAUDU, « Droit des finances publiques », éd. Dalloz, 2015.
- Damien CATTEAU, « le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics structure-t-il toujours le système comptable français ? » ; in Droit et comptabilité, S. Kott (sous la Dir), Economica 2017.
- Damien Catteau, « la LOLF et la modernisation de la gestion publique : la performance, fondement d'un droit public financier rénové », éd. Dalloz, 2007.
- Florent Gaullier-Camus, la responsabilité financière des gestionnaires publics, éd. Lextenso-LGDJ 2020
- Laurent PANCRAZI, le principe de sincérité budgétaire, éd., l'Harmattan, 2012.
- Reymond MUSELLEC et M. CANON, Finances Publiques, 16^{ème} éd, SIREY, Coll, Manuel Intégral concours, 2013

- Stéphanie DAMAREY, « Exécution et contrôle des finances publiques », éd. Gaulino éditeur, EJA, Paris, 2007.
- Stéphanie DAMAREY, Droit public financier, 1^{ère} éd. Dalloz, coll. Précis Dalloz, 2018.

Thèses

- Farhana AKHOUNE, le statut du comptable public en Droit financier public, thèse de Doctorat, LGDJ 2008.

Articles

- C. d'HARCOURT, « la nouvelle loi organique et les gestionnaires : Feu de tourbe ou feu de paille ? », RFFP, n° 82.
- Eric SALAUN, « la rénovation du contrôle de la dépense publique », Rev. Trésor 2006.
- Fathallah OULALOU, « éditorial », in Revue Al Maliya « la réforme du contrôle de la dépense publique », spécial n° 3, fév-2007.
- Frank MORDAC, « nouveaux acteurs de la gestion publique et responsabilité », RFFP, n°92- nov 2005.
- Hélène Gisserot, « Discours d'ouverture », in « Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme », RFFP, n° 92 nov 2005
- J. Bassères, « le contrôle hiérarchisé de la dépense », RFFP, n° 89, 2005, p 159.
- J. CAHUZAC, « le mot du ministre », in revue Gestion et finances publiques, n° 2/3, 2013.
- Jean François Calmette, « le contrôle de la dépense et son appréhension par le juge financier, RFFP, n° 129, 2015.

- Jean Marie ESCALASSAN, l'adaptation des contrôle financiers publics, RFFP, n° 101, mars 2008.
- L. SAÏDJ, réflexions sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics, RFFP, n° 41, 1993.
- M. Lascombe et X. Vandendriessche, « plaidoyer pour assurer le succès d'une réforme », RFDA, 2004.
- Puju-BOSQ M., « les leviers d'optimisation de la dépense publique », GFP 2014, n° 7/8.
- Revue Al Maliya, « la réforme du contrôle de la dépense publique » ; n° spécial 3 fév 2007.
- S. Flizot, « finances publiques et responsabilité financière des gestionnaires publiques en europe », in « Dossier « finances publiques et responsabilité : l'autre réforme », AJDA, n° 13, 2005.
- X. Vandendriessche et M. Lascombe « plaidoyer pour assurer le succès d'une réforme. La loi organique relative aux finances publiques et le nécessaire refonte de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables », RFDA, n° 2, 2004.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

إشكالية النظام الرقابي على المالية العمومية بالمغرب: أزمة مشروعية أم أزمة حكامة؟

ذ. نجيب جيري

أستاذ باحث في المالية العامة والتشريع الضريبي

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

جامعة شعيب الدكالي - الجديدة

ملخص 1 :

يعتبر موضوع الرقابة على المالية العمومية المجال الملائم لسجال كلاسيكي حول تأثيرات "العقلانية القانونية" و"العقلانية التدييرية"، بحيث هناك توجه عام يقضي بضرورة تحديث التدبير المالي العمومي، عبر الحسم مع نموذج التدبير المرتكز على منطق المطابقة للقواعد القانونية، في مقابل طرح بديل يرتكز على أدوات التدبير القائمة على منطق "الأداء" و"النتائج".

ويعد هذا الانتقال النوعي في فلسفة وتصور المالية العمومية، تكرسا طبيعيا لدينامية التحديث الذي طرحه "التدبير العمومي الحديث" من خلال التوجه النظري الذي يحاول الانتقال من "مقاربة قانونية" وتقنية للتسيير الإداري، نحو مقاربة تدييرية تهدف إلى توظيف التراكمات والإنجازات التي حققها التدبير الخاص في سياق تاريخي تطبعه العولمة والاندماج والتحرير.

فإذا كانت مراقبة المشروعية، تعبر عن نمط رقابي ملائم لنظام "ساكن" لا يتعرض لتغيرات كبيرة، فإنها في المقابل لا تتلاءم مع حقل التدبير المالي العمومي، الذي أصبح يتسم بالدينامية والتعقيد، كما أنها لم تعد مواكبة لمتطلبات البحث عن "الفعالية" في القرارات والسياسات العمومية. مما يفتح المجال أمام التفكير في مقاربات رقابية مكاملة، خصوصا ذات التقاليد التدييرية الأنجلوساكسونية، وذلك في سياق التأثيرات التي أحدثها "التدبير العمومي الحديث" الذي يستمد مرجعيته من القطاع الخاص. فبالإضافة إلى ضرورة تأمين احترام المعايير القانونية، التي تعتبر مسألة جوهرية في ترسيخ دولة القانون، فإن المراقبة لم تعد لها وظيفة "محافظة"، بل أصبحت معنية بتطوير أداء المالية العمومية والرفع من قدراتها التدييرية، من خلال المساعدة في تحقيق النتائج و"التحكم في المخاطر" التي تحول دون بلوغ الأهداف المسطرة. كما أنه لم يعد من مسؤولية المساطر الرقابية رصد "الاختلالات القانونية" فحسب، بل أصبحت معنية كذلك برصد "الاختلالات التدييرية" وقياس "كلفة" المرفق العمومي و"كلفة السياسات العمومية"، وهو ما يستدعي الانفتاح على المناهج الرقابية الحديثة، كالتدقيق ومراقبة التسيير وتقييم السياسات العمومية.

الكلمات المفتاحية: المالية العمومية، رقابة المشروعية، المطابقة القانونية، الحكامة، رقابة الحكامة، الأداء، التدبير العمومي الحديث، التدبير المرتكز على النتائج، التدقيق.

تقديم :

يعتبر الاشتغال على ثنائية القانون/التدبير، أحد القواسم المشتركة بين الدراسات الأكاديمية الأنجلوساكسونية والفرنكفونية المهتمة بالتأصيل النظري لمنظومات الرقابة على المالية العمومية.

غير أن علاقة "القانون" بـ"التدبير" وإن كانت تبدو للوهلة الأولى علاقة تضاد وتنافر، كما توحى بذلك بعض الدراسات الوصفية التي دأبت على الفصل القطعي بينهما، انطلاقا من اختزال الهدف

الحكامة الجديدة للمالية العامة

المتوخى من المعايير القانونية في تحصيل "المشروعية"، في مقابل ربط المعايير التدييرية بهدف تحقيق الفعالية، فإن الاطلاع على التجارب والنماذج المقارنة، يفيد على العكس من ذلك بأن هذه العلاقة أصبحت أكثر تداخلا وتعقيدا، مما يمنحنا "المشروعية الأكاديمية" كباحثين لتبني مقاربة مركبة لمراقبة المالية العمومية، تقوم على منطق التفاعل والتحاور والتأثير المتبادل بين تيار "العقلانية القانونية" من جهة، وتيار "العقلانية التدييرية" من جهة أخرى، دون التسليم بالصلاحيات المطلقة لأي توجه من هاذين التوجهين بمعزل عن بعضهما البعض.

فإذا كان تطوير الرقابة وتحديثها يهدف بالدرجة الأولى إلى تخفيف الضغط الرقابي الشكلي والمسطري على الهيئات العمومية، فإن رقابة الحكامة تهتم بتقييم جانب الكفاءة في الأداء والاقتصاد في استخدام المال العام والفعالية في التديير، حيث تهدف إلى ترسيخ مبادئ الاقتصاد/الفعالية النجاعة في المنظمات بشكل عام، وتتوخى إدماج الرقابة في الإصلاحات التحديثية للإدارة العمومية، بمراجعة أنظمة المراقبة الإدارية والسياسية والقضائية، والبحث عن المزيد من التكامل والانسجام على مستوى الإطار القانوني والتنظيمي، في أفق تنسيق إجراءات ووسائل المراقبة وتبسيط مساطرها، وعصرنة التديير الإداري والمالي العمومي عبر تحديث الرقابة بهدف تفعيل وتدعيم العمل الرقابي ومحاربة الفساد المالي والإداري، مع إشراك كل المتدخلين في تنفيذ ومراقبة الميزانية، وهو ما يجعل من تفعيل رقابة الحكامة على مستوى تديير الشأن العام هدفا مرحليا في سياق تديير جيد وفعال للمالية العمومية كهدف استراتيجي عام، وتأهيل للمنظومة الرقابية على المالية العمومية على وجه الخصوص كهدف آني ومستعجل.

إن مقارنة "مراقبة المشروعية" من خلال رؤية تقنية خالصة، يضيق مجال فهم هذا النمط الرقابي ويغرقه في تفاصيل وصفية تخفي عمقه النظري المتشعب، مما لا يسمح بالكشف عن المنطق و"العقلانية" التي ترتكز عليها هذه المراقبة. وهو ما يجعلنا نتساءل من الناحية المنهجية عن الجوهر الفلسفي المؤسس لمفهوم المشروعية، مع الإشارة إلى الجدل المعرفي الذي ساهم في إثراء دلالات المفهوم وتوسيع تطبيقاته. كما أنه في إطار التدقيق في البعد المعقد لمفهوم المشروعية، يتعين الوقوف عن "ماهية" مفهوم القانون "كنظام" له منطقته الشكلي الخاص به، الذي لا يحول دون تفاعله بشكل ديناميكي مع المعطيات والمتغيرات الواقعية الطارئة على المجتمع وعلى الدولة.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

وهذا الطابع الحركي لمفهوم المشروعية، يحيلنا كذلك إلى طرح مفهوم "الأمن القانوني" كأحد المسؤوليات الاستراتيجية للدولة الديمقراطية الحديثة المرتكزة في وجودها على سيادة المعايير القانونية.

بناء على هذه "المقاربة النسقية"، يمكن أن نؤسس تصورنا لمنظومة الرقابة على المالية العمومية، كمجموعة من المعايير التي بالرغم من تباين أسسها القانونية واختلاف أهدافها وأدواتها ومناهجها، فإنها تشتغل وفق نفس المنطق العام الذي يحكم البنيات والمؤسسات السياسية والاقتصادية للدولة، دون إنكار طابعها المؤثر والفاعل في دينامية بناء الدولة.

وبشكل إجمالي، يمكن إعادة صياغة أهم الإشكاليات التي تتعلق بمراقبة المشروعية المنتمية لحقل "العقلانية القانونية" ومراقبة "الأداء" المستمدة أهدافها من حقل "العقلانية التدييرية" من خلال طرح التساؤلات التالية :

هل يتعلق الأمر بمرجعيتين نظريتين مختلفتين في منطلقاتها النظرية والفلسفية وفي غاياتهما وأدواتهما الإجرائية؟ وإلى أي حد تطورت "العقلانية التدييرية" خارج نطاق تطور التشريع المالي؟ وإلى أي حد ساهمت المبتكرات النظرية والتطبيقية للتدبير العمومي في تحديث بنية القوانين المتعلقة بالمالية العمومية؟

كما يطرح التساؤل حول مدى اعتبار التعارض المبدئي بين القانون والتدبير تجسيدا فعليا لحقيقة تاريخية مؤكدة؟ أم أن هذا التعارض، لا يعدو مجرد بناء نظري دوغمائي ووهمي، يمكن تجاوزه من خلال "مقاربة تدييرية" للمالية العمومية تقوم على معايير قانونية تستهدف تحقيق "الفعالية" و"الجودة" و"النجاعة" في تدبير الأموال العمومية؟

وعليه، يمكن صياغة مرتكزات هذا التصور من خلال المحاور التالية التي ستشكل موضوع هذه الدراسة :

المبحث الأول : رقابة المشروعية كمنهج رقابي كلاسيكي على المالية العمومية: العقلانية القانونية وهاجس رقابة المطابقة.

المبحث الثاني : رقابة الحكامة كمنهج رقابي حديث على المالية العمومية: العقلانية التدييرية في خدمة الفعالية والأداء العمومي .

الحكامة الجديدة للمالية العامة

وفق هذه الرؤية الشمولية، فإننا نسعى لتأطير هذه الدراسة ، داخل منظور عام ومتناسق، يستحضر بعض المرتكزات النظرية وبعض التطبيقات العملية في حقل المالية العمومية وكذا التوجهات الكبرى التي استقر عليها تدبير المالية العمومية في بعض التجارب والنماذج المقارنة.

المبحث الأول : رقابة المشروعية كمنهج رقابي كلاسيكي على المالية العمومية : العقلانية القانونية وهاجس رقابة المطابقة

بحكم الموقع المركزي الذي باتت تحتله مراقبة "المشروعية" داخل النظام السياسي للدولة، فقد ارتبط هذا المفهوم بشكل وثيق بمفهوم "الأمن القانوني". بحيث أن العبرة ليست في وضع المعايير القانونية، وإنما في وضع وتوفير الضمانات المعقولة لتأمين تطبيقها بشكل سليم.

في هذا الإطار تنامي الاهتمام برهانات "الأمن القانوني"، في مجموعة من النماذج المقارنة، لعل أهمها "النموذج الفرنسي"، الذي منح لهذا المفهوم طابعا واضحا مع بداية التسعينات، إذ شكك "مجلس الدولة الفرنسي"، في تقريره الشهير لسنة 1991 في إمكانية تأسيس "دولة القانون" أمام ظاهرة التعقيد التي باتت تطبع المناخ القانوني العام، نتيجة إنتاج غير منتظم للنصوص وعدم استقرار القواعد وغياب جودة المعايير.

وهكذا، فإن مسلسل تحصيل المشروعية، قد أخذ أبعادا واسعة ومعقدة، اندرجت حسب تراكمات التجارب المقارنة، في إطار منظور واستراتيجية مدمجة تقوم على جملة من المرتكزات المتكاملة فيما بينها يمكن أن نذكر من بينها :

- الإنتاج التشاركي للقواعد والضوابط القانونية، ككل معياري متناسق من خلال إدماج مختلف الفاعلين، ليس فقط في مسلسل إعداد مشاريع القوانين والأنظمة ومختلف النصوص التفسيرية والتطبيقية المرتبطة بها، وإنما إدماجهم كذلك في مسلسل تقييم "فعالية" تطبيق هذه المعايير.

- ضمان جودة المعايير القانونية، من خلال الحرص على مرونتها وتناسقها وانسجامها الداخلي والخارجي ومراعاتها للتطورات الواقعية التي تمس مسلسل التدبير المالي، مع وجود آليات مأسسة لتقصي مدى فعالية المعايير القانونية في المجال التطبيقي.

الكامنة الجديدة للمالية العامة

- محاربة التضخم المعياري، *L'inflation normative* من خلال ضبط وتيرة وكم المعايير القانونية بشكل يضمن "الأمن القانوني"، بحيث أن صلابته وجمود المعايير لا يساهم البتة في احترام المعايير.
 - ترسيخ المساطر الزجرية "القانونية" كأحد ضمانات حماية المشروعية، بالنظر لوظيفتها في ضبط المخالفات وتحديد المسؤوليات والجزاءات.
 - وضع سياسة ذات بعد "بيداغوجي" وتحسيني لضمان الالتزام التلقائي بالمعايير القانونية.
 - وضع نظام للمراقبة الداخلية، للتقليص الممكن من مخاطر الأخطاء القانونية.⁶³
- نستنتج من خلال المدخل النظرية، بأن "مراقبة المشروعية" في مجال المالية العمومية لا تطرح نفسها كموضوع تقني خالص، يمكن اختزاله في مجرد معايير ومناهج للتحقيق، بقدر ما تقتضي طرح إشكاليات معرفية غاية في التعقيد، تفتح الموضوع على أبعاد سياسية وسوسولوجية متعددة.

المطلب الأول : تطبيقات "مراقبة المشروعية" في حقل المالية العمومية

تمثل المالية العمومية ، أحد الحقول التي تجسد بشكل نموذجي مضامين وتقنيات ومناهج "مراقبة المشروعية"، لاسيما بالنسبة للأنظمة القانونية المنتمية للمدرسة الفرنسية.⁶⁴ فحسب التحقيب المعتمد من قبل اللجنة من أجل التاريخ الاقتصادي والمالي الفرنسي، فإن الانشغالات الرئيسية لهذا "النموذج" سواء في مرحلته التأسيسية (1815-1914) أو في "مرحلة البناء" (1915-1965) قد انحصرت في ضمان شفافية التدبير المالي العمومي والحرص على

⁶³ - Postulats de base du contrôle des finances publiques-INTOSAI, disponible sur le site : www.issai.org- P.4 (consulté le 10/12/2019).

⁶⁴ من الضروري التأكيد على أن المقصود بالنموذج المالي والمحاسباتي الفرنسي يتعلق بالمنطلقات الفكرية التأسيسية التي طبعت هذا النظام في مراحل التاريخ الأولى. وبالتالي، يجب وضع مسافة بين هذا "النموذج التاريخي" القائم على مبادئ ما يعرف بالأرثوذكسية المالية وبين النموذج الفرنسي وفق المتغيرات الجوهرية التي طرأت عليه، خصوصا مع الإصلاحات التي واكبت "القانون التنظيمي لقوانين المالية" في سنة 2001 .

الحكمة الجديدة للمالية العامة

"صدقية الحسابات"⁶⁵. وبالتالي فإن المراقبة أخذت طابعا محافظا وتقليديا، ساهم في تراكمات قانونية واجتهادات أكاديمية وقضائية عملت على ترسيخ المعايير "الحامية لشرعية" العمليات والمحاسبية العمومية. كما أنه في نفس هذا السياق ارتبطت صلاحيات الهيئات العليا لمراقبة المالية العمومية، بشكل تقليدي بمجال "مراقبة المطابقة".

الفقرة الأولى: المقصود برقابة المشروعية

من خلال التدقيق في المعنى اللغوي والاصطلاحي لكلمة "المراقبة"، سواء في اللغة العربية⁶⁶ أو في اللغة الفرنسية من خلال كلمة "Contrôle"، يتبين بأن هذا المصطلح يدور أساسا حول

⁶⁵ Philippe Masquelier : « L'histoire de la gestion des finances publiques-Tome 1 , l'invention de la gestion des finances publiques, Elaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au 20^e siècle (1815-1914) », Revue gestion des finances publiques , N°11 Novembre 2010.

⁶⁶ تضمنت الدلالة اللغوية كذلك معنى الخشية كما يستفاد من التعاريف التالية :

- رقبة، رقبا، ورقوبا، ورقابة : انتظره.
 - رقبه، لاحظه، ورقبه، حرسه وحفظه، ويقال : أراقب فلانا في أهله، احفظهم فهم.
 - راقبه، مراقبة، ورقابا : رقبه أي حرسه ولاحظه، ويقال : راقب الله أو ضميره في عمله أو أمره : خافه وخشيه. وقلان لا يراقب الله في أمره : لا ينظر إلى عقابه فيركب رأسه في المعصية.
 - الرقيب ج رقباء : الحارس، يقال هو رقيب نفسه أي ينتقد أعماله فلا يدع سبيلا للناس إلى لومه.
- جاءت عبارة الرقابة ومعناها في كثير من المعاجم والبحوث الصادرة في العلوم الإدارية والمالية العامة، وقد اختلفت تعاريفها ومفاهيمها وتشعبت من حيث التحديد، ويرجع سبب ذلك إلى محدودية النظرة واتساعها إلى زاوية أو زوايا متعددة من وظائفها المختلفة.

أنظر : إبراهيم مصطفى حامد، أحمد حسن الزيات : "المعجم الوسيط"، مجمع اللغة العربية، الجزء الأول والثاني، المكتبة الإسلامية للطباعة والنشر والتوزيع، تركيا، الطبعة الثانية، 1972، ص : 363.
-المعلم بطرس البستاني: "محيط المحيط"، مكتبة لبنان، بيروت، 1987، ص : 345.
-المنجد في اللغة والإعلام، دار المشرق، بيروت، 1998، ص : 274.

⁶⁶ يشير المعنى اللغوي لكلمة رقابة (contrôle)، إلى أنها تتكون من مقطعين : المقطع الأول "Contre" وهو مشتق من الكلمة اللاتينية (Contre) ويعني مواجهة، أي مواجهة أسماء تتضمنها قائمة معينة، مع أسماء تتضمنها قائمة أخرى للتحقق من مدى مطابقتها لها. والمقطع الثاني "Role" ويعني (Catalogue) بمعنى السجل أو القائمة المتضمنة للأسماء المراد مطابقتها أسماء القائمة الأولى عليها. فالرقابة تعني دائما المطابقة أو البحث عن المطابقة (Conformité). وعلى ذلك تطلق الكلمة في مجموعها على السجل أو القائمة التي تضم بعض الأسماء التي يمكن بواسطتها التحقق من سلامة قائمة أسماء أخرى، وهي بذلك تحمل معنى الرقابة. ويرى البعض الآخر أن كلمة (Contrôle) رقابة مركبة من كلمتين وهما "Contre" و"Rôle"

الحكامة الجديدة للمالية العامة

مفهوم المطابقة للمعايير⁶⁷ La conformité aux normes مما يجعله محملا بإيحاءات ضيقة ومحافظة، تحيل صراحة أو ضمنا على فكرة الإكراه والتحكم الفوقي وتحديد المسؤوليات وجزاءات المرتبطة بها.

في هذا الإطار، عرف "فابر" J-F Fabre "المراقبة" وفق فكرة التحقيق Vérification بمثابة عملية ترمي إلى "التأكد من كون المسألة موضوع المراقبة تعتبر مطابقة لما يجب أن تكون عليه بالنظر لمعيار معين".⁶⁸

في إطار هذه الحمولة الدلالية الضيقة للرقابة، فإن وظيفة مراقبة المشروعية في مجال المالية العمومية تتحدد في عملية فحص مدى مطابقة العمل ذي الآثار المالية للقانون بمعناه العام.⁶⁹ ومن ثم فإن المراد بهذا النمط الرقابي: الرقابة القانونية المستندة على قواعد وضوابط من المفترض تحديدها بشكل واضح في النصوص التشريعية.⁷⁰

وتعني "الدور المضاد" و"Compte rôle" وتعني "مساءلة العمل"، فالرقابة تحدد ايتيمولوجيا كاختبار يهدف إلى مراقبة "شخص معين" أو للتحقق من "شيء معين".

- للمزيد من التفاصيل أنظر:
- رمضان محمد بطيخ: "الرقابة على أداء الجهاز الإداري"، دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية"، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1994، ص: 14.
- أنور أحمد أرسلان: "المشروعية والرقابة القضائية"، دار النهضة العربية، 1997، ص: 170.

⁶⁷ Danièle la marque: « L'évaluation des politiques publiques locales », L.G.D.j- imprimerie France QUERCY- 2004, P. 172.

⁶⁸ J-F Fabre: « Le contrôle des finances publiques », PUF 1968, P. 8.

⁶⁹ محمد حيمود: "إشكالية تقييم التدبير المحلي، مقارنة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق، الدار البيضاء، السنة الجامعية: 2001-2002، ص: 38.

⁷⁰ Lignes directrices concernant l'amélioration des systèmes de contrôle de l'action des collectivités locales- annexes des recommandations- du comité des ministres aux Etats membre- conseil de l'Europe « sur le contrôle de l'action des collectivités locales », 8 septembre 1998 .

الكامة الجيدة للمالية العامة

وبالرجوع إلى تصور المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة، فهناك ثمة تداخل بين "مراقبة المشروعية" وفحص الحسابات،⁷¹ إذ أن مراقبة حسابات الهيئات العمومية، تتمثل من الناحية التقنية، في عملية التأكد من صحة وضعية مالية معينة انطلاقا من قواعد المحاسبة العمومية، لا سيما قواعد المشروعية / الصدق/الوفاء⁷² التي تعتبر إحدى ثوابت المدرسة الفرنسية.⁷³

انسجاما مع نفس هذا التوجه، اعتبر الفقيه "مانيه" أن فحص الحسابات يرتبط بالتأكد من احترام قواعد تقديم العمليات، مع رصد الاختلالات الميزانية (فحص تجاوز الاعتمادات) والاختلالات المحاسبية

(مثل الحسابات التي تتوفر على خارج SOLDE في حين من المفترض أن يتم تصفيتهما).⁷⁴

الفقرة الثانية: المناهج الرقابية لحماية المشروعية

إن هاجس "المطابقة" للقواعد القانونية، كما جسدتها الأنظمة الإدارية المقارنة المتأثرة بالتقاليد الإدارية الفرنسية تغذي حسب "دانيال لامارك" نظاما ثقافيا ومؤسساتيا يهيمن عليه مفهوم المراقبة بمدلولها الكلاسيكي⁷⁵ المرتبط بمنهجية التحقيق Vérification والتفتيش .Inspection

أولا- مساطر ومناهج التفتيش والتحقيق

⁷¹ Postulats de base du contrôle des finances publiques-INTOSAI, Op.cit, p.7.

⁷² Henri Michel Crucis: « L'évolution des contrôles de l'Etat sur les finances locales : Objectivation-complexification-Responsabilisation », Revue Gestion et Finances Publiques-N°11-6 Novembre 2009, P. 937.

⁷³ L'article 47-2 de la constitution Française dispose que « les comptes des administration publiques doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

⁷⁴ Jacques Magnet: « La cour des comptes : les institutions associées et les chambres régionales des comptes », Berger-Levrault- 5ème édition-P. 108.

⁷⁵ Danièle Lamarque: « L'évaluation des politiques publiques locales », LGDJ- IMPREMERIE FRANCE QUERCY-2004- P. 171.

الهيئة العامة للـ

تكمّن الوظيفة الأساسية لهذا الأسلوب الرقابي في التأكد من مدى مطابقة العمليات المالية والمحاسبية للمعايير القانونية المنظمة لها. وبالتالي، فإن طبيعة هذه الرقابة وغايتها وأدواتها المعتمدة، تنحصر في ضبط "المخالفات" وتحديد المسؤوليات عنها، دون التساؤل عن الأداء التديري للهيئة موضوع التفتيش. كما لا يدخل في نطاق اختصاصاتها تشريح ورصد مصادر الاختلالات وتقديم البدائل لتسويتها.

وهكذا، فإن مدلول التحقيق يتعلق بعملية "فحص الأنشطة والعمليات قصد التأكد من كونها تتم وفق الأهداف والميزانيات والقواعد والمعايير التي تخضع لها". وتسعى هذه المراقبة إلى معرفة بشكل دوري منتظم الخروقات المحتملة التي قد تستوجب عمليات للتقويم⁷⁶. إلا أن منهجية "التفتيش" و"التحقيق" المعتمدة من قبل هيئات المراقبة الإدارية أو القضائية لا يجب أن تقودنا إلى اعتبارها مجرد عمليات ميكانيكية تهدف إلى رصد الاختلالات وتحديد المسؤوليات، بل إنها من الناحية التقنية عمليات معقدة، تحتاج إلى خبرة قانونية من أجل استيعاب المعايير التي يتوجب تطبيقها، بالإضافة إلى القدرة على تكييف الوقائع مع المعايير المطابقة لها.

كما يتوقف التفتيش والتحقيق على كفاءة تديرية من أجل تقصي المعلومات ورصد الاختلالات وتركيز البحث على العمليات ذات المخاطر القانونية العالية. من هذا المنطلق، يتعين عدم التسليم بشكل متسرع بوجود تعارض كلي وقطعي بين مقارنة المراقبة المرتكزة على المطابقة من جهة والمناهج الرقابية التديرية الأخرى كالتقييم والافتحاص.

ثانيا- مناهج "التدقيق" و"المراقبة الداخلية" في خدمة حماية المشروعية
خلافاً للطبيعة التقليدية المفتعلة بين مراقبة المشروعية ومراقبة الأداء، فإن مجموعة من المناهج المستحدثة في إطار التدير Management المعتمد في القطاع الخاص، أصبحت

⁷⁶ Barilari (A) : « Les contrôles financiers, comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques », Op.cit, p.

الكامنة الجديدة للمالية العامة

تخدم بشكل مفارق مراقبة مشروعية التدبير المالي والمحاسباتي، من خلال دعم وتقوية هذه الوسائل والمناهج الرقابية لقدرات الهيئات العمومية في الحفاظ على المعايير القانونية. وهكذا، فإن تدقيق المطابقة L'audit de conformité يهدف حسب المؤسسة العليا للرقابة إلى "التأكد من كون الأنشطة التي تقوم بها هيئات القطاع العام، مطابقة للمقتضيات الواردة بالقوانين والأنظمة وكذا مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية الأخرى التي تنظمها".⁷⁷ وبشكل أكثر دقة فإن افتحاص المشروعية كأحد مناهج "تدقيق المطابقة"، يقوم بفحص قانونية المداخل والنفقات، ويرصد الاختلالات المرتبطة بها.⁷⁸ ويمكن تفعيل هذا النمط الرقابي من طرف "جهاز داخلي مستقل" أو من قبل "جهاز خارجي" تابع للدولة أو للقطاع الخاص.

كما أن المراقبة الداخلية Contrôle interne تعد من المناهج التي تهدف إلى تدبير داخلي لمخاطر Risques خرق المقتضيات القانونية المنظمة للمالية والمحاسبة العمومية، كما هو الحال في التجارب المقارنة التي طورت "مراقبة ميزانية داخلية".⁷⁹ كشكل من أشكال المراقبة الذاتية التي من شأنها ضبط "مخاطر" الأخطاء القانونية التي يمكن أن تترتب عن القرارات المتخذة من قبل السلطات العمومية.

المطلب الثاني: المقاربة النقدية لمراقبة المشروعية وتمثلاتها السلبية

بالرغم من أهمية العقلانية القانونية وقواعد التحقيق والتفتيش، فإنها تتسم بطابع

اختزالي

Réductionniste،⁸⁰ ما دام أن المشروعية بمضمونها الضيق، لا تساهم بما يكفي في

تأهيل الهيئات العمومية وتطوير أدائها في مجال ترشيد الموارد العمومية.

^{77 77} FABRE FRANCIS (J) : « Le contrôle des finances publiques », presse universitaires de France, Paris, 1968, PP.9-10.

⁷⁸ La Cours des Comptes Européenne « Manuel d'audit financier et d'audit de conformité », 2012, P. 18.

⁷⁹ Loïc Philip : « Le contrôle des actes budgétaires », Etude sur « histoire du droit des finances publiques –vol 3 – les grands thèmes des finances locales- Edition Economica- P. 144 .

⁸⁰ Mohamed Harakat : « Le droit du contrôle supérieur des finances publiques au Maroc : Essai sur les techniques de l'audit à l'heure de l'ajustement structurel- Babel, Rabat, 1992, P. 43.

الكامنة الجيدة للمالية العامة

الفقرة الأولى: المقاربة النقدية لمراقبة المشروعية

ولعل هذه الفرضية، تدفعنا لطرح جملة من الخلاصات والاستنتاجات التي يمكن عرضها

كما يلي:

- إن مراقبة المشروعية تعد مراقبة شكلية مرتبطة بتصوير معياري تقليدي،⁸¹ يعتبر التطابق مع المعايير القانونية هدفا في حد ذاته.
- إن مراقبة المشروعية في مجال المالية العمومية تعكس تصورا تدبيريا يقوم على "منطق الوسائل" عوض "منطق النتائج"، مما يستبعد مبدئيا قياس "فعالية" و"نجاحة" القرار المالي موضوع المراقبة.
- إن هذا النمط الرقابي لا يشكل ضمانا لغياب الأخطاء التسييرية،⁸² بحيث إن التطبيق الميكانيكي للشكليات القانونية، قد يكون مجرد غطاء لتصرفات مالية مختلفة من الناحية التسييرية، لاسيما في ظل الاحترافية التي تتسم بها أغلب التجاوزات والاختلالات المالية.
- إن مراقبة المشروعية، تتلاءم بشكل أكبر مع وظيفة الدولة التقليدية التي تقوم على فكرة اعتبار التصرف في الأموال العمومية مرتبط بالسيادة وتبدير المرفق العام وحماية المصلحة العامة، مما تطلب إنشاء مجموعة من الضوابط والمعايير الحمائية المختلفة عن تلك المعتمدة في القطاع الخاص. الأمر الذي نتج عنه نوع من التعقيد و"التضخم المعياري"، الذي انعكس سلبا على فعالية المنظومة الرقابية وعلى تناسقها وانسجامها العام.
- غير أن هذه الانتقادات الموضوعية المنصبة على مراقبة المشروعية، في ظل انتشار ثقافة تدييرية تقوم على فكرة تطوير وعقلنة التدبير العمومي والرفع من أدائه العام، لا يبرر بعض التصورات الجاهزة حول هذا النمط الرقابي.

الفقرة الثانية: التمثلات السلبية حول مراقبة المشروعية⁸³

⁸¹ Mohamed Haddad : « La gestion budgétaire locale : les rationalités dominantes », ouvrage collectifs- les finances des collectivités locales dans les Etats du Maghreb », Imprimerie El Maarif Al jadida- Rabat- 2011- P. 144.

⁸² محمد حيمود : "إشكالية تقييم التدبير المحلي، مقاربة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، مرجع سابق، ص : 42 .

الحكامة الجديدة للمالية العامة

انطلاقاً من مختلف الانتقادات الموجهة لمراقبة المشروعية، يمكن أن نتساءل بشكل استنكاري حول ما إذا كان هذا النموذج الرقابي مرادفاً لكل الدلالات البيروقراطية (بالمدلول السلبي للبيروقراطية)، وهل تحيل هذه المراقبة دائماً على نمط تقليدي للتسيير العمومي، تنعدم فيه معايير الفعالية والكفاءة التدييرية؟

إن تأسيس تصور موضوعي حول "دلالات رقابة المشروعية" يقتضي عدم التسليم بشكل مطلق بالإيحاءات السلبية التي يتم تحميلها لهذه المقاربة الرقابية المطبقة في حقل العمليات المالية والمحاسبية العمومية، مما يتطلب وضع "مسافة إبستمولوجية" مع البدهيات التي رسختها بعض "التمثيلات السلبية" «Représentation» وإعادة التفكير بشكل مغاير في إشكاليات المشروعية بمختلف أبعادها.

من هذا المنطلق النقدي، حري بنا التفكير في الوظائف الإيجابية للعقلانية القانونية، في تأطير الأنشطة المالية والمحاسبية للدولة والجماعات الترابية، وذلك بإبراز وظيفتها في تأطير و"مأسسة" التدبير العمومي وتنميط Normalisation مجالات تدخل الفاعلين في مسلسل التدبير الميزانياتي والمحسابي للدولة والجماعات الترابية. بل إن هذه الدينامية القانونية تحاول من خلال الإصلاحات التي تمس المالية والمحاسبة العمومية، إضافة نوع من الموضوعية على تدبير الأموال العمومية، سواء ما يتعلق بتطبيق أدوات التدبير المالي والمحسابي أو ما يتعلق بالمراقبة القانونية والقضائية المطبقة من طرف "قضاة الحسابات".⁸⁴

كما أنه يجب الانتباه إلى كون هذه المراقبة بالرغم من ارتكازها على مقارنة قانونية تقليدية، فإنها قد تفاعلت إيجاباً مع مكتسبات التدبير العمومي الجديد، مما أدى إلى عقلنة المساطر القانونية وتبسيطها وتضمينها مفاهيم النجاعة والفعالية والجودة، لا سيما في إطار الدينامية المتسارعة التي تعرفها التشريعات المالية والمحاسبية المقارنة التي أصبحت تتجه نحو خلق

⁸³ المقصود بالتمثيلات Les représentations من الناحية السوسولوجية تلك التصورات التي تتكون حول موضوع معين، والتي يتم تداولها بشكل متكرر ونمطي، دون أن تعبر بالضرورة عن حقيقة هذا الموضوع، مما يجعلها تكرر جملة من المسلمات التي تحول دون القيام بتفكير محايد وموضوعي.

⁸⁴ H.M CRUCIS : « L'évolution des contrôles de l'Etat sur les finances locales », Op. cit, P. 939.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

التوازن بين "منطق القانون" و"منطق التدبير". مما يطرح إشكالية التفاعل الحاصل بين "العقلانية القانونية" و"العقلانية التدبيرية" وتأثيرات ذلك على منهجيات منظومة الرقابة على المالية العمومية.

المبحث الثاني: رقابة الحكامة كمنهج رقابي حديث على المالية العمومية: العقلانية التدبيرية في خدمة الفعالية والأداء العمومي

انسجاما مع الفرضية المركزية التي تعتبر بأن بناء الأنساق الرقابية الفعالة في تطوير الأداء العمومي، لم تتبلور على صعيد القانون المقارن سوى من خلال تفاعل بين العقلانية القانونية والعقلانية التدبيرية، فإن المعايير القانونية المتعلقة بالتسيير العمومي للدولة قد استجابت، كما تشهد على ذلك أغلب التجارب المقارنة، لمتطلبات الفعالية والجودة اللتان تعتبران جوهر "العقلانية التدبيرية". في المقابل تعرضت مفاهيم وقيم "التدبير العمومي" المستمدة مرجعيتها من التسيير المقاولاتي، لتأثيرات المعايير والضوابط القانونية المتحكمة في المجال العمومي "التقليدي".

المطلب الأول: مقارنة الأداء والتفاعل بين العقلانية القانونية والعقلانية التدبيرية

وتعتبر مراقبة المالية العمومية مجالا خصبا لتلاقح هاتين المقاربتين، من خلال الاستفادة بشكل مزدوج، من مكتسبات المشروعية كمجموعة من المعايير القانونية التي يتعين التطابق معها، وكذا مزايا "التدبير العمومي" المتمحور حول هاجس تطوير الأداء.

ولمعالجة هذه المحاور، سنتعرض أولا للجدل النظري الذي يحيط بالمقاربة التفاعلية بين "القانون" و"التدبير"، قبل الانتقال إلى رصد المضامين التي يحملها كل من مفهوم المراقبة ومفهوم الأداء داخل الحقل الدلالي للعقلانية التدبيرية، مع التأكيد على التداخل والارتباط العضوي الموجود بينهما.

الفقرة الأولى: السجال النظري حول تفاعل "المقاربة القانونية" و"المقاربة التدبيرية"

إن اختلاف الإطار المرجعي لكل من القانون والتدبير، يفسر بعض النقاشات الأكاديمية المتناقضة فيما بينها، إذ يؤكد الطرف المتمسك بمبادئ "الأرثودوكسية القانونية" على سمو القاعدة القانونية وأولوياتها عن باقي المعايير الأخرى، وذلك انطلاقا من مسلمة تفيد بأن

الحكامة الجديدة للمالية العامة

"شرعية الدولة" تنبني أولا وأخيرا على مرتكزات قانونية. في حين يميل دعاة "المقاربة التديرية" الضيقة، إلى اعتبار الفعالية وتحقيق النتائج باتا يحتلان مواقع محددة في "التدير العمومي" على حساب باقي القواعد الشكلية الأخرى.

في صلب هذا النقاش الأكاديمي، تطرح تساؤلات بخصوص التأثيرات العميقة أو الجانبية التي مست "القانون العام" بفعل إقحام أدوات التدير Management داخل الحقل العمومي. وهذا ما يمكن اختزاله في توجيهين بارزين:

التوجه الأول، يميل إلى أطروحة عدم تأثر "بنية القانون العام" بشكل كبير بمناهج التدير العمومي الجديد، بحيث إن المفاهيم التديرية نفسها ما لبثت أن خضعت لمنطق العقلانية القانونية، بحكم أن البناء القانوني للدولة يعتبر متجذرا بشكل قوي لإمكانية تأثره بقيم التدير العمومي.⁸⁵ ويؤسس هذا التوجه فرضياته حول فكرة أن "القانون العام" يقوم في الأصل على مجموعة من القواعد القانونية الاستثنائية الضرورية التي تبررها "المصلحة العامة" (استمرارية المرفق العام- الأمن الداخلي- الحفاظ على التوازنات الكبرى...) والتي لا يمكن التنازل عنها تحت مبرر تحقيق الفعالية وتطوير الأداء. وحسب هذه الأطروحة، فإن عملية التفاعل بين القانون والتدير أدت في واقع الأمر إلى نوع من التأطير القانوني للمفاهيم التديرية.

في المقابل يتأسس التوجه الثاني على فكرة خضوع "القانون العام" لتحولات أحدثتها مفاهيم وتطبيقات "التدير العمومي الجديد". ويتوزع أصحاب هذا التيار حسب "شوفالييه" بين تيار معتدل، يعترف بأن التغيير الذي يمس منطق القانون بشكل مستمر، إنما يدخل في صيرورة تحديث لبنية القانون الإداري دون إحداث قطيعة نهائية بين الأسس التي ينبنى عليها. وبين تيار آخر، يعتبر بأن القواعد القانونية قد خضعت بشكل جذري لمنطق التدير (الفعالية والجودة). وبالتالي فقد أصبحنا أمام "ظاهرة التأطير التديري" للمبادئ القانونية.⁸⁶

وكيفما كان مستوى التأثير الذي مس القانون العام بفعل قيم ومفاهيم وتقنيات "التدير العمومي"، فإن الحقيقة التي يجب الانطلاق منها، تتجلى في وجود انصهار حقيقي بين "القانون"

⁸⁵ Jacques CHEVALIER: « Management public et droit », Politique et Management public- vol- 26/ 3, 2008, P. 96.

⁸⁶ Ibid, P.97.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

و"التدبير"، دون احتواء طرف لآخر. هذا الاندماج، يرجع بالأساس إلى وجود نوع من المرونة المزدوجة التي تميز من جهة القانون الإداري، من خلال قدرته على استيعاب قيم ومفاهيم الفعالية والنجاعة والاقتصاد وتطوير الجودة، ومن جهة أخرى، المرونة المرتبطة بالتدبير، المتجلية في قدرته على التلاؤم مع خصوصية القانون العام ومبادئه الجوهرية.

الفقرة الثانية: المراقبة المالية في خدمة الأداء العمومي

خلافا للحمولة الثقافية التي يتضمنها مفهوم الرقابة في كل من اللغة العربية والفرنسية، فإن مصطلح CONTROL في اللغة الإنجليزية،⁸⁷ يتخذ دلالات وأبعاد مغايرة تفيد "التحكم" « la maîtrise في التسيير، من خلال رصد وتحليل المخاطر risks ووضع الآليات الضامنة لتحقيق النتائج والفعالية والجودة.

وهكذا، فإن المراقبة في مجال التسيير، تعتبر بمثابة نسق متكامل، يمكن الجهات المختصة من متابعة الأعمال التي تقوم بها الهيئة موضوع المراقبة، ابتداء من وضع الأهداف المرجوة والوسائل اللازمة لتحقيقها، وقيادة الإجراءات والإنجازات، وأخيرا تقييم النتائج واستخراج الانحرافات وتحليلها.⁸⁸

وكنتيجة منطقية لتطور حقل التدبير العمومي، فإن مضمون المراقبة أصبح مرتبطا بشكل عضوي بالأداء العمومي كما يمكن استخلاصه من خلال التعريف المكثف الذي أعطاه "بارتولي" A.Bartoli للتدبير العمومي كمجموعة من الإجراءات والوسائل التي تهدف إلى "التنظيم والتنشيط ومراقبة المنظمات العمومية بهدف تطوير أدائها العام وقيادة تطورها في إطار احترام لطبيعة هذه الهيئات.⁸⁹

غير أنه لا يجب التسليم بأن مفهوم المراقبة كما تبلور في فلسفة التدبير العمومي، قد قطع بشكل نهائي مع مدلوله التقليدي المرتبط بمراقبة المشروعية، وهذا ما نلمسه بشكل

⁸⁷ Le mot contrôle signifie « avoir la maîtrise ». Il est employé ainsi en anglais : « to have the situation Under control ».

⁸⁸ Cloud Alazar, Sabine Separi : « contrôle de gestion », 5^{ème} édition, 2001, DUNOD, P.15 .

⁸⁹ Cité par Danièle Lamarque, « La revue PMP, lieu de rencontre des chercheurs et des praticiens du management public : bilan provisoire d'une cohabitation », Politique et management public, Vol. 26/ 3, 2008, P. 163.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

صریح في "إعلان ليما" الذي اعتبر منذ 1977 بأن "مراقبة المالية العمومية" ليست غاية في حد ذاتها وإنما أداة لا غنى عنها في منظومة للضبط تهدف إلى الرصد في الوقت الملائم، للفوارق الموجودة بين للمعايير أو المساس بمبادئ المطابقة للقوانين، النجاعة، الفعالية والاقتصاد، المتعلقة بالتسيير المالي، وذلك باتخاذ في كل حالة على حدة، الإجراءات التصحيحية وتحديد المسؤوليات، وجميع التدابير التي من شأنها منع وقوع هذه الاختلالات أو العمل على التقليل من احتمالات وقوعها.⁹⁰

وبعيدا عن الاستخدام الإيتمولوجي الملتبس لمصطلح "الأداء" ⁹¹ Performance فإن استخدام المفهوم من خلال مرجعيته التدييرية، يتجه نحو قياس مستوى تحقيق الأهداف المسطرة من خلال استغلال وتوظيف الوسائل الموجودة وهو بهذا المعنى يفيد النتيجة Performance/Résultat المحققة انطلاقا من مرجعية معينة (الأهداف).⁹²

وبالرجوع إلى التصور الفرنسي،⁹³ فإن "الأداء العمومي" يعتبر بمثابة "آلية لقيادة الإدارات، الهدف منها تطوير فعالية النفقات العمومية وتوجيه التسيير نحو تحقيق الأهداف المحددة مسبقا والمعبر عنها بالفعالية السوسيو-اقتصادية والجودة في الخدمات والنجاعة".

وبشكل نظري مجرد، فإن مفهوم الأداء يحيلنا على العلاقات التفاعلية الموجودة بين ثالث: الأهداف/الوسائل/النتائج، بحيث أن معيار الاقتصاد L'économie يتحدد من خلال البحث في العلاقة الموجودة بين الأهداف والوسائل المستعملة، في حين تتحدد النجاعة

⁹⁰ Déclaration de Lima sur la ligne directrice du contrôle des finances publiques adoptée par le neuvième congrès de l'organisation internationale des institutions supérieure de contrôle des finances publiques, du 17 au 29 octobre 1977.

⁹¹ هناك ليس كبير في تحديد مفهوم PERFORMANCE في اللغة العربية، بحيث إنه بالرغم من ترجمته بالأداء، فإن هذا المصطلح لا يتضمن نفس الحمولة الدلالية التي يحملها مفهوم PERFORMANCE كما تبلور في اللغة الإنجليزية، وفي الحقل الدلالي للتدبير العمومي (Champ sémantique du Management public).

⁹² Thierry LE NEDIC « La performance dans le secteur public : outils, acteurs et stratégies, l'expérience de la ville de Paris », Master2 recherche, école des mines, PARIS, Septembre 2009- P. 25.

⁹³ - « Guide méthodologique de l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} aout 2001 », La démarche de performance : Stratégies, objectifs, indicateurs », juin 2004, P.50.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

L'efficience عبر العلاقة الموجودة بين الوسائل المستخدمة والنتائج المحققة. أما معيار L'efficacité فيتأسس انطلاقاً من العلاقة الموجودة بين "الأهداف" و"النتائج" المحققة فعلياً.

كما أن مفهوم الأداء لم يعد مرتبطاً بمعيار النتائج من خلال آثارها المباشرة والآنية فحسب، وإنما كذلك من خلال آثارها على المدى المتوسط والبعيد (الأثر L'impact).⁹⁴

المطلب الثاني: تجليات العقلانية التدييرية في مراقبة المالية العمومية

إن التطور التاريخي للتديير العمومي في الدول الليبرالية الغربية، قد ارتبط بشكل وثيق بالاجتهادات التي مست التديير الاقتصادي والمالي للدولة، لا سيما المراجعات النقدية التي شملت التأويلات الكينزية.⁹⁵ ومن ثم، فإن عقلنة "التديير العمومي"، قد تأسست على فكرة تقليص النفقات العمومية واللجوء لأليات السوق واعتماد ميزانيات تقوم على مبدأ فحص النتائج عوض التخصيص الميكانيكي للاعتمادات.⁹⁶ كما أن "أنظمة الرقابة" قد أصبحت تتجه نحو تبسيط المساطر والفعالية وتقييم الأداء، خلافاً للتشريعات والأنظمة المالية الكلاسيكية "المهوسسة تقليدياً بشرعية العمليات الميزانية".

ويعتبر الحرص على جودة القوانين المنظمة لمجال التديير والمراقبة العمومية أحد أهم مظهرات العقلانية التدييرية.

الفقرة الأولى: البرمجة الميزانية القائمة على تحقيق النتائج « GAR »

يعتبر توجيه "البرمجة الميزانية" نحو تحقيق الأهداف أحد المؤشرات الدالة على إقحام منطق التديير في صلب المالية العمومية. وقد ظهرت المعالم الأولى لهذا النمط التدييري في الولايات المتحدة الأمريكية في إطار صيرورة تراكمية من الإصلاحات المالية، تبلورت بشكل

⁹⁴ Verginie GALDEMER- Léopold GILLES- Marie- Odile SIMON : « Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont –ils pertinents », décembre 2012-credoc.fr, N° 299, P. 11.

⁹⁵ Circulaire du 26 aout 2003 relative à « La maitrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation », Premier Ministre de la république Française.

⁹⁶ Michel Bouvier : « Crise d'un modèle politique et naissance de l'Etat intelligent », Revue Française de Finances publiques, N° 108/OCTOBRE-2009, p. 38.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

واضح من خلال ما عرف في مطلع الستينات من القرن الماضي بنظام "البرمجة والتخطيط الميزانياتي (PPBS)، الذي انتقل بشكل تدريجي نحو الدول الأوروبية، كما هو الشأن بالنسبة للإصلاح الميزانياتي الذي أقدمت عليه فرنسا في إطار ما عرف بعقلنة الاختيارات الميزانياتية،⁹⁷ كاستراتيجية لجعل الميزانية أكثر فعالية في بلورة السياسة المالية المعتمدة.

كما أخذت الإصلاحات الميزانياتية بعدا استراتيجيا مع الإصلاحات الميزانياتية التي عرفتها الولايات المتحدة الأمريكية في سنة 1993، في إطار (GPRA) Gouvernement Performance and Result Act التي تقوم على فكرة تقديم الميزانية على شكل برامج ومشاريع محددة في "تقارير الأداء"، وذلك بغية "ضبط النتائج المحصل عليها من خلال ما تم صرفه".⁹⁸

وفق هذه المقاربات التدييرية، فإن تخصيص النفقات لم يعد مسألة تقنية، بل على العكس من ذلك، فإن الاختيارات الميزانياتية أصبحت تهدف إلى ضمان فعالية ونجاعة النفقات العمومية.⁹⁹ وتدعيم شفافية الحسابات العمومية وتقوية سمة الوضوح وسهولة قراءة الميزانيات العمومية.

الفقرة الثانية: المناهج الرقابية المرتكزة على منطق "تطوير الأداء"

كنتيجة للتفاعل والاستقطاب المتبادل في حقل التسيير المالي العمومي بين "العقلانية القانونية" والعقلانية التدييرية"، فإن مراقبة المالية العمومية كما تطورت في التجارب المقارنة، وعلى غرار التراكمات المحققة على صعيد المالية العمومية للدولة، أصبحت تتجه بشكل تدريجي نحو منطق "مراقبة الأداء"، وذلك من خلال اعتماد "مراقبة نسقية" تقوم على الاندماج والتفاعل الموجود بين مجموعة من الأدوات والمناهج الرقابية التي تهدف إلى تحسين فعالية تدبير الموارد المالية العمومية، استنادا إلى "رؤية استراتيجية" وعلى "أهداف عملية"

⁹⁷ Guy Peters : « Réforme d'un Etat sans Etat ? Les changements au sein du gouvernement Américain », Revue française d'administration publique- N° 105-106 , 2003, P. 304.

⁹⁸ Anie chemia- Marie Thères- DEIE Piace- Claire Furgeot : « 30 ans de réforme de la gestion publique : synthèse et bilan », Revue Française « Gestion et Finances Publiques », N° 8-9/2010, P.583 .

⁹⁹ Abdelatif Bennani : « Les grands enjeux de la réforme budgétaire », RFFP-N° 102, juin 2008, P. 112.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

محددة بشكل دقيق من طرف الدولة. غير أن نجاح هذه الأنماط الرقابية المستلهمة مبادئها وقيمها من القطاع الخاص، لم يكن ممكنا دون ملائمتها مع خصوصيات المرفق العمومي وغاياته ومعايره القانونية. وبالتالي، أصبح هناك ثمة التقاء بين مقارنة المراقبة/التحقيق ومنطق المراقبة/التقويم المستجبة لمنطق اقتصادي وتديري.¹⁰⁰

في هذا السياق يمكن الإشارة إلى التكامل الوظيفي الموجود نظريا بين "المراقبة الداخلية" و"الافتحاص الداخلي" و"مراقبة التسيير" و"التقييم" في مسلسل تطوير الأداء والرفع من ضمانات نجاعة وفعالية وجودة التدبير المالي وأثاره الفعلية على التنمية في مختلف أبعادها الاجتماعية والاقتصادية. حيث تعمل مختلف هذه المناهج الرقابية بشكل تفاعلي وتكاملي فيما بينها من أجل خدمة "الأداء العمومي".

فالأهمية الوظيفية التي يكتسبها التدقيق في تطوير الأداء ورقابة التدبير المالي العمومي، يجعل من إرساء هذه الآلية الرقابية وتطبيقها في مجال التدبير العمومي، هدفا استراتيجيا يجب العمل على تحقيقه، لا سيما من خلال التفاعل الإيجابي لهذا الاختصاص الرقابي مع باقي مكونات المنظومة الرقابية والمراحل والأهداف المتوخاة من تطبيقه، أي تقييم حصيلته الأنشطة الصادرة عن الوحدات الإدارية العمومية وتقويم مسارها. مما يؤكد البعد الشمولي والاستشراقي لهذا الاختصاص الرقابي، مقارنة مع باقي الأجهزة الرقابية الكلاسيكية، والذي أصبح يدفع في اتجاه تطوير مفهوم المراقبة، نحو ما أضحي يعرف برقابة الحكامة كرقابة تهتم بتقييم جانب الكفاءة في الأداء والاقتصاد في استخدام المال العام والفعالية في التدبير.

على سبيل الختم

إن التدقيق في المعايير الرقابية الموزعة بين "حماية المشروعية" و"ضمان الأداء"، يحيلنا إلى فرضية وجود حالة من التجاذب والاستقطاب المتبادل بين "حقل العقلانية القانونية" و"حقل التدبير العمومي"، أو بصيغة أخرى وجود نوع من التفاعل الإيجابي بين

¹⁰⁰ Ouvrage collectif sous la Direction d'Antoinette Hasting Marchadier sur « La performance et les contrôles financiers de l'Etat sur les collectivités locales », LGDJ- Lextenso, Edition-Imprimerie France, P.1.

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

مجال "القانون" كمنظومة مكونة من مجموعة من المعايير الشكلية التي يتعين التطابق معها في مجال المالية العمومية، وبين التدبير بمعايير المرتبطة بتطوير الأداء المالي وتوجيه الفعل الرقابي نحو تحقيق النتائج. ولعل ما يدعم هذا التوجه، مختلف التراكمات المعرفية والتطبيقية التي شهدتها "التدبير العمومي، مما يؤسس منظورا متوازنا يسعى إلى جعل "مراقبة المشروعية" في خدمة "الأمن القانوني" للدولة، بالإضافة إلى خلق منظومة رقابية فاعلة في التغيير وفي "الرفع من القدرات التديرية" للهيئات المراقبة، من خلال معايير تديرية مستوعبة لخصوصيات ومختلف إكراهات التسيير الإداري والمالي للهيئات والمؤسسات العمومية.

في الأخير أقول، بأن إصلاح منظومة الرقابة المالية بالمغرب يبقى رهين بوجود إرادة سياسية حقيقية تؤمن بجدوى المراقبة، ومستعدة لإمدادها بكافة الطاقات البشرية والإمكانات المالية وتخويلها السلطة الرادعة لوقف اختلالات تدير الإدارات العمومية للشأن العام.

لنصل إلى نتيجة جوهرية مفادها أن تفعيل الرقابة المالية بالمغرب، هي عملية سياسية وسوسولوجية وسيكولوجية بامتياز. مما يعني أن المدخل الحقيقي للتحديث السياسي لا يجب أن يقتصر على تغيير النصوص القانونية، لأنه كما يقول "ميشيل كروزيه" "لا يمكن تغيير المجتمع بمرسوم"، بل يفترض تغيير البنيات الثقافية والاجتماعية والسياسية، وإعطاء إشارات واضحة في مجال محاربة الفساد، وفرض سلطة القانون على كل المتدخلين في مجال التدبير المالي العمومي، وتكريس قيم الشفافية والمحاسبة والمساءلة باعتبارها جوهر العمل الديمقراطي.

الحكمة الجيدة للمالية العامة

المالية العمومية ما بين مطلب الشفافية ورهان الصدقية: أي تحول في سبيل الإصلاح؟

بدر بوخلوف،

أستاذ القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية،

جامعة مولاي إسماعيل - مكناس

البريد الإلكتروني:

Badrboukhlouf2017@gmail.com

الملخص:

تناولت هذه الورقة البحثية بالدرس والتحليل أبرز ملامح التحولات التي شهدتها المالية العمومية بالمغرب، وتحديدًا على صعيد إعمال مبادئ الحكمة الجيدة في تديرنا العمومي، ومركزة في الآن نفسه على معياري الصدقية والشفافية من خلال رصد تجليات علاقتهما وحدود ارتباطهما سواء على مستوى النص أو الممارسة. مع محاولة الوقوف عند أهم الاكراهات والمعوقات التي تعترض تنزيل هذين المبدئين في الواقع العملي، الشيء الذي فرض ضرورة البحث عن قنوات ومداخل بديلة لتعزيز تفعيلهما، وذلك في سياق بلورة اصلاح شامل لسياساتنا المالية.

الكلمات الدالة: المالية العمومية - مبدأ الصدقية - الشفافية المالية - السياسات المالية

Abstract :

This paper examined the most prominent features of the transformations in morocco's public finances, specifically in terms of the implementation of the principles of good governance in our public administration, and focused at the same time on the criteria of credibility and transparency by monitoring the manifestations of their relationship and the limits of their association, both at the text level and in practice, while trying to find the most important constraints that hinder the download of these two principles in practice, which imposed the need to look for alternative channels and portals to enhance their activation, in the context of a comprehensive financial reform of our policies.

Key words: Public Finance - The Principle of Credibility - Financial Transparency - Financial Policies

تقديم:

سمح تعزيز الإطار الماكرو- اقتصادي الذي شهدته عشرية التسعينات في بلادنا من إطلاق جملة من الاصلاحات البنوية والمشاريع السياسية والمالية والاقتصادية والقطاعية، والتي كان الهدف منها تسريع عجلة التنمية السوسيو- اقتصادية وتحسين مؤشرات النهضة الشاملة والمستدامة.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

وفي هذا الصدد، فقد توجت المراجعة الدستورية لسنة 2011 هذه الإصلاحات الهيكلية المؤسسة في الآن نفسه لمبادئ الحكامة الجيدة وتحديدًا في مجال المالية العمومية. ليتم استكمال مسلسل الإصلاح التدييري بصدور القانون التنظيمي رقم 130.13 لسنة 2015، والذي اعتبره بعض الفقه في المالية العمومية بمثابة الدستور المالي ببلادنا. لكن ما ينبغي التذكير به هو أن هذه المحصلة لم تأتي من فراغ، بل سبقتها بعض التدابير التمهيديّة منذ سنة 2001، في الوقت الذي أضحى فيه التدبير المالي حسب المنهجية التقليدية غير قادر على مواكبة التحولات العميقة والمتسارعة، سواء على المستوى الدولي أو الوطني، كما أن مواجهة إكراهات التنمية أصبحت تتطلب أكثر من أي وقت مضى تحديث منهجية التدبير المالي العمومي للرفع من مردودية ونجاعة السياسات العمومية، وبالضبط السياسات المالية باعتبارها الحاضنة لكل قرار عمومي، وذلك أمام اشكالات مرتبطة بندرة الموارد وتعدد مجالات الإنفاق. هذا الأمر دفع بصانعي القرار المالي ببلادنا إلى اعتماد مقاربة إصلاحية جديدة ترتكز على النتائج عوض الوسائل في تدبير المال العام، مع دعم آلية اللاتمركز المالي وتطوير علاقات الشراكة مع الجماعات الترابية والمجتمع المدني وتحسين البرمجة المتعددة السنوات وتوجيه المراقبة المالية نحو مراقبة النجاعة.

في هذا السياق تطفو على السطح أهمية ضرورة الإصلاح المالي الذي تمت مباشرته في كونه يدخل ضمن برنامج موسع وشامل يهتم بالأساس تحديث الإدارة والعمومية، وتقوية فعالية وأداء المرافق العمومية، وتحسين جودة الخدمة العامة بها، وتيسير الاستفادة منها وفق ضوابط ومعايير المساواة والانصاف، وتعزيز استفادة المواطنين من السياسات العمومية، من خلال جعل الفرد/المواطن في صلبها ومناطق تنزيلها. ويرتكز هذا الإصلاح على جملة من الأسس في مقدمتها إضفاء الطابع الجهوي على الميزانية، شمولية الاعتمادات، هيكلية الميزانية حول البرامج، والبرمجة متعددة السنوات¹⁰¹.

¹⁰¹ - للتوسع تراجع: سعيد جفري "الحكامة وأخواتها؛ مقارنة في المفهوم ورهان الطموح المغربي"، الشركة الوطنية لتوزيع

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

ودائما وفي سياق الاصلاح المالي فإذا كان القانون التنظيمي للمالية لسنة 1998 قد سعى إلى تكريس تدبير ميزانياتي قائم على الوسائل، فقد أسست أحكام الدستور المالي 130.13 لإصلاحات ومبادئ جمة عملت على الحد من النقائص والثغرات التي كانت تعتري القانون التنظيمي السابق. وبهذا أضحى القانون الجديد يركز على عدد من المبادئ والقواعد الجوهرية، والتي يشكل فيها مبدأي الصدقية والشفافية أحد أبرز مرتكزاتها، علاوة على أسس الفعالية والنجاعة والمشاركة والكفاءة وتعزيز المراقبة المالية. وهي كلها مبادئ مستجدة شكلت في حد ذاتها تغيرا في المفاهيم المرتبطة بحقل المالية العامة ليس في بلادنا فحسب، وإنما في كل دول المعمور، خاصة مع التحولات التي شهدتها أدوار الدولة على صعيد وظائفها ومهامها، وانسحابها من عدد من المجالات والميادين، وهو الأمر الذي فرض على القائمين على الشأن المالي العمل على ادراجها داخل تشريعاتهم الوطنية بهدف بلورة اصلاح شامل للتدبير العمومي، وجعل الميزانية العامة آلية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

اشكالية الدراسة:

تأسيسا على ما تقدم يمكن مقارنة موضوع هذه المداخلة من خلال طرح إشكال محوري يتلخص في: إلى أي مدى مكن اعتماد مرتكزي الشفافية والصدقية ضمن مبادئ الكتلة الدستورية للمالية العمومية ببلادنا في الرفع من درجات حكمة تدبيرنا المالي؟ أو بمعنى آخر؛ ما حدود اسهام المبادئ الجديدة المؤطرة للمالية العمومية في تعزيز اصلاح ميزانياتي شامل وحقيقي؟

تتفرع عن هذه الاشكالية عدة اسئلة واستفسارات فرعية من قبيل:

- أي مقومات لمعياري الصدقية والشفافية باعتبارهما من مبادئ حكمة المالية العمومية ببلادنا؟
- ما طبيعة العلاقة ما بينمبدأي الشفافية والصدقية؟ وما حدود الارتباط بينهما في التدبير المالي العمومي؟

الحكامة الجديدة للمالية العامة

▪ ما حجم مساهمة الشفافية والصدق في تجويد السياسات المالية والاقتصادية ببلادنا؟

▪ أي آفاق للإصلاح المالي والميزانياتي ببلادنا في ظل الاكراهات والتحديات التي تواجه تدير مالتنا العمومية؟

فرضيات الدراسة:

الفرضية الأولى: اعتماد مبدئي الشفافية والصدق ساهم في خلق تحول على مستوى التدبير المالي العمومي ببلادنا.

الفرضية الثانية: اصلاح التدبير المالي العمومي لا يحتاج فقط إلى اعتماد مبادئ الحكامة المالية، بل يتطلب توافر ارادة حقيقة للإصلاح لذا كل الفاعلين وصناع القرار في الحقل المالي.

إنطلاقا مما تقدم، يمكن تناول هذه الورقة البحثية من خلال التصميم التالي:

المحور الأول: المالية العمومية بين الصدق والشفافية: تجليات العلاقة ومظاهر الارتباط

المحور الثاني: الصدقية والشفافية وضرورات الاصلاح المالي المنشود: حدود التنزيل واكراهات التفعيل

الحكامة الجديدة للمالية العامة

المحور الأول: المالية العمومية بين الصدق والشفافية: تجليات العلاقة ومظاهر الارتباط

الفرع الأول: المالية العمومية ومبدأ الصدقية: أية علاقة؟

أولاً: السياق العام لتبلور قاعدة الصدقية

إذا كان مبدأ الصدق قد احتل في السنوات الأخيرة أهمية كبرى داخل حقل المالية العمومية. فإن المقصود به وضوح العمليات الموازنية، وتمكين البرلمان من الحصول على المعلومات الكثيرة والدقيقة، وذلك إما عن طريق اللجان المالية، أو بالاطلاع على الملاحق المرفقة إجبارياً بالقانون المالي.

كما يتجلى الصدق في محتوى وثائق الموازنات، إذ يتحتم توضيح بعض النفقات والموارد في الميزانية العامة للدولة، فمثلاً حذف أو عدم ادراج نفقة في الميزانية وتمويلها من موارد غير مبرمجة في الميزانية هو اخلال بمبدأ الصدق الموازني¹⁰². وفي سياق آخر، فإذا كان جانب من الفقه يعتبر الصدق بأنه الوازع أو الالتزام الاخلاقي بصحة المعلومات المضمنة بالقانون المالي ومصداقية التوازن الذي يعلنه¹⁰³. فإن اتجاه آخر لا يحصر الصدق في القوانين المالية وما يرافقها من وثائق وبيانات، بل يتخطاه إلى صدق الأرقام والتوقعات والفرضيات والتقارير والمؤشرات وصدق الحسابات التي يتم تصفيتها...

¹⁰² - الحسين الشكراني، "الوجيز في المالية العامة: دراسة معيارية"، ط 2019، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء ، ص: 72.

¹⁰³ - سي محمد البقالي، "الكتلة الدستورية للمالية العمومية، محاولة لرصد المرتكزات الدستورية لقانون المالية والميزانية"، الطبعة الأولى 2017، مطبعة البصيرة ، الرباط،، ص: 39.

الْحُكْمُ كَامَةً الْجَدِيدَةَ لِلْمَالِيَةِ الْعَامَّةِ

إن مبدأ الصدقية يعد من القواعد الحديثة في تدبير المالية العمومية اليوم، الشيء الذي يفرض أن تكون من خلاله الأرقام الواردة في مشروع القانون المالي، والمتعلقة بالتكاليف والموارد على درجة عالية من الصدقية وقريبة أكثر إلى الحقيقة، ولا يمكنها أن تكون كذلك، بدون أن تنبني على معطيات صحيحة، وعلى توقعات تراعي الظرفية الاقتصادية ومستوى التوازنات المالية للبلاد.

إن أهمية الصدق يمكن إبرازها انطلاقاً من كونها أضحت جوهر الحق الدستوري في الحصول على المعلومة بموجب الفصل 27 من دستور 2011¹⁰⁴. علاوة على اعتبار أن الإخلال بها يعد شكلاً من أشكال الانحراف الذي يفرض عقوبات زجرية، وعلى عاتق السلطات العمومية¹⁰⁵.

وعلى الرغم من عراقية المطالب الداعية لاعتماده فقد تأخرت هذه القاعدة كثيراً في إيجاد موقع لها ضمن الكتلة الدستورية للمالية العمومية. وأيضاً ورغم مساهمة الاجتهاد القضائي وتحديداً الفرنسي منه في الاعتراف به¹⁰⁶، وكذا حجم الضغط البرلماني والحقوقي الذي رفعه لمرتبة دستورية، إلا أنه لم يسلم من الانتقاد، الشيء الذي أدى بالقضاء الدستوري بفرنسا في أحد قراراته للاعتراف بغموضه ونسبية الدفع به¹⁰⁷. وهنا شكل قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم DC 351-94 الصادر في 29 دجنبر 1994 نقطة بروز هذا المبدأ في مجال مراقبة دستورية قوانين المالية، إذ استند القاضي الدستوري على هذا المبدأ أثناء فحصه لدستورية قانون المالية لسنة 1995 لاسيما المواد منه 31، 34 و 36. وبعد صدور القرار القاضي بعدم دستورية

¹⁰⁴ - الفصل 27 من دستور 2011، "للمواطنين والمواطنات حق الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارة

العمومية والمؤسسات المنتخبة والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام"

¹⁰⁵ - الفقرة الثانية من الفصل 36 من الدستور، "على السلطات العمومية الوقاية طبقاً للقانون من كل أشكال الانحراف المرتبطة بنشاط الإدارات والهيئات العمومية، وباستعمال الأموال الموجودة تحت تصرفها، وإبرام الصفقات العمومية وتدبيرها والزجر عن هذه الانحرافات".

¹⁰⁶ - المشرع الفرنسي كان سابقاً للإشارة لهذا المبدأ في قانونه التنظيمي للمالية وتحديداً المادة 36 منه

¹⁰⁷ - قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم 94-351 بتاريخ 29 دجنبر 1984، للتوسع يراجع: سي محمد البقالي، "الكتلة الدستورية للمالية العمومية..."، مرجع سابق.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

المادة 34 من هذا القانون المالي يكون القاضي الدستوري الفرنسي قد أسس لمبدأ الصداقة، وهو ما يعني اندماجه ضمن المبادئ الكبرى الحديثة المنظمة لقانون الميزانية¹⁰⁸.

كما تتجلى أهميته في كون أن تطبيقه سيسمح للبرلمانيين بممارسة سلطة على الميزانية، علاوة على تمكّنهم من معلومات حيوية لممارسة رقابتهم المالية، لكن يظل الرهان ليس في توفر المعلومة المالية، وإنما في فهم محتواها وفك شفراتها، وذلك نظرا لما يتميز به هذا النوع من المعلومات من التعقيد والصعوبة، ويفرض مستوى عالي من الدقة والاحترافية.

أما في المغرب، فسيحرز القضاء الدستوري المغربي وتحديدًا أثناء بحث دستورية القانون المالي لسنة 2014 سبقا متميزا باعتداده بهذا المبدأ دون أن يشير إليه بصريح العبارة¹⁰⁹. في ذات الصدد، وتوتوجا للمطالب الحقوقية إبان صياغة الوثيقة الدستورية لسنة 2011، واستجابة للاجتهادات القضائية ببلادنا تم التكريس القانوني لقاعدة الصداقة على مستوى ميزانياتي الدولة والجماعات الترابية، وذلك من خلال أولا المادتين¹¹⁰ 10 و¹¹¹ 31 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 لسنة 2015، وثانيا من خلال المواد 165 و 114 و 152 من القوانين التنظيمية للجهات والعمالات والأقاليم والجماعات.

لكن وعلى الرغم من هذا التنصيص وكون المبدأ لم يذكر في القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 إلا في المادتين 10 و 31 من مجموع مواد هذا القانون التي بلغت 71 مادة، إلا أنه في الواقع يوطر كل مضامينه، لأن الصديق يفترض فيه أن يوطر المالية العمومية، فلا شرعية ولا

¹⁰⁸ - Michel Bouvier, Marie Christine Esclassan et Jean Pierre Lassalle, « finances publiques », L.G.D.J., Lextenso édition, 14e ; Paris, 2015, P : 272

¹⁰⁹ - هنا المجلس الدستوري بحث في صدق الاعتمادات الحقيقية لتغطية النفقات المتعلقة بالمداخيل التي تعتبر نفقات عمومية كسائر النفقات، وهنا يكون المجلس قد بحث في صحة الطعن الذي تقدم به 120 عضوا من أعضاء مجلس النواب معتدا بصديق التقديرات الذي لا يعدوا كونه مكونا من مكونات مبدأ الصديق.

¹¹⁰ - المادة 10 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13: "تقدم قوانين المالية بشكل صادق مجموع موارد وتكاليف الدولة، ويتم تقييم صداقية الموارد والتكاليف بناء على المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها"

¹¹¹ - المادة 31 من القانون أعلاه

الحكامة الجديدة للمالية العامة

استمرار للمال العمومي بدون صدق، والذي يجد سنده في تبنى توقعات للموارد والنفقات تنبني على معايير تتطابق والمؤهلات الاقتصادية والمقدرة التكلفة لدفاعي الضرائب، الذي يعد من مقومات الشفافية وحكامة المال العام.

وما تجدر الإشارة إليه في هذا المقام هو أن العلاقة التي تجمع ما بين قاعدة الصدق وصحة الفرضيات لابد وأن يطبعها التوفيق والتكامل، بحيث أن الفرضيات المالية ما هي في نهاية المطاف إلا عبارة عن وسائل عملية لقياس حكامة التوقعات والتقدير والتقييمات المالية لقوانين المالية. والتي يشترط فيها -الفرضيات المالية والاقتصادية- شرطي الواقعية وأن تكون غير مصطنعة وغير قابلة للتبرير. بهذا تغدوا هذه الفرضيات مقدمات ضرورية، قابلة للتحيين والمراجعة، بالنظر إلى الظرفية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وهو ما أكده اجتهادنا القضائي الدستوري¹¹².

المشروع الدستوري المغربي أكد هو الآخر على ضرورة الاعتماد على الفرضيات في مرحلة إعداد مشاريع قوانين المالية السنوية من خلال مادتين من القانون التنظيمي للمالية لسنة 2015، فالأولى وهي المادة 09 من هذا القانون، والتي تقر بأنه: "يحدد رصيد الميزانية المتوقع، على الخصوص، بناء على الفرضيات التي يتم على أساسها إعداد مشروع قانون المالية السنوي". والثانية وهي المادة 05 منه وتحديدا في فقرتها الثانية، والتي تقر بموجها أن البرمجة الموازنية لثلاث سنوات، تهدف إلى تحديد تطور موارد وتكاليف الدولة على مدى ثلاث سنوات، وهو الأمر الذي لا يمكن أن يتحقق إلا باعتماد فرضيات اقتصادية ومالية واقعية وحقيقية ومبررة.

وبالعودة إلى التجربة الفرنسية فقد شكل صدق فرضيات التقييم، نقطة من النقاط التي تم الطعن بموجها في قانون مالية 2016، بحيث تم الدفع بانعدام الصدق بالنظر إلى التوقعات الاقتصادية المعتمدة والمتعلقة بنسبة فرضية التضخم المرتفعة.

¹¹² - سي محمد البقالي، "الكتلة الدستورية للمالية العمومية"، مرجع سابق، ص: 46

الكامنة الجديدة للمالية العامة

ثانيا: معيار الصدقية: تجلياته وحدوده

تاريخيا عمل الفقه المالي على التمييز ما بين عدة أوجه لقاعدة صدقية قوانين المالية، وفي هذا الإطار يمكن التمييز أولا ما بين الصدقية الداخلية والخارجية. فبخصوص الصدقية الداخلية فالغاية منه تمكين المؤسسة البرلمانية من ممارسة مجموع التدخلات الدستورية، وذلك من خلال ضمان صدق التقييمات التي يتم تضمينه اداخل مشاريع القوانين المالية وتمكينها من معلومات وافية حولها، أي بمعنى إحاطة البرلمان بهذا النوع من المعلومات والبيانات ذات الصبغة المالية والمحاسبية.

أما الصدقية الخارجية فيقتضي البحث عن انسجام ما بين قوانين المالية وباقي الترسانة القانونية الأخرى، وذلك بغض النظر عن كونها غير ملزمة بمراعاة مقتضيات نصوص القوانين التي لا زالت في طور الاعتماد، إلا أن البرلمان في هذه الحالة قد يلزم بمراعاة الآثار والنتائج الاقتصادية والمالية لقوانين تضع أجالا لسريانها، وذلك أثناء بحثه في مشاريع قوانين المالية¹¹³. الوجه الثاني لقاعدة الصدق فهو يقترن بالصدقين المالي/الموازني والمحاسبي. في هذا الصدد، يشكل الصدق المالي أو الموازني أقدم وجودا من الصدق المحاسبي، والذي لم يظهر إلا مؤخرا مع صدور الدستور المالي لسنة 2015، وهنا تم النص عليه من خلال المادة 31 بالقول: "يجب أن تكون حسابات الدولة مطابقة للقانون وصادقة وتعكس صورة حقيقية لثروتها ولوضعيتها المالية". وهو المعطى الذي كرسته المادة 33 من القانون نفسه بالقول "يتكلف المحاسبون العموميون بمسك وإعداد حسابات الدولة والسهر على احترام المبادئ والقواعد

¹¹³ -Michel Lascombe, Xavier Vandendriesseche, « Les finances publiques » 2013, collection connaissance du droit, Edition Dalloz, paris, P : 59 et 60.

الكامنة الجديدة للمالية العامة

المحاسبية من خلال التأكد على الخصوص من احترام صدقية التسجيلات المحاسبية واحترام المساطر وجودة الحسابات العمومية"¹¹⁴.

إن الصدق الميزانياتي يفترض فيه أن يرتكز أولا على شرط الواقعية أي واقعية الفرضيات التي تم على أساسها إعداد القانون المالي، وثانيا شرط الصدقية أي تقديم قوانين المالية بشكل صادق لمجموع موارد وتكاليف الدولة، وثالثا الالتزام بتقديم قانون للمالية معدل في حالة حدوث تغيرات مهم في أولويات وفرضيات القانون المالي السنوي"¹¹⁵.

أما الصدق المحاسبي فمن خلاله يتكلف المحاسبون العموميون بالسهر على احترام المبادئ والقواعد المحاسبية عن طريق التأكد على الخصوص من احترام التسجيلات المحاسبية واحترام المساطر وجودة الحسابات العمومية. كما يتعهد المجلس الأعلى للحسابات بالتصديق على مطابقة حسابات الدولة للقانون وصدقيتها.

إذا كانت قاعدة صدقية الموازنات والحسابات الخاصة بها ترتبط بشكل عضوي بتقييم النفقات والموارد، إلا أن التحليلات المتعلقة بقضايا كالتوقعات وتنفيذ الميزانية قد تتضمن بعض الهفوات أو الأخطاء التقنية أو سوء تقدير من لدن صناع القرار المالي والاقتصادي"¹¹⁶. كما أن هذه الأخطاء التقنية غالبا ما ترتبط بالفرق الناتج عن عدم استقرار الظرفية الاقتصادية ومخاطر البيئة السياسية الدولية؛ ولا أدل على ذلك تداعيات أحداث 11 ستمبر 2001 وكذا الأزمة الاقتصادية العالمية سنة 2008، ومؤخرا ما يشهده العالم من تداعيات جائحة فيروس كورونا المستجد، والتي غيرت مجموعة من التوقعات المالية الشيء الذي دفع ببعض الدول إلى استصدار قوانين مالية تعديلية- تصحيحية ومنها فرنسا والمغرب. كما أنه لا

¹¹⁴ - المادة 33 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 " يتكلف المحاسبون العموميون بمسك وإعداد حسابات الدولة والسهر على احترام المبادئ والقواعد المحاسبية من خلال التأكد على الخصوص من احترام صدقية التسجيلات المحاسبية واحترام المساطر وجودة الحسابات العمومية".

¹¹⁵ - فرضت ظروف جائحة فيروس كورونا بلورة قانون مالي معدل رقم 35.20 للسنة المالية 2020.

¹¹⁶ - Eric Devaux et Claude Lombois, « finances publiques, Paris, Ed Breal, 2002, P : 296

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

تنتج توقعات الميزانية بالنسبة للنفقات والمداخيل فقط على التقييم التقني الحيادي، بل هي نتيجة لاعتبارات سياسية تؤدي أحيانا إلى توسيعها حسب الأهداف المتبعة من قبل الحكومة¹¹⁷.

الفرع الثاني: المالية العمومية الحديثة ومطلب الشفافية

أولا: الشفافية المالية: من الماهية إلى السياق

إن مفهوم الشفافية المالية، كما تبسطه أدبيات المنظمات المالية الدولية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، يدفعنا إلى الغوص في كنهه دلالاته القانونية وعمق إشارات السياسة. وعليه؛ فالشفافية المالية ضمن مدونات حسن السلوك الخاصة بصندوق النقد الدولي مرادفا لاعتماد نصوص قانونية ترسخ منطق التواصل المالي بين الفاعلين العموميين والمجتمع، بالإضافة إلى توطيد مفهوم الحق في الوصول على المعلومة المالية عبر الميزانية المفتوحة¹¹⁸.

في هذا السياق، تعني الشفافية توفير المعلومات الدقيقة في وقتها، وإفساح المجال أمام الجميع للاطلاع على البيانات الضرورية، مما سيساعد على اتخاذ القرارات الصالحة في الوقت المناسب، وتوسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة، والتخفيف من الهدر ومحاربة الفساد¹¹⁹. أما في المجال المالي فهي تنطوي على وضوح العمليات المالية عن طريق التصرف في المال العام وفق مساطر وإجراءات واضحة المعالم وإتباع مسالك معروفة ومحددة، الشيء الذي يجعلها تتأسس على جملة من المبادئ والمقومات، والتي بدورها تحتاج إلى عدة ضمانات لتكريسها كثقافة مجتمعية وجعلها أداة من أدوات حوكمة التدبير الموازني والمحاسبي.

¹¹⁷ - الشكراني الحسين، "الوجيز في المالية العامة..."، مرجع سابق، ص: 75.

¹¹⁸ - عادل الخصاصي، "شفافية المالية العامة"، جريدة المساء 2012/10/04.

¹¹⁹ - سعيد جفري "الحكامة وأخواتها: مقاربة في المفهوم ورهان الطموح المغربي"، الشركة الوطنية لتوزيع الكتاب، ط

1، 2001، ص: 71.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

إنها آلية للتخليق ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالتشريعات والأنظمة والقوانين، وهنا تتناولها من حيث وضوحها وبساطتها، مما سيؤدي إلى حسن التعامل معها من قبل المعنيين. بحيث تكون غير قابلة للتأويل، ولا تحتمل أكثر من معنى.

في هذا الإطار عملت دول كثر في العالم على اتخاذ عدد من التدابير والإجراءات الرامية إلى تعزيز الشفافية في التدبير المالي العمومي، وجعلها آلية لإصلاح شامل للمالية العمومية، وذلك بعد تزايد حدة المطالبة بها جراء أولاً استفحال ظاهرة سوء تدبير الأموال العمومية من خلال ظاهرتي الرشوة والفساد في عدة قطاعات عمومية. وثانياً تعالي الأصوات المنادية بالحرص على ديمقراطية التدبير المالي العمومي.

ويعد المغرب من بين هذه الدول، التي بادرت على تبني عدة إجراءات لإقرار مبدأ الشفافية المالية. وفي هذا الصدد نص المشرع المغربي من خلال الدستور والقانون التنظيمي¹²⁰ 130.13 وكذا المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية رقم 2.15.426 على تحديد اختصاصات السلطات الثلاث فيما يتعلق بالمجال المالي مع توضيح العلاقات فيما بينها، مع دسترة الحق في الوصول إلى المعلومة. كما نص القانون التنظيمي للمالية في المادة 48 منه على جملة من الوثائق التي أضحي من اللازم أن ترافق كل سنة مشاريع القوانين المالية¹²¹.

ويأتي هذا التعزيز في سياق دولي أضحي يفرض توسيع دائرة شفافية تدبير المال العام، والرفع من مستويات إشراك الفاعل البرلماني في بلورة ورسم السياسات العمومية المالية وتبعية تنفيذها

¹²⁰ - القانون التنظيمي للمالية رقم 13/130 لسنة 2015 الصادر بتاريخ 14 شعبان 2/ 4130 يونيو 2015 ج.ر.ع 6370.

¹²¹ - حددت المادة 46 هذه الوثائق والتقارير فيما يلي: - مذكرة تقديم لمشروع قانون المالية - التقرير الاقتصادي والمالي - تقرير حول المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية - تقرير حول مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة - تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة - تقرير حول النفقات الجبائية - تقرير حول الدين العمومي - تقرير حول الميزانية القائمة على النتائج من منظور النوع - تقرير حول الموارد البشرية - تقرير حول المقاصة - مذكرة حول النفقات المتعلقة بالتكاليف المشتركة - مذكرة حول العقار العمومي المعبأ للاستثمار - مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار - تقرير حول الحسابات المجمعة للقطاع العمومي.

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

وتقييمها، الشيء الذي سيمكن البرلمانين من تقديم اقتراحات تروم تقويم الانحرافات التي قد لحقت بتنفيذ الميزانيات العامة.

كما يأتي اعتماد أسلوب الميزانية المفتوحة في سياق تطوير مستويات الشفافية المالية. وهنا دأبت وزارة الاقتصاد والمالية المغربية خلال السنوات الأخيرة على إعداد وصياغة ميزانية المواطن¹²²، وجعلها تقليدا سنويا يؤسس لمقاربة جديدة مبنية على الشفافية وإشراك المواطنين في النقاش العمومي حول مضامين وتوجهات السياسات المالية المزمع اتباعها. كما ويندرج الإغناء المتواصل لهذه الوثيقة من خلال التفاعل مع آراء وملاحظات المواطنين والمجتمع المدني وكل القطاعات الوزارية، في إطار تأكيد المكانة التي يحظى بها هذا القانون كأهم موعد تشريعي سنوي يحظى به ممثلو الأمة، وكآلية ديمقراطية تمكن السلطتين التنفيذية والتشريعية وباقي المتدخلين والفرقاء الاجتماعيين والسياسيين والنقائبيين والحقوقيين وعموم المواطنين من أن يدلوا بتوصياتهم ومقترحاتهم بخصوص مضامين الوثيقة الميزانية¹²³.

ثانيا: الشفافية المالية: مرتكزاتها وضماناتها

تفترض صحة الحياة المالية تكريس قواعد الشفافية في الأداء المالي العمومي وتخليق الحياة العامة وإقرار الاحتكام إلى الضوابط القانونية في تدبير المالية العامة للدولة كشرط أساس من أجل ديمقراطية الحياة المالية وإرساء الحق في مناهضة الإفلات من العقاب كرهان لمأسسة دولة الحق والقانون والمؤسسات.

¹²²-لمراجعة دليل المواطن للاطلاع والتفاعل مع مضامين قوانين المالية يرجى زيارة الرابط التالي: <http://urlz.fr/7DAD>. تمت زيارته بتاريخ 20 أكتوبر 2020، على الساعة 19:16.

¹²³ - يتضمن دليل ميزانية المواطن طرح مجموعة من الأسئلة من قبيل: ما هي ميزانية الدولة؟ وكيف يتم تحضيرها؟ ماهي الفرضيات التي بنيت عليها ميزانية تلك السنة؟ ماهي مداخيل ونفقات الميزانية الخاصة بالسنة المعنية؟ ما هي أولويات ميزانية تلك السنة؟ وأين ستنفق تلك الميزانية؟

الكامنة الجديدة للمالية العامة

تتأسس الشفافية المالية على جملة من المرتكزات العامة¹²⁴ في مقدمتها وضوح الأدوات والمسؤوليات؛ بمعنى تحديد هيكل القطاع الحكومي ووظائفه والمسؤوليات داخل الحكومة، والعلاقة بين القطاع الحكومي وباقي قطاعات الاقتصاد. وهنا يتعين على المؤسسات والقطاعات المالية مراعاة متطلبات الإفصاح والشفافية، مع توشي شرطي للوضوح والعلنية في إدارة علاقات الحكومة مع القطاع الخاص وفقا لقواعد وإجراءات واضحة.

وثانها إتاحة المعلومات للجمهور، أي ضرورة نشر المعلومات المالية الشاملة عن المالية العمومية في أوقات يتم تحديدها بوضوح. وهنا ينبغي أن تتضمن وثائق الميزانية عرضا للتوقعات المالية العامة في الفترة المستقبلية، والإفصاح عن الخصوم الاحتمالية في الميزانية السنوية. علاوة على تضمين وثائق الميزانية بيانات تصف طبيعة النفقات الجبائية والالتزامات الاحتمالية والأنشطة شبه المالية التي تمارسها الأجهزة التنفيذية داخل الدولة.

أما ثالثها فهي علنية إعداد الميزانية وتنفيذها والإبلاغ بنتائجها. وهنا لابد أن تشمل العلنية نوعية المعلومات التي تتاح للجمهور فيما يخص عمليات الموازنة، وذلك من خلال عرض تقرير سابق عنها قبل تاريخ مناقشة واعتماد الميزانية السنوية وبوقت كافي. كما انها تقتضي أن تكون الميزانية السنوية واقعية وحقيقية، وأن يتم إعدادها وعرضها ضمن إطار شامل متوسط الأجل للسياسات الاقتصادية الكلية وسياسة المالية العمومية. أما تتبع تنفيذها والإبلاغ بنتائجها، فهو معطى يتطلب موافاة المؤسسة التشريعية بتقرير نصف سنوي في الوقت المناسب عن تطورات الموازنات. وأيضا نشر تقارير أخرى أكثر تواترا كل ثلاث أشهر على الأقل، مع موافاة البرلمان بالحسابات الختامية المدققة وتقارير المجالس الرقابية وهيئات التفتيش، بما في ذلك مطابقتها مع الموازنة المعتمدة، وذلك في غضون سنة.

أما رابع أسس الشفافية في المجال المالي فهي تتجلى في ضمان جودة البيانات المالية والحاجة إلى التدقيق المستقل لها. كما وتفرض أن تقوم الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة داخل الدولة بمطابقة

¹²⁴ - دليل شفافية المالية العامة، منشورات صندوق النقد الدولي، 2007، ص: 6

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

توقعات ونتائج المالية العمومية، وتحليل جميع الفروق الملحوظة وعرض تقريرها على السلطة التشريعية والجمهور¹²⁵.

لكن وعلى الرغم من التأسيس الفعلي للشفافية المالية في بلادنا من خلال تفعيل السلطات العمومية للعديد من الاجراءات والتدابير التي شكلت مقوما من مقومات مبدأ شفافية المالية العمومية، إلا أنها تظل غير كافية في غياب ضمانات حقيقية لتعزيزها وتفعيلها، والتي من أبرزها خلق بيئة مساعدة على تنزيل معايير الشفافية المالية، وذلك عن طريق الرفع من درجات التخليق في الحياة العامة وتحديد الضوابط التي تتحكم في تدبير الشأن العام¹²⁶. وهنا يعني التخليق ترسيخ قيم النزاهة وتكافؤ الفرص والإخلاص في العمل ومحاربة كل مظاهر الفساد ومواطن الرشوة. لكن هذا التخليق يصطدم في العديد من الدول بتنامي ظاهرة الفساد في جملة من القطاعات الحيوية، بحيث يعتبر المال العام في كثير من الحالات أرضية خصبة لتفشي هذه الظاهرة وخاصة في الدول التي تعترضها مشاكل على صعيد تعزيز القيم الديمقراطية وفصل السلط وربط المسؤولية بالمحاسبة¹²⁷.

علاوة على ما سبق، لابد من توضيح العلاقة بين السياسي والمالي، الشيء الذي سيسهم في دعم الشفافية في التدبير المالي العمومي، والذي بدوره يتطلب ديمقراطية انتقال السلطة، من خلال تقوية نزاهة العمليات الانتخابية وتطهيرها من جميع الممارسات المشينة، الأمر الذي سيجعل منها ضمانات أساس لتدبير مالي جيد وسليم. كما يأتي تمكين المستثمرين والفاعلين الاقتصاديين من الإحاطة الفورية بحركة الأسواق المالية، وكذا دراسة وتطبيق آليات المكاشفة والمصادقة، وذلك في انسجام تام مع الحق في الحصول على المعلومة¹²⁸ في خضم مسار دعم وترسيخ قيم النزاهة والشفافية داخل حقل المالية العمومية، يظهر الدور المحوري أيضا للمواطن في المشاركة بالرأي من خلال دعم

¹²⁵ - دليل شفافية المالية العامة، مرجع سابق، ص: 7

¹²⁶ - محمد حنين "المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية" طبع دار القلم للطباعة ولتنشر والتوزيع ط 1، 2007، ص: 134.

¹²⁷ - يراجع توصيات المناظرة الوطنية حول: "دعم الأخلاقيات بالمرفق العام" بتاريخ بتاريخ 18 رجب عام 1420 هـ الموافق

ل 28 أكتوبر سنة 1999.

¹²⁸ - الفصل 27 من دستور 2011

_____ الحِكمة الجيدة للمالية العامة _____

قنوات التواصل بينه وبين الأجهزة الحكومية من جهة، وبين المواطن والقطاع الخاص من جهة أخرى. كما أن هذه المشاركة المجتمعية يمكن بلوغها من خلال وسائل الإعلام المرئية والسمعية والإلكترونية، وكذا إتاحة المعلومات لكافة المتعاملين تحقيقاً لمبدأ المساواة والانصاف، علاوة على تشجيع التعاون سواء كان خارجياً مع القطاعات المختلفة أو داخلياً مع الإدارات والدوائر القرارية.

تأسيساً على ما سبق، يمكن الجزم بأن التنصيص على مبادئ الحكامة المالية في متن الدستور المالي، وفي مقدمتها معياري الصدقية والشفافية، واللذان وبلا شك سيعززان من منظومة الحكامة التدبيرية لماليتنا العمومية إذا تم إعمالهما ممارساتياً، ووفرت لهما كل الظروف المناسبة لتكريسهما واقعياً. من هذا المنطلق يمكن الاستفسار حول حدود تنزيل معياري الصدقية والشفافية في تدبيرنا المالي العمومي اليوم؟ وما اكراهات ومعيقات تفعيلهما في ظل ضرورات الإصلاح ورهاناته؟

المحور الثاني: معياري الصدقية والشفافية ورهانات الإصلاح المالي: حدود التنزيل واكراهات التفعيل

الفرع الأول: معوقات إعمال الصدقية الموازنية: تجلياتها ومظاهرها

إذا كان مبدأ الصدقية يعد من المبادئ الأصيلية في المالية العمومية، بحيث أنه لا ميزانية ولا مال عمومي بدون صدق الحسابات والأرقام. فإن الواقع العملي أظهر أن تنزيله في التدبير المالي العمومي ببلادنا تعترضه جملة من المعوقات والحدود، والتي يمكن حصرها في عدد من النقاط أولها يظهر على مستوى المناقشة البرلمانية لمشاريع القوانين المالية، بحيث ينص القانون التنظيمي للمالية من خلال مادته 48 على أن مشروع قانون المالية للسنة يودع بمكتب مجلس النواب في أجل أقصاه 20 أكتوبر من السنة المالية الجارية على أبعد تقدير. كما أنه وحسب المادة نفسها في فقرتها الثانية فهذا المشروع لا بد وأن يرافق بما مجموعة 14 وثيقة مالية، لكن الملاحظ وهو أن المشرع غيب في هذا الصدد أهم وثيقة وهي قانون التصفية، والذي يعطي الفروقات بين التوقعات والإنجازات، الشيء الذي كان بإمكانه أن يوفر صورة حقيقية عن واقع

الحكامة الجديدة للمالية العامة

التدبير المالي العمومي، وذلك في ظل تبني المشرع المالي المغربي لمقاربة الميزانية الثلاثية¹²⁹. كما أن المشرع من خلال القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 قد قلص من المدة المخصصة للدراسة البرلمانية لمشاريع القوانين المالية، وحددها من خلال المادة 49 في 58 يوما بدل 67 يوما التي كانت محددة في القانون التنظيمي السابق¹³⁰. وهي مدة غير كافية للبرلمان لدراسة وتمحيص النص القانوني المتمثل في مشروع القانون المالي وكل الوثائق المرافقة له مقارنة مع الوقت المخصص للزمن الحكومي في الإعداد والتحضير. وفي هذا الإطار لابد من الإشارة إلى أنه كان من المنتظر من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 أن ينص على قانون الميزانية دون المالية، يتوقع الموارد والنفقات فقط، وبالتالي يدع المقتضيات الأخرى لتنسج فيها مشاريع قوانين طيلة السنة، وذلك بحكم أن المدة المخصصة له قانونا لا تسمح بافتحاص وتدقيق كل المعطيات الواردة في مشاريع القوانين المالية بشكل جدي¹³¹.

أكره آخر يتمثل في آلية القانون المالي التعديلي، هذا الأخير وبموجب المادة 51 من القانون التنظيمي للمالية 130.13 يمكن للحكومة أن تطرح مشروع قانون مالية تعديلي أثناء السنة على البرلمان من أجل المصادقة عليه. وهنا يكون للسلطة التنفيذية الصلاحية الكاملة في وضعه وبغض النظر عما إذا كانت الضرورة ملحة له أم لا؟ أم أنه وسيلة قانونية لتمير بعض المقتضيات التي عجزت الحكومة في مشروع القانون المالي السنوي عن تمريرها؟ وبالتالي المس بصدق الموازنة، فبموجب القانون المالي التعديلي يمكن للسلطة التنفيذية أن تتراجع عن بعض الالتزامات التي أوردتها في مشاريع الميزانيات السنوية.

— جائحة كورونا والحاجة إلى قانون مالي تعديلي: —

¹²⁹ - عبد النبي أضريف، "صدقية الميزانية على ضوء القانون التنظيمي للمالية الجديد"، مجلة دفاتر الحكامة، عدد 02 ص: 99

¹³⁰ - القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98، الجريدة الرسمية عدد 4644 بتاريخ 03 دجنبر 1998

¹³¹ - عبد النبي أضريف، "قانون المالية أم قانون الميزانية: جدلية العلاقة ما بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية"، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 67/2006.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

بالعودة إلى الممارسة المغربية في مجال القوانين المالية التعديلية فالملاحظ أن فكرة القوانين المالية التعديلية ظلت لسنوات عديدة ممارسة مستبعدة من لدن المدبر المالي العمومي، بحيث أن آخر قانون مالية تعديلي أعدته الحكومات السالفة يرجع إلى أزيد من 30 سنة خلت وتحديدًا عام 1990، وأن قانون المالية التعديلي رقم 20.35 هو أول قانون مالية تعديلي في ظل الدستور الجديد والقانون التنظيمي للمالية رقم 130.13، وأن تقديمه جاء تفعيلًا لمقتضيات الحكامة المالية وتحديدًا في الشق المتعلق بالشفافية والصدقية¹³²، واللذان هما موضوعا هاته الورقة البحثية. كما أن وضعه جاء بعدما أصبحت الفرضيات التي تأسس عليها القانون المالي لسنة 2020 متجاوزة، وذلك في خضم سياق دولي ووطني مطبوعين بمخلفات وانعكاسات جائحة كوفيد 19. الشيء الذي فرض ضرورة اعتماد قانون مالية تعديلي لسنة 2020، وذلك بحكم جملة من الأسباب في مقدمتها¹³³:

- الامتثال لأحكام الفصل 77 من الدستور التي تنص على أن البرلمان والحكومة يسهران على الحفاظ على توازن المالية؛
- احترام مبدأ الصدقية الموازنية الذي يمليه القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، ولاسيما المادة 10 منه؛
- التغيير المهم الذي طرأ على الظرفية الاقتصادية والاجتماعية السائدة عند اعداد قانون المالية لسنة 2020 مرتكزا لإقرار ومباشرة تدابير استعادة الدينامية الاقتصادية لما بعد كوفيد 19.

وبالعودة إلى مجمل الحدود التي تقف أمام تنزيل مبدأ الصدقية فتطفوا إلى السطح مسألة الحسابات الخصوصية للخرينة، ذلك أن تخويل السلطة التنفيذية امكانية فتح حسابات خصوصية للخرينة بموجب مرسوم سيبعدها لا محالة عن رقابة السلطة التشريعية، ومن شأن كثرتها أيضا أن يعطي صورة غير حقيقية عن الوضع المالي لميزانية الدولة. وبالتالي؛ فألية

¹³² - عثمان مودن، "مركزات القانون المالي التعديلي رقم 20.35"، مقال منشور على الرابط التالي:

https://assahraa.ma/web/2020/150408، تاريخ الزيارة 23/10/2020 على الساعة 03: 18

¹³³ - قانون المالية المعدل 2020، منشورات وزارة الاقتصاد والمالية واصلاح الادارة، عدد خاص - غشت 2020، ص: 10

الحكومة الجديدة للمالية العامة

الحسابات الخصوصية باعتبارها امتياز في يد الحكومة لتجاوز الترخيص البرلماني في المادة المالية طبقاً للفصل 70 من الدستور، فهي تشكل استثناءً قد يهدد رهان تنزيل مبدأ الصدقية في السياسات المالية¹³⁴.

ينضاف إلى ما سبق إكراه عدم تقييد سلطات الحكومة في إمكانية وقف بعض نفقات الاستثمار، وهذا الإجراء هو الآخر قد تكون له تبعات تمس بمبدأ الصدق، وفي هذا السياق تنص المادة 62 من القانون التنظيمي للمالية على أنه "يجوز للحكومة أثناء السنة المالية وقف تنفيذ بعض نفقات الاستثمار إذا استلزمت ذلك الظروف الاقتصادية والمالية. ويتم إخبار لجنة المالية بالبرلمان بذلك".

من خلال منطوق المادة أعلاه يظهر أن المشرع قد أعطى سلطة واسعة للحكومة للتصرف في نفقات الاستثمار، والتي يمكن أن تتجاوز الثلث، وهذا أكبر تجاوز لسلطة البرلمان في المجال المالي ومنتهى الحد من مبدأ الصدقية، بحيث أن السلطة التنفيذية لها كامل الصلاحية في التراجع عما التزمت به في مرحلة المناقشة البرلمانية. أما مسألة الظروف الاقتصادية والمالية المنصوص عليها في المادة نفسها فالمشرع قد وضعها على سبيل العموم، وهنا يمكن للحكومة أن تتدرج بأي سبب لتبرير توقيفها لنفقات الاستثمار، مما سيكون له الوقع على النماء الاقتصادي والمالي¹³⁵. وعليه؛ فمنطوق المادة 62 يظهر حجم الاستثناء الكلي للحكومة بالتشريع المالي في كل مرحله، ذلك أن قراراً من حجم توقيف نفقات الاستثمار الأصل فيه أن يؤخذ بعين الاعتبار الموافقة البرلمانية، لكن المشرع اكتفى فقط بإلزامية الحكومة إخبار لجنة المالية بالبرلمان، الشيء الذي سيكون معه القرار أحادياً في نهاية المطاف. وهذا ما سيجعل المراقبة البرلمانية ومبدأ صدقية الأرقام والمعطيات في محك المساءلة في ظل واقع يكرس للامتياز التشريعي للحكومة طيلة مراحل صنع وبلورة التشريعات والسياسات المالية ببلادنا.

¹³⁴ - عبد النبي أضرىف، 'القانون التنظيمي للمالية...'.، مرجع سابق، ص: 103.

¹³⁵ - خير مثال على ذلك قرار توقيف 15 مليار درهم من نفقات الاستثمار داخل الساحة السياسية في السنة المالية 2013،

للتوسع يراجع: عبد النبي أضرىف، "نفقات الاستثمار في قانون مالية 2013"، لقاء دراسي بكلية الحقوق بسلا حول موضوع: "قراءة في قانون مالية 2013.. الامكانيات والتحديات"، بتاريخ 24 أبريل 2013.

_____ كامة الجيدة للمالية العامة _____

علاوة على ما تقدم؛ يعتبر التشريع بمراسيم قوانين هو الآخر مظهرا من مظاهر المساس بمبدأ الصدقية. وهنا لابد من التأكيد على أن الأصل في التشريع يكون مصدره البرلمان، والذي يدخل ضمنه التشريع المالي. لكن هذا الأصل ترد عليه استثناءات تسمح للحكومة بأن تشترع مكان البرلمان. لهذا يعد اصدار تشريعات مالية بمقتضى مراسيم قوانين (الفصل 81 من الدستور) ومراسيم الضرورة (الفصل 70 من الدستور) من هذه الحالات الاستثنائية، وصورة من صور الخرق الدائم الذي يعرفه الاختصاص المالي للبرلمان، وواحدة من الحدود التي تعترض تنزيل مبدأ الصدقية في التدبير المالي العمومي ببلادنا. ذلك أن الحكومة يمكن لها أن تتراجع عن كل أو بعض الارقام والتدابير التي التزمت بها أثناء مرحلة التقديم البرلماني لمشاريع قوانين المالية، مما يعطي للحكومة امتيازا آخر في تجاوز سلطات البرلمان في المادة المالية.

بقي أن نشير إلى إكراه آخر يقف أمام تفعيل مبدأ الصدقية وهو سماح المشرع للحكومة بتغطية حاجيات الخزينة أثناء السنة المالية، وهو ما نصت المادة 20 من القانون التنظيمي للمالية عليه من خلال امكانية تجاوز السلطة التنفيذية للأرقام التي التزمت بها أثناء المصادقة على المشروع المالي، وذلك بخلق وسائل تمويل جديدة للميزانية، فالحكومة في هذا الباب لها عدة طرق لخلق موارد جديدة بصريح نص الدستور، وذلك إما بإصدار نص قانوني مالي تعديلي أو بمقتضى مراسيم قوانين.

تأسيسا على ما سبق؛ يظهر وبجلاء واضح الصعوبات العملية التي تعترض تنزيل وتفعيل مبدأ الصدقية في التدبير المالي العمومي ببلادنا، على الرغم من تكريسه في متن الدستور المالي، وذلك بالنظر إلى حجم الاختصاصات الواسعة التي يتمتع بها الفاعل الحكومي في المجال المالي مقابل تراجع أو بالأحرى أفول الدور البرلماني في المادة المالية بفعل آليات العقلنة البرلمانية، الشيء الذي يطرح السؤال حول الجدوى من وجود مؤسسة من حجم البرلمان في ظل تحول هذا الأخير إلى مجرد غرفة لتسجيل القوانين ليس إلا

الحكامة الجديدة للمالية العامة

الفرع الثاني: الشفافية المالية ورهان اصلاح التديير العمومي: اكراهات هيكلية وحدود

مؤسسية

لما كانت الشفافية تشكل اليوم أحد الآليات الرئيسية والمدخل المهمة لبناء جسور الثقة ما بين المواطن من جهة والإدارة/ الدولة من جهة ثانية وتعزيزها وتطويرها بما يخدم التنمية بكل أبعادها وتجلياتها. فإنها لقيت اهتماما كبيرا من لدن المؤسسات والمنظمات الدولية والوطنية على حد سواء، وقد ساعد على ذلك انتشار شبكات الأنترنت، الشيء الذي جعل منها خيارا حتميا ليس فقط في الدول الديمقراطية بل حتى في غيرها من الأنظمة.

وفي هذا السياق فقد اختارت بلادنا التنزيل العملي لمبدأ الشفافية من خلال التنصيب الدستوري على جملة من المرتكزات المعززة لمبادئ الحكامة المالية، والتي في مقدمتها آليتي الحق في الحصول على المعلومة وربط المسؤولية بالمحاسبة. وذلك على الرغم من حجم الاكراهات وتعدد المعيقات التي اعترضت هذا التنزيل سواء منها ذات الطبيعة القانونية أو التنظيمية- المؤسسية أو الثقافية/ السلوكية.

وبالرجوع إلى مجمل هذه المعيقات فيمكن رصدها من خلال عدد من المظاهر في مقدمتها غياب التفعيل الأمثل لحق الحصول على المعلومات، والذي هو مكفول بمنطوق الفصل 27 من الدستور والقانون التنظيمي رقم¹³⁶ 31.13، وذلك بحكم وجود اكراهات تديرية تقف أمام تفعيله¹³⁷ من قبيل غياب التنسيق والتعاون ما بين جل قواعد البيانات، وسيادة ترسانة

¹³⁶ - أجمع المتبعون للقانون التنظيمي رقم 130.13 الخاص بالحصول على المعلومة على أن هذا القانون أخلف المراجعة الدستورية من خلالها الفصل 27، وذلك بحكم أنه لم يستجب لتطلعات وحاجيات المواطنين، بحيث ان ارادة المشرع اتجهت نحو توسيع دائرة الاستثناءات الواردة عليه إلى أقصى ممكن، كما أن السرية فيه أضحت هي القاعدة، والعلانية هي الاستثناء، أو بعبارة أخرى فهذا القانون يميل نحو الحظر أكثر منه إلى الإباحة. للتوسع تراجع: رشيدة بدق، "الحق في الحصول على المعلومات بالمغرب، قراءة نقدية في القانون رقم 31.13"، مجلة القانون الدستوري والعلوم الادارية، أكتوبر 2018، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا - برلين.

¹³⁷ - جمال الدين دونية، "واقع الحق في الحصول على المعلومة بالمغرب بين رهان الشفافية وسؤال الحكامة الجيدة"، مقال منشور على مجلة القانون والاعمال الدولية، عدد خاص سلسلة اصدارات، الاصدار الرابع، قراءات متقاطعة في قانون الحصول على المعلومة، ص: 34.

الحوكمة الجيدة للمالية العامة

قانونية لا تدعم دائما مبدأ النشر، بالإضافة تذبذب مبدأ التشاركية في تقاسم المعطيات والبيانات، مع وجود أعطاب تمس منظومة المساءلة والمحاسبة، وهنا يظهر مدى ضعف انخراط كل الفاعلين في الاستجابة لثقافة التدبير القائمة على النتائج وتقديم الحساب، وصعوبة تقديم معلومات ذات مصداقية تسمح بممارسة رقابة مجتمعية بناءة. كذلك الفعالية المحدودة لقانون الزامية تعليل القرارات الادارية، والذي وحسب المتبعين له لم يتمكن من الحد من طغيان اكراه السرميني وعدم ترتيب جزاءات في الموضوع مع ضبابية في الاستثناءات المقررة ضمنه. ينضاف الى ما سبق الطابع التقني المفرط لقوانين المالية، وهو الأمر الذي ساعد على التدبير شبه المنغلق وانعكس سلبا على المراقبة السياسية والمجتمعية، وحال دون اسهامه في رصد مدى التزام الفاعل الحكومي بضوابط النزاهة والشفافية المالية في التدبير العمومي.

أما بخصوص الاكراهات التدبيرية فيمكن الوقوف على مسألة غياب الالتقائية¹³⁸ في الأدوار والمهام ما بين هيئات ومؤسسات الشفافية والتخليق (الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها- الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري - مجلس المنافسة...) وهنا يبرز ضعف التنسيق المؤسسي والتداول الأمثل لهذه المعلومات على هذا الصعيد، علاوة على صعوبة الارتقاء بجودة الخدمات الادارية من خلال اشكاليتي تعقد المساطر الادارية وارباك منظومة المعلومات ذات الصلة بهذا المجال¹³⁹. كل ما تقدم تزكيه نواقص أخرى تهم الحياة السياسية والمتمثلة في عدم تنصيب القوانين التنظيمية ذات الصلة على إلزام الأحزاب السياسية وهيئات حماية المال العام، وفي مقدمتهم المجلس الاعلى للحسابات على نشر الوثائق المقدمة له بشأن نفقات الحملات الانتخابية¹⁴⁰.

¹³⁸ - اشكالية غياب الالتقائية تعرفها مجموعة من السياسات العمومية ببلادنا الشيء الذي يؤثر سلبا على بلوغ الاهداف وتحقيق النتائج.

¹³⁹ - خالد يعقوبي، ندوة حول: "الشفافية والحكمة الجيدة، تبادل التجارب بين المغرب والشيلي- نحو بيئة ملائمة لتفعيل الحق في الولوج الى المعلومات- الهيئة الوطنية للوقاية من الرشوة- الرباط- 31 ماي 2016.

¹⁴⁰ - جمال الدين دونية، "واقع الحق في الحصول على المعلومة بالمغرب..."، مرجع سابق، ص: 36.

الحكامة الجيدة للمحاسبة العامة

على ضوء ما سبق لابد من التأكيد على حتمية مواجهة ثقافة التكتم والسرية لفائدة اتاحة المعلومة وتسهيل الولوج اليها، على اعتبارها ضرورة مجتمعية للنهوض بقيم التدبير المعقلن والقائم على معايير الحكامة الجيدة، والتي في مقدمتها آلية الشفافية تحديدا وأيضا على ربط المسؤولية بالمحاسبة، والتي تعد بمنطوق دستور 2011 في فصله الأول من ركائز النظام الدستوري للمملكة ومن مقومات دولة الحق والقانون والمؤسسات.

إن أول شرط لازم للتفعيل السليم لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة يتمثل في معياري الشفافية والحق في الحصول على المعلومة وحرية تداولها، بحيث أن جميع المرافق والمؤسسات العمومية ملزمة بالافصاح عن المعلومة الادارية والمالية بجميع الطرق بما فيها الالكترونية وتقديم الحساب عن الأداء، وهنا تخضع فيه للمساءلة بواسطة الهيئات المختصة من داخل الحكومة ومن خارجها، مع تمكين المواطنين من النقد والتفاعل مع ملاحظاتهم واقتراحاتهم. وعليه، فالشفافية والمحاسبة بهذا المعنى هما وجهان لعملة واحدة وتوأمين مترابطين وملتصقان، فالنظام الشفاف يضمن التدفق الحر والشامل والموصول للمعلومات، بحيث تصبح متاحة للجميع ومتداولة بين جميع المعنيين بها، وهنا وجب التأكيد مرة أخرى على أن الشفافية تلعب دورا كاشفا للحقائق، وبالتالي بلوغ الاستباقية والوقائية من الأخطاء ومن سوء تقدير الموارد، ومن الفساد... وبالتالي المبادرة إلى المحاسبة والمساءلة والتصويب والتقويم¹⁴¹. وتتحرك عملية تفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة مؤسساتيا من خلال مثلث الرقابة والمحاسبة والذي يتكون من الجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة والسلطة التنفيذية والبرلمان، بحيث يراقب الجهاز الأعلى أداء المرافق العمومية وقيم السياسات والبرامج العمومية ويصدر التقارير، ثم يحيلها على السلطتين التنفيذية والتشريعية.

وبالرجوع إلى واقع التطبيق العملي لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة فما يميز هذا التفعيل ببلادنا هو استئثار المؤسسة الملكية بتنزيله، والدليل على ذلك أن جل قرارات الاعفاء التي طالت

¹⁴¹ - محمد براو، "مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة: جولة من الداخل"، مقال منشور على مجلة مغرب القانون على الرابط التالي: <http://urlz.fr/ccom>، بتاريخ 25/10/2020 على الساعة 12:42.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

مسؤولين حكوميين بعد سنة 2011 كانت بمبادرات ملكية جاءت كتنزيل لمقتضيات الفقرة الثانية من الفصل الأول من الدستور، أي تفعيلاً لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، وأمام المسؤوليات الملقاة على عاتق الملك فقد أصبح من غير المعقول ائصال كاهله بالتتبع ومراقبة أعمال المسؤولين والسهرة على تنفيذ المشاريع التنموية¹⁴². مع العلم أنه من حق رئيس الحكومة بناء على الفصل 47 من الدستور في فقرته الرابعة أن يطلب من الملك اعفاء عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة متى ثبت في حقهم تقصير أو إخلال بالواجبات المسندة إليهم.

وبالرجوع إلى مدونة المحاكم المالية وتحديدًا في مادتها 52 فإن الاختصاص القضائي للمجلس الأعلى للحسابات في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية لا يخضع له أعضاء الحكومة وأعضاء مجلسي البرلمان عندما يمارسون مهامهم بهذه الصفة، وهذا المقتضى يتناقض مع ما نص عليه الفصل 94 من الدستور والقاضي بأن أعضاء الحكومة مسؤولون جنائياً أمام محاكم المملكة عما يرتكبون من جنایات وجنح أثناء ممارستهم لمهامهم، وتناقضه أيضاً مع الخطب الملكية الداعية إلى تفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، والذي لا بد أن يخضع له كل المسؤولين على اختلاف درجاتهم ومراكزهم.

وختاماً: فالظاهر أنه وعلى الرغم من التحولات العميقة والخطوات الهامة التي قطعتها المالية العمومية ببلادنا في سبيل الرفع من درجات حكومتها عبر التنصيب والتأسيس لقاعدتي الشفافية والصدق في التدبير المالي العمومي، إلا أنها لا زالت تنتظرها كسب العديد من الرهانات وتجاوز جملة من الاكراهات في وقت تقبل فيه بلادنا على أورش ومشاريع طموحة في مقدمتها ورش الجهوية المتقدمة وبلورة نموذج تنموي بديل، الشيء الذي يفرض على صناع القرار المالي اليوم قبل الغد الانكباب الجاد والمسؤول على تعبئة كل الموارد المتاحة وعقلنة

¹⁴² - ايمان بنجيلاني، "ربط المسؤولية بالمحاسبة في سياق الحكامة المالية"، مقال منشور بمجلة القانون والأعمال الدولية على الرابط التالي:

www.droitentrepris.com، تاريخ النشر 15 أغسطس 2019، الزيارة بتاريخ 26/10/2020 على الساعة 15:34.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

وترشيد استعمالها بما يخدم أولاً بلوغ التنمية المستدامة والشاملة، وثانياً تجاوز ما ستسفر عنه جائحة كورونا من نتائج وخيمة على المال والاقتصاد، وبأخف الأضرار الممكنة.

لائحة المراجع المعتمدة:

الكتب المتخصصة:

- سعيد جفري "الحكامة وأخواتها: مقارنة في المفهوم ورهان الطموح المغربي"، الشركة الوطنية لتوزيع الكتاب، ط 2001.
- محمد حنين، "المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية" طبع دار القلم للطباعة ولنشر والتوزيع ط 1، 2007.
- شكراني الحسين، "الوجيز في المالية العامة: دراسة معيارية"، ط 2019، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء.
- سي محمد البقالي، "الكتلة الدستورية للمالية العمومية، محاولة لرصد المرتكزات الدستورية لقانون المالية والميزانية"، الطبعة الأولى 2017، مطبعة البصيرة، الرباط.

الأوراق البحثية والمقالات العلمية:

- عبد النبي أضرىف، "صدقية الميزانية على ضوء القانون التنظيمي للمالية الجديد"، مجلة دفاتر الحكامة، عدد 02.
- عبد النبي أضرىف، "قانون المالية أم قانون الميزانية: جدلية العلاقة ما بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية"، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 67/2006.
- رشيدة بدق، "الحق في الحصول على المعلومات بالمغرب، قراءة نقدية في القانون رقم 31.13"، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، أكتوبر 2018، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا - برلين.
- قانون المالية المعدل 2020، منشورات وزارة الاقتصاد والمالية واصلاح الادارة، عدد خاص - غشت 2020.
- محمد براو، "مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة: جولة من الداخل"، مقال منشور على مجلة مغرب القانون على الرابط التالي: <http://urlz.fr/ccoM>
- ايمان بنجيلاني، "ربط المسؤولية بالمحاسبة في سياق الحكامة المالية"، مقال منشور بمجلة القانون والأعمال الدولية على الرابط التالي: www.droitentreprise.com

الجرائد والمناضرات:

- عادل الخصاصي، "شفافية المالية العامة"، جريدة المساء، عدد، 2012/10/04.
- عثمان مودن، "مرتكزات القانون المالي التعديلي رقم 20.35"، مقال منشور على الرابط التالي: <https://assahraa.ma/web/2020/150408>
- المناظرة الوطنية حول: "دعم الأخلاقيات بالمرفق العام" بتاريخ بتاريخ 18 رجب عام 1420 هـ الموافق ل 28 أكتوبر سنة 1999.

الحكامة الجيدة للمالية العامة

- خالد اليعقوبي، ندوة حول: "الشفافية والحكامة الجيدة، تبادل التجارب بين المغرب والشيلى- نحو بيئة ملائمة لتفعيل الحق في الولوج الى المعلومات- الهيئة الوطنية للوقاية من الرشوة- الرباط بتاريخ 31 ماي 2016.

النصوص القانونية:

- الدستور المغربي لسنة 2011
- القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98
- القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13
- المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية رقم 2.15.426

القرارات والدلائل:

- قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم 94-351 بتاريخ 29 دجنبر 1984.
- دليل شفافية المالية العامة، منشورات صندوق النقد الدولي، 2007.

المراجع الأجنبية:

- Eric Devaux et Claude Lombois, « finances publiques, Paris, Ed Breal, 2002.
- Michel Lascombre, Xavier Vandendriesseche, « Les finances publiques» 2013, collection connaissance du droit, Edition Dalloz, paris.
- Michel Bouvier, Marie Christine Esclassan et Jean Pierre Lassalle, «finances publiques»,L.G.D.J), lextensoeduction, 14e ; Paris, 2015.

حكمة الجيدة للمالية العامة

حكمة المالية العامة على ضوء متطلبات التحديث الإداري – إدارة الجمارك والضرائب غير

المباشرة نموذجا

خالد شهيم

باحث بسلك الدكتوراه بكلية

العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق الدار البيضاء

ملخص

اعتمدت إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة في تحديث مساطرها على الرقمنة انطلاقا مما أتاحتها الثورة المعلوماتية من فضاء أسهم في رفع الطابع المادي للوثائق الإدارية، الأمر الذي انعكس بالإيجاب على تصرفات الإدارة الجمركية في علاقتها مع الفاعلين الاقتصاديين، بلغ أوجه عند تقليص زمن التخليص الجمركي للبيضات. ونتيجة لذلك، فقد ثمن تقرير البنك الدولي جهود الإدارة الجمركية بالمغرب، مبرزا أهم الإصلاحات التي حظيت بالإشادة.

لكن بالرغم من أهمية هذه الإنجازات، فإن إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة لم تستطع تنزيل الإصلاحات بشكل شمولي، حيث اولت أهمية كبرى للفاعلين الاقتصاديين باعتبارهم زبناء، على حساب المراقبة التي تقتضيها المهنية الجمركية، مثلما لم توفق في تنزيل بيان أروشا المعدل الهادف إلى محاربة الفساد، الشيء الذي جعل تدبير الموارد البشرية واللوجيستية بهذه الإدارة يتأهب للضعف ويشوبه النقص.

ABSTRACT

The administration of customs and indirect taxes has relied on digitization, taking advantage of the opportunities offered by the current IT system, which has contributed to the dematerialization of administrative documents, which has had a positive impact on the actions carried out by the customs administration against economic operators, reaching its climax by reducing customs clearance times.

As a result, the World Bank report appreciated the efforts of the customs administration in Morocco, highlighting the most important reforms that were praised.

But despite the importance of these achievements, the Administration of Customs and Indirect Taxes was not able to download reforms in a comprehensive manner, as it attached great importance to economic actors as clients, at the expense of the control required by customs professionalism, just as it did not succeed in downloading the amended Arusha statement aimed at fighting corruption. , Which made the management of human and logistical resources in this department weak and tainted by shortages.

الكامنة الجديدة للمالية العامة

مقدمة

تخضع إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة في سن نظامها وتحديث مساطرها، كغيرها من الإدارات العمومية، إلى القانون الإداري الذي يعد الفقيه الفرنسي رينيه تشابوس René Chapus أول من استخدم هذا المصطلح كقانون والذي لا يزال غير مقنن بفعل ما يشتمل عليه من فروع متعددة مثل قانون الوظيفة العمومية أو قوانين الصفقات العمومية وما إلى ذلك.

وقد سعت هذه الإدارة إلى تحقيق طفرة ملموسة في علاقاتها مع المرتفقين بالخصوص، تجسدت على أرض الواقع في تسهيل وتبسيط المساطر الإدارية من خلال آلية الرقمنة في محاولة لتقريب الإجابة على إشكالية المراقبة الجمركية للبضائع والأشخاص في ظل تنامي المبادلات التجارية. وهو المجهود الذي تم الاعتراف به من طرف البنك الدولي في تقريره لسنة 2003 الذي جاء بعنوان "الإصلاحات الجمركية بالمغرب. هل يمكننا استخلاص الدروس من أجل إصلاح أوسع للمرفق العام"¹⁴³.

هذه التحولات كما رصدتها أعين التقرير المذكور، ستشكل محور الدراسة الحالية مع مزيد من التحليل بغية تقييم ما تم إنجازه والوقوف على مكان الخلل أو الإرهاصات المتفرعة عن هذه الإصلاحات.

¹⁴³ -Banque mondial: « REFORMES DOUANIERES AU MAROC. Peut-on dégager des leçons pour une réforme plus vaste du service publique ? » Par Marcel Steenlandt, Douanes Françaises, et Luc De Wulf, Consultant Banque Mondiale. Octobre 2003.

مبحث أول: تجليات الإصلاح الإداري بإدارة الجمارك

إن تسهيل التجارة في أبسط معانيه يُقصد به تخفيض كلفة المعاملات التجارية، ووضع معايير للكفاءة على النحو الذي نادى به إعلان الدوحة "تسريع حركة البضائع، بما فيها البضائع العابرة والإفراج عنها وتخليصها". ويشمل ذلك العلاقات العارضة للإجراءات الجمركية وغيرها من الممارسات التي قد تضيف أعباء إضافية لتكلفة التجارة أو زمنها¹⁴⁴

وقد شهدت مسطرة المراقبة الجمركية بالمغرب فيما مضى نوعا من البطء أثر بشكل كبير على مستوى تسريع النمط التجاري للواردات على وجه الخصوص، حيث لئن كان أجل تعشير البضائع في سنوات التسعينات قد وصل إلى عشرة أيام، فإنه أصبح سنة 2003 لا يتعدى ساعة واحدة، وذلك بفعل اعتماد نظام معلوماتي يتيح برمجة المراقبة الانتقائية التي أصبحت تشكل نسبة 10% من المجموع الكلي للبضائع المصرح بها، بعدما كانت كل البضائع تخضع للمراقبة الميدانية بنسبة 100%.

مطلب أول: إصلاح آليات المراقبة

تجد آليات المراقبة الجمركية سندها القانوني ضمن الباب الرابع من مدونة الجمارك والضرائب غير المباشرة، خاصة في القسم الأول المسى بـ "حق معاينة البضائع ووسائل النقل وتفتيش الأشخاص"، وكذا في القسم الخامس المسى بـ "مراقبة هوية الأشخاص".

والمراقبة الجمركية هي إجراء إداري ينصب على فحص محتوى المعلومات المضمنة في بيان تصريح البضائع بعد تسجيله في النظام المعلوماتي للإدارة من طرف المعشر المعتمد لدى إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة.

¹⁴⁴ - منظمة الجمارك العالمية: "دليل قياس الزمن اللازم لتخليص البضائع". النسخة 2. 2011 ص 15.

الكامنة الجديدة للمالية العامة

و نظرا لتدفق حجم البضائع الوافدة بالخصوص على التراب الخاضع للمملكة، و ضيق سعة الموانئ عن استيعاب هذا التدفق، وكذا بالنظر إلى محدودية أعداد الموارد البشرية الغير قادرة منطقيا على تأمين رقابة ميدانية لكل البضائع المصروح بها يوميا، فقد تم الاعتماد بشكل أساسي على المراقبة الاستباقية و المراقبة البعدية بشكل جعل المراقبة الآنية تبدو وسيلة غير معيقة مبدئيا لحركية البضائع في انسيابها و مسارها على مستوى تسريع الإجراءات الإدارية، مستعينة في ذلك بالتقنيات الحديثة للبرامج المعلوماتية التي قادت نظام "بدر" الجمركي إلى وضع آلية أوتوماتيكية تمكن من انتقاء البضائع الواجب خضوعها إلى الفحص الميداني، بحيث لم تعد بيانات التصريح الجمركي تخضع كلها للفحص المادي، و إنما أصبحت بفعل النظام المعلوماتي "بدر" محددة في نسبة 10% من مجموع بيانات التصريح الجمركي.

أولا: استحداث آلية المراقبة عن بعد

مكن تحميل الوثائق التجارية المتعلقة ببيان التصريح الجمركي في النظام المعلوماتي ، فرصة لإدارة الجمارك و الضرائب غير المباشرة من أجل تحديث عملية المراقبة، بحيث لم تعد مراقبة تقتضي الحضور الفعلي للمُعَشِّر أو نائبه حتى يتم تسليمه وثيقة تُفيد الإفراج عن البضاعة، و إنما أصبح ذلك يتم عبر أجهزة الحاسوب بفضل ما توفره من سرعة متناهية في نقل المعلومة، بحيث "يعتبر تجريد عمليات التخليس الجمركي من طابعها المادي -كما يقول تقرير إدارة الجمارك - تحديا جديدا فيما يتعلق بمراقبة العمليات التجارية، فباستثناء التفتيش المادي للبضائع، باتت كافة إجراءات المراقبة تستند إلى وثائق إلكترونية. يطلع عليها المفتشون وأعدوان الجمارك ويتأكدون من صحتها دون اتصال مادي مع المصريحين. وهكذا ظهر مفهوم "المراقبة عن بعد" الذي تتضح تجلياته في التصاريح المفصلة للسلع DUM¹⁴⁵ الموقعة إلكترونيا والتي تعتبر مطابقة ولا تتطلب التفتيش المادي.

بالإضافة إلى ذلك، تم خلق مركز للإشراف الميداني على مستوى الإدارة العامة، مما مكن من توفير مراقبة على مدار الساعة وطوال أيام الأسبوع عن طريق الكاميرات التي وضعت في المناطق

¹⁴⁵ DUM est une abréviation qui signifie : Déclaration Unique de la Marchandise

الحكامة الجديدة للمالية العامة

الحساسية أو المناطق المعرضة لمخاطر الغش والاحتيال. ويفضل تجهيز المركز بأحدث المعدات، يتدخل المشرفون العاملون به عن بعد، لتوجيه المسؤولين المحليين للعمل بالإجراءات الكفيلة بضبط المحتالين، علاوة على تأمين وتسهيل مرور الأشخاص والبضائع ووسائل النقل"¹⁴⁶.

و لقد شكلت هذه التدابير قفزة مهمة في سبيل تليين مسطرة المراقبة، حيث أصبح ربط المعشرين بالنظام المعلوماتي "بدر" أهم إجراء في هذه المنظومة، بشكل لم يعد معه المعشر يتنقل إلى المكتب الجمركي من أجل وضع بيان التصريح الجمركي مع ما قد ينجم عن ذلك من إهدار للوقت و الجهد سواء أثناء إيداع بيان التصريح الجمركي لدى مكاتب الإدارة، أو أثناء استخراج الوثائق المكونة لملف بيان التصريح من طرف المعشر، ناهيك عن العبء الذي ظل ملقى على عاتق الإدارة بسبب تخصيص موظف يتكفل بتلقي بيانات التصاريح الجمركية و إدخالها في النظام المعلوماتي من أجل تحديد المفتش الموكل إليه مراقبة البيان و إشعار المعشر بذلك. حيث إن البرمجة المعلوماتية وإشراك المعشر في المحاور التي تعنيه، مكن من إقصاء هذه المرحلة الوسيطة التي أصبح يباشرها المعشر نفسه من خلال تسجيل بيان التصريح في النظام المعلوماتي وتحميل الوثائق التجارية والفنية التي لها علاقة بالبضائع المصرح بها.

ثانيا: تنوع آليات المراقبة

شكل الإصلاح الإداري لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة فرصة من أجل إيلاء الاهتمام بمساطر المراقبة التي تم تحديثها وتنويعها لتشمل كلا من المراقبة الاستباقية أو القبلية، ثم المراقبة الآنية أو الحالية، فالمراقبة البعدية.

أ- المراقبة الاستباقية

تعتمد إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة على تحليل كل المعطيات المدرجة في النظام المعلوماتي والتي تهم البضاعة موضوع المراقبة، بما في ذلك المعطيات التي يتم انتقاؤها من قاعدة البيانات المعلوماتية للإدارات الأخرى حول البضاعة نفسها، من ذلك مثلا المعلومات

¹⁴⁶ - التقرير السنوي 2019 لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة. صفحة 28

_____ الحَكامة الجيدة للمالية العامة _____

المتوفرة بإدارة الشباك الوحيد للمساطر التجارية PORTNET أو لدى مصالح وزارة الصناعة والتجارة و الاقتصاد الأخضر و الرقمي، و التي قد تفيد في الكشف عن التضارب المحتمل للمعطيات الخاصة بالبضاعة.

و يعتبر الحصول على هذه المعلومات أمرا بديهيا بحكم القانون، حيث نص الفصل 42 من مدونة الجمارك المغربية في نقطته الأولى على أنه: «1 - يمكن لأعوان الإدارة المرتبين على الأقل في درجة مماثلة لسلم الأجور رقم 8 وضباط الجمارك و كذا الأعوان الموكلين لهذا الغرض من طرف مدير الإدارة أن يطالبوا بالحصول على السجلات والمستندات والوثائق و الولوج إلى المعلومات كيفما كان نوعها المتعلقة بالعمليات التي تهم عملهم والموجودة في حوزة:

أ) شركات السكك الحديدية وشركات الملاحة الجوية والبحرية والنهرية ومجهزي السفن والمؤتمنين عليها والسماصرة البحريين ومؤسسات الشحن والتفريغ ومؤسسات النقل عبر الطرق والوكالات بما فيها المدعوة "وكالات النقل السريع" المكلفة باستلام جميع الطرود وتجميعها وإرسالها بمختلف وسائل النقل (السكك الحديدية، الطرق، الماء، الجو) وكذا بتسليمها:

ب) الوكلاء بالعمولة أو المعشرين في الجمرك؛

ت) أصحاب الامتياز في المستودعات والأحواض والمخازن العامة؛

ث) شركات التأمين البحرية أو النهرية أو البرية أو الجوية؛

ج) المرسل إليهم أو المرسلين الحقيقيين لبضائع مصرح بها في الجمرك؛

ح) على العموم، الأشخاص الذاتيين أو المعنويين الذين تهمهم بصفة مباشرة أو غير مباشرة كل عملية قانونية أو غير قانونية تدخل في اختصاص الإدارة.

يمكن الحصول مسبقا، وقبل المرور عن طريق الجمرك، على السجلات والوثائق والمستندات وكذا الولوج إلى المعلومات.

الكامنة الجديدة للمالية العامة

ويتم الحصول على المعلومات السالفة الذكر وفقا للأجال والشكليات المحددة بقرار للوزير المكلف بالمالية.»

كما نص الفصل 45 من مدونة الجمارك المغربية بشأن مراقبة هوية الأشخاص على أنه: «يمكن لأعوان الإدارة أن يطالبوا بالاطلاع على هوية وصفة الأشخاص الذين يدخلون إلى التراب الجمركي أو يخرجون منه. ويمكن الحصول على هذه المعلومات أيضا، قبل الدخول إلى التراب الجمركي أو الخروج منه، لدى شركات النقل أو لدى أشخاص آخرين يتوفرون على هذه المعلومات.»

وهو نفس المقتضى الذي نصت عليه التشريعات الجمركية المقارنة مثل القانون الجمركي لدولة البيرو في فصله 162 الذي يقول: «تخضع للرقابة الجمركية البضائع بما في ذلك وسائل النقل التي تدخل أو تغادر التراب الجمركي، سواء كانت خاضعة لأداء الضرائب والرسوم أو لم تكن. وكذلك تمارس الرقابة الجمركية على الأشخاص الذين يتدخلون بشكل مباشر أو غير مباشر في عمليات التجارة الخارجية، وعلى الذين يدخلون أو يغادرون التراب الجمركي، وأولئك الذين يمتلكون أو لديهم معلومات أو مستندات أو بيانات تتعلق بالعمليات الخاضعة للرقابة الجمركية، أو على الأشخاص الذين يمكن أن تكون بحوزتهم بضائع خاضعة للمراقبة الجمركية. عندما تطلب السلطة الجمركية مساعدة السلطات الأخرى، فإن هذه الأخيرة تكون ملزمة بتقديمها على الفور.»

وفي السياق ذاته اعترفت مدونة الجمارك الفرنسية لأعوان الجمارك من خلال الفصل 67 والفصل 67-1 بسلطتهم في مراقبة هوية الأشخاص داخل التراب الجمركي وداخل دائرة الجمارك، وأوكلت لهم حق الاستعانة بالشرطة أو الدرك من أجل تزويدهم في الحال بالمعلومات المتعلقة بهوية الأشخاص الذين يرفضون الإدلاء بهويتهم قصد استكمال مهمتهم.

ولقد مكنت عملية الحصول على هذه المعطيات إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة من تنسيق جهودها مع الإدارة العامة للضرائب من حيث تبادل المعلومات إلكترونيا خاصة ما يتعلق منها بالضريبة على القيمة المضافة وكذا المعلومات المتعلقة بهوية الشركات وأنشطتها في

الحكامة الجديدة للمالية العامة

إطار مكافحة زجر الغش و التملص الضريبي، بحيث أثمرت عملية التنسيق هاته مع الإدارة العامة للضرائب سنة 2019 عن تسوية أكثر من 196 ملف و تحصيل 155 مليون درهم مقابل 128 مليون درهم في

سنة 2018¹⁴⁷.

وتجدر الإشارة إلى أن عملية التحليل المسبق للبيانات التي تستهدف المسافرين، جعلت مراقبة الركاب تقود إلى الكشف عن 11.421 قضية تنازعية، مما أسفر عن تحصيل 135,8 مليون درهم من الرسوم والمكوس و56,9 مليون درهم من الغرامات، علما أن عدد المسافرين الذين عبروا مختلف نقط العبور سنة 2019 قد بلغ 29 مليون مسافر مقابل 33,1 مليون مسافر سنة 2018.

وقد ذهب التشريع في الولايات المتحدة الأمريكية أبعد من ذلك من أجل الحفاظ على الأمن الجوي و حماية سلامة الوطن، حيث تم اعتماد بتاريخ 25 يونيو 2002 تشريعا ضم شرطاً – كما يظهر من خلال عقود الطيران المقدمة من شركة الخطوط الجوية الفرنسية- بإلزام كل الشركات الجوية الدولية التي تقوم برحلات نحو الولايات المتحدة الأمريكية، بالسماح للجمارك الأمريكية أن تلج لكافة المعلومات التي تمسكها حول المسافرين المحتفظ بها في قائمة بياناتها، كما رتب القانون الأمريكي توقيع عقوبات على هذه الشركات عند عدم الالتزام بهذه المقتضيات

148

ب- المراقبة البعيدة

تسري المراقبة البعيدة لإدارة الجمارك على الوثائق والبيانات التجارية التي تمسكها الشركات، وهي تهدف إلى تدارك الهفوات والتصاريح السابقة التي انفلتت أثناء قيام المفتش

¹⁴⁷ - التقرير السنوي 2019 لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة. صفحة 30.

¹⁴⁸ - BOEX valentin : « La sûreté aéroportuaire face à la diversité des menaces. Analyse juridique, systémique et typologique » Thèse de Doctorat présentée et soutenue publiquement le 4 juillet 2011 à l'Université Jean Moulin – Lyon 3 page 292.

الحملة العامة للمساعدة للبيانات

بإجراء المراقبة الآنية نتيجة إدراج هذه البيانات عبر آلية الانتقاء المعلوماتي ضمن تشكيلة التصاريح الغير مراقبة ميدانياً.

كما أن هذه المراقبة تبقى ممتدة طوال أربع سنوات طبقاً للفقرة الثانية والثالثة من الفصل 42 من مدونة الجمارك والضرائب غير المباشرة، حيث جاء فيها: «2 - يجب أن يحتفظ المعنيون بالأمر بجميع السجلات والمستندات والوثائق المتعلقة بعمليات استيراد وتصدير البضائع أو بأنشطة في المغرب تخضع للمكوس الداخلية على الاستهلاك الراجعة للإدارة وذلك طيلة أربع سنوات تبتدئ من تاريخ:

إرسال الطرود بالنسبة للمرسلين؛

استلام الطرود بالنسبة للمرسل إليهم؛

تحرير الوثائق المتعلقة بإرسال أو نقل أو استلام أو تأمين البضائع للأشخاص أو

الشركات الأخرى المشار إليها في 1 أعلاه.

3- يمكن للأعوان المعيّنين في 1 من هذا الفصل، أن يقوموا خلال أعمال المراقبة والتحقق المنجزة لدى الأشخاص أو الشركات المشار إليها في نفس الفقرة بحجز كل أنواع الوثائق التي من شأنها أن تسهل القيام بمهمتهم مثل المحاسبة والفواتير ونسخ الرسائل ودفاتر الصكوك والسفائح والحسابات البنكية. ويحرر لزوماً محضر في حالة الحجز.»

وهكذا ففي سنة 2019 تم تنفيذ 800 مهمة مراقبة بعدية، مكنت من رصد رسوم ومكوس متجانف عنها بلغت حوالي 430 مليون درهم. كما أسفرت المراقبة المتعلقة بخروقات الصرف عن مبلغ إجمالي موضوع المخالفة قدره 325.4 مليون درهم. بالإضافة إلى ذلك، تم إدراج تطبيق جديد في نظام بدر BADR أطلق عليه اسم: "تدبير الأبحاث". ويمكن هذا التطبيق من تجميع كافة البيانات المتعلقة بمهام التحقيق وعمليات المراقبة البعدية منذ فتح ملف

الحكامة الجديدة للمالية العامة

التحقيق حتى إغلاقه. فالمراقبة البعدية يمكن تشبيهها بأحد الأنظمة المعمول بها في عدد من البلدان،¹⁴⁹ وهو ما يعرف بنظام المراجعة الحسابية اللاحقة الذي يهدف إلى:

* التأكد من صحة البيانات والمستندات المقدمة من المستورد إلى الجمارك؛

* تدارك الأخطاء المادية التي قد تحدث أثناء إدراج بيانات التصريح الجمركي؛

* الأخذ بمبدأ التكامل الضريبي وأحكام رقابة الدولة على مستويات الأسعار، مما يمنع الاستغلال وسياسة الاحتكار.

وهي بذلك تتسم بكونها مراجعة مخططة وعميقة حيث يتعدى نطاقها عناصر التصريح الجمركي إلى التكامل الضريبي وعناصر العملية الاستيرادية.¹⁵⁰

وغالبا ما يتم التحقيق ضمن المراقبة البعدية في الوثائق التجارية الخاصة بنفس الشركة التي أقدمت على الغش بموجب بيان تصريح خاطئ تم الكشف عنه أثناء المراقبة الآنية، بحيث يعتبر هذا التصريح الخاطئ بمثابة

الدافع نحو تحريك فرقة المراقبة و الأبحاث البعدية من أجل الكشف عن أساليب الغش ذاتها، كأن يتم الكشف عن بضاعة مقلدة لعلامة تجارية مشهورة أثناء المراقبة الآنية بشكل يقود إلى اكتشاف هذا النوع من الغش عن عمليات سابقة مستوردة من نفس الشركة المصدرة، انطلاقا من الفواتير الأصلية التي تمسكها الشركة أو الفواتير المشابهة أو أي أثر آخر يدل على الغش، من ذلك مثلا مكافحة إصدار الفواتير المتضمنة لبضاعة مدرجة بقيمة أقل من قيمتها الحقيقية، حيث تتوفر إدارة الجمارك على قاعدة بيانات مُحَيَّنة للقيمة الحقيقية لمعظم البضائع بناء على طبيعتها الأصلية أو المشابهة مثلما نصت على ذلك فصول مدونة الجمارك من الفصل 20 مكرر أربع مرات، إلى الفصل 20 المكرر سبع مرات، بحيث إذا تعذر اعتماد القيمة

¹⁴⁹ - التقرير السنوي 2019 لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة. صفحة 29.

¹⁵⁰ محمد جلال خطاب: "اقتصاديات الجمارك بين النظرية والتطبيق". دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، الطبعة الأولى

الحملة العالمية الجديدة للمعاملة العامة

التعاقدية للبضاعة مع الشروط المقررة لها، فإن القيمة في الجمرك تكون حينئذ هي القيمة التعاقدية لبضائع مطابقة، فإن لم توجد أمكن الاعتداد بالقيمة التعاقدية لبضائع مماثلة، فإن تعذر ذلك أيضا كانت قيمتها مستندة إلى سعر الوحدة الذي بيعت به البضائع المستوردة أو البضائع المطابقة أو المماثلة المستوردة، فإن تعذر الاحتكام إلى كل هذه الطرق بالترتيب المشار إليه، أمكن عندئذٍ تحديد قيمة البضاعة بوسائل معقولة تتطابق مع أحكام الفصول السابق الإشارة إليها.

هذا ويتم إغناء مؤشرات القيمة وتحديثها بانتظام بالتشاور مع الجمعيات المهنية والفاعلين الممثلين لمختلف القطاعات الاقتصادية. بحيث تم في سنة 2019 تحديث 345 مؤشراً ووضع 309 مؤشرا جديدا. كما مكن استخدام البيانات، إلى جانب يقظة عناصر الجمارك، من مراجعة ما يعادل 7،10 مليار درهم من القيم المصرح بها. وبالتالي تحقيق مداخيل إضافية بلغت 2،9 مليار درهم.¹⁵¹

ج- المراقبة الآتية

يقصد بالمراقبة الآتية كل فحص مباشر يجريه مفتش الجمارك حالا على الوثائق التجارية المحملة إلكترونيا التي تشكل ملف بيان التصريح عن البضائع المستوردة أو المصدرة أو العابرة، وذلك بمجرد توصله ببيان التصريح هذا عبر حسابه الممي بالنظام المعلوماتي للإدارة المعروف اختصارا بنظام بدر، كما تدل المراقبة الآتية أيضا على عمليات التفتيش التي يباشرها أعوان الجمارك على المسافرين وحقائبهم، وعلى البضائع التجارية المقرر معاينتها ماديا من طرف الجهاز المعلوماتي المحددة في نسبة مائوية لا تتعدى 10٪ من مجموع بيانات التصريح الجمركية.

هذا ويتم ضمن المراقبة الآتية إما الاكتفاء بفحص محتويات بيان التصريح، وإما تمديد المراقبة لتشمل كذلك معاينة البضاعة.

¹⁵¹ التقرير السنوي 2019 لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة. صفحة 30

الكامنة الجيدة للمالية العامة

1- فحص وثائق بيان التصريح

يتلقى مفتش الجمارك عبر آلية النظام المعلوماتي بدر كل الوثائق المصاحبة لبيان التصريح بالبضائع، وهي آلية أدت إلى الاستغناء عن المعاملة الورقية، أو إلى ما يعرف بالطابع اللامادي أي الطابع غير الملموس أو الافتراضي، حيث حتمت الظرفية الاقتصادية وشراسة المنافسة على إدارة الجمارك اتباع هذا النمط الذي يتيح معالجة نسبة 90٪ من بيانات التصاريح المسجلة عبر آلية فحص المعلومات التي يتم التصريح بها من خلال المستندات الإلكترونية التالية:

✓ الفاتورة التجارية :

وهي أهم وثيقة ضمن بيان التصريح، حيث تعد بمثابة إقرار توقعه الشركة المصدرة لفائدة الشركة المستوردة، وتحدد فيه مواصفات البضاعة بشكل جلي، لأن الفاتورة المشفرة لا تتيح لمصالح الجمارك إمكانية التعرف على المعلومات الكافية للبضاعة مما يؤدي إلى معابقتها ماديا عبر إعادة برمجتها للكشف عن حقيقة البضاعة ومواصفاتها.

وتحمل المعلومات المضمنة في الفاتورة التجارية نوع البضاعة وعلامتها التجارية إن وجدت وعدد الوحدات أو الكمية، وسعر الوحدة و السعر الإجمالي ونوع الاتفاق بين البائع و المشتري من حيث تضمين الثمن لمصاريف الشحن والتأمين والنقل من عدمه، على اعتبار أن ذلك يتيح للمفتش تعديل ثمن البضاعة بالشكل الذي يوافق مؤشرات القيمة الحقيقية المحتفظ بها في بنك المعطيات لدى إدارة الجمارك ، و من تم احتساب الرسوم و المكوس الجمركية باعتبار أن الجباية في الجمارك هي في الغالب قيمة مادام وعاء الضريبة هو قيمة البضاعة عند دخولها للتراب الخاضع أو خروجها منه، أما الضريبة النوعية والتي تفرض على أساس النوع، فيتم تطبيقها بمناسبة التضريب على أساس الوزن أو بمناسبة الرسوم الإضافية مثل الرسم ضد إغراق السوق. على أنه لا يعتد بالفاتورة المبدئية لدى إدارة الجمارك حتى يتم تقديم الفاتورة النهائية، لأن الفاتورة المبدئية ليست سوى عرض للتعاقد. فهذه المعلومات ومواصفات على اختلافها تمكن المفتش من تأكيد صحة التصريح بالبضاعة من عدمه، كأن

الحكامة الجديدة للمالية العامة

يتم كشف الغش لدى التصريح مثلا بوحدة قياس تتعلق بالأثواب وهي المتر أو الوزن في حين أن البضاعة المصرح بها تكون من المواد السائلة مما لا يستقيم قياسها إلا باللتر.

✓ قائمة الطرود :

هي وثيقة تأتي مكملة للفاتورة التجارية من حيث عدد نماذج البضاعة التي يتعذر تفصيلها في الفاتورة، حيث تأتي هذه القائمة بتفصيل محتويات كل طرد وما يشتمل عليه من نوعيات أو نماذج تميز كل جزء من البضاعة من حيث وزنه أو سعره أو مرجعيته مثل أنواع الشاي، التي تختلف عن بعضها البعض وتباين في قيمتها فيما إذا كانت حبيبات أو شعيرات مثلما تتباين أيضا بحسب تعدد نوعيات هذه الحبيبات و الشعيرات رغم أن البضاعة يتم تصنيفها ضمن نفس البند التعريفي للنظام المنسق.

✓ بوليصة الشحن :

تشمل بوليصة الشحن بيانات تتعلق باسم الشاحن و الناقل و المرسل إليه و عنوان كل منهم، و نوعية البضائع و عدد الطرود و وزنها و أوصافها، كما تنص على اسم السفينة و اسم الريان، و ميناء الشحن و ميناء التفريغ و أجرة النقل إذا كانت مستحقة عند الوصول، إضافة إلى تحديد مكان إصدار السند و تاريخ صدوره و عدد النسخ المحررة منه، و شروط تسليم البضاعة من حيث تحمل مصاريف النقل و التأمين، كما تجب الإشارة إلى الأهمية القصوى لبوليصة الشحن لدى مصالح المراقبة الجمركية في حالة وجود بضائع خاضعة للتضريب على أساس نوعي كالوزن و ليس على أساس قياسي، وذلك بما توفره من معطيات تكشف عن الأوزان أو الأمتار الحقيقية، كما تمكن من الكشف عن التلاعبات المحتملة لشركات الملاحة مثل الحالة التي يتم فيها تقديم شهادات تثبت التفريغ في أحد الموانئ، في حين لا يشار إلى الرسو مطلقا بهذا الميناء.¹⁵²

✓ شهادة المنشأ :

¹⁵² محمد جلال خطاب، مرجع سابق ص 115 و116

الحكامة الجديدة للمالية العامة

عرفت اتفاقية منظمة التجارة العالمية قواعد المنشأ بأنها القوانين والأنظمة والقرارات الإدارية ذات التطبيق العام لدى أعضاء المنظمة لتحديد بلد المنشأ للسلعة.¹⁵³ ويتيح اعتماد قواعد المنشأ للدول الموقعة على الاتفاقية، اتخاذ الإجراءات أو تطبيق الوسائل المتعلقة بالسياسة التجارية مثل فرض رسوم إضافية ضدًا على إغراق السوق المحلية ببعض السلع المعينة، كما يتيح لتلك الدول معرفة ما إذا كان يحق للبضاعة أن تستفيد من تطبيق مبدأ معاملة الدولة الأكثر رعاية الذي بموجبه تُمنح للدولة المستفيدة مزايا يتم إدراجها في الاتفاقات الدولية تشمل تعهد الدولة الواعدة بتمكين الدولة المعنية من حق الاستفادة من أي امتياز تربطه بدولة أخرى توقع معها اتفاقًا تجاريًا أو اقتصاديًا، أي أنها معاملة لا تقل عن تلك التي تعامل بها الدول الأخرى المستفيدة، وتبعًا لذلك تنتقل المنافع الممنوحة لأي دولة، حالًا ودون قيود، فيتم تعميمها على جميع الدول التي تبرم معاهدات تتضمن هذا الشرط. فإذا ما منحت إحدى دول الجات لنظيرتها تخفيضًا أو إعفاء من رسم جمركي على سلعة مستوردة منها، فإن التخفيض أو الإعفاء المذكور تستفيد منه سائر الدول المنضوية في الاتفاقية عن السلع المماثلة عند استيرادها. ويذكر في الوقت الحاضر أن هنالك أكثر من 400 اتفاقية في العالم للتبادل الحر وللتجارة التفضيلية التي تحدد نسبا أقل من الرسوم الجمركية على بعض البضائع.

ويشكل تطبيق هذه الآلية وجهان لعملة واحدة، فهي من جهة تكرس مبدأ تحرير التجارة الذي جاءت به اتفاقية الجات الدولية¹⁵⁴ عبر تخفيض أو حذف رسوم التعريفية الجمركية على البضائع من منشأ الدول المتعاقدة فيما بينها، ومن جهة ثانية فهي تقصي البضائع غير المضمنة بشهادات المنشأ من هذه الامتيازات الضريبية حماية للبضائع المحلية الصنع من شراسة المنافسة الحرة.

¹⁵³ نشرة المنظمة العالمية للجمارك (OMD actu) عدد 87 أكتوبر 2018 ص 4.

¹⁵⁴ الجات مختصر للعبارة الانجليزية General Agreement on Tariffs and Trade أي الاتفاقية العامة حول التعريفية

الجمركية والتجارة. تم التوقيع عليها في جنيف من طرف 23 دولة في أكتوبر 1947، وزاد عدد أعضائها إلى مئة التسعينيات إلى حدود 120 دولة.

الكامنة الجديدة للمالية العامة

هذا وتضم شهادة المنشأ المعدة من طرف البلدان الموقعة على اتفاقية التبادل التجاري الحر فيما بينها، بيانات معينة يتم ملؤها في الخانات المكونة لشهادة المنشأ البالغ عددها في اتفاقيات الدول العربية ثلاث عشرة خانة، هي إتباعا: الخانة 1: المصدّر وعنوانه كاملا، 2: المنتج وعنوانه كاملا، 3: المستورد وعنوانه كاملا، 4: بلد المنشأ، 5: إن تم تطبيق التراكم مع دولة أخرى بنعم أم لا، وفي حالة وجود تطبيق التراكم يجب ذكر اسم الدولة، 6: تفاصيل الشحن، 7: ملاحظات، 8: وصف السلع، العلامة التجارية (إن وجدت)، عدد ونوع وأرقام الطرود، 9: الوزن القائم (كجرام) أو مقاييس أخرى (لتر، متر، مكعب.. إلخ) 10: رقم وتاريخ الفاتورة (الفواتير) 11: إقرار وتعهد المصدر، 12: توقيع وخاتم الجهة المصدرة، 13: تصديق الجهة الحكومية المختصة.

ويتم التعبير عن منشأ البضاعة عبر شهادات معتمدة من الجهات الرسمية مثل شهادات التداول كشهادة "EUR-2"¹⁵⁵ التي تستخدم للبضائع من قيمة هزيلة وفي إطار اتفاقيات معينة، أو كشهادة "EUR-1" المستعملة عادة بين المملكة المغربية والاتحاد الأوروبي و التي تضم 12 خانة هي نفسها المعتمدة في شواهد المنشأ الخاصة بالدول العربية مع دمج الخانتين 11 و 12 في خانة واحدة تحمل عبارة تصريح المصدر مع الإشارة إلى التوقيع والتاريخ.

والتراكم المشار إليه في الخانة الخامسة من شهادة المنشأ يقصد به ما إذا كانت الإضافات أو التحويلات قد أفقدت البضاعة جنسيتها الأصلية أم لا، حيث يمنح في هذا الإطار للدول المنضوية في الاتفاقيات التجارية إمكانية تحويل البضاعة ذات المنشأ الأجنبي لتصبح وطنية المنشأ حسب شروط يفرضها بروتوكول تطبيق هذه الاتفاقيات كما هو الشأن بالنسبة لاتفاق الشراكة المغربية مع المجموعة الأوروبية، حيث اشترط على سبيل المثال، لكي تحتفظ

¹⁵⁵ M.Rhenadie RADU : « L'origine des marchandises : un élément controversé des échanges commerciaux internationaux ». Thèse de Doctorat présentée et soutenue publiquement le 22 juin 2007 à l'Université de Pierre- Mendès France, Discipline : Droit, page 224.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

المواد المدرجة في نطاق عنوان البند التعريفي رقم 2007¹⁵⁶ بالمنشأ الأصلي، ألا تتجاوز قيمة المواد السكرية التي تدخل في الصنع نسبة 30% من سعر المنتج عند التسليم بباب المصنع Départ usine، فإذا زادت هذه النسبة استمدت البضاعة منشأها من جنسية البلد المُصنَّع. وكمثال آخر، فقد اعتبر البروتوكول

السابق أن عملية تقطيع أحجار الرخام بآلية النشر يضيف عليها منشأ البلد الذي قام بتقطيعها.

وهناك ثلاث حالات يمكنها إضفاء صبغة التراكم على البضاعة هي:

- الأولى: حالة إذا كان التراكم بين طرفين، فإن المواد المقدمة من دولة طرف في الاتفاقيات التجارية الجهوية، تعتبر كأنها وطنية المنشأ؛
- الثانية: حالة إذا كان التراكم ممكن قطريا، فالمواد المقدمة من بعض الدول غير الأعضاء في الاتفاقيات التجارية الجهوية يمكن اعتبارها حسب بعض الشروط كأنها مواد وطنية؛
- الثالثة: حالة ما إذا كانت بنود الاتفاق تقضي بالتراكم الكلي، فإن كل عملية صنع أو تحويل تتم في الدول المعنية، يتم أخذها في الاعتبار من أجل تحديد المنشأ¹⁵⁷

و على سبيل المثال فقد حدد بروتوكول تطبيق اتفاقية إقامة منطقة التجارة الحرة بين المملكة المغربية ودولة الإمارات العربية المتحدة نسبة التراكم المسموح بها في عمليات تصنيع أو تحويل منتجات الحليب باستثناء الحليب المجفف بشكل مسحوق أو حبيبات، ألا تتعدى هذه النسبة 50% من قيمة المواد المدخلة على المنتج المحلي حتى يحتفظ بالمنشأ الإماراتي وإلا كانت شهادة

¹⁵⁶ يضم عنوان التعريف الجمركية 2007 مواد المرابي وهلام فواكه، خبيص (ميرميلاد)، أو هريس أو عجن فواكه، أو أثمار قشرية، متحصل عليها بالطبخ، وإن أضيف إليها سكر أو مواد تحلية أخرى.

¹⁵⁷ Dilek Dogan : « Les enjeux du concept d'origine en droit international et communautaire ». Thèse de Doctorat présentée et soutenue publiquement le 20 septembre 2012 à l'Université de Grenoble, Discipline : Droit Européen, page 69.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

المنشأ غير مُنتجة لأثارها، بمعنى آخر فإنه يجب لإكساب منتج أجنبي صفة المنشأ الإماراتي أن يزيد سعر المواد التي تسمح بتحويل هذا المنتج عن نسبة 50% على أن يشمل السعر التسليم بباب المصنع Département usine وفي ذلك تقول محكمة الاستئناف الإدارية بعد النقض والإحالة في قرارها رقم 5566 بتاريخ 2019-11-14 في الملف عدد 88 – 7209 – 2018 : "حيث أنه بالرجوع إلى اتفاقية التبادل الحر المذكورة يتبين أنها استثنت السلع المنتجة داخل المناطق الحرة في أي من البلدين والمصدرة مباشرة إلى الطرف الآخر من الاستفادة من امتيازات الاتفاقية المذكورة، إضافة إلى ذلك فإنه من خلال إحصائيات المنظمة العالمية للتغذية فدولة الإمارات العربية المتحدة تعتبر دولة مستوردة لمادة الحليب المجفف، وتبعا لذلك فإن العمليات التي تدخلها عليه قبل تصديره إلى المغرب تعتبر عمليات بسيطة و ثانوية لا تتعدى إزالة الشوائب وإضافة بعض الفيتامينات والتعليب، وهذه العمليات تبقى غير كافية لإكساب المنتج صفة المنشأ الإماراتي وذلك عملا

بالقاعدة 8 من قواعد المنشأ العربية.

و حيث تقيدا من هذه المحكمة بالنقطة القانونية الواردة في القرار الصادر عن محكمة النقض، وذلك تطبيقا لمقتضيات الفصل 369 من قانون المسطرة المدنية، فإنها أمرت تمهيدا بإجراء بحث في ضوء ما جاء في القرار المذكور من أنه لم يتم التحقق بما فيه الكفاية من العمليات المُدخلة على المنتج قبل تصديره إلى المغرب للحسم في مدى اكتسابه لصفة المنشأ الإماراتي من عدمه رغم ما لذلك من أثر على البت في النزاع، غير أنه تعذر إنجاز البحث المذكور، لتخلف الطرف المستأنف عليه على الرغم من حضور الجهة المستأنفة.

و حيث إنه بعد تفحص المحكمة لمعطيات القضية، واطلاعها على وثائق الملف تبين لها أن شهادة المنشأ المتنازع حولها غير مستجمة لكافة العناصر الموضوعية والشكلية المتطلبية لاعتمادها وترتيب الآثار القانونية عليها في تخويل الإعفاء الجمركي، طبقا للاتفاقية الثنائية المبرمة بين المملكة المغربية ودولة الإمارات العربية المتحدة، ذلك أنها لا تتضمن العنوان الكامل للشركة المنتجة، والشركة المصدرة، إذ اكتفى فيها بذكر رقم الصندوق البريدي للشركتين

الحملة العالمية للمساعدة

المذكورتين، وهي بيانات غير كافية للتحقق من مكان تواجدهما، وبالتالي التأكد من كون المنتج موضوع الإعفاء قد أنتج داخل المنطقة الحرة المستثناة من التخفيض طبقا لما هو وارد في الدورية رقم 223/4878 المؤرخة في 2003/9/11 بتطبيق اتفاقية إقامة منطقة تجارية حرة بين حكومة المملكة المغربية وحكومة دولة الإمارات العربية المتحدة. وحيث تبعا لذلك فإن الحكم المستأنف لما اعتبر أن الشركة المستأنف عليها قد أثبتت شروط الاستفادة من الإعفاء الجمركي خلافا لما أشير إليه أعلاه، يكون مجانيا للصواب. وحيث ترتيبا على ما سبق، يتعين التصريح بإلغاء الحكم المستأنف، وتصديا برفض الطلب."

✓ شهادات الترخيص المصاحبة :

وهي شهادات تثبت صحة المنتجات الوافدة وسلامتها، حيث نذكر منها شهادة التحليل التي تقوم المصالح المكلفة بمراقبة المنتجات داخل ميناء الوصول باشتراط تقديمها في الغالب من الأحيان، وذلك لما توفره هذه الشهادة من معلومات حول المنتج المستورد من قبيل نوعية العناصر الداخلة في تركيب البضاعة التي تتطلب تحليلا كما هو الحال في مادة المعادن أو بعض المواد الغذائية المركبة، والتي قد تطرح صعوبة في الوصول إلى النتائج في ظل غيابها.

ومن ذلك أيضا الشهادة البيطرية، التي تثبت خلو الحيوانات المستوردة من الأمراض، فيتم الاعتماد عليها من طرف هيئات المراقبة في ميناء الوصول المكلفين بالمراقبة البيطرية، لأنها شهادات تصدر عادة عن جهات حكومية من بلد المنشأ، وهو نفس الأمر الذي ينطبق على الشهادات الفلاحية فيما يخص المنتجات الزراعية والنباتية.

2- معاينة البضاعة ماديا

مثلما أقر بذلك البنك الدولي في تقريره الذي سبق ذكره، فقد شكل تخصيص نسبة 10٪ من مجموع بيانات التصاريح المسجلة للعرض على المراقبة الميدانية مرحلة مهمة في إطار الإصلاح الشامل للمساطر الإدارية بإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة، والذي انعكس بشكل كبير على تسريع وتيرة الإفراج عن البضائع. فقد مكن هذا الأمر من تخفيف العبء على

الحملة العامة للتحسين

كاهل المفتشين والأعوان الذين لم يعودوا ملزمين بمعاينة كافة البضائع الواردة، كما تم تحديث منظومة المراقبة العينية نفسها داخل البرنامج المعلوماتي بدر، لتشمل كلا من المراقبة العينية الانتقائية، والمراقبة العينية الشاملة.

• المراقبة العينية الانتقائية:

بعد أن يتم أوتوماتيكيا تقرير هذا النوع من المراقبة على البضاعة موضوع بيان التصريح المسجل، يقوم المفتش رفقة العون الجمركي بترتيب إجراءات المراقبة، حيث يبدأ المفتش بدراسة و فحص الوثائق الإلكترونية الخاصة بالبضاعة محاولا الإحاطة بكل جوانب التصريح مما يمكنه من معرفة دقة التصريح من عدمه، الأمر الذي يمكنه من تركيز اهتمامه على الجوانب المهمة أثناء المراقبة الميدانية، من ذلك مثلا التأكد من أساس التضييب الذي قد يكون بناء على العدد، أو الوزن أو المتر وذلك عبر تفحصه لمؤشرات احتساب قيمة البضائع الموضوعه رهن إشارته ضمن النظام المعلوماتي بدر، بحيث تم تحديث آلية المراقبة هاته و جعلها آلية متنقلة من خلال تزويد مفتشي و أعوان الجمارك بلوحات إلكترونية تتوفر على كل مقومات البرامج المعلوماتية للحاسوب القار المثبت في المكتب، فأتاحت لأعوان التفتيش و المراقبة تدوين محاضر المعاينة في حينه و مكنتهم من الاطلاع على المعلومات التي تفيد في التعرف على حقيقة البضاعة و قيمتها و تصنيفها في عين المكان، كما تمكينهم من تسريع عملية معالجة الملفات بما تتيحه من إشراك للمعطيات بين المصالح الجمركية المختصة كالأمرية المكلفة بتتبع و مراقبة القيمة. هذا و تتم المعاينة الانتقائية عبر انتقاء نسبة من الطرود تمثل عشرة بالمائة من العدد الإجمالي للطرود، فيجري فحصها على حدة من خلال الأمر بفتح الطرد الذي يختاره المفتش ويؤشر عليه ضمن قائمة الطرود، بحيث إذا تبين للمفتش صحة التطابق بين الطرد المفتحص مع المعطيات المدلى بها بشأنه في قائمة الطرود، أمكن للمفتش المرور إلى الطرد الموالي إلى أن يبلغ النسبة المتعارف عليها كما سبقت الإشارة. بعد ذلك تتكون لدى المفتش قناعة على صدق التصريح بأكمله، لكنها قناعة تبقى رهينة صحة التطابق ما لم تظهر نتائج عكسية، حيث يتم في هذه الحالة المرور إلى المراقبة العينية الشاملة.

الكامنة الجديدة للمالية العامة

• المراقبة العينية الشاملة

هي مراقبة تنصب على كافة الطرود المهيأة للفحص، إما بناء على نتيجة النظام المعلوماتي الذي ارتأى إجراء فحص شامل بالنظر إلى تحليل المعطيات لديه والتي تنطوي على احتمال وجود مخاطر قد تنشأ بفعل تضارب البيانات واختلافها، وإما نتيجة الكشف عن هذا التباين أثناء المراقبة العينية الانتقائية كما سبق القول.

وتتميز هذه المراقبة بصعوبتها من حيث المشقة التي تفضي إليها، فقد يطول التفتيش كلما تعددت النماذج المعروضة من البضائع وكلما تعددت أعدادها وأوزانها أيضاً، حيث يظل المفتش مسؤولاً عن نتائج ما عاينه من أوزان وتصنيف و منشأ، والتي يتم بموجبه تحديد الرسوم و المكوس الجمركية، كما يتم بموجبه معرفة ما إذا كانت البضاعة تتطلب ترخيصاً معيناً أو تستحق الاستفادة من إعفاءات الضريبة على القيمة المضافة مثلاً. ويبقى تسريع هذا النوع من المراقبة رهين بطريقة عرض البضاعة على الميدان، إذ كلما كانت مرتبة بحسب مرجعيتها أو نوعيتها، كلما أسرع جبهة التفتيش في عملها.

مطلب ثاني: إصلاح آليات التواصل

من النقاط الأساسية التي تطرق إليها تقرير البنك الدولي بخصوص الإصلاح، تأتي على ذكر الاهتمام بالمحيط الخارجي لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة، والذي جعل من الفاعلين الاقتصاديين قطب الرحى التي يدور حولها الإصلاح رغبة في استقطاب الاستثمارات وتنمية الموارد الضريبية عبر اللجوء إلى المقاربة التشاركية.

أولاً: المقاولات المصنفة

اعتمدت إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة على تصنيفين اثنين للمقاولات هما المقاولات المصنفة بالدرجة أ والمقاولات المصنفة بالدرجة ب ، وأصبغت عليهم جملة من الامتيازات تجلت بالخصوص فيما يلي:

- الأولوية في معالجة الملفات من طرف مصالح الجمارك؛

الْحِ كَامَة الْجِيدَة لِلمَالِيَة الْعَامَة

- تسهيلات في الضمانة المتعلقة بالأنظمة الاقتصادية للجمرك؛
- مكتب التوطين في إطار سياسة القرب؛
- إجراء المساطر الجمركية عند الاستيراد أو التصدير بمقر المقاول؛
- التصنيف التعريفي المبسط للمواد المستوردة أو المصدرة عادة في كل مرة؛
- بدء العمل في إطار الأنظمة الاقتصادية للجمرك بالتصريح المؤقت الشهري عند الاستيراد والتصدير؛
- إصدار رفع اليد عند الفاعل الاقتصادي؛
- قبول الشيكات غير المصدّق عليها non certifié عند أداء المكوس والرسوم الجمركية؛
- ترخيص عمليات التجارة الثلاثية بصفة دائمة في إطار القبول المؤقت؛
- الدفع المؤجل للغرامات الجمركية مع إعفاء البعض منها.

كما تم توسيع الامتيازات لفائدة المقاولات المصنفة في الدرجة أ عندما انضمت إدارة الجمارك و الضرائب غير المباشرة في يونيو من سنة 2005 إلى الإطار المتعلق بمعايير السلامة و تسهيل المناخ (Security And Facilitation of Environment) SAFE الذي انبثق عن قرار المنظمة العالمية للجمارك عام 2005، بهدف تأمين و تسهيل التجارة العالمية، حيث قامت الجمارك المغربية تبعا لذلك بوضع برنامج لاعتماد الفاعلين الاقتصاديين يوفق بين التسهيلات الجمركية و متطلبات السلامة و الأمن، و هو ما تم تفعيله على مستوى المنظومة القانونية حينما تم تحيين مدونة الجمارك و الضرائب غير المباشرة بهذا المقتضى المكرس بقانون مالية سنة 2009 من خلال النص بصريح العبارة في الفصل 73 المكرر على أنه: « تمنح الإدارة صفة المتعامل الاقتصادي المقبول للفاعلين الاقتصاديين اللذين يستجيبون للمعايير و الشروط المحددة بنص تنظيمي الذي يبين كذلك الحالات التي تسحب فيها هذه الصفة.»

وتجب الإشارة إلى أن المقاولات العاملة في إطار أنشطة محصورة محليا ليست معنية بهذا النظام، وهكذا فقد تم تخصيص هذا الامتياز لفائدة المقاولات المصنفة في الدرجة أ التي

_____ الحِكمة الجيدة للمعاملة العامة _____

تستوفي معايير السلامة وتسهيل المناخ المندى بها في اجتماع المنظمة العالمية للجمارك وفق الشروط التالية:

- غياب سوابق جسيمة للنزاع مع الإدارة؛
- تواجد نظام تسيير شفاف للحسابات؛
- توفر ملاءة الذمة المالية عن السنوات الثلاث الماضية بالخصوص؛
- احترام المعايير المتعلقة بالسلامة وبالأمن.

إثر ذلك تنظر اللجنة المكلفة في ملف الشركة المعنية بعد التقييم الذاتي لقدراتها من خلال برنامج التدقيق الذاتي الذي يتمحور حول ثلاث عشرة نقطة مقررة من طرف الإدارة مثل تحديد سلامة الموظفين، واستقبال البضائع وإنتاجها وتحميلها، وتأمين نظام المعلومة، و مثل التسيير والتعرف المختلف على البضائع الخاضعة للقيود أو الممنوعة إلى غير ذلك.

وهذا ما يضمن لإدارة الجمارك معرفة حقيقة الشركة المتعامل معها بشكل يكرس الثقة ويقود نحو تخفيف المراقبة على أنشطتها المتمثلة في استيراد أو تصدير البضائع أو هما معا، وذلك بعد نجاح مهمة التدقيق التي تجربها إدارة الجمارك على الشركة للتأكد من صحة تقييمها الذاتي كما سبقت الإشارة إليه.

ويسمح نظام الفاعل الاقتصادي المعتمد بمجموعة من الامتيازات تتمثل فيما يلي:

- المرور من المدار الأخضر؛
- تبسيط المساطر الجمركية وتقليص المراقبة؛
- معاملة أولوية؛
- إجراءات جمركية بمقر المقابلة؛
- إدراك المقابلة للمسائل المرتبطة بالسلامة والأمن؛
- تحسين تكاليف وآجال السلسلة اللوجستية؛
- إرقاء المقابلة على كل الأصعدة؛

الحكامة الجديدة للمالية العامة

- تحسين السلامة والتواصل بين شركاء السلسلة اللوجستية؛
- تلميع صورة المقاول في مواجهة الشركاء المحليين والدوليين، كعلامة للثقة من منظور الجمارك المغربية وأيضا من منظور الإدارات الجمركية للدول الأخرى في إطار الاعتراف المتبادل.

ثانيا: اعتماد المقاربة التشاركية

انطلاقا من ورش الإصلاح الإداري الذي انتهجته إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة في إطار مواكبتها لمستجدات التحديث والعصرنة التي توصي بها المنظمة العالمية للجمارك، فقد راهنت هذه الإدارة على المقاربة التشاركية لإنجاح الورش، تمثلت في الإنصات للفاعلين الاقتصاديين وإشراكهم في اتخاذ ما يلزمهم من قرارات بشكل يستجيب لتطلعاتهم من خلال الكشف عن الإكراهات التي تعيق السلسلة اللوجستية وتحد من التنافسية.

وهكذا، فقد تم تمكين الفاعلين الاقتصاديين من الاستفادة من عدد من الامتيازات منها امتيازات الأنظمة الاقتصادية في الجمرك، و نظام الاسترداد (الدراوباك) بالإضافة إلى إمكانية إجراء المساطر الجمركية خارج الأماكن الجمركية.

1- الأنظمة الاقتصادية للجمرك

إن الإطار الذي تمارس فيه الإدارات الجمركية مهامها قد تم تحديده على المستوى الدولي من خلال اتفاقية كيوطو 67، التي دخلت حيز التنفيذ سنة 1974 والتي تهدف إلى تبسيط وتنسيق الأنظمة الجمركية، وبعد ما يزيد عن 20 سنة من الممارسة، عبرت بلدان المنظمة العالمية للجمارك عن رغبتها في تحديث هذه الاتفاقية من أجل تأسيس قواعد إدارة

الكامنة الجديدة للمالية العامة

جمركية تليق بالقرن 21، وقد قامت إلى يومنا هذا 190 دولة بالتصديق على هذه الاتفاقية المعدلة في 3 فبراير 2006.¹⁵⁸

وتتيح الأنظمة الاقتصادية الجمركية للمقاولة بأن تستفيد من بعض الامتيازات، مثل إيقاف الرسوم والمكوس الجمركية على وارداتها من البضائع والمواد الأولية، إضافة إلى رفع القيود عن الرخص التي يتطلبها عادة توجيه البضاعة للاستهلاك ما لم تكن البضاعة أو المواد محظورة بشكل قطعي مثل المخدرات، حيث يتم الترخيص بهذه الأنظمة في الحالات التالية:

- تحويل المواد الأولية المستوردة بقصد توجيه المنتجات إلى التصدير؛
- تصدير البضائع بقصد إصلاحها، أو إدخال إضافات عليها، أو بقصد استعمالها أو عرضها؛
- الوضع تحت نظام الاستيداع تحت مراقبة الجمارك؛

- إدخال الآلات إلى التراب الوطني من أجل استعمالها في تصنيع المنتجات بقصد تصديرها، أو من أجل استعمالها في الأشغال الكبرى؛
- توجيه البضاعة من مكتب جمركي إلى مكتب جمركي آخر.

وتحتفظ إدارة الجمارك بحق تتبع ومراقبة هذه البضائع والمواد المستعملة في إطار الأنظمة الاقتصادية، من أجل التأكد من مدى احترام المقاولة لالتزاماتها واستعمالها الاستعمال الصحيح في الأغراض التي تدلي بها لإدارة الجمارك، كما يتم الترخيص بهذه الأنظمة بعد تقديم المقاولة للضمانة المالية المقررة عن البضاعة سواء كانت موضوعة

¹⁵⁸ Lionel PASCAL : « La privatisation des missions douanières en République Centrafricaine (RCA) : une opportunité d'amélioration des Finances Publiques ? ». Thèse de Doctorat présentée et soutenue publiquement le 10 juillet 2014 à l'Université de Bordeaux, page 57.

الْحُكْمَةُ الْجَمْعِيَّةُ لِلْمَعَامَلَةِ الْعَامَّةِ

لدى قابض الجمارك، أو كانت ضمانة بنكية، أو كانت مقررة بأية صيغة أخرى مقبولة من طرف الإدارة الجمركية.

2- نظام الدراوباك

يرجع أصل نظام الدراوباك Drawback System، إلى إنكلترا قبل أن يصبح نظاما عالميا معتمدا لدى الدول الأعضاء بمجلس التعاون الجمركي، بحيث اجتهدت الدول لاستنباط الوسائل الكفيلة بتذويب القيود البيروقراطية التي تحول دون توافم هذا النظام مع حاجة النمو الاقتصادي وحركة المنافسة والتجارة الخارجية¹⁵⁹

فالمقصود من نظام الدراوباك هو إرجاع الضرائب والرسوم، حيث جرى تعريفه بأنه نظام جمركي خاص ينظم رد الضرائب الجمركية وضرائب الإنتاج والمبيعات السابق تحصيلها على المواد الأجنبية التي استخدمت في صناعة المنتجات المحلية المصدرة إلى الخارج تحقيقا لأهداف المجتمع.¹⁶⁰

كما اعتبره البعض بأنه نظام يقوم على إمكانية رد الضرائب والرسوم الجمركية وغيرها من الضرائب السابق سدادها قطعيا على المواد الخام والأجزاء والمكونات شريطة أن يتم استخدامها في تصنيع منتجات كاملة وتامة الصنع وتصديرها إلى خارج بلد التصنيع أو إلى منطقة حرة بشروط معينة، ويكون الرد في حدود ما يتم استخدامه من المواد والأجزاء في تصنيع المنتجات التي يتم تصديرها.

و معلوم أن الهدف من وراء استحداث هذا النظام يعود إلى تشجيع الصادرات، وهو بالتالي يعد من الإصلاحات المهمة التي تم ابتداعها في مسطرة الفرض الجبائي بما يقدمه من

¹⁵⁹ محمد جلال خطاب: مرجع سابق ص 180

¹⁶⁰ عاطف وليم أندراوس: "النظم الجمركية الخاصة بين النظرية والتطبيق". الآليات والأدوات والأهداف، دار الفكر

الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى 2016، ص 63

الْحُكْمَةُ الْجَدِيدَةُ لِلْمَالِيَةِ الْعَامَّةِ

تسهيلات و تنازلات للشركات المصدرة ينجم عنها تنمية الصادرات و تحقيق مصادر إضافية لموارد الدولة من العملة الأجنبية تسهم كما هو معلوم في تقليص عجز الميزان التجاري بما يعود بالفائدة على الدولة، كما يشهد على ذلك مثال الاقتصاد الصيني، الذي عرف نموا سريعا في الصادرات منذ بداية الثمانينات من القرن الماضي، حيث اعتبر نظام رد الضريبة على القيمة المضافة كأحد العوامل المؤثرة في هذه الطفرة، و هو ما أوضحته بعض الدراسات من أن كل زيادة في رد الضريبة على الصادرات بواقع دولار واحد أدت إلى زيادة تعادل 4,7 دولار في قيمة الصادرات.¹⁶¹

و يبقى نظام الدراوايك آلية مفيدة لاقتصاديات البلدان متى تم تطبيقها بشكل محكم و متى كان إرجاع الرسوم الجمركية مرتبطا بالسلع أو المواد المستوردة التي تدخل في تكوين المنتجات الموجهة للتصدير، أما غير ذلك فقد يفتح على الدولة ويلات الحرب الاقتصادية مثل إرجاع نسبة من قيمة البضاعة الذي قد يحمل شبهة إعانات تصديرية مادام هذا الأمر يعد مخالفة لقواعد الجات و منظمة التجارة العالمية، تماما كما حدث مع البرازيل التي تمنح خصم بنسبة 11٪ من قيمة البضائع المصدرة في مقابل الرسوم التي سبق تحصيلها¹⁶² ، ذلك أن رد الرسوم

بشكل يفوق في قيمتها الرسوم المدفوعة فعلا عن الواردات الداخلة في تكوين المنتج الموجه للتصدير، قد يفسر

على أنه دعم تقدمه الدولة لتشجيع ولوج منتجاتها إلى الأسواق الخارجية، الأمر الذي قد يعرض الدولة للمساءلة من منظمة الجمارك العالمية وقد يعرضها لإجراءات معاكسة من الدول المستوردة.¹⁶³

3- ساحات ومخازن الاستخلاص الجمركي

¹⁶¹ عاطف وليم أندراوس: مرجع سابق ص 64 .

¹⁶² محمد جلال خطاب: مرجع سابق ص 182 و183

¹⁶³ عاطف وليم أندراوس: مرجع سابق، ص 69 و70

الحكامة الجيدة للمالية العامة

حيث تشكل هذه المخازن والساحات استثناء للأماكن التي تمر فيها عادة إجراءات التعشير، وتُفتح في وجه كل شخص يريد أن يستورد أو يصدر بضاعته. كما أن قواعد تنظيمها قد تم تفصيلها بموجب مدونة الجمارك، حيث جاء في الفصل 61 منها: "1- إن إحداث وتسيير مخازن وساحات الاستخلاص الجمركي، من طرف كل شخص معنوي يكون نشاطه الرئيسي اللوجستيك والنقل الدولي، المعرف بها في الفصل 62 بعده يتوقفان على إذن مسبق للإدارة التي توافق على المكان الذي ستقام به هذه المخازن والساحات وتهيئتها. غير أن هذا الإذن لا يكون لازماً عندما يتعلق الأمر بمؤسسات عمومية مؤهلة لتخزين وحراسة البضائع داخل حظائر الموانئ أو المطارات، بمقتضى نصوص تشريعية أو تنظيمية محدثة لها. أما الفقرة الثانية من ذات الفصل، فقد أكدت على مسؤولية المسير حينما قالت: "2- يتحمل مستغل مخازن وساحات الاستخلاص الجمركي تجاه الإدارة، طبقاً للشروط الواردة في 3 و4 من الفصل 63 بعده، مسؤولية البضائع الموضوعة بمخازن وساحات الاستخلاص الجمركي التي يسيرها...

يجب على مستغل مخازن وساحات الاستخلاص الجمركي أن يضع رهن إشارة الإدارة، الأماكن والوسائل الضرورية للقيام بالمراقبة الجمركية وفحص البضائع كما هو منصوص عليه في دفتر التحملات المشار إليه في الفصل 1-63 بعده."

وأكد الفصل 62 من المدونة الجمركية بالقول: "1- إن مخازن وساحات الاستخلاص الجمركي تساعد عند الاستيراد والتصدير على الإيداع في المستودع الجمركي للبضائع المسوقة إلى الجمرك طبق الشروط المنصوص عليها في الفصل 46 وما يليه إلى الفصل 60 أعلاه؛

2- تخضع مخازن و ساحات الاستخلاص الجمركي للمراقبة الدائمة للإدارة وتحاط

بسياج ليس فيه سوى منفذ واحد ما لم ترخص الإدارة بأكثر من ذلك؛..."

أما الفصل 63 من مدونة الجمارك فقد نص على شروط الاستغلال والتزامات

المستغل حينما قال:

الحملة العامة للجملة للمعاملة

"1- يتوقف استغلال مخازن وساحات الاستخلاص الجمركي على احترام دفتر تحملات معد من طرف الإدارة وعلى توقيع المستغل تعهدا عاما مكفولا أو أي ضمانات أخرى مقبولين من طرف الإدارة يتضمنان الالتزام بما يلي:

أ) تقديم البضائع الموضوعة بمخازن وساحات الاستخلاص الجمركي عند أول طلب لأعوان الإدارة؛

ب) أداء الرسوم والمكوس المستحقة عن البضائع الناقصة وكذا إن اقتضى الحال العقوبات المنصوص عليها في التشريع المعمول به؛

ت) بتسليم البضائع المتخلى عنها بمخازن وساحات الاستخلاص الجمركي إلى الإدارة عند انصرام الأجل المشار إليه في 5 من الفصل 62 أعلاه.

2- تحدد الإدارة مدة صلاحية التعهد العام أو الضمانة المشار إليها أعلاه وكذا المبلغ الأقصى للمقدار المكفول من الرسوم والمكوس؛

3- مع مراعاة أحكام الفقرة الثانية بعده، يتوقف توجيه البضائع من مكتب الاستيراد و دخولها إلى مخازن وساحات الاستخلاص الجمركي على أن يودع المستغل مسبقا لدى مكتب الإدارة المختص على الصعيد الترابي تصريحاً موجزاً بمثابة سند إعفاء مقابل كفالة يحدد شكله والمعلومات المتعلقة بالبضائع والوثائق التي يمكن إلحاقها به بقرار للوزير المكلف بالمالية.

عندما يتعلق الأمر بمخازن وساحات الاستخلاص الجمركي الواقعة داخل حظائر الموانئ أو المطارات والمستغلة من طرف مؤسسات غير المؤسسات العمومية المشار إليها في الفصل 61 أعلاه، فإن دخول البضائع إلى هذه المخازن وساحات الاستخلاص الجمركي يمكن أن يتم، بترخيص من الإدارة بموجب التصريح الموجز المشار إليه في الفصول 49 أو 54 أو 57 أعلاه، يتضمن التزاماً صريحاً لمستغل المكان وساحة الاستخلاص الجمركي بتحمل مسؤولية البضائع؛

الحكامة الجديدة للمالية العامة

4- تبتدئ مسؤولية المستغل إزاء الإدارة من تاريخ تسجيل التصريح الموجز المشار إليه في البند الأول من 3 أعلاه أو عند الاقتضاء من تاريخ الالتزام الصريح للمستغل بتحمل هذه المسؤولية.

ولا تنتهي هذه المسؤولية إلا ابتداء من تاريخ تسليم رفع اليد عن البضائع المنصوص عليه في الفصل 100 بعده أو ابتداء من تاريخ تسليم البضائع إلى الإدارة في الحالة المنصوص عليها في 1- ت) من هذا الفصل.

المبحث الثاني: التداعيات السلبية للإصلاح الإداري

تعتبر الإدارات الجمركية لمختلف دول العالم صاحبة الاختصاص الحصري في تنفيذ السياسات العامة على النطاق الحدودي، حيث تعد بهذه الكيفية الممثل الشرعي للقطاعات الحكومية عبر كل منافذ الدولة البرية والبحرية والجوية، وذلك بالنظر إلى تواجدها في الواجهات الأمامية والصفوف الأولى بهذه المنافذ، حيث لئن كانت المؤسسة العسكرية تُرابط في الشريط الحدودي من أجل ضمان الوحدة الترابية للبلاد واستقرارها في أمنها الاقتصادي والصحي في إطار تقديم المساعدة للإدارة الجمركية ضد عمليات التهريب، حيث تحيل المحجوزات من البضائع المشبوهة والممنوعة على إدارة الجمارك من أجل القيام بالمتعين، فإن إدارة الجمارك صاحبة الولاية العامة في محاربة كل أشكال التهريب ومصادره يمكن لها أيضا أن تمد يد المساعدة للمؤسسة العسكرية بمناسبة مراقبتها للمنافذ الجمركية ضد كل ما يهدد كيان الدولة، وذلك عبر ما يُفترض أن تقوم به من طلعات جوية أو بحرية أو برية في حدود نفوذها المجالي كدأب الجمارك الأمريكية أو الفرنسية من خلال ترسانتها من المعدات والوسائل التي تشمل المروحيات والطائرات والسفن والزوارق والسيارات والدواب كالخيل المستعملة في المسالك الوعرة.

ولعل جسامة هذه الأدوار هي ما يضيفي على الإدارة الجمركية تميزها وانفرادها في اتخاذ التشريعات المناسبة وإجراء التغييرات التنظيمية في معزل عن المساطر القانونية المتبعة عادة في الإدارة العمومية، نذكر من ذلك سن الرسوم الجمركية المفاجئة داخل السنة مثل

الحكامة الجديدة للمالية العامة

الرسم ضد إغراق السوق، أو مثل الزيادة و النقصان منها كالرسم المطبق في المغرب على واردات القمح الذي يتأثر إنتاجه حسب أحوال الظرفية الاقتصادية و ما يستتبع ذلك من حاجة ملحة قد لا تحتتمل التأخير الذي يسببه اقتراح القانون و كذا عرضه و مناقشته أمام مجلس البرلمان إلى غير ذلك من الإجراءات، لذا نجد أن الإدارة الجمركية في العديد من الدول المتقدمة، تتمتع بقدر عالٍ من الاستقلالية و عدم التبعية لوزارة المالية، الأمر الذي يكون له انعكاس إيجابي على أدائها و يؤدي إلى الحصول على الثمار المرجوة من ممارستها لمهامها، و ذلك على نقيض الوضع في الدول النامية¹⁶⁴ و منها المغرب الذي لازالت فيه الإدارة الجمركية غير قادرة على تحصين مهامها أمام الأجهزة الأخرى بفعل التراجع و ضعف التنسيق من جهة أولى و كنتيجة لسوء تدبير مواردها من جهة ثانية.

مطلب أول: العوامل الخارجية المعيقة للإصلاح

إن المتتبع لحركة البضائع والمسافرين داخل الموانئ والمطارات بالمغرب، لا بد أن يسترعي انتباهه وجود عدد من الموظفين من إدارات مختلفة تتمثل أساسا في أجهزة الجمارك والشرطة والدرك، بحيث يشكل تواجد هؤلاء في آن معاً اعتداء في بعض الأوقات على الاختصاص الجمركي قد يصل حد اغتصاب السلطة. ذلك أن التحري عن الجرائم الجمركية يبقى اختصاصا أصيلا للجمارك لا يجوز مباشرته من طرف الأجهزة الأمنية الأخرى إلا خارج مناطق النفوذ الجمركي Zones sous douane وذلك في إطار تقديم المساعدة التي تتجلى مظاهرها في قيام الأجهزة الأمنية بتسليم البضائع والمواد المحجوزة من طرفها إلى إدارة الجمارك بقصد إشراف هذه الأخيرة على تحريك الدعوى العمومية في الموضوع من خلال تحرير وإيداع المحاضر والشكايات والملتمسات لدى المحاكم المختصة.

وهذا التدخل في الشأن الجمركي بالإضافة إلى سطوة التداير غير الجمركية، من شأنه أن يحد من فعالية المساطر الإدارية الجمركية التي تم تحديثها في إطار الإصلاح.

¹⁶⁴ محمد جلال خطاب: مرجع سابق ص 31

الحملة العالمية للسلامة

أولاً: تنازع الاختصاص داخل الحرم الجمركي

إذا كانت إدارة الجمارك و الضرائب غير المباشرة في المغرب قد سايرت التحولات المستجدة على مستوى المنظمة العالمية للجمارك و منظمة التجارة العالمية في الشق المتعلق بتبسيط المساطر و تحقيق تطلعات المتعاملين معها من الأشخاص و الهيئات، فإن سيرها قُدماً في هذا الاتجاه لم يوازيه اهتمام بإجراءات المراقبة الميدانية على الوجه المتطلب قانوناً، حيث تم العدول بشكل واضح عن مساطر التحري و التفتيش التي يتم نصها في الطرق البرية لتصبح الأجهزة الأمنية الأخرى المعنية بمراقبة البضائع دون احترافية منها في التوفيق بين متطلبات التسريع الاقتصادي و مستلزمات المراقبة، إضافة إلى تعطيل بنود مدونة الجمارك التي تعنى بالمراقبة في سواحل البحار.

ذلك أن الاستجابة لمتطلبات الطرفية الاقتصادية لا يعني بالضرورة إقبار هذا النوع من المراقبة و التخلي عنه لفائدة أجهزة أمنية أخرى. بل حتى الإطار المتعلق بمعايير السلامة و تسهيل المناخ SAFE، كما تمت الإشارة إليه و الذي انبثق عنه نظام الفاعل الاقتصادي المعتمد، إنما أملتة معايير السلامة و الأمن بعد أحداث 11 سبتمبر 2001 التي أطاحت ببرجي مدينة نيويورك بالولايات المتحدة الأمريكية، فتم تبعاً لذلك حث المقاول على الإفصاح عن معايير السلامة و الأمن المتوفرة لديها و الالتزام بها حتى تستفيد من الامتيازات التي يُتيحها هذا النظام.

ويأتي هذا التخلي عن مهام المراقبة في عرض الطرقات و البحار في وقت اتجهت فيه استراتيجية إدارة الجمارك نحو إنجاح ورش الرقمنة و حصر الأولويات في خدمة المقاول، وهو أمر قد يُظهر عجز هذه الإدارة عن إيجاد حل لإشكالية المراقبة في ظل تنامي المبادلات التجارية، رغم أن الفصل 38 من مدونة الجمارك يؤكد على المراقبة في الطرق عندما يقول: «1- لأجل تطبيق هذه المدونة و رغبة في البحث عن الغش، يجوز لأعوان الإدارة أن يقوموا بمعاينة البضائع و وسائل النقل و تفتيش الأشخاص. 2- يجب على سائق كل وسيلة من وسائل النقل الامتثال لأوامر أعوان الجمارك.»

الحكامة الجديدة للمالية العامة

أما المراقبة في البحار، فقد نص عليها الفصل 40 بقوله: «يجوز لأعوان الإدارة الصعود إلى جميع البواخر الموجودة بالموانئ أو الفرضات أو التي تصعد إلى الأنهار أو تنزل منها، ويمكنهم البقاء بها حتى تفرغ أو تقلع.... ويمكن لأعوان الإدارة أن يطلبوا فتح الكوى¹⁶⁵ والغرف والخزائن الموجودة في هذه البواخر وكذا الطرود المطلوبة معاينتها..... إن الأعوان المكلفين بفحص البواخر والحمولات يجوز لهم القيام عند غروب الشمس بإغلاق الكوى التي لا يمكن فتحها إلا بحضورهم.»

وقد كان الفصل 39 يشير إلى إمكانية مطاردة البواخر من طرف أعوان الجمارك في عرض البحر، قبل أن يتم نسخه بموجب قانون مالية 2022 بداعي عدم فائدة الإبقاء على دائرة الجمارك،¹⁶⁶ مادام أن ممارسة المهام الجمركية تمتد إلى كافة التراب الجمركي.¹⁶⁷

ولعل من أسباب التخلي عن هذه المهام هو ضعف وزارة المالية بصفتها وزارة وصية، في مواجهة كل من وزارة الداخلية و الشرطة و الدرك و البحرية الملكية من حيث عدم التعريف كفاية بالدور الجمركي والجهود التي يقوم بها موظفو الجمارك وعدم الدفاع و المحافظة على هذه الاختصاصات الجمركية كما هي متعارف عليها دوليا، مع استساعة الرضوخ للأمر الواقع و التراخي في توفير ترسانة من الوسائل اللوجستيكية لعل أقلها تقديرا و أكثرها استعمالا في التطبيقات العملية للإدارات الجمركية المقارنة، هو التوفر على الكلاب المدربة التي تفتقر إليها الزمرة الجمركية المكلفة بمحاربة المخدرات في المغرب و التي تُفيد في الكشف عن هذه البضائع الممنوعة و غيرها من المواد أو الألفام التي يمكن أن تهدد أمن المملكة. وهي أسباب مردها كذلك

¹⁶⁵ الكوى (Ecoutilles) هي فتحة مربعة تكون في سطح السفينة تقود إلى النزول بداخلها.

166 عندما قال: «- 1- يجوز لأعوان الإدارة أن يصعدوا إلى البواخر الموجودة بداخل المنطقة البحرية لدائرة الجمارك وأن يطلبوا الوثائق التي تشهد بحمولتها وكذا بأصل البيان الذي يؤشرون عليه بعبارة "غير قابلة للتغيير" ويستلمون نسخة منه. 2 - يمكن لهؤلاء الأعوان أن يطاردوا البواخر حتى في عرض البحر وأن يستعملوا جميع الوسائل الملانمة لإيقاف البواخر التي تصل إلى المنطقة البحرية لدائرة الجمارك ولم تمثل لاندراهم ولم تنفذ أوامرهم. ويمارسون حينئذ الحقوق المشار إليها في 1 من هذا الفصل.»

¹⁶⁷ التراب الجمركي هو التراب الوطني بما فيه المياه الإقليمية.

الكامنة الجديدة للمالية العامة

إلى غياب البعد القانوني في تدبير الشأن الجمركي، وكذلك الرغبة في عدم تحمل المسؤولية التي تفرضها صعوبة هذه المهام، مثل عدم تفعيل الحراسة النظرية ضد مقترفي الجرائم الجمركية، وما تقتضيه من انضباط واحترام للمساطر القانونية الجاري بها العمل في هذا الإطار، وهو تدبير قانوني منصوص عليه ضمن مدونة الجمارك رغم تعطيل العمل به من طرف إدارة الجمارك والتخلي عليه لفائدة الإدارات الأمنية الأخرى كما يبدو جلياً للعيان.

هذا المعطى الأخير مكن أجهزة الأمن من استغلال الوضع و التوغل في صلب الجرائم الجمركية داخل دائرة النفوذ الجمركي في ضرب صارخ لقواعد الاختصاص المكاني و الوظيفي، لأن التواجد الجمركي بدائرة نفوذه يجعل منه صاحب الولاية العامة ليس فقط من وجهة نظر مدونة الجمارك و الضرائب غير المباشرة، وإنما أيضا من وجهة نظر المنظمة العالمية للجمارك، وكذا من خلال التطبيقات و التشريعات الجمركية المقارنة، حيث يشكل على سبيل المثال مجهود الجمارك الفرنسية في مكافحة المخدرات، ما نسبته 80٪ سنويا من مجموع المخدرات التي يتم حجزها من طرف كل الأجهزة الأمنية عبر كل التراب الفرنسي، حيث تعمل مصالح البحث و التحريات التابعة للجمارك الفرنسية على تتبع التهريب الدولي، بشكل يمكنها من تفكيك الخلايا المنظمة، كما تساهم الجمارك الفرنسية على الصعيد الأوروبي، في نشاط الأوروبول¹⁶⁸

وبديهي أن ما دأبت عليه إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة من تخلي عن الاختصاصات، من شأنه أن يخلق توجهها جديدا في مفاهيم التدبير الإداري من قبيل التنازل الإداري ما دامت الممارسات التي تنشأ عن مثل هذا التصرف لا نجد لها تأصيل في إطار القانون الإداري الذي جعل مصادرا الاختصاص غير المباشرة في ثلاثة أوضاع:

- التفويض الإداري، والذي يستفاد من معناه وجود عناصر أربعة رئيسية هي:

¹⁶⁸ BOEX valentin: ouvrage cité, page 83

الْحِكْمَةُ الْجَمَادِيَّةُ لِلْمَالِيَةِ الْعَامَّةِ

* تحديد الاختصاص، بمعنى أن الشخص القائم بعملية التفويض يبين للمرؤوس الذي يراد تفويض السلطة له ماهية الاختصاصات المفوضة إليه ليقوم بممارستها؛

* تحديد الشخص الذي تمنح له صلاحية ممارسة الأعمال المفوضة، وهو الشخص الذي تأنس فيه الإدارة توافر شروط التفويض؛

* منح الشخص الذي سيتم التفويض إليه السلطة الكافية لتنفيذ هذه الاختصاصات، وذلك انطلاقاً من المبدأ الإداري المستقر بأن السلطة يجب أن تتكافأ مع المسؤولية؛

* وجود معايير وضوابط لمنح التفويض، وهي الضوابط التي تبنى على أساسها مساءلة المرؤوس أمام الرئيس عما تم التفويض إليه من صلاحيات وسلطات.¹⁶⁹

- الإنابة، وهي بدورها تفترض غياب صاحب الاختصاص، فتقوم الجهة الإدارية الأعلى بإصدار قرار تكلف بمقتضاه موظفاً آخر للقيام باختصاصات الأصيل الغائب. والإنابة في القانون الإداري غير جائزة إلا بنص قانوني يقررها، وعندئذ لا تجوز إلا في الأحوال التي حددها القانون.

- الحلول، ومفاده أن يتغيب صاحب الاختصاص، أو يقوم به مانع يحول دون ممارسته لاختصاصه، فحينئذ يحل محله في ممارسة اختصاصه من عينه المشرع لذلك وتكون سلطته هي نفس سلطات الأصيل. وهذا ما سبق أن ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في مصر حين قالت: «الاختصاص وإن كان الأصل فيه أن يباشره صاحبه،

إلا أن الأصول العامة تقتضي عند الضرورة أن يحال مباشرة الاختصاص إلى من يليه، متى قام بالأصيل مانع أو عذر، حتى لا يتعطل سير العمل...»¹⁷⁰

¹⁶⁹ شروق أسامة عواد حجاب: "النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي، دراسة مقارنة". دار الجامعة الجديدة

للنشر، الاسكندرية، الطبعة الأولى، ص 33

¹⁷⁰ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: "القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة". دار محمود للنشر، القاهرة ص 65

الحملة العالمية الجديدة للمعاملة

وقد يستفحل الأمر خطورة حينما يتم التراجع عن بعض الاختصاصات الجمركية لفائدة القطاع الخاص، مثل الذي أقرته بعض الدول الإفريقية التي قامت بالتخلي لفائدة المؤسسات الخاصة عن المهام الجمركية في إطار "النهج الإصلاحية للجمارك" تمثلت محاوره الأساسية في خصخصة إدارة هيئات الجمارك لرفع كفاءة الأداء، من ذلك مثلا ما عاشته حكومة الموزنبيق من فساد الإدارة الجمركية و ضعف أدائها، الأمر الذي دفعها لانتهاج برنامج طموح لتحسين الإدارة الجمركية، ارتكز على محاور عدة أهمها: استبدال كثير من العاملين بأفراد أفضل تعليما وزيادة فرص العمل بنسبة 20٪ مع إدخال جدول جديد للمرتبات و الحوافز حيز التنفيذ، و انتهاج حزمة من البرمجيات و توفير أجهزة حاسب جديدة، مع إبرام عقد بدعم من إدارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة مع شركة كراون ايجنتس لإدارة الجمارك اعتبارا من عام 1996¹⁷¹ ، ورغم ما تم تحقيقه من إيرادات نتيجة لهذا التوجه، إلا أن ذلك بقي حكرا على هذه الدولة الإفريقية التي عرفت فسادا جمركيا كبيرا قلَّ نظيره. ثم إن هذا التوجه من شأنه أن يتعارض مع مبدأ سيادة الدولة رغم التزام الشركة بالسياسة العامة للدولة، وهو ما ينبغي أن يطلق عليه بالفرنسية كمصطلح "L'externalisation" المعتمدة في الأدبيات الأنجلوسكسونية «outsourcing» بدل مصطلح الخصخصة "Privatisation" الذي يفيد نقلا كليا لخدمات القطاع العام إلى القطاع الخاص. وهذا التعارض مع سيادة الدولة سبق أن أشار إليه أحد الجمركيين من جنوب إفريقيا على موقع المنظمة العالمية للجمارك سنة 2011 بقوله: «ليس لأي هيئة من القطاع الخاص أن تحل محل الجمارك. خصوصية كل جزء من سلسلة التعشير الجمركي، يستوجب من الحكومة أن تضع الوسائل لإجراء مراقبة على

حقيقة الخدمة المنجزة من طرف هذه الهيئة المتعاقدة من الباطن» ، كما أن ما يعرف ببرنامج الكشف السابق للشحن (PSI) Pre-shipment inspection، و الذي يتم التعاقد بموجبه مع شركة أجنبية للقيام بكشف البضاعة قبل شحنها من بلد التصدير و بتحديد فئة الضريبة الواجبة التطبيق وفقا للتعريف الجمركية و تقييم البضاعة مع الاحتفاظ للإدارة الجمركية في

¹⁷¹ Lionel PASCAL : ouvrage cité, page 86 et 88

الحكامة الجديدة للمالية العامة

بلد الاستيراد بحق تحصيل الضرائب و الرسوم¹⁷² ، هو برنامج ليس في مصلحة الإدارة الجمركية، ما دام يكلف الدولة مصاريف باهضة نتيجة الخدمات المقدمة من تلك الشركات، أضف إلى ذلك أن الدراسة التي قام بها البنك الدولي بخصوص برنامج الكشف السابق للشحن (PSI) في دول العالم، خاصة على دول الأرجنتين، إندونيسيا، والفلبين يهدف استخلاص معادلة رياضية لتأثير هذا البرنامج على الغش الجمركي، أبانت عن نتائج متعارضة تمثلت في زيادة الغش في الأرجنتين، وانخفاضه في الفلبين، وتأثيره بشكل محايد في إندونيسيا، وبالتالي فإن الحل الأمثل من وجهة نظرنا، يبقى ممكنا في ظل اعتماد هذه الأساليب بناء على الموارد البشرية الذاتية للإدارة الجمركية على طريقة السفراء المعتمدين خاصة مع دولة الصين و ما يعترى وفرة صادراتها نحو المملكة من شهادات يتم اعتمادها كمؤشر لتحديد المخاطر ، أو بناء على المعلومات المتبادلة مع الإدارات الجمركية لبلدان المنشأ ، مع تمديد مهام مصالح التحريات و التفتيش لتشمل القيام بأبحاث و دراسات في بلد المنشأ بين الفينة و الأخرى، كما نعتقد أن تحقيق الأمن التجاري و تسريع وتيرة الاقتصاد إنما يستكمل مقوماته من أحد أمرين: إما الفصل التام بين الاختصاصات مع ما يستتبع ذلك من التزام سلطة الشرطة و الدرك لحدودها حتى يتم تحديد المسؤوليات و ضمان النجاعة، و إما إدماج هذه المصالح في هيئة واحدة على غرار ما تم سنة 2003 في الولايات المتحدة الأمريكية حين تم دمج دائرة الجمارك مع عناصر الحدود من دائرة الهجرة و الجنسية، بما في ذلك حرس الحدود و مفتشي نظام الملاحه مع مفتشي الزراعة الحدودية، أو مثلما هو معمول به في سلطنة عمان من تبعية إدارة الجمارك لشرطة عمان السلطانية و اختصاصها في تنفيذ الرقابة الجمركية و الأمنية في شؤون الاستيراد و التصدير.

على هذا يكون الاتفاق الذي تم التوقيع عليه في 26 أبريل سنة 2018 بين المدير العام لإدارة الجمارك و رئيس مجلس الرقابة للوكالة الخاصة طنجة المتوسط يسير في اتجاه تيسير عبور البضائع والأشخاص على حساب المراقبة الجمركية، حيث نصت الاتفاقية على ما يلي:

¹⁷² محمد جلال خطاب: مرجع سابق ص 334

الخدمة الجيدة للملاحة الجوية العامة

- تسريع أوراق رقمنة الإجراءات الجمركية؛
- التعاون لوضع مساطر تمكن من تسهيل إجراءات العبور ومكافحة الاحتيال التجاري بكافة أشكاله في آن واحد؛
- وضع خدمات مشتركة لخدمة الفاعلين الاقتصاديين؛
- تحسين تنافسية المنطقة اللوجيستكية الحرة مركز المتوسط؛
- تحسين المرور داخل الميناء؛
- إنشاء مؤشرات موحدة للأداء.

و نتيجة لذلك، فإن من شأن الاتفاق بخصوص مكافحة الاحتيال التجاري كما تم تمريره أعلاه، أن يجعل أعوان هذه الوكالة الخاصة يتحكمون في نقاط خروج و دخول البضائع، مع ما يستتبع ذلك من ضياع موارد ضريبية على خزينة الدولة في اتجاه تضيق المراقبة الجمركية على منافذ هذا الميناء المتوسطي أو المخاطرة بالجانب الأمني من خلال السماح لتقني وكالة الميناء بالإشراف على برمجة عمليات أجهزة الفحص بالأشعة (السكانير) ، كما أنه سيطرح تنازع الاختصاص بين مساطر إدارية مقررة لموظفي الجمارك بموجب قانون صادر بتنفيذه ظهير شريف من خلال مدونة الجمارك و الضرائب غير المباشرة، و بين مساطر إدارية مستحدثة تم إقرارها بناء على مذكرة تفاهم تفتقر إلى قوة القانون و تخالفه حينما تقوم بتحويل هيئة خاضعة لمراقبة الجمارك في كل ما يتصل بالبضائع، إلى هيئة تتقمص الدور الجمركي في المراقبة ، و في ذلك تقول المادة 42 من مدونة الجمارك المغربية في نقطته الأولى المشار إليها أعلاه، على أنه: « 1 - يمكن لأعوان الإدارة أن يطالبوا بالحصول على السجلات والمستندات والوثائق والولوج إلى المعلومات كيفما كان نوعها المتعلقة بالعمليات التي تهتم عملهم والموجودة في حوزة:

أ) شركات السكك الحديدية وشركات الملاحة الجوية والبحرية والنهرية ومجهزي السفن والمؤتمنين عليها والسماصرة البحريين ومؤسسات الشحن والتفريغ ومؤسسات النقل عبر الطرق

— الحـكـامـة الجـيـدة للمـالـية العـامـة —

والوكالات بما فيها المدعوة "وكالات النقل السريع" المكلفة باستلام جميع الطرود وتجميعها وإرسالها بمختلف وسائل النقل (السكك الحديدية، الطرق، الماء، الجو) وكذا بتسليمها؛

(ب) ...

(ح) على العموم، الأشخاص الذاتيين أو المعنويين الذين تهمهم بصفة مباشرة أو غير مباشرة كل عملية قانونية أو غير قانونية تدخل في اختصاص الإدارة.

يمكن الحصول مسبقاً، وقبل المرور عن طريق الجمرك، على السجلات والوثائق والمستندات وكذا الولوج إلى المعلومات.»

ثانياً: سطوة التدابير غير التعريفية

إن عملية الإفراج النهائي عن البضاعة لا بد لها أن تستلزم توافر التراخيص التي تؤكد سلامة البضاعة وعدم إضرارها بصحة وسلامة المواطنين أو بأمن البلاد وبثرواته، لهذا فإن زمن الإفراج النهائي للبضاعة يتأثر بأجال إصدار هذه الرخص مما ينزع عن الإصلاح الإداري للمسطر الجمركية طابع النجاعة وتحقيق الأهداف المرجوة في سبيل تيسير المبادلات التجارية وتشجيع الاستثمار تبعاً لذلك.

ويتم استصدار هذه الرخص من طرف مختلف المصالح التابعة للقطاعات الوزارية المعنية، مما قد يتطلب في حالات كثيرة توجيه عينات من البضاعة إلى المختبرات قصد إجراء التحاليل والاختبارات.

وتدخل إجراءات السلامة الصحية و الرخص المختلفة في إطار ما يعرف بالتدابير غير التعريفية، لكونها لا تنصب على الرسوم و المكوس الجمركية التي تنبني بدورها على جدول التعريفية الجمركية المطبق على كل البضائع المتداولة، كما أنها تدابير تطبق لحماية البشر أو الحيوانات من المخاطر الناشئة عن المواد المضافة أو الملوثات أو السموم أو الكائنات المسببة للأمراض، الموجودة في غذاء البشر أو الحيوانات؛ و لحماية حياة البشر من الأمراض المنقولة بالنباتات أو الحيوانات؛ و لحماية حياة الحيوانات أو النباتات من الآفات أو الأمراض أو الكائنات

الحملة العالمية للبيئة العامة

المسببة للأمراض؛ و لمنع أو تضييق نطاق الضرر الذي يلحق ببلد ما بسبب وفود الآفات أو استقرارها أو انتشارها؛ ولحماية التنوع البيولوجي. وتشتمل هذه المجموعة على التدابير المتخذة لحماية حياة الأسماك والحيوانات البرية، وكذلك الغابات والنباتات البرية.¹⁷³

كما أنها تدابير تتخذها الدولة كذريعة في بعض الأحيان من أجل فرض قيود على الواردات من بعض البضائع التي قد تضر بالمنتجات المحلية. وقد جرى التطرق لهذه القيود من طرف مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية الأونكتاد والذي جاء فيه:

« أ) حظر/تقييد الواردات لأسباب تتعلق بالتدابير الصحية وتدابير الصحة النباتية:

تصنّف في هذا الفصل المحظورات و/أو القيود المتعلقة بالمنتجات النهائية التي يُعتمد استيرادها. وتتضمن المجموعة

(أ-2) ، الواردة أدناه، تصنيف القيود المتعلقة بالحدود المسموح بها من المخلفات أو القيود المفروضة على استخدام مواد معينة موجودة في المنتجات النهائية.

أ-1 المحظورات الجغرافية المؤقتة لأسباب تتعلق بالتدابير الصحية وتدابير الصحة النباتية

حظر واردات منتجات محددة من بلدان أو مناطق بسبب أمراض معدية:

التدابير المدرجة في هذه الفئة عادة ما يغلب عليها الطابع المخصص والمحدد زمنياً مثال: تُحظر واردات الدواجن من مناطق متأثرة بأنفلونزا الطيور، أو واردات الماشية من بلدان متأثرة بمرض القدم والفم.

أ-2 القيود الجغرافية على الأهلية

حظر واردات منتجات معينة من بلدان أو مناطق معينة بسبب الافتقار إلى أدلة على وجود أوضاع أمان كافية تكفل تجنب المخاطر الصحية ومخاطر الصحة النباتية: يُفرض

¹⁷³ مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية الأونكتاد. التصنيف الدولي للتدابير غير التعريفية. إصدار عام 2012. ص 6

الحكامة الجديدة للمالية العامة

الحظر تلقائياً إلى يُثبت البلد أنه ينفذ تدابير صحية وتدابير صحة نباتية مناسبة توفر مستوى معيناً ومقبولاً من الحماية من المخاطر، وتُدرج البلدان المؤهلة في "قائمة إيجابية". وتُحظر الواردات الآتية من بلدان أخرى. وقد تشمل القائمة المنشآت الإنتاجية المأذون بها داخل البلد المؤهل. مثال: تُحظر واردات منتجات الألبان من البلدان التي لم تثبت وجود أوضاع صحية مرضية بها.¹⁷⁴

المطلب الثاني: العوامل الداخلية المعيقة للإصلاح

إن الإصلاح الجمركي يهدف في واقع الأمر إلى تطبيق أمثل للقانون الجمركي الذي يُفترض فيه الوضوح والتبسيط، لا من حيث التنظيم المهني فحسب وإنما من جهة التدبير البشري كذلك، لأن انخراط الموارد البشرية في استراتيجية الإدارة وتوجيهاتها يشكل مفتاح و مقياس نجاحها في آن واحد.

أولاً: سوء تدبير الموارد البشرية

أشار تقرير البنك الدولي سنة 2003 إلى تعافي موظفي إدارة الجمارك بفضل شعور اعتزازهم وافتخارهم بالانتماء لإدارة الجمارك، وذلك نتيجة دعم صندوق النقد الدولي للإصلاح الذي ستقره إدارة الجمارك في سنة 1997 والذي أخطرها حينذاك بضرورة الاهتمام بثلاثة محاور أساسية هي التوجه نحو الزبناء، خلق الانتماء لدى موظفي الجمارك، و استعمال التكنولوجيات الحديثة.

فالاهتمام بالجانب البشري يبقى إجراء لا غنى عنه، سيما في حالة موظفي الجمارك لما يقومون به من تضحيات في سبيل الرفع من موارد الدولة رغم المخاطر التي تعترضها محاربة التهريب وحماية المملكة من الآفات الضارة بأمنها وبسلامة مواطنها مثل آفة المخدرات، الأمر الذي يقتضي تحفيزاً مادياً ومعنوياً.

¹⁷⁴ مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية الأونكتاد. مرجع سابق ص 7 و8

الحكامة الجديدة للمالية العامة

إننا نجد فوارق مهمة بين نسب العلاوات لمختلف الوزارات. إذا كانت تراتبية العلاوات تتعلق بعدة عوامل، فإن أكثرها أهمية تبقى هي الانتماء إلى قطاع مهتمه الأساسية هي تحصيل الموارد، وإجراء مهمات مأجورة لفائدة الغير أو للمساهمة في المراقبة أو تنظيم النفقة العمومية. لهذا لا نندهش من رؤية الجمارك، الإدارة العامة للضرائب، المصالح الضريبية، مديرية المحاسبة العمومية، والمصالح الخارجية للخزينة، تتبواً أحسن مرتبة في قائمة الجوائز.¹⁷⁵

وتبعاً لذلك، فقد أطلقت إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة قانونها الأساسي¹⁷⁶

لم تراخ فيه جانب الانتماء كما تمت الدعوة إليه، حيث لم يعر هذا النظام أي اهتمام لتوظيف أبناء الجمركيين ممن تعرضوا لآفات أو للموت في سبيل الدفاع عن حقوق الدولة وأمنها، حيث تنص مثلا المادة 18، على سبيل المقارنة، من النظام الأساسي لموظفي الوقاية المدنية على أنه: «يمكن بطلب كتابي أن يتم إدماج أزواج وأبناء موظفي الوقاية المدنية المتوفين أثناء مزاولتهم لمهامهم، وذلك في حدود خمسة في المائة من المناصب المالية المراد شغلها برسم كل سنة مالية مع مراعاة الشروط المتعلقة بولوج الرتب أو الدرجات والأسلاك.» وهو نفس المقتضى الذي جاء في إطار النظام الأساسي لموظفي الأمن الوطني عندما أقر بموجب المادة التاسعة قائلاً: «مع مراعاة الشروط الخاصة المقررة للتوظيف في كل درجة، يمكن أن يوظف في أسلاك موظفي الأمن الوطني، بصفة مباشرة وبناء على طلبهم، أزواج أو أبناء موظفي الأمن الوطني المتوفين أثناء ممارسة عملهم، وذلك في حدود خمسة في المائة من المناصب المالية المراد شغلها برسم كل سنة مالية.»¹⁷⁷ كما يدل على سوء التدبير كذلك عدم استفادة موظفي إدارة

¹⁷⁵ Juliette Duveau : « Les primes dans la fonction publique : entre incitation et complément de traitement ». Thèse de Doctorat présentée et soutenue publiquement le 10 janvier 2006 à Rennes Discipline : SCIENCES ECONOMIQUES. UNIVERSITE DE RENNES II - HAUTE BRETAGNE UFR DE SCIENCES SOCIALES Page 122 et 123

¹⁷⁶ صدر بالجريدة الرسمية عدد 6948 مكرر بتاريخ 31 ديسمبر 2020 المرسوم رقم 2.19.453 صادر في جمادى الأولى

1442- 22- ديسمبر 2020- بمثابة نظام أساسي بشأن هيئة موظفي إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة.

¹⁷⁷ أنظر مقالنا المنشور بالجريدة الإلكترونية هسبريس يوم 28 يناير 2021 بعنوان "نظام هيئة موظفي إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة"

الحملة العالمية للمالية العامة

الجمارك من عمليات التلقيح ضد فيروس كورونا خلال بداية انتشاره رغم وضعهم المتقدم ضمن الصفوف الأولى باعتبارهم أول من يراقب الوافدين على المملكة من بضائع وأشخاص.

ثانيا: إغفال بعض التوصيات من بيان أروشا المعدل

في إطار جهود منظمة الجمارك العالمية لمحاربة الفساد والرشوة، تم الإعلان عن مجموعة من التوصيات تضمنها بيان أروشا المعدل من أجل تجاوز عدد من الآثار السلبية التي يخلقها الفساد لعل أهمها:

- نقصان الأمن الوطني وحماية المجتمع؛
- تسرب الإيرادات والغش؛
- انخفاض الاستثمار الأجنبي؛
- تكلفة متزايدة يتحملها في نهاية الأمر المجتمع؛
- الإبقاء على الحواجز أمام التجارة الدولية والنمو الاقتصادي؛
- انخفاض ثقة الجمهور في المؤسسات الحكومية؛
- انخفاض مستويات الثقة والتعاون بين الإدارات الجمركية والإدارات الحكومية الأخرى؛
- انخفاض مستويات الامتثال الطوعي للوائح والقوانين الجمركية؛
- انخفاض معنويات الموظفين وروح العمل الجماعي.

وقد جاء إعلان أروشا المعدل الصادر في عام 2003 من أجل اقتراح الحلول وإنشاء بعض الآليات المؤسسية إضافة إلى خلق بعض الأدوات مثل دليل التقييم الذاتي الذي يسطر من خلاله موظف الجمارك أهدافه في العمل ومن تم تقييمه بنفسه لما تم تحقيقه.

الكامنة الجيدة للمالية العامة

وهكذا دعا البيان في النقطة الأولى منه إلى إسناد مسؤولية محاربة الفساد إلى مدير إدارة الجمارك، وفريق العمل التنفيذي التابع له، المتمثل على مستوى المملكة في مديرية الموارد البشرية والبرمجة. إلا أن هذا التكليف لا يمكن أن يضمن نجاح المهمة ما لم تُقدّم مديرية الموارد البشرية نفسها نموذجاً ومثالاً يُحتذى به في قيم النزاهة والشفافية والكفاءة في تدبير هذه الموارد، لأن التسيير غير الكفء كما يقول أحد الفقهاء، قد يحول أحسن الأنظمة الجمركية إلى أسوأها¹⁷⁸.

ولربما أفضت الممارسات المتبعة في تدبير الموارد البشرية إلى نتائج عكسية لاعتبارات قد نذكر منها:

1- عامل الوساطة

فقد يكون الموظف الجمركي ممن يملك سندا من شخص نافذ له وزن و مكانة لا يريد له طلب، فيكون هذا الموظف في مأمن من المساءلة عن التقصير المهني حتى وإن بدا خطؤه جسيما، وقد يكون الموظف في حالات أخرى ممن يشغل منصباً ذا مسؤولية يُمكنه من نسج علاقات سلطوية تكفي لإعفائه من النقل المقرر للمسؤولين بعد قضاءهم أربع سنوات في إطار الحركية الجغرافية، جِئاداً عن التعليمات الملكية المؤسّسة لهذا الإجراء بموجب الرسالة الملكية الموجبة بتاريخ 15 نونبر 1993 إلى الوزير الأول، أو احتيالياً بتمكينه من نقل جغرافي غير بعيد، كما قد يكون الموظف أحيانا أخرى ينتهي لهيئة الإدارة المركزية بشكل يجعله مقرباً من مراكز صنع القرار تكسبه معاملة تفضيلية عن بقية الموظفين. حيث من شأن كل هذه الأمثلة من الممارسات أن تعصف بمصداقية مديرية الموارد البشرية ودورها في ترسيخ ما خلص إليه بيان أروشا في محاربة الفساد، وبالتالي الانعكاس سلبياً على نفسية الموظفين بفعل تعميق الشعور باللامساواة كنتيجة لتكريس المحاباة.

¹⁷⁸ محمد جلال خطاب: مرجع سابق ص 38، مشيراً في هامش كتابه لهؤلاء الفقهاء:

حيث يفترض في مديري الموارد البشرية التحلي -إلى جانب النزاهة- بقدر من الكفاءة و التكوين القانوني الذي يتيح لها الاستجابة في إطار القانون لتطلعات الموظفين و تمكّنها بالتالي من ترسيخ الشعور والاعتزاز بالانتماء لكل موظفي الجمارك مثلما تفضل بيان أروشا المعدل بالتوصية به، و يأتي ذلك عبر الإنصات لهم وتلقي اقتراحاتهم و العمل على صياغتها، كما ينبغي الإشادة بالمجهودات التي تبذل من طرف المفتشين و الأعوان في سبيل محاربة التهريب و الرفع من موارد الدولة، حيث يظهر تقصير كبير من هذه الوجهة قد يصيب الموظفين بالإحباط مثلما يتم تداوله بين الحين و الآخر من طلعات إعلامية تشيد بأجهزة أمنية في محاربة التهريب أو المخدرات في الوقت الذي يتم فيه تغييب الدور الجمركي، أو مثلما قد يحدث لموظف جمركي قام بحجز بضائع مهربة و لم يتم إدراجه كمستفيد من محصول الغرامات إلى غير ذلك من الأمثلة. كما ينبغي في نفس الاتجاه عدم المبالغة في توقيع العقوبات كأن يتم حرمان الموظف الجمركي من حقه في الترقية إثر عقوبة التوقف و مرور الأجل الذي يسمح له بتجديد ملفه الشخصي¹⁷⁹، و تفادي عدم تناسب العقاب بالجرم المرتكب. ذلك أن امتناع المشرع في تحديد الجزاءات التأديبية المناسبة لكل نوع من المخالفات التأديبية المناسبة بدورها لكل نوع من المخالفات التأديبية، أدى إلى إسراف بعض الجهات الإدارية في ممارسة سلطاتها التأديبية مع التفاوت الكبير فيما بينها، بصدد تقدير الجزاءات المناسبة للأخطاء ذاتها أو الأخطاء المتماثلة عينها، فكان أن رأت المحكمة الإدارية العليا في مصر أن الأخذ بمبدأ عدم التناسب بين المخالفة التأديبية و الجزاء الموقع عليها، هو مخالفة تشوب قرار التأديب و توجب إلغائه، باعتباره من

¹⁷⁹ ينص الفصل 75 من قانون الوظيفة العمومية: " يجوز للموظف الذي صدرت في شأنه عقوبة تأديبية والذي لم يقع إخراجه من أسلاك الإدارة أن يقدم للوزير الذي ينتهي إليه طلبا يلتمس فيه ألا يبقى في ملفه أي أثر للعقوبة الصادرة عليه، وذلك بعد مرور خمس سنوات إذا كان الأمر يتعلق بإنذار أو بتوبيخ وعشر سنوات في غير هذه العقوبات. وإذا أصبحت سيرة الموظف العامة مرضية بعد العقوبة الصادرة عليه فإنه يستجاب لطلبه و يبت الوزير في ذلك بعد استشارة المجلس التأديبي. و يعاد تكوين الملف في صورته الجديدة."

الحكمة الجيدة للمصلحة العامة

مقتضيات العدالة، وإقامة التوازن بين اعتبارات المصلحة العامة و مصلحة الموظف، إذ أن رعاية مصلحة الموظف وأخذه بالجزاء المناسب، من شأنه تحقيق المصلحة في الوقت نفسه. وعليه أعلنت المحكمة الإدارية العليا في 11-11-1961 حكمها الشهير، الذي قررت فيه صراحة ولأول مرة "أن المفارقة الصارخة، أو عدم الملاءمة الظاهرة، بين درجة الذنب الإداري ونوع الجزاء ومقداره وعدم تناسهما، يؤدي إلى عدم مشروعية القرار التأديبي"¹⁸⁰

3- تغييب المصلحة العامة

معنى عدم استهداف المصلحة العامة، هو ألا يسعى مصدر القرار الإداري إلى تحقيق المصلحة العامة، فليس الغاية من منع مظاهرة أو اجتماع الحد من حريات المواطنين السياسية بل المحافظة على النظام العام. لذلك فإنه يجب على السلطة الإدارية أن تضع نصب عينها المصلحة العامة عند إصدارها القرارات الإدارية، فلا يجوز لها أن تنحرف عن المصلحة العامة لتحقيق مصلحة أو منفعة شخصية أو أن تقصد الانتقام أو تحقيق غرض سياسي أو محاباة الغير أو غير ذلك من المنافع والمصالح الخاصة البعيدة عن المصلحة. ولا يكفي في هذا الصدد أن يتحقق نفع لأحد الأشخاص لتحقيق عيب الانحراف فإذا كان النفع أحد النتائج على القرار وليس هو غايته، فالقرار ليس معيبا بعيب الانحراف، وتتحقق هذه الصورة في الانحراف في حالات عديدة كالقرار الذي يصدر ببواعث سياسية أو تحديا لحكم قضائي أو تحايل عليه أو بدافع الانتقام.¹⁸¹

وفي هذا الإطار، فقد قامت مديرية الموارد البشرية لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة بتنقيح مجموعة من الموظفين واستبدال بعضهم ببعض دون الكشف عن الدافع الحقيقي لهذا القرار الذي يقترب في آثاره من القرارات التنظيمية أكثر من القرارات الفردية،

¹⁸⁰ مايا محمد نزار أبودان: "الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري". المؤسسة الحديثة للكتاب. الطبعة الأولى

2011 ص 93

¹⁸¹ أبو بكر أحمد عثمان النعيمي: "حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء". دار الجامعة الجديدة. الاسكندرية

2013 ص 173

_____ الحَكامة الجيدة للمالية العامة _____

وذلك بالنظر إلى الاضطراب الذي يمكن أن يحدثه على العمل الجمركي وعلى الجانب الاجتماعي. حيث لا مجال لتحكيم المقارنة هنا بين النقل في العمل العسكري ونظيره في العمل شبه العسكري، مادام أن القرار في ظل هذا الأخير قد تم اتخاذه في إطار قانون الوظيفة في فصله 64 والذي اشترط الموازنة بين المصلحة العامة ومصلحة الموظف، وهو ما لا نجده في الميدان العسكري الذي يتميز بطابع الانضباط و الانصياع في تنفيذ الأوامر من غير تعقيب لارتباطه بالدفاع عن المصلحة العليا للوطن.

وإذا كانت الإدارة لم تفصح عن السبب الحقيقي لهذا النقل، فإن واقع الحال يُنبئ عن رغبة مديرية الموارد البشرية في محاربة الفساد، وهو ما لا يمكن أن يُعتدَّ به كسبب لاعتبارات نذكر منها:

- أن فساد الموظف لا يمكن إثارته من غير اتباع مسطرة التأديب، وإلا كان ذلك افتراء عليه، ومجرد مَظَنَّةٍ من جهة الإدارة لا تعكس مصداقيتها؛

- أن فرضية نقل الموظف الفاسد على اعتبار صحتها، قد لا تحقق المبتغى، ما دام تَلَقَّى الرشوة لا يَحُدُّه النطاق الجغرافي؛

- أن نقل عدد كبير من الموظفين من منطقة معينة واستبدالهم بعدد مماثل من منطقة أخرى بحجة الفساد قد يعكس سوء التدبير في الموارد البشرية؛

- أن فرضية الفساد على صحتها إذا كانت تُعالج من منظور الإدارة بالنقل الجغرافي، فمن باب أَسْلَم أن تتم

معالجتها بالنقل الوظيفي داخل الجهة نفسها حتى لا يستمر الموظف في مباشرة نفس المهام بالطريقة نفسها.

- أن الحكمة تقتضي الإبقاء والمحافظة على الموظفين المتقيدين بقيم النزاهة مثلما أوصى بذلك بيان أروشا المعدل.

الكامنة الجيدة للمالية العامة

ولقد أكدت المحكمة الإدارية بالرباط في حكم حديث العهد صدر بتاريخ 3 فبراير 2021 بالملف رقم 2020/325/7110 على انتفاء المصلحة العامة في قرار النقل الصادر عن إدارة الجمارك بقولها: « وحيث إنه بالرجوع إلى القرار المتضمن نقل الطاعن من مديرية الجمارك لميناء الدار البيضاء وكذا ما تضمنه المذكرة الجوابية للجهة المطلوبة في الطعن يتبين أن هذه الجهة لم تحدد بدقة وجه المصلحة التي اقتضت نقل الطاعن إلى الجهة المذكورة، و إنما اكتفت بإيراد مجموعة من الأهداف التي ترمي إليها سياسة الحركة الوطنية السنوية التي تجرئها الإدارة، و المتمثلة في الرفع من كفاءة الأعوان و توسيع مداركهم المهنية و مدهم بالوسائل المعرفية اللازمة لتمكينهم من التواصل مع المحيط الاقتصادي المتجدد، و تحسين خدمة المرفق بإعادة توزيع الكفاءات، و تخليق المرفق العام، و تجاوز عدم التركيز و التوزيع غير المتكافئ للموارد البشرية، و لم تبين أي هدف تخاطب به وضعية الطاعن، مما تكون المصلحة المعتمدة غير محددة، علما أن المديرية التي تم نقل الطاعن إليها و المتمثلة في المديرية الجهوية لجهة طنجة تطوان الحسيمة، وفق ما هو ثابت من وقائع مقال الدعوى التي لم تكن محل منازعة من المطلوبة في الطعن، قد شهدت تنقيل مجموعة من الموظفين بما ينفي فرضية التوزيع غير المتكافئ للموظفين، بما يفضي إلى عدم إثبات وجود خصائص في الموارد البشرية بالجهة التي تم التنقيل إليها، الأمر الذي يكون معه تنقيل الطاعن قد جاد عن قاعدة تخصيص الأهداف المستمدة من نص الفصل 64 المذكور... »

كما سبق للمحكمة الإدارية العليا في مصر أن سلكت نفس المنحى بالطعن رقم 7543 لسنة 46 تاريخ الجلسة 23/12/2003 حيث قالت: «لئن كانت للجهة الإدارية سلطة جوازية في نقل العاملين لديها داخل الوحدة أو خارجها تحقيقا للمصالح العام و لحسن سير المرفق العام إلا أن ذلك مرهون بمراعاة أحكام القوانين التي تضع شروطا و قواعد لهذا النقل. فإذا ضربت الجهة الإدارية بتلك الشروط والقواعد عرض الحائط وقامت بنقل العامل فإن قرارها في هذا الشأن يضي مخالفا لأحكام القانون متعينا الحكم بإلغائه. حظر القانون على جهة الإدارة نقل أو ندب أعضاء الإدارات القانونية إلى وظائف غير قانونية إلا بموافقتهم الكتابية بما يحقق لهم الاستقلال

الْحَاكِمَةُ الْجَدِيدَةُ لِلْمَالِيَةِ الْعَامَّةِ

والاستقرار في أدائهم لمهام وظائفهم القانونية - مخالفة جهة الإدارة لهذا الحظر يضحى مخالفاً لأحكام القانون¹⁸².

خاتمة

بالخلاصة لما تقدم، فقد عرفت إدارة الجمارك و الضرائب غير المباشرة ببلادنا تحولاً كبيراً على مستوى المساطر الإدارية فرضته الظرفية التجارية العالمية التي أصبحت تحكمها التنافسية مما دفع بالمنظمة العالمية للجمارك إلى ابتداع الطرق والأساليب الكفيلة بمسايرة هذا الركب تمخض عنها تليين مساطر المراقبة وتنويعها في الإدارة الجمركية، الأمر الذي ثمنه تقرير البنك الدولي حول إصلاح الإدارة الجمركية بالمغرب، إلا أن ذلك لم يمنع من تفاقم بعض الصعوبات التي يبقى تجاوزها رهيناً بالعمل المشترك عن طريق زرع الثقة والاهتمام بالعنصر البشري كقاطرة في سبيل إنجاح هذا الإصلاح، ورد الاعتبار للممارسة الرقابية الجمركية كعمل يعكس سيادة الدولة.

¹⁸² مجدي محمود محب حافظ: "أحكام المحكمة الإدارية العليا منذ نشأتها حتى عام 2015" دار محمود. القاهرة ص

الحكامة الجيدة للمالية العامة

تطور المالية العامة الترابية على ضوء الحكامة الجيدة في وضع وتنفيذ الميزانية المحلية

كريم نبيه

أستاذ زائر بالكلية المتعددة التخصصات بالقصر الكبير

الملخص:

يحتل التدبير الجيد لمالية الجماعات الترابية مكانة محورية في مسار بناء اللامركزية الترابية بالمغرب، ويتجلى ذلك في اهتمام المشرع المغربي بتطوير المنظومة القانونية للمالية المحلية، حيث جعلت القوانين التنظيمية الثلاثة، مختلف التدخلات المالية للمجالس التداولية أكثر استجابة لمختلف مبادئ الحكامة المالية في ضوء الأدوار الجديدة للجماعات الترابية، باعتماد منهجية للعمل المتعدد الأطراف تفتح على فاعلين آخرين كالقطاع الخاص والمجتمع المدني، وبآليات عمل تعتمد معايير جديدة من قبيل المشاركة، المشروعية، الشفافية، وربط المسؤولية بالمحاسبة. وذلك لهدف عام وهو تحقيق شرط التنمية الترابية استنادا إلى ما توفره الميزانية المحلية من إمكانيات تديرية بدء بالمبادئ المؤطرة لها وكيفية تحضيرها وإعدادها وتنفيذها والرقابة عليها، مروراً بمجمل الإيرادات الذاتية والاستثنائية التي تغذيها وتجعلها أكثر قدرة واستجابة للحاجيات اليومية لسكانة المحلية، بما توفره، أخيراً، من نفقات تسييرية وأخرى تجهيزية. كلمات المفاتيح: الجماعات الترابية، الميزانية المحلية، التنمية الترابية، المجالس التداولية، الموارد المالية، المراقبة الإدارية والقضائية.

Abstract:

The good management of the territorial collectivities finances occupies a pivotal place in the course of building territorial decentralization in Morocco, and this is evident in the interest of the Moroccan legislator in developing the legal system for local finance, as the three regulatory laws made the various financial interventions of the deliberative councils more responsive to the various principles of financial governance in light of the new roles of the territorial collectivities. By adopting a methodology for multilateral action that opens up to other actors, such as the private sector and civil society, and working mechanisms that adopt new standards such as participation, legitimacy, transparency, and linking responsibility to accountability.

This is for a general objective, which is to achieve the condition of territorial development based on the management capabilities provided by the local budget, starting with the principles framing it and how to prepare, prepare, implement and control it, passing through the total self- and exceptional revenues that feed it and make it more capable and responsive to the daily needs of the local population, with what it provides, finally, from Operational and other equipment expenses.

Keywords: earthen groups, local budget, earthen development, deliberative councils, finance resources, administrative and judicial oversight.

يعد التمويل العنصر الجوهري والأساسي من عناصر العمل بوجه عام، ولذلك يتطلب الأمر وضع وسائل تمويلية كافية في أيدي الجماعات الترابية لتستطيع السير في طريق النجاح، شريطة أن يكون النظام المالي مرنا وقادرا على المعالجة، بل وإزالة العراقيل التي تحد بنسبة كبيرة من قدرة المجالس المنتخبة على المبادرة والإبداع وفي ذات الوقت يضمن عدم التبديد والانحراف. ومن ثم يحتل التدبير المالي الترابي أهمية خاصة في التنظيم الإداري للمملكة المغربية، باعتباره العنصر الأساسي في التعرف على الجماعات الترابية وتمييزها عن غيرها من الأشخاص المعنوية، نظير كيانها المنفرد وصلاحياتها الذاتية في استخلاص مختلف الضرائب والرسوم من المواطنين في نطاق اختصاصها، أي تمتعها بمظهر من مظاهر السلطة العامة، إلى جانب أن تحديد المصادر المالية، يلعب دورا هاما في توجيه الأنشطة السياسية على المستوى الترابي، ولاسيما إذا تضمنت بعض البرامج الانتخابية المطالبة بتخفيض الواجبات الجبائية لتخفيف عبئها على مواطني الجماعات الترابية، هذا بالإضافة إلى أن للجوانب المالية المحلية أثارا حاسمة في رسم الإطار العام وتحديد مضمون خطة عمل مجالس للجماعات الترابية¹⁸³.

¹⁸³ - ومن منطلقه أضحي التدبير السليم والمعقلن للشأن الترابي يستدعي توفير مجموعة من الأدوات والآليات المالية والمحاسبية، التي تشكل في ضوئها الميزانية المحلية الأداة التوجيهية والتدخلية للجماعات الترابية على المستويين الاقتصادي والاجتماعي، وبذلك فإنها تعبر عن الاختيارات العامة للسياسة المالية المعتمدة من قبل هذه الوحدات، فتجمع بين الأداتين الماليتين الخاصتين بالإيرادات والنفقات في وثيقة واحدة، لا تعبر فحسب عن طبيعة الفعل السياسي المحلي ودور كل من الأغلبية والأقلية المكونة للمجالس المنتخبة، وإنما تعبر كذلك عن الاختيارات المعتمدة من طرفها في مجال التنمية المحلية.

الكامنة الجيدة للمالية العامة

وإذا كان الهدف الرئيسي من إقرار اللامركزية الترابية هو تحقيق رغبات المواطنين وحل مشاكلهم وتنفيذ المشاريع الحيوية والضرورية التي يحتاجونها، فإنه لا بد أن يكون موارد الجماعات الترابية دورا أساسيا في تمويل هذه المشاريع على الرغم من أن مواردها المالية لا تمثل سوى نسبة ضئيلة من ميزانياتها¹⁸⁴. ومن تم تعتبر الموارد المالية المحلية من المقومات الأساسية لقيام اللامركزية الترابية ذاتها، حيث يتوقف نجاح الجماعات الترابية في النهوض بالمسؤوليات الملقاة على عاتقها على مدى قدرتها المالية، وبقدر ما تتناسب هذه الموارد مع الاحتياجات بقدر ما يتحقق لهذه الوحدات الترابية الفعالية المطلوبة في خدمة المجتمع المحلي، وذلك هو المناط الحقيقي في التفرقة بين دولا متقدمة وأخرى نامية. أي أن الهدف الأساسي من اللامركزية الترابية هو تلبية حاجيات المواطنين من سلع وخدمات، ووجوب أن تكون هذه الخدمات ملائمة ومسايرة للطلب المحلي في الكمية والنوع ومتوافقة مع اختلاف طبقات المجتمع في الذوق والعادات والتقاليد المتعارف عليها.

إن الجماعات الترابية، وهي بصدد الوقوف على الحاجات العامة تبعا لأولوياتها وأهميتها وبالتالي تقدير النفقات اللازمة للقيام بذلك، يجب أن تضع نصب أعينها التقدير الواقعي للإيرادات التي تحصل عليها سواء من الإيرادات العادية أو الاستثنائية، وذلك لتحقيق عنصر المرونة وتغطية العجز بقدر الإمكان في الخدمات العامة المحلية، الأمر الذي يحتم أن يكون لدى المجالس المنتخبة السيولة النقدية الكافية للاستجابة للحاجيات التنموية لمواطنيها. لكون هذه الإيرادات هي الرصيد المالي والرأس المال الذي تتحرك بواسطته المجالس المنتخبة في مختلف الميادين الاقتصادية والاجتماعية والإدارية...، لأن قياس دور أي جماعة ترابية في التنمية المحلية يستند إلى حجم الموارد العادية التي تدخل في خزنتها، إلى جانب الموارد

¹⁸⁴ - لذلك ظلت التنمية المحلية الأساس الجوهري لإحداث مالية محلية مستقلة مجسدة في ميزانية توجه مواردها

ونفقاتها لتنمية الجماعات الترابية.

— الح — كامة الج — يدة للم — الية العامة —

الاستثنائية التي تحصل عليها من جراء الإمدادات العمومية من الدولة أو القروض التي تدعم بها ميزانيتها من جراء لجوئها إلى صندوق التجهيز الجماعي

بالرجوع إلى المادة 152 من القانون التنظيمي رقم 14. 113 المتعلق بالجماعات والمقاطعات نجد أن الميزانية هي الوثيقة التي يقدر ويؤذن بموجبها بالنسبة لكل سنة مالية، مجموع موارد وتكاليف الجماعة.

ومن هذا التعريف يتضح لنا أن الميزانية المحلية هي عمل مالي تقديري سنوي تعده الجهة التي أوكل لها القانون أمر الإعداد وتصادق عليه سلطة الوصاية بعد اعتماده من طرف المجالس المحلية المنتخبة، وهي تعبر عن الامتيازات والأولويات المسطرة من قبلها.

وتقدم ميزانية الجماعة بشكل صادق بمجموع مواردها وتكاليفها، ويتم تقييم صدقية هذه الموارد والتكاليف بناء على المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها، وتبتدئ السنة المالية في فاتح يناير وتنتهي في 31 دجنبر من السنة نفسها.

وتشمل الميزانية على جزأين:

الجزء الأول: تدرج فيه عمليات التسيير سواء فيما يخص المداخل أو النفقات،

الجزء الثاني: يتعلق بعمليات التجهيز ويشمل جميع الموارد المرصودة للتجهيز والاستعمال الذي خصصت لأجله¹⁸⁵.

فماهي المراحل القانونية والإدارية لوضع الميزانية المحلية؟ وكيف تنعكس على تنمية الجماعات الترابية؟ وماهي الأجهزة الساهرة على شفافية وحكامة التدبير المالي لهذه الجماعات؟

¹⁸⁵ - ويجب أن تكون الميزانية متوازنة في جزأها. ويمكن أن تشمل الميزانية أيضا على ميزانيات ملحقة وحسابات خصوصية كما هو محدد في المادتين 169 - 170 من القانون التنظيمي للجماعات.

الكامنة الجديدة للمالية العامة

تمر الميزانية عبر مرحلتين أساسيتين ضروريتين: الإعداد والمصادقة في المرحلة الأولى (المطلب الأول)، في حين تتمثل المرحلة الثانية في التنفيذ والرقابة (المطلب الثاني). حيث تتضمن كل مرحلة من هذه المراحل إجراءات معينة تختلف من تشريع إلى آخر، ذلك أن المشرع المغربي قد أوكل مرحلة الإعداد إلى رؤساء المجالس المنتخبة والأجهزة التابعة لهم باعتبارهم السلطة التنفيذية لمجالسها، في حين ستحتفظ سلطة الوصاية بالحق التقليدي للتأشير والرقابة على جانب أعمال المجلس ومنه المجال المالي، الذي يضم الميزانية المحلية.

المطلب الأول: مراحل إعداد ميزانية الجماعات الترابية

كشفت الممارسة المالية أن ميزانية الجماعات الترابية تحتل مكانة متميزة في التدبير المالي المحلي نظرا لطبيعة التدخلات التي أصبحت تحظى بها، إذ على المستوى السياسي باعتبارها إحدى أدوات المجالس التداولية التي ارتضاها المجتمع المحلي لنفسه بالتأثير في مآلته المحلية من حيث تنظيمها من جهة والمحافظة عليها، أو على المستوى الاقتصادي كونها أداة للتأثير المقصود على الحياة الاقتصادية للجماعات وعلى المستوى الاجتماعي كونها أداة لتحقيق أغراض اجتماعية وأيضاً على المستوى المحاسبي الذي من خلاله تمر الميزانية المحلية بعدة مراحل يصطلح عليها بدورة الميزانية على المستوى المحلي هي: الإعداد، المصادقة، التنفيذ، والرقابة.

ويقصد بإعداد الميزانية تحضيرها عن طريق تحديد مبلغ النفقات المحلية ويجب أن تقدر النفقات المحلية قبل الإيرادات المحلية لضمان السير الحسن لمصالحها. وتعتبر مرحلة إعداد الميزانية الجماعية مرحلة سياسية، إذ أنه أي خلل أو قصور في تحضيرها ستكون له انعكاسات على نتائج هذا التحضير، فضلا عن كونه قد يؤدي إلى رفضها من قبل المجلس التداولي، أو سلطة الوصاية عند وضع الميزانية للتصويت أو التصديق.

الفقرة الأولى: الأجهزة المتدخلة في إعداد الميزانية المحلية

الحملة كامة الجيدة للمالية العامة

يعتبر إعداد الميزانية المحلية من المراحل الأولية المهمة في دورة الميزانية، وهي مناسبة لتدخل أكثر من فاعل في التهيئ المادي لمختلف مكوناتها، والذين يختلف تدخلهم حسب صنف الجماعات الترابية، وبذلك تختلف مهامهم وطريقة تدخلهم خلال إعداد الميزانية بحسب ما إذا كانت تتعلق بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية، غير أننا نجزم أن المشرع المغربي قد أوكل الدور الرئيسي لرئيس الجهاز التنفيذي المحلي (رئيس المجلس)، بالإضافة إلى بعض الأجهزة الأخرى التي تتدخل في هذا الإعداد ويتعلق الأمر بـ لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة على مستوى كل جماعة ترابية.

وبالرجع إلى المادة 183 من القانون التنظيمي رقم 14.113 يتم تحضير مشروع الميزانية من لدن رئيس المجلس بالنسبة للجماعات الترابية ومجموعاتها، ومن طرف الأمر بالصرف بالنسبة للجهات والعمالات والأقاليم. إلا أنه بالنسبة للجهات والعمالات والأقاليم. تحضر الميزانية من طرف إدارة لها إمكانيات تأطيرية مهمة على المستوى الكمي والكيفي.¹⁸⁶

غير أنه بالنسبة للجماعات الترابية الحضرية والقروية، ورغم أن الأمر بالصرف هو رئيس المجلس الجماعي، إلا أن الممارسة الفعلية تثبت أن مهمة إعداد مشروع الميزانية غالبا ما يقوم بها الموظفون العاملون بالمصالح المالية مستعينين بتدخل القبضة الجماعية التابعة لمصالح وزارة المالية.¹⁸⁷

أولا- لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة:

¹⁸⁶ - المادة 197 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

المادة 175 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

¹⁸⁷ - إذا كانت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بالنسبة للإعداد، قد حسمت الإشكالات القانونية للجهات والعمالات والأقاليم، وذات التوجه سيتم تكريسها بالنسبة لإعداد مشاريع ميزانيات الجماعات، حيث تم التنصيص على أن الإعداد يرجع إلى رؤساء مجالس هذه الأخيرة. فإن واقع الممارسة العملية، قد أثبت أن إعداد ميزانية الجماعات الترابية يناط بداية بالمصالح المالية المحلية المختصة، حيث تقوم هذه الأخيرة بإعداد مختلف الوثائق الحسابية التي يتطلبها مشروع الميزانية المحلية من لوائح وجداول وذلك بتنسيق مع مصالح القبضة التابعة لوزارة المالية.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

تطلع لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة بدور كبير ومحوري خلال مرحلة إعداد الميزانية المحلية بالنظر لطبيعة تركيبها التي قد تشمل، بالإضافة إلى أعضاء المجالس المنتخبة ترابيا، الموظفين بمصالح الجماعات الترابية والأشخاص العمومية العاملين بترابها، مما يسهل عملية تداول المعلومات والاستفادة من مختلف الخبرات لمواجهة طابع التعقيد الذي تتسم به العمليات المرتبطة بإعداد الميزانية سواء في شقها المالي أو المحاسبي. أي أنها لجنة تتكون من مجموعة من الأفراد ينتخبون أو يعينون طبقا لتجربتهم أو لاهتماماتهم في المجال المالي قصد أداء مهام محددة، وذلك من خلال إصدار قرارات نهائية أو استشارية، خاصة بعد دراستهم للوثائق المالية والمحاسبية المحالة عليهم، جملة وتفصيلا وذلك بتنسيق مع المصالح المالية المحلية¹⁸⁸. لذلك ألزم المشرع المغربي رئيس المجلس المنتخب ترابيا أن يتولى إعداد الميزانية ويعرضها مرفقة بالوثائق الضرورية لدراستها على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة داخل أجل عشرة أيام¹⁸⁹. فما هي موارد هذه الجماعات؟

ثانيا- موارد الجماعة:

تتوفر الجماعة لممارسة اختصاصاتها على موارد مالية ذاتية وموارد مالية ترصدها لها الدولة وحصيلة الاقتراضات، وتطبقا لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 141 من الدستور، يتعين على الدولة أن تقوم بتحويل الموارد المالية المطابقة لممارسة الاختصاصات المنقولة للجماعات.

وتشتمل موارد الجماعة حسب المادة 174 من القانون التنظيمي رقم

حصيلة الضرائب أو حصص ضرائب الدولة المخصصة للجماعة بمقتضى قوانين المالية.

¹⁸⁸ - المهدي بنمير؛ الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، الطبعة الأولى، 1994، ص: 142.

¹⁸⁹ - المادة 185 من القانون التنظيمي رقم 113.14 تعرض الميزانية مرفقة بالوثائق الضرورية لدراستها على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة داخل أجل عشرة (10) على الأقل قبل تاريخ افتتاح الدورة المتعلقة باعتماد الميزانية من قبل المجلس على أن تعتمد الميزانية في تاريخ أقصاه 15 نونبر

الحكامة الجديدة للمالية العامة

حصيلة الموارد المرصودة من الدولة لفائدة الجماعة برسم قانون المالية.

حصيلة الضرائب والرسوم المأذون للجماعة في تحصيلها طبقا للتشريع الجاري به العمل؛

حصيلة الأتاوى المحدثة طبقا للتشريع الجاري به العمل؛

حصيلة الأجور عن الخدمات المقدمة طبقا لمقتضيات المادة 92 من هذا القانون التنظيمي

حصيلة الغرامات طبقا للتشريع الجاري به العمل.

حصيلة الاستغلالات والأتاوى وحصص الأرباح، وكذلك الموارد وحصيلة المساهمات المالية

المتأتية من المؤسسات والمقاولات التابعة للجماعة أو المساهمة فيها؛

حصيلة الاقتراضات المرخص بها

حصيلة الأملاك والمساهمات؛

حصيلة بيع المنقولات والعقارات

أموال المساعدات والهيئات والوصايا.

أما تكاليف الجماعة¹⁹⁰ فهي تشمل تكاليف الجماعة على:

نفقات الميزانية

نفقات الميزانية الملحقه

نفقات الحسابات الخصوصية

تشتمل نفقات الميزانية على نفقات التسيير ونفقات التجهيز:

وتشمل نفقات التسيير على مايلي¹⁹¹:

نفقات الموظفين والأعوان والمعدات المرتبطة بتسيير المرافق التابعة للجماعة؛

المصاريف المتعلقة بإرجاع الدين والإمدادات الممنوحة من لدن الجماعة

¹⁹⁰ - المادة 177 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات والمقاطعات.

¹⁹¹ - المادة 179 من نفس القانون.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

النفقات المتعلقة بالتسديدات والتخفيضات والإرجاعات الضريبية

النفقات الطارئة والمخصصات الاحتياطية

النفقات المتعلقة بالالتزامات المالية الناتجة عن الاتفاقيات والعقود المبرمة من لدن الجماعة

النفقات المختلفة المتعلقة بتدخل الجماعة

وتشمل نفقات التجهيز على:

نفقات الأشغال وجميع برامج التجهيز التي تدخل في اختصاصات الجماعة

استهلاك رأسمال الدين المقترض والإمدادات الممنوحة وحصص المساهمات¹⁹²

وتعتبر النفقات التالية إجبارية بالنسبة للجماعة:

الرواتب والتعويضات الممنوحة للموارد البشرية بالجماعة وكذا أقساط التأمين، مساهمة

الجماعة في هيئات الاحتياط وصناديق تقاعد الموارد البشرية بالجماعة والمساهمة في نفقات

التعاضديات، المصاريف المتعلقة باستهلاك الماء والكهرباء والمواصلات، الديون المستحقة،

المساهمات الواجب تحويلها لفائدة مجموعات الجماعات الترابية ومؤسسات التعاون بين

الجماعات، الالتزامات المالية الناتجة عن الاتفاقيات والعقود المبرمة من لدن الجماعة،

النفقات المتعلقة بتنفيذ القرارات والأحكام القضائية الصادرة ضد الجماعة، ثم المخصص

الإجمالي لتسيير المقاطعات بالنسبة للجماعات ذات نظام المقاطعات.

الفقرة الثانية: الإجراءات المسطرية للمصادقة على الميزانية المحلية

بعد إعداد مشروع الميزانية المحلية يخضع هذا الأخير إلى المصادقة من قبل السلطة

التي أوكل لها القانون هذا الحق، حيث يصوت المجلس الجماعي بداية على هذا المشروع

والتصويت هنا يعني قبول المشروع أو رفضه. وهو إجراء يعتبر بمثابة شرط شكلي وجوهري

¹⁹² - وتوجه نفقات التجهيز بالأساس حسب المادة 180 من القانون التنظيمي رقم 113.14 لإنجاز برامج عمل الجماعة

والبرامج المتعددة السنوات.

الْحَاكِمَةُ الْجَدِيدَةُ لِلْمَالِيَةِ الْعَامَّةِ

تتوقف عليه إجراءات تنفيذ الميزانية وهذا الموقف من قبل سلطة الوصاية، يقتضي جملة من الإجراءات المسطرية سواء من حيث الشروط المتطلبة للتأشير، أو من خلال آجال التأشير، أو من حيث الحالات التي لم يتأت فيها التأشير على الميزانية المحلية في آجالها المحددة والإجراءات المصاحبة لذلك، ووضع الميزانية رهن إشارة العموم، والحالة التي تقتضي بوضع ميزانية للتسيير على أساس آخر ميزانية مؤشر عليها.

أولاً- العرض على لجنة الميزانية:

يقوم رئيس الجماعة الترابية، بعرضها مرفقة بالوثائق الضرورية لدراستها، على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة في أجل 10 أيام على الأقل قبل تاريخ افتتاح الدورة المتعلقة باعتماد الميزانية من طرف المجلس الجماعي¹⁹³. وتتحدد الوثائق التي يجب أن تحال على اللجنة مرفقة بمشروع في الميزانية فيما يلي¹⁹⁴.

- بيان البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجماعة الترابية المعنية؛
- مشروع نجاعة الأداء برسم السنة المعنية؛
- بيان خاص عن الالتزامات المالية الناتجة عن الاتفاقيات والعقود المبرمة من قبل الجماعة الترابية والضمانات الممنوحة؛
- بيان خاص عن الأقساط السنوية المتعلقة بتسديد القروض برسم السنة المالية المعنية؛
- بيان عن القرارات والأحكام القضائية الصادرة ضد الجماعة الترابية المعنية؛

¹⁹³ - المادة 185 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

¹⁹⁴ - مرسوم رقم 2.16.316 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية الجماعات المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، الجريدة الرسمية عدد 6482، 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016)، ص: 5463.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

- بيان خاص عن المداخيل المستخلصة، وتلك التي لم يتم استخلاصها بعد السنتين المنصرمتين، وكذا المداخيل المستخلصة إلى غاية شهر شتنبر من السنة الجارية؛
- بيان خاص عن النفقات الملتزم بها والمؤداة برسم ميزانيتي التسيير والتجهيز خلال السنتين المنصرمين، وكذا النفقات الملتزم بها والمؤداة إلى غاية شهر شتنبر من السنة الجارية؛
- مذكرة تقديم حول نفقات التسيير تبرز تطور هذه النفقات وبنيتها وخصائصها وتقديراتها برسم السنة المالية المعنية والسنة الموالية، وكذا تطور عدد الموظفين.

وبعد عرض مشروع الميزانية المحلية والوثائق المرفقة لها على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة التابعة لمجلس الجماعة الترابية المعنية، تعمل على دراستها وتحضر مجموعة من المقترحات لعرضها على المجلس التابعة له ليقول كلمته فيها ويحسم في الموضوع بالتصويت عليها في أجل أقصاه 15 نونبر.

ثانيا- اعتماد الميزانية المحلية أو رفضها:

تضفي مرحلة تصويت مجلس الجماعة على مشروع الميزانية الطابع التقديري القانوني، لأنها تبقى مجرد اقتراح قابل للتعديل والتغيير خلال مرحلة التحضير أو العرض، وبالتالي لا تصبح مشروعا نهائيا ومكتملا إلا بعد دراسة المجلس لها والتصويت عليها إما باعتمادها أو عدم اعتمادها¹⁹⁵.

تحتاج ميزانية الجماعات الترابية بعد تحضيرها من طرف رئيس المجلس وعرضها على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة من أجل دراستها، يتم بعد ذلك إحالتها على أعضاء المجلس من أجل دراستها وتقديم المقترحات الجديدة اللازمة بشأنها، حيث تنطلق الدراسة بتقديم مشروع بواسطة عرض يقدمه رئيس لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة بمجلس الجماعة الترابية المعنية، الذي يعطي فيه:

¹⁹⁵ - المهدي (بنمير): الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص: 148.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

- خلفيات مشروع الميزانية وحيثيات أرقامه؛
- توضيح المراحل التي قطعها تحضير مشروع الميزانية؛
- تفسير أسباب الزيادة أو النقصان بالمقارنة مع السنة الماضية سواء تعلق الأمر بالمداخيل أو المصاريف، لأنه يكون قد شارك في تحضير الميزانية من البداية على النهاية.

وبعد تقديم هذا العرض، يكون بإمكان المجلس المنتخب مناقشة مشروع الميزانية المقدم وتسجيل اقتراحات جديدة عليه¹⁹⁶. لينتقل بعد ذلك إلى التصويت على المداخيل قبل التصويت على النفقات، والتصويت على كل باب على حدة، ويتعين على الأمر بالصرف أن يوجه إلى عامل العمالة أو الإقليم في تاريخ أقصاه 10 دجنبر الميزانية المعتمدة أو الميزانية غير المعتمدة مرفقة بمحاضر مداولات المجلس.

وإذا لم يتم اعتماد الميزانية طبقاً لأحكام المادة 187، قام عامل العمالة أو الإقليم، بعد دراسة الميزانية غير المعتمدة وأسباب الرفض ومقترحات التعديلات المقدمة من لدن المجلس وكذا الأجوبة المقدمة في شأنها من لدن الرئيس، بوضع ميزانية للتسيير على أساس آخر ميزانية مؤשר عليها مع مراعاة تطور تكاليف ومواد الجماعة، وذلك داخل أجل أقصاه 31 دجنبر.

ثالثاً- التأشير على الميزانية:

إذا كان المشرع المغربي قد حول للمجالس المنتخبة ترابياً شرعية الاعتماد والموافقة على مشروع الميزانية المحلية، فإنها تبقى شرعية غير مكتملة ومنقوصة ومرتبطة بموقف

¹⁹⁶- إذا كان لا يوجد ما يمنع مجلس الجماعة من الناحية القانونية، من دراسة مشروع الميزانية دراسة كاملة ومفصلة، فإن واقع الممارسة المالية قد أثبتت أن دراسة مشروع الميزانية من طرف المجالس المنتخبة لا يكون إلا شكلياً، لكون هذه الدراسة لا تؤدي في أغلب الحالات إلى إدخال تعديلات جوهرية على مشروع الميزانية، وذلك راجع إلى غياب التأهيل والتجربة وعدم تمكن العديد من المستشارين من دراسة الميزانية بكيفية دقيقة بالنظر لطابعها التقني والمحاسبي. كما أن الأغلبية تكون مساندة للرئيس في أغلب الأحيان مما يدعوها للمصادقة على المشروع دون إدخال أي تعديل أو تغيير إلا بموافقة الرئيس، وبالمقابل ترفض الاقتراحات والتعديلات التي تقدم من طرف الأقلية، وبالتالي تقتصر على رفض الموافقة على مشروع الميزانية المحلية.

الكامنة الجديدة للمالية العامة

السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أو عامل العمالة أو الإقليم من المشروع المالي. وهو وضع يبرز الأهمية التي تحوزها صلاحية التأشير على ميزانية الجماعات الترابية، كآلية تعترف لسلطة الوصاية المختصة ليس بحق التوجيه المالي المحلي فحسب، بل بحق التعرض على المشاريع المالية المحلية التي لا تحترم التوجهات المحددة من قبله.

1- عرض الميزانية المحلية للتأشير عليها:

إن مشروع ميزانية الجماعات الترابية، لا يعتبر صحيحا من الناحية القانونية، إلا إذا تمت المصادقة عليه من طرف السلطات التي أوكل لها المشرع المغربي هذا الاختصاص. وفي هذا الإطار تعرض الميزانية حسب الفصل 189 من القانون التنظيمي على تأشيرة عامل العمالة أو الإقليم في تاريخ أقصاه 20 نونبر، وتصبح الميزانية قابلة للتنفيذ بعد التأشير عليها، مع مراعاة أحكام الفقرة الأخيرة من المادة 118، وهنا يجب أن تكون الميزانية الموجهة إلى عامل العمالة أو الإقليم مرفقة ببيان عن البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات والقوائم المحاسبية والمالية للجماعة.

وعليه بمجرد عرض ميزانية الجماعات الترابية للتأشير عليها والحصول على مصادقة سلطة الوصاية على المشروع المعروض عليها، يصبح مشروع الميزانية وثيقة مالية رسمية وقانونية، وتتم إعادتها وتبليغ المصادقة عليها إلى الجماعة الترابية المعنية قصد الشروع في تنفيذ مضامينها وفق الضوابط القانونية والتنظيمية المطبقة عليها، لكن هذه المصادقة تبقى مشروطة بمراقبة السلطة المكلفة بالمراقبة الإدارية، بمدى احترام المشروع المعروض عليها لمالي:

- أحكام القوانين التنظيمية للجماعات الترابية والقوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛
- توازن الميزانية على أساس صدقية تقديرات المداخيل والنفقات؛
- تسجيل النفقات الإجبارية.

2- حالات عدم التأشير على الميزانية المحلية:

الحكامة الجديدة للمالية العامة

وإذا رفض عامل العمالة أو الإقليم التأشير على الميزانية لأي سبب من الأسباب المشار إليها في المادة 189، يقوم بتبليغ رئيس المجلس بأسباب رفض التأشير داخل أجل لا يتعدى 15 يوما ابتداء من تاريخ توصله بالميزانية.

ويقوم رئيس المجلس في هذه الحالة بتعديل الميزانية وعرضها على المجلس للتصويت عليها داخل أجل 10 أيام ابتداء من تاريخ التوصل بأسباب رفض التأشير، ويتعين عليه عرضها من جديد للتأشير عليها قبل فاتح يناير.

كما يقوم عامل العمالة أو الإقليم حسب المادة 192 بدعوة رئيس المجلس إلى تسجيل كل نفقة إجبارية لم يتم تسجيلها بميزانية الجماعة. ويتعين على الرئيس عرض الميزانية على المجلس للتداول في شأنها، بعد تسجيل النفقات الإجبارية بطلب من عامل العمالة أو الإقليم. وإذا لم يتم التأشير على الميزانية قبل فاتح يناير، أمكن أن يؤهل رئيس المجلس، بقرار لعامل العمالة أو الإقليم للقيام بتحصيل المداخيل والالتزام بنفقات التسيير وتصنيفها والأمر بصرفها في حدود الاعتمادات المقيدة برسم آخر ميزانية تم التأشير عليها وذلك إلى غاية التأشير على الميزانية.

3- إشهار ميزانية الجماعات المحلية:

يرتبط إشهار ميزانية الجماعات الترابية بتكريس مبدأ الشفافية كأحد المبادئ المكونة للحكامة المالية، والذي يحيل في مضمونه على التدقيق الحر للمعلومات، وتوفيرها بشكل كاف للمعنيين بالأمر ومساعدتهم على فهمها ومراقبتها. عن طريق الولوج المتعادل للجميع إلى مصادر المعلومات، بشكل يسمح بتقاسم المعطيات والتصرف فيها بطريقة مكشوفة¹⁹⁷. وبالتالي تعتبر الشفافية المالية في المجال الترابي المدخل الرئيسي لتوفير ونشر المعلومة المالية الدقيقة للعموم

¹⁹⁷ - محمد (حيمود)، الحكامة المالية المحلية بالمغرب على ضوء الإصلاحات القانونية والمالية، مساهمة في أشغال اليوم الدراسي بمراكش يومي 15 و16 أبريل 2011، تحت عنوان: "تمويل الجماعات المحلية في الدول المغاربية، منشورات شبكة الحقوقيين المغاربة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2011، ص: 11.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

كي يطلع عليها بكل سلاسة، كما أنها آلية ضرورية للحصول على المعلومات العامة والكاملة والواضحة لأعمال الجماعات الترابية ولقراراتها المالية. هذا وقد عملت مجموعة من النصوص القانونية، وعلى رأسها الدستور المغربي على ضمان هذا المبدأ وتكريسه¹⁹⁸، وأكدت مجموعة من القوانين التنظيمية خاصة تلك المتعلقة بالجماعات الترابية، التي أوجبت على الرئيس حسب المادة 194 إيداع الميزانية بمقر الجماعة خلال 15 يوما الموالية للتأشير عليها. وتوضع الميزانية رهن إشارة العموم بأي وسيلة من وسائل الإشهار، ويتم تبليغها إلى الخازن من قبل الأمر بالصرف.

لقد سار المشرع المغربي على منوال التشريعات المالية المقارنة إذ أصبح بإمكان مواطني الجماعات الترابية الحق في الاطلاع على ميزانية جماعته ومعرفة الموارد والنفقات المبرمجة خلال السنة. وبالتالي فإن إشهار الميزانية المحلية، يجعل الجهة والعمالة أو الإقليم أو الجماعة ملزمة¹⁹⁹ بـ:

- تقديم المعلومات الدقيقة والكاملة حول المالية المحلية. لأن التجارب التي تأخذ بالمقاربة التشاركية تقوم بتقديم المعلومات عن الميزانية في الاجتماعات التحضيرية أو التمهيدية، حيث يتم تقديم أهم الموارد التي تتوفر عليها الجماعة ومصادر التمويل، والتحملات المرتبطة بالتسيير من نفقات الموظفين والنفقات المتعلقة بتسديد مصاريف

¹⁹⁸ - تضمن الدستور المغربي لسنة 2011 مجموعة من المقتضيات التي تفرض على الجماعات الترابية إشراك المواطنين والمواطنات في مختلف القرارات التي تعنيهم، مع العمل على تأمين هاته المشاركة بمختلف الضمانات المادية والشكلية والموضوعية، فتح باب المشاركة بشكل منطلقا أساسيا في الولوج والإتاحة، وبالتالي تحقيق الشفافية، خاصة وأن الفصل 24 منه ينص على أن: "للمواطنين والمواطنات حق الحصول على المعلومات، الموجودة في حوزة الإدارة العمومية والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام. لا يمكن تقييد الحق في المعلومة إلا بمقتضى القانون. يهدف حماية كل ما يتعلق بالدفاع الوطني، وحماية وأمن الدولة الداخلي والخارجي، والحياة الخاصة للأفراد، وكذا الوقاية من المس بالحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور، وحماية مصادر المعلومات والمجالات التي يحددها القانون بدقة".

¹⁹⁹ - محمد (الغالي) ورشدي (الحسن)، الحكامة المالية للجماعات: نموذج التدبير المرتكز على الميزانية التشاركية، المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية، سلسلة دراسات، العدد 3، 2017، ص: 10.

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

استهلاك الماء والكهرباء والمواصلات...، بالإضافة إلى الالتزامات المالية قيد التنفيذ ومقترحات نفقات الاستثمار؛

- نشر مختلف المعلومات المالية والميزانية عبر الإنترنت وعبر منشورات خاصة يطلع عليها العموم.

وبالتالي تكمن الغاية من وراء عملية إشهار ميزانية الجماعات الترابية تمكين عموم المواطنين من الاطلاع على القدرات المالية والإمكانيات المادية التي تتوفر عليها هذه الجماعات ويعرف الإكراهات التي تعاني منها، بل حتى نقاط القوة ونقط الضعف في ماليتها، كما تمكنه من معرفة الفرص التي يمكن استغلالها والمخاطر التي يجب تجنبها. زيادة على ذلك أن نشر هذه المعلومات تجعل المواطن المشارك في برمجة اعتمادات التجهيز يتحمل مسؤولية اختياراته، وبالتالي يأخذ بعين الاعتبار كل الظروف المحيطة بالجماعة الترابية التي ينتهي إليها. كما أن نشرها يزيل بعض الغموض ويصحح بعض المغالطات التي قد تروج بين المواطنين²⁰⁰.

المطلب الثاني: الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية الترابية

²⁰⁰ - بعد كل هذه المراحل تأتي عملية تنفيذ الميزانية حسب الفصل 196 من القانون التنظيمي، إذ يعتبر رئيس مجلس الجماعة أمراً يقبض مداخل الجماعة وصرف نفقاتها، ويعهد بالعمليات المالية والمحاسبية المترتبة عن تنفيذ ميزانية الجماعة إلى الأمر بالصرف والخازن. وتودع وجوباً بالخزينة العامة للمملكة أموال الجماعة وفق الكيفيات المحددة.

وبثبت في بيان تنفيذ الميزانية، في أجل أقصاه 31 يناير من السنة الموالية، المبلغ النهائي للمداخل المقبوضة والنفقات المأمور بصرفها والمتعلقة بنفس السنة وتحصر فيه النتيجة العامة للميزانية.

ويدرج الفائض في حالة وجوده في ميزانية السنة الموالية برسم مداخل الجزء الثاني تحت عنوان "فائض السنة السابقة".

ويخصص الفائض المشار إليه في المادة 203 من القانون التنظيمي لتغطية الاعتمادات المرحلة من نفقات التسيير والتجهيز، كما يمكنه في حدود المبلغ المتوفر، أن يؤدي إلى فتح اعتمادات إضافية موجهة لتمويل نفقات التجهيز.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

تعتبر الرقابة وسيلة لضبط العمل المالي المحلي والحرص على أدائه إنفاقاً وتحصيلاً، من هنا يتضح أن المراقبة تشمل كل من الإيرادات والنفقات المحلية، حيث أن الهدف بالنسبة للإيرادات يكون هو التأكد من تحصيل كل أنواع الإيرادات المحلية الجبائية وغير الجبائية المنصوص عليها في الميزانية المحلية مع إزالة كل العراقيل التي تعيق عملية التحصيل المحلي. أما مراقبة تنفيذ النفقات المحلية يكون الهدف منها هو التأكد من أن الإنفاق المحلي يتم بالشكل الذي ارتضاه المجلس المحلي لكونه ممثل السكان باعتبارهم الممول الأصلي للجماعات المحلية.

الفقرة الأولى: الرقابة السياسية للمجالس التداولية

تندرج الرقابة التي تجريها المجالس التداولية على تنفيذ ميزانية الجماعات الترابية ضمن الرقابة ذات الطبيعة السياسية، إذ يقوم الجهاز التداولي بدوره الرقابي من خلال تقنية الميزانية عن طريق الرقابة السابقة التي تتمثل في اعتمادها، ورقابة موازية بتتبع تنفيذها عن طريق تعديلها وحصرها، حيث أقر المشرع بإمكانية تعديل الميزانية خلال تنفيذها السنوي. إذا ما دعت الضرورة إلى ذلك وذلك وفق الشروط والشكليات المتبعة في اعتمادها والتأشير عليها، ذلك إجراءات التعديل هاته، تسمح بالقيام بتحويلات للاعتمادات داخل نفس البرنامج أو داخل نفس الفصل²⁰¹.

إلى جانب ذلك، فقد تم تنظيم عملية حصر الميزانية وهذه الأجراء عبارة عن بيان لتنفيذها، يثبت في أجل أقصاه 31 يناير من السنة الموالية، المبلغ النهائي للمداخيل المقبوضة والنفقات المأمور بصرفها، أو المتعلقة بنفس السنة، كما تحصر فيه بالتالي النتيجة العامة للميزانية²⁰². ويدرج الفائض في حالة وجوده، في ميزانية السنة الموالية برسم مداخيل الجزء الثاني، تحت عنوان فائض السنة السابقة²⁰³.

201- المادة 214 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات

. المادة 192 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

. المادة 201 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات

202-. المادة 215 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات

. المادة 194 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

وباستقراء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية نجد إلغاء المشرع المغربي للرقابة اللاحقة التي كانت تجرئها المجالس التداولية عن طريق الحساب الإداري وإقراره لوسائل جديدة من قبيل التدقيق والرقابة الداخليتين اللتان تعترفان للهيئات المنتخبة ترابيا بالحق في مسائلة الأجهزة التنفيذية على الطريقة التي تم بها الصرف والانفاق الفعلي للاعتمادات المالية المحلية، ذلك أن مسؤولية الأمر بالصرف مثلا، تعتبر ذات طابع سياسي بالدرجة الأولى، قبل أن تكون مسؤولية مالية إدارية أو قضائية، لأنه شخص منتخب يتموقع في مركز المسؤولية من وجهة نظر الناخبين سواء كانوا مستشارين جهويين أو إقليميين أو جماعيين (انتخبوه كرئيس علمهم) أو كانوا مواطنين كمنتخبين بالدرجة الأساس ومعنيين بالتدبير المالي المحلي. فهي من جهة رقابة ذات طابع داخلي وسياسي محض، يمارسها أعضاء المجالس التداولية على الهيئة التنفيذية (الرئيس) بصفته الأمر بالصرف. ومن جهة أخرى تتمحور في جزء مهم حول الامكانيات القانونية والواقعية المخولة للمواطنين في سياق رقابة الرأي العام على التدبير المالي المحلي²⁰⁴.

وتدعيما لقواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر، فقد أكد المشرع المغربي على وجوب اعتماد الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، تحت إشراف رئيسها، التقييم لأدائها والمراقبة الداخلية والافتحاص الداخلي وتقييم حصيلة تديرها. كما تقوم الجماعات الترابية برمجة تقارير التقييم والافتحاص والمراقبة وتقديم الحصيلة في جدول أعمال مجالسها، وتنشر هذه التقارير بجميع الوسائل الملثمة ليضطلع عليها العموم²⁰⁵ ذلك أن وضع منظومة شاملة للمراقبة مؤسسة على نشاط الافتحاص الداخلي وتدبير المخاطر وكذا

. المادة 203 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات

203-. المادة 195 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

. المادة 204 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

204- عبد اللطيف (بروحو): مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 70، 2011، الصفحة 126.

205-. المادة 246 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات

. المادة 216 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

. المادة 272 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

الحوكمة الجيدة للمالية العامة

الرقابة الداخلية سيمكن هذه الوحدات الترابية من تطوير أدائها بغية تحقيق الأهداف المتعلقة بقانونية القرارات المتخذة والعمليات المنجزة، بالامتثال للأهداف المسطرة ولمبادئ حسن التدبير وكذلك المتعلقة بفعالية ونجاعة أداء الجماعات الترابية²⁰⁶.

أولا. التدقيق الداخلي:

يعتبر التدقيق الداخلي أحد أوجه الرقابة السياسية التي تمارسها المجالس التداولية على النشاط المالي للجماعات الترابية، وهو نشاط مستقل موضوعي، يلحق تنظيميا برؤساء الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات من أجل ضمان الجودة، ويهدف إلى تأدية مهام التوكيد والأنشطة الاستشارية المختلفة من أجل تحسين وإضافة قيمة للعمليات في الجماعات الترابية المعنية. وهو يساعد هذه الأخيرة في تحقيق أهدافها من خلال تطبيق أساليب آلية ومنضبطة من أجل تطوير وتقييم فعالية أنشطة إدارة المخاطر والضوابط والحوكمة المؤسسية. ويشمل نطاق التدقيق الداخلي فحص وتقييم مدى كفاية وأنظمة الرقابة الداخلية بالجماعة الترابية المعنية وجودة الأداء عند تأدية المجالس التداولية ترابيا لأنشطتها ومهامها المختلفة.

وفي إطار ربط المسؤولية بالمحاسبة في التدبير المالي للجماعات الترابية، خول المشرع المغربي مجالسها المنتخبة أو لرؤسائها، بعد إخبار والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم أو بمبادرة من هذا الأخير إخضاع تدبير الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات والهيئات التابعة لها أو التي تساهم فيها لعمليات التدقيق، بما في ذلك التدقيق المالي. حيث تتولى مهمة القيام بهذا التدقيق الهيئات المؤهلة قانونا لذلك، وتوجه وجوبا تقريرا إلى والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم وإلى أعضاء المجلس المعني ورئيسه. إذ يتوجب على هذا الأخير عرض تقارير التدقيق على المجلس بمناسبة انعقاد الدورة الموالية لتاريخ التوصل بتقرير التدقيق. ذلك أنه في حالة

206- منتخبي الجهات على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، الرباط، 2016، الصفحة 140.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

وجود اختلالات، و بعد تمكين المعني بالأمر من الحق في الجواب يحيل والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم التقرير إلى المحكمة المختصة²⁰⁷.

وعلى أساس ما سلف، فإن اللجوء إلى آلية التدقيق الداخلي بمختلف جوانب التدخل ومجالات الاختصاص، أصبح يشكل ضرورة استراتيجية، خاصة في ظل ديناميكية الإصلاحات الكبرى التي يعرفها المغرب والتي تهدف إلى اعتماد مبادئ الحكامة الجيدة كرافعة أساسية لتخليق مجال تدبير الشأن العام على المستوى الوطني والتراحي. وتطبيق هذه الآلية على مستوى الجماعات الترابية، يعبر عن ثقافة رقابية تساعد على قاعدة المساءلة والتقويم والتقييم، وتعكس الرغبة في تحقيق تدبير جيد وفعال للمالية الترابية. لأن التدقيق الداخلي يسمح بامتلاك تصور حقيقي عن العملية التدييرية وبالتالي تمكين رئيس المجلس التداولي كمدير للشأن الترابي من الوقوف على مكامن القوة والضعف وكذا التعرف على الايجابيات والنواقص التي تعترى تدخلاته مما يسمح بتقويم الاختلالات واتخاذ القرارات المطلوبة بالسرعة والفعالية والنجاعة اللازمة.

هذا ويعتبر مجال التدقيق الداخلي المالي مجالا رقابيا يمتاز بطابعه الخاص، ويختص بعناصر تميزه عن باقي الأنماط الرقابية العادية أو الكلاسيكية، ويعد اللجوء إليه كرقابة حديثة دالا على تطوير الأداء العام للجماعات الترابية، ومؤشرا على تحديث التدبير المالي ذاته، وذلك بالنظر للأهمية العملية والوظيفية التي تتميز بها تلك الآلية الرقابية. وقد نص المشرع المغربي على تدقيق القوانين التنظيمية، وجعل المطالبة به من اختصاص وزارة الداخلية أو المجلس التداولي أو الأمر بالصرف، فإنه يعتبر من الإنجازات التي يتعين المحافظة عليها. وبالتالي تعميمه كمقاربة شمولية لمختلف المجالات التنموية الترابية وتطبيقه على جميع أوجه النشاط المالي بجميع الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات. وإذا كان التدقيق الداخلي أيضا كآلية رقابية

207- المادة 248 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

. المادة 218 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

. المادة 274 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

مستحدثة ومستجدة، قد لاقت ترحيبا كبيرا من مختلف المتدخلين والفاعلين بالتدبير المالي الترابي، فإنها عرفت نوعا من الجدل بخصوص ضبط جوانبه النظرية والتأسيسية والمفاهيمية، وكذا بخصوص كيفية إرسائه وتكريسه واقعيا²⁰⁸.

إن التدقيق الداخلي ينصب على الجانب المالي بالدرجة الأولى، وذلك نظرا لأهمية الرقابة بالنسبة للحفاظ على الموارد المالية. وهو الأمر الذي يجعله من التدقيق الداخلي المالي عبارة عن منهجية علمية لدراسة وتحليل المعطيات بدقة متناهية. فإن الجانب الأهم بذلك هو المستوى المالي لجماعة ترابية معينة، على أن تكون تلك الدراسة معمقة وشديدة الحساسية والدقة، هدفها النهائي صياغة تقرير مالي محقق ومعتمد ليصبح فيما بعد مرجعا أساسيا يمكن أن يعول عليه، في حالة الانحراف أو الاختلال من طرف الجماعات الترابية نفسها، أو من طرف الجهات الرقابية المؤهلة لمحاسبة المسؤولين عن ذلك. حيث يجب أن يقوم المسؤولون عن التدقيق بتوفير معطيات واضحة عن البيانات المالية، بحيث تكون مقدمة بصورة عادلة وشاملة للإدارات المعنية من كافة النواحي المادية، ثم بعد ذلك لا بد في الأخير من إعطاء صورة صادقة ونزيهة عن الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات المعنية بالتدقيق الداخلي المالي²⁰⁹.

ثانيا. الرقابة الداخلية:

تشكل الرقابة الداخلية أحد آليات الرقابة السياسية التي تمارسها المجالس التداولية على المالية المحلية، باعتبارها وسيلة ضرورية لتحسين مستوى الشفافية داخل الجماعات الترابية وتكريس ثقة المواطنين في الهيئات المنتخبة وتقوية مشاركتهم في خدمة الحوكمة الترابية، والتي تتلخص في مختلف العمليات اللازمة لضمان تحقيق أهداف المؤسسة بفعالية وكفاءة

208- عبد اللطيف (بروحو): مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص: 124.

209- كريم (لحرش): تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الثالثة، 2017، ص: 245.

أنظر أيضا عماد أبركان: نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملائمة، مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي، العدد 13، 2016، الصفحة 413.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

وإصدار تقارير مالية موثوق بها، والامتثال للقوانين واللوائح والسياسات. حيث تتعلق أهداف الرقابة الداخلية على المستوى التنظيمي بمصادقية التقارير المالية وردود الفعل في الوقت المناسب على تحقيق الأهداف التشغيلية أو الاستراتيجية استنادا إلى مجموعة من المعطيات المتعلقة ب:

. سلامة المعلومات والبيانات المالية؛

. التطابق مع السياسات والخطط والإجراءات والقوانين والتعليمات والعقود؛

. حماية الأصول المالية؛

. الاستخدام الاقتصادي والكفاء للموارد المالية؛

. إنجاز وتحقيق الأهداف الموضوعية للعمليات والأنشطة.. مراقبة الأقسام وآلية العمل فيها والتأكد من عدم وجود أي خطأ يسمح بالغش أو التحايل.

وعلى أساس ذلك، يعتبر إعمال تقنيات الرقابة الداخلية لمالية الجماعات الترابية في المغرب، من بين الإجراءات المصاحبة لأنماط الرقابة الكلاسيكية التي يتم اقتراحها للنهوض بالإطار الرقابي، ولتحقيق تدبير عمومي تراحي فعال. فمن أجل تتبع وتقييم العمل المحلي بنوع من الفعالية والنجاعة، ومن حيث معرفة مظاهر القوة لتعزيزها، والوقوف على مظاهر الضعف لتجاوزها، ولتجسيد بعض مظاهر الضعف لتجاوزها، ولتجسيد بعض مظاهر التدبير الحكاماتي على أرض الواقع وفي الممارسة العملية بالمالية المحلية، لعل أهمها كل من تحقيق السرعة الرقابية، كميزة من المميزات التي ينبغي أن تتميز بها الرقابة الحديثة، وكدعامة من دعائم الحكامة الترابية. ثم الرفع من المردودية الإنتاجية، كغاية من الغايات الأساسية للرقابة التي ينبغي أن تسعى كل رقابة إلى تحقيقها. فالتحكم في محيط تراحي أصبح أكثر دينامية وتعقيدا وتحركا باستمرار، إلى جانب التمكن من استغلال الموارد المالية للجماعات الترابية التي أصبحت أكثر قلة ونذرة بطريقة عقلانية وبالاقتصاد فيها، والاستغلال الأمثل لها، يعتبر أن من الدواعي والدوافع الأساسية لاعتماد الرقابة الداخلية على المستوى المالي الترابي.

الفقرة الثانية: الرقابة الإدارية والقضائية على مالية الجماعات الترابية

الحكامة الجديدة للمالية العامة

إذا كانت الرقابة الإدارية أو رقابة سلطة الوصاية بشكلها التقليدي تركز بالأساس على الجوانب المادية والمحاسبية، فإن تعدد أوجه النشاط المالي المحلي والدور التنموي للجماعات الترابية يفرضان استعمال مجموعة من الآليات والأساليب الرقابية الحديثة التي تركز بالأساس على ضمان دقة البيانات المالية المقدمة لها بما يساعد على اتخاذ القرارات الإدارية الصائبة والكشف عن الانحرافات تمهيدا لاتخاذ الإجراءات التصحيحية بشأنها²¹⁰.

لذلك فإن المشرع المغربي قد أخضع العمليات المالية والمحاسبية للجماعات الترابية لتدقيق خارجي سنوي تنجزه إما المفتشية العامة للإدارة الترابية أو المفتشية العامة للمالية أو بشكل مشترك بينهما، أو من قبل هيئة للتدقيق يتم انتداب أحد أعضائها وتحدد صلاحياتها بشكل مشترك للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية والسلطة الحكومية المكلفة بالمالية. وينجز لهذه الغاية تقرير تبلغ نسخ منه إلى رئيس مجلس الجماعة الترابية المعينة وإلى والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم وكذا إلى المجلس الجهوي للحسابات المعني الذي يتخذ ما يراه مناسبا في ضوء خلاصات تقارير التدقيق. إذ يتعين على الرئيس تبليغ نسخة من التقرير المشار إليه أعلاه إلى مجلس الجماعة الترابية المعنية الذي يمكنه التداول في شأنه دون اتخاذ مقرر²¹¹.

أولا. المفتشية العامة للإدارة الترابية:

أناط المشرع المغربي مهمة الرقابة الإدارية اللاحقة على مالية الجماعات الترابية بعد تنفيذ ميزانيتها، بوزارة الداخلية بدرجة أولى بصفتها سلطة الوصاية الأصلية على المجالس المنتخبة، غير أنه تم التفكير في إحداث أجهزة متخصصة تابعة لها، تبقى المفتشية العامة للإدارة الترابية أهمها²¹²، كهيئة إدارية عليا تابعة لوزير الداخلية تم إحداثها بموجب المرسوم

²¹⁰ - عبد اللطيف (بروحو)؛ مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، الصفحة 96.

211- المادة 227 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

212- مرسوم رقم 2.97.176 صادر في 14 من شعبان 1418 [ديسمبر 1997] في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية، الجريدة الرسمية. عدد 4558، 5 فبراير 1998، الصفحة 500. كما تم تنميته وتعديله عدة مرات كان آخرها ما تم بمقتضى المرسوم رقم 2.08.159 صادر في 19 من محرم 1430 [16 يناير 2009]، الجريدة الرسمية، عدد 5707، 9 فبراير 2009، الصفحة 440.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بالمفتشين العاملين للإدارة الترابية بوزارة الداخلية²¹³، حيث يقوم مفتشيها بالمهام المسندة إليهم قانونا بعد تلقي رسائل القيام بمأموريات موقعة من طرف الوزير، ويطلع كل واحد منهم هذا الأخير على نتائج أعمال التفتيش أو المأموريات التي قام بها بواسطة تقارير مكتوبة. وفي مقابل ذلك، يتمتع هؤلاء المفتشين بالحق في المطالبة بجميع الوثائق التي تمكنهم من القيام بمأمورياتهم، ويجوز لهم القيام بجميع الأبحاث والتحريات التي يرونها ضرورية²¹⁴.

ثانيا. المفتشية العامة للمالية:

تشكل المفتشية العامة للمالية هيئة إدارية تقع خارج التسلسل الإداري لوزارة المالية، والخاضعة مباشرة لنفوذ وزير المالية، من أهم الهيئات الإدارية المختصة في ممارسة الرقابة على مالية الجماعات الترابية، لكونها تجري رقابة بعيدة لتنفيذ الميزانية العامة المحلية، لذلك أولى لها المشرع المغربي أهمية خاصة من حيث تنظيمها واختصاصاتها²¹⁵. تعتبر المفتشية العامة للمالية هيئة عليا تابعة لوزارة المالية، بل هي أهم جهة في ترسانتها الرقابية، لكونها جهاز افتتاح وتفتيش مستقل ومخصص في الرقابة على المالية العمومية والمالية المحلية، من خلال جملة المهام والمجالات التي تدخل ضمن دائرة اختصاصها، والمحددة بشكل دقيق في إجراءات تحقيقات بخصوص مصالح الصندوق ومحاسبة النقود والمواد التي يمسكها المحاسبون العموميون، والتحقق من تسيير المحاسبين العموميين

213- مرسوم رقم 2.94.100 صادر في 6 من محرم 1415 [16 يونيو 1994] في شأن النظام الأساسي الخاص بالمفتشين العاملين للإدارة الترابية بوزارة الداخلية، الجريدة الرسمية، عدد 4264، 20 يوليو 1994، الصفحة 171.

214- المادة 7 من المرسوم المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بالمفتشين العاملين للإدارة الترابية بوزارة الداخلية. عدد 4558، 5 فبراير 1998، الصفحة 500. كما تم تنميته و تعديله عدة مرات كان آخرها ما تم بمقتضى المرسوم رقم 2.08.159 صادر في 19 من محرم 1430 (16 يناير 2009)، الجريدة الرسمية، عدد 5707، 9 فبراير 2009، الصفحة 440.

²¹⁵- عبد القادر (باينة)؛ الرقابة المالية على النشاط الإداري: الرقابة المالية، مطبعة دار القلم، الرباط، الطبعة الأولى،

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

والمراقبين، ثم مراقبة تسيير المحاسبين العموميين والمراقبين، ثم مراقبة تسيير الأمرين بالصرف بصفة عامة ومستخدمي الدولة والجماعات الترابية²¹⁶. كما يدخل ضمن دائرة الاختصاصات التي تمارسها المفتشية العامة للمالية مجموعة من المهام لها طابع رقابي وقائي وأخرى ذات طابع رقابي زجري. حيث يستهدف الطابع الأول إلى تقنين أساليب وطرق التدبير من خلال التقارير المقدمة من طرف مفتشي المالية والتي تتضمن الاقتراحات والملاحظات اللازمة بشأن الأخطاء المسجلة في التدبير المالي الترابي من جهة. بينما يتجلى الطابع الزجري في إعطاء نتائج ملموسة لعمليات التفتيش لتحريك المتابعات اللازمة تبعا للمخالفات الخطيرة المسجلة في مختلف العمليات المالية والمحاسبية، وذلك بإرسال التقارير المحضرة بشأن هذه المخالفات إلى المجلس الأعلى للحسابات أو إلى الجهات القضائية المختصة²¹⁷.

ثالثا- الرقابة بواسطة هيئات مستقلة:

تحيل الرقابة القضائية على مالية الجماعات الترابية تلك الرقابة التي تمارسها هيئة مستقلة على تنفيذ الميزانية المحلية، والتي تتولى سلامة عمليات الموارد والنفقات المحلية طبقا لما أجازته المجالس المنتخبة وما تقتضيه النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل وتتميز التجربة المغربية في هذا الإطار بتواجد هيئة عليا للرقابة المالية تتمثل في المجلس الأعلى للحسابات²¹⁸ وهذا ما تم التنصيب عليه بموجب دستور فاتح يوليوز 2011، في الفصل 149 حيث نص على أنه: "تتولى المجالس الجهوية للحسابات مراقبة حسابات الجهات والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها، وكيفية قيامها بشؤونها". وبهذا يتم إقرار آلية للمراقبة تشكل امتداد موضوعي للرقابة العليا للمالية المحلية²¹⁹.

²¹⁶ - عماد (أبركان): نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، مرجع سابق، الصفحة 95.

²¹⁷ - عبد القادر (باينة): الرقابة المالية على النشاط الإداري: الرقابة المالية، مرجع سابق، ص: 135.

²¹⁸ - كريم لجرش: "التدبير المالي للجماعات الترابية بالمغرب"، الطبعة الثالثة، مرجع سابق، ص: 251.

²¹⁹ - نجيب (جيري): قصور النظام القانوني والتنظيمي لأعمال الجماعات الترابية وإشكالية التمويل الغير جبائي للتنمية المحلية بالمغرب، مجلة الحقوق المغربية، سلسلة أملاك الدولة، العدد الأول، 2012، ص: 110.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

تتولى المجالس الجهوية للحسابات طبقا لمدونة المحاكم المالية اختصاصا قضائيا، والذي تتضح ملامحه من خلال تدخلاته الرقابية في البت في حسابات المحاسبين العموميين من جهة، والتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية من جهة أخرى²²⁰، كما تناط بالمجالس الجهوية للحسابات اختصاصات إدارية التي تتوزع بين مراقبة القرارات المتعلقة بالميزانية ومراقبة التسيير وكذا مراقبة استعمال الأموال العمومية.

1- البت والتدقيق في الحسابات:

يعتبر التدقيق والبت في الحسابات أهم اختصاص عام تمارسه المجالس الجهوية للحسابات، فهي تبت في حسابات الهيئات الخاضعة موضوعيا لاختصاصاتها ويتعلق الأمر أساسا بمساطر التحقيق والبت في حسابات محاسبي الجماعات الترابية ومجموعاتها وباقي المؤسسات الخاضعة لرقابة المحاكم المالية الجهوية، بالإضافة إلى مباشرته إلى المسطرة المتعلقة بالتسيير بحكم الواقع. حيث تتم ممارسة هذا الاختصاص وفق نفس المساطر والإجراءات المحددة بالنسبة للمجلس الأعلى للحسابات²²¹.

إجراءات التدقيق والبت في الحسابات

أوكل المشرع المغربي للمجالس الجهوية مهمة القيام في حدود دائرة اختصاصها بالتدقيق والبت في حسابات الجماعات الترابية ومجموعاتها وكذا في حسابات المؤسسات العمومية الخاضعة لوصايتها، ومن تم فإن الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات ملزمة سنويا بتقديم حساباتها إلى المحاكم المالية الجهوية، في توجيه إليها المستندات المثبتة للمداخيل والنفقات على رأس كل ثلاثة أشهر، وبالنسبة لمحاسبي الأجهزة الخاضعة لرقابة المجلس الجهوي للحسابات، فإنهم ملزمون سنويا بتقديم محاسبين يبين عمليات المداخيل والنفقات والصندوق، أما بخصوص السندات المثبتة فيمكن الاطلاع عليها في عين المكان²²².

²²⁰- نجيب (جيري): "الرقابة المالية بالمغرب"، مرجع سابق، ص: 110-111.

²²¹- عبد اللطيف (بروحو): "مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، مرجع سابق، ص: 112.

²²²- كريم (لحرش): "التدبير المالي للجماعات الترابية بالمغرب"، مرجع سابق، ص: 257.

الْحِ كَامَة الْجَ يْدَة لِّلْمَالِيَة الْعَامَة

بخصوص مسطرة التحقيق فهي كتابية ومماثلة لتلك المتبعة من قبل المجلس الأعلى للحسابات، من جهة أخرى بعد قيام المستشار المقرر بالتحريات اللازمة يري تقريرين: التقرير الأول: يتضمن نتائج التحقيق المتعلقة بالحساب ويبرز عند الاقتضاء الملاحظات المتعلقة بالوقائع التي من شأنها أن تثبت بالخصوص مسؤولية الأمر بالصرف والمراقب والمحاسب العمومي في المجالات القضائية التي يتدخل فيها المجلس الجهوي. التقرير الثاني: فيتضمن فيه ملاحظاته حول تسيير الجماعات الترابية ومجموعتها والمقاولة العمومية أو المؤسسة المعنية التي لها علاقة باختصاص المجلس الجهوي للحسابات في مجال مراقبة التسيير.

وفي ضوء ذلك يتم تسليم التقرير الأول إلى مستشار يعين من طرف رئيس المجلس الجهوي ليعطي رأيه حوله في أجل شهر واحد، يوجهه إلى وكيل الملك لدى المجلس الذي يرجعه إلى رئيس المجلس مصحوبا بمستنتاجاته من أجل إدراجه ضمن جدول الجلسات، ويبت المجلس الجهوي في الوثائق وفي جلسة سرية بعد دراسة التقرير وأجوبة المحاسب العمومي ورأي المستشار المراجع وكذا مستنتاجات وكيل الملك.

وتبت في القضية هيئة الحكم التي تتكون من خمسة قضاة بما فهم الرئيس وذلك بأغلبية الأصوات، وإذا لم يلاحظ المجلس الجهوي أي مخالفة في الحساب يبت فيه بحكم نهائي، أما في حالة وجود مخالفات فإنه يأمر المحاسب العمومي بحكم تمهيدي بتقديم المبررات كتابة أو بإرجاع المبالغ التي يعتبرها مستحقات لفائدة الجهاز العمومي المعني وذلك في أجل ثلاثة أشهر، ويبت المجلس الجهوي بحكم نهائي فيما لا يتعدى سنة كاملة يبتدئ من تاريخ الحكم التمهيدي ويثبت الحكم النهائي فيما إذا كان المحاسب العمومي بريء الذمة أو في حسابه فائض أو عجز.

2- مراقبة التسيير واستخدام الأموال العمومية:

تعتبر مراقبة التسيير ومراقبة استخدام الأموال العمومية من الاختصاصات الإدارية للمجالس الجهوية للحسابات، حيث أنه تقوم المحاكم المالية الجهوية بمراقبة تسيير الأجهزة العمومية التي تدخل في دائرة اختصاصاته وذلك من أجل تقييمه من حيث الكيف والإدلاء

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

عند الاقتضاء باقتراحات حول الوسائل الكفيلة بتحسين طرقه والزيادة في فعاليته ومردوديته. ويؤهل المجلس الجهوي كذلك للقيام بمهام تقييم مشاريع الأجهزة التي تخضع لرقابته، حيث يخضع لهذا النوع من المراقبة كل من الجماعات الترابية ومجموعاتها والمقاولات والشركات والمؤسسات العمومية الخاضعة لوصايتها، وكذا المقاولات المخولة الامتياز في مرفق عام محلي أو المعهود لها بتسييره.

وفي إطار 223 تقوية دور المجلس الجهوي للحسابات فيما يتعلق بتقديم المساعدة والإرشاد، حول المشروع لوزير الداخلية أو الوزير المكلف بالمالية في أن يطلب إدراج قضية تهم تسيير الأجهزة الخاضعة لمراقبته ضمن البرنامج السنوي لأشغاله. أما بخصوص مراقبة استخدام الأموال العمومية فهي المستجدات التي أتت بها المدونة على مستوى المجالس الجهوية للحسابات، فتتعلق بمراقبة استعمال الأموال العمومية التي تتلقاها المقاولات والجمعيات وكل الأجهزة الأخرى التي تستفيد من مساعدة مالية كيفما كان شكلها من طرف جماعة محلية أو هيئة خاضعة لرقابة المجلس الجهوي 224. حيث يهدف المشروع المغربي من إقرار هذه المراقبة إلى التأكد من مدى مطابقة استخدام الأموال العمومية التي تم تلقها للأهداف المتوخاة من المساعدة أو المساهمة المالية 225.

خاتمة:

إن نجاح أي جماعة ترابية في أداء مهامها على الوجه الأكمل، رهين بصياغة وإعداد وتنفيذ استراتيجيات مالية فعالة من خلال وثيقة الميزانية المحلية، للأنشطة وخدمات مختلفة باستعمال كل الإمكانيات المتاحة، استنادا إلى تخطيط مسبق وتنظيم حكيم ووفق إنجاز دقيق ومراقبة هادفة. وهو معطى يوضح لنا بجلاء اهتمام المشروع المغربي بالتدبير المالي للجماعات الترابية في القوانين التنظيمية كقاعدة وركن لا يستقيم بدونه تدبير الشأن الترابي، خاصة على مستوى الميزانية من خلال ترسانة النصوص القانونية المحددة لمبادئها وكيفية تحضيرها

²²³- كريم (لحرش): "التدبير المالي للجماعات الترابية"، مرجع سابق، ص: 260.

224- انظر المادة 154 من مدونة المحاكم المالية.

225- كريم (لحرش): "التدبير المالي للجماعات الترابية بالمغرب"، مرجع سابق، ص: 260.

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

وإعدادها وتنفيذها والرقابة عليها ومحاسبتها. أضف إلى ذلك، أن هذا الاهتمام التشريعي يمتد إلى النص على مختلف الإيرادات الذاتية والاستثنائية التي تغدي الميزانية المحلية من جهة، وتنظيم النفقات المحلية بشقيها التسييري والتجهيزي من جهة أخرى.

كما أن الأدوار الجديدة للجماعات الترابية تحتم عليها إعادة النظر ليس في وسائل وآليات تدبيرها فحسب، بل في طريقة إنتاج أفكارها التي تتبلور وتتحوّل إلى مشاريع تنموية، إذ من غير المنطقي أن يهدر المال العام في مشاريع ليست لها أي قيمة مضافة سواء على المواطنين أو النسيج الاقتصادي المحلي.

وبالتالي يتحتم على الجماعات ضرورة بلورة برامج التنمية الجهوية والإقليمية وبرامج عمل الجماعات، طالما أنها تتوفر على هامش كبير من الاستقلالية الإدارية والمالية في إعدادها وتنفيذه. إذ أن التحدي الحقيقي ليس في القرار الدستوري والتشريعي لوسائل التدبير الحديثة، أو الاعتراف من عدمه باستقلالية القرار المالي الترابي، لأنه بالاطلاع على مقتضيات المنظمة لتدبير الجماعات الترابية لشؤونها، يمكن أن نسجل تقدما وتطورا ملموسا يفوق بكثير مؤهلات وتطلعات القائمين على تدبير الشأن العام الترابي، وإنما يتمثل في مدى التقاط الهيئات السياسية لهذه الإشارات الدستورية والتشريعية لتحسن اختيار ممثلها، ودرجة استيعاب الهيئات المنتخبة لجوهر وفلسفة هذه المبادئ التدييرية وتسخيرها لصالح المواطن واقتصاد الوطن.

لائحة المراجع:

المراجع باللغة العربية

الكتب:

- باينة (عبد القادر): الرقابة المالية على النشاط الإداري: الرقابة المالية، مطبعة دار القلم، الرباط، الطبعة الأولى، 2011.
- بنمير (المهي): الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، الطبعة الأولى، 199.
- لحرش (لحرش): تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الثالثة، 2017.

الحكامة الجيدة للمالية العامة

المجلات والمقالات:

المقالات:

- أبركان (عماد): "نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملائمة"، مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي، العدد 13، 2016.
 - الغالي (محمد) ورشدي الحسن، "الحكامة المالية للجماعات: نموذج التدبير المرتكز على الميزانية التشاركية"، المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية، سلسلة دراسات، العدد 3، 2017.
 - برحو (عبد اللطيف): "مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 70، 2011.
 - جيري (نجيب): "قصور النظام القانوني والتنظيمي لأماك الجماعات الترابية وإشكالية التمويل الغير جبائي للتنمية المحلية بالمغرب"، مجلة الحقوق المغربية، سلسلة أملاك الدولة، العدد الأول، 2012.
- الأيام الدراسية والندوات:

- حيمود (محمد)، الحكامة المالية المحلية بالمغرب على ضوء الإصلاحات القانونية والمالية، مساهمة في أشغال اليوم الدراسي بمراكش يومي 15 و16 أبريل 2011، تحت عنوان: "تمويل الجماعات المحلية في الدول المغاربية، منشورات شبكة الحقوقيين المغاربة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2011.

النصوص القانونية:

القانون التنظيمي رقم 14.113 الخاص بالجماعات والمقاطعات.

القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

المراسيم:

- مرسوم رقم 2.16.316 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية الجماعات المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، الجريدة الرسمية عدد 6482، 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016)، ص: 5463.
- مرسوم رقم 2.97.176 صادر في 14 من شعبان 1418 [ديسمبر 1997] في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية، الجريدة الرسمية، عدد 4558، 5 فبراير 1998، الصفحة 500. كما تم تنميته وتعديله عدة مرات كان آخرها ما تم بمقتضى المرسوم رقم 2.08.159 صادر في 19 من محرم 1430 [16 يناير 2009]، الجريدة الرسمية، عدد 5707، 9 فبراير 2009، الصفحة 440.
- مرسوم رقم 2.94.100 صادر في 6 من محرم 1415 [16 يونيو 1994] في شأن النظام الأساسي الخاص بالمفتشين العاملين للإدارة الترابية بوزارة الداخلية، الجريدة الرسمية، عدد 4264، 20 يوليوز 1994، الصفحة 171.

المراجع باللغة الفرنسية:

- EL ASSALI Mohammed, Le système de crédit aux collectivités locales au Maroc, Imprimerie BENI SNASSEN, Salé, première édition 2005.
- Pierre la lumière, les finances, Publiques, Amand colin, collection 8^{ème}, Paris, édition 1996

في الحاجة إلى إصلاح جبايات الجماعات الترابية

د. يونس مليح

أستاذ باحث بجامعة مولاي إسماعيل بمكناس

الكلية المتعددة التخصصات بالرشيدية

عضو فريق الدراسات والأبحاث الإدارية والمالية

إذا كان القرن العشرين هو قرن إنشاء المقاولات والمنشآت الصناعية والتجارية. فإن القرن الحادي والعشرين، هو قرن التراب والجماعات بامتياز، بحيث أصبح دور اللامركزية في عصرنا الحاضر، يتزايد يوما بعد آخر في البناء الديمقراطي العام للدولة، وهو ما أكدده خطاب الملك الراحل الحسن الثاني الذي جاء فيه "ترعرعت وأنا متشبع بروح اللامركزية، مؤمنا بها، معتقدا أن الديمقراطية الحقيقية هي الديمقراطية المحلية، وإذا لم تكن هناك ديمقراطية محلية فلن توجد أبدا ديمقراطية وطنية، تهيمن عليها وتطبعها بطابع الجد والاحترام والالتزام"²²⁶.

فتشعب مهام الدولة وتزايد مسؤولياتها، أدى بها إلى ترك جزء من الوظيفة الإدارية، والاجتماعية، والاقتصادية، إلى وحدات ترابية، تعتمد التمثيلية عبر آلية الانتخاب. والمغرب كغيره من البلدان بعد أن أخذ بنظام اللامركزية، راكم تجربة على هذا المستوى وخصوصا على المستوى الإداري، سمحت له مع مرور الوقت بتعميق الاستقلال الإداري والمالي للجماعات الترابية، بالشكل الذي يمكنها من الموارد اللازمة لجعل القرار الترابي أمرا ممكنا.

إن توفر الموارد المالية وخاصة ذات المصدر الجبائي، هي التي تعطي السلطة الفعلية للهيئات المحلية المنتخبة في القيام بدورها في مجال خدمة المواطن، فيكون بذلك النظام الجبائي الترابي أهم عناصر الاستقلال المالي للجماعات الترابية باعتباره يتضمن مختلف الضرائب والرسوم المستحقة للجماعات الترابية وهيئاتها.

²²⁶ - مقتطف من خطاب الملك الراحل الحسن الثاني لأشغال المناظرة الوطنية الخامسة للجماعات المحلية، وذلك برحاب القصر الملكي العامر بالرباط، بتاريخ 21 أبريل 1992.

الكامنة الجديدة للمالية العامة

ويعتبر القانون 47.06²²⁷ المنظم للجبايات المحلية²²⁸ هو الإطار القانوني المنظم لهاته الجماعات الترابية وهيئاتها، فهو نتاج لمجموعة من الإكراهات والنواقص التي عرفها القانون المتجاوز 30.89²²⁹، والذي أبان بعد ثمانية عشر سنة من تطبيقه على محدوديته، فقد جاء لتغطية عدد من المعوقات وسد الثغرات، حيث اعتبر آنذاك بأن القانون رقم 30.89 جاء كترجمة حقيقية للأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفها المغرب خلال فترات السبعينيات والثمانينيات وبداية التسعينيات. فبالرغم من أن للمنظومة الجبائية السابقة مجموعة من المزايا، حيث شكلت خطوة هامة نحو العمل على تنمية الموارد المالية للجماعات المحلية²³⁰، إلا أنه لم يرقى للتوقعات والأهداف المنشودة منه، وهذا حل محله القانون الجديد للجبايات المحلية 47.06 الذي استكمل السنة الخامسة منذ دخوله حيز التطبيق سنة 2008، حيث حاول تجاوز مختلف الإكراهات سواء التقنية منها أو القانونية التي شابت القانون القديم، حيث حاول القانون الجديد للجبايات المحلية تبني مواصفات الأنظمة الجبائية الحديثة. وذلك من خلال تحقيق أهداف جديدة من بينها تبسيط الجبايات المحلية وتحسين مردوديتها؛ وذلك من خلال التقليل من عدد الرسوم، والعمل على تبسيط المساطر الجبائية، وأيضا العمل على مطابقة الجبايات المحلية لإطار اللامركزية، وملائمة الجبايات المحلية مع جبايات الدولة.

²²⁷ - هو القانون المتعلق بالجبايات المحلية الصادر بشأنه الظهير الشريف 1.07.195 بتاريخ 19 ذو القعدة 1428 الموافق لـ 30 نونبر 2007، والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5583 بتاريخ 03 دجنبر 2007.

²²⁸ - يقصد بالنظام الجبائي المحلي، مجموعة الضرائب والرسوم المستحقة لفائدة الجماعات المحلية وهيئاتها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، أي تلك التي يرجع حق استخلاصها للجماعات المحلية بواسطة إدارتها الجبائية مباشرة من لدن الملزمين بأدائها، أو تلك المحولة لفائدتها من طرف الدولة.

²²⁹ - هو القانون المتعلق بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.89.187 صادر في 21 من ربيع الآخر 1410 (21 نوفمبر 1989) بتنفيذ القانون رقم 30.89، والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 4023 بتاريخ 1989/12/06 الصفحة 1573.

²³⁰ - Mohamed Chafik Mouline, l'autonomie fiscale des collectivités Locales Au Maroc, Mémoire pour l'obtention du diplôme des Etudes supérieures approfondies (D.E.S.A), Faculté du droit Rabat, Agdal, 2005, P:52.

الحكومة الجديدة للمالية العامة

لكن في ظل الظروف الحالية الجديدة، وفي ظل الدستور الجديد لفتاح يوليوز 2011²³¹، وفي ظل المبادئ والرؤى الترابية الجديدة التي جاء بها هذا الدستور، أصبح من اللازم العمل على إصلاح نظام الجبايات الترابية، لذلك سنحاول التطرق للمستجدات التي جاء بها القانون المغير والمتمم للمنظومة الجبائية المحلية رقم 07.20، ورصد المبررات العامة للإصلاح الجبائي المحلي (المحور الأول)، ثم سنحاول البحث عن الممكنات والمداخل الكبرى لإصلاح النظام الجبائي المحلي المنتظر (المحور الثاني).

المحور الأول: مستجدات القانون 07.20 والمبررات العامة للإصلاح الجبائي المحلي

يعتبر القانون 47.06 المتعلق بالجبائيات المحلية، أحد الأدوات الرئيسية لتدبير الجباية المحلية بجميع أنواعها، فقد تم التنصيص على هذا القانون نظرا لأهمية إدخال تعديلات جوهرية تضمن التوفر على نظام يسائر التوجهات العامة للامركزية، وذلك من خلال تبني مواصفات الأنظمة الجبائية الحديثة، وكذا تجاوز النواقص والصعوبات التي تعترى المنظومة السابقة.²³²

لكن في ظل التحولات الأخيرة التي عرفها ويعرفها المغرب في مجال اللامركزية والمتمثلة في إصدار دستور فتاح يوليوز 2011، حتمت ضرورة التفكير في إصلاح المنظومة الجبائية المحلية، فمن بين الأشياء التي تشكل قطيعة مع هذه التحولات المتسارعة على الساحة الوطنية نجد القانون 47.06، حيث أن هذا الأخير تم تشريعه سنة 2008 في ظل ظروف اقتصادية

²³¹ يعتبر الدستور أسى قانون في البلاد، وتحدد هذه الوثيقة شكل العلاقات بين مختلف السلطات، ومنه تستمد الدولة شرعيتها، ومنه تستمد مختلف القوانين والأنظمة، ومنها الضمانات القانونية التي يخولها للوحدات الترابية اللامركزية من حيث إنشاءها، وتشكيل مجالسها واختصاصاتها.

أنظر في هذا الصدد: محمد دريب، الجبهة بالمغرب، محاولة في التأصيل، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، طوب بريس الرباط، الطبعة الأولى، فبراير 2010، ص 35.

²³² عرض وزير الداخلية حول مشروع قانون الجبايات المحلية امام لجنة الداخلية ولللامركزية والبنيات الاساسية بمجلس النواب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص قانونية - العدد 184، سنة 2008، ص 26.

الكامنة الجيدة للمالية العامة

واجتماعية وسياسية تختلف عما نحن بصدد اليوم، وهو ما يستدعي أكثر من أي وقت مضى التفكير في إصلاح القانون 47.06.

فالحديث عن الإصلاح يجب أن ينطلق من القاعدة، أي من المجتمع المحلي العارف بالمشاكل التي يتخبط فيها، تنخرط فيه جميع الفعاليات الفكرية والسياسية والاجتماعية وفق تصور شمولي، يراعي خصوصية كل منطقة على حدة، كما أن الإصلاح يجب أن يعالج إشكالات النظام الجبائي المحلي.²³³

وها نحن اليوم ندعو إلى إصلاح جديد للنظام الجبائي المحلي الحالي، فلماذا الإصلاح في هذا الوقت؟ هل الدواعي ذاتية ترتبط بثغرات وإكراهات تنزيله بالكيفية التي تضمن له تحقيق الأهداف المرسومة؟ أم لدواعي موضوعية فرضتها التحولات والإصلاحات الجديدة على المستوى الترابي؟ وهل لأن الإصلاح لا يمكن أن يكون عملا مكتملا ونهائيا؟

فدواعي المطالبة بالإصلاح والاستناد في إصدار هذا الحكم وتبني هذه الدعوة، ينطلق من طبيعة وعدد الثغرات التي حملها هذا القانون، أو تلك التي أبان عنها تطبيقه على أرض الواقع منذ أربع سنوات، وما صاحبها من تلك الإكراهات التي حالت دون تنزيله بالشكل الذي يحقق الأهداف المتوخاة منه. أم أن اعتبارات أخرى قد فرضت بشكل موضوعي و ملح ضرورة التفكير في إصلاح الإصلاح، وذلك في اتجاه مواكبته لمناهج توسيع الجهوية، وتعميق الديمقراطية المحلية من خلال منح سلطات أوسع للمنتخبين المحليين في اتخاذ القرار وتنزيل الدستور الجديد، من خلال بلورة الإصلاح الجبائي المتضمن للمبادئ الناظمة للتنظيم الجهوي

²³³ - سعيد خفيف: "مسار الإصلاح الجبائي المحلي على ضوء القانون 47/06"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، 2008/2007.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

والتراحي الجديد، وفق رؤية تستند على المقاربة الترابية، والحكامة الجيدة كإطارين لتعزيز اللامركزية، والسير في بناء جهوية متقدمة.²³⁴

وقبل التطرق لمبررات إصلاح النظام الجبائي المحلي، سنتحدث عن المستجدات التي جاء بها القانون 07.20 المغير والمتمم للقانون رقم 47.06، والتطرق إلى المبادئ والأهداف التي جاء من أجلها القانون 47.06، ثم الحديث عن المعوقات والثغرات التي تعترض المنظومة الجبائية المحلية.

المبحث الأول: مستجدات القانون 07.20 ومبادئ وأهداف المنظومة الجبائية المحلية تعتبر الجماعات الترابية عنصرا مهما ودعامة أساسية لتحقيق التنمية المحلية، لكونها المحرك الأساسي لحركة الإنتاج المحلي، مما يلقي عليها مسؤولية ضخمة تقتضي منها أن تكون في مستوى هذه الأخيرة، وقادرة على أداء دورها بكفاءة وفعالية لما يتطلبه مسلسل التنمية الترابية الذي يستوجب التوفر على نظام جبائي قوي وفعال، وعلى تحصيل جيد وسليم لمختلف الجبايات المحلية المكونة لهذا النظام بشكل يضمن استمرار وزيادة الموارد الذاتية.

وعلى العموم، فالموارد المالية للجماعات الترابية، سواء كانت موارد ذاتية أو مساهمات الدولة أو حصيلة الاقتراضات المبنية في القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14²³⁵، أصبحت تشكل الرأسمال الذي تتحرك بواسطته الجماعات الترابية في مختلف الميادين والمجالات التي لها ارتباط بالتنمية الترابية، إذ إنه بازياد موارد الجماعة الترابية يكبر لديها حجم التدخل في ميادين التنمية وبانخفاض هذه الموارد يتقلص دور الجماعة في أداء وظيفتها التنموية.

²³⁴ - هشام مليح، في الحاجة إلى إصلاح قانون الجبايات المحلية، منشور بمجلة العلوم والتقنيات الضريبية، 2011، مجلة داخلية خاصة بمسلك العلوم والتقنيات الضريبية جامعة الحسن الأول بسطات.

²³⁵ - القانون التنظيمي رقم 14.113 المتعلق بالجماعات، ظهر شريف رقم 85.15.1 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14.113 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015) ص 6660.

الكامة الجيدة للمالية العامة

ومن هذا المنطلق، سوف نقوم بتحليل مدى مساهمة القانون الجبائي 07.20 المغير والمتمم للقانون 47.06 في الرفع من الموارد الذاتية للجماعات الترابية مع التركيز في هذه المداخل على آفاق إصلاح المنظومة الجبائية الترابية حتى تصبح أداة فعالية وفعالة في عملية در السيولة المالية لهذه الوحدات الترابية، وجعل الموارد الجبائية أداة تمويلية حقيقية بيد الجماعات الترابية.

المطلب الأول: مستجدات القانون 07.20 المغير والمتمم للقانون 47.06 والمبادئ الناظمة لهذا الأخير

لقد تم التنصيص على هذا القانون أي 07.20 وجاء بهدف توسيع مجال تطبيق عدد من الرسوم المحلية، والتي من شأنها أن ترفع موارد الجماعات الترابية، والتي تضررت بفعل الجائحة، على غرار موارد الدولة، وهنا نشير لأرقام غاية في الأهمية وهي بالمناسبة متعلقة بالنشرة الإحصائية الشهرية المتعلقة بالمالية المحلية الصادرة عن الخزينة العامة للمملكة، والتي يتبين من خلالها الانخفاض الذي عرفته الإيرادات العادية بنسبة 16.6% في نهاية أكتوبر من السنة الماضية، حيث انخفضت بنسبة 14.5% الضرائب المباشرة عقب تراجع حصة الجهات من الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل (-19%) الرسم المهني (-16.3%) رسم الخدمات الجماعية (-9%) الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية (-11.3%) رسم السكن (-14.6%). كما انخفضت الضرائب غير المباشرة بنسبة 14.5%، والتي تفسر بانخفاض حصة الجماعات الترابية من الضريبة على القيمة المضافة (-12.4%)، والرسم على عمليات البناء (-24.5%)، والحصة من دخل الرسم على عقود التأمين (-27%) وتجدر الإشارة إلى أن الإيرادات الضريبية المحولة من قبل الدولة (حصة الجماعات الترابية من إيرادات الضريبة على القيمة المضافة والضريبة على الشركات والرسم على عقود التأمين) تمثل 57,5% من العائدات الإجمالية للجماعات الترابية. ²³⁶ les recettes globales des collectivités territoriales

²³⁶ - النشرة الإحصائية الشهرية المتعلقة بالمالية المحلية الصادرة عن الخزينة العامة للمملكة لسنة 2021، يمكن الاطلاع عليها من خلال الرابط الإلكتروني الرسمي للخزينة العامة للمملكة:

الحملة العامة للصيد البري

الفقرة الأولى: مستجدات القانون 07.20 المغير والمتمّم للقانون 47.06

رجوعاً إلى مستجدات القانون المغير والمتمّم للقانون 47.06، فقد وسع وعاء الرسم على الإقامة بالمؤسسات السياحية، بشكل شمل الشقق التي يتم تأجيرها من طرف ملاكها للسياح المغاربة والأجانب، خصوصاً عبر تطبيقات الحجز الفندقي والسياحي على شبكة الأنترنت. كما ستستفيد الجماعات من الرسوم على المياه المعدنية ومياه المائدة، وبيع المشروبات، وكذا استغلال المقالع ورسوم عمليات الإصلاح وتسوية البنايات الغير قانونية والهدم، ورسوم على رخص السياقة والمركبات الخاضعة للمراقبة التقنية، يستفيد منها العمالات والأقاليم، أما الجهات، فستستفيد من رسوم على رخص الصيد البري.

فالهدف الذي سطر من وراء سن هذا القانون المغير والمتمّم للقانون 47.06 رقم 07.20²³⁷ هو تحقيق عدالة جبائية، والمساهمة في تطوير الموارد الذاتية للجماعات الترابية بالمملكة، كما يتماشى والتحويلات التي عرفها مسلسل اللامركزية بعد دخول القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية حيز التنفيذ سنة 2015.²³⁸ ويتضمن هذا القانون 6 مواد أتت لتعديل وتغيير 59 مادة ونسخ وتعويض 11 مادة من القانون الجبائي الحالي.

وقد جاء في المذكرة التقديمية لهذا القانون أن هذا الأخير يشكل مرحلة أولية للإصلاح، بمعنى أن الإصلاح الحقيقي للجبائيات المحلية لم يتم بعد، فالقانون جاء ببعض التعديلات البسيطة فقط في أفق القيام بإصلاحات أخرى مرتبطة أساساً بثلاث مرتكزات أساسية:

<https://www.tgr.gov.ma/wps/portal>

²³⁷ - القانون رقم 07.20 الصادر بموجب ظهير شريف رقم 91.20.1 صادر في 16 من جمادى الأولى 1442 (31 ديسمبر 2020) بتنفيذ القانون رقم 20.07 بتغيير وتنظيم القانون رقم 06.47 المتعلق بجبائيات الجماعات المحلية، الجريدة الرسمية عدد 6948، 16 جمادى الأولى 1442 (31 ديسمبر 2020).

²³⁸ - أهم مقتضيات القانون 07.20 بتغيير وتنظيم القانون 47.06 المتعلق بجبائيات الجماعات المحلية، يمكن الاطلاع عليه من خلال البوابة الرسمية للجماعات الترابية على الرابط الإلكتروني التالي:

<https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/ar/ahm-mqtdyat-alqanwn-0720-btghyyr-wttmyim-alqanwn-4706-almtlq-bjbyat-aljmaat-almhlyt>

الحملة كامة الجديدة للمالية العامة

- صدور القانون الإطار المتعلق بالجبايات؛
- مخرجات المناظرة الوطنية للجبايات؛
- ما سينبثق عن أشغال اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي التي لازلنا ننتظر تقريرها.

وعليه، فهذا القانون جاء ليعالج بعض الأمور البسيطة المرتبطة بتدبير الجبايات واستبدال بعض العبارات، كاستبدال "الجماعات المحلية" بـ "الجماعات الترابية" و"دوائر الجماعات الحضرية" بـ "المدارات الحضرية" و"الجماعات القروية" بـ "الجماعات التي لا يشمل نفوذها الترابي مدارا حضريا"... وذلك تماشيا مع مقتضيات دستور 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية الصادرة سنة 2015.

الفقرة الثانية : مبادئ وأهداف القانون 47.06

لقد جاء قانون إصلاح الجبايات المحلية رقم 47.06، لتجاوز الاختلالات المتعددة، ولتمكين الجماعات المحلية من التوفر على منظومة جبائية أكثر نجاعة تضمن مساهمة التوجهات العامة لمختلف الإصلاحات التي انخرط فيها المغرب، وذلك من خلال تبني مواصفات الأنظمة الجبائية الحديثة من خلال تحقيق الأهداف التالية :

أولا: تقليص الرسوم وتبسيط المساطر

لقد جاء القانون 47.06، بمجموعة من المبادئ شكلت الركائز الأساسية التي بني عليها هذا الأخير، حيث توج بثلاث مبادئ ستشكل فلسفته ومركزاته المرجعية، كما ستشكل في ذات الآن المحاور الكبرى للإصلاح الجبائي المحلي.

1. التقليص من عدد الرسوم:

حيث تم إلغاء ثمانية رسوم ظلت تتميز بضعف مرد وديتها كما أنها كانت تشكل ازدواجا ضريبيا مع جبايات الدولة؛ وهي :

الحكامة الجديدة للمالية العامة

- الرسم على المشاهد؛
- الرسم المفروض على الباعة المتجولين؛
- الرسم المتعلق بالإغلاق المتأخر والفتح المبكر؛
- الرسم المفروض على الدرجات النارية التي يفوق محركها أو يعادل 125 سنتمتر مكعب؛
- الرسم المفروض على مؤسسات التعليم الخاص؛
- الرسم المفروض على عمليات تقسيم الأرض؛
- الرسم المفروض على طبع الزرابي.

وكذا إدماج مجموعة من الرسوم التي لها نفس الوعاء أو تسري على نفس النشاط لتفادي الإزدواجية²³⁹. وفي نفس السياق، تم إخراج بعض الحقوق والإتاوات التي لا تكتسي طابعا جبائيا من القانون رقم 06.47، وتم إصدارها بموجب القانون رقم 07.39 وعددها 13 رسم وقد تقلص عدد الرسوم التي لها صبغة جبائية من 29 إلى 17 رسما فقط.

2. تبسيط المساطر الجبائية:

في هذا الاتجاه، تم التنصيص على تطبيق مبدأ الإقرار محل الإحصاء، باستثناء الرسم المفروض على الأراضي الحضرية غير المبنية ورسم الخدمات الجماعية ورسم السكن والرسم المهني، ويعتبر ذلك مسلك للحوار بين الملزم والإدارة وبالتالي إزالة الحواجز بين الطرفين تجاوزا لهدر الوقت، وهو ما يعنيه الانتقال من الخضوع والإذعان إلى المشاركة تثبيتا للإنصاف والحكامة الجيدة، وذلك من أجل تجاوز الوقت المخصص لعملية الإحصاء وتفادي الأخطاء

²³⁹ - يتعلق الأمر بالرسوم التالية:

- الرسم المفروض على الصيانة والرسم الإضافي؛
- الرسم المفروض على استخراج مواد المقالع والرسم الإضافي؛
- الرسم المفروض على عقود التأمين والرسم الإضافي؛
- الرسم المفروض على رخص الصيد البحري والرسم الإضافي.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

والنقائص التي يعرفها النظام الإحصائي. فإعمال مبدأ الإقرار سيجعل المنظومة الجبائية ترسخ علاقات حديثة، مبنية على مبدأ المساهمة الفعالة للخاضعين للرسوم.

ثانيا: ملائمة ومطابقة الجبايات المحلية

من بين الركائز والمبادئ الأساسية التي أطرت القانون 47.06، نجد مبدأي ملائمة ومطابقة جبايات الجماعات المحلية لإطار اللامركزية، وملائمة هذه الجبايات مع جبايات الدولة.

1. ملائمة جبايات الجماعات الترابية مع جبايات الدولة

وتتجلى هذه الملائمة من خلال النقاط التالية:

- توحيد مسطرة حق الاطلاع، وذلك لتمكين الإدارة الجبائية من ممارسة سلطات واسعة في مجال الحصول على المعلومات والمعطيات الضرورية لتأسيس الرسوم المحلية؛
- تطبيق حق المراقبة والتفتيش من طرف الإدارة الجبائية لتمكينها من مزاوله هذه المهام، سواء على الوثائق أو في عين المكان من خلال الزيارات التي تقوم بها؛
- تطبيق نفس نظام الجزاءات والعلاوات المطبقة من طرف الدولة بالنسبة لكافة الرسوم المحلية؛
- نهج نفس المساطر المتبعة من طرف مصالح الدولة في مجال تعديل الرسوم، وذلك سعيا وراء ضمان الملاءمة وتفادي كل الاختلافات التي من شأنها إذكاء المنازعات بين الخاضعين للرسوم والإدارة الجبائية؛
- اعتماد إجراءات متقدمة بخصوص المنازعات الجبائية، سواء تعلق الأمر باللجنة المختصة أو بالأجل أو بالجانب الإجرائي²⁴⁰؛

²⁴⁰ - والإجراءات المعتمدة، هي:

- اعتماد نفس اللجنة الخاصة لتقدير الضرائب بالنسبة للرسوم المحلية، بما فيها تلك التي تقوم مديرية الضرائب بتدبيرها.
- تحديد الأجل القانوني للبحث في الطعون في 12 شهرا عوض 24 شهرا بالنسبة لتلك المتعلقة بجبايات الدولة؛

الحكامة الجديدة للمالية العامة

□ التبليغ والسر المهني، وفيه ثم توحيد مسطرة التبليغ المعتمدة من طرف مصالح الدولة والجماعات المحلية، وتوضيح مفهوم السر المهني وتبيان الحالات التي يمكن فيها الحفاظ عليه.

فملائمة الجبايات المحلية مع جبايات الدولة ستعمل من دون شك على وضع حد لظاهرة الازدواجية في هذا الجانب بتوحيد المقترضات القانونية، كما ستشكل بالتالي أحد العناصر المؤثرة لمطلب عقلنة النظام الجبائي المحلي.

2. مطابقة جبايات الجماعات الترابية لإطار اللامركزية

يرتكز هذا المبدأ على تقوية الدور الجبائي للجماعات المحلية في إطار التطور العام لسياسة اللامركزية، خاصة من خلال المواكبة الموضوعية للمستجدات القانونية للامركزية بمستوياتها الجهوية والإقليمية والجماعية، ومن بين الإجراءات التي تم إقرارها على هذا المستوى نجد:

□ تحديد نسب وأسعار بعض الرسوم المحلية بين الحد الأدنى والحد الأقصى؛

□ ممارسة المراقبة والتفتيش وزجر المخالفات في مجال الجبايات المحلية؛

□ تعزيز اختصاصات الجماعات المحلية في مجال القواعد الإجرائية الخاصة بقرارات الإعفاء والتخفيض وإبراء الذمة من الديون.²⁴¹

مبدأ المطابقة إذن، أصبح يشكل قفزة نوعية في مجال تحمل الجماعات المحلية لمسؤوليتها في مجال الاختصاص الجبائي المحلي، خصوصا وأن التطور العام للامركزية على المستوى المقارن أصبح يستدعي ضرورة إقرار وتوسيع سلطة الاختصاص المحلي في الميدان الجبائي بما يخدم أهداف التنمية المحلية.

- تمكين الملتزمين من اللجوء إلى القضاء مباشرة بعد استلام مقرر اللجنة.

- أنظر في هذا الخصوص: سعيد جفري هشام مليح: التشريع الجديد للجبايات المحلية، مرجع سابق، ص 26-27.
²⁴¹ - سعيد جفري، هشام مليح، التشريع الجديد للجبايات المحلية بالمغرب، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى،

2010، ص 25-26.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

المطلب الثاني: أهداف القانون 47.06

من بين الأهداف الأولية والمرجعية التي أنثت مطلب الإصلاح الجبائي المحلي، الدعوة الملكية الرسمية لربط هذا الأخير بشروط التنمية الاقتصادية، سواء ارتبطت هذه الشروط بالدعم الموجه للمقاولات والفاعلين الاقتصاديين خاصة على المستوى المحلي، أو بإيجاد السبل والوسائل المساعدة لتشجيع الاستثمار المحلي. وستجد هذه الأهداف مرجعيتها الرسمية في مجموعة من الخطب الملكية، خاصة الدعوة الملكية للحكومة من خلال خطاب الجرف الأصفر بتاريخ 25 سبتمبر 2000 إلى إعادة النظر في الجبايات المحلية، بحيث تكون الغاية المثلى للجبايات تشجيع الاستثمار المنتج الذي يخلق فرص الشغل²⁴². كما أن ذات الأولوية في الاهتمام بإصلاح الجبايات المحلية وربطها بشروط التنمية الاقتصادية، سيتم تكريسها أيضا في الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح السنة التشريعية (12 أكتوبر 2000)، وأيضا في خطاب ملكي ثالث بمناسبة افتتاح المناظرة الوطنية للسياحة بمراكش بتاريخ 10 يناير 2001، وذلك ضمن التدابير المتعين اتخاذها لتأهيل القطاع السياحي وجعله قاطرة حقيقية للتنمية.²⁴³

الفقرة الأولى: مواكبة اللامركزية وتعزيز الديمقراطية المحلية

يعتبر هدف مواكبة الجبايات المحلية لإطار اللامركزية، وهدف تعزيز الديمقراطية المحلية، أحد الأهداف الرئيسية التي جاء من أجلها القانون 47.06، وذلك من أجل تبني السياسة الجبائية المحلية التي تنهجها الدولة، ولتحقيق العدالة الجبائية التي تضمن التوزيع العادل للعبء الجبائي ما بين الملزمين.

أولا: مواكبة اللامركزية

لقد جاء القانون الجبائي المحلي الجديد في ظل محدودية التمويل المالي التي تعيشها الجماعات المحلية، وعدم قدرة القانون رقم 89-30 على مواكبة التطورات التي تعرفها

²⁴² - خطاب الملك محمد السادس أمام رؤساء غرف التجارة والصناعة ورؤساء المكاتب الوطنية وعدد من الفاعلين الاقتصاديين، الاثنين 25 شتنبر 2000 بالجرف الأصفر.

²⁴³ - سعيد جفري، هشام مليح، نفس المرجع، ص 18.

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

اللامركزية بالمغرب وللاختصاصات المتزايدة للجماعات المحلية؛ وهو الأمر الذي دفع بمختلف الفعاليات المهتمة بحقل الجبايات المحلية إلى الدعوة لإصلاح النظام الجبائي المحلي، وذلك في سياق الاستجابة لمعطيات اقتصادية وسياسية واجتماعية أصبحت تفرضها اشتراطات داخلية وخارجية، الأمر الذي سيجعل المشرع المغربي في مقارنته للإصلاح الجبائي الجديد محكوما بتحقيق مجموعة من الأهداف القانونية، الاقتصادية، المالية، السياسية، الاجتماعية، والجبائية والمجالية، التي تستجيب لتوجهات السياسة الجبائية المحلية التي تنهجها الدولة.²⁴⁴

ثانيا: تعزيز الديمقراطية المحلية

لقد جاء القانون الجبائي المحلي رقم 47.06 أيضا من أجل تعزيز الديمقراطية المحلية، وذلك عبر ضمان العدالة في توزيع العبء الجبائي المحلي، ومراعاة المقدرة التكليفية للملزمين، وتعزيز الضمانات القانونية والمسطرية الممنوحة لهم بهدف إشراكهم في عملية تدبير جباياتهم، وذلك عن طريق تبسيط وتسهيل عملية ولوج مساطر المنازعات الجبائية، وذلك في سبيل بناء ثقافة الحق والواجب من أجل مواطنة جبائية مسؤولة.²⁴⁵

بطبيعة الحال الهدف الرئيسي من وراء كل هذا يتمثل بالأساس في دعم اللامركزية كخيار سياسي، وذلك عن طريق مطابقة مقتضيات الإصلاح الجبائي الجديد للتطور الذي عرفته هذه الأخيرة والمتمثل في القانون 47-96 المنظم للجهات، والقانون المتعلق بالعمالات والأقاليم 79-00، والميثاق الجماعي 78.00، وعبر تبني مواصفات الأنظمة الجبائية الحديثة، وبتجاوز النواقص والصعوبات التي عرفتها المنظومة الجبائية المحلية في ظل القانون 30.89، وذلك بهدف تنمية الموارد الذاتية المحلية ودعم الاستقلال المالي للجماعات المحلية، وتمكين الهيئات المنتخبة من الاضطلاع بمهامها في أحسن الظروف، من أجل تحقيق تدبير أمثل وأكثر عقلانية لمواردها المالية ومجالات إنفاقها، وفق قواعد الممارسة الديمقراطية السليمة التي أكد

²⁴⁴ - سعيد جفري، هشام مليح، عبد الإله منظم، جبايات الجماعات المحلية بالمغرب على ضوء القانون 47.06، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى نونبر 2008، ص 49.

²⁴⁵ - المصطفى المصباحي، التدبير الجبائي المحلي على ضوء القانون رقم 47.06، المستجدات والرهانات"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية 2007-2008، ص 110.

الحكومة الجديدة للمالية العامة

رئيس الدولة على ضرورة تحصيلها في خطابه السامي أمام أعضاء البرلمان بتاريخ 13 أكتوبر 2000، باعتبارها شرطا أساسيا من شروط التنمية.²⁴⁶

الفقرة الثانية: تدعيم اختصاصات المجالس المحلية وزجر المخالفات

لقد كرس المشرع من خلال القانون 47.06 العديد من النقاط التي تعتبر بحق قفزة نوعية في مجال تمتيع الوحدات المحلية بمزيد من الاختصاص والسلطات التي بلا شك ستفك القيود التي كانت تربطها وتجعلها غير قادرة على ممارسة مهامها، وكذلك فالمشرع أعطى لهذه المجالس المحلية سلطات لزجر المخالفات التي قد تؤدي بالملزمين المحليين إلى التهرب أو الغش.

أولا: تدعيم اختصاصات المجالس الجماعية

انطلاقا من المكتسبات التي تم تحقيقها على مستوى اللامركزية وترسيخا لذلك، فإن القانون رقم 47-06 حرص على تدعيم اختصاصات المجالس المنتخبة من خلال تحديده للنسب والأسعار الدنيا والقصوى لأغلبية الرسوم، منيطا بذلك أمر تحديد نسب وأسعار الرسوم المحلية للأمر بالصرف بعد مصادقة مجلس الجماعة المحلية المعنية في حدود الأسعار الدنيا والقصوى المحددة بالقانون²⁴⁷. ومن أهم المستجدات التي جاء بها قانون الجبايات المحلية 47.06، إعطاء الحرية للجماعات الترابية بتحديد أسعار مجموعة من الرسوم والضرائب.

لقد حدد المشرع المغربي ثمانية رسوم بأسعار ثابتة، موزعة على الشكل التالي:

أربعة رسوم تعود للجماعات، وهي نفسها المدبرة من طرف الدولة باستثناء

رسم المياه المعدنية؛

ثلاث رسوم تعود للعمال؛

رسم واحد يعود للجهات.

²⁴⁶ - سعيد جفري، هشام مليح، عبد الإله منظم، جبايات الجماعات المحلية بالمغرب على ضوء القانون 47.06، مرجع سابق، ص ص 51-52.

²⁴⁷ - الدورية الصادرة عن وزارة الداخلية، عدد 144، بتاريخ 27 دجنبر 2007، ص 7.

الْحُكْمُ كَامَةً الْجَدِيدَةَ لِلْمَالِيَةِ الْعَامَّةِ

باستثناء هذه الرسوم، اعتمد المشرع حدا أدنى وحدا أقصى في تحديد نسب وأسعار بقية الرسوم المحلية، بهدف تدعيم الاختصاصات الجبائية للجماعات الترابية، وهي كالتالي:

- الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية؛
- الرسم على عمليات البناء؛
- الرسم على عمليات تجزئة الأراضي؛
- الرسم على محال بيع المشروبات؛
- الرسم على الإقامة بالمؤسسات السياحية؛
- الرسم على النقل العمومي للمسافرين؛
- الرسم على استخراج مواد المقالع؛
- الرسم على استغلال المناجم؛
- الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ.

ثانيا: سلطات زجر المخالفات

زيادة على ماسبق، فقد أعطى المشرع المغربي ومن خلال القانون المنظم للجبائيات المحلية رقم 47.06 للجماعات المحلية سلطات أيضا في ميدان زجر المخالفات، سواء عن طريق الغرامات والجزاءات المفروضة على الملتزمين عند الأداء المتأخر للرسوم، حيث تطبق في حقهم ذعيرة قدرها 10% وزيادة قدرها 5% عن الشهر الأول و0.5% عن كل شهر أو جزء شهر إضافي، أو من خلال الغرامات في حالة عدم الإقرار بالعناصر الخاضعة للرسم، أو عند عدم الإقرار بشغور العقار أو عدم إيداع التصريح بالتأسيس المنصوص عليه في المادتين 67²⁴⁸ و87²⁴⁹ من القانون 47.06.

²⁴⁸- تنص هذه المادة على أنه : " -يتعين على الملتزمين إيداع تصريح بتأسيس المؤسسة يعد وفق مطبوع نموذجي للإدارة وذلك لدى مصلحة الوعاء التابعة للجماعة التي يزاول النشاط في دائرة نفوذها داخل أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما الموالية لتاريخ الشروع في مزاوله النشاط المذكور.

المبحث الثاني: ثغرات جبايات الجماعات الترابية

لقد جاء القانون 47.06 بمجموعة من المستجدات التقنية العالية والتي يصعب تفعيلها، وذلك لما تتطلبه من مصاحبة تكوينية للعنصر البشري الذي سيشرف على التطبيق، وإعادة هيكلة حديثة للإدارة الجبائية، وهو ما لم يتبلور إلى حد الآن وشكل بذلك ثغرات حقيقية تحول دون تطبيق مستجدات هذا الإصلاح.

المطلب الأول: الثغرات القانونية والتنظيمية واللوجستيكية والبشرية

حمل القانون 47.06 المنظم بموجبه لجبايات الجماعات المحلية مجموعة من الثغرات القانونية والتنظيمية واللوجستيكية والبشرية، التي شكلت قطيعة مع التوجهات التنموية التي يحملها في طياته دستور المملكة المغربية لسنة 2011، وهذه الثغرات سنحاول تبيينها من خلال الخوض فيها فيما يلي:

الفقرة الأولى: الثغرات القانونية والتنظيمية

اتسم القانون 47.06 بالعديد من الثغرات ذات الطبيعة القانونية والتنظيمية على الخصوص، والتي تجعل من هذا الأخير يتخبط في عدة مشاكل تجعل منه صعب التفعيل، وتحول دون التطبيق الأمثل والناجع له.

أولاً: الثغرات القانونية:

II- يجب على الملمزم الخاضعين للرسم أن يودعوا لدى مصلحة الوعاء التابعة للجماعة إقرار بالمدخيل المحققة خلال السنة المنصرمة دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة وذلك قبل فاتح أبريل من كل سنة. ويؤدى مبلغ الرسم تلقائياً كل ربع سنة قبل انصرام الشهر الموالي لربع السنة لدى صندوق وكيل المدخيل الجماعي على المدخيل المحققة خلال هذه الفترة دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة وذلك بناء على بيان للأداء يعد وفق مطبوع نموذجي للإدارة.²⁴⁹ تنص هذه المادة على أنه يتعين على الملمزم الخاضعين للرسم أن يودعوا لدى مصلحة الوعاء التابعة للجماعة تصريحاً بالتأسيس عند الشروع في مزاولة النشاط وإقراراً بتوقيف النشاط في حالة تفويت العربة أو تغيير طبيعة النشاط أو تغيير الشكل القانوني للمؤسسة وفق مطبوع نموذجي تعد الإدارة.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

يمكن الوقوف عند العديد من الثغرات التي شابت بعض الجوانب القانونية لإصلاح 2007، تتعلق بحذف مصطلح الضريبة أو محدودية مبدأ التبسيط، واستمرار ظاهرة التشتت الجبائي المحلي، وكثرة الاعفاءات.

□ حذف مصطلح الضريبة:

فحذف مصطلح الضريبة والابقاء على مصطلح الرسم يعكس توجه نحو إبعاد المستويات الترابية والجهات عن منازعة الدولة في الانفراد بأحقية الإفادة من كل ما له علاقة باصطلاح الضريبة، وهو ما يقتضي إعادة النظر فيه في ضوء المستجدات التي جاء بها الدستور الحالي، والتي تفترض معادلة جديدة في اقتسام الموارد الجبائية بين الدولة وباقي المستويات الترابية، كما تفترض تبني منطق جديد في تحديد مضمون هذه الرسوم يجعلها ترتبط بخدمة مباشرة تقدم للملزم، وهو الأمر الذي لا يتحقق بالنسبة لعدد من الرسوم في ظل القانون 47.06 الحالي، كما هو الحال بالنسبة لرسم الخدمات الجماعية والرسم المهني ورسم السكن.

ثانيا: الثغرات التنظيمية :

تتمثل هذه الإكراهات في غياب تنظيم هيكلي مختص في مجال تدبير الجبايات المحلية يستجيب لواقع تدبير الجبايات المحلية فقط، ويتوفر على الإمكانيات والوسائل المادية والتكنولوجية الضرورية للاضطلاع بأدوارها، وفق تقسيمة تضمن الفعالية، وتحول دون تداخل الاختصاصات، وقابلة للانسجام مع حجم وطبيعة كل جماعة ترابية على حدة.

الفقرة الثانية: الثغرات اللوجيستكية والبشرية

يشكل القانون 47.06 أحد الأدوات الرئيسية التي بدونها لا يمكن تدبير الجباية المحلية، لكن ما يحول دون وضع هذا القانون بالشكل المطلوب هو عدد الثغرات ذات الطبيعة اللوجيستكية وعدم وجود الآليات التقنية والمعلوماتية الكافية، وأيضا ضعف العنصر البشري غير المؤهل، والذي يزيد من تعقد وصعوبة تطبيق هذا القانون.

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

أولاً: الثغرات اللوجيستكية:

تتمثل هذه الإكراهات في غياب آليات للتنسيق والتعاون وتبادل المعلومات بين المصالح الجبائية الجماعية وباقي المصالح والهيئات المتدخلة والمصالح التابعة للمديريات الجهوية للضرائب، وإمكانية الولوج إلى قاعدة بيانات بعض المصالح التي لها علاقة بتدبير بعض الجبايات المحلية، بالإضافة إلى محدودية التجهيزات المادية والتقنية والمعلوماتية المخصصة للمصالح الجبائية المحلية للقيام بمهامها وضمان حضورها ببعض مراكز التحصيل كالمقاع والأسواق وينابيع استخراج المياه المعدنية.

وأيضاً تأخر صدور الدوريات والتعليمات المفسرة والمصاحبة للقانون 47.06، وهو ما يفسح المجال للتأويلات المتضاربة لبعض مقتضياته من طرف السلطات الوصية على القطاع، أو المتدخلة في تديره سواء تعلق الأمر بالخزينة العامة للمملكة أو المديرية العامة للجماعات المحلية.

ثانياً: الإكراهات البشرية

ترتبط أساساً بضعف الموارد البشرية المؤهلة في مجال المحاسبة، والقانون الضريبي، وقانون الأعمال، وعدم كفايتها كمياً لتغطية المهام المنوطة بالمصالح الجبائية للجهات والجماعات الترابية²⁵⁰، والتي يتم جزء مهم منها خارج مكاتب شساعة المداخل. غياب مقتضيات قانونية تضمن لهؤلاء الموظفين تخصصهم الوظيفي واستقرارهم داخل نفس الوظيفة، وتحديد مسؤولياتهم وتوظيف مهامهم بشكل دقيق وفق الاختصاصات الممنوحة لهم، خصوصاً بعد أن يكونوا قد تلقوا تكوينات متخصصة في مجال الجبايات المحلية.

من خلال هذه المعطيات يتضح أنه لتحقيق تدبير للموارد الجبائية يعزز مداخل الجماعات المحلية في أفق تحقيق الاستقلال المالي لا بد من الرفع من مردودية الإدارة الجبائية

²⁵⁰- Abdellatif OUERDIGHI: Vers une réforme de la fiscalité des collectivités locales au Maroc. Mémoire de fin d'étude pour l'obtention du diplôme du cycle supérieur en gestion administrative, école nationale d'administration, 2003-2005, p: 87.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

المحلية من خلال الاهتمام بالعنصر البشري، خاصة وأن العراقيل التي تواجه الوكالات تكمن في ضعف التأطير وغياب الحوافز المادية والمعنوية.

من أجل ذلك يجب اعتماد برنامج جهوي للتكوين بالنسبة للوكلاء والاعوان من محررين وكتاب والتركيز على الجانب الميداني، كما يجب أن يتم تبني التكوين المستمر الدوري والمنتظم على المستوى الإقليمي من أجل الوقوف على نوعية المشاكل المطروحة وخصوصيتها المحلية. ولضمان الجدية في الاستفادة من هذه الدورات التدريبية لابد من اختتامها بنشاط تقييمي يكون مقياسا لدرجة استيعاب المستفيدين للمحاور النظرية والعلمية موضوع التكوين.²⁵¹

تبقى الإشارة إلى العناصر المذكورة لإعادة هيكلة وإصلاح الإدارة الجبائية المحلية ضرورة إذا ما قامت على مبادئ أخلاقية شفافة وواضحة ومسؤولة²⁵². ولا يمكن فصل بعضها عن البعض الآخر إذا ما أردنا تأهيلا حقيقيا للإدارة الجبائية المحلية؛ يجعل منها أداة فاعلة في تحصيل الجبايات المحلية من أجل تعزيز دور هذه الوحدات الترابية في عملية التنمية، وكما قال أحد الباحثين فإن الإصلاح الجبائي لا ينطوي على قيمة ومدلول علمي إلا بمقدار ما يكون مدعوما ومنطبقا على إدارة جبائية محلية²⁵³ مؤهلة للقيام بالمهام المنوطة بها ومرتبطة بعلاقات إيجابية مع باقي المتدخلين في تدبير الجبايات المحلية.

المطلب الثاني: الثغرات التقنية

تشوب القانون 47.06 مجموعة من الثغرات التقنية التي تهم بالأساس ثلاث جوانب ترتبط بالوعاء والتصنيفية والتحصيل، ويمكن الوقوف على أبرزها من خلال التطرق إلى

²⁵¹ - خادم أحمد: "وكالة المداخل"، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي للمدرسة الوطنية للإدارة العمومية، الرباط، دجنبر 1992، ص 147.

²⁵² - أحمد حضرائي، النظام الجبائي المحلي على ضوء التشريع المغربي والمقارن، منشورات م.م.إ.م.ت، سلسلة مؤلفات جامعية، العدد 22، سنة 2001، ص 423.

²⁵³ - أحمد حضرائي، نفس المرجع، ص 423.

الكامنة الجيدة للمالية العامة

محدودية توسيع الوعاء الجبائي المحلي، ومحدودية الأسعار التصاعديّة وهامشية سلطة مجالس الجماعات الترابية في تسعير رسومها المحلية.²⁵⁴

الفقرة الأولى: الإشكالات ذات الطبيعة التقنية

تشكل الثغرات التقنية للقانون 47.06 أحد الإشكالات الحقيقية التي يتخبط فيها هذا الأخير، وتكمن هذه الثغرات الفنية في محدودية توسيع الوعاء الجبائي، ومحدودية الأسعار التصاعديّة للرسوم، وظاهرة الباقي استخلاصه.

أولاً: محدودية توسيع الوعاء :

لم يستطع القانون 47.06 تجاوز اشكالية ضيق الوعاء التي تشكو منها الجبائية المحلية، وخصوصاً عندما يتعلق الأمر بالجماعات القروية، والتي تتميز بندرة الأوعية الجبائية، وهذا راجع إلى ضعف الأنشطة الاقتصادية والتجارية في معظم الجماعات القروية.

كما أن عدداً من الجماعات القروية لا تتوفر على إمكانية فرض رسوم محلية على البناء رغم وجود أوعية بها، بداعي عدم توفرها على وثائق التعمير. كما حرم المشرع الجماعات الحضرية والقروية من إدراج العقارات المؤجرة ضمن وعاء رسم السكن، حيث إدراجها في إطار الضريبة على الدخل لفائدة الدولة .

غياب جبائية بيئية تضرب الأنشطة الملوثة للبيئة، كما هو الحال بالنسبة للعربات القديمة، ومحطات البنزين، والمصانع، والأنشطة الحرفية الموجودة داخل الأحياء السكنية، أو تلك التي تؤدي مخلفاتها إلى تلويث البيئة كما هو الحال بالنسبة للمدايع، مع عدم القدرة على إيجاد صيغة تمكن الجهات والجماعات الترابية من تضريب الباعة المتجولين، والأنشطة الغير مهيكلة التي تكتسح ملك الجماعي العام، وتؤثر على النشاط الاقتصادي المهيكل.

²⁵⁴ - هشام مليح: "في الحاجة إلى إصلاح قانون الجبايات المحلية، مرجع سابق، ص: 19

الْحُكْمُ كَامَةً الْجَمْعِيَّةُ لِلْمَالِيَّةِ الْعَامَّةِ

حرمان الجماعات القروية من الرسوم ذات الطابع العقاري، رسم السكن، رسم الخدمات الجماعية، الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية... مما يحرم الجماعات القروية من المدخول المهم المتأتي من هذه الرسوم²⁵⁵، وعدم تضريب المستغلات الفلاحية العصرية²⁵⁶ إذ أن الرسوم العقارية تشكل مورداً مالياً أساسياً بالنسبة للجماعات الحضرية في حين أن عدداً كبيراً من الجماعات القروية لا تستفيد من إمكانية فرض رسوم محلية على البناء رغم وجود أوعية بهذه الجماعات، بحيث إن حركة البناء تطورت بشكل كبير في أغلب المراكز القروية خاصة تلك التي تتوفر على تصاميم معمارية.

ثانياً: محدودية الأسعار التصاعدية وظاهرة الباقي استخلاصه

1. محدودية الأسعار التصاعدية:

غياب تناسب ما بين الوعاء الجبائي والأسعار المعتمدة يعكس استجابة الرسم للواقع الاقتصادي والاجتماعي والمالي للجماعة الترابية والملمزمين، كما هو الحال بالنسبة للرسم على السيارات الخاضعة للفحص التقني، حيث أن السيارات ذات القوة الجبائية التي تتراوح ما بين 11 و14 حصاناً، وما فوق 15 حصاناً تحتاج إلى تفصيل أكثر وبأسعار أكبر إذا ما أردنا تحقيق حصيلة مالية وافرة للجماعات الترابية، والتقليل من حدة التفاوت بين المقدرة التكلفة للملمزمين المحليين²⁵⁷ من جهة. من جهة ثانية نجد ظاهرة الباقي استخلاصه التي تعاني منها مختلف الجماعات الترابية، وبالتالي أصبحت ظاهرة وطنية نظراً لتفاقم حجمها وارتفاعها من سنة إلى أخرى، دون اتخاذ إجراءات حاسمة للقضاء على الوباء المالي الذي ألم

²⁵⁵ - هدار صباح، تمويل الجماعات القروية بالمغرب-جماعة لقصابي-تكوست نموذجاً، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، سطات، 2009-2010، ص: 34.

²⁵⁶ - بلقاسم بوطيب وكريم الحرش، النظام الجبائي المحلي على ضوء القانون رقم 06-47، مرجع سابق، ص: 79.

²⁵⁷ - هشام مليح: في الحاجة إلى إصلاح قانون الجبايات المحلية، مرجع سابق، ص: 21.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

بالميزانيات المحلية، فهناك مجموعة من الأسباب التي أدت إلى تقلص موارد الجماعات الترابية.²⁵⁸

2. ظاهرة الباقي استخلاصه:

يحتوي الباقي استخلاص (le reste à recouvrer) على مجموع المبالغ المستحقة للجماعات المحلية وهيأتها التي لم يتم استيفاؤها في وقتها المحدد لسبب من الأسباب، وتدرج في حسابات فصول الميزانية والحساب الإداري سنة بعد أخرى كديون عالقة في ذمته الملزم²⁵⁹، وبالتالي يشكل تراكما ماليا يستدعي بذل جهود لاستخلاصه كليا أو التقليل من حجمه.²⁶⁰

ويعد الباقي إستخلاصه إحدى الظواهر الجبائية التي تتعلق بدرجة أكبر بعملية تحصيل الجبايات المحلية، وخاصة منها تلك المدبرة من طرف الجماعات المحلية، حيث يتراكم هذا الباقي في كل سنة مؤثرا على مداخيل الجماعة بل على ميزانيتها، وذلك ما يظهر جليا في خانات الميزانية نتيجة توافر مجموعة من الأسباب المسؤولة بشكل مباشر أو غير مباشر و المرتبطة بعملية التحصيل وجودتها وفعاليتها.

كما تشكل ظاهرة الباقي استخلاصه عقبة في تنمية الجماعة الترابية²⁶¹، وكونه معضلة مالية مركبة تتقاطع فيها كل الاعتبارات السياسية والإدارية والاجتماعية والاقتصادية، التي لها انعكاساتها السلبية على الوضعية المالية للجماعة الترابية، هذه الانعكاسات السلبية

²⁵⁸ - كريمة لحرش، النظام الجبائي المحلي المغربي، في ضوء الممارسة العملية ووقائع الاجتهاد القضائي، الطبعة الأولى 2010 - الرباط، ص 183

²⁵⁹ - أحمد حضرائي: مرجع سابق، ص 403.

²⁶⁰ - دليل المصطفى: المجالس الجماعية في المغرب على ضوء الميثاق الجماعي الجديد، منشورات م.م.إ.م.ت، سلسلة مواضيع الساعة، الطبعة الثالثة، العدد 40، السنة 2003، ص 184.

²⁶¹ -Amine Mzouri, pourquoi faut il reconsidérer la fiscalité locale?, Faculté des Sciences juridiques, Economiques et Sociales de l'Université Mohammed V - Agdal, Rabat, non daté, 4 pages, 2009-2010.

الكامنة الجيدة للمالية العامة

تحد من مسؤولية الجماعة الترابية في مجال التنمية، وتؤثر كذلك على التقديرات السنوية التي تبقى مرهونة بتحصيل أو عدم تحصيل المداخيل.²⁶²

ويعود تنامي الباقي استخلاصه بالنسبة للجبايات التي تقوم المصالح التابعة للمديرية العامة للضرائب بتدبيرها إلى مجموعة من الأسباب، يبقى أبرزها قلة أو نقص الموارد البشرية العاملة بها، مما ينعكس سلبا على مستوى التحصيل الفعلي للديون الجبائية، ويؤثر في تطور عدد القباضات المحصلة للموارد الجبائية المحلية.²⁶³

وعموما فالباقي استخلاصه له مجموعة من الآثار السلبية، إذ أن العجز الذي يصيب ميزانيات الجماعات الترابية بسبب عدم التحصيل، يدفع هذه الأخيرة إلى عدم تحقيق العديد من المشاريع المقررة من طرفها، وقد يؤثر سلبا في المسار العام لموازنتها المحلية. فإذا كان الباقي استخلاصه معضلة تتطور نسبه سنة بعد أخرى، لذلك فالأمر يتطلب إرادة حقيقية من طرف كل المتدخلين والفاعلين على الصعيد المحليلوضع حل ناجع لاسترجاع الأموال الضائعة، وتحصيل الديون العالقة في ذمة الخاضعين، لتمكين الجماعات الترابية من أموالها قصد توظيفها في المشاريع التنموية²⁶⁴، وذلك ما يستدعي اتخاذ إجراءات وتدابير حاسمة، من جملتها:

- الجرد الشامل والدقيق للباقي استخلاصه؛

²⁶² - صلاح الدين اكريلان، الميثاق الجماعي الجديد النظرية والتطبيق، أجهزة الجماعة-السلطة المحلية-، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الطبعة الأولى، سنة 2003، مطبعة فيديبرانت، ص 167.

²⁶³ - هشام مليح : السياسة الجبائية المحلية بالمغرب (بين هاجسي الحضور العمومي والمحلي)، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، تخصص تدبير الإدارة المحلية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول بسطات، 2007-2008، ص: 95

²⁶⁴ - سعيد جفري، ندوة حول اصلاح النظام المالي المحلي، جامعة الحسن الأول-سطات، بتاريخ 28 يونيو 2012، منشورة بالموقع الالكتروني التالي:

الحكامة الجديدة للمالية العامة

- إلغاء الجزء من الباقي استخلاصه الميثوس من تحصيله؛
- إلغاء عقوبة التأخير عن الأداء؛
- إمكانية تجزئة أداء المستحقات؛
- القيام بعملية التحسيس والتوعية.²⁶⁵

الفقرة الثانية: هامشية سلطة مجالس الجماعات الترابية وثغرات التوزيع والمساطر

الخاصية الأساسية التي يمكن استنتاجها من دراسة النظام الجبائي المحلي ككل هي أن التشريع الجبائي المحلي هو تشريع وطني بامتياز²⁶⁶. بحيث أن المجالس التداولية المحلية لا تتمتع بآية سلطة تأسيسية لفرض الرسم أو لتعديله أو إلغائه²⁶⁷، لهذا يبقى الجهاز التشريعي هو المؤهل لتأسيس الرسوم المحلية، وهو الأمر الذي يؤكد الفصل 17 من الدستور المغربي لسنة 1996 وكذلك القانون 47.06²⁶⁸ وكذا مقتضيات دستور فاتح يوليوز 2011.

أولا: هامشية سلطة مجالس الجماعات الترابية

بالرجوع إلى قواعد تصفية الجبايات المحلية المحددة بالقانون 47.06، نجد أن المجالس التداولية للجماعات الترابية تغيب فيها سلطة هذه الأخيرة في اختيار أوعيتها المناسبة، حيث تتمتع بسلطة هامشية في تصفية رسومها، لا تتعدى إمكانية تحديد بعض الأسعار في حدود السعر الأقصى والأدنى وهو الأمر الذي يجعل سلطة المجالس الجماعية محدودة جدا، تخضع لسلطة الوصاية، وهو ما لا ينسجم مع حرية التدبير والإدارة المنصوص عليها في دستور 2011 لصالح الجماعات الترابية والجهات، وهو ما يستدعي توسيع حجم

²⁶⁵ - أشغال اللقاء العلمي الأول لمسلك العلوم والتقنيات الضريبية حول موضوع، "ظاهرة الباقي استخلاصه: أرقام ودلالات"، بتاريخ 07 يوليوز 2011.

²⁶⁶ - سعيد جفري: محاضرات في مادة التشريع الجبائي المحلي، ألفت على طلبه ماستر العلوم والتقنيات الضريبية، السنة الجامعية: 2010-2011.

²⁶⁷ - احمد حضبراني: "النظام الجبائي المحلي على ضوء التشريع المغربي والمقارن"، مرجع سابق، ص: 53

²⁶⁸ - سعيد جفري: "جبايات الجماعات المحلية بالمغرب (على ضوء القانون 06-47)"، مرجع سابق، ص: 160

الْحُكْمُ كَامَةً الْجَدِيدَةَ لِلْمَالِيَةِ الْعَامَّةِ

وطبيعة السلطة الجبائية المحلية، في ظل العلاقة الجديدة التي ستربطها بسلطة الوصاية، وذلك بعقلنة هذا التحديد من خلال التنصيص على ضرورة اختيار الجهات والجماعات الترابية لأسعارها داخل المجال المحدد، مع ضرورة تعديل هذه المجالات بشكل دوري في اتجاه الرفع من قيمته.

ويعرف القانون 47.06 مجموعة من الثغرات الأخرى، التي ترتبط بالجوانب التنظيمية، ومنها ما يتعلق بسوء توزيع الجبايات المحلية بشقيها العمودي والأفقي، أو تلك المتعلقة بالجانب المسطري، ومنها ما يهم الإقرار، تحرير محاضر التفتيش، الطعن أمام اللجان المحلية لتقدير الضريبة.

ثانيا: ثغرات سوء التوزيع الجبائي المحلي ومحدودية ملائمة وتبسيط المساطر:

يعرف توزيع الجبايات المحلية وإيراداتها على المستوى العمودي والأفقي اختلالات كبيرة، فعلى المستوى العمودي تستحوذ الدولة على الضرائب الأكثر مردودية مقابل فسيفساء من الرسوم المحلية ذات المردودية الضعيفة مقارنة بالأولى. فالمشروع لم يراع فكرة الاستقلال المالي للجماعات الترابية حينما خصص لها 30% فقط من الضريبة على القيمة المضافة، وجعل الرسم المهني محليا بنسبة 80% مقابل 10% لفائدة الدولة و10% غرفة الصناعة و التجارة والخدمات، كما خصص للجماعات المحلية 90% من رسم السكن مقابل 10% للدولة كمصاريف للتحصيل. هذا بالإضافة الى ضعف حصيلة الجهات والجماعات الترابية من حصيلة الضريبة على القيمة المضافة.

كما أن توزيع الموارد الجبائية على المستوى العمودي كان أكثر سوءا، حيث كرس احتكار الجماعات الحضرية لأكثر عدد من الرسوم حيث تتوفر على 11 رسما، بالإضافة الى 13 رسما محددًا بالقانون 39.07، في حين لا تستفيد الجماعات القروية من مجموعة من الرسوم. كما يمتد هذا الاختلال على مستوى التوزيع الأفقي الى باقي الجماعات الترابية الأخرى، حيث احتفظت العمالات بنفس النسبة التمويلية السابقة وهو الأمر نفسه بالنسبة للجهات، وهو ما

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

لم يعد مطلوباً في ظل المكانة التي ستحتلها الجهة داخل التنظيم الترابي للمغرب وتبني مبدأ التضامن ما بين المستويات الترابية المختلفة.

ورغم أن القانون 47.06 يحمل بين طياته مجموعة من المستجدات المتعلقة بالجانب المسطري، إلا أن ذلك لم يمنع من الوقوف على مجموعة من الثغرات المسطرية، تتمثل بالأساس في كثرة الإقرارات وتعدد مضامينها وضيق آجال وضعها، وعدم ملائمة نظام الجزاءات والغرامات فيما يتعلق بالإقرارات الخاطئة والتأخر عن الأداء. كما أن حرمان الملتزم من الطعن أمام اللجان الوطنية يمس بمبدأ الملائمة الذي تبناه هذا الإصلاح.

المحور الثاني: الممكنات والمداخل الكبرى لإصلاح النظام الجبائي المحلي

إذا كانت الجبايات المحلية ثمرة لمسار تضافر مجموعة من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية تحركها وتشرطها، فهي بعبارة أخرى جزء من كل أكبر، إنها إحدى عناصر النظام الاجتماعي المسيطر وهي أحد مدخلاته ومخرجاته²⁶⁹. ومن تم فإن تحديد النظام الجبائي المحلي يجب أن لا يتم في معزل عن الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، التي تتحكم في تحديد مضمونها وأهدافها، والتي تتحدد على المستوى المركزي من خلال السلطات العمومية المختصة، كما لا يجب أن يكون خارج سياق هذا التحول الذي تشهده الدولة على مستوى أدوارها ووظائفها.²⁷⁰

فدواعي المطالبة بإصلاح قانون الجبايات المحلية 47.06 تجد سندها في مجموعة من المبررات، فتبني هذه الدعوة ينطلق من طبيعة وعدد الثغرات التي حملها هذا القانون، وتلك التي أبان عنها عند تطبيقه على أرض الواقع منذ أربع سنوات. كما ينطلق أيضاً من اعتبارات

²⁶⁹ - عبد الله دمومات: مقاربة حول الإصلاح الضريبي المغربي العام في ظل استراتيجية برنامج التقويم الهيكلي، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا، شعبة المالية العامة، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 1994، ص 1.

²⁷⁰ - هشام مليح: الدولة والجبايات المحلية، السلسلة المغربية للعلوم والتقنيات الضريبية، العدد الرابع، مطبعة الأمانة- الرباط، سنة 2014، ص 3.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

أخرى فرضت بشكل موضوعي، وذلك في اتجاه مواكبته لمناهج توسيع الجهوية، وتعميق الديمقراطية المحلية، تنزيلا لمستجدات الدستور الجديد في مجال التنظيم الترابي للمملكة، وحكامة تدبير المرافق العمومية.

فالوقوف على الواقع المالي للجماعات الترابية في تديرها لمواردها المالية يكشف عن ضعف الإستقلال المالي لهذه الجماعات، حيث مازالت تغطي إمدادات الدولة 57٪ من ميزانية الجماعات الترابية، بالإضافة إلى أن 19٪ من هذه الموارد تديرها الدولة لصالح هذه الجماعات عن طريق الخزينة "الرسم المني ورسم السكن ورسم الخدمات الجماعية"، في المقابل تبقى 24٪ هي التي تقوم الجماعات الترابية بتديرها لذاتها.²⁷¹

ومن دون شك، فالموارد المالية وبالخصوص الجبائية تشكل أساس الجهوية المتقدمة التي نادى بها دستور 2011، وهي وسيلة من وسائل تطويرها، لكن محدودية الموارد الجبائية المتاحة لها لا تساير حجم المسؤوليات الملقاة على عاتق الجهة، الأمر الذي قد يساهم في إفراغ هذه المسؤوليات من محتواها، فلا فائدة من جهوية ليس لها موارد مالية كافية لتغطية نفقاتها وممارسة اختصاصاتها، حيث نجد بأن المشرع المغربي من خلال القانون 47.06 المتعلق بالجبائيات المحلية أعطى الجهة موارد مالية هزيلة من خلال الرسوم التي منحها لهاته الوحدة الترابية.

لهذا وجب العمل على تغيير القانون 47.06 المنظم للجبائيات الترابية، حتى يرقى للمتغيرات والمنعطف التاريخي في المسار الدستوري المغربي، من خلال دستور فاتح يوليوز 2011، الذي يعد دستورا مكرسا للحقوق والحريات بكل تجلياتها وتمظهراتها، لكن الأمر لا يستقيم بمجرد وضع الوثيقة والمصادقة عليها، ولكن في التنزيل الديمقراطي الحقيقي لمقتضياته وفلسفته، لهذا وبعد مرور ثلاث سنوات من عمر هذه الوثيقة، يطرح التساؤل حول مدى

²⁷¹ - كريم لحرش: تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، مطبعة طوب بريس، الطبعة الثانية 2011.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

تحقيق غاياته واحترام فلسفته، ومدى تفعيل الدستور على أرض الواقع، من مختلف هذه التساؤلات يطرح تساؤل خاص آخر حول مدى تفعيل القوانين المصاحبة للمبادئ والرؤى الترابية الجديدة التي جاءت بها الوثيقة الدستورية، ومن بينها نظام جبايات الجماعات الترابية، الذي يستدعي أكثر من أي وقت مضى وقفة جدية وجادة في سبيل تحقيق مشروع جهوي متكامل، لأن الجهوية المتقدمة لن ترقى للأمال المعقودة عليها إلا في ظل موارد مالية تساهم في تحقيق هذا الصرح التنموي، ومن بين الموارد المالية التي تساهم بشكل قوي في ضخ السيولة المالية اللازمة نجد الموارد الجبائية، التي تعتبر بحق حجر الزاوية في تحقيق هذا المشروع الجهوي، لذلك فالعديد من المهتمين بالحقل الجبائي ينادون اليوم بضرورة إصدار قانون جديد للجبايات المحلية يساهم في تحقيق المبادئ الترابية الكبرى التي جاءت في الوثيقة الدستورية الجديدة للمملكة المغربية. فما هي إذن الممكنات والمداخل الكبرى لإصلاح النظام الجبائي المحلي المنتظر؟

المبحث الأول: متطلبات إصلاح النظام الجبائي الترابي

إن أي إصلاح جديد يجب أن يتبنى خارطة طريق، أهدافها ومبادئها وإجراءاتها منضبطة لما جاء به الدستور في مجال الجماعات الترابية والجهات والحكامة، ولهذا فالحاجة ملحة في الوقت الراهن إلى إصلاح المنظومة الجبائية الترابية حتى ترقى لما هو منصوص عليه من مبادئ وركائز جديدة في الدستور، فالإصلاح الجديد لنظام جبايات الجماعات الترابية يجب أن يأخذ بعين الاعتبار كل هذه النقط الأساسية، حتى تستطيع هذه الوحدات الترابية لعب دورها التنموي على أحسن وجه، وهذا لن يتأتى إلا عن طريق تزويدها بالموارد المالية والجبائية الضرورية، كما يجب أن يتبنى الإصلاح الجديد لنظام جبايات الجماعات الترابية أهدافا جديدا ورؤى مختلفة عما كان في السابق، وذلك من أجل خلق روح جديدة وبت دماء جديدة تنسجم وروح الوثيقة الدستورية الجديدة لفاتح يوليوز 2011.

المطلب الأول: إصلاح جديد بأهداف جديدة

الحكامة الجديدة للمالية العامة

إن الإصلاح الجديد لنظام جبايات الجماعات الترابية بالمغرب، أصبح ضرورة ملحة في ظل التطورات الحاصلة في جميع الميادين، والتحولات المتسارعة التي يعرفها عالمنا المتغير يوما بعد يوم، لذلك فهذا الإصلاح يجب أن يأخذ في الحسبان جميع هذه النقط على محمل الجد وليس فقط أن يأخذ بعين الاعتبار استبدال مصطلحات بأخرى كما هو الحال بالنسبة للقانون 07.20 المغير والمتمم للقانون 47.06، وأن يعمل على تجسيدها وتطويرها كلما دعت الضرورة لذلك، وأن يوجهها من خلال أهداف مستقبلية مسطرة تحمل في أساسياتها الأهداف الجديدة التي نص عليها دستور المملكة لسنة 2011.

الفقرة الأولى: تعزيز اللامركزية الترابية

يبدو جليا من خلال التوصيات والاقتراحات التي سجلت في تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية، بأن المغرب عازم على تكريس دولة الجهات المبنية على مبادئ وحدة الوطن والتراب والتوازن والتضامن، كأساس وقاعدة ترسو عليها الجهوية المتقدمة، وهو ما تجسد بشكل قوي وواضح من خلال نصوص الوثيقة الدستورية لفاتح يوليوز 2011، وذلك بتخصيصه للجهات والجماعات الترابية بابا خاصا يتكون من 12 عشر فصلا خصصت جليا لهذه الوحدات الترابية، وهذا يدل على الأهمية القصوى التي أصبحت توليها الدولة للجهة وللجماعات الترابية كأحد الركائز الرئيسية التي تساهم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، وهو ما حدى بالمشروع الدستوري نحو جعل الجهات والجماعات الترابية وحدات ديمقراطية ملتزمة بمبادئ الحكامة الجيدة والتدبير الحر.

وجاء في خطاب للملك الراحل الحسن الثاني، بأنه: "ترعرعت وأنا متشعب بروح اللامركزية مؤمنا بها، معتقدا أن الديمقراطية الحقيقية هي الديمقراطية المحلية، وإذا لم تكن

الحكامة الجيدة للمالية العامة

هناك ديمقراطية محلية فلن توجد أبدا ديمقراطية وطنية، تهيمن عليها، وتطبعها بطابع الجد والاحترام والالتزام".²⁷²

فتعزيز اللامركزية الترابية والديمقراطية المحلية، هو ما أكد عليه الدستور الجديد في الفصل 146 حينما تحدث عن أنه تحدد بقانون تنظيمي شروط تدير الجهات والجماعات الترابية لشؤونها بكيفية ديمقراطية، أو في الفصل 153 حينما نص على أن الجماعات الترابية أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام، تدير شؤونها بكيفية ديمقراطية، أو حينما تحدث في الفصل 155 على خضوع المرافق العمومية في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور.

فاللامركزية الجهوية كمرحلة متطورة دعا رئيس الدولة لتجسيدها من أجل تحقيق الحكامة الترابية، والتي ربطها في هذا الإطار بين الجهوية المتقدمة وبين ضرورة انبثاق مجالس ديمقراطية لديها صلاحيات واسعة وموارد كافية تمكنها من النهوض بالتنمية المندمجة، والأكد أن المسار الديمقراطي على هذا المستوى يفرض اعتماد الاقتراع العام المباشر في انتخاب أعضاء المجالس الجهوية حتى تعبر بحق عن طموحات وتطلعات الساكنة الجهوية، وهو الاقتراح الذي تضمنه التقرير الختامي للجنة الاستشارية بقولها "يقتضي حث المواطنين على الاهتمام بشؤون جهتهم وجعل المنتخبين مسؤولين مباشرة أمامهم، وأن يتم انتخاب أعضاء المجلس الجهوي ذو الصوت التقريري عن طريق الاقتراع العام المباشر".²⁷³

الفقرة الثانية: ترسيخ بنيات الحكامة الجيدة والتدبير الإداري الحر

ترسيخ بنيات الحكامة الجيدة والتدبير الإداري الحر، حيث ينص الدستور في فصله 136 على أن التنظيم الجهوي والترابي يرتكز على مبادئ التدبير الحر، بمعنى أن تمارس الجماعات الترابية اختصاصاتها بما هو موكول لها في النصوص القانونية، والدولة لها حق المراقبة البعدية، أي ترك نوع من الحرية للمدبر المحلي في ممارسة اختصاصاته في مقابل

²⁷² - مقتطف من خطاب الملك الراحل الحسن الثاني لأشغال المناظرة الوطنية الخامسة للجماعات المحلية، وذلك برحاب القصر الملكي العامر بالرباط، بتاريخ 21 أبريل 1992.

²⁷³ - تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة، ص 39.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

مسائلته عن النتائج التي أنجزها، وله حرية التصرف في الموارد المتاحة له في إطار احترام القانون.

وإذا كانت الحكامة تعني إتباع الطرق الرشيدة والفعالة في تسيير الشأن العام بإشراك الجميع، فإن تطبيقاتها تجد أحسن تجلياتها على المستوى المحلي، على اعتبار أن هذا المستوى هو الأقرب للمواطن وهو الفضاء العام حسب "هابرماس" Habermas الذي يمكن من المشاركة الفعالة المباشرة ولا يمنح للسلطة المركزية إلا مجالا ضيقا للتدخل.²⁷⁴

إذن الحكامة المحلية في هذا الإطار هي نظام محلي يشارك فيه القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية عبر نسق يعتمد على مجموعة من المدخلات السياسية والإدارية والمالية والبشرية تتفاعل إيجابيا في إطار منهجي بواسطة العديد من العمليات لتحصل على مجموعة من المخرجات تستطيع استخدام السلطة السياسية، وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.²⁷⁵

غير أن سلوك هذا النظام الجديد فيما يخص التدبير الترابي، يتطلب منتخبيين قادرين على لعب دورهم بالشكل المطلوب، مما يساهم في تنمية هذه الوحدات وتحقيق حكمة جيدة وخصوصا المالية منها، فليس كافيا من المشرع أن يضع مبادئ ومفاهيم المتابعة والمراقبة وربط المسؤولية بالمحاسبة، بل يجب بالإضافة إلى ذلك وضع خطط ومبادئ واضحة تصب بالأساس في تكوين منتخبيين قادرين على استيعاب هذه المبادئ، كمبدأ التدبير الحر والحكامة الجيدة، فليس من المعقول الحديث عن جل هذه المبادئ في ظل نسبة 20.5% من المستشارين الجماعيين لا يتوفرون على أي مستوى تعليمي معين، ونسبة 25.2% لهم مستوى ابتدائي، أي أن 45.7% من المستشارين الجماعيين لهم مستوى تعليمي ابتدائي فأقل²⁷⁶. لذلك يجب العمل

²⁷⁴ - عبد الغني الشاوي: "الجهة كمجال لتطبيق الحكامة الجيدة"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة"، عدد خاص 71، سنة 2011، ص 60.

²⁷⁵ - كريم لحرش: "الحكامة المحلية بالمغرب"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد 2، غشت 2009، الطبعة الأولى، ص: 6.

²⁷⁶ - كتيب وزارة الداخلية: الجماعات المحلية في أرقام، عدد 13، سنة 2011.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

على تكوين وتأهيل المنتخبين مستقبلا، ووضع شروط ومستوى محدد من الدراسة في المنتخب، حتى تستطيع هذه الوحدات الترابية لعب الدور الموكل إليها بشكل جيد.

المطلب الثاني: الجبايات الترابية وإنجاح الجهوية المتقدمة

لقد أصبحت السياسة الجهوية في مختلف بلدان العالم من الاستراتيجيات الرئيسية للنهوض بالتنمية الاقتصادية، وللإقلاع السوسيو اقتصادي بصفة عامة، ذلك أن عقلية النخب الحاكمة آمنت واقتنعت أن التنمية الشاملة لا يمكن تحقيقها إلا بالمرور عبر التنمية الجهوية، إذ أن التنمية بصفة عامة لا بد لإنجاحها من مجال ترابي واسع ومتكامل، كفيل بإدماج كل العوامل التنموية في مسلسل الإقلاع الاقتصادي الجهوي.²⁷⁷

المبحث الثاني: المبادئ الجديدة لإصلاح جبايات الجماعات الترابية

إن الإصلاح الجديد لنظام جبايات الجماعات الترابية، يجب أن يستلهم مقوماته ومبادئه من الوثيقة الدستورية لفتاح يوليو 2011، والتي تعتبر بحق قفزة نوعية في مجال التنظيم الترابي الجديد للمملكة إن وضعت بالشكل المطلوب وبالشكل الذي خطط له، فالإصلاح لا يمكن له أن يتم إلا إذا وضعت مبادئ هذه الوثيقة بحذافيرها دون أي نقصان أو زيادة، فغياب التنزيل الحقيقي لهذه الوثيقة، وغياب الوعي الديمقراطي لدى الفاعلين في هذا الإطار، لا يمكننا الحديث عن أي إصلاح لنظامنا الجبائي الترابي.

المطلب الأول: إصلاح جديد بمبادئ جديدة :

لقد أسس الدستور الجديد للمملكة مرحلة جديدة في مسار الانخراط الجاد والمسؤول في مسلسل الإصلاحات الجوهرية التي تعرفها المملكة، وفي مسار التأكيد على أن

²⁷⁷ - عبد الحق عقلة، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة دار القلم، الرباط، طبعة 2002، ص 227.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

المغرب عازم وبقوة على تكريس الديمقراطية ودولة الحق والقانون، وذلك عن طريق تنصيبه على العديد من المبادئ التي تصب في هذا المنحى.

الفقرة الأولى: مبادئ المشاركة والشفافية والتضامن والتعاون

جاء الدستور الجديد لسنة 2011 بمجموعة مهمة من المبادئ التي تؤطر المجال الترابي للملكة، هذه المبادئ تشكل دعامة حقيقية في ترسيخ مسلسل الديمقراطية المحلية، وتشكل دعامة أساسية في إصلاح نظام جبايات الجماعات الترابية المنشود.

أولاً: مبدأ المشاركة والشفافية :

شكلت الجبايات ولائزال منظومة لها حساسية خاصة كواقعة سياسية، تعكس جدلية العلاقة بين الدولة كسلطة عامة تتمتع بشرعية الفرض الجبائي والمواطن كمعني مباشر بالتضريب الجبائي. هذه العلاقة انطبعت في جانب كبير من مساحتها التاريخية باتجاه أحادي غلب على الدوام منطق الجباية كواجب مفروض، ولم يكن يهتم بشروط التفاعل الإيجابي بين منطق الواجب هذا ومنطق الحق الذي يجعل "المواطن" في كل الأحوال "راض" عن أداء واجبه الجبائي.²⁷⁸

وقد عمل الدستور المغربي الجديد على إقرار المقاربة التشاركية للمساهمة في اتخاذ القرار العام الوطني والمحلي بواسطة المواطنين والجمعيات والفاعلين الاجتماعيين، ومن خلال عدة صور، بدءاً من تلقى المرافق العمومية لملاحظات مرتفقها، واقتراحاتهم وتظلماتهم، وتأمين تتبعها (الفصل 156)، ولا يقتصر الأمر فقط على إبداء الملاحظات، بل يتعداها، وفي إطار الديمقراطية التشاركية، إلى إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها من طرف الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية (الفصل 12)، أو مباشرة من لدن السكان الذين سيشاركون في تدبير

²⁷⁸ - سعيد جفري: الحكامة وأخواتها، مرجع سابق، ص 213.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

شؤونهم المحلية المؤمنة بواسطة الجماعات الترابية، والرفع بالتالي من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة (الفصل 136).

وقد عمل الدستور على إيلاء مبدأ المشاركة مكانة متميزة داخل الهندسة الدستورية الجديدة، حيث نص في الفصل 139 على أن مجالس الجهات والجماعات الترابية تضع آليات تشاركية للحوار والتشاور لتسيير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها، أو من خلال الفصل 136 الذي أكد على أن من بين مرتكزات التنظيم الجهوي والترايبي تأمين مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية والمندمجة والمستدامة. أما في فصله 137 فقد أكد الدستور الجديد على أن الجهات والجماعات الترابية تساهم في إعداد السياسات الترابية من خلال ممثلها في مجلس المستشارين.

إذن فالمشاركة الجبائية بالتوجه السابق، بالإمكان أجرائها وتفعيلها انطلاقاً من الإمكانيات التي توفرها آلية المقاربة التشاركية، هذه الأخيرة يمكن اعتبارها أسلوباً للتدبير يسمح باستغلال القدرات الإبداعية التشاركية (عن طريق الإشراك والتشارك)، لمختلف الهيئات والفاعلين (القطاع الخاص والمجتمع المدني)، وذلك لأجل المساهمة وتتبع مجمل مراحل اتخاذ القرار بهدف الوصول إلى النتائج المنتظرة. والمقاربة التشاركية بهذا التحديد المفاهيمي، ليست أسلوباً مجرداً بل إنه مثل أي هندسة لا بد له من تخطيط وبرمجة وتتبع ومراقبة من خلال صيرورة تنبني على تحديد الأهداف التي يروم إليها الأداء الجبائي، ووضع المؤشرات التي يلزم أن تحكم هذا الأداء ثم تنفيذ وإنجاز العمليات المنشودة، تلي ذلك مرحلة تتبع وتقييم الفعل والأداء الجبائيين عن طريق الحكامة التشاركية.²⁷⁹

²⁷⁹ المقاربة التشاركية تتضمن في أدبياتها المرجعية الطرق والأساليب التي تساعد الجماعات على التدبير الذاتي، بحصولها على الثقة في النفس وعلى الفهم والشعور بامتلاك مشاريع التنمية التي ستحدث تغييرات دائمة. هذه الطرق والأساليب تستهدف احترام كرامة الناس وتحسين ظروف عيشهم. كما أن إشراكهم مقرون بالتزامهم وبموافقتهم على تحمل المسؤولية وعلى التحسينات المقترحة. ويمكن اختصار مفهوم المقاربة التشاركية في عبارة " العمل مع " عوض " العمل من أجل"، بمعنى العمل في الاتجاه الأفقي عوض الاتجاه العمودي من أعلى إلى أسفل، كما تعمل أغلب الحكومات

الحكامة الجديدة للمالية العامة

لقد كانت نقطة التحول نحو الشفافية في المغرب، عندما طالب الملك الراحل الحسن الثاني، من البنك الدولي بإنجاز تقرير موضوعي حول حالة المغرب الاقتصادية والاجتماعية، والتي توجت بنشر تقرير على العموم سنة 1995، حيث عبر الملك الراحل لعبارته الشهيرة (إن المغرب يوجد على أبواب السكتة القلبية)، إثر ذلك أعطى تعليماته ببدء مسار جديد يستلهم مبادئ وآليات الحكامة، فأشرف على تداول السلطة سنة 1998. ومنذ تولي حكومة التناوب التوافقي، بدأت الإرهاصات الأولى لتخليق الشأن العام، ولما اعتلى الملك محمد السادس العرش سنة 1999، أعلن عن الشروع الحداثي والديمقراطي، الذي كان من أبرز معالمه الشفافية والمحاسبة في التدبير العمومي.²⁸⁰

لذلك تم التنصيب عليها في الدستور الجديد للملكة المغربية لسنة 2011، لإعتمادها سواء أثناء العمليات التأسيسية، أو التدبيرية. ففيما يخص الجانب الأول، فقد نصت أحكام الفصل الحادي عشر على أن الانتخابات الحرة والنزيهة والشفافة هي أساس مشروعية التمثيل الديمقراطي. وبما أن وحدات الجماعات الترابية تقوم على انتخاب أعضاء مجالسها سواء بشكل مباشر: الجماعات والجهات (الفصل 135 من الدستور)، أو غير مباشر

والمؤسسات العمومية في الأنظمة المركزية التي تفرض على شعوبها سياسات فوقية دون استشارتها ودون إشراكها في التنفيذ والتتبع والتقويم، وهذا ما يفسر فشل هذه السياسات بالرغم من صرف أموال طائلة على الدراسات القبلية التي ينجزها الخبراء.

والمقاربة التشاركية، هي أيضا آلية تديرية حديثة تهدف إلى توحيد جهود مختلف الفاعلين في مجال من المجالات ودعم إمكانات التشاور والتحاور فيما بينهم بما يخدم تحقيق الأهداف المنتظرة. وإلى جانب كل من مقومي الأهداف العامة والمؤشرات، فإن هذه المقاربة تستحضر في إطار إنجاز العمليات المنشودة إمكانية تطور كل من المجتمع المدني والقطاع الخاص، فهذا الأخير بإمكانه تحقيق التلقائية في الأداء الجبائي عبر تفويت خدمات التحصيل الجبائي إلى وكالات جبائية متخصصة في بعض الرسوم تحظى بامتيازات الدولة على غرار العديد من التفتوتات التي أبانت عن نجاعتها وحسن الخدمات المقدمة من طرفها. أما الخدمات الأخرى، فتتطلب إقامة لقاءات تحسيسية يساهم فيها المجتمع المدني بخلق تواصل جبائي فاعل وفعال عبر إشراك الفرقاء الاجتماعيين، لإرساء ثقافة جبائية تزيل علاقة التشنج والاختناق بين الإدارة الجبائية والملمزين سواء تعلق الأمر بالتحصيل الجبائي أو أساليب الإقرار التلقائي.

- أنظر في هذا الخصوص: سعيد جفري، الحكامة وأحوالها، مرجع سابق، ص 214.

²⁸⁰ - محمد براو: "الشفافية والمساءلة والمراقبة العليا على المال العام في سياق الحكامة الرشيدة، المقومات - الفاعلون - التفاعلات"، دراسة مقارنة مركزة، الطبعة الأولى، 2010، ص 8.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

(العمالات والأقاليم). فمن المفترض أن تكون العمليات الاقتراعية في منأى عن أي ضغط أو تدخل أو تزوير وغيره من السلوكات الفاسدة.

وتفيد الشفافية في المجال الجبائي الترابي بالأساس الحق في الاطلاع على الوثائق الإدارية والمالية المرتبطة بالشأن الجبائي، ووضعها رهن إشارة العموم للاطلاع عليها، بما يضمن شفافية المساطر والإجراءات الجبائية الخاصة بعمليات الفرض والتصفية والتحصيل الجبائي. ومعيار الشفافية في المجال الجبائي يثير أكثر من إشكال سواء في الجانب العلائقي الذي من المفترض أن يحكم طبيعة العلاقة بين كل من الإدارة الجبائية والملزم، أو في الجانب التدييري للمنظومة الجبائية نفسها عن طريق آلية الإعلام الجبائي، وما يعنيه ذلك من إشاعة للثقافة الجبائية وللتوعية الجبائية بل وللتربية الجبائية بين عموم المواطنين والملزمين²⁸¹، ذلك أن ضعف التوعية الجبائية بالإمكان اعتباره سببا مباشرا في ضعف المردودية الجبائية.

وقد عمل الدستور في باب الحكامة الجيدة على التنصيص على أن المرافق العمومية تخضع لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، كما أكد في الفصل 155 على أن أعوان المرافق العمومية يمارسون وظائفهم وفق مبادئ احترام القانون والشفافية. ثانيا: مبدأ التضامن والتعاون ما بين الوحدات الترابية

بعد انتهاء اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة من أشغالها وتقديم تقريرها حول المشروع، قدمت تصورا عاما تضمن عدة اقتراحات جديدة، ويعد احداث صندوق للتأهيل الاجتماعي وآخر للتضامن الجهوي مع تقوية موارد الجهات بشكل ملموس، طفرة كبيرة في النموذج المقترح، حيث تلتزم الدولة بإقامة صندوق للتأهيل الاجتماعي للجهات وتكريسه قانونا لمعالجة العجز الملحوظ في قطاعات حيوية من البنيات التحتية والخدمات الاجتماعية، وذلك على مدى 12 سنة، وبموازاة ذلك يحدث صندوق للتضامن الجهوي، تساهم فيه كل جهة بقسط من مواردها الإضافية. كما اقترحت الرفع بشكل ملموس من الموارد التي تحولها

²⁸¹ - حميد أبولاس: "قراءة عملية للجباية المحلية على ضوء القانون الجديد رقم 47.06"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 78.

الكامنة الجديدة للمالية العامة

الدولة للجهات بقصد تقوية قدراتها على العمل والمبادرة في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية.²⁸²

الفقرة الثانية: مبادئ العدالة والتضامن ما بين الوحدات الترابية

يعتبر إصلاح نظام جبايات الجماعات الترابية، مطلباً ملحا وضرورياً في ظل الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي يعيشها المغرب، وهذا الإصلاح يجب أن يكون وفق رؤى ومبادئ جديدة، ووفق خارطة طريق تجد سندها الأساس ومرجعيتها الأساسية في مبادئ دستور المملكة لسنة 2011، وتتمثل هذه المبادئ في كل من عدالة الجبايات الترابية ومبدأ التضامن والتعاون ما بين هذه الوحدات الترابية.

أولاً: مبدأ عدالة الجبايات الترابية :

بحيث يعكس الإصلاح المنشود عدالة جميع الملزمين أمام الجبايات المحلية، ومراعات مقدراتهم التكلفة، وعدالة توزيع هذه الموارد الجبائية بشكل يتناسب مع الجهات والجماعات الترابية. فمبدأ العدالة الجبائية²⁸³، يقتضي بأن يكون توزيع الواجب الجبائي بين

²⁸² - دراسة حول اللامركزية الادارية والسياسية في المغرب واسبانيا، من إنجاز مجموعة الكتاب، مطبعة سبارطيل، سنة 2010.

²⁸³ - حاول بعض الفقهاء القانونيين تعريف العدالة الجبائية من قبيل (Jacque Perecebois)، والذي يقول على " أن العدالة الضريبية هي التي تعمل على أن تكون منصفة equitable وذلك بتوزيعها للعبء الضريبي بحيث يتحمل كل واحد جزؤه العادل" وهي بالتالي أداة يتم من خلالها تقسيم عبء النفقات العامة على كل الملزمين وتعمل على التخفيف من التفاوت الاجتماعي والاقتصادي في المجتمع، وبذلك فهذا الفقيه يحاول تحديد مفهوم العدالة الضريبية وذلك من خلال الغاية التي تسعى لتحقيقها .

أما جون رولز (john rowles) فيعتبر العدالة الضريبية هي تلك العدالة التوزيعية التي تعتمد على فكرة أن المجتمع يجب أن ينظم بمقتضى بنیان توزيعي ولا يسمح بالتضحية ببعض أفراده باسم تحقيق المنفعة لعدد أكبر من أفرادهم، كما يؤكد على أن العدالة الضريبية لا تشكل هدفاً في حد ذاتها بل هي عبارة عن محاولة إيجاد مؤسسات ترتكز على منطق تعاقدية يتسم بالتفاوض شبه الدائم بين أفراد عقلانيين إلى درجة تجاهلهم لأحكامهم المسبقة وكذلك لمصالحهم.

الْحُكْمُ كَامَةً الْجَدِيدَةُ لِلْمَعَالِيَةِ الْعَامَّةِ

مختلف الخاضعين حسب مقدرتهم على الدفع²⁸⁴، أي ما يحصلون عليه من دخل وما يمتلكونه من مال، ويقوى هذا المبدأ لارتباطه الوثيق مع مبدأ المساواة أمام القانون، لكونه يسمح بتوزيع العبء الضريبي بين جميع الأفراد بكيفية متساوية²⁸⁵؛ وذلك سعيا وراء تحقيق عدالة جبائية ثلاثية وضعية الخاضع وأن تأخذ بعين الاعتبار حالته الشخصية والخاصة، لذا يجب التأكد من أن العدالة الجبائية قد روعيت في أي نظام جبائي²⁸⁶، لكن هذا الهدف لن يتأتى من خلال التدقيق بالنصوص القانونية فحسب؛ لأن المكتسبات القانونية لا يجب أن تحجب عدة نقائص على المستوى الواقعي، كغياب شفافية جبائية تركز لنزعة التباعد والتنافر بين طرفي العدالة الجبائية، وتجعل الكثير من الخاضعين يشعرون بعبء جبائي، خاصة إذا كانت الأداة الإنفاذية الترابية لا تلعب أي دور في إقامة هذه العدالة، الأمر الذي يقابل بردود أفعال سلبية من طرف الخاضعين في مختلف الممارسات (كالتهرب، الغش الضريبي...).

أما بيرنارد ديفيناى فقد ذهب لربط العدالة الضريبية بدخول المكلفين حيث يرى أن هذا المفهوم يتحقق عندما يسهم كل الخاضعين للضريبة في تغطية النفقات العامة بما يتناسب مع دخل كل منهم، وقد وضع بيرنارد ديفيناى عدة شروط لتحقيق العدالة من وجهة نظره.

ورغم صعوبة تعريف العدالة الضريبية فقد ظهر مبداء أن أصبحا من أهم معايير العدالة الضريبية، فالمبدأ الأول يتمثل في العدالة الأفقية Equité horizontale ويقضي هذا المبدأ أن تتم معاملة الأفراد ذوي الظروف الاقتصادية المتماثلة معاملة ضريبية متساوية فيقومون بتسديد ضرائب متماثلة، وهو ما يشكل أساسا لمبدأ العدالة أمام الضريبة، غير أن تحقيق العدالة بهذه الصورة يقتضي بداية محاولة تحديد المقصود بالظروف الاقتصادية المتماثلة تحديدا دقيقا وذلك عبر إمكانية قياسها إحصائيا وعدديا، وذلك عبر استعمال معيار معين كمعيار الدخل أو الثروة أو الإنفاق أو الاستهلاك ويتطلب أيضا إلى جانب تحديد معيار المقارنة تحديد الوحدات التي ستتم بها هذه المقارنة كالأُسرة أو الفرد.

أما المبدأ الثاني فهو العدالة العمودية équité verticale، التي تعني أنه يجب معاملة الأفراد ذوي الظروف الاقتصادية المختلفة معاملة ضريبية مختلفة، فمن هم في وضع أفضل يجب أن يدفعوا مزيدا من الضرائب، والعدالة الضريبية بهذا تصبح جزءا من العدالة الاجتماعية وتصبح أداة أخرى لإعادة توزيع الدخل والثروات.

²⁸⁴ - ينص الفصل 39 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011 على أنه: "على الجميع أن يتحمل كل على قدر استطاعته،

التكاليف العمومية التي للقانون وحده إحداثها وتوزيعها، وفق الإجراءات المنصوص عليها في هذا الدستور".

²⁸⁵ - مصطفى منار: "الاقتطاع الضريبي والعدالة الاجتماعية"، بدون دار نشر، مؤلف جامعي، السنة الجامعية 2007،

ص 18.

²⁸⁶ - مصطفى منار: نفس المرجع، ص 19.

الكامنة الجيدة للمالية العامة

أيضا غموض المساطر والتدابير الخاصة بالجباية الترابية، وعدم وضوحها أمام المعنيين، بما يمنع من التحقق من التوزيع العادل للأعباء الجبائية على كافة الشرائح الاجتماعية، يترك مجالا لانتشار ظاهرة الزيونية والمحسوبية، التي تعبر عن ممارسة منافية لأهداف الشفافية، فهي تقدم فئة على حساب فئة أخرى، وتعتمد على روابط وعلاقات شخصية، هدفها عدم تحمل العبء الجبائي، وهي بهذا تفوت مداخيل مهمة على خزينة المستويات الترابية والتي هي في أمس الحاجة إليها.

ثانيا: مبدأ التضامن ما بين الجماعات الترابية:

الواقع الحالي للجماعات الترابية بحسب التقسيم الجهوي الجديد، يتسم باللاتوازن واللاعادلة في الاستفادة من موارد الدولة، حيث تستحوذ خمس جهات على ثلثي 3/2 الاستثمارات، وتحتكر خمس جهات 56% من الناتج الداخلي الخام بينما جهة الحسيمة تازة تاوانات 2.6% كجهة في مرتبة أخيرة حيث ضعف التجهيزات وعجز في الخدمات الاجتماعية.²⁸⁷

فمصادر تمويل ميزانية الجماعات الترابية والتي تعتمد على موارد ترصدها الدولة بنسبة 30% من الضريبة على القيمة المضافة إضافة إلى نسبة 1% من الضريبة على الشركات ونفس النسبة على الدخل²⁸⁸ والتي ترصد للجهات إضافة إلى ذلك هناك الجبايات المحلية التي تغذي ميزانية الجماعات الترابية، وتعد أداة أساسية لتمويل التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتؤثر على النشاطين الإقتصادي والمحلي.

وتنقسم الموارد المالية الذاتية للجماعات الترابية إلى موارد ذات طبيعة جبائية وأخرى غير جبائية، كما أن الأولى منها ما يتم تديره من قبل المصالح التابعة للمديرية العامة

²⁸⁷ - سلوى كركري بلقزيز: "الجهوية والتنمية"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، عدد خريف 2010، ص 175.

²⁸⁸ - قانون المالية لسنة 2012. الجريدة الرسمية عدد 6048، بتاريخ 25 جمادى الآخرة 1433 (17 ماي 2012).

الكامنة الجيدة للمالية العامة

للضرائب، والتي حددتها المادة 167 من القانون 47/06 السالف الذكر²⁸⁹ وتهم الرسم المهني، رسم السكن، ورسم الخدمات الجماعية. أما الرسوم الأخرى التي تدبر من طرف المصالح الجبائية للجماعات الترابية، ويتعلق الأمر؛ بالرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية، ورسم على عملية البناء، ورسم تجزئة الأراضي، ورسم على محلات بيع المشروبات، والرسم على الإقامة بالمؤسسات السياحية، والرسم على المياه المعدنية ومياه المائدة، والرسم على النقل العمومي للمسافرين، والرسم على استخراج مواد المقالع، ورسوم أخرى نص عليها القانون رقم 39/07²⁹⁰، بالنسبة للجماعات الحضرية والقروية.

أما الرسوم المستحقة للعمال والأقاليم، فهي الرسم على رخص السياقة، والرسم على السيارات التي تخضع للفحص التقني، والرسم على بيع المحصولات الغابوية. وفيما يهم الرسوم المستحقة للجهات، وهي حسب المادة 4 من القانون 47/06؛ الرسم على رخص الصيد، الرسم على استغلال المناجم، والرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ²⁹¹. وهكذا يظهر التفاوت الكمي وأيضاً النوعي للجباية المحلية، حيث الجماعات الحضرية والقروية تستأثر بأكثر عدد من الرسوم (ثمانية)، دون رسوم أخرى التي نص عليها القانون رقم 39/07. إضافة للرسوم التي تدبرها مصالح المديرية العامة للضرائب. أما الرسوم الخاصة بالعمال والأقاليم وهي ثلاث رسوم والجهات ثلاث رسوم أيضاً. أما مداخيل هذه الرسوم بلغت سنة 2008 حوالي 2303 مليون درهم توزعت على الشكل التالي؛ حصة العمال والأقاليم 92 مليون درهم بنسبة لم تتجاوز 4%. أما حصة الجهات فبلغت 230 مليون درهم بنسبة عامة تقدر بحوالي 10%²⁹² والباقي وهو مبلغ 1981 مليون درهم وبنسبة تجاوزت 86% عادت للجماعات الحضرية والقروية.

²⁸⁹ - كريم لحرش: "تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب على ضوء القانون رقم 45/08"، سلسلة اللامركزية والادارة

المحلية . العدد 4، الطبعة الأولى، 2010، ص 17.

²⁹⁰ - كريم لحرش: نفس المرجع، ص 32.

²⁹¹ - كريم لحرش: مرجع سابق، ص 37.

²⁹² - كريم لحرش: نفس المرجع، ص 38.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

والملاحظ أن استفادة جميع الجهات من الموارد الجبائية المخصصة لها تكون صعبة لعدم توفر بعضها على بعض الأوعية الجبائية خاصة ما تعلق منها برسم الخدمات المقدمة بالموانئ لغياب الواجهة البحرية والموانئ، ويبقى توسيع القاعدة الجبائية للجهات أساس كل تنمية.²⁹³

أما الموارد غير الجبائية، فتتكون من أملاك الجماعات الترابية ومورد الملك الغابوي إضافة لموارد أخرى استثنائية وتهم إعانات الدولة والقروض. ويبقى الجزء الأهم من الموارد التي تعتمد عليها الجماعات الترابية للالتزام بنفقاتها؛ هو الاعتماد الشبه التام على الجزء المحول من الضرائب الوطنية، ويتعلق الأمر بالضريبة على القيمة المضافة التي بدأ العمل بها منذ أبريل 1986 بنسبة 30%، فوصل سقف تحملاتها سنة 2008، حوالي 14980 مليون درهم بنسبة 95% من موارد الجماعات المحلية. وتستحوذ الجماعات الحضرية على نسبة 39%، متبوعة بالجماعات القروية 34%، ثم العمالات والأقاليم بـ 27%، وتبقى النسبة غير كافية مقارنة بحجم الاختصاصات التي أسندت للجماعات الترابية واحتياجاتها المتزايدة يوميا، ما يتطلب مراجعة هذه النسبة والرفع منها مع عادة النظر بمعايير توزيعها، أخذا بالإعتبار الموقع الجغرافي والوضع المالي ومستوى برامج الجماعة ومدى تأهيلها للإندماج الإقتصادي.²⁹⁴

كما تم منح الجهات نسبة 1% من ضريبي الدخل وعلى الشركات. ويبقى أن يتم الإشارة، إلى أن انفاق هذه الموارد يتم في شقين؛ شق متعلق بنفقات اجبارية للتسيير، وشق لنفقات اختيارية للتجهيز، والأخيرة نفقات غير عادية تشمل مصاريف استثنائية لا تتكرر خلال السنة، وترتبط بتوافر الإعتمادات اللازمة، وتكمن أهميتها في اعتبارها محور التنمية المحلية، حيث تسمح للجماعات المحلية بالتدخل في مختلف المجالات ذات البعد التنموي.²⁹⁵

²⁹³ - كريم لحرش: نفس المرجع، ص 39.

²⁹⁴ - كريم لحرش: مرجع سابق، ص 65.

²⁹⁵ - كريم لحرش: نفس المرجع، ص 84.

الكامنة الجديدة للمالية العامة

لذلك، يجب على الإصلاح الجديد أن يكون نظاما تضامنيا وتعاونيا يحاول تقليص التفاوتات الموجودة بين الجهات وما بين الجماعات الترابية، تجسيدا للمبادئ التي حملها الدستور في الباب المتعلق بالتنظيم الترابي، حيث نص في الفصل 146 على أنه ستحدد بقانون تنظيمي شروط تشجيع وتنمية التعاون بين الجماعات، وكذا الآليات الرامية إلى ضمان تكييف تطور التنظيم الترابي في هذا الاتجاه. كما نص الفصل 142 على أنه سيحدث أيضا صندوق للتضامن بين الجهات، يهدف التوزيع المتكافئ للموارد، قصد التقليص من التفاوتات بينهما.

المطلب الثاني: المحاور الكبرى لإصلاح نظام الجبايات الترابية

في إطار تجاوز الوضع الجبائي الراهن بثغراته وإكراهاته المتعددة والمختلفة، واستجابة للتوجهات والمبادئ الناظمة للتنظيم الجهوي والترابي التي تبناها الدستور الجديد، وتماشيا مع الأهداف والمبادئ التي اقترحناها كخارطة طريق للإصلاح المحتمل، نقترح بعض الإجراءات القانونية والتقنية والتنظيمية والمسطرية التي تنسجم مع هذا المطلب الإصلاحي الجديد، حيث تركز حول ستة محاور أساسية يجب أن يشملها الإصلاح، وهو ما سنتطرق إليه في هذه الفقرة.

الفقرة الأولى: المحاور التقنية لإصلاح نظام الجبايات الترابية:

تماشيا مع الرؤى الجديدة للدستور، ومع المبادئ الناظمة للتنظيم الترابي الجديد، وجب العمل على وضع آليات تقنية جديدة لنظام الجبايات الترابية، وذلك لتيسير عمل هذه الوحدات، وحتى ترقى للأمال المعقودة على عاتقها، وذلك في اتجاه خلق مردودية جبائية تساهم تنمية هذه الوحدات.

أولا: هندسة جديدة لقانون جبايات الجماعات الترابية:

تستجيب للتقسيم الذي أقامه الدستور ما بين الجهات وباقي الجماعات الترابية الأخرى، وتعكس مبدأ المرونة المطلوب، وذلك بالعودة لنظام الرسوم الاختيارية الإجبارية كما

الحكامة الجديدة للمالية العامة

هو معمول به في فرنسا²⁹⁶، وذلك لتمكين الجماعات الترابية من اختيار الرسوم التي تناسب مع طبيعة وحجم الأوعية الموجودة بترابها.

ثانيا: توسيع الوعاء الجبائي وشفافية تصفية جبايات الجماعات الترابية

باعتماد أوعية موحدة وقيمة ومرنة ذكية، تستجيب للتحويلات التي تعرفها هذه الأوعية، بشكل يتناسب مع الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية المتسارعة، بحيث تكون قابلة للتعديل بشكل دوري ومستمر، على غرار الجبايات المرتبطة بالأنشطة الاقتصادية بفرنسا²⁹⁷. كما يجب تقليص حجم الإعفاءات والتخفيضات، وربطها بالقدرات السوسيو اقتصادية للجماعة الترابية، وجعلها أداة لتوجيه مخطط التنمية المحلية وأهدافها البيئية والعمرائية والاقتصادية والاجتماعية.

والحديث عن سهولة وشفافية عمليات تصفية جبايات الجماعات الترابية يأتي عن طريق تبسيط إجراءات الاحتساب، وتمكين الملمزين من فهمها بسهولة والمشاركة فيها، واعتماد تقنيات جديدة في احتساب الأسعار، تأخذ بالتصاعدية وتوسيع مجالات التسعير: بحيث تراعي المقدرة التكليفية للملمزين المحليين، وتمكن الجماعة من الاستفادة من الإمكانيات الجبائية التي تتوفر عليها.

الفقرة الثانية: المحاور المسطرية لإصلاح نظام الجبايات الترابية

لكل مرحلة ميكانيزماتها وآلياتها واستراتيجياتها، لذلك وجب على المشرع المغربي، العمل على تبسيط الإجراءات المسطرية الناظمة للجبايات الترابية، وذلك في اتجاه خلق جو من الثقة المتبادلة بين كل من الملمزم والإدارة الجبائية الترابية.

أولا: توسيع السلطة الجبائية للجماعات الترابية وإعادة توزيع جباياتها وعائداتها المالية

²⁹⁶ - François Labie: Finance Locales. Edition Dalloz, Paris, 1995, p :20

²⁹⁷ - René Dosière : la fiscalité locale. Que sais-je ?, presses Universitaires de France, Paris, 1996, p : 108.

الكامنة الجديدة للمالية العامة

وذلك بتمكينها من سلطة اختيار الأوعية الجبائية التي تناسبها، ومنحها إمكانية الاقتراح والمساهمة في تحديد الإعفاءات والتخفيضات التي تنسجم مع واقعها الترابي وخصوصياته، بالإضافة إلى منحها سلطة واسعة في إحصاء وتحصيل أوعيتها، والقيام بعملية المراقبة والتفتيش، وذلك من أجل تمكينها فعلا من حرية إدارة شؤونها، واتخاذ المبادرة وتحقيق فعالية التدبير ووضوح الفعل العمومي والمسؤولية والديمقراطية المحلية.²⁹⁸

تعتمد إعادة توزيع جبايات الجماعات الترابية وعائداتها المالية على اعتماد مفتاح جديد لتوزيع الموارد الجبائية بين الدولة والجهات من جهة، وما بين الجهة وباقي الجماعات الترابية الأخرى، وما بين هذه الأخيرة فيما بينها، وذلك على أساس حجم الاختصاصات الموكولة لكل مستوى من مستويات اللامركزية الترابية، وإقرار آليات جديدة للتعاون والتضامن الجبائي، داخل الهندسة اللامركزية المتعددة المستويات، بحيث يتم توزيع المادة الجبائية عمودا وأفقيا بشكل جيد، وذلك وفق منطق جديد لعلاقة الدولة بالجماعات الترابية.²⁹⁹

ثانيا: عقلنة عملية التحصيل ومواكبة الإصلاح بإجراءات وإمكانات بشرية ومادية لإنجاحه

وذلك بتعزيز أساليب التحصيل الرضائية، وتيسير عملية الأداء عن طريق تمديد الآجال، والرفع من قيمة الجزاءات بحيث تتناسب تصاعديا مع طول مدة التأخر عن الأداء، مع إقرار إمكانية الأداء عن طريق أقساط في حالة ثبوت حسن النية لدى الملتزمين المحليين، وإصدار الرسوم بأسماء الأشخاص الطبيعيين وليس باسم الأشخاص المعنويين، بالنسبة للمقاولات والشركات، تفاديا لكل تملص ضريبي.

ومواكبة الإصلاح بالإجراءات والإمكانات البشرية والمادية الضرورية لإنجاحه، وذلك عن طريق اعتماد إستراتيجية جديدة لتكوين الموظفين الجماعيين، وتعزيز الإدارة الجبائية

²⁹⁸-Abdellatif Ouerdighi : Vers une réforme de la fiscalité des collectivités locales au Maroc, Op, cit, P : 87.

²⁹⁹-Guy Gilbert. Alain GUENGAUNT : La fiscalité locale en questions, 2ème édition, Montchrestion, 1998,

الكامنة الجديدة للمالية العامة

المحلية بالأطر الكافية وذات التكوين العالي والمتخصص³⁰⁰، وتوفير الوسائل المادية والمعلوماتية اللازمة لقيامها بمهامها، وخلق آليات للتنسيق والتعاون بين مختلف المتدخلين في تدبير الجبايات المحلية، تعتمد على قاعدة مشتركة للبيانات.

خاتمة:

في الأخير، يتضح لنا وبشكل جلي، التفاوتات والثغرات الواضحة التي شابته المنظومة الجبائية المحلية في ظل القانون 47.06، وذلك راجع بالأساس لكثرة التعقيدات غير الواضحة التي طبعت الشق التقني والمسطري لهذا القانون، لذلك فنحن اليوم ننادي من أجل وضع حد لهذه الاختلالات التي أصبحت تشكل قطيعة مع النقلة النوعية والتاريخية التي عرفها المغرب في مجال التنظيم الترابي الجديد في ظل دستور مغربي ينادي بالعديد من المبادئ التي تعد رافدا من روافد التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية، والتي تتوج بدورها عهدا جديدا ومستقبلا واعدا في مسار الديمقراطية، وقطيعة مع كل أشكال التمييز والتسلط والبيروقراطية في تدبير الشأن العام المحلي.

لكن في ظل ضعف التفعيل التنظيمي لمقتضيات دستور فاتح يوليوز 2011، فإن الرهان أصبح أكثر إلحاحا على المقاربة التشاركية للإصلاح مما يدعو الجميع سواء مجتمع مدني، نخب سياسية، شباب، صحافة إلكترونية أو مكتوبة، أن يساهم وبشكل قوي وفعال في بناء هذا الصرح التنموي، فالوثيقة الدستورية إذا وضعت على أرض الواقع بالشكل المطلوب

³⁰⁰ - محمد شكيري: إصلاح المنظومة الجبائية المحلية بين أهداف الإصلاح وإكراهات الواقع. المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 78-79، يناير- أبريل 2008، ص: 180.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

فسنكون بالفعل أمام منعطف تاريخي في بناء المؤسسات الترابية التي تعتبر شريكا مهما في بناء دولة عصرية وحديثة.

لهذا يجب العمل على إصلاح قانون الجبايات المحلية رقم 47.06 بمنظور شمولي وليس بمنظور ترقيعي مرحلي فقط كما هو الحال بالنسبة للقانون الجبائي رقم 07.20، حتى يستجيب للمتطلبات والمبادئ التي نادى بها الدستور في العديد من فصوله، ولتجاوز الوضع الجبائي الراهن بثغراته واكراهاته المتعددة والمختلفة، واستجابة للتوجهات والمبادئ الناظمة للتنظيم الجهوي والترابي التي تبناها الدستور، وتماشيا مع الأهداف والمبادئ التي اقترحناها كخارطة طريق للإصلاح المحتمل، نقترح بعض الإجراءات القانونية والتقنية والتنظيمية والمسئورية التي تنسجم مع هذا المطلب الإصلاحية الجديد، حيث تركز حول ستة محاور أساسية يجب أن يشملها الإصلاح :

- هندسة جديدة لقانون جبايات الجماعات الترابية ؛
 - توسيع الوعاء الجبائي للجماعات الترابية ؛
 - سهولة وشفافية عمليات تصفية جبايات الجماعات الترابية ؛
 - توسيع السلطة الجبائية للجماعات الترابية ؛
 - إعادة توزيع جبايات الجماعات الترابية وعائداتها المالية ؛
 - عقلنة عملية تحصيل جبايات الجماعات الترابية.
- وفي المقابل يجب العمل كذلك على أخذ الركائز التالية بعين الاعتبار:
- ضرورة تفعيل مقتضيات دستور 2011، الرامية إلى تكريس مبادئ الحكامة، كميثاق المرافق العمومية الذي سيحدد قواعد الحكامة، المتعلقة بتسيير الإدارة العمومية، والجهات والجماعات الترابية، والأجهزة العمومية؛
 - فرض رسوم جديدة تتناسب مع خصوصيات كل جهة على مستعملي التجهيزات الأساسية الكبيرة كالمطارات والمحطات السكنية الكبرى. تعزيز الموارد الإقتراضية للمجالس الجهوية بتوسيع طاقات صندوق التجهيز الجماعي وإشراك القطاع البنكي في المشاريع

الحكامة الجديدة للمالية العامة

القابلة للتمويل البنكي.. والترخيص للمجالس الجهوية باللجوء الى السندات الداخلية بداية ثم الخارجية ثانيا شريطة الاستعداد لاعتماد التنقيط بالنسبة لإصداراتها على غرار ما تقوم به الدولة³⁰¹؛

● إصدار القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، وذلك من شأنه أن يعزز الديمقراطية المحلية ببلادنا كنمط لتسيير الشؤون المحلية للسكانه وأيضا لترسيخ الحكامة الترابية الجيدة كأداة جديدة لتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية؛

● تحسين وتحويل آليات توزيع الجماعات الترابية من عائدات الضريبة على القيمة المضافة وفق مفتاح للتوزيع يأخذ بعين الاعتبار المعايير الموضوعية لتعدد السكان ومعدل التحصيل الجبائي المحلي ، والقدرة الاستيعابية للرأسمال والمشاريع³⁰²؛

● الرفع من الحصص المرصودة للجماعات الترابية والجهات من الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل من 1٪ إلى 5٪؛

● الإقتسام المتساوي بين الدولة والمجالس الجهوية لعائدات رسوم التسجيل والضريبة السنوية الخاصة على العريبات ذات المحرك؛

● إدراج الحكومة في قوانين المالية المبالغ المرصودة للمجالس الجهوية وباقي المجالس الترابية على أن تقدم للبرلمان تقارير خاصة ترافق مشاريع قوانين المالية وقوانين التصفية حول إستعمال هذه الموارد³⁰³.

● إصدار مدونة عامة حول الجبايات الترابية وتتضمن:

* قانون خاص بالرسوم؛

* قانون خاص بالإتاوات والواجبات والحقوق؛

³⁰¹ - نفس المرجع السابق، ص 38.

³⁰² - احصائيات منشورة كتيب لوزارة الداخلية تحت عنوان الجماعات المحلية في أرقام، عدد13، سنة 2013.

³⁰³ - تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول، التصور العام، اللجنة الإستشارية حول الجهوية، المملكة المغربية، سنة

_____ كامة الجيدة للمالية العامة _____

* قانون ينظم الإدارة الجبائية الجماعية ويحدد اختصاصات ومسؤوليات كل المتدخلين

في هذا المجال.

- تبسيط الأداء وجعله سنويا عوض الربع سنوي بالنسبة للرسوم؛
- فرض نظام معلوماتي موحد على الصعيد الوطني لتدبير الجبايات الترابية وربطه بالنظام المعلوماتي لوزارة المالية؛
- عقد اتفاقيات إطار بين الجماعات الترابية والقباضات في ميدان التحصيل؛
- العمل على خلق إدارة جبائية جهوية لتحصيل الضرائب المحلية (R.A.F.R)، يتم فيها عزل مصلحة الوعاء، شساعة المداخيل، مصلحة المراقبة، مصلحة المنازعات، وتحديد اختصاصات ومهام كل مصلحة.

الحكمة الجديدة للمالية العامة

تكريس القاضي الدستوري الأمن المعياري للقاعدة المالية

أنس مسوم

باحث بسلك الدكتوراة كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-الجديدة

Anass.missoum@outlook.fr

ملخص الدراسة:

تتناول الدراسة مفهوم الأمن القانوني وأهميته في النظم القانونية المختلفة، حيث تسلط الضوء أساساً على تكريس هذا المفهوم من قبل القضاء الدستوري المفربي علاقة بالمادة المالية ومدى تأثيره، سواء على حقوق المواطنين أو على البناءات القانونية، مع الأخذ بالمقاربة المقارنة. حيث يتم تحليل منتجات القضاء الدستوري منذ الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى مروراً بالمجلس الدستوري وصولاً إلى المحكمة الدستورية. ذات الصبغة المالية. مع الوقوف على المبادئ، المعايير التي أقرها لتحقيق الأمن القانوني في المجال المالي من خلال مضمولاته، خاصة ما يتعلق بجودة، مفهومية ومقروئية القاعدة المالية، مع استعراض القضايا، الأمثلة والحالات القانونية لتوضيح المفاهيم المطروحة في الدراسة. حفاظاً على الذمم المالية وحماية لحقوق المواطنين. وذلك من خلال آلية الرقابة الدستورية التي يمارسها القضاء الدستوري على القوانين.

The study discusses the concept of legal security and its importance in different legal systems, with a focus on the constitutional judiciary and its role in relation to the financial article and its impact on citizens' rights and legal structures, using a comparative approach. The study analyzes the products of the constitutional judiciary since the Constitutional Chamber of the Supreme Council, through the Constitutional Council, and up to the Constitutional Court, with a financial nature. It also examines the principles and standards that have been established to achieve legal security in the financial field, with a focus on the quality, clarity, and readability of financial regulations. The study provides examples and legal cases to clarify the concepts presented. The main goal of the study is to protect financial integrity and safeguard the rights and freedoms of citizens, through the constitutional oversight mechanism exercised by the constitutional judiciary on laws.

الفقرة الأولى : تكريس القاضي الدستوري الأمن المعياري للقاعدة المالية

برز مصطلح-مفهوم مبدأ الأمن القانوني في بيئة غير لائتينية، بين أحضان الجهاز القضائي، عمل على بلورته وتشكيله وإقراره كمبدأ دستوري بتصريح أعلى هيئة قضائية في البناء المؤسسي.

الحكمة الجيدة للمالية العامة

هكذا أكدت المحكمة الدستورية الفدرالية بألمانيا منذ سنة 1961 دستورية مبدأ الأمن القانوني³⁰⁴، تلاه، الإقرار به دوليا، خاصة من قبل محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي سنة 1962، ومن قبل المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان سنة 1979، حيث تماهى هذا المبدأ مع مفاهيم أخرى قبيل الثقة المشروعة وضرورة التوقع المعياري كمطلب له. بالإضافة إلى أن لهذا الاعتراف، على المحاكم الفرنسية، خاصة قضاءها الدستوري، تأثيرا بات مؤكدا اليوم.³⁰⁵

في فرنسا، مفهوم الأمن القانوني غائب على هذا النحو من الجسم الدستوري الفرنسي، كما أنه لا يظهر في حد ذاته في اجتهادات المجلس الدستوري، رغم الجهود الذي بدلها مقدمو الطلبات³⁰⁶ منذ سنة 1984³⁰⁷، لقد رفض المجلس الدستوري دوما تكريس مفهوم الأمن القانوني كمبدأ دستوري.

أما المغرب فاستفاد من هذا التراكم الحاصل عند نظرائه في الأنظمة القانونية المقارنة، وأدخل مصطلح الأمن إلى الوثيقة الدستورية في سنة 2011، مع أنه كان مقرونا بالقضاء- الأمن القضائي-، لكن القضاء الدستوري أبى إلا أن يكرس هذا المفهوم-المصطلح

³⁰⁴ - Boudet Jean-François, *La Caisse des dépôts et consignations: histoire, statut, fonction*. Editions L'Harmattan, 2006. p.p. 27 28.

³⁰⁵ - Olivier Dutheillet de Lamothe, La sécurité juridique Le point de vue du juge constitutionnel, exposé fait à l'occasion de l'accueil de hauts magistrats brésiliens, 20 septembre 2005. *International Journal of Constitutional Law*, vol/3.n°4 2005. pLe point de vue, op.cit. p.556.

³⁰⁶ - يفسر بعض الفقه الصمت الذي قابل الإحالات على المجلس. أنه بالإضافة إلى أن مفهوم الأمن القانوني غائب عن الجسم الدستوري، قد يؤدي -الاعتراف به- إلى الاعتقاد بأن الأوضاع القانونية قد حددت بشكل نهائي، وأن المشرع لا يستطيع تعديلها. بيد أن المجلس رأى أكثر من مرة، أن المشرع مفتوح أمامه تعديل النصوص السابقة أو إلغائها عن طريق استبدالها أو الاستعاضة عنها حسب الاقتضاء بأحكام أخرى وذلك في قرارات مختلفة:

(220 DC du 22 déc.1986. Et 217 DC du 1 sept.1986.)

³⁰⁷ -Décision n° 84-184 DC du 29 décembre 1984.

الحملة كامة الجيدة للمالية العامة

مؤخرا سنة 2017 عند بته في إحدى الإحالات³⁰⁸، وكان الأم يتعلق بمراقبة قانون المالية السنوي.

يعرف مجلس الدولة الفرنسي الأمن القانوني، من خلال ربطه بوضوح القواعد القانونية واستقرارها وسهولة التنبؤ بمضمونها، غاية في ضمان حقوق المواطنين أثناء تطبيق القانون³⁰⁹. ويمكن القول إن الأمن القانوني عبارة عن مبادئ وقواعد قانونية تسمح للأفراد بمعرفة حقوقهم وواجباتهم بطريقة واضحة ودقيقة وتناط بالأحكام القضائية مهام حمايتها واحترامها³¹⁰، مما يجعلنا أمام جودة للقواعد القانونية.

انطلاقا من هذا التعريف، سنحاول اقتفاء أثر اجتهادات القضاء الدستوري المغربي في المادة المالية منذ إنشاء الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى مرورا بالمجلس الدستوري، وصولا إلى المحكمة الدستورية مع وثيقة دستور 2011، سواء ما يتعلق بجودة القاعدة المالية³¹¹ ومفهوميتها ومختلف القواعد والمبادئ التي أرساها في هذا الصدد المكونة لمبدأ الأمن القانوني، من خلال بسط رقابته على القوانين التنظيمية لقانون المالية أو مختلف مكونات الكتلة الدستورية المرتبطة بشكل أو بآخر بالمادة المالية أو قوانين المالية بمختلف أنواعها، أو ما يتعلق بتنميط مجال القاعدة المالية عن المجالات الأخرى، من خلال الفصل ما بين مجال القانون والتنظيم أو من خلال دفع المشرع لممارسة كامل صلاحياته في التشريع في الميدان المالي.

الفقرة الأولى: الرقابة الدستورية على عناصر جودة القاعدة المالية

³⁰⁸ - قرار رقم 66.17 صادر في 4 ربيع الثاني 1439 الموافق ل23 ديسمبر 2017، ج.د. 6633، بتاريخ 6 ربيع الآخر 1439 2) يناير 2018)، ص.7458.

³⁰⁹ - D'État, Conseil. Sécurité juridique et complexité du droit. *Rapport Public établi par MJ Claussade. Etudes & Documents* 57 (2006)., pp.222.337.

³¹⁰ - Bernard, Elsa. *La spécificité du standard juridique en droit communautaire*. 2006. Doctoral dissertation, Strasbourg 3, p.268.

³¹¹ - نستعمل في هذا البحث تعبير القاعدة المالية كناية عن جميع القواعد المعيارية المؤطرة والضابطة للمالية العامة، باختلاف ترانبيتها، خاصة المنتمية للقوانين التنظيمية المكملة للوثيقة الدستورية، والقوانين العادية (مثل القوانين المالية السنورية /المعدلة/ التصفية)، وكذا الأنظمة الداخلية المحالة وجوبا على القضاء الدستوري.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

تعتبر مفهومية القاعدة القانونية أهم عنصر في جودة البناء القانوني، والقاضي الدستوري المغربي، خلاف نظيره الفرنسي، تأخر في الإقرار بشكل صريح بدستورية مبدأ مفهومية القاعدة القانونية، إلا أن تأخره كان ذا جدية وفائدة، حيث جمع بين الحسنين في ما ذهب إليه القاضي الدستوري الفرنسي.

هذا الأخير، أقر لأول مرة مفهومية القاعدة القانونية سنة 1999³¹² وقرنها بالولوج إليها، واعتبارهما هدفا ذا قيمة دستورية، والذي يجد أساسه القانوني في المواد 4 و5 و6 و16 من الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان 1789، والوضوح ومعيارية القواعد القانونية مبدأ ذا قيمة دستورية يجد أساسه القانوني في المادة 35 من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958.

أما نظيره المغربي، لم يعترف بمفهومية القاعدة القانونية بشكل صريح وبونها مكان المبدأ ذو القيمة الدستورية إلا في سنة 2019³¹³، والحسنين يرتبطان في جمعه -على خلاف نظيره الفرنسي- بين الوضوح من جهة -الذي يعتبره القاضي الدستوري الفرنسي مبدأ ذا قيمة دستورية- وسهولة الولوج إلى القاعدة القانونية -الذي يعتبره القاضي الفرنسي هدفا ذا قيمة دستورية- وجعلهما مكونا أساسا لمفهومية القاعدة القانونية، بزوال أحدهما يختل الفهم

³¹² - DC n° 421-99 du 16 décembre 1999. La décision de principe est du 16 décembre 1999, JO, 22 décembre, loi portant habilitation du gouvernement à procéder par ordonnances à l'adoption de la partie législative de certains codes. Cette règle a été reprise ultérieurement par d'autres décisions : ex. 12 janvier 2002, loi de modernisation sociale ; 14 août 2003, loi portant réforme des retraites ; 21 juillet 2004, loi portant protection des données personnelles ; la décision qui donne les motifs les plus élaborés est du 12 août 2004, loi relative aux libertés et responsabilités locales : « L'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui impose d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une compréhension contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi. »

³¹³ - قرار رقم 93.19 صادر في 6 من ذي القعدة 1440 الموافق ل9 يوليو 2019. ينظر الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية، <https://www.cour-constitutionnelle.ma>.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

ويتضارب التأويل مما يعطل نفاذ القاعدة وحسن تطبيقها، واعتبارهما مبدأ ذا قيمة دستورية.³¹⁴

أولاً: العناصر العامة لتجويد القاعدة المعيارية المالية

تأخر القاضي الدستوري المغربي في الإقرار الصريح بدستورية المبدأ لا يعني بالضرورة عدم الإشارة إلى عناصر مفهومية القواعد القانونية، بل كان سباقاً إلى التطرق لها³¹⁵، حيث كان هذا بصدد مراقبة أول قانون داخلي لمجلس النواب. فمنذ أول مقرر للقضاءغرفة الدستوري(ة) المغربية أشارت إلى مفهومية وتجويد القواعد القانونية وميزت، بين الغموض الذي يعتري صرح القواعد المعيارية والذي ينزل إلى منزلة القواعد المدومة التي لا يمكن البت فيها، وبين القواعد غير الواضحة والتي وجب فهمها على نحو مماثل للتحفظات التأويلية للقاضي.

إن ما احتواه المقرر من عناصر مكونة لتشكّل مبدأ الأمن القانوني وتجويد القواعد المعيارية، كان للقاعدة المالية نصيب منها، وإن لم يتعلق الأمر بمعياريتها بل بوحدها العضوية.

حيث إن الغرفة الدستورية لم تبت في بعض المقتضيات نظراً لغموضها، أي نزلت منزلة المقتضيات المدومة، كون أن أحد الفصول تضمن مجموعة من المقتضيات المتعلقة بالقوانين التنظيمية وبالقوانين العادية والذي أدرج في الباب المخصص لقوانين المالية.

³¹⁴ - مما جاء في إحدى الحثيات" {فإن عدم تسهيل الولوج إلى القانون ووضوحه، الذي يشكل مبدأ ذا قيمة دستورية،

من شأنه عدم تسير فهم المقتضيات المعروضة، وتضارب تأويلها، مما يعطل نفاذ مضامينها وحسن تطبيقها}.

³¹⁵ - هكذا جاء في الفصل الثالث من المقرر الأول للغرفة الدستورية على أنه {...أما بقية الفصول الخارجة عن القسم

الأول والقسم الثاني فإن الغرفة الدستورية تؤجل الموافقة عليها...وتوضيح الفصول التي لم يمكن البت في موضوعها

لغموضها، وفي حثية أخرى من نفس القرار أكد المفهومية ليس فقط من خلال عناصرها بل بأحد مفرداتها، مما جاء أن:

"ما ورد في الفصل 49 الفقرة الأولى من أنه... حيث يفهم منه أن الأصل هو أن تكون... بينما ينص الفصل 42 من

الدستور لا ينص إلا على..{

الحكامة الجديدة للمالية العامة

مما جاء في إحدى حيثيات مقرر الغرفة أنه: «من الفصول التي لم يمكن البت في موضوعها لغموضها»³¹⁶.... الفصل 109 المتضمن لمقتضيات عامة متعلقة بالقوانين التنظيمية والقوانين العادية، والذي أُدرج في الباب التاسع رغم أن هذا الباب من القانون الداخلي مخصص لقوانين المالية.»

هكذا عمل القضاء على تنميط القاعدة المالية وتجويد بنائها من خلال الحفاظ على وحدتها العضوية الشكلية، بعدم السماح لمقتضيات قانونية تخرج عن جنسها أن تُبوء معها مصاف ضمن فضاءها التشريعي.

هذا الحرص الذي حُص للقاعدة المعيارية المالية، لم يقف عند -هذا الحد- فحص مقتضيات القانون الداخلي لمجلسي البرلمان، بل توج في أول عملية، لفحص مقتضيات الكتلة الدستورية للمالية العامة.³¹⁷

تتوحيح ارتبط بضمان انسجام مجال الكتلة الدستورية للمالية العامة، حيث راقبت الغرفة الدستورية لأول مرة مدى انسجام³¹⁸ القواعد المعيارية المالية، وإن كان الانسجام داخلي بين محتويات المقتضى التشريعي، إلا أنه أعلن ميلاد تشكل بوادر مبدأ³¹⁹ يوسم مخالفته بشائبة عيب الدستورية.

³¹⁶ - قابل القاضي الدستوري مصطلح الغموض بالوضوح في نفس القرار، حيث اعتبر أنه يجب (توضيح الفصول التي لم يمكن البت في موضوعها لغموضها)

³¹⁷ - مقرر رقم 23 بتاريخ 34 محرم 1400 الموافق لـ 13 دجنبر 1979. ينظر الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية، <https://www.cour-constitutionnelle.ma>. يعتبر من القرارات المنسية والذي لا ينتبه له معظم الباحثين.

³¹⁸ - هذا مع العلم أن القضاء الدستوري راقب في هذه الوضعية حالة لا يختص في النظر فيها، لكنه بدعوى الانسجام والتناغم قام بتوسيع رقابته إلى قضاء محصن من الرقابة الدستورية. للمزيد حول هذا الموضوع يراجع يحيى حلوي، المجلس الدستوري وتوسيع الرقابة على الدستورية، منشورات مجلة السياسات العمومية، عدد 28 سنة 2019.

³¹⁹ - مبدأ الانسجام التشريعي، حيث عمل على اقراره القاضي الدستوري بصريح العبارة في قراره رقم 950.14 صادر في 30 من صفر 1436، الموافق لـ 23 ديسمبر 2014. ج.ر. عدد 6331 بتاريخ 9 ربيع الأول 1436 (فاتح يناير 2015)، ص.173.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

هكذا صرحت الغرفة الدستورية في إحدى حيثياتها أنه: « وحيث إن شروط التصويت لا تخالف مقتضيات الدستور ولا الفصول الأخرى من القانون التنظيمي للمالية المذكور.

وحيث يستنتج مما ذكر أن القانون التنظيمي المعروض على الغرفة الدستورية مطابق للدستور».

ولم يقتصر القضاء الدستوري على الوحدة العضوية وانسجام قواعدها، وعدم الغموض والوضوح لخدمة مفهومية القواعد المعيارية، بل من أجل تجويدها أضاف إلى ذلك صياغتها الدقيقة وكمالها³²⁰. ومن بين العناصر التي أدخلها القاضي الدستوري في تجويد القواعد المعيارية، الدقة اللغوية والتدقيق الاصطلاحي، والتي حرص على توجيه المشرع في أعماله على احترامها والسير في مصافها، لكنه في القاعدة المالية يكون حريصا بشكل يجعل منه يصل إلى تصحيح التعبير والمفاضلة بين المفردات إلى حد يطرح معه التساؤل هل يتدخل القاضي الدستوري في أعمال المشرع الذي له السيادة الكاملة على سلطان القانون؟

هكذا عمل القاضي الدستوري منذ بدايته الأولى مع الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى على الحرص كلما سنحت له الفرصة، تجويد القواعد المعيارية المالية كون ذلك اختصاصا ضمنيا موكول له بحكم تموقعه المتميز ضمن الهرم المؤسساتي في النظام القانوني المغربي، حيث جاء في إحدى حيثيات مقررات الغرفة الدستورية³²¹ رقم 39 الصادر في التاريخ الموافق ل12 ماي 1965: « مما يستفاد منه أن استبدال عبارة ضريبة الذبح الواردة حاليا في

³²⁰ - من ذلك: ما جاء في قراره رقم 382.00 صادر في 8 ذي الحجة 1420 الموافق ل15 مارس 2000، ج.ر. عدد 4786 بتاريخ 8 محرم 1421 (13 أبريل 2000)، ص.620: {حيث إنه بالإضافة إلى ما سلف فإن الأحكام المعروضة... لم تشر بدقة... وأنه قد يفهم من..}

• وكذا في قرار آخر رقم 811.11 صادر في 30 من جمادى الأولى 1432 الموافق ل4 ماس 2011، ج.ر عدد 5948 بتاريخ 29 جمادى الآخرة 1432 (22 يونيو 2011)، ص.2742: {وحيث إن قواعد... يتعين أن تكون واضحة ودقيقة وكاملة، ما يقتضي بيان جميع الحالات... الأمر الذي يجعلها غير مطابقة للقانون التنظيمي}.

³²¹ - مقرر رقم 39 الصادر في 11 محرم 1385 الموافق ل12 ماي 1965. ينظر الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية،

الكامنة الجيدة للمالية العامة

الفصل التاسع المشار إليه أعلاه بعبارة ضريبة الذبح الإضافية التي هي أصح من العبارة الأولى». إلا أن بعض عناصر تجويد القواعد المعيارية المالية تحتفظ بخصوصيتها سواء بعناصر لا تكون مطلبا إلا لذاتها أو كان لها قصب السبق في تعييدها.

ثانيا: العناصر المميزة لتجويد القواعد المعيارية المالية

بالإضافة إلى هذه العناصر، خاصة المتعلقة بمفهومية القواعد المعيارية، هناك عناصر لا تقف عند ولادة القانون ودخوله حيز النفاذ بالنسبة للقاعدة المالية، بل مرتبطة أساسا ببداية

وضع المشروع في جبة البرلمان.³²²

من بين هذه العناصر التي ميزت القاضي الدستوري المغربي عن نظرائه، من خلال حرصه في المادة المالية أن تكون القواعد المعيارية، في-من مراحلها الأولى التشريعية ذا جودة حتى يتسنى للمشرع سبر أغوار المشروع وتمحيص متونه، من أجل إقرار وخلق قواعد معيارية تستجيب لمتطلبات الأمن المعيارى المالي. هي وضوح مشاريع القوانين المالية، وشفافيتها، ومناقشتها والبت فيها عن بينة وبصيرة.

هكذا أقر القاضي الدستوري في قراره³²³ رقم 250.98 في التاريخ الموافق ل24 أكتوبر 1998، مما جاء في إحدى حيثياته: « وحيث إن أحكام المواد من 27 إلى 30 الوارد تحليلها أنفا تهدف إلى أن تكون طريقة عرض مشروع قانون المالية على درجة من الوضوح والشفافية تتيح للبرلمان مناقشته والبت فيه عن بينة وبصيرة، وهي بذلك تدخل في شروط التصويت على مشروع قانون المالية التي أسند الدستور في فصله 50 تحديدها إلى قانون تنظيمي، وليس فيما ما يخالف الدستور».

³²² - أشرنا أعلاها إلى الحفاظ على الوحدة العضوية للقاعدة المالية، وهي أهم العناصر التي تحفظ خصوصية القاعدة المالية، والتي يبسط القاضي الدستوري عليها رقابته ويقرب عدم الدستورية في حالة الإخلال بها.

³²³ - قرار رقم 250.98 صادر في 3 رجب 1419 الموافق ل24 أكتوبر 1998، ج.ر. عدد 4641 بتاريخ 4 شعبان 1419 (23 نوفمبر 1998)، ص.3243.

الْحُكْمُ كَامَةً الْجَدِيدَةَ لِلْمَالِيَةِ الْعَامَّةِ

لم يقتصر حرص القاضي الدستوري على ولوجية القاعدة القانونية والتي تجد سندها الدستوري في الفصل 6 من الوثيقة الدستورية والفصل 50 أيضا والتي تهم القانون أساسا دوناً عن غيره، إلا أنه في المادة المالية حرص كل الحرص على نشر القواعد التي تنتهي إلى المجال التنظيمي والتي لا يبسط رقابته عليها - بإقراره - كونها لم تتم مراحل التشريع، وبوئها صبغة تكتسي طابع قانون تنظيمي.

هكذا اعتبر المجلس الدستوري في قراره رقم 250.98 في التاريخ الموافق لـ 24 أكتوبر 1998، مما جاء في إحدى حيثياته أن: « وحيث إن مضمون الفقرة الثالثة المذكورة... يهدف إلى إطلاع الجمهور والمصالح المالية المعنية على أحكام دخلت مؤقتا حيز التنفيذ بحكم الدستور قبل التصويت على قانون المالية أو إصداره، وهي بذلك تكتسي طابع قانون تنظيمي وليس فيما ما يخالف الدستور.»

الفقرة الثانية: تنميط القاضي الدستوري ميدان التشريع المالي³²⁴

يعتبر مبدأ وضوح القانون ركنا أساسا للأمن القانوني، حيث ربط القاضي الدستوري الفرنسي في مرحلة أولى مبدأ الوضوح بممارسة المشرع كامل اختصاصاته، هكذا اعتبر القاضي الدستوري الفرنسي، أن أي نص تشريعي غير واضح، بالتالي غير قابل للتطبيق، هو موسوم بعدم الاختصاص السلبي *entachée d'incompétence négative*. بل إن الأحكام القانونية- الضريبية- التي يمكن أن يكون لها تفسيرين والتي لا يمكن أن يتقرر فيما بينها بالعمل التحضيري، أو لم تضع القواعد المتعلقة بالقاعدة القانونية -الضريبية- فهي مشوبة بعدم الاختصاص السلبي.³²⁵

³²⁴ - إن ميدان التشريع المالي كباقي الميادين في المرجعية التي توّطره فقها وقضاء، لكنه يحوز خصوصيته والتي تنبع أساسا من خصائص ومميزات القاعدة المالية، وكذا الهندسة الدستورية والقواعد المؤطرة لمجال اشتغاله. حيث إن له مجالا خاصا بقانون المالية والذي ينضمه قانون تنظيمي، ومجالا للقانون، ومجالا للقانون التنظيمي لقانون المالية.

³²⁵ - Décision n° 85- 191 DC du 10 juillet 1985.

الكامنة الجديدة للمالية العامة

ومن أجل العمل على تجويد القواعد القانونية، ارتكز على أساس دستوري هو الفصل 34 من دستور الجمهورية الخامسة 1958 لممارسة المشرع كامل اختصاصه -وهو نفس أساس مبدأ وضوح ومعيارية القانون- وعززها أيضا بالأهداف الدستورية من مقروئية وولوجية للقانون، من أجل إلزام المشرع اعتماد أحكام دقيقة وصيغا لا لبس فيها، بما فيه الكفاية لحماية رعايا القانون، من تفسير مخالف للدستور أو من خطر التعسف³²⁶، دون إرجاء إلى السلطة التنفيذية أو القضائية مهمة تحديد القواعد التي تم إسناد تحديدها في الدستور إلى القانون فقط.³²⁷

عيب الاختصاص لا يكون دائما سلبيا (ثانيا)، والذي يعني ترك صاحب الاختصاص - أي المشرع- جانبا من التشريع ناقص/-قاصرا في تحديد عناصره/مقوماته، بل يتخذ صورة عيب الاختصاص الايجابي (أولا)، عندما يتدخل البرلمان أو أحد مجلسيه بالتصويت في مجال محدد بإجراءات مسطرية محددة، أو لا يدخل ضمن اختصاصه أصلا³²⁸. فكيف إذا عمل القضاء الدستوري المغربي على تنميط/ضبط الميدان التشريعي في المادة المالية.

أولا: عيب الاختصاص الايجابي

بدأت بوادر فرض رقابة القاضي الدستوري المغربي على عيب الاختصاص/الاجباي، منذ الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى، وارتبطت بالمادة المالية بالتحديد، حيث منعت ولوج قاعدة عليا-قانون تنظيمي- في قاعدة دنيا -قانون/نظام داخلي-، حيث قضت الغرفة الدستورية في مقررها³²⁹ رقم 18 في التاريخ الموافق ل 24 يوليوز 1979، مما جاء في إحدى حيثياتها « وحيث إن الفقرة المذكورة التي تنص على أن المجلس "يتمتع بالاستقلال في وضع

³²⁶ - Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 cons 13.

³²⁷ - Olivier Dutheillet de Lamothe, La sécurité juridique Le point de vue, op. cit. p.554.

³²⁸ -Schmitter, Georges. L'incompétence négative du Législateur et des autorités administratives. Annuaire international de justice constitutionnelle vol: 5. N °1989 1991.p.141.142.

³²⁹ - مقرر رقم 18 الصادر في 29 شعبان 1399 الموافق ل 24 يوليوز 1979. ينظر الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية،

<https://www.cour-constitutionnelle.ma>

الحكامة الجديدة للمالية العامة

وتسيير شؤونه المالية" يستفاد من مضمونها أن مجلس النواب يصبح متمتعاً بالاستقلال المالي والاستقلال في التسيير في مخالفة للدستور ذلك أن ...

... الاستقلال في وضع وتسيير ميزانيته يرجع الاختصاص فيه للدستور أو القانون التنظيمي للمالية ولا يسوغ أن يقرر في القانون الداخلي لمجلس النواب، فهذه الحثية من مقررها تفيد، أنه كان على مجلس النواب أن ينص على استقلاله ضمن القانون التنظيمي للمالية كمرحلة أولى ثم لا مانع من إعادة تضمينه في القانون/النظام الداخلي كمرحلة ثانية.

بعدها تطورت تعبيرات القاضي الدستوري بشكل أدق ومحدد في الإقرار بعبء الاختصاص الإيجابي للمشروع -خارج المادة المالية-، حينما أقدم مجلس المستشارين على تعديل بعض المواد من نظامه الداخلي، حيث قضى المجلس الدستوري في قراره³³⁰ رقم 405 في التاريخ الموافق لـ 28 يونيو 2000 مما جاء في إحدى حثياته «وحيث إن...

... مجلس المستشارين قد تجاوز اختصاصاته عندما سن ضمن نظامه الداخلي مادة خصصها الدستور للقانون التنظيمي».

على نفس المنوال، -في المادة المالية- كرس نفس طرحه ضابطاً لمجال الاختصاص الإيجابي للمشروع، حيث أقر أن مجال القانون التنظيمي لقانون المالية محفوظ بموجب الدستور، ولا يسوغ للنظام الداخلي أن يلج إلى قواعد تعد من اختصاصه، حينما بت في بنود النظام الداخلي لمجلس المستشارين في قراره³³¹ رقم 938 الموافق لـ 14 يونيو 2014 مما جاء في إحدى حثياته: «وحيث إن كيفية التصويت على المقترحات والتعديلات المتعلقة بقانون المالية تعد قواعد جوهرية لا يمكن تحديدها إلا بقانون تنظيمي إعمالاً لما ينص عليه الفصل 75 من

³³⁰ - قرار رقم 405.2000 صادر في 25 من ربيع الأول 1421 الموافق لـ 28 يونيو 2000، ج.ر. عدد 4813 بتاريخ 14 ربيع الثاني 1421 (17 يوليو 2000)، ص.2038.

³³¹ - قرار رقم 938.14 م.د صادر في 16 من شعبان 1435 الموافق لـ 14 يونيو 2014، ج.د. عدد 6267 بتاريخ 25 شعبان 1435 (23 يونيو 2014)، ص.5449.

الحكام الجديدة للمالية العامة

الدستور في فقرته الأولى من كون قانون المالية يصدر بالتصويت من قبل البرلمان طبق الشروط المنصوص عليها في قانون تنظيمي،

وحيث إنه، بناء على ما سبق... تكون الفقرة الأخيرة من المادة... من النظام الداخلي

لمجلس المستشارين المعروض على نظر المجلس الدستوري مخالفة للدستور.»

كما أن التشريع بقانون عادي في أمور أصلاً تعهد إلى قانون تنظيمي غير دستورية، حيث قضى المجلس الدستوري أثناء بته في القانون رقم 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية في قراره³³² رقم 382 في التاريخ الموافق ل15 مارس 2000، مما ورد في إحدى حيثياته «وحيث إن أحكام المادة 142 السالفة الذكر تكون بورودها في قانون عادي مخالفة للدستور.»

هكذا القاعدة المالية مع القواعد القانونية الأخرى تشترك في ضبط المجال الدستوري لها وفق تراتبية كلاسيكية كيلسينية، إلا أنها تنفرد بمجالها الخاص والفريد عن القواعد القانونية الأخرى بحفظها لمجال القانون المالي، وإن كان من الناحية الشكلية لا يندرج ضمن بنية الكتلة الدستورية، إلا أنه لا ينزل منزلة التشريع العادي الصرف، ويغدو بذلك منزلة بين المنزلتين.

فقد كانت أول عملية لتحديد-لتنميط مضمون القانون المالي من قبل القاضي الدستوري وتميزه عن اختصاص القانون التنظيمي والتشريع العادي رغم كونهم يندرجون جميعاً ضمن الميدان التشريعي، في مقررها³³³ التاريخي رقم 237 -المنسي- في التاريخ الموافق ل19 يوليو 1991، عملت الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى على التفصيل الدقيق وتبيين مناسبات مضمون القانون المالي، كمجال خاص مميز عن باقي المجالات، التي تندرج ضمن الميدان التشريعي وذلك في نطاق أحكام الدستور الذي يأذن للقانون التنظيمي بضبط مجاله، مما جاء في العديد من حيثياتها: «وحيث من جهة أخرى بعد دراسة عميقة... يتضح أن المقتضيات التالية تدخل وحدها في الميدان التشريعي:

³³² - قرار رقم 382.2000 صادر في 8 ذي الحجة 1420 الموافق ل15 مارس 2000. ج.ر. عدد 4786 بتاريخ 8 محرم 1421 (13 أبريل 2000)، ص.661.

³³³ - مقرر رقم 237 الصادر في 6 محرم الموافق ل19 يوليو 1991. ج.ر. عدد 4118 بتاريخ 2 أكتوبر 1991.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

الفصل 16: تحديد مضمون الأبواب المتعلقة بنفقات الاستثمار وبالتالي تحديد شروط التصويت على القانون المالي وهي مادة جعلها الفصل 49 من الدستور من اختصاص القانون التنظيمي للمالية؛

الفصل 32: (الفقرة الأولى): وصف العمليات المتعلقة بالتسبيقات والقروض وهو ما يشكل أحد عناصر مضمون القانون المالي؛

الفصل 33: (الفقرة الثالثة): المقطع الأخير: إحداث تكلفة ومورد قارين للدولة وهو ما يرجع لاختصاص فيه إلى المشرع.»

فهذه الحيثية من مقررها تفيد أنه هناك مجال خاص يستأثر به القانون التنظيمي المنبثق عن الدستور والمعد مكمل له، ومجال مناط القانون المالي، الذي لا يمكن ولوجه إلا عبر المنافذ التي عينها القانون التنظيمي لقانون المالية، ومجال التشريع العادي الذي يعد خارج هذه المجالات، أو في بعض الأحيان قد يُتقاسم عبرها حسب طبيعة المادة وحالاتها. منها ما ورد في حيثية المقرر عن "الفصل 33: من إحداث تكلفة ومورد قارين للدولة وهو ما يرجع فيه لاختصاص للمشرع"، حيث تنص وثيقة 2011 في فصلها 39 أنه "...التكاليف العمومية، التي للقانون وحده إحداثها وتوزيعها"، هذا الإحداث والتوزيع يختص به القانون، كاختصاص سيادي بموجب الإسناد الخاص الدستوري، خارج إطار الفصل 71، أو بموجب هذا الأخير في ما يتعلق "بالنظام الضريبي، ووعاء الضرائب، ومقدارها وطرق تحصيلها" أو بموجب الإسناد الخاص لقانون المالية بموجب الفصل 75. يبقى للمشرع حرية الاختيار أي الوسائل التشريعية التي يرتضيها لبلوغ المقاصد والأهداف والغايات الدستورية أو القانونية.

إن اجتهاد الغرفة الدستورية لم يكن إلا بداية سلسلة اجتهادات قضائية انتصر بموجبها القضاء الدستوري للجهاز التشريعي، انتصار لم يكن من باب الحرص على توازن السلط، بقدر ما كان انتصارا للمشروعية ولسلطان القانون.³³⁴

³³⁴ - سي محمد البقالي، الكتلة الدستورية للمالية العمومية، مطبعة المعارف الجديدة الرباط، الطبعة الثانية 2019، ص.250.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

تلاها الذود الصريح للقاضي الدستوري في أحد قراراته الكبرى عن مجال القاعدة المالية وتجريدها من المقتضيات التشريعية التي تنزل منزلة التشريع العادي، ذود ليس فقط حرص على سلطان القانون، بل تأكيد على خصوصية القاعدة المالية والقدسية التي تحوزها. من خلال قرار للمجلس الدستوري رقم³³⁵ 728 الموافق لـ 29 ديسمبر 2008 بمناسبة نظره في القانون المالي السنوي لسنة 2009، صرح المجلس الدستوري « في ما يتعلق بالمادة 8: وحيث إن هذه المقتضيات لا يمكن إدراجها، بحكم طبيعتها، ضمن الأحكام التي تهدف إلى تحسين الشروط المتعلقة بتحصيل المداخيل 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 // من المادة 8 من قانون المالية لسنة 2009 مخالفة للدستور.»

ولم تقتصر بسط رقابة القضاء الدستوري على القاعدة المالية، في حماية المجال الخاص بها، وإبعاد كل محاولة تَبْرُز لاختراقه أو محاولة تضيقه، بل أيضاً رقابة حرصت كل الحرص على عدم تجاوز القاعدة المالية لمناطقها وحدود مجالها، هكذا من خلالها قرار للمجلس الدستوري رقم³³⁶ 950.14 أثناء بته في القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية في التاريخ الموافق لـ 23 ديسمبر 2014 مما جاء في إحدى حيثياته:

« في شأن المادة 6:

حيث إن هذه المادة تنص في فقرتها الأخيرة على أنه "لا يمكن تعديل المقتضيات الضريبية والجمركية إلا بموجب قانون المالية"؛ وحيث إن حصر إمكانية تعديل المقتضيات الضريبية والجمركية في قانون المالية يجعل هذا التعديل خاضعاً للشروط والآجال المحددة في القانون التنظيمي لقانون المالية،

³³⁵ - قرار رقم 728.08 صادر في فاتح محرم 1430 الموافق لـ 29 ديسمبر 2008. ج.ر. عدد 5695 مكرر بتاريخ 3 محرم 1430 (31 ديسمبر 2008) ص. 4647.

³³⁶ - قرار رقم 950.14 م.د صادر في 30 من صفر 1436، الموافق لـ 23 ديسمبر 2014. ج.ر. عدد 6331 بتاريخ 9 ربيع الأول 1436 (فاتح يناير 2015)، ص. 173.

الحكامة الجيدة للمالية العامة

ويقضي بالتالي، دون سند دستوري، إلى تقييد مجال التشريع، لا سيما حق أعضاء البرلمان في التقدم باقتراح القوانين المضمون بموجد الفصل 78 من الدستور؛ وحيث إنه، مع مراعاة أن تعديل المقترضات الضريبية والجمركية يجب أن يستحضر دائما قاعدة توازن مالية الدولة المقررة بمقتضى الفصل 77 من الدستور، فإن الفقرة الأخيرة من المادة 6

المشار إليها أعلاه غير مطابقة للدستور.»

ثانيا: عيب الاختصاص السلي

كما أشرنا سلفا أن هذا العيب يتمثل أساسا في أن المشرع يترك لغيره من الأجهزة القيام بأعمال تدخل في اختصاصه، أو ترك الضوابط والقواعد التي يسنها ناقصة أو غير مكتملة، أو لا تمتاز بالتحديد والدقة، أو بتعبير آخر هو امتناع -قصدي أو غير قصدي- المشرع عن ممارسة كل ما يخوله إياه اختصاصه.³³⁷

على غرار نظيره الفرنسي، القاضي الدستوري المغربي -في البداية- ربط أيضا الوضوح بممارسة المشرع كامل اختصاصاته، بل ممارسة اختصاصه على درجة من البينة والبصيرة، وإن لم يستعمل عبارة صريح دالة عليها، إلا أنها في متنها تُبين مدى الترابط الوثيق بينهما، ربط ليس على المستوى الذي يتيح له بسط رقابته عليه -أي بعد انتهاء عملية التشريع-، بل على مستوى بداية العملية القرارية للمشرع -أي عند بداية عملية التشريع-، وكان هذا مع القاعدة المالية.

مما جاء في إحدى حيثياته أثناء بته في القانون التنظيمي رقم 7.98 لقانون المالية، قرار للمجلس الدستوري رقم³³⁸ 250.98 الموافق ل24 أكتوبر سنة 1998: « وحيث إن... طريقة عرض مشروع قانون المالية على درجة من الوضوح والشفافية تتيح للبرلمان مناقشته والبت

³³⁷ - وقد أسماه القاضي الدستوري الإغفال التشريعي، وفي مقام آخر اعتبره تخليا تشريعا، ينظر القرار رقم 70.18 الصادر في 17 من جمادى الثانية 1439، الموافق ل6 مارس 2018. ج.ر. رقم 6655 بتاريخ 23 جمادى الآخرة 1439 (2018)، ص.1491.

³³⁸ - قرار رقم 250.98 صادر في 3 رجب 1419 الموافق ل24 أكتوبر 1998، ج.ر. عدد 4641 بتاريخ 4 شعبان 1419 (23 نوفمبر 1998)، ص.3243.

الْحَاكِمَةُ الْجَدِيدَةُ لِلْمَالِيَةِ الْعَامَّةِ

فيه عن بينة وبصيرة.» في هذه الحثيثة من قراره قرن ممارسة المشرع كامل اختصاصه عن بينة وبصيرة بالوضوح، كي يتحمل بعد ذلك مسؤوليته التشريعية.

بعدها بدأ القاضي الدستوري المغربي يبسط رقابته على غرار نظيره الفرنسي على عيب الاختصاص السليبي للمشرع، رقابة دون تردد ومن تلقاء ذاته، ويستعمل عبارات واضحة تشير إلى القصور الذي يطال العملية التشريعية.

ففي قرار للمجلس الدستوري رقم 382.00³³⁹ في التاريخ الموافق لـ 15 مارس سنة 2000 أثناء بته في القانون رقم 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية، صرح بأنه: « فيما يتعلق بالوسيلة المثارة لتقائما، المتخذة من أن المشرع لم يمارس كل ما يخوله له اختصاصه:

حيث إنه يتضح من كل ما سبق أن المشرع لم يمارس في النازلة كل ما يخوله إياه

اختصاصه ...

...الأمر الذي تكون معه أحكام المادة 142 مخالفة للدستور»، أعاد هذه الحثيثة في قرارات أخرى مع المحكمة الدستورية.³⁴⁰

وفي قراره رقم 630.07³⁴¹ الموافق لـ 23 يناير 2007 أثناء نظره في القانون التنظيمي رقم 22.06 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 31.97 المتعلق بالمجلس الدستوري، مما تبين لهذا الأخير أن المشرع سيفسح المجال لغيره، نظرا لعدم ضبطه وتدقيقه في المقتضيات بل وصف الأمر بأنه ثغرة قانونية، مما جاء في أحد حيثياته: «وحيث إن المجلس الدستوري، تبعا لما سلف، وبعد تمحيصه...

³³⁹ - قرار رقم 382.2000 صادر في 8 ذي الحجة 1420 الموافق لـ 15 مارس 2000. ج.ر. عدد 4786 بتاريخ 8 محرم 1421 (13 أبريل 2000)، ص. 661.

³⁴⁰ - قرار رقم 70.18 الصادر في 17 من جمادى الثانية 1439، الموافق لـ 6 مارس 2018. ج.ر. رقم 6655 بتاريخ 23 جمادى الآخرة 1439 (12 مارس 2018)، ص. 1491. { يعد تخليا من المشرع عن ممارسة اختصاص موكول له حصرا، بمقتضى الدستور. }

{ بشكل إغفالا تشريعا يتعين معه التصريح بعدم دستورية المادة 14. }

³⁴¹ - قرار رقم 2007630 صادر في 3 محرم 1428 الموافق لـ 23 يناير 2007. ج.ر. عدد 5498 بتاريخ 19 محرم 1428 (8 فبراير 2007)، ص. 586.

_____ كامة الجيدة للمالية العامة _____

...يكشف عن وجود ثغرات قانونية ضمن النص تتطلب مزيداً من الضبط والتدقيق، وأن ذلك من شأنه أن يفسح المجال للتدخل لغير المشرع تكميماً للقانون التنظيمي المعروض، وهو ما يخالف الفصل 37 من الدستور».

وقد عمل القاضي الدستوري على تنبيه المشرع إلى مجموعة من الملاحظات التي تعتري صرح البناء المؤطر للقاعدة-العمليات المالية في العديد من المناسبات، سواء المرتبطة بضبط مجال التفويض والاذن المالي، أو المتعلقة بمجال التبويب المؤسساتي في قانون المالية، وحث المشرع، على التشريع لأقصى الحدود، ضماناً لمبدأ الأمن القانوني.

الحكمة الجيدة للمالية العامة

- سؤال إشكالية الإعداد ودرجة استيعاب الجماعات-

إبراهيم المحراوي

أستاذ زائر بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعي- السوسبي

brahimdaaj@gmail.com

ملخص الدراسة

إن الغرض من هذه الدراسة هو تسليط الضوء على التطور الذي عرفته عملية تدبير ميزانيات الجماعات الترابية بشكل عام، والجماعات بشكل خاص، في سبيل تنزيل مجموعة من المبادئ التي جاء بها دستور 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية، لاسيما مبدأي التفرع والتدبير الحر، وذلك عبر الانتقال من ميزانية تقوم على الوسائل إلى ميزانية تقوم على النتائج، تعتمد مجموعة من الآليات الحديثة في التدبير، خصوصا آلية البرمجة المتعددة السنوات، التي تنفي التنزيل السلس والفعلي للسياسات وبرامج الجماعات في إطار روح من المسؤولية. لكن التجربة أثبتت، رغم حداثة اعتماد هذه الآلية، أنها تواجه إكراهات تنصرف إلى هو قانوني، تدييري، أو ما يرتبط بكفاءة ودرجة استيعاب الجهات المكلفة بإعداد هذه البرمجة، ما حتم إثارة مجموعة من الملاحظات، صيغ في شكل مقترحات لتجاوز هذه الاختلالات.

Abstract

The purpose of this study is to highlight the evolution of the process of managing the budgets of the territorial communities in general. and groups in particular, in order to download a set of principles enshrined in the 2011 Constitution and the territorial communities' regulatory laws in particular the principles of subsidiarity and free management, through the transition from a means-based budget to a results-based budget approach ", adopt a range of modern mechanisms in the measure, especially the multi-year programming mechanism s policies and programmes in a spirit of responsibility. However, experience has shown, despite the recent adoption of such a mechanism, that it faces coercions that go to a legal, procedural or related to the efficiency and degree of assimilation of those responsible for developing such programming, which necessitates raising a series of observations, in the form of proposals to overcome these imbalances.

مقدمة

إن المكانة الدستورية التي أصبحت تتمتع بها الجماعات الترابية في ظل دستور 2011، أعطت للتنظيم الترابي بمستوياته الثلاث تصورا جديدا، يتلاءم ومكانة كل مستوى منها ضمن الهندسة الترابية الجديدة، حيث أضحت أنظمتها ترسخ لمبدأ الحداثة في التدبير والنجاعة في التدخلات والجودة في الخدمات. ومن أبرز ما تضمنته الوثيقة الدستورية، مجموعة من المبادئ التدييرية التي تدخل في خانة قواعد التدبير العمومي الترابي الحديث، عكسته بجلاء مقتضيات القوانين التنظيمية لهذه الجماعات. فهذه الهندسة الترابية الجديدة بكل تجلياتها،

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

تهم تدبير جميع مناحي الشؤون العامة الترابية الاستراتيجية منها والتدبيرية، تمت بلورتها على شكل اختصاصات وأدوار تنموية تقوم بمقتضاها هذه الجماعات بتسطير برامجها ورسم سياساتها التنموية، في أفق ترجمتها إلى إتمادات مالية وعمليات محاسبية مدرجة بميزانياتها السنوية وبرمجتها المتعددة السنوات.³⁴²

لقد حتم تنزيل هذه التدابير على أرض الواقع اتخاذ مجموعة من الإصلاحات، كان أهمها تلك المرتبطة بالجانب المالي لهذه الجماعات، لاسيما توجهها نحو نمط جديد في برمجة ميزانياتها، تتبنى مبدأ تعدد السنوات في البرمجة. لذا، فقد أصبحت البرمجة المتعددة السنوات حاضرة بقوة في عملية الإصلاح التي تعرفها منظومة المالية المحلية، ومن ثمة اللامركزية في مجملها. حيث تم اعتمادها على مستوى الجماعة لأول مرة، مع صدور القانون المنظم للمالية المحلية رقم 48.05، وعززه القانون التنظيمي للجماعات لسنة 2015³⁴³، إذ يقوم على برمجة ميزانيات الجماعات وفقا لمقاربة متعددة السنوات، حتى تواكب البرامج والمشاريع أو العمليات المتعددة السنوات التي تقوم بها هذه الأخيرة، خاصة وأنها تظل مقرونة بأهداف ومؤشرات للنجاعة، وتحين على أساس تطور موارد وتكاليف الجماعة.

فبالإضافة إلى دورها الداعم لتنمية ميزانية الجماعة، من خلال توزيع معقلن وفعال للموارد على شكل نفقات عمومية ترابية ومنح رؤية واضحة للمسييرين لتسيير برامجهم³⁴⁴، فإن البرمجة متعددة السنوات، باتت تشكل لبنة أساسية في تبني أسلوب التدبير بالأهداف، خاصة من ناحية الاعتماد على الجوانب المالية لتنزيل كل السياسات والخطط التي تم رسمها على

³⁴² - المصطفى بيسي، ميزانية الجماعات الترابية على ضوء مبدأ استقلال القرار المالي الترابي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 139-138، يناير- أبريل 2018، ص: 13.

³⁴³ - خالد صالح، التدبير بحسب الأهداف لشؤون الجهات بالمغرب في ظل القوانين التنظيمية للجهات 111.14، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الأول، أكتوبر 2018، المركز الديمقراطي العربي ألمانيا- برلين، ص 221.

³⁴⁴ - Mohamed AMEDJAR, Abderrahim AMEDJAR, l'implémentation des outils de management modernes au sein des établissements publics marocains, publié dans <https://revues.imist.ma/index.php/RMCG/article/download/16575/9118>, consulté le 13/05/2023 à 16h18.

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

مستوى مجلس الجماعة، مما يعني أن البرمجة المتعددة السنوات لميزانية هذه الجماعات، تساعد على توقع الجوانب المالية اللازمة لتنزيل مختلف البرامج والمشاريع أو العمليات التي تقررهما، مع إمكانية تكييف هذه التوقعات خدمة لمضمون هذه البرامج، وكذا التحكم في النفقات اللازمة لنجاح عملية التدبير بحسب الأهداف كمنظور جديد يخدم برامج التنمية المحلية المندمجة.³⁴⁵

إن تفعيل هذه البرمجة على أرض الواقع، وتجاوز بعض الجمود الذي عرفته هذه الآلية في بداية تنزيلها، لاسيما ما يطرحه الإطار القانونية والممارسة العملية لدى بعض الجماعات، جعل المشرع يخص هذه الآلية بمكانة متميزة في عملية إعداد الميزانية، بل ويمكن اعتبارها الركيزة الأساسية التي تقوم عليها هذه العملية، من منطلق علاقتها ببرامج التنمية الجهوية والإقليمية وبرامج عمل الجماعات، مما جعلها تعكس التصور المالي لعملية تمويل مختلف المشاريع المضمنة بهذه البرامج، شريطة تحيينها وملاءمتها مع التطور السنوي لموارد ونفقات هذه الجماعات.³⁴⁶

وانطلاقا مما سبق، فرغم المكانة المتميزة لهذه البرمجة، على اعتبار تجسيدها للقدرات التمويلية الذاتية لهذه الجماعات، وأداة فعلية وتنظيمية محاسبائية لتنزيل برمجة عملياتها ومشاريعا التنموية، كثيرا ما تبرز إشكالية إعدادها في ظل المقترضات الدستورية والتشريعية الحالية، ودرجة استيعاب الجماعات الترابية لها في أفق بلوغ استقلاليتها. وعليه، إلى أي حد يمكن أن يساهم التأطير القانوني والتنظيمي للبرمجة المتعددة السنوات في تجاوز هذه المعوقات؟ وبالتالي المساهمة في تجويد التدبير المالي المحلي؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من الأسئلة الفرعية التالية:

³⁴⁵ - خالد صالح، التدبير بحسب الأهداف لشؤون الجهات بالمغرب في ظل القوانين التنظيمية للجهات 111.14، مرجع سابق، ص 221.

³⁴⁶ - Mohamed AMEDJAR, op.cit, p. 9.

الحكمة الجيدة للمالية العامة

- . ما هي الطبيعة القانونية للبرمجة المتعددة السنوات؟
- . ما علاقة برامج عمل الجماعات الترابية بالبرمجة المتعددة السنوات؟
- ما هو واقع تدبير البرمجة المتعددة السنوات على مستوى الجماعات؟
- هل البرمجة آلية تديرية ناجعة أم فقط إجراء مسطري عادي يرتبط بإنجاز برنامج عمل الجماعة والمصادقة على الميزانية؟

المطلب الأول: البرمجة الميزانية: آلية في خدمة التدخلات التنموية للجماعات

تعتبر الجماعات الترابية النواة الرئيسة للتنمية الترابية باعتبارها قريبة من المواطن. وتعد التنمية الترابية في صلب الأهداف الوظيفية والغايات الأساسية لنظام اللامركزية. فتحويل الجماعات الترابية مجموعة من المهام والاختصاصات إنما يهدف إلى تأهيل الوحدات اللامركزية لتصبح قادرة على تدبير شؤونها الترابية ذاتيا وموضوعيا. وعلى هذا الأساس، يرتكز البعد التنموي للجماعات على تمكين الهيئات اللامركزية من الآليات الضرورية لاسيما المالية منها عبر برمجة نفقاتها ومواردها في إطار ميزانية متعددة السنوات، نظرا لما لها من دور في تحسين فعالية التدخلات التنموية لهذه الجماعات، الفرع الأول (، ومساعدتها على تنزيل برامجها التنموية في إطار برمجة مبنية على النتائج) الفرع الثاني (.

الفرع الأول : دور البرمجة المتعددة السنوات في تحسين التدخلات التنموية للجماعات

يمر نجاح التدبير التنموي الاقتصادي للجماعات الترابية عبر توفير مجموعة من الشروط والتدخلات، وفي هذا الإطار يأتي الجانب المالي في مقدمة هذه الشروط، لاسيما التدبير الميزانياتي الممتد الذي يقوم على التوضيح الدقيق للبنية المالية للتدخلات التنموية للجماعة) (الفقرة الأولى) وكذا التخطيط الميزانياتي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: دور البرمجة في تحديد البنية المالية للتدخلات التنموية للجماعات

الحكامة الجديدة للمالية العامة

ظهرت المقاربة الجديدة - البرمجة متعددة السنوات - في سياق التحولات التي يعرفها تدبير الشأن العام الترابي، وهي لا تعنى بالجانب المالي فقط، بل يمتد أثرها إلى المنظومة التدبيرية الترابية في شموليتها، مدعمة بآليات قانونية تتمثل في التأطير القانوني لهذه البرمجة وكيفية استعمالها، وتأطير وظيفي يتجه نحو تفعيل وترسيخ الحرية التدبيرية، في أفق تمكين الجماعات الترابية من ممارسة وظيفتها التنموية بكل حرية وفعالية. ولضمان تفعيل هذه البرمجة وتجاوز تجميدها، فإن كيفية استعمالها حظيت باهتمام المشرع، حيث بوأها مكانة متميزة في عملية إعداد الميزانية، بل ويمكن اعتبارها الركيزة الأساسية التي تقوم عليها هذه العملية، من منطلق علاقتها ببرامج التنمية الجهوية والإقليمية وبرامج عمل الجماعة، مما جعلها تركز التصور المالي لعملية تمويل مختلف المشاريع المضمنة بهذه البرامج، شريطة تحيينها وملاءمتها مع التطور السنوي لموارد ونفقات هذه الجماعات.

إن البرمجة متعددة السنوات، بالإضافة إلى أنها تهتم الدور التنموي للميزانية الجماعية، من خلال توزيع معقلن وفعال للموارد على شكل نفقات عمومية ترابية، فإنها تعمل كذلك على تحديد البنية المالية للتدخلات التنموية للجماعات الترابية، انطلاقا من العلاقة القائمة بين المالية المحلية واختصاصات الوحدات الإدارية. ومن ثمة لا يمكن حصر وظيفة البرمجة المتعددة السنوات في تحديد الموارد المالية وتوزيعها على المشاريع والبرامج فقط، بل تعمل كذلك على إعادة صياغة الأدوار الجديدة للجماعات الترابية، تقوم بالدرجة الأولى على أهداف قابلة للقياس والتقييم عبر منظومة يضعها الأمر بالصرف بالجماعة، تعنى بتتبع مؤشرات الفعالية المتعلقة بها.³⁴⁷

وعلى هذا الأساس، فالبرمجة المتعددة السنوات ستضمن حكمة التدبير المالي المحلي من خلال تحسين الخدمات المقدمة، وفعالية التدخلات السوسيواقتصادية، لكون هذه

³⁴⁷ -fatima zidouri, la programmation financière pluriannuelle et rationalisation de la gestion financière locale, les finances des collectivités locales dans les Etats du Maghreb, actes du neuvième journée maghrébines de droit, Marrakech, avril 2011, imprimerie al maarif al jadida, rabat, p.133.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

البرمجة تفرض وجود علاقة بين توزيع الموارد ومردودية النتائج، كما تعمل هذه الأخيرة على هيكلة تدخلات الجماعات الترابية، وذلك بوجود ارتباط بين المالية الترابية والاختصاصات الممنوحة لهذه الجماعات، فالبرمجة المتعددة السنوات تهدف إلى عقلنة تدبير مالية الجماعات الترابية من جهة، وتحسين تدخلاتها من جهة أخرى.³⁴⁸

ولضمان تدخلات أفضل للجماعات في عملية التنمية عبر آلية البرمجة الثلاثية، أقر المشرع تقنية محاسبائية قانونية تتمثل في استعمال التراخيص في البرامج على أساس الفوائض التقديرية، وما يدعم هذه التقنية المحاسبائية، كون المشرع أحاطها بمجموعة من الضمانات القانونية، تجعل تمويل الجماعات الترابية لتدخلاتها على مستوى التجهيز سهلة ومرنة، ذلك أن هذه التراخيص في البرامج بعد المصادقة عليها من طرف المجالس المنتخبة، يمتد أثرها الإلزامي إلى توازن ميزانية السنوات الموالية تماشياً مع عدد سنوات البرمجة متعددة السنوات، علماً أن هذه التراخيص في البرامج فور اعتمادها من طرف المجالس المنتخبة، والتأشير عليها من طرف سلطة المراقبة تصبح محصنة بمقتضى القانون، وتخضع في إنهاء مدة صلاحيتها أو تعديلها لنفس الشروط والشكليات المتبعة عند إعداد الميزانية.³⁴⁹

إن الهدف من إقرار المشرع لمبدأ البرمجة المتعددة السنوات، وآلية الترخيصات في البرامج، لا يخرج عن نطاقه التوجيهي والتأطيري، بغية ترسيخ آليات التدبير العمومي الترابي الحديث في المنظومة التدييرية المالية لهذه الجماعات، والخروج من نفق التدبير التقليدي في أفق تحقيق الفعالية في الخدمات المقدمة من طرف المرافق العمومية الترابية، والنجاعة في التدخلات السوسيواقتصادية من منطلق العلاقة القائمة بين النفقة العمومية الترابية والنتائج المحققة، الشيء الذي يجعل من برامج التنمية الجهوية والإقليمية وبرامج عمل الجماعات المحور الأساسي الذي تدور في فلكه الميزانية الجماعية، حيث أصبح الشق الميزانياتي المتعلق

³⁴⁸ - محمد الغالي، الرشد الحسن، الحكامة المالية على ضوء الأدوار الجديدة للجماعات الترابية. المجلة المحلية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 124، شتنبر-أكتوبر 2015، ص: 257.

³⁴⁹ - المصطفى بيسي، مرجع سابق، ص: 291.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

بالتجهيز في ظل القوانين التنظيمية، موجه بالأساس لتمويل تنفيذ هذه البرامج ومشاريع البرامج متعددة السنوات. فضلا عن أن البرمجة المتعددة السنوات بتدابير الترخيصات في البرامج، تتجه في عمقها وفلسفتها نحو إضفاء نوع من الحكامة والعقلنة على النفقة العمومية الترابية، التي تثبت أن تأطيرها ضمن ميزانية سنوية لا يمكن أن تكتسب الفعالية على المستوى السوسيواقتصادي.³⁵⁰

الفقرة الثانية: البرمجة المتعددة السنوات مقوم أساسي لتخطيط التنمية المحلية

ويعد التدخل التنموي اللامركزي عبر اعتماد آليات التخطيط الاستراتيجي، صلب أهداف وأسس الحكامة المالية على المستوى الترابي، فالبرغم من تعدد وتنوع مجالات تدخل الجماعات الترابية واختلاف مستويات ومتطلبات التنمية، فإن التخطيط الاستراتيجي يمكن من تنزيل برامج تجزئية ومخططات تنفيذية ضمن سياق شمولي ومندمج.³⁵¹

وإذا كان الدور التنموي للجماعات الترابية يفترض ممارسة هذه الأخيرة لإختصاصاتها وفق قواعد التدبير المالي والإداري للشؤون الترابية، والأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات المادية والبشرية المتاحة لها، فإن التخطيط الاستراتيجي يمكن بشكل فعال من الاستعمال الأمثل لهذه الموارد، وفق قواعد الجدوى الاقتصادية وترشيد التكاليف، من أجل بلوغ أداء أمثل على هذا المستوى بشكل يلبي متطلبات التنمية الترابية.

ولبلوغ أهداف التخطيط الاستراتيجي على المستوى المحلي، وضع المشرع رهن إشارة الجماعات آلية البرمجة المتعددة السنوات بغية تخطيط ميزانيتها على المدى المتوسط³⁵²،

³⁵⁰ - نفس المرجع أعلاه، ص : 292.

³⁵¹ - حبررة ياسين، آلية التخطيط الاستراتيجي بالجماعات الترابية ودورها في تحقيق التنمية المحلية، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، 2019-2020، ص: 65.

³⁵² - يتم اعتماد الميزانية على أساس برمجة برامج التجهيز تمتد لثلاث سنوات، وهي برمجة تنبئ على التخطيط الاستراتيجي في تدبيرها:

* التخطيط الاستراتيجي: يسطر أهداف أولية من خلال الاختيارات السياسية للمجلس التداولي:

الحكامة الجديدة للمالية العامة

لكون هذه الأخيرة تنطلي على رؤية، وعندما نتحدث عن الرؤية فإننا نتحدث عن القدرة على تشخيص المشاكل، بطبيعة الحال عندما نتحدث عن المشاكل تقودنا إلى النتائج، والنتائج تفرض علينا التقييم، والتقييم يعطينا قياس الفرق. فيها وبرمجتها على أساس برامج ومشاريع تفوق السنة، وكذا التحكم في النفقات اللازمة لنجاح عملية التدبير.

لهذا فالبرمجة المتعددة السنوات تضمن مبدئين في حكمة التدبير المالي المحلي وهما: تجسيد الخدمات المقدمة وفعالية التدخلات السوسيواقتصادية، لكون هذه البرمجة تفرض وجود علاقة بين توزيع الموارد ومردودية النتائج، كما تعمل هذه الأخيرة على هيكلة تدخل الجماعات الترابية، وذلك بوجود ارتباط بين المالية المحلية والاختصاصات الممنوحة لهذه الجماعات. فالبرمجة المتعددة السنوات تهدف بالأساس إلى عقلنة تدبير مالية الجماعات الترابية من جهة، وتجسيد تدخلاتها التنموية من جهة أخرى.³⁵³

إلى جانب ذلك، تساعد البرمجة المتعددة السنوات لميزانية الجماعة، في حسن توقع حجم الموارد المالية للجماعة لمدة ثلاث سنوات حسب الفرضيات الاقتصادية والمالية واقعية ومبررة³⁵⁴، مما يسمح لها بحرية التصرف فيها وبرمجتها على أساس برامج ومشاريع تفوق السنة، في شكل تصور علمي لهذه الموارد المالية المتوقع الحصول عليها من قبل الجماعة، يسمح بإعادة تخصيصها انسجاما مع البرامج والمشاريع التي تم إقرارها من قبل مجلسها، وبالتالي تعزيز القدرة على توقع حجم الموارد المالية اللازمة لكل برنامج أو مشروع، خاصة أن

* التخطيط العملي: يحدد برامج العمل على مستوى المدى المتوسط من طرف المدبر بالجماعة الترابية، وهذه يتطلب أن تكون الأهداف محددة من حيث الكم والقيمة ومقسمة زمنيا ومدعمة بموارد مالية واقعية. للمزيد من التفاصيل حول هذه النقطة، يراجع: نبيه محمد، الجبهة المتقدمة بين اللامركزية واللامركزية، الجانب القانوني والمحاسبي، مطبعة crossmedia communication-rabat، الطبعة الأولى 2019.

³⁵³ - خالد صالح، التدبير بحسب الأهداف لشؤون الجهات بالمغرب في ظل القانون التنظيمي للجهات 111.14، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الأول، أكتوبر 2018، ص 222.

³⁵⁴ - Mohamed AMEDJAR, Abderrahim AMEDJAR, l'implémentation des outils de management modernes au sein des établissements publics marocains, publié dans <https://revues.imist.ma/index.php/RMCG/article/download/16575/9118>, consulté le 13/05/2023 à 16h18.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

الجماعة تملك معطيات حول حجم مواردها وما تم تحصيله، وحجم الباقي استخلاصه من الموارد المالية، وهي كلها مقومات تساعد على حسن تنزيل مختلف البرامج والمشاريع التي تم التخطيط لها.

الفرع الثاني: البرمجة الميزانية أداة لتكريس الحكامة المالية الترابية

حضيت البرمجة الميزانية بمكانة مهمة لارتباطها بحكامة تدبير المالية الترابية. وما يدعم أيضا مركزية هذه الآلية التدييرية ومكانتها ضمن المنظومة الحكاماتية للجماعات الترابية، ورودها ضمن القوانين التنظيمية المنظمة للجماعات الترابية على مرحلتين، الأولى ترتبط بإعداد برامج التنمية الجهوية والإقليمية وبرنامج عمل الجماعات (الفقرة الأولى)، في حين أن الثانية تتعلق بإعداد الميزانية وفق منطق النتائج (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى: البرمجة السنوية الممتدة: إجراء تدييري لتنزيل برامج عمل الجماعات

تبعاً لمبدأ التفريع، كقاعدة دستورية تعنى بتوزيع الاختصاصات، تمارس الجماعات الترابية مجموعة من الاختصاصات الذاتية والاختصاصات المشتركة مع الدولة والاختصاصات المنقولة إليها، يختص في إطارها، رؤساء مجالسها بتحضير الميزانية، يتم إعدادها على أساس برمجة تمتد على ثلاث سنوات لمجموع موارد وتكاليف الجهة أو العمالة أو الإقليم أو الجماعة طبقاً لبرنامج عملها³⁵⁵، وتحين هذه البرمجة كل سنة لملاءمتها مع تطور الموارد والتكاليف. وتأتي

³⁵⁵ - يعتبر برنامج عمل الجماعة من المفاهيم الجديدة التي جاء بها القانون التنظيمي الجديد للجماعات لسنة 2015، فقد ورد في المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات ما نصه: تضع الجماعة تحت إشراف رئيس مجلسها، برنامج عمل الجماعة، وتعمل على تتبعه وتحيينه وتقييمه. يحدد هذا البرنامج الأعمال التنموية المقرر إنجازها أو المساهمة فيها بتراب الجماعة خلال مدة ست سنوات. يتم إعداد برنامج عمل الجماعة في السنة الأولى من مدة انتداب المجلس على أبعد تقدير بانسجام مع توجهات التنمية الجهوية وفق برنامج تشاركي، ويتنسيق مع عامل العمالة أو الإقليم، أو من ينوب عنه، بصفته مكلفاً بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية. يجب أن يتضمن برنامج عمل الجماعة تشخيصاً لحاجيات وإمكانات الجماعة وتحديد الأولويات وتقييماً لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاثة الأولى وأن يأخذ بعين الاعتبار مقارنة النوع.

الكامنة الجديدة للمالية العامة

البرمجة المتعددة السنوات في إطار اعتماد وتطبيق منهجية التخطيط، حيث يعمل مجلس الجماعة الترابية المعنية على إعداد برنامج العمل الذي يحدد لمدة 6 سنوات الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب الجماعة الترابية. اعتبارا لنوعيتها وتوطينها وكلفتها، لتحقيق تنمية مستدامة وفق منهج تشاركي، أخذنا بعين الاعتبار التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة. ومن خلال هذا البرنامج، تقوم الجماعات الترابية برصد مجموع مواردها برسم الثلاث سنوات القادمة وبرمجتها في مشاريع ذات أولوية، يتم وضع هذه التقديرات بالميزانية مباشرة انطلاقا من معطيات البرمجة المتعددة السنوات.³⁵⁶

وفي هذا الإطار، جعلت المراسيم التطبيقية للقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية رؤساء مجالسها يقومون بإعداد مشروع البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجهة، أو ميزانية العمالات والأقاليم أو ميزانية الجماعات في أجل أقصاه نهاية شهر غشت من كل سنة، بناء على توقعات مجموع مواردها وتكاليفها طبقا لبرنامج تنمية الجماعة الترابية المعنية³⁵⁷، على أن تكون هذه البرمجة مقرونة بأهداف ومؤشرات النجاح. وتحين هذه البرمجة كل سنة لملاءمتها مع تطور الظرفية المالية للجماعة الترابية وربطها بالتغيرات التي تطرأ على التقديرات الأولية للموارد والتكاليف خلال مدة البرمجة، مع إعادة ترتيب الأولويات بالنسبة للمشاريع المبرمجة. وفي هذا الخضم ألزم المشرع، هذه الجماعات، أن تكون تقديرات المداخل والنفقات برسم السنة الأولى متطابقة مع تقديرات الميزانية المحلية. مع الإشارة إلى أنه

³⁵⁶ - تنص المادة 183 من القانون التنظيمي للجماعات على ما يلي:

يتولى رئيس المجلس تحضير الميزانية.

يتعين إعداد الميزانية على أساس برمجة تمتد على ثلاث سنوات لمجموع موارد وتكاليف الجماعة طبقا لبرنامج عمل الجماعة، وتحين هذه البرمجة كل سنة لملاءمتها مع تطور الموارد والتكاليف.

يحدد بمرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية مضمون هذه البرمجة وكيفية إعدادها.

³⁵⁷ - Mohamed MOUCH, la performance financière des collectivités territoriales au Maroc: quels nouveaux outils de gestion ? revue maghrébin de surveillance juridique et judiciaire, n° 1, 2020, p. 210

الحكامة الجديدة للمالية العامة

يحدد بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية نموذج بيان البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بالوحدات الترابية بالمغرب.³⁵⁸

لقد رهنّت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، مصادقة سلطة الوصاية على الميزانية بضرورة ارفاقها ببيان عن البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات، وكذا قوائم تركيبية للوضعية المالية للجماعات الترابية ومجموعاتها وفقا لمضمون برنامج عملها. إضافة لتأكيداتها على إيداع الميزانية بمقر الجماعات الترابية أو مجموعاتها، خلال 15 يوما موائية للمصادقة عليها، ووضعها رهن إشارة العموم بكل وسيلة من وسائل الإعلام.³⁵⁹

إن التنصيص بموجب القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات على إعداد الميزانية الممتدة بناء على معطيات برامج العمل، جاء لتكريس ضرورة اعتماد مخطط جماعي للتنمية، لمدة ست سنوات، يتم إعداده وفق منهجية تشاركية، تأخذ بعين الاعتبار، على الخصوص، مقارنة النوع، كما أصبح تحيينه ابتداء من السنة الثالثة من دخوله حيز التنفيذ، ويتم العمل به إلى غاية السنة الأولى من الانتداب الموالي الذي يتم خلاله إعداد مخطط جماعي للتنمية، المتعلق بالمدة الانتدابية الموالية الجديدة، ومن شأن ذلك أن يدعم مبادئ الحكامة الجيدة، من حيث تحديد المسؤولية والشفافية والمحاسبة.³⁶⁰

وهذا ما تم تأكيده بمقتضى القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، حيث نصت على أنه يتعين إعداد الميزانية بناء على برمجة تمتد لثلاث سنوات، لمجموع موارد وتكاليف الجماعة الترابية طبقا لبرامجها، وتماشيا مع إمكانية إعادة ترتيب الأولويات بالنسبة للمشاريع المبرمجة، وترحيلها من سنة لأخرى وفقا لتغير الظروف الاقتصادية والاجتماعية.. كما يتم تحيين البرمجة

³⁵⁸ - كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، مكتبة الرشاد سطات، الطبعة الثالثة، 2017، ص.182.

³⁵⁹ - سناء حمرايراس، التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة، مرجع سابق، ص: 189.

³⁶⁰ - نفس المرجع أعلاه، ص: 180.

الجماعة الجيدة للمالية العامة

الممتدة على ثلاث سنوات كل سنة لملائمتها مع تطور مجموع موارد وتكاليف الجماعة الترابية.³⁶¹

الفقرة الثانية: البرمجة الميزانية عنصر أساسي في بنية التدبير بحسب الأهداف

تشكل البرمجة المتعددة السنوات لميزانية الجماعة، عنصرا أساسيا في بنية التدبير بحسب الأهداف، خاصة وأنها تعكس توقعات لموارد مالية ونفقات تمتد في الزمان، مما يسهل على رئيس الجماعة توقع البرامج والمشاريع المزمع تنفيذها بعد مصادقة مجلس الجماعة، وبالتالي فالبرمجة المتعددة السنوات لميزانية الجماعة تعد من الجوانب المحورية لحسن التدبير والتوقع، نظرا للدور الذي تلعبه في إعطاء صورة توقعية عن حجم الموارد المالية المخصصة للجماعة، ارتباطا مع حجم الأدوار التنموية المنوطة بها، خاصة ما يرتبط منها بالتنمية المحلية والبيئة والنقل والثقافة والتكوين المهني والتكوين المستمر والتعاون الدولي... ناهيك عن حجم البرامج التنموية ومدتها، معززا بذلك قيم التخطيط في صرف الاعتمادات المالية بما يتناسب وحجم البرامج التنموية ومدتها، ومؤسسا بذلك للنمط الحديث من التدبير بحسب الأهداف، لاسيما في ظل الإصلاحات التي همت تبويب الميزانية والمصادقة عليها والتأشير عليها، وذلك بالنظر لكون وضع ميزانيات الجماعات على أساس متعدد السنوات، إنما يشكل مرجعا أساسيا لتدبير جديد للشأن العام قوامه تحديد الأهداف والتخطيط لها، والتشارك في تنفيذها وتتبعها وتقييمها، خاصة في ظل ما تحمله من تطلعات تستوجب تبني معيار النوع في تحديدها وتتبعها.³⁶²

وبالتالي، فبرمجة ميزانيات الجماعات على أسس متعددة السنوات، يشكل لبنة ثانية في تبني أسلوب التدبير بحسب الأهداف، خاصة من ناحية الاعتماد على الجوانب المالية لتنزيل

³⁶¹ - المصطفى بسي، ميزانية الجماعات الترابية على ضوء مبدأ استقلال القرار المالي الترابي، مرجع سابق، ص: 286.
³⁶² - خالد صالح، التدبير بحسب الأهداف لشؤون الجهات بالمغرب في ظل القانون التنظيمي للجهات 111.14، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الأول أكتوبر 2018، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا- برلين، ص/ 222.

الحملة كامة الجيدة للمالية العامة

كل السياسات والخطط التي تم رسمها على مستوى الجماعة³⁶³. مما يعني أن البرمجة المتعددة السنوات لميزانياتها، تساعد على توقع الجوانب المالية اللازمة لتنزيل مختلف البرامج والمشاريع أو العمليات التي تقرها الجماعة. مع إمكانية تكييف هذه التوقعات خدمة لمضمون هذه البرامج، وكذا التحكم في النفقات اللازمة لنجاح عملية التدبير بحسب الأهداف كمنظور جديد يخدم برامج التنمية المندمجة.

إلى جانب ذلك، تساعد البرمجة المتعددة السنوات لميزانية الجماعة، في حسن توقع حجم المواد المالية المتوقعة للجماعة، مما سيسمح بحرية التصرف فيها وبرمجتها على أساس برامج ومشاريع تفوق السنة، في شكل تصور علمي لهذه الموارد المالية المتوقعة الحصول عليها من قبل الجماعة، يسمح بإعادة تخصيصها انسجاما مع البرامج والمشاريع التي تم تقريرها من قبل مجلسها، وبالتالي تعزيز القدرة على توقع حجم الموارد المالية اللازمة لكل برنامج أو مشروع، خاصة وأن الجهة تملك معطيات حول حجم مواردها وما تم تحصيله، وحجم الباقي استخلاصه من الموارد المالية... وهي كلها مقومات تساعد على حسن تنزيل مختلف البرامج والمشاريع التي تم التخطيط لها.³⁶⁴

المطلب الثاني: البرمجة الميزانية: إشكالية الفعالية وضرورة الإصلاح

جاءت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية والمراسيم الصادرة بتطبيقها لتشكّل أرضية بالنسبة للجماعات لاعتماد مقارنة ميزانية جديدة تحكمها فلسفة مختلفة يراد لها أن تكون بين التقليديانية والعقلنة من جهة، والانفتاح والتحديث من جهة أخرى، وتوسيع الاختصاصات ورفض القيود التي يفرضها جمود المساطر وتعقدها في مجال تدبير الميزانية، حيث كان لها دور حاسم في تكريس العديد من المبادئ والقواعد الدستورية ذات العلاقة بتجسيد المقاربة في التسيير المالي العام كاعتماد المقاربة الميزانية الممتدة، إضافة إلى توسيع

³⁶³ - Mohamed AMEDJAR, op.cit, p. 9.

³⁶⁴ - خالد صالح، التدبير بحسب الأهداف لشؤون الجهات بالمغرب في ظل القانون التنظيمي للجهات 111.14، مرجع

سابق، ص 221.

الحوكمة الجيدة للمالية العامة

صلاحيات الجماعات في مجال تدبير مالياتها. لكن تجربة برمجة الميزانية الممتدة لهذه الجماعات واجهت عدة إكراهات وصعوبات تحول دون تحقيق الأهداف المعلنة (الفرع الأول)، ما يقتضي اتخاذ تدابير مستعجلة لتحسين فعالية وإنتاجية هذه الآلية بغية التزليل الأمثل لمبدأ التدبير الحر (الفرع الثاني).

الفرع الأول: محدودية مساهمة الموارد البشرية والمالية في تفعيل البرمجة

الميزانياتية

يرتبط التدبير المالي الترابي بتوفر عنصرين أساسيين، أولهما وجود موارد مالية ذاتية فعالة لتمويل التدخلات العمومية للجماعات الترابية في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الجهوي والترابية، ثم وجود عنصر بشري مؤهل لتحمل أعباء تدبير الشأن العام خصوصا في شقه المالي الذي يعتبر المحرك الأساسي لعجلة التنمية. فهذا التكامل والترابط بين الوسائل المادية والبشرية يعتبر المعيار الأساسي الذي ينبغي الرهان عليه لتحقيق الاستقلال المالي والتنمية الترابية.

غير أن هذه التركيبة المتجانسة، تشوبها مجموعة من المعوقات التي تحد من تحقيق الغايات المنشودة. فعلى المستوى المالي، رغم تعدد وتنوع الموارد الذاتية للتمويل سواء الجبائية وغير الجبائية، إلا أن مساهمتها في تحقيق الاستقلال المالي الترابي يبقى محدودا (الفقرة الأولى)، أما على المستوى البشري، فضعف هذا المقوم الأساسي له انعكاسات سلبية على استقلال القرار المالي الترابي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: البرمجة الميزانياتية بين إكراه البعد الزمني وإشكالية التمويل

من منطلق علاقتها ببرامج التنمية الجهوية والإقليمية وبرامج عمل الجماعة، تقوم البرمجة الميزانياتية على عكس □ التصور المالي لعملية تمويل مختلف المشاريع المضمنة بهذه البرامج، شريطة تحيينها وملاءمتها مع التطور السنوي لموارد ونفقات هذه الجماعات. إن المثلث

الحكاماة الجيدة للمالية العامة

التموي - الميزانية والبرمجة متعددة السنوات وبرامج التنمية الجهوية والإقليمية وبرامج عمل الجماعات- غالبا ما يصطدم، من جهة بإشكالية التمويل، ومن جهة أخرى بمبدأ السنوية، وهو المبدأ الذي لا يمكن تجاوزه، ولا تستقيم الميزانية من دونه.

1- إشكالية تمويل برامج العمل:

لا يمكن للجماعات أن تدبر صلاحياتها إذا لم تكن لها موارد مالية قوية، سواء ذاتية أم محولة في إطار دعم الدولة لهذه الجماعات. لكن اليوم هذا التمويل يطرح أكثر من إشكال! لأن القانون التنظيمي يلزم الجماعات بإعداد برنامج عمل الجماعة خلال السنة الأولى من انتخاب مجالسها، رغم التأخر الذي عرفه إصدار المرسوم التطبيقي المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتبعه وتعيينه وتقييمه، وآليات الحوار والتشاور.

الآن أغلب الجماعات تتوفر على برنامج عمل الجماعة³⁶⁵ ، والقانون التنظيمي يلزم

الجماعة بتعيينه كل ثلاث سنوات، مع مراعاة مضامينه أثناء إعداد البرمجة الميزانية المتعددة السنوات، لكن، كيف سيتم تمويل هذه البرامج ؟ من أين لها بالتمويل؟ حاليا، لا توجد جماعة أعدت برنامج عملها وحصلت على التمويل! دون الحديث عن واقع الجهات، فبرامجها بدون تمويل لاسيما تلك المبرمجة في إطار شراكات مع القطاعات التي يجب أن تسهر عليها الدولة من خلال القطاعات الوزارية، وهنا يطرح سؤال مصيرها؟

³⁶⁵ - رغم التباين الذي تعرفه الجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث على مستوى إعداد برامج عمل، فالجهات أخذت وقتها الكافي وأعدت برامج التنمية الجهوية، ولحد الآن فهذه المجالس تشتغل خارج هذه البرامج، لأن تسعة برامج جهوية غير مصادق عليها. برامج عمل العمالات والأقاليم أحيانا تعيد إنتاج المشاريع التي هي واردة ببرامج عمل المجالس الجهوية. وبرامج عمل مجالس الجماعات ليس فيها تقاطع مع السياسات العمومية القطاعية التي تنفذ على مستوى هذه الجماعات. وبالتالي عمليا نحن مازلنا في منطق التسيير القديم المرتبط بكل سنة على حدة ولا نشتغل بمنطق التدبير وفق البرامج. للمزيد من التفاصيل حول هذه النقطة، راجع: عبد الحافظ أدمينو، قراءة في القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات بين مقتضيات النص واكراهات الواقع، مداخلة في إطار الندوة المنظمة من طرف فريف العدالة والتنمية في موضوع «واقع تدبير الجماعات بعد سنتين ونصف من تطبيق القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، ص: 55.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

إن أغلب البرامج التي أعدتها الجماعات تصطدم بواقع إشكالية التمويل، لكون أغلب برامج الجماعات تتضمن مشاريع يمكن تمويل بعضها بموارد ذاتية للجماعة، لكن في غالب الأحيان³⁶⁶، وطبقا للقانون التنظيمي، فالمجلس الجماعي ملزم بتضمين برنامج العمل للمشاريع المزمع إنجازها في إطار الشراكات مع المصالح الخارجية للقطاعات الوزارية.³⁶⁷

إن إشكالية تمويل الجماعة لبرامجها، لاسيما من مواردها الذاتية، ترجع في كثير منها إلى القصور الذي تعرفه على مستوى الحكامة، وهذا ما أدى إلى عدم الاستغلال الأمثل للمؤهلات الجبائية المهمة التي تتوفر عليها هذه الجماعات، سواء على مستوى ضبط الوعاء أو على مستوى الاستخلاص، الأمر الذي كان من بين نتائجه، على الخصوص، الارتفاع المضطرد لمبالغ الباقي استخلاصه³⁶⁸، الذي نلمس تأثيره الواضح على حجم الفائض المالي المتحصل عليه، ومن ثمة على بيان البرمجة متعددة السنوات، لتبقى الترخيصات في البرامج الممنوحة للآمرين بالصرف مجرد وثائق مالية غير ذات جدوى، أمام غياب موارد مالية تساعد على تنزيل تلك البرامج والمشاريع التنموية.

³⁶⁶ - مداخلة السيد عبد الله بوانو، واقع تدبير الجماعات بعد سنتين ونصف من تطبيق القانون التنظيمي رقم

113.14 المتعلق بالجماعات، ص: 21.

³⁶⁷ - أثبتت الممارسة أن هناك تفاوت في مواكبة ممثلي المصالح الخارجية لبرامج العمل التي تعدها الجماعات، بحيث هناك برامج عمل لا يحضرها أي ممثل للمصالح الخارجية، وهنا يطرح سؤال: كيف نريد من مجلس جماعي استشراف وإعداد برنامج عمل لثلاث سنوات وهو لا يتوفر على معلومات عن المشاريع المزمع إنجازها من طرف المصالح الخارجية للدولة على مستوى الجماعة التي هو معني بها، وهنا يطرح لنا مشكل الانسجام؟.

³⁶⁸ - يعرف حجم الباقي استخلاصه تطورا سنة بعد أخرى، وقد قدرت الحكومة أثناء إعداد مشروع قانون الجبايات المحلية رقم 47.06 حجم الباقي استخلاصه بما يناهز 6 مليار درهم، وهو مبلغ ليس بالهين على الإطلاق، حيث هم بالخصوص الضرائب المحولة (الرسم المهني، الرسم على السكن، الرسم على الخدمات الجماعية) ولاسيما الرسم على الخدمات الجماعية باعتباره لم تستفد من التقدم الإبرائي الذي جاء به قانون المالية لسنة 1998، إلى جانب ضرائب ورسوم محلية أخرى، الأمر الذي يدعو إلى تكتيف الجهود من طرف الأشخاص القيمين على الجباية المحلية. بالنظر إلى الانعكاسات المالية التي تخلفها ظاهرة الباقي استخلاصه.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

وفي هذا السياق، أكدت المجالس الجهوية للحسابات، بمناسبة افتتاحها لمالية الجماعات، هذا المشكل، وأرجعت أسبابه أيضا إلى محدودية التنسيق بين المتدخلين الثلاث في تدبير الجبايات المحلية (الجماعات، الخزينة العامة للمملكة، المديرية العامة للضرائب)³⁶⁹، فضلا عن غياب أو محدودية التنسيق مع المصالح الخارجية لأجل ضبط أكثر دقة للوعاء الضريبي واتخاذ الإجراءات الضرورية عند الاقتضاء.³⁷⁰

2- إشكالية سنوية الميزانية

لعل من بين المبادئ الأساسية للتدبير المالي للدولة والجماعات الترابية، مبدأ السنوية الذي ينتهي لمربع المبادئ الكبرى للمالية العمومية إلى جانب الوحدة، الشمول والتخصيص.³⁷¹

يقضي مبدأ السنوية بأن توضع تقديرات نفقات ومداخيل الدولة والجماعات الترابية لحول كامل، اثنا عشر شهرا، أي أن تتقدم الحكومة بتوقعاتها وتقديراتها إلى البرلمان كل سنة، وأن هذا الأخير يطالع ويصادق على مشروع الحكومة كل سنة وأن ترخيصه صالح لمدة سنة.³⁷²

وإذا كانت السنوية تستقيم مع نفقات التسيير والتجهيز التي تنجز داخل السنة، فإن نفقات الاستثمار قد يضيق الحلول بإنجازها الذي يتطلب أكثر من سنة، ولهذا فمبدأ السنوية لا يحول دون اعتماد ترخيصات لبرامج ومخططات تنموية ممتدة في الزمن.

وعليه، فبغض النظر من إقرار تدابير التراخيص في البرامج من أجل تنفيذ بعض البرامج والمخططات التنموية الممتدة في الزمن عبر الانتقال إلى برمجة ميزانياتية تتجاوز السنة

³⁶⁹ - عبد الحفيظ بنطاهر، أهم ملاحظات المحاكم المالية حول تدبير الجماعات، مداخلة في إطار اللقاء الدراسي: واقع تدبير الجماعات بعد سنتين ونصف من تطبيق القانون التنظيمي رقم 113.14، مرجع سابق، ص: 30.

³⁷⁰ - نفس المرجع أعلاه، ص: 31

³⁷¹ - سي محمد البقالي، الكتلة الدستورية للمالية العمومية، مساهمة في رصد المرتكزات الدستورية لمالية الدولة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الثانية 2019، نونبر 2019 ص 32.

³⁷² - نفس المرجع أعلاه، ص: 33.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

لتمتد لثلاث سنوات، إلا أن سنوية الميزانية لا تتلاءم مع أفاق الحكامة الجيدة للمالية الترابية³⁷³، ولا زالت تشكل إكراها وعائقا أمام تنزيل هذه البرامج والمخططات وكذا هذه البرمجة، وتجعل من الوظيفة الجوهرية لهذه الأخيرة (البرمجة) تجانب التصور الذي وردت به في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية والقوانين المؤطرة لها. ذلك أن الواقع العملي أثبت أن الجماعات الترابية تتعامل مع وثيقة الميزانية بمنظورين مختلفين بلغا حد التناقض، بل وتؤسس عليهما تصورهما التدييري والمالي والإداري. فالميزانية في مجملها إجراء تقديري سواء على مستوى الموارد أو النفقات، أي أنها تحتمل التحقيق من عدمه. إلا أن الأمرين بالصرف بهذه الجماعات يتعاملون مع الجانب المتعلق بالموارد بالمنظور التقديري، في غياب بذل أي مجهود من أجل تحقيق تلك التقديرات تدعيما لمواردها الذاتية وتحقيق قدر من الاستقلالية في تمويل مشاريعها التنموية. في حين، يتعاملون مع الجانب المرتبط بالنفقات على أساس أنها اعتمادات تندرج خارج إطار التقديرات، وتخضع لإجبارية النفقة وجب إنفاقها بالكامل. وبالتالي نحصل في نهاية السنة المالية وفق هذا المنطق التدييري اللامتوازن، على ميزانية مختلة في الأهداف المحققة على الرغم من توازنها المحاسباتي. وهذا ما يجعل الترخيصات في البرامج مجرد وثائق مالية غير ذات جدوى، أمام غياب موارد مالية تساعد على تنزيل تلك البرامج والمشاريع التنموية.³⁷⁴

الفقرة الثانية: محدودية مساهمة الموارد البشرية في إعداد البرمجة الميزانية

تعتبر الموارد البشرية ركيزة أساسية ولبنة قوية لتدعيم أسس اللامركزية. فالعنصر البشري يعد من الدعامات الأساسية لنجاح أي مشروع بدءا من وضع الخطط إلى حدود التنفيذ الفعلي، إلا أن واقع هذه الموارد يحد من فعاليتها مجموعة من العوامل، منها ما يرجع إلى واقع الوظيفة الجماعية بالنسبة للموظف الجماعي، وكذا إلى نظام المنتخب بالنسبة

³⁷³ - mohamed MOUCH, op.cit, p. 210

³⁷⁴ - المصطفى بسي، ميزانية الجماعات الترابية على ضوء مبدأ استقلال القرار المالي الترابي، ص: 15.

الحوكمة الجيدة للمالية العامة

للمنتخب الجماعي، وهو الأمر الذي يؤثر سلبا على عملية إعداد الميزانية بشكل عام والبرمجة الميزانية بشكل خاص.

1- المنتخب الجماعي: غياب الكفاءة العلمية وضعف التكوين

أصبح الجماعة مدعوة أكثر من أي وقت مضى، إلى المشاركة إلى جانب الدولة والقطاع الخاص في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وهو ما يفرض على هذه الوحدات الترابية أن تضع قطيعة مع التسيير التقليدي، لتستلهم المواصفات الحديثة والناجعة في التدبير.

وما يساعد على ذلك، توفر الأرضية المناسبة للاشتغال، خاصة مع سيرورة ترسيخ اللامركزية بالمغرب، والتي عززها الدستور الحالي لسنة 2011، وباقي القوانين التنظيمية ذات الصلة.³⁷⁵

وعلى هذا الأساس، فقد تم تخويل الجماعات الترابية صلاحيات هامة لا سيما في الجانب المالي، لا يمكن مزاولتها بصفة ناجعة وفعالة دون قدرات وأداء حقيقيين للمنتخبين والأطر

الجماعية، حتى يتسنى لها تفعيل مضامين البرامج والاستراتيجيات الوطنية وتنزيلها على أرض الواقع.

لكن، وبالرجوع إلى الواقع العملي، فتنزيل هذه البرامج لاسيما الممتدة منها على أرض الواقع غالبا ما يصطدم بتدني المستوى التعليمي للمستشارين، وكذا ضعف إدراج التكوين المستمر ضمن آليات التدبير الجماعي، وقواعد الحوكمة الترابية، ما يكرس صعوبة استيعاب مضمون البرمجة وأهدافها والقدرة على تنزيلها. وهذا ما يجعل المنتخب الجماعي يقع في

³⁷⁵ - نبيلة أفنين، إلياس أردة، التدبير المالي ودوره في الارتقاء بالجماعات الترابية: حالة جماعة القصر الصغير إقليم الفحص—نجدة، مجلة نوميروس الأكاديمية، المجلس الثاني/ العدد الأول 2021، ص 106.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

اختلالات ومشاكل تقنية وإدارية وقانونية عديدة، تنعكس سلبا على الكثير من الإنجازات والتدخلات، وتؤخر العديد من المشاريع، وتقلص من فرص تعزيز الحكامة الترابية في تدبير شؤون المدن أو الأرياف.³⁷⁶

2- الموظف الجماعي: ضعف المردودية

بالنظر لطابعها التقني، تتطلب عملية إعداد الميزانية الجماعية، لاسيما البرمجة الميزانية الثلاثية، توفر الجماعات على كفاءات إدارية وسياسية عالية، تتعاون فيما بينها، وتتعاقد في الوسائل والامكانيات من أجل تنزيل المشاريع داخل المجال الترابي الواحد، وتقديم الخدمات للمرتفقين بأعلى جودة وفي أقل مدة زمنية ممكنة. لكن واقع الحال بين الملموس أن الجماعات تفتقد على وجه الخصوص إلى موظفين أكفاء وذوي مردودية عالية لا سيما في مجال برمجة الميزانية.³⁷⁷

ويمكن إرجاع أسباب تدني مردودية الموظف الجماعي إلى :

- النظام الأساسي الخاص بموظفي الجماعات، المحدث بموجب المرسوم الصادر في 27 شتنبر 1977، لا يستجيب للتطلعات، على اعتبار أنه لا يضمن الحركية وإمكانية الترقى بالنسبة للأعوان والأطر المتوسطة والعليا، الأمر الذي يجعل الوظيفة الجماعية أقل جاذبية لافتقارها إلى التحفيز،

- سوء تقدير الحاجيات من الموظفين والأعوان بالجماعات؛

- عدم وجود وصف تحليلي للوظائف، سواء من حيث تحديد الواجبات، أو توفر

المؤهلات؛

³⁷⁶ - فوزي بشري، أعضاء المجالس الجماعية ورهان الحكامة الترابية بالمغرب: التحديات وسبل التجاوز، مجلة تنمية الموارد للدراسات والأبحاث- المركز الديمقراطي العربي- برلين ألمانيا- العدد التاسع عشر، ص 131.

³⁷⁷ - صلاح الدين زكاري، الموارد البشرية بين ضعف الكفاءة ومحدودية المردودية (الجماعات نموذجاً) .

www.maroclaw.com اطلع عليه بتاريخ 3 ماي 2023، على الساعة 30h14

الحملة كامة الجيدة للمالية العامة

- صعوبة قياس المردودية بالأنشطة الإدارية، وعدم توفر معلومات كافية عن معدلات الأداء للفرد؛

- تعدد الجهات المتدخلة في تدبير الموارد البشرية، وضعف التنسيق بين أجهزتها؛
- عدم تناسب الموظفين المختارين مع الاحتياجات من حيث النوعية والأعداد؛
- غياب استراتيجية شاملة وواضحة للتكوين المستمر، وتمركزه في حالات كثيرة، على اعتبار أن هناك مهامًا متزايدة من طرف الدولة على المركز أو الإدارة المركزية أكثر من الإدارة المحلية، وما يؤكد ذلك توفر الإدارة المركزية على طاقات بشرية متخصصة في كثير من جوانب العمل الحكومي، في حين تشكو الإدارة المحلية من قلة الموارد البشرية سواء بالنسبة للأطر التنفيذية أو المتوسطة أو القيادية، وفرص تنمية مهارات هذه الموارد البشرية على المستوى المركزي تعتبر أكثر توفرًا منها على المستوى المحلي؛

- عدم اقبال الأطر على العمل داخل الجماعات، لكون هذه الأخيرة، لا تنهج تدابير تشجيعية لاستقطاب هذه الأطر، على غرار ما يوفره نظام الوظيفة العمومية للموظف العمومي من تحفيزات فيما يخص الحركية والترقية.

الفرع الثاني: متطلبات تحسين فعالية البرمجة الميزانية

إذا كانت البرمجة الميزانية الممتدة للجماعات تقتضي موارد مالية محلية قوية لتسهيل عملية التخطيط، فإن بلوغ هذه الغاية تقتضي نظام مالي مستقل للجماعات، بحيث يعتبر الاستقلال المالي أهم مبادئ النظام اللامركزي نفسه، وأساس الاستقلال الإداري والتمتع بالشخصية المعنوية. وإذا كان الاستقلال المالي يجسد المستوى المادي لممارسة الجماعات لاختصاصاتها التنموية، فإنه يرتبط بالضرورة بوجود مالية محلية أكثر فعالية ونجاعة في توظيف نفقاتها ومواردها (الفقرة الثانية) وموارد بشرية كفأة قادرة على اتخاذ زمام المبادرة لتجويد القرار المالي لهذه الجماعات (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تحسين إنتاجية ميزانية الجماعة

الكامنة الجيدة للمالية العامة

يعتبر تحسين إنتاجية ميزانية الجماعة ضرورة حتمية لتحقيق فعالية تدخلاتها، وهو ما جعل المشرع يسعى للبحث عن أفضل الطرق لتجسيد ذلك، لاسيما عبر اعتماد بعض الأساليب التي تقترب كثيرا من القواعد المطبقة في القطاع الخاص، واعتماد مؤشرات النتائج كأساس لتحديد الموارد والنفقات. لكن فعالية وإنتاجية هذه الميزانية وتوجيهها لتحقيق أهدافها في إطار نوع من البرمجة الممتدة، تقتضي فعالية وإنتاجية ميزانية الجماعة والدفع بها نحو تحقيق استقلالية أكثر في تدبير ماليتها.

1- الرفع من مستوى الفعالية والنجاعة في توظيف ميزانية الجماعة.

تعد البرمجة متعددة السنوات حلقة في سلسلة من التدابير والإجراءات التي تدخل في إطار تحديث التدبير العمومي الترابي، ومحاولة إدماج الجماعات الترابية ضمن نسق المنظومة التدييرية الوطنية، في مواجهة سؤال المالية المحلية وتمويلها لمشاريع تنموية تتسم ببرمجة عشوائية وتمويلات غير معقولة وباقي استخلاصه مسه التقادم، مما يجعل مبدأ استقلال القرار المالي الترابي محط سؤال عريض يتأرجح بين هدف التحقيق وإكراه التدبير الميزانياتي في مختلف مراحلها.

يعتبر ترشيد ميزانية الجماعة من المبادئ الهامة في ميدان تدبير شؤون الجماعات الترابية، وسلوكها المالي في مختلف الأوضاع التي تواجهها الأجهزة المكونة لها، حيث يقوم على تحقيق مجموعة من الأهداف، منها:

- رفع الكفاءة الاقتصادية للجماعات الترابية عند استخدام الموارد والإمكانات المتاحة على نحو يزيد من كمية ونوع المخرجات بنفس المدخلات، أو على نحو يقلل من المدخلات بنفس المخرجات؛

الكامنة الجيدة للمالية العامة

- تحسين طرق تسوية الخدمات العمومية المحلية، وتطوير نظم التدبير الترابي والرقابة المعتمدة، وإدخال الأساليب التقنية الحديثة في تدبير المجلس بشكل يستجيب للسرعة والفعالية والجودة والخدمات؛
- تخفيض عجز الميزانية المحلية وتقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب، والسيطرة على الزيادة السريعة للنفقات المحلية، والمساهمة في تدعيم إحلال وتجديد مشروعات البنيات الأساسية؛
- مراجعة بنية النفقات عن طريق التقليص من نوعية وحجم النفقات التي لا تحقق مردودية كبيرة؛
- دفع عجلة التطور والتنمية المحلية وتجاوز المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الجماعات الترابية وتحدياتها؛
- محاربة مظاهر الإسراف والتبذير وكافة مظاهر الفساد وأشكاله سواء استعمال السلطة والمال العام المحلي؛
- اتخاذ مختلف الاحتياطات الضرورية لكافة الأوضاع المالية الجيدة والمستقرة والصعبة والمتغيرة محليا ووطنيا ودوليا؛
- المساعدة على تعزيز قدرات الجماعات الترابية في الاكتفاء الذاتي النسبي في الأمد الطويل، وبالتالي تقوية استقلاليتها الإدارية والمالية وتجنّبها للتبعية التامة للإدارة المركزية إن جعل الجماعات الترابية محور تحقيق التنمية، لا يمكن أن يستقيم إلا من خلال:
- تعزيز الموارد الذاتية لهذه الأخيرة وذلك عن طريق مجموعة من الإجراءات التي تهدف إلى عقلنة الموارد الجبائية الذاتية للجماعات الترابية، حيث يعتبر الوعاء الجبائي المحلي من أكثر الإشكالات التي لا يزال يعاني منها تدبير الشأن العام المحلي، إذ لا تزال مجموعة من المجالات لا يشملها هذا الوعاء، مما يؤدي إلى ضعف مردودية هذه الجماعات، ما يستلزم إعادة النظر في هذا الوعاء وجعله مصدر تمويل للوحدات اللامركزية، وذلك عن طريق إقرار جباية عقارية

الحكامة الجديدة للمالية العامة

تدخلية قصد محاربة المضاربة العقارية وتجميد الأراضي، أو ما يسمى بالرأسمال العقاري وكذلك تطبيقها في الوسط القروي.³⁷⁸

- إعادة النظر في تدبير وعقلنة النفقات المحلية عن طريق التقليص من أوجه الانفاق عن طريق إلغاء بعضها إذا لم تكن هادفة وضرورية. كما أن الجماعات أصبحت اليوم تضطلع بمهام واسعة تتيح لها التدخل في شتى مجالات الاقتصاد وإنعاش الاستثمار، وبالتالي يمكنها استغلال فائضها لتغطية مشاريع تنموية تعود بالنفع على سكان الجماعة. وهكذا فإن ادخال الآليات الحديثة لترشيد وعقلنة الانفاق المحلي من شأنها أن تعزز من مردودية الجماعات الترابية ونصبح أمام تدبير محكم ورشيد، إلا أن هذا لا يتوقف فقط على مستوى الموارد والنفقات، بل يتطلب كذلك إعادة بناء العلاقة بين السلطة المركزية والجماعة.³⁷⁹

2- دعم الاستقلال المالي للجماعات:

أدى غياب الاستقلال المالي للجماعات الترابية بسبب اعتمادها بشكل كبير على الدعم المالي المقدم من طرف الدولة، نتيجة ضعف الموارد الذاتية للجماعات، إلى ارتباطها الدائم بتحويلات الدولة، ما أثر كثيرا على عملية البرمجة المتعددة السنوات نتيجة صعوبة التوقع وإعداد المؤشرات، وبالتالي فرض سلطات الرقابة رقابتها على توجهات الجماعات فيما يخص الميزانية.³⁸⁰

فرغم تخصيص دستور 2011 بابا مستقلا للجماعات (الجهات والجماعات الترابية الأخرى)، والتي عملت فصوله المختلفة على رسم ملامح الإطار العام المرتبط بتدبير الوحدات

³⁷⁸ - محمد شكيري، تحديد الوعاء الضريبي ومراقبته في إطار الجبايات المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 66-67، 2006، ص: 53.

³⁷⁹ - نو الدين السعداني، الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التدييرية وإكراهات الاستقلالية المالية- دراسة تحليلية، ماستر في القانون العام العلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - أكادال، جامعة محمد الخامس الرباط، السنة الجامعية 2014-2015، ص: 72.

³⁸⁰ - سناء حمرالراس، التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة، مرجع سابق، ص: 164.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

الترابية اللامركزية، إلا أن فصول الباب التاسع لم تتناول مطلب الاستقلال المالي بشكل مباشر، بل نصت على مجموعة من المبادئ التي تحيل دلالتها على هذا الاستقلال. ومن هذه المبادئ، مبدأ التدبير الحر الذي أشار إليه الفصل 136 من الدستور، والذي يشترط لتحقيق معناه، على مستوى الجماعات الترابية، توفر ثلاث مقومات، وهي الاستقلال المؤسسي، والاستقلال التنظيمي ثم الاستقلال المالي.³⁸¹

وعليه، يشكل الاستقلال المالي الترابي حجر الزاوية في ترسيخ مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، فبدون موارد مالية ذاتية كافية تتحكم فيها الجماعات الترابية، لن تستطيع ممارسة اختصاصاتها ولا يمكن تحويلها إلى اختصاصات جديدة وبالتالي ترجمتها إلى برامج متوسطة وبعيدة المدى.

إن الاستقلال المالي للجماعات، يعتبر أساس الاستقلال الإداري، فإذا كانت الجماعات الترابية كوحدات لامركزية تفترض استقلال إداري في تدبير شؤونها الترابية، وبرمجة وتنفيذ مشاريعها الذاتية، فإن الاستقلال الإداري يرتبط جدليا بالاستقلال المالي، الذي لا يتحقق عمليا وواقعا بدون وسائل أساسية وحيوية تختلف حسب المجال.³⁸²

فلا يمكن تفعيل التدبير الحر للجماعات الترابية دون تمكينها من الموارد اللازمة، أي توفرها على حد أدنى من الاستقلال المالي، عن طريق توفرها على موارد مالية لممارسة اختصاصاتها، وعلى درجة من الاستقلال في صرفها، حتى لا تبقى مرتبطة بمساعدات وإعانات الدولة.

³⁸¹ - سكيمة الهلالي، الاستقلال المالي ومتطلبات الحكامة الترابية بالمغرب، (droitetentreprise.com)، أطلع عليه بتاريخ 2023/05/15 على الساعة 46H13.

³⁸² - محمد سالم القاسمي، تقييم الاستقلال المالي للجماعات الترابية في ضوء المقتضيات التشريعية والتنظيمية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-أكادال، 2015-2016، ص: 132.

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

وإذا كان دستور 2011 قد اكتفى بالإشارة إلى بعض المبادئ التي توفر من الناحية المبدئية أرضية للاستقلال المالي، مع الاستعانة بآليات مساعدة، من قبيل التضامن والتعاون والتعاضد، للحد من التفاوتات في القدرات التمويلية³⁸³، فإن تحقيق ذلك عمليا مرتبط بإصلاحات أخرى، من قبيل الإصلاحات التي يتطلبها تنزيل دستور 2011، بشأن التنظيم اللامركزي، ومنها الإصلاحات المتعلقة بالعنصر البشري وإشراك الساكنة في عملية اعداد الميزانية.

الفقرة الثانية: حتمية إشراك العنصر البشري في تفعيل البرمجة الميزانية

أمام التحديات التي تفرضها ترجمة البرامج والمشاريع التنموية الواردة في برامج عمل الجماعات عبر ميزانيتها، أصبح تنمية الكفاءات البشرية ضرورة حتمية لا مفر من، حيث تفرض الحاجيات المتزايدة للساكنة، ضرورة توفر الجماعات على كفاءات عالية تساعد على اتخاذ قرارات مالية ذات جودة وفعالية.

وإلى جانب الموظف الجماعي ودوره الجوهرى في اتخاذ القرارات المالية، أصبحت الجماعات مطالبة أكثر من أي وقت مضى بالانفتاح أكثر على الساكنة وإشراكها في تحديد الأولويات وتحديد الأهداف والمشاريع، وتحديد وسائل بلوغها وتحقيقها. فهذه المشاركة تساعد على ترشيد القرارات وترتيب الأولويات حسب حاجيات الساكنة، مما يحقق نجاعة في الاستخدام الأمثل للموارد المحلية. كما تتيح المشاركة في توفير المعلومات المتعلقة بواقع عيش الساكنة بما يضمن اتخاذ القرارات الصائبة.

1- تأهيل المورد البشري الجماعي لاتخاذ قرارات مالية ذات جودة وفعالية

³⁸³ - حسناء حمراوس، التدبير المالي التراي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة، مرجع سابق، ص. 166.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

تتوقف جودة وفعالية القرار المالي الترابي على توفير كفاءات نوعية قادرة على مساندة التوجهات والتحديات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتقنية، والمتغيرات التي تعرفها كل مجالات التدبير المحلي، وهنا تبرز أهمية إصلاح نظام الوظيفة العمومية الجماعية وضرورة تكوين الموظف الجماعي كمدخل لخلق وظيفة محلية قادرة على الاستجابة لتنفيذ قرار مالي ترابي يستجيب لمتطلبات الحكامة المحلية.

ويبقى نجاح أي جماعة ترابية رهين بصياغة وإعداد وتنفيذ الاستراتيجيات المالية لاسيما البرمجة الممتدة، التي تعتمد عليها المجالس المنتخبة، في بلورة تصوراتها المستقبلية للتنمية الترابية، من خلال التدبير الجيد لميزانياتها (إيرادا وانفاقا) من أجل تحقيق الأهداف المسطرة سلفا، استنادا إلى تخطيط استراتيجي مسبق، وتنظيم محكم وإنجاز دقيق ومراقبة هادفة.

لذا، فالعنصر البشري يعد ركيزة أساسية للجماعات الترابية ودعامة جوهرية للرفع من جودة الأداء الجماعي. ولعل من الشروط والمقومات الأساسية التي ينبغي توفيرها، تمكين الجماعات من موارد بشرية كفأة ومؤهلة، إن على مستوى المنتخبين أو على مستوى الموظفين بالإدارات الجماعية. فتوفر الجماعات على إطار قانوني يسمح بالتدبير الحر سيبقى غير كاف في غياب عنصر بشري كفأ، يبلور هذا المبدأ على أرض الواقع، ويخرجه إلى حيز الوجود. فمستوى الموارد البشرية يعتبر من بين المؤشرات المعتمدة في تقييم الأمم وقياس رخائها. كما تشكل حجر الزاوية والركن الأساسي للتنمية الشاملة والمستدامة، إذ كثيرة هي الشعوب التي تتوفر على كافة مقومات نجاح مؤسساتها من ثروات طبيعية وموقع جغرافي وراث تاريخي وحضاري، غير أنها تصنف ضمن الدول المتخلفة والسبب في ذلك راجع إلى تخلف مواردها البشرية.³⁸⁴

³⁸⁴ - سعيد الميري، التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السويسي، الرباط، 2006-2007، ص: 129.

الكامنة الجديدة للمالية العامة

هذا، وحتى تتمكن الجماعات من تأهيل موارد بشرية كفأة قادرة على ترجمة برامجها التنموية، يقتضي اعتماد التكوين المستمر كأحد البرامج الأساسية التي أصبحت تسترعي اهتمام المنظمات في عصرنا الحالي، على اعتبار أنه يؤدي إلى التصدي لكل المشاكل والاختلالات التي تعترض الأداء الإداري. لذا، فتطور المنظمات وتشعب مهامها، جعلها تنصرف عن التكوين الذي يقتصر على الإجراءات أو التقنيات المتعلقة بالممارسة الوظيفية، ليمتد إلى تكوين مهم تقويم السلوك والاتجاهات حتى يستجيب الفرد العامل إلى الأهداف الأساسية للمنظمة. وحسنا فعل المشرع المغربي عندما نص بصرح العبارة في القانون التنظيمي للجماعات على مسألة التكوين المستمر.³⁸⁵

2- تفعيل آليات الديمقراطية التشاركية في برمجة الميزانية الممتدة.

جاء دستور 2011 بالعديد من المستجدات القانونية التي لم تسبقه له دساتير المملكة السابقة، ومن بين هذه المستجدات، نجد الديمقراطية التشاركية التي تطرق لها الدستور الجديد بداية بالفصل 139 منه، والذي نص على ممارسة المواطنين والمواطنات حق تقديم لمتمسات التشريع. فهذه الآلية خلقت دينامية تشاركية بين المجتمع المدني والجماعات الترابية، الأمر الذي أتاح للجماعات الترابية خلق حركية تشاركية بدمج المواطنين والمواطنات وجمعيات المجتمع المدني في إعداد برامج العمل وإدراج نقطة في جدول أعمال دورة الجماعة بشروط ينظمها القانون وكذا إعداد البرمجة الميزانية لثلاث سنوات³⁸⁶، هذا ما جعل المجتمع المدني في صلب التدبير سواء على المستوى الترابي أو الوطني، الجهوي والمحلي، قادر على اعتماد ترسانة تسيير جديدة تقوم على المقاربة التعاقدية والتشاركية على المستوى الوطني، الجهوي

³⁸⁵ - مصطفى الكثيري: "دور الجماعات المحلية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية محليا وجهويا"، الحوليات المغربية للاقتصاد، عدد 7، 1993، ص 7.

³⁸⁶ - حسن العراقي، المبسط في شرح الميزانية الجماعية، منشورات الفضاء الجمعي، يونيو 2018، ص 58.

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

والمحلي، والرفع من التنافسية الإقليمية والدولية. وبذلك تضمن انخراط مختلف الفعاليات السياسية والاقتصادية، ومشاركة المواطنين في مختلف البرامج المحلية.³⁸⁷

وفي نفس الإطار، تنص المراسيم التطبيقية التي تحدد مسطرة إعداد البرامج التنموية للجماعات الترابية على اعتماد المقاربة التشاركية، عبر إجراء مشاورات مع المواطنين والجمعيات وفق آليات الحوار والتشاور المحدثة، ومع الهيئات الاستشارية سألقة الذكر لإبداء الرأي قبل مصادقة المجالس المنتخبة على برنامج التنمية الجهوية أو برامج تنمية العمالة أو الإقليم أو برنامج عمل الجماعة.³⁸⁸

لكن، وبعد مرور ما يفوق عشر سنوات على الدستور الجديد والمستجدات التي جاء بها في مجال الديمقراطية التشاركية وكذا النصوص التطبيقية للجماعات الترابية، التي اعتبرت ورشا كبيرا يزيل عيوب الديمقراطية التمثيلية التي كان دور المواطن فيها ينتهي عند اغلاق مكاتب التصويت، فإن هذه التجربة شابتها عدة نواقص برهنت على ذلك الممارسة الفعلية للمواطنين والمواطنين والجمعيات. فشرط التسجيل في اللوائح الانتخابية عد بمثابة إقصاء صريح للمواطنين والمواطنين في ممارسة حقهم، وهذا ما حد من مسار الديمقراطية التشاركية، بل ويظهر أن المشرع مصمم على خيار الديمقراطية التمثيلية بين ثنايا نواياه بخلق مثل هذه الشروط التعجيزية واللاديمقراطية لأنها تخلق لنا فتوية في المجتمع وتوزيع صكوك العمل الوطني بين مؤمن بالعملية الانتخابية وبين كافر بها.

ونافلة القول، تحتاج عملية إشراك السكان في إعداد برامج عمل الجماعة وكذا البرمجة الميزانية، لتعديل في النصوص القانونية التي تؤطر هذه العملية لاسيما من حيث شروط ممارستها، وجعلها شروطا واقعية قابلة للتحقق ولا تكون حاجزا سواء أمام المواطنين

³⁸⁷ - بوجمعة أدغيش، النخب السياسية وصناعة القرار المحلي- جهة العيون الساقية الحمراء، مجلة العلوم الإنسانية والطبيعية، المجلد 3 عدد 10، 2022، ص. 588.

³⁸⁸ - دورية وزارة الداخلية رقم 920 بتاريخ 4 أكتوبر 2021 حول ترسيخ قيم الديمقراطية التشاركية والمشاركة المواطنة بالجماعات الترابية.

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

والمواطنين أو الجمعيات، فالتنمية تحتاج لقانون واضح وسهل التطبيق على أرض الواقع أولاً، ثم لإرادة سياسية حقيقية للمضي قدماً في تطبيق القانون وروح القانون خدمة للصالح العام، ومدبر للشأن العام يجب أن يكون شريكاً لا يخاف من استخدام هذه الآليات خاصة من طرف المجتمع المدني³⁸⁹

خاتمة

لا شك أن البرمجة الميزانية المتعددة السنوات، أصبحت اليوم من المقاربات الحديثة الساعية إلى تقديم إضافة كيفية لتدبير المالية العمومية بشكل عام ومالية الجماعات الترابية بشكل خاص، على اعتبار أن الرهان الحقيقي هو التنمية التصاعدية التي تنطلق من الوحدة الترابية الأصغر نحو الدولة وذلك بشكل متجانس ومتوافق وفق منظور شمولي.

إذا كان المشرع قد تبنى هذا النمط في تدبير الميزانية على أساس متعدد السنوات منذ القانون المنظم للمالية المحلية رقم 45.08، فإن بذلك قد أسس لجانب مهم من جوانب التدبير بالأهداف لشؤون الجماعة، معززا بذلك قيم التخطيط في صرف الاعتمادات المالية بما يتناسب وحجم البرامج التنموية ومدتها، ومؤسساً بذلك للنمط الحديث من التدبير بحسب الأهداف، لاسيما في ظل الإصلاحات التي همت تبويب الميزانية والمصادقة عليها والتأشير عليها، وذلك بالنظر لكون وضع ميزانيات الجماعات على أساس متعدد السنوات، إنما يشكل مرجعاً أساسياً لتدبير جديد للشأن العام قوامه تحديد الأهداف والتخطيط لها، و التشارك في تنفيذها وتتبعها وتقييمها، خاصة في ظل ما تحمله من تطلعات تستوجب تبني معيار النوع في تحديدها وتتبعها.

³⁸⁹ - ياسين الأزعر، آليات الديمقراطية التشاركية: أية حصيلة بعد مرور 10 سنوات من دستور 2011، المركز الديمقراطي العربي، آليات الديمقراطية التشاركية: أية حصيلة بعد مرور 10 سنوات من دستور 2011 - المركز الديمقراطي العربي (de.democraticac)

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

يقتضي اليوم التدبير الحديث آليات حديثة في البرمجة تتجاوز النظرة الضيقة في التدبير، فالتطور الحاصل في الأدوار التي تقوم بها الجماعات الترابية اليوم، لاسيما الأدوار الاقتصادية منها، تتطلب آليات التدبير المعتمدة في المقاولات الخاصة نظرا لنجاحها، فهي تهدف بالأساس إلى تصحيح الاختلالات وتجنب المخاطر والرفع من جودة الخدمات المقدمة وتحسين الأداء. إن مستجدات التدبير المالي للجماعات الترابية، ينبغي أن تشكل فرصة سانحة لتحديث وتقوية التدبير المالي المحلي، وتغيير أنماط تدبير المالية المحلية، نحو ثقافة تديرية جديدة قائمة على النتائج والمساءلة في اتخاذ القرار، وذلك عن طريق برامج ومشاريع تنموية تستجيب لتطلعات المواطنين والمواطنات.

إن الرهان المالي اليوم للامركزية هو قبل كل شيء، يسعى إلى التحكم في تدبير المال العام من أجل القيام بالاختصاصات المنوطة بالوحدات الترابية على أحسن وجه، لاسيما الجماعات، وبالتالي فهذه الوحدات مدعوة لتجاوز كل المشاكل والمعوقات التي تحول دون التنزيل الجيد للمنظومة القانونية والتنظيمية المؤطرة لعمليات تدبير ميزانيات هذه الوحدات لاسيما البرمجة المتعددة السنوات، وذلك عبر منح استقلالية أكبر لهذه الجماعات في تدبير ميزانياتها، وكذا الرفع من كفاءة مواردها البشرية، مع فتح المجال أكثر للسكان وجمعيات المجتمع المدني للمشاركة في إعداد هذه الميزانيات.

لائحة المراجع:

- 1- باللغة العربية:
 - أ- الكتب
 - كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، مكتبة الرشاد سطات، الطبعة الثالثة، 2017.
 - حسن العرافي، المبسط في شرح الميزانية الجماعية، منشورات الفضاء الجمعي، يونيو 2018.
 - نبيه محمد، الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللامركز، الجانب القانوني والمحاسبي، مطبعة crossmedia communication-rabat، الطبعة الأولى 2019.
 - سي محمد البقالي، الكتلة الدستورية للمالية العمومية، مساهمة في رصد المرتكزات الدستورية لمالية الدولة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الثانية 2019، نونبر 2019.
 - ب- المقالات:

الحكامة الجديدة للمالية العامة

- المصطفى بسي، ميزانية الجماعات الترابية على ضوء مبدأ استقلال القرار المالي الترابي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 138-139، يناير- أبريل 2018.
- خالد صالح، التدبير بحسب الأهداف لشؤون الجهات بالمغرب في ظل القوانين التنظيمية للجهات 111.14، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الأول، أكتوبر 2018، المركز الديمقراطي العربي ألمانيا- برلين.
- محمد الغالي، الرشد الحسن، الحكامة المالية على ضوء الأدوار الجديدة للجماعات الترابية. المجلة المحلية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 124، شتنبر-أكتوبر 2015.
- نبيلة أقنين، إلياس أردة، التدبير المالي ودوره في الانتقاء بالجماعات الترابية: حالة جماعة القصر الصغير إقليم الفحص—نجرة، مجلة نوميروس الأكاديمية، المجلس الثاني/ العدد الأول 2021.
- فوزي بشري، أعضاء المجالس الجماعية ورهان الحكامة الترابية بالمغرب: التحديات وسبل التجاوز، مجلة تنمية الموارد للدراسات والأبحاث- المركز الديمقراطي العربي- برلين ألمانيا- العدد التاسع عشر.
- محمد شكيري، تحديد الوعاء الضريبي ومراقبته في إطار الجبايات المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 66-67، 2006.
- مصطفى الكثيري: "دور الجماعات المحلية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية محليا وجهويا"، الحوليات المغربية للاقتصاد، عدد 7، 1993.
- بوجمعة أدغيث، النخب السياسية وصناعة القرار المحلي- جهة العيون الساقية الحمراء، مجلة العلوم الإنسانية والطبيعية، المجلد 3 عدد 10، 2022.

ج- الأطارح والرسائل الجماعية:

- سعيد المري، التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السويدي، الرباط، 2006-2007.
- حيررة ياسين، آلية التخطيط الاستراتيجي بالجماعات الترابية ودورها في تحقيق التنمية المحلية، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، 2019-2020.
- نور الدين السعداني، الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التديرية وإكراهات الاستقلالية المالية- دراسة تحليلية، ماستر في القانون العام العلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - أكادال، جامعة محمد الخامس الرباط، السنة الجامعية 2014-2015.
- محمد سالم القاسمي، تقييم الاستقلال المالي للجماعات الترابية في ضوء المقترضات التشريعية والتنظيمية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-أكادال، 2015-2016.

2- باللغة الفرنسية

- revue

-Fatima zidouri, la programmation financière pluriannuelle et rationalisation de la gestion financière locale, les finances des collectivités locales dans les Etats du Maghreb, actes du neuvième journée maghrébines de droit, Marrakech, avril 2011, imprimerie al maarif al jadida, rabat, p.133.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

Mohamed MOUCH, la performance financière des collectivités territoriales au Maroc: quels nouveaux outils de gestion ? revue maghrébine de surveillance juridique et judiciaire, n° 1, 2020, p. 210

3- المواقع الألكترونية

- www.maroclaw.com

- droitetentreprise.com.

- democraticac.de

<https://revues.imist.ma/index.php/RMCG/article/download/16575/9118>

عمر الصواب
جهة مراكش - أسفي، المغرب
omaressaouab@gmail.com

طالب باحث بسلك الدكتوراه بجامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية،

السويدي، الرباط

ملخص الدراسة

يعد تعزيز القدرات المالية للجهات الركيزة الأساسية لتحقيق التنمية المندمجة والمستدامة، وتفعيل مشروع الجهوية المتقدمة. وفي ظل الإكراهات المالية التي تحد من دور الجهات في تقديم الخدمات العمومية، سيتدخل المشرع بمجموعة من الإصلاحات غايتها الرفع من الموارد المالية للجهات. ولهذا الهدف، أكد دستور 2011 على أن الجهات تتوفر على موارد مالية ذاتية وموارد مرصودة من قبل الدولة، وأن كل اختصاص تنقله الدولة إليها يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له.

وفي هذا الإطار، وتماشيا مع هذه المستجدات الدستورية، صدر القانون التنظيمي للمالية رقم 13/130 الذي كرس البعد الجهوي في الميزانية العامة للدولة. وعلى أساسه ستعزز قوانين المالية السنوية تمويل الجهوية المتقدمة عبر مجموعة من الصناديق المتعلقة بالحسابات الخصوصية. إلى جانب ذلك، صدر القانون التنظيمي رقم 14/111 المتعلق بالجهات مبرزا النظام المالي للجهة ومصدر مواردها المالية.

الكلمات المفتاح:

الجهة - الجهوية المتقدمة - التنمية المندمجة والمستدامة - التمويل - قوانين المالية السنوية - الحسابات الخصوصية.

Enhancing the financial capacities of the regions is the main pillar for achieving integrated and sustainable development, and activating the advanced regionalization project. In light of the financial constraints that limit the role of the authorities in providing public services, the legislator will intervene with a set of reforms aimed at increasing the financial resources of the authorities. For this purpose, the Constitution affirmed 2011 Provided that the authorities have self-financial resources and resources allocated by the state, and that each competence transferred by the state to it is associated with the transfer of resources corresponding to it. In this context, and in line with these constitutional developments, the Finance Organizational Law No130/13 Who devoted the regional dimension in the state's general budget. On this basis, the annual financial laws will promote the financing of advanced regionalization through a group of funds relating to special accounts. In addition, Regulatory Law No111/14 Related to the entities, highlighting the entity's financial system and the source of its financial resources.

Keywords:

The entity-advanced regionalism-Integrated and sustainable development-financing-Annual Finance Laws-privacy accounts.

الكامنة الجديدة للمالية العامة

مقدمة

عرف المغرب منذ الاستقلال تطورات مهمة تتعلق ببنية الدولة ، وقد ارتبطت أغلب الإصلاحات بالتنظيم اللامركزي بالمغرب في إطار علاقة الدولة بالجماعات الترابية ، والتي أصلت لها جل الوثائق الدستورية. وقد تم تدعيم هذا التطور بإعداد دستور 2011 الذي جاء بمجموعة من المبادئ والمستجدات وقع تكريسها ضمن أحكام الباب التاسع لإعادة تنظيم العلاقة بين المركز والتركيب وعلى المستوى الترابي نفسه. حيث صارت الجهوية المتقدمة من أهم مرتكزات التنظيم الإداري المغربي نظرا لمركزية الدور الذي صارت تضطلع به الجهة على المستويات التنظيمية والتنموية.

ولإبراز الدور الحيوي للجهة ، فقد سبق أن أكد تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية أن الغاية من الجهوية المتقدمة هو المساهمة بشكل حاسم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد ، وفي الاستثمار الأمثل للموارد الذاتية لكل جهة ، والمشاركة في إقامة وإنجاز المشاريع المهيكلية الكبرى للجهات (للجهوية، 2011). حيث أقرت اللجنة بأن وضعية الموارد المالية للجهات لا تمكنها من تحقيق الأهداف المتعلقة بمشروع الجهوية المتقدمة في ظل اختلالات ذات صلة بالإمكانيات المالية. ولتجاوز محدودية الإمكانيات المالية للجهات ، جاء دستور 2011 بإصلاحات وتدابير لتنوع والرفع من الموارد المالية. وبالموازاة مع ذلك تم صدور القانون التنظيمي رقم 14/111 المتعلق بالجهات محدد النظام المالي للجهة ومواردها المالية الذاتية والخارجية وطرق المراقبة عليها.

إلى جانب هذه الإصلاحات ، عرفت المملكة المغربية إصلاحا ماليا توج بإصدار القانون التنظيمي رقم 13/130 المتعلق بقانون المالية الذي عزز البعد الجهوي في قوانين المالية السنوية بناء على المستجدات الدستورية في مجال المالية العامة ، بالإضافة إلى تغيير وتتميم القانون 06/47 بالقانون 20/07.

_____ كامة الجيدة للمالية العامة _____

إن الهدف من هذا الإصلاح هو في الأساس منح سلطة القرار الجهوي ودعم سلطات وصلاحيات الجهة وجعلها مجالا للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ومحركا لعجلة الاقتصاد الوطني. ويبقى منح هذه الصلاحيات للجهات من الناحية النظرية ذو قيمة كبيرة ، حيث تكتسي هذه الدراسة أهمية كبرى لكون موضوع الجهوية المتقدمة يعتبر الحجر الأساس في تجربة تنمية ناجحة. لكن التساؤل المطروح مقارنة مع الإمكانيات التي تتوفر عليها الجهات وما أسند لها من اختصاصات هو كيف يمكن للجهات أن تضطلع بهذه المهام ؟ وهل واكبت هذه الدينامية توفير الإمكانيات المالية الكفيلة بتفعيل هذه السلطات والحديث عن جهوية متقدمة فعلية في ظل قوانين المالية السنوية؟

هكذا فرصد الدولة موارد مالية كافية في ظل قوانين المالية السنوية سيساهم في إنجاح ورش الجهوية المتقدمة وتقوية مسار الديمقراطية المحلية بالمغرب.

ولعالجة هذا الموضوع ، سنحاول مقارنته انطلاقا من زاويتين وترتبط الأولى بدراسة الإطار المرجعي لتكريس البعد الجهوي في قوانين المالية السنوية ، فيما تقف الثانية على حدود تمويل قوانين المالية للجهات وسبل التجاوز.

المطلب الأول : الإطار المرجعي لتكريس البعد الجهوي في قوانين المالية السنوية

المطلب الثاني : حدود آليات تمويل القوانين المالية للجهوية وسبل التجاوز

المطلب الأول : الإطار المرجعي لتكريس البعد الجهوي في قوانين المالية السنوية
لقد أصبحت السياسات الاقتصادية المعاصرة تعتمد على التنظيم اللامركزي الجهوي باعتباره الإطار الأنسب ، لإعداد وتنفيذ الإستراتيجيات التنموية. وفي ظل ما عرفه المغرب من اختلالات مجالية وفوارق اقتصادية واجتماعية بين الجهات ، تم اعتماد ورش الجهوية المتقدمة على مستوى النص الدستوري والقوانين التنظيمية مع التنصيص على مجموعة من الآليات لتعزيز الموارد المالية للجهات .

أولا : البعد الجهوي في ظل النص الدستوري والقوانين التنظيمية
عمل المشرع الدستوري سنة 2011 على التنصيص في الفصل الأول من الدستور على ما يلي : " نظام الحكم بالمغرب بنظام ملكية دستورية ، ديمقراطية برلمانية واجتماعية يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط وتوازنها وتعاونها والديمقراطية المواطنة والتشاركية وعلى مبادئ الحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة.
تستند الأمة في حياتها العامة على ثوابت جامعة ، تتمثل في الدين الإسلامي السمح ، والوحدة الوطنية متعددة الروافد ، والملكية الدستورية ، والاختيار الديمقراطي .

التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة. "
فانطلاقا من هذا النص، يتبين على أن المشرع الدستوري لديه رغبة في تعزيز المسار الديمقراطي على المستوى الترابي ، حيث خصص الباب التاسع من الدستور الذي يضم 12 فصلا للجماعات الترابية بالمقارنة مع الدساتير السابقة.

_____ الح_____ كامة الج_____ يدة للم_____ الية العامة _____

وفي هذا الإطار تم دسترة العديد من المبادئ التي يركز عليها التنظيم الترابي ، كمبدأ التدبير الحر ومبدأ التعاون والتضامن.

إلى جانب ذلك جعل المشرع الجهة تحتل مكانة الصدارة بين الجماعات الترابية ، حيث نص الفصل 143 على أن : " تتبوأ الجهة ، تحت إشراف رئيس مجلسها ، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى ، في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية ، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب ، في نطاق احترام الاختصاصات لهذه الجماعات الترابية ".
وتتمينا للأدوار الجديدة التي جاءت بها الوثيقة الدستورية حول الجهة ، أصدر المشرع القانون التنظيمي رقم 14/111 الذي جاء بمجموعة من المستجدات تكرر الدور الاقتصادي والاجتماعي والعمل على تحقيق تنمية مندمجة ومستدامة.

فضمان نجاح الجهوية المتقدمة ، يركز على ما قامت به الدولة من إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية والذي يكرس مبدأ الفعالية في تدبير الأموال العمومية وبرمجة النفقات وتطوير عمليات إفتحاص السياسات العمومية ، وذلك عبر إدراج البعد الجهوي في تقديم الميزانية.

فابتداء من سنة 2002 تم الشروع في مسلسل تحديث المساطر المتعلقة بإعداد وتنفيذ قانون المالية ، وهو ما يعرف بالمقاربة الجديدة لتدبير ميزانية الدولة ، والتي تقوم على أربعة ركائز أساسية ، وهي كالتالي:

- إضفاء مزيد من المرونة على طرق تنفيذ قانون المالية عبر شمولية الاعتمادات.

- رفع وتيرة مسلسل اللاتركيز داخل الإدارات العمومية.

- إضفاء الطابع الجهوي على الميزانية.

- تشجيع علاقات الشراكة بين المصالح الخارجية للوزارات والفاعلين

الاقتصاديين والاجتماعيين المحليين.

وهكذا ، فقد تم إدخال الطابع الجهوي بصفة تدريجية على الميزانية، ابتداء من سنة

2006، وذلك استجابة للمستلزمات الثلاثة التالية:

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

- التعليمات السامية الواردة في الرسالة الملكية بتاريخ 9 يناير 2002 الموجهة للوزير الأول والمتعلقة بالتدبير اللامتمركز للاستثمار.
- إعطاء مزيد من الشفافية للمبادرات الحكومية ذات الطابع الجهوي.
- ترجمة سياسة اللاتركيز الإداري وسياسة القرب ، في الوثائق المتعلقة بالميزانية ، وذلك في المناخ الجديد المتسم بشمولية الاعتمادات ، واعتماد التعاقد كوسيلة لتنفيذ الميزانية. (جيري، 2020-2023)
- لتكريس هذا الإصلاح، عمل القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 13/130 على اعتماد التبويب الجهوي في الميزانية العامة للدولة ، حيث تم تغيير تبويب الميزانية من تقسيم للنفقات العمومية حسب المادة والفقرة والسطر، إلى تبويب للميزانية بحسب البرامج والجهة والمشروع. إذ نصت المادة 38 من القانون التنظيمي للمالية على ما يلي:
"1.....
- 2 تقدم نفقات الميزانية العامة ، داخل الأبواب ، في فصول منقسمة إلى برامج وجهات ومشاريع أو عمليات.
- تقدم نفقات كل مرفق من مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة ، داخل كل فصل ، في برنامج وعند الاقتضاء في برامج منقسمة إلى جهات ومشاريع أو عمليات.
- تقدم نفقات كل حساب من الحسابات المرصودة لأمر خصوصية في برامج منقسمة إلى جهات ومشاريع أو عمليات".
- انطلاقاً من هذه المادة ، يتبين أن المشرع بهذا الإصلاح للمالية العمومية قد ساير الوثيقة الدستورية التي اعتمدت الجهوية المتقدمة. فاعتماد النفقات العمومية مقسمة إلى جهات ومشاريع أو عمليات سيساهم في دعم الجهات لتحقيق التنمية المندمجة والمستدامة.
- ولتعزيز الشفافية في توزيع الاعتمادات المالية بين الجهات ، ألزم القانون التنظيمي للمالية إرفاق مشروع قانون المالية السنوي بمجموعة من الوثائق من بينها مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار تحدد نسبة استفادة كل جهة من النفقات العمومية.

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

فالهدف من إدماج العنصر الجهوي ضمن الرموز المرجعية للاعتمادات المفتوحة في الميزانية ، هو إبراز المجال الجغرافي لصرف النفقات العمومية ، بغية تحديد مساهمة كل قطاع وزاري في عملية التنمية الجهوية ، وبالتالي إضفاء شفافية أكثر على المعلومات المتوفرة في الميزانية في بعدها الجهوي. (حنين، 2007)

إلى جانب ذلك يتم دعم الجهوية عبر مجموعة من الحسابات الخصوصية للخرينة المحدثة بقانون المالية التي حددها القانون التنظيمي للمالية في بعض موادها ومنها المادة 25 والتي تهدف إلى :

" - إما بيان العمليات التي لا يمكن إدراجها بطريقة ملائمة في الميزانية العامة نظرا لطابعها الخاص وضمن استثمارها من سنة مالية إلى أخرى.

- وإما إلى بيان عمليات مع الاحتفاظ بنوعها الخاص وضمن استثمارها من سنة مالية إلى أخرى.

- وإما إلى الاحتفاظ بأثر عمليات تمتد على ما يزيد عن سنة دون تمييز بين السنوات المالية".

ومن بين هذه الحسابات الخصوصية ، نجد الحسابات المرصدة لأموال خصوصية والتي تدرج فيها المداخل المرصدة لتمويل صنف معين من النفقات والاستعمال المخصص لهذه المداخل ، بمعنى أن مداخل هذه الحسابات مخصصة لبعض النفقات ، وهذا استثناء وارد على قاعدة عدم التخصيص ، ومن أمثلة هذه الحسابات نجد الحساب المسى " صندوق دعم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية " و " صندوق التكافل العائلي ، وحصص الجماعات الترابية من حصيلة الضريبة على القيمة المضافة ، والصندوق الخاص بحصيلة حصص الضرائب المرصدة للجهات.

وتتكون موارد الحسابات المرصدة لأموال خصوصية من حصيلة الرسوم أو موارد مخصصة ، وعند الاقتضاء بمبالغ مدفوعة من الميزانية العامة. وقد اشترط القانون التنظيمي للمالية أن تمثل الموارد الذاتية نسبة أربعين (40) في المائة من مواردها الإجمالية ابتداء من السنة المالية الثالثة الموالية لإحداثها ، وذلك بخصوص الحسابات المرصدة لأموال خصوصية المحدثة ابتداء

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

من فاتح يناير 2016، وتحذف هذه الحسابات في حالة عدم استيفاء هذا الشرط ، بموجب قانون المالية الموالي ، مما يفيد أن الحسابات المرصدة لأموال خصوصية المحدثه قبل سنة 2016 لا يسري عليها هذا الشرط ". (سفيان، 2020-2023)

ثانيا: آليات تمويل الجهوية المتقدمة في ظل قوانين المالية

حظي موضوع تعزيز القدرات المالية للجهات بحيز كبير ضمن تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية التي أقرت بأن وضعية الموارد المالية للجهات لا تتلائم والأهداف التي يتوخاها مشروع الجهوية المتقدمة في ظل اختلالات ذات صلة بالتحصيل والإمكانات الجبائية والاقتراض والمساطر المتعلقة بالميزانية ، وهي إكراهات تحد من قدرة الجهة على تقديم خدمات عمومية مناسبة ومن مساهمتها الفعلية في التنمية المستدامة والمندمجة. وأمام هذا الوضع أكدت اللجنة على أن تحقيق الجهوية المتقدمة رهين بثمين وتنوع والرفع من مواردها المالية.

وفي هذا الإطار نص دستور 2011 في فصله 141 على أن الجهات تتوفر إلى جانب الجماعات الترابية الأخرى، على موارد مالية ذاتية وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة وأن كل إختصاص تنقله الدولة إليها يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابق له.

وتفعيلا للفصل 141 من الدستور، نص القانون التنظيمي رقم 14/111 على مصادر متنوعة للموارد المالية للجهات، تفصلها في موارد ذاتية وموارد مالية ترصدها لها الدولة وأخرى محولة مطابقة لممارسة الإختصاصات المنقولة إليها إلى جانب حصيلة الاقتراضات.

أولا: الصندوق الخاص لخصيلة حصص الضرائب المرصدة للجهات

لقد نص القانون السابق للجهات الصادر سنة 1997 (96/47) ، على تخصيص نسبة معينة من منتج الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل لفائدة الجهات ، وأكد على أن هذه النسبة المعينة ستزيد مع مرور السنوات، ومنح أمر تحديد هذه النسبة لقوانين المالية السنوية ، لكن قانون مالية السنة 1998 حدد النسبة في 1% من الضريبة على الشركات ، و1% من الضريبة على الدخل. حيث بقيت هذه النسبة ثابتة إلى حدود صدور القانون التنظيمي 14/111 المتعلق بالقانون التنظيمي المتعلق بالجهات في يوليوز 2015 الذي نص على تقوية الموارد المالية المحولة للجهات لمواكبة الجهوية المتقدمة. فبمقتضى المادة 188 من

الكامنة الجديدة للمالية العامة

القانون التنظيمي للجهات ترصد الدولة للجهات بموجب قوانين المالية ، بصفة تدريجية ، نسبا محدودة في 5% من حصيلة الضريبة على الشركات ، و5% من حصيلة الضريبة على الدخل، و20% من حصيلة الرسوم على عقود التأمين، تضاف إليها اعتمادات مالية من الميزانية العامة للدولة في أفق بلوغ سقف 10 ملايين درهم سنة 2021. (القطر، 2022-2023)

هكذا نص قانون مالية سنة 2016 على الرفع من نسبة 1% إلى 2% وتطورت هذه النسبة من سنة إلى أخرى إلى أن وصلت للسقف المحدد أي 5%، وهذا ما التزم به قانون مالية رقم 50.22 سنة 2023 حيث نصت المادة 9 من قانون مالية سنة 2023 :

- تطبيقا لأحكام المادة 188 من القانون التنظيمي للجهات رقم 14/111 ، ترصد للجهات برسم السنة المالية 2023 نسبة 5% من حصيلة الضريبة على الشركات. وتطبيقا لأحكام المادة 188 من القانون التنظيمي للجهات رقم 14/111 ، نصت المادة 10 بأن ترصد للجهات برسم السنة المالية 2023 نسبة 5% من حصيلة الضريبة على الدخل.

هذا بالإضافة إلى نص قانون مالية 2016 على الرفع من منتج الرسم على عقود التأمين من 13% إلى 20%. إلى جانب تحويلات مالية من ميزانية الدولة لفائدة الجهات تتزايد بالتدرج لتصل مبلغ إجمالي قدره 10 ملايين درهم في سنة 2021.

ويتم تدبير الحصاص الثلاثة من ضرائب الدولة للجهات واحتسابها في صندوق خاص لحصيلة حصاص الضرائب المخصصة للجهات ، تضاف لمداخل مساهمات من الميزانية العامة للدولة الموجهة للجهات.

وبناء على قانون مالية سنة 2023، فقد خصص الصندوق الخاص لحصيلة حصاص الضرائب المخصصة للجهات اعتمادات قدرها 9 مليار درهم موجهة للجهات.

ولقد تم تحديد معايير توزيع هذه الموارد بين الجهات بموجب المرسوم رقم 2.15.997 المؤرخ بـ 30 دجنبر 2015 على الشكل التالي:

- 50% توزع بالتساوي بين الجهات
- 37,5% توزع بناء على عدد سكان الجهة
- 12,5% توزع بناء على مساحة الجهة

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

و بلغ مجموع الاعتمادات المسجلة في هذا الحساب الخصوصي، أكثر من 8,6 مليار درهم برسم قانون مالية سنة 2020 و 9 مليار درهم برسم قانون مالية سنة 2021 و 2022.

ثانيا: صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات

يعتبر التضامن حجر الزاوية، من أجل تجاوز توفير الاعتمادات المالية الذاتية، لقيام الجهات بالاختصاصات الموكولة لها، فالتضامن الوطني يعد عنصرا أساسيا في الجهوية المتقدمة، إذ أن تمويل الاختصاصات للجهة يقترن بضرورة توفير موارد مالية، حيث سيمكن هذا المبدأ من تفعيل آلية التعاون الجهوي والترابي بين باقي الجماعات الترابية الأخرى، من أجل تحقيق المشاريع المشتركة ، وإنجاز البرامج الجهوية وخلق إطارات لإقامة شراكة بين الجهات الغنية، وتجاوز الاختلالات الترابية. (مليح، 2012)

وفي هذا السياق نص الفصل 142 من دستور 2011، على أنه " يحدث لفترة معينة ولفائدة الجهات صندوق للتأهيل الاجتماعي، يهدف إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات، ويحدث أيضا صندوق للتضامن بين الجهات، بهدف التوزيع المتكافئ للموارد، قصد التقليل من التفاوتات بينها".

إنطلاقا من هذا الفصل، فإن مبدأ التضامن بين الجهات أو التضامن الوطني ، يعد الأساس المرجعي لإقرار التعاون بين الجهات ، خصوصا في ظل وجود جهات غنية وأخرى فقيرة، وهو معطى جعل من تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، يدعو إلى إنشاء صندوق عمومي للتضامن بين الجهات، وهو ما تم تكريسه من خلال دستور 2011، لأن الجهوية المتقدمة تقوم على ترسيخ هذا المبدأ للحد من التفاوتات الناجمة عن تركيز الثروات ، وعن النمو الغير المتكافئ لمجالاتها الترابية وعن الفوارق المجالية الجغرافية والديمغرافية بينها.

1- صندوق التأهيل الاجتماعي

نظم الصندوق بمقتضى المواد 229 إلى 233 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 14/111 والذي يهدف إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية ، والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات ، لاسيما في المجالات التالية : الماء الصالح للشرب ، السكن الغير اللائق ، الصحة ، التربية والتعليم ، شبكة الطرق والمواصلات. (العطروز، 2022-2023)

الكامنة الجديدة للمالية العامة

وقد بلغ مجموع الاعتمادات المسجلة في الحساب الخصوصي المتعلق بصندوق التأهيل الاجتماعي 10 ملايين درهم برسم سنة 2021 و 2022 ونفس المبلغ برسم قانون مالية سنة 2023. حيث تم تنظيم هذا التوزيع بناء على المرسوم رقم 2.17.598 المؤرخ في يونيو 2017، و تطبيقاً لأحكام البند الأول من المادة 231 من القانون التنظيمي المشار إليه في القانون رقم 14/111 تحدد معايير استفادة الجهات من صندوق التأهيل الاجتماعي على النحو التالي:

- الناتج الداخلي الخام الفردي

- عدد الساكنة بالعالم القروي

- حجم استثمارات الدولة والمؤسسات العمومية المنجزة بالجهة

- نسبة الهشاشة بالجهات

- طبيعة المشاريع المراد تمويلها.

2- صندوق التضامن بين الجهات

نظم المشرع صندوق التضامن بمقتضى المواد من 234 إلى 236 من القانون التنظيمي رقم 14/111 والذي يهدف إلى ضمان التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليل من التفاوتات بين الجهات، وقد بلغ مجموع الاعتمادات المسجلة في الحساب الخصوصي المتعلق بـ 8,99 مليون درهم برسم سنة 2020 و 1 مليار درهم برسم قانون مالية سنة 2021 و 2022، واحتفظ قانون مالية سنة 2023 بمبلغ 1 مليار درهم.

وتجدر الإشارة إلى أن المادة 12 مكرر من قانون مالية سنة 2018، أعادت توزيع حصة الجهات من منتج الضريبة على عقود التأمين التي تبلغ 20%، حيث تركزت 18% منها في الصندوق الخاص بمنتج حصص الضرائب المخصصة للجهات، وحولت 2% إلى صندوق التضامن. (القطر، 2022-2023)

وتم تحديد معايير توزيع موارد هذا الصندوق بموجب مرسوم 2.17.667 المؤرخ في 20 نونبر 2017، فتطبيقاً لأحكام المادة 236 من القانون التنظيمي رقم 111.14 السالف الذكر، يتم توزيع الموارد المالية لصندوق التضامن بين الجهات وفق المعايير التالية:

- مؤشر التنمية البشرية

الْحِكْمَةُ الْجَدِيدَةُ لِلْمَالِيَةِ الْعَامَّةِ

- الناتج الداخلي الخام الفردي

- عدد العاطلين

- عدد الساكنة في الهوامش الحضرية

- طبيعة المشاريع الممولة حسب أولويات السياسات العمومية.

المطلب الثاني : حدود آليات تمويل القوانين المالية للجهوية وسبل التجاوز

إن إقرار نظام لامركزي تراحي قائم على الجهوية المتقدمة لا يقتصر فقط على منح الحريات اللازمة للوحدات الترابية لاتخاذ القرارات التي تهم الشؤون الترابية ، بل الأمر يتعدى ذلك عبر تمكين الجهات من الإمكانيات المالية للقيام بالمهام المنوطة بها ، غير أن واقع التدبير المالي للجهات أبان عن استمرار محدودية الموارد الجبائية الذاتية في سد العجز الحاصل في الميزانية الجهوية وذلك نتيجة هزالة الرسوم المفروضة لفائدة الجهات وضعف مردوديتها ، وعدم تمكينها من سلطة جبائية حقيقية. (الحسين، 2021)

أولاً: حدود آليات التمويل

حسب المادة 189 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 14/111، فالنظام المالي لهذه الأخيرة يتكون من حصيلة الضرائب والرسوم المأذون بها للجهات ، (الرسم على رخص الصيد البري، الرسم على استغلال المناجم، الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ) وحصيلة الأتاوى المحدثة طبقاً للتشريع الجاري، وحصيلة الأجور المقدمة مقابل خدمات وحصيلة الغرامات، مدخول الأملاك والمساهمات، حصيلة الاستغلالات والأتاوى والأرباح، وكذلك الموارد وحصيلة المساهمات المتأتية من المؤسسات والمقاولات التابعة للجهة وحصيلة بيع المنقولات والعقارات، تم أموال المساعدات والوصايا والهبات.

أمام ضعف الموارد الذاتية وعدم توفرها على سلطة جبائية تفرض موارد جديدة إضافية تسد العجز الحاصل في ميزانياتها، قام المشرع بإصلاح النظام الجبائي المحلي عبر القانون 07.20 الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 2020. هكذا جاء هذا النص ، بمجموعة من التعديلات على منظومة جبايات الجماعات الترابية شكلاً ومضموناً وفق منظور شمولي أهمها: مراجعة قواعد الوعاء، ملائمة منظومة الجبايات المحلية مع محيطها القانوني، تحسين عمليات

الحملة العامة للصيد الجائر

تحصيل بعض الرسوم المحلية ومراجعة التحفيزات الجبائية. وذلك تحقيقا للعدالة الجبائية من خلال التزليل التدريجي لتوصيات المناظرة الوطنية الثالثة حول الجبايات المنعقدة يومي 3 و 4 ماي 2019 بالصخيرات.

لكن على الرغم من السعي المستمر لإيجاد حلول من خلال إصلاح القانون 47.06، فإن قراءة هذا القانون يكشف استمرار النقائص التي أفرزتها الممارسة المالية في ظل القانون 47.06 المتعلق بالجبائيات المحلية. فالملاحظ أن المشرع حافظ على نفس عدد الرسوم التي تستفيد منها الجهات، بالرغم من الارتقاء بالجهة إلى مكانة الصدارة واعتماد الجهوية المتقدمة بمقتضى دستور 2011، فالجديد الذي جاء بها هذا القانون 07.20 المؤرخ 31 ديسمبر 2020، هو تغيير طفيف بإضافة كلمة البري لرسم الصيد الخاص بالجهات.

وبناء على تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة حظيت جبايات الجهة بمكانة خاصة ضمن هذا التقرير في إطار تقوية مواردها.

حيث جاء بعدة توصيات والتي لم يأخذ بها هذا القانون والتي يمكن تصنيفها كما يلي:

- " توسيع الوعاء الجبائي: جلب جزء من موارد الجهات من "الضرائب البيئية". وترتكز هذه الضرائب على مبدأ " الملوث يدفع"، هذا سيمكن الجهات من حماية البيئة وتوفير مداخل مهمة للجهات، إضافة إلى ماسلف تضمن التقرير أهمية فرض بعض الرسوم و الأتاوى ذات البعد البيئي المرتبطة بثلاث مجالات وهي: الهواء والماء والأرض وذلك عبر فرض الضرائب البيئية التالية:
- رسوم على تخريب مواقع استخراج مواد المقالع.
- رسم على الأكياس البلاستيكية والتغليف.
- رسوم منخفضة على كل صفقة تجارية مرتبطة بالسيارات، على أن تتفاوت قيمة هذه الضريبة حسب قدرة السيارة ونوع الوقود المستعمل.
- أتاوى تفرض على رمي النفايات في البحار.
- غرامات تفرض لمعاقبة المخالفات المرتبطة بتلوث البيئة.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

- توسيع تطبيق بعض الضرائب، على غرار الرسم المفروض على أنشطة الموانئ، والذي ينبغي دراسة إمكانية تطبيقه على أنشطة المطارات والنقل عبر الطريق السيار". (للجهوية، 2011، صفحة 153)

كما أن بعض الضرائب الممنوحة للجهات ، كالضريبة على الشركات والضريبة على الدخل ، ترتبط بالحصة التي تمنحها الدولة ، وبالتالي تكون تابعة لميزانية للدولة ارتفاعا وانخفاضا ، مما يؤثر على ميزانية برامجها الاقتصادية خاصة المتوسطة والطويلة الأمد. (سنة، 2016-2017)

إلى جانب ذلك عدم الاستجابة إلى توصيات اللجنة الاستشارية للجهوية بتقسيم واجبات التسجيل والضريبة الخصوصية السنوية على السيارات بالتساوي بين الدولة والجهات ، وضمان استفادة هذه الأخيرة بشكل دائم من جزء من مداخيل الضريبة على القيمة المضافة ورصد هذا الجزء حصريا على البرامج الاستثمارية. (للجهوية، 2011)

ومن بين الملاحظات كذلك ، نجد أن المشرع لم يأخذ بتوصيات المناظرة الوطنية الثالثة ، والتي تنص واحدة منها على دمج مجموعة من الرسوم ذات نفس الوعاء في إطار رسمين اثنين عوض 17 رسما : الرسم الترابي العقاري والرسم الترابي على الأنشطة.

أمام هذا الوضع ، تضطر الجهات إلى اللجوء إلى التمويل الخارجي عبر الإمدادات والإعانات التي تضح في ميزانيات الجهات من الميزانية العامة. وهذا ما جعل المشرع الدستوري التدخل بالتنصيص على آليات تمويلية جديدة تماشيا مع ما جاء في تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة أهمها صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات بالإضافة إلى الرفع من من نسبة الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل.

وفي هذا الإطار نصت المادة 188 من القانون التنظيمي 14/111 المتعلق بالجهات على أن الدولة ترصد للجهات بموجب قوانين المالية بصفة تدريجية نسبة 5% من الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل ، و20% من حصيلة الرسم على عقود التأمين تضاف إليها اعتمادات مالية من الميزانية العامة للدولة في أفق بلوغ سقف 10 ملايين درهم سنة 2021.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

بالرغم من النص على هذه الإمدادات وأهمية التحويلات المالية للدولة إلا أن هذه التحويلات لها عدة أوجه سلبية ، وتتجلى هذه الأوجه السلبية في طريقة توزيعها ، حيث يطغى عليها منطق المساواة في التوزيع وتغييب منطق العدالة التوزيعية ، كما يترتب عن ذلك ارتهاق مالية الجماعات الترابية بمالية الدولة. (القرني ولباخ، 2017)

فطبقاً لأحكام المادة 66 من القانون التنظيمي للمالية 13/130، يتم إرفاق مشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية السنوي بقائمة من التقارير والوثائق ، من بينها تقرير حول الموارد المرصدة للجماعات الترابية ، فبناء على المعطيات التي يتضمنها هذا التقرير ، يعكس علاقة التبعية المالية القوية القائمة بين مالية الدولة ومالية الوحدات الترابية .

وقد احتلت حصص ضرائب الدولة الحيز الأكبر ضمن الموارد المحولة لفائدة الجماعات الترابية ، حيث بلغت سنة 2015 حصة الجهات من ضرائب الدولة 1,3 مليار درهم ، منها 758 مليون درهم من عائدات الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات ، و486 مليون درهم من عائدات الرسم على عقود التأمين. وخلال سنة 2016، ارتفعت عائدات الجماعات الترابية من ضرائب الدولة بشكل كبير بفعل ارتفاع نسبة حصة الجهات من الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات إلى 2% وإلى 3% سنة 2017، وحصة الرسم المفروض على عقود التأمين إلى 20%، حيث ارتفع سقف الاعتمادات المودعة بالصندوق الخاص لحصيلة حصص الضرائب المرصدة للجهات سنة 2016 إلى ما يناهز 4 192,40 مليون درهم. (القرني ولباخ، 2017)

وفي ظل هذه الأرقام ، تبيّن السلبيات التي تطبع نظام الإمدادات والتحويلات ، فلجوء الجهات لها ينعكس على الاستقلال التسييري لهذه الوحدات الترابية ، إذ غالباً ما تعاني من بطئ الإفراج عن الإمدادات وذلك ارتباطاً بالوضعية المالية التي توجد عليها خزينة الدولة ، مما يؤدي إلى تأخر الجهات في بلورة وتنفيذ برامجها التنموية بالنظر إلى محدودية إمكانياتها الذاتية. (حيمود، 2017)

إن الجماعات الترابية لا تتوفر على السلطة الكافية في صرف المساهمات المالية للدولة، خاصة الضرائب المخصصة لها من قبل الدولة ، مقارنة مع مواردها الذاتية التي تقاس على أساسها قدرة الوحدات الترابية على تنفيذ برامجها التنموية دون قيد أو شرط ، لأن أي تدخل

الحوكمة الجيدة للمالية العامة

يعد مساساً بمبدأ الاستقلال المالي ، ولذلك كان من الأجدر ترك الحرية للمجالس المنتخبة ، باعتبارها أدرى بالخصائص الذي تعرفه في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، على أن تتحمل الجماعات الترابية المراقبة البعدية ، ومنع كل مراقبة سابقة ، لأن كثرة المراقبة يعني انتفاء الاستقلال المالي. (القرني ولباخ، 2017)

فانطلاقاً من تقارير الحسابات الخصوصية للخزينة ، يتضح أن توزيع التحويلات المالية للدولة بين الجهات، يتباين حسب الجهات وينسب متفاوتة ، وذلك لكونه يتم بناء على معايير الحصص المتساوية وحصّة عدد السكان وحصّة المساحة الجغرافية ، وهو ما يؤدي إلى استفادة الجهات الغنية من أكبر حجم من هذه الإمدادات الأمر الذي ينعكس على مجهودات الدولة الرامية إلى تحقيق نمو اقتصادي واجتماعي متوازن بين الجهات.

إن هذه التفاوتات الصارخة سبق للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أن أكدها ، فرغم التوجه المسجل نحو تقليص التفاوتات الجهوية ، إلا أنها تظل حاضرة بقوة وآثارها واضحة. كما تجدر الإشارة إلى حدة التفاوتات التنموية وفيما يتعلق بالولوج إلى الخدمات الأساسية داخل كل جهة بين المناطق الحضرية والمناطق القروية، وكذلك بين المناطق الجبلية ومناطق السهول. كما تتميز التفاوتات المجالية بطابعها التراكمي مما يجعل كل تأخر في معالجتها جد مكلف مع مرور الوقت. كما يسجل عجز في التضامن الترابي خصوصاً على المستوى البيئي للجهات ، بسبب عدم فعالية معايير التوزيع المبنية على الجغرافية وعدد الساكنة والمساحة. وبالتالي فإن هذه التحويلات لا يستفيد منها بالضرورة الفئات المعوزة. وأما على مستوى الجهة ، فإن الجماعات الترابية لا تتعبأ بطريقة ناجعة لاستعمال آليات التعاون والتضامن فيما بينها. (والبيئي، 2019)

ولتعزيز قدرة الجهات على تنفيذ برامجها التنموية ، مكنتها المشرع من اللجوء إلى الاقتراض ، ولهذا الغرض تم إحداث صندوق التجهيز الجماعي الذي عرف مجموعة من الإصلاحات لتقوية دوره كبنك لتمويل التنمية الترابية. غير أن هذا الصندوق لا يمنح قروضه للجماعات الترابية إلا في حال توفرها على مجموعة من الشروط التعجيزية ، كتقديم الملفات والدراسات التقنية للمشاريع المراد تمويلها بواسطة قروض الصندوق ، والتوفر على نسبة

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

مديونية تقل عن 40% من مجموع الموارد العادية للجماعة ، وعلى ادخار تقديري يمكن رصده لتغطية الأقساط السنوية للقروض، إلى جانب المساهمة في تمويل المشاريع بنسبة 20%، ونسب الفوائد المرتفعة المستخلصة سنويا على جاري القروض الممنوحة ، هي شروط تتطلب إمكانيات مالية وبشرية كبيرة ، وهو ما لا تتوفر عليه أغلب الجماعات الترابية التي يصعب عليها الاستفادة من تمويل الصندوق. (أضريف وبلشقر، 2017)

إلى جانب هذا ، يلاحظ أن تفعيل صندوق التأهيل الاجتماعي لازال رهينا بإصدار قرار وزير الداخلية بتحديد كفاءات تطبيق نسب المعايير المحددة في المادة الأولى من المرسوم 2.17.598 و إنجاز التشخيص ، وإعداد البرامج المشار إليها في المادة 2 وتقييمها وتبعتها. وأما صندوق التضامن بين الجهات مرهون بإصدار قرار وزير الداخلية بتحديد النسب المئوية لمعايير التوزيع المنصوص عليها في المادة الأولى من المرسوم رقم 2.17.667، الأمر الذي يؤدي إلى تأخر التضامن المالي بين الجهات.

ثانيا: سبل تجاوز حدود تمويل الجهوية المتقدمة

إن تحليل التمويلات الخارجية للجهات والمرصودة لها من قبل الدولة باعتبار الجهة شريكا للدولة في تحقيق التنمية الوطنية، تبين أنه يحتاج إلى مجموعة من الإصلاحات، وذلك لمواكبة المستجدات الدستورية والقانونية المتعلقة بالجهات، لهذا يجب القيام بمجموعة من الإصلاحات:

- الرفع من حصة الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل لتصل إلى 20%.
- تقسيم عائدات عقود التأمين بين الدولة والجهات بالتساوي.
- إعتداد مؤشر التنمية أثناء توزيع الموارد المحولة من قبل الدولة إلى الجهات بدل حجم الساكنة نظرا لاستحواذ المناطق التي تستقطب الاستثمارات العمومية الكبرى بحصة مهمة من هذه الضرائب.
- تعزيز المعادلة المالية العمودية والأفقية.
- تخويل الجهات أهلية الاستفادة من عائدات الضريبة على القيمة المضافة.

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

- تخفيف الرقابة القبلية على القرار المالي الجهوي
- تعزيز التعاقد بين الدولة والجهات واعتماد آلية مجموعة الجماعات
- إعادة النظر في شروط القروض الممنوحة من قبل صندوق التجهيز الجماعي
- تدوين موحد للتشريع الجبائي يضم في نفس الوقت، تشريعا خاصا بالدولة وأخر متعلقا بالجماعات الترابية.
- تقوية السلطة الجبائية للجهات وذلك بتمكينها من سلطة اختيار الأوعية الجبائية التي تناسبها والمساهمة في تحديد الإعفاءات والتخفيضات التي تلائم خصوصيتها، مع منحها سلطة في إحصاء وتحصيل أوعيتها.
- تحسين الموازنة في توزيع الموارد الجبائية للجماعات الترابية ، فتركيز أماكن إنتاج الثروة في المغرب، يجعل الجماعات الترابية غير قادرة على تغطية احتياجات نفقاتها من مواردها الخاصة.
- مساهمة النظام الجبائي في إعادة التوازن وإرساء إنصاف مجالي أكبر ، بما يكفل أوجه القصور التي تعترى جهود التنمية في الجهات ، مع تعزيز جاذبية المجالات الترابية التي سيتم تزويدها بنظام ضريبي مستقطب للاستثمار كما ستجمع بين الأنشطة الإنتاجية والخدمات الضرورية الخاصة والعمومية.
- إحداث لجنة مالية الجماعات الترابية، هدفها الدفع بالعمليات المرتبطة بالجبايات المحلية وتنسيقها والتحكيم بشأن أولويتها ، وذلك بهدف إرساء فعالية أكبر على مستوى سير عمل المصالح الجبائية المحلية وتأمين نجاعتها في مجال تعبئة الإمكانيات الجبائية المحلية.
- إعادة النظر في الإعفاءات الدائمة والمؤقتة في القانون الجبائي المحلي.
- التسريع في إصدار القانون الإطار للجبايات المحلية.
- فرض رسم على وقوف عربات السكك الحديدية سواء منها الخاصة بنقل المسافرين أو السلع والبضائع على مستوى الجهات.

الكامنة الجيدة للمالية العامة

- فرض رسم على الوحدات الصناعية المنتجة للنفايات المضرة بالبيئة لفائدة الجهات.
- اجتناب قدر الإمكان اللجوء إلى الرسوم التي يكون وعاءها خاضعا مسبقا لجبايات الدولة لتفادي تراكم مختلف أنواع الضرائب.
- تعزيز القدرات التديرية ذات أهمية قصوى لنجاح الجهوية المتقدمة ، وبالفعل فإن تعزيز الموارد البشرية للوحدات الترابية يعني المساهمة في تفعيل البرامج التنموية ، حيث يجب خلق نظام للتحفيز والتكوين المستمر وإعداد دلائل للمساطر.

خاتمة

من خلال دراسة البعد الجهوي لقوانين المالية السنوية في ضوء القانون التنظيمي للمالية ، يتبين رغبة الدولة في تبني نظام الجهوية المتقدمة ، وذلك عبر إصدار الوثيقة الدستورية لسنة 2011 ، وكذا إعادة النظر في الإطار القانوني للجماعات الترابية و القانون التنظيمي للمالية . حيث تضم هذه الأخيرة مجموعة من المستجدات التي تهتم مالية الدولة والجهات ، سواء من حيث الرفع من الموارد المالية وتعزيز وسائل تديرها. لكن بالوقوف على مقتضيات النصوص القانونية الجديدة وقوانين المالية السنوية ، خاصة في الشق المتعلق بالموارد المالية ، نجد أنها غير كافية بالمقارنة مع الصلاحيات الواسعة الممنوحة للجهات للقيام بأدوارها التنموية وتنفيذ برامجها. ولتعزيز القدرات التمويلية للجهات ، فلا بد من الرفع من نسبة الموارد المتعلقة بصناديق الحسابات الخصوصية الموجهة لدعم الجهات ، والإسراع بإصلاح النظام الجبائي المحلي ، مع منح حرية أكبر للوحدات الترابية للاقتراض تعزيزا لمبدأ التدير الحر.

المراجع

- اللجنة الاستشارية للجهوية. (2011). تقرير حول الجهوية المتقدمة، 2011 الكتاب الثاني. منشور على الموقع الإلكتروني www.regionalisationvanvee.ma.
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي. (2019). من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد. منشور بالموقع الإلكتروني الرسمي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي www.cese.ma.
- المكحول الحسين. (2021). جبايات الجهات وإشكالية التمويل الجبائي للتنمية الجهوية. الضريبة والدولة التاريخ، الإكراهات والتحديات مركز تكامل للأبحاث للدراسات والأبحاث(1)
- أمال سفيان. (2020-2023). قواعد تدبير الحسابات الخصوصية للجزينة بالمغرب بين النص والممارسة. مجلة مسالك، الصفحات 85-109.
- حمراش سناء. (2017-2016). التدبير المالي التراي إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية. كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا: جامعة محمد الخامس الرباط.
- عبد اللطيف العطرورز. (2022-2023). مالية الجماعات الترابية بالمغرب. كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – مراكش.
- عبد النبي أضيف، و أمال بلشقر. (2017). مستجدات النظام المالي للجهة قراءة تحليلية على ضوء القانون التنظيمي رقم 14/111 المتعلق بالجهات بالمغرب. تأليف المركز المغربي للبحث والدراسات الترابية (المحرر)، التمويل التراي في ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بالمغرب 7 ، الصفحات 80-98. الدار البيضاء : مطبعة النجاح الجديدة .
- عصام القرني، و طارق لباخ. (2017). الارتباط المالي بين الدولة والجماعات الترابية، تخصيص جزء من ضرائب لفائدة الجماعات الترابية نموذجاً. مجلة القضاء الإداري، 5(9-10)، الصفحات 59-74.
- محمد حنين. (2007). المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية (الإصدار 1). دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع.
- محمد حيمود. (2017). محمد حيمود: مالية الجماعات الترابية. الدار البيضاء : مطبعة النجاح الجديدة .
- نجيب جيري. (2020-2023). حكمة المالية العمومية بالمغرب: دينامية الإصلاح ورهان التحديث. (مجلة مسالك، المحرر) مجلة مسالك(61-62)، الصفحات 9-45.
- هشام مليح. (2012). سؤال الحكامة الترابية بالمغرب. مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد.(22-21)

آليات مكافحة الغش والتزييف في التشريع الجمركي

حنان أشهبون

باحثة في سلك الدكتوراه تخصص العلوم القانونية

والسياسية بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

السويس-الرباط

وأستاذة زائرة بنفس الكلية.

ملخص الدراسة:

تعمل إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة على جباية الرسوم والحقوق الجمركية ومكافحة التجارة غير المشروعة ومراقبة البضائع والأشخاص على الحدود، وبحكم دورها الحيوي في تنمية المبادلات التجارية وحماية الاقتصاد الوطني، فهي تختص بمكافحة كل أشكال الغش والتزييف الجمركي للبضائع. ولهذه الغاية، تعمل الدراسة على استقراء مختلف المرجعيات التشريعية لمكافحة الغش والتزييف سواء ضمن المادة الجمركية أو في النصوص القانونية المرتبطة بالمادة الجمركية من قبيل: قانون حماية الملكية الصناعية، وقانون حماية حقوق المؤلف والحقوق المجاورة، وقانون زجر الغش في البضائع، مع استعراض مختلف التدابير المتخذة من قبل إدارة الجمارك بهدف مكافحة الغش والتزييف الجمركي. الكلمات المفتاحية: التشريع الجمركي، الغش الجمركي، التزييف الجمركي، التصريحات الجمركية، الإثبات الجمركي.

Abstract :

The Customs and Indirect Taxation Department is responsible for collecting customs duties and taxes, combating illegal trade, and controlling goods and people at borders. Because of its essential role in the development of trade and the protection of the national economy, it specializes in the fight against all types of customs, fraud and counterfeit good.

To this end, the study extrapolates the various legislative references for combating fraud and counterfeiting, whether within customs material or in legal texts linked to customs material, such as: the law on the protection of industrial property, the law on the protection of copyright and neighboring rights, and the law on the repression of goods, with a reminder of the various measures taken by the customs administration to combat customs fraud and counterfeiting.

Keywords: Customs Legislation, Customs Fraud, Customs Counterfeiting, Customs Déclarations, Customs Evidence.

مقدمة:

شهدت السنوات الأخيرة مجموعة من المتغيرات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والأمنية والبيئية والصحية، كان لها تأثير مباشر على ميدان التجارة الخارجية والتشريع الجمركي

الكامنة الجديدة للمالية العامة

والسياسة الاقتصادية للبلدان، نظرا لحجم المبادلات التجارية الحرة، والاستراتيجيات الهادفة لرفع وتسهيل الإجراءات الخاصة بالاستثمار.

حيث أفرزت سياسة الانفتاح الاقتصادي والاستثماري للمغرب، ظاهرة الغش والتزيف في جميع ميادين المبادلات التجارية والصحية والبيئية منها، ففي مقابل التحفيزات من جهة، وظاهرة الغش والتزيف العلامات التجارية وحقوق الملكية من جهة أخرى، كان لابد لإدارة الجمارك باعتبارها المكلفة بتحصيل الرسوم والمكوس والحقوق الجمركية، ومكافحة الغش والحد من التجارة غير المشروعة ومراقبة السلع والأشخاص على الحدود، أن تطور استراتيجيتها وأنظمتها المعلوماتية سواء تلك المتعلقة بالتخليص الجمركي أو المراقبة.

وبناء عليه، اتجهت إدارة الجمارك إلى الاستعانة بتقنيات جديدة لمحاربة الغش الجمركي في القوانين والأنظمة الجمركية³⁹⁰، منها التشريعية عبر إقامة التمييز بين التهريب والغش في عمليات الاستيراد والتصدير وأخرى رقمية عبر إحداث برامج لتتبع عمليات التصريحات الجمركية وإعادة تقييم الوثائق والوسائل الإثباتية المقدمة تفاديا للغش في قيمة البضائع أو نوعها أو كميتها.

كما أن إدارة الجمارك تعتمد على نظام التصريحات الجمركية والذي يخول لإدارة الجمارك الافتتاح والتدقيق في الوثائق المقدمة الخاصة بعمليات الاستيراد أو التصدير أو العبور، بهدف ضمان التطبيق السليم للنصوص الجاري بها العمل في مجال مكافحة الغش والتزيف والتزوير.

فالتصريحات الجمركية مرحلة مهمة والتي على أساسها يتم احتساب الرسوم والمكوس والحقوق الجمركية الناتجة عن عمليات التصدير واستيراد البضائع، لذلك فهي تصرفات

³⁹⁰- يقصد بالقوانين والأنظمة الجمركية في مدلول مدونة الجمارك والضرائب غير المباشرة: مجموع الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تهم استيراد وتصدير البضائع والتي تكلف الإدارة بتطبيقها بمقتضى نص صريح.

— الحـكامة الجـيدة للمـالية العامـة —

قانونية ترتب حقوقا لفائدة إدارة الجمارك، بالإضافة إلى كونها تثير مسؤولية المصريح في حالة الغش أو تزيف العلامات وتزوير التصريحات والبيانات.

وتكمن أهمية هذه الدراسة في تشخيص دور إدارة الجمارك في مكافحة الغش والتزيف في التشريع الجمركي، من خلال تحليل النصوص التشريعية المرجعية والتدابير المتخذة من قبل إدارة الجمارك في هذا الإطار، نظرا للدور الكبير الذي تلعبه إدارة الجمارك والمهام الملقاة على عاتقها باختصاصها في مراقبة البضائع المستوردة أو المصدرة من وإلى التراب الوطني.

وعليه، يعالج موضوع "آليات مكافحة الغش والتزيف في التشريع الجمركي" الإشكالية التالية: إلى أي حد يساهم التشريع الجمركي والنصوص القانونية المرتبطة به في مكافحة الغش والتزيف من أجل ضمان استخلاص الرسوم والحقوق الجمركية؟.

ومن هذا المنطلق، تهدف هذه الدراسة إلى تحديد دور ونجاعة النصوص التشريعية والتنظيمية في مكافحة الغش والتزيف الجمركي، انطلاقا من دراسة الآليات القانونية لمحاربة الغش والتزيف الجمركي (المطلب الأول)، والآليات الإدارية والتدبيرية لمحاربة الغش والتزيف الجمركي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الآليات القانونية لمحاربة الغش والتزييف الجمركي

يتميز التشريع الجمركي بسياسته التجريبية الموسعة، بحيث أن عمليات المراقبة لا يختص بها التشريع الجمركي فقط، بل تشملها مجموعة من النصوص القانونية الأخرى المرتبطة بالقانون الصرفي، وقانون زجر الغش في البضائع، وقانون حماية الملكية الصناعية، وقانون حماية حقوق المؤلف والحقوق المجاورة، وقانون سلامة المنتجات المعيبة...

ولتحليل هذه العناصر سنعرض في الفقرة الأولى المرجعية التشريعية لمحاربة الغش والتزييف في التشريع الجمركي، وفي الفقرة الثانية للمرجعية التشريعية لمحاربة الغش والتزييف في النصوص التشريعية الأخرى.

الفقرة الأولى: المرجعية التشريعية لمحاربة الغش والتزييف في التشريع الجمركي

لم يعرف المشرع الجمركي مدلول الغش بل تناوله القانون رقم 83.13 المتعلق بزجر الغش في البضائع بأنه³⁹¹: "يعد مرتكبا الغش عن طريق الخداع أو التزييف كل من غالط المتعاقد بوسيلة ما في جوهر أو كمية الشيء المصروح به أو قام، خرقا لأحكام هذا القانون أو النصوص المتخذة لتطبيقه أو خلافا للأعراف المهنية والتجارية بعملية تهدف عن طريق التدليس إلى تغييرهما"، ويمكن اعتبار الغش الجمركي بأنه: "الفاعل المخالف للتشريع الجمركي وبواسطته يتم التهرب من دفع الرسوم في إطار عمليات الاستيراد أو التصدير من وإلى التراب الوطني، أو من تطبيق القيود الموضوعة من قبل النصوص التشريعية والتنظيمية الجمركية الجاري بها العمل".

³⁹¹ - القانون رقم 83.13 المتعلق بالزجر عن الغش في البضائع، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.83.108 صادر في 9 محرم 1405 (5 أكتوبر 1984)، الجريدة الرسمية عدد 3777 بتاريخ 27 جمادى 1405 (2 مارس 1985)، ص. 395.

الكامنة الجديدة للمالية العامة

وللإحاطة بعناصر تجريم الغش والتزييف وآليات التملص من أداء الرسوم الجمركية، سيتم تحديد محل الغش والتزييف في التشريع الجمركي (أولا)، والمسؤولية والعقوبة الناتجة عن ارتكاب الغش الجمركي (ثانيا).

أولا: محل الغش والتزييف في التشريع الجمركي

يتم ربط الغش الجمركي بالتهريب في التشريع الجمركي، باعتبارهما نفس الأفعال، بيد أنهما يختلفان في التجريم وشروط تحققها، فالغش الجمركي يتحقق عبر مجموعة من الأفعال والتصرفات والوقائع المادية، بحيث قد ينصب على البضائع أو الأشخاص أو وسائل النقل، لذلك جعله المشرع عنصرا أساسيا في عمليات مراقبة أعوان إدارة الجمارك في مجال المخالفات والجنح الجمركية، أما التهريب فهو ينصب على حيازة البضائع بدون تصريح أو ترخيص أو حيازة غير مبررة أو عندما تكون المستندات المدلى بها على سبيل الإثبات مزورة أو غير صحيحة أو غير تامة أو غير مطابقة.

هذا من جهة، من أخرى ترتبط عملية الغش بالمادة الجبائية الجمركية، فعمليات مراقبة التصريحات تهدف إلى ضبط والتدقيق في المعلومات المضمنة والمسجلة لتفادي الغش في القيمة الجمركية أو في الوثائق والبيانات المرفقة بالتصريحات الجمركية.

وفي ما يلي سنعرض صلاحيات إدارة الجمارك في مجال مراقبة مخالفات الغش سواء في المادة الزجرية أو الجبائية:

1: صلاحيات إدارة الجمارك في زجر الغش

الحكامة الجديدة للمالية العامة

تضمنت مدونة الجمارك والضرائب غير المباشرة في مختلف أقسامها وأبوابها أحكاما تخول لأعوان إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة اختصاص مراقبة ومعاينة البضائع ووسائل النقل وتفتيش الأشخاص للبحث عن الغش³⁹²، ويتعلق الأمر ب:

-المعاينة والصعود إلى جميع البواخر الموجودة بالموانئ أو الفرضيات أو التي تصعد إلى الأنهار أو تنزل منها ويمكنهم البقاء بها حتى تفرغ أو تعلق، مع إمكانية طلب فتح الغرف والخزائن الموجودة في

هذه البواخر، وكذا الطرود المطلوبة معاينتها؛

-تفتيش ومعاينة المساكن والمحلات المعدة للاستعمال المهني بما فيها المحلات المعدة للتجارة، مع إمكانية تحرير أعوان إدارة الجمارك المؤهلين للمحاضر بعد إذن مدير الإدارة أو ممثله في حالة ظهور دلائل جديفة لارتكاب الغش³⁹³؛

- استعمال السلاح الوظيفي ضد الحيوانات المستعملة لارتكاب الغش أو التي يحاور استيرادها أو تصديرها بطريقة الغش³⁹⁴؛

- معاينة البضائع ووسائل النقل وتفتيش الأشخاص للبحث عن الغش مع ضرورة امتثال سائق كل وسيلة من وسائل النقل لأوامر أعوان الجمارك³⁹⁵؛

-حق الإدارة في الحصول على الوثائق والسجلات والمستندات؛

-حق الإدارة في مراقبة الإرساليات بواسطة البريد؛

³⁹² -البند الأول من الفصل 38 من مدونة الجمارك والضرائب غير المباشرة.

³⁹³ -يتناول الفصل 41 من مدونة الجمارك والضرائب غير المباشرة عملية تفتيش ومعاينة المساكن والمحلات المعدة للاستعمال المهني. وحيث نص على إمكانية مباشرة تحرير المحاضر من قبل أعوان إدارة الجمارك المؤهلين بعد "ظهور دلائل جديفة لارتكاب الغش"، حيث تعتبر العبارة الأخيرة غير دقيقة وتترك لأعوان الجمارك سلطة تقديرية واسعة، لا تستند على الوقائع المادية الملاحظة أو المسجلة.

³⁹⁴ -البند (ب) من الفصل 34 من مدونة الجمارك والضرائب غير المباشرة.

³⁹⁵ -الفصل 38 من مدونة الجمارك والضرائب غير المباشرة: "1- لأجل تطبيق هذه المدونة ورغبة في البحث عن الغش، يجوز لأعوان الإدارة أن يقوموا بمعاينة البضائع ووسائل النقل وتفتيش الأشخاص.

2- يجب على سائق كل وسيلة من وسائل النقل الامتثال لأوامر أعوان الجمارك".

الحكام الجيدة للمالية العامة

- حق الإدارة في مراقبة هوية الأشخاص وصفة الأشخاص الذين يدخلون إلى التراب الجمركي أو يخرجون منه؛

-مراقبة الوثائق وفحص البضائع.³⁹⁶

2: صلاحيات إدارة الجمارك في مراقبة الغش في التصريحات الجمركية

تناولت المادة الجمركية مجموعة من أصناف التصريحات³⁹⁷، ويعتبر التصريح المفصل من الأشكال التنظيمية التي أخذت حيزا تشريعيا مهم في المادة الجمركية، نظرا لصبغته الإيجابية، بحيث يقدم بشأن جميع البضائع المستوردة أو المقدمة للتصدير؛ فهو يهدف لتعيين النظام الجمركي وتحديد المادة الخاضعة للضريبة والإعفاءات من الرسوم والمكوس عند الاستيراد أو التصدير.

وهو عبارة كذلك، عن بيانات خاصة بمختلف أنواع البضائع التي يتم استيرادها أو تصديرها والمقدمة من مالكي البضاعة أو المعشرين المقبولين، ومن طرف الأشخاص الذاتيين أو المعنويين المحددين بمقتضى نصوص خاصة من مدونة الجمارك والضرائب غير المباشرة³⁹⁸. وبناء على هذه العناصر التعريفية، تناولت مدونة الجمارك مجموعة من الأحكام الخاصة بشروط وشكل البيانات والقيمة الإثباتية للتصريحات، بحيث لا يمكن بعد تسجيلها تغيير البيانات المضمنة، مع إمكانية إلغائها بعد إثبات عدم مطابقتها للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل خصوص فيما يتعلق بالصحة وزجر الغش.³⁹⁹

³⁹⁶- الفصل 79 المكرر من مدونة الجمارك والضرائب غير المباشرة: "يقصد بمراقبة الوثائق، العملية التي تقوم بها الإدارة لفحص تصريح البضائع للتأكد من أن هذه الوثائق قد حررت بطريقة صحيحة وأن المستندات الضرورية قد أرفقت بالتصريح؛

-يقصد بفحص البضائع العمليات التي تقوم بها الإدارة من أجل الفحص المادي للبضائع للتأكد على الخصوص من طبيعتها وصنفها وأصلها ومصدرها وحالتها وكميتها وقيمتها ومطابقة هذه العناصر للبيانات المضمنة في التصريح المفصل".³⁹⁷- ينص الفصل 76 مكرر من مدونة الجمارك على أنه: "قصد الأخذ بعين الاعتبار خاصيات بعض القطاعات المنتجة وتبسيط إجراءات الاستخلاص الجمركي، يمكن للإدارة أن تسمح بإيداع تصاريح تسمى احتياطية أو مبسطة أو شاملة..".

³⁹⁸- عبد اللطيف البغيل، ضوابط التصريحات في التشريع الجمركي المغربي، مجلة طننجيس للقانون والاقتصاد، العدد العاشر، السنة 2011، ص 47.

³⁹⁹- الفصل 78 المكرر من مدونة الجمارك والضرائب غير المباشرة.

الحكام الجيدة للمالية العامة

وفي مجال تحصيل الديون الجمركية سنت المدونة بعض المقتضيات المرتبطة بالغش الجمركي، حيث تعمل إدارة الجمارك على مراقبة التصريحات ومطابقتها مع الوثائق والمستندات للتأكد من صحتها، وتتم مراقبة التصريحات بعد تسجيلها ويمكن لها الفحص الكلي أو الجزئي للبضائع المصرح بها⁴⁰⁰، كما أن كل تصحيح يتناول الرسوم والضرائب للخرينة يترتب عليه، في حالة ارتكاب غش استيفاء الإدارة فائدة عن التأخير تستحق من تاريخ إصدار سند التحصيل الأول المتعلق بالعملية محل التصحيح إلى غاية يوم التصحيح⁴⁰¹، واعتبرت المعشر في الجمرك ملزم بأداء الديون الجمركية في حالات ثبوت مشاركته أو تواطئه في الغش.⁴⁰²

ثانيا: المسؤولية والعقوبة الناتجة عن ارتكاب الغش الجمركي

تضمن القسم الثاني من مدونة الجمارك والضرائب غير المباشرة المعنون ب "العقوبات والتدابير الاحتياطية المتعلقة بالمخالفات الجمركية" مجموعة من العقوبات من بينها تدابير تخص مرتكبي الغش عبر مصادرة البضائع باعتبارها عقوبة من العقوبات المتخذة تجاه البضائع، بالإضافة إلى إمكانية توقيع عقوبة الحبس والغرامة الجبائية.⁴⁰³

⁴⁰⁰ -يمكن لإدارة الجمارك أن توجه قصد التحليل إلى المختبر الذي يعينه الوزير المكلف بالمالية، عينات من البضائع المصرح بها إذا كان من المتعذر إثبات صنف هذه البضائع بكيفية مرضية بوسائل أخرى.

⁴⁰¹ -أنظر الفصل 99 مكرر من مدونة الجمارك والضرائب غير المباشرة.

⁴⁰² - الفصل 88 المكرر-1 من مدونة الجمارك والضرائب غير المباشرة: "دون الإخلال بأحكام الفصل 88 أعلاه، لا يمكن مباشرة إجراءات تحصيل الرسوم الجمركية وغيرها من الرسوم والمكوس في مواجهة المعشر المقبول في الجمرك المشار إليه في الفصل 67 أعلاه، إلا بعد استنفاد جميع طرق التحصيل في مواجهة المدين الأصلي.

2- لا يعتبر المعشر المقبول في الجمرك ملزما بالديون الجمركية في الحالات التالية، إلا عند ثبوت مشاركته أو تواطئه في الغش:

(أ) الديون المترتبة عن عدم التقيد بأحكام الفصل 166 المكرر مرتين بعده؛

(ب) الديون المترتبة عن عدم التقيد بالالتزامات المكتتبية في إطار الأنظمة الاقتصادية في الجمرك؛

(ت) الديون التي تم إثباتها في إطار المراقبة البعدية طبقا لأحكام الفصل 86 المكرر أعلاه".

⁴⁰³ -الفصل 280 من مدونة الجمارك والضرائب غير المباشرة: "العقوبات والتدابير الاحتياطية الحقيقية المطبقة فيما

يخص الجنع والمخالفات الجمركية هي:

-الحبس؛

الحكامة الجديدة للمالية العامة

بحيث تقع مصادرة البضاعة المثبت الغش بشأنها في أي مكان كان حائزها، ويؤمر وجوبا ولو كانت هذه البضائع ملكا لشخص أجنبي عن الغش أو لشخص مجهول، وحتى لو لم يصدر أي حكم بشأنها بمصادرتها، ويتم كذلك مصادرة البضاعة التي استعملت لإخفاء البضائع المثبت الغش بشأنها، ما عدا إذا ثبت أن هذه البضاعة هي في ملك شخص آخر أجنبي عن الغش.

وبالتالي، يحكم وجوبا كذلك بمصادرة وسائل النقل التي استخدمت في ارتكاب جنحة أو مخالفة جمركية إذا كان يملكها من شاركوا في الغش أو في محاولة الغش، أو الشخص الأجنبي عن هذه الجنحة أو المخالفة وكانت وسيلة النقل هذه قد هيئت خصيصا لارتكاب الغش أو كان مرتكب الغش هو المكلّف بسياقتها، ما عدا إذا كان بإمكان مالك وسيلة النقل أن يثبت بأن المكلّف بالسياقة، الذي قام بهذا العمل بدون إذن قد تصرف خارج إطار الوظائف الموكولة إليه.

هذا من جهة العقوبة، أما بالنسبة للمسؤولية عن ارتكاب الغش فهي تنقسم إلى مسؤولية جنائية وأخرى مدنية، حيث يسأل جنائيا كل من الشركاء والمتواطئين في ارتكاب جنحة أو مخالفة جمركية تطبق عليهم وفق شروط الحق العام نفس العقوبات المطبقة على المرتكبين الرئيسيين للجنحة أو المخالفة الجمركية، ويمكن أن تطبق عليهم التدابير الإحتياطية المنصوص عليها في الفصل 220 من مدونة الجمارك والضرائب غير المباشرة، كما أن هذه العقوبات والتدابير الإحتياطية تطبق كذلك على الأشخاص الذاتيين أو المعنويين الذين لهم مصلحة في الغش.⁴⁰⁴

غير أن التشريع الجمركي في مجال المسؤولية عن ارتكاب الغش يتميز بافتراضه المسؤولية، حيث اعتبر المجلس الأعلى سابقا محكمة النقض حاليا، أنه "يفترض في الأشخاص الموجودة في حوزتهم البضائع المرتكبة الغش بشأنها، أنهم مسؤولون جنائيا عن ذلك الغش، وهذا الافتراض

-مصادرة البضائع المرتكب الغش بشأنها والبضائع المستعملة لإخفاء الغش ووسائل النقل؛
-الغرامة الجبائية.

⁴⁰⁴ -أنظر الفصل 221 من مدونة الجمارك والضرائب غير المباشرة.

الحملة العالمية للبراءة

لا يمكن دحضه إلا بالإثبات الدقيق لحالة القوة القاهرة عملاً بمقتضيات الفصل 224 من مدونة الجمارك، وأن اعتماد محكمة الاستئناف على مجرد إنكار المطلوب للمنسوب إليه الحكم ببراءته يجعل قرارها مشوباً بسوء التعليل.⁴⁰⁵

الفقرة الثانية: المرجعية التشريعية لمحاربة الغش والتزييف في النصوص التشريعية الأخرى

جرم المشرع المغربي الغش والتزييف في مجموعة من النصوص القانونية ذات الارتباط بالمادة الجمركية، حيث تناول الغش والتزييف في القانون رقم 83.13 المتعلق بزجر الغش في البضائع، وتناول التزييف في القانون رقم 97.17 المتعلق بالملكية الصناعية، و القانون رقم 02.00 المتعلق بحماية حقوق المؤلف والحقوق المجاورة.⁴⁰⁶

وعلى هذا الأساس، فإن كانت مدونة الجمارك والضرائب غير المباشرة جرمت الغش، فلم تتناول التزييف حيث تم التنصيص عليه في القانون المتعلق بالملكية الصناعية والقانون المتعلق بحماية حقوق المؤلف والحقوق المجاورة، باسناد اختصاص اتخاذ مجموعة من التدابير على الحدود من قبل أعوان إدارة الجمارك.

وعليه، يعاقب القانون رقم 83.13 المتعلق بزجر الغش في البضائع مرتكبي الغش والتزييف، من ستة أشهر إلى خمس سنوات وبغرامة من ألفي ومائتي درهم إلى أربعة وعشرين ألف درهم أو بإحدى هاتين العقوبتين، وفقاً للتوصيف الجرمي التالي:⁴⁰⁷

- كل من زيف مواد غذائية يستهلكها الإنسان أو الحيوان أو مواد مستعملة للمداواة أو مشروبات أو منتجات فلاحية أو طبيعية معدة للبيع أو التوزيع؛

⁴⁰⁵ -القرار عدد 2/427 المؤرخ في 13/4/2005 الملف الجنحي عدد 04/24065، منشور بموقع الأحكام القضائية لمحكمة النقض المغربية.

⁴⁰⁶ -تنقسم حقوق الملكية الفكرية والصناعية إلى قسمين: أحدهما الحقوق الأدبية والفنية ومثالها حقوق المؤلف والحقوق المجاورة، والثانية حق الملكية الصناعية وهي حقوق قد ترد على ابتكارات جديدة في الصناعة كالحق في براءة الاختراع، وقد ترد كذلك على شكل الابتكار ومن ذلك الحق في الرسوم والنماذج الصناعية. أنظر بيومي حجازي عبد الفتاح، حقوق الملكية الفكرية وحماية المستهلك في عقود التجارة الإلكترونية، دار الكتب القانونية، مصر، 2008، ص 13 و 14.

⁴⁰⁷ -أنظر الفقرة الثانية من الفصل الأول والفصل الخامس من القانون رقم 83.13 المتعلق بزجر الغش في البضائع.

الكامنة الجيدة للمعاملة العامة

2- كل من استورد مواد غذائية يستهلكها الإنسان أو الحيوان أو مشروبات أو منتجات فلاحية أو طبيعية أو حاول استيرادها أو صنعها أو عرضها أو قدمها للبيع أو باعها أو وزعها وهو يعلم أنها مزيفة أو فاسدة أو سامة؛

3- كل من استورد أو صنع أو حاز من أجل البيع أو التوزيع مواد غذائية أو مشروبات معدة للاستهلاك الانسان أو الحيوان أضيفت لها ألي سبب من الاسباب ولا سيما من أجل حفظها أو تلوينها أو تعطيرها أو تحليلتها مواد كيميائي أو بيولوجية أو من أي نوع آخر أو عرضت لاشعاعات قد تغير ماهيتها أو خصائصها ما لم يكن ذلك مرخصا به؛

4- كل من استورد مواد مستعملة للمداواة مزيفة أو فاسدة أو انتهى أجل صالحيتها أو حاول استيرادها أو صنعها أو عرضها أو قدمها للبيع أو باعها أو وزعها؛

5- كل من استورد منتجات أو حاول استيرادها أو صنعها أو عرضها أو قدمها للبيع أو باعها أو وزعها وهو يعلم أنها معدة لتزييف مواد غذائية يستهلكها الانسان أو الحيوان أو مشروبات أو منتجات فلاحية أو طبيعية أو مواد مستعملة للمداولة؛

6- كل من جعل مواد غذائية أو مشروبات في تماس مع أشياء مركبة من مواد غير المواد المأذون في استعمالها.

وتثبت هذه الأفعال المذكورة بالمحاضر التي يتم تحريرها في ورق عادي وتتضمن وجوبا البيانات المتعلقة بالمحرر والمعلومات المتعلقة بزمان ومكان التحرير، وكذا البيانات المتعلقة بالشخص الذي أجريت المراقبة عليه، كما يجب توقيع هذا المحضر من طرف محرره والشخص الذي حرر المحضر بشأنه، علاوة على ذلك يجب أن يتضمن المحضر المحرر السند القانوني للمخالفات والجرائم والظروف والعناصر المرتبطة بها.

أما بالنسبة للقوانين المتعلقة بحماية حقوق المؤلف والحقوق المجاورة وقانون حماية الملكية الصناعية، فتتص على اتخاذ تدابير للحد من التزييف والغش تسمى ب "تدابير على الحدود"، وذلك بناء على طلب من صاحب الحقوق مع حفظ حقه في المتابعة الجنائية للمخالفين والمطالبة بالتعويض عن الضرر.

الحملة العامة للحد من الغش والتزيف الجمركي

وتهدف هذه الإجراءات إلى حماية حقوق المؤلف والحقوق المجاورة، والملكية الصناعية وذلك لمنع دخولها إلى التراب الوطني تجنباً لوقوع المستهلكين في الخلط بين الحقوق الأصلية والمزيفة أو المقرصنة منها وبالتبعية حماية للمستثمرين في مجال حقوق الملكية الفكرية، وكذا تشجيع المبدعين والإبداع.⁴⁰⁸

المطلب الثاني: الآليات الإدارية والتدبيرية لمحاربة الغش والتزيف الجمركي

تلعب إدارة الجمارك دوراً هاماً بحيث تخضع البضائع التي تخرج من وإلى التراب الوطني للمراقبة سواء كانت مفروضة عليها الرسوم أو معفية، وهو ما استوجب إعداد برامج واستراتيجيات كفيلة بضمان نجاعة المراقبة الجمركية، مع العمل على تجويد العمل الإداري في مجال مراقبة التصريحات الجمركية.

ولدراسة هذه العناصر، سنعرض في الفقرة الأولى الآليات الإدارية لمحاربة الغش والتزيف في التشريع الجمركي، وفي الفقرة الثانية الآليات الرقمية لمحاربة الغش والتزيف في التشريع الجمركي.

الفقرة الأولى: الآليات الإدارية لمحاربة الغش والتزيف في التشريع الجمركي

تعمل إدارة الجمارك على تعزيز مواردها البشرية وتكوينها في المجال التكنولوجي من خلال العمل على الانفتاح على التأهيل المتطور وضمان الكفاءة، بيد أن الصياغة التشريعية لمدونة الجمارك لا زالت جامدة، بحيث لا تواكب التطورات الحالية في مجال الافتتاح والتدقيق والمراقبة، ولا تتضمن مقتضيات قانونية حول اعتماد وسائل الإثبات الحديثة أو الرقمية، فالملاحظ أن شق التعديل والتغيير يطال المدونة في مجال الرفع من الرسوم أو تقليصها، وفرض مكوس إضافية في إطار اتفاقيات المبادلات الحرة.⁴⁰⁹

⁴⁰⁸ -عبد الرزاق بوطاهري، آليات حماية حقوق المؤلف، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون الجنائي والعلوم الجنائية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول، وجدة، السنة الجامعية، 2007-2008، ص 38.

⁴⁰⁹ -عندما تعامل دولة أو اتحاد جمركي أو اقتصادي منتجات مغربية معاملة تقل عن معاملتها لمنتجات الدول الأخرى أو تتخذ تدابير من شأنها أن تعرقل التجارة الخارجية للمغرب، يمكن تطبيق مكوس إضافية في شكل رسوم جمركية مزيد في مقدارها على كل أو بعض البضائع المتأصلة من بلدان تلك الدول أو الاتحادات مع مراعاة الأحكام المتعلقة بتسوية الخلافات المنصوص عليها في إطار الاتفاقيات الثانية أو المتعددة الأطراف المبرمة من طرف المغرب.

الحكمة الجيدة للمالية العامة

ونشير أن إدارة الجمارك لا تعمل في ميدان المراقبة كجهاز رئيسي ومهيمن، فالواقع العملي يكشف عن العديد من الجهات التي تتدخل في عملية المراقبة، كالأعوان المؤهلون التابعون للمكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية⁴¹⁰، ضباط الشرطة القضائية، وأعوان المياه والغابات، وأعوان الوكالة الوطنية لتقنين الأنشطة المتعلقة باللقب الهندي⁴¹¹، المحتسبون في نطاق اختصاصهم وموظفو ومأمورو زجر الغش المحلفون، مجموعة من الأشخاص المحلفون....⁴¹²

وإن كانت لإدارة الجمارك مجموعة من الصلاحيات في مجال مراقبة الأشخاص والسلع والبضائع، فلا تزال نظرية الإثبات في المادة جامدة أمام الانتقادات العديدة التي تطالها من

⁴¹⁰ -المادة 21 من القانون رقم 28.07 المتعلق بالسلامة الصحية للمنتجات الغذائية: "يكلف الأعوان المؤهلون للمكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية بمهمة البحث عن المخالفات لأحكام هذا القانون والنصوص المتخذة لتطبيقه وإثباتها مع مراعاة الاختصاصات المخولة قانونا لضباط الشرطة القضائية والسلطات العمومية الأخرى.

كما يمكن للبيطرة المفوضين القيام بنفس المهمة تحت مراقبة المكتب السالف الذكر".

⁴¹¹ -المادة 49 من القانون رقم 13.21 المتعلق بالاستعمالات المشروعة للقب الهندي: "علاوة على ضباط الشرطة القضائية وأعوان الجمارك وأعوان المياه والغابات، يتم البحث عن المخالفات لأحكام هذا القانون ومعاينتها من لدن أعوان الوكالة المعينين من قبلها لهذا الغرض، والمحلفين طبقا للتشريع الجاري به العمل. يقوم العون الذي عين المخالفة بتحرير محضر بذلك ويوجه أصله فوراً إلى النيابة العامة المختصة ونسخة منه إلى الوكالة".

⁴¹² -الفصل 20 من القانون رقم 13.83 المتعلق بالزجر عن الغش في البضائع: "علاوة على ضباط الشرطة القضائية يباشر البحث عن المخالفات لأحكام هذا القانون والنصوص الصادرة لتطبيقه وإثباتها ولاسيما إجراء المراقبة وأخذ العينات وتحرير المحاضر والقيام عند الاقتضاء بعمليات الحجز:

-المحتسبون في نطاق اختصاصهم؛

-موظفو ومأمورو زجر الغش المحلفون؛

-المأمورون المعتمدون خصيصاً لزجر الغش من لدن الوزارة المعنية.

وكذلك الأشخاص المحلفون الآتي ذكرهم أثناء مزاولتهم مهامهم:

-البيطرة مفتشو تربية المواشي؛

-مفتشو الصيدلة؛

-المأمورون التابعون لمكتب التسويق والتصدير؛

-مهندسو الصحة والأطباء مديرو المكاتب البلدية للمحافظة على الصحة وتقنيو المحافظة على الصحة والتطهير؛

-مأمورو الجمارك والضرائب غير المباشرة.

ويعتمد على المحاضر التي يحررها في هذا الشأن الأشخاص المشار إليهم أعلاه إلى أن يثبت ما يخالفها بالرغم من جميع الأحكام الأخرى المتعلقة بقوة الإثبات المعترف بها للمحاضر التي يضعها عادة محررو المحاضر المذكورون".

الحكامة الجديدة للمالية العامة

عدم احترامها لقواعد الصياغة القانونية في مجال نظرية الإثبات حيث تتبنى الإثبات الحر والإثبات المقيد.

فنظرية الإثبات في المادة الجمركية خصها المشرع بحيز تشريعي مهم لما لها من دور بارز في إثبات الجرح والمخالفات الجمركية، فإن كان الفصل 247 من مدونة الجمارك والضرائب غير المباشرة يجيز الإثبات بجميع الطرق القانونية، فالفصل 234 من نفس المدونة ينص على أنه تثبت الأفعال التي تكون خرقاً للقوانين والأنظمة الجمركية والصرف عن طريق الحجز أو عن طريق البحث، مما يجعل المحاضر الجمركية من أهم وسائل الإثبات في المادة. وفي نفس التحليل، نجد أن المشرع قدم تصوراً ممنهجاً حول حجية المحاضر بين من يجوز الطعن فيها بالبطلان وأخرى بالزور.

مما يستدعي إعادة صياغة نظرية الإثبات وضبط عمليات ووسائل الغش خصوصاً في مجال التصريحات الجمركية لما لها من تأثير على المردودية الجبائية لخزينة المملكة، وفي هذا الإطار تنص المادة 3 من القانون-الإطار رقم 69.19 المتعلق بالإصلاح الجبائي على مجموعة من الأهداف الأساسية لإصلاح النظام الضريبي بالمغرب والتي نجد من بينها "تعزيز آليات محاربة الغش والتهرب الضريبيين"، كما تنص المادة 12 من نفس القانون الإطار المذكور على أنه: "ستسن تدابير بهدف المحاربة الفعالة للغش والتهرب الضريبيين، وكذا حالات التعسف في استعمال حق يخوله القانون، لاسيما من خلال تطبيق جزاءات على المخالفات الجبائية وذلك مع التقيد بمبدأ تناسبية الجزاءات مع خطورة المخالفات المرتكبة".

غير أن التساؤل يطرح حول آليات تفعيل هذه المقتضيات خصوصاً أن المادة 13 من نفس القانون-الإطار تنص على أنه: "من أجل التقيد بأهداف هذا القانون-الإطار، ستسن الدولة التدابير المناسبة الكفيلة بترشيد وتبسيط..."، وتعتبر التدابير المناسبة المذكورة في المادة غير متناسبة مع المقتضيات الواردة في المادة 19 من نفس القانون الإطار المتعلقة بتاريخ دخوله حيز التنفيذ ضمن برمجة زمنية محددة في خمس سنوات، خصوصاً أن جل التدابير المنصوص عليها في هذا القانون الإطار تستعمل عبارة "ستسن"، مما يفرغ النص من محتواه التشريعي إلى حين صدور النصوص التنظيمية التطبيقية أو تحيين النصوص التشريعية الضريبية.

الفقرة الثانية: الآليات الرقمية لمحاربة الغش والتزيف في التشريع الجمركي

أصدرت إدارة الجمارك ثلاث مخططات لتطوير وتحسين خدمات إدارة الجمارك والتي ضمن أهدافها تعمل على مكافحة الغش، وذلك عبر تعزيز إجراءات مكافحة الغش والتهرب من خلال اعتماد التكنولوجيا الحديثة والمراقبة الذكية.⁴¹³

وضمن هذه المخططات تمت صياغة محاور لتجريد المساطر الجمركية من طابعها المادي، بهدف تسهيل العبور عبر مصالح الجمارك ومعالجة التدفقات التجارية، كما أن مشروع التحول الرقمي يبسط الإجراءات الجمركية الموجهة للشركات والأفراد على حد سواء، لاسيما السياح ومغاربة العالم. ويشمل برنامج تبسيط المساطر إنشاء برامج معلوماتية لتقديم التصريحات الجمركية وتسوية المنازعات الجمركية، وقد عملت إدارة الجمارك على الاستغناء عن الإجراءات الورقية عبر الاعتماد التدريجي على التخليص الجمركي الإلكتروني وإدخاله حيز التطبيق منذ سنة 2018.

وعلى مستوى البرامج، تم توسيع نطاق التبادلات عبر بوابة بورت نيت PorNet بحيث يتم إثراء التبادل الإلكتروني باستمرار من خلال إدراج الوثائق المسلمة أو المطلوبة من قبل مختلف الجهات الفاعلة في التجارة الخارجية على مستوى الميناء.

ومن أجل تبسيط الإجراءات وتبادل المعلومات تعمل إدارة الجمارك على توقيع اتفاقيات في مجال تبادل المعلومات والوثائق والمعطيات⁴¹⁴، والشراكة مع مجموعة من الهيئات من بينها الهيئة الوطنية للمفوضين القضائيين بهدف تقوية القدرات في مجالي المنازعات وتحصيل الديون الجمركية، لتحقيق النجاعة والفعالية على مستوى إجراءات المتابعات القضائية، علاوة على تحسين شروط استيفاء الديون الجمركية مستعينة بخدمات المفوضين القضائيين.⁴¹⁵

⁴¹³ -المخطط الاستراتيجي لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة 2021-2023، ص، 5.

⁴¹⁴ -وقعت وزارة الاقتصاد والمالية ووزارة التجهيز والنقل واللوجستيك والنقل واللوجستيك والماء اتفاقية شراكة من أجل تفعيل منظومة تبادل معلوماتي للوثائق والمعطيات بهدف تسهيل وتبسيط المساطر الإدارية في ما يتعلق بالإعفاء من الرسوم الجمركية، والمصادقة، وترقيم السيارات، وتراخيص النقل الدولي الطرقي للبضائع.

⁴¹⁵ -تقرير إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة لسنة 2018.

الخاتمة:

خلصت دراسة موضوع آليات مكافحة الغش والتزييف في التشريع الجمركي إلى تسجيل تباين بين العمل الإداري لإدارة الجمارك في مجال مراقبة وزجر الغش والتزييف، وبين النصوص القانونية، حيث بالرغم من تعدد المرجعيات التشريعية المجرمة للغش والتزييف سواء في المادة الجمركية أو في النصوص القانونية المرتبطة بها فلا تزال المنظومة التشريعية في المادة الجمركية تحتاج لقراءة شاملة تهدف إلى تحسين مقروئية النصوص أولاً، وثانياً تعديل المادة الجمركية على ضوء المبادئ والمتغيرات الجديدة في نظرية الإثبات والتجريم وزجر الغش.

تحديث آليات تدير الميزانية العامة بالمغرب : على ضوء المبادئ الجديدة للمالية العامة

حميد القلي HAMID EL KALI

najmchamal32@gmail.com /0661069218/

دكتور في القانون العام/كلية الحقوق جامعة القاضي عياض مراكش

إطار مفتش المصالح الاقتصادية بوزارة التربية الوطنية*

ملخص: أمام التراكمات السلبية التي رسختها المنهجية التقليدية للتدبير المالي، سار من الضروري إعادة النظر في هذه المنهجية والعمل على ترسيخ قواعد جديدة محاولة لتحسين التدبير المالي، لهذا عملت السلطات العمومية على اتخاذ مجموعة من التدابير، كان الهدف منها عقلنة تدير ميزانية الدولة والرفع من مردوديتها وتوسيع دائرة المتدخلين في تديرها، وتحديث آليات الرقابة المالية والإدارية والقضائية في إطار مقارنة جديدة لتدبير الميزانية، تتمحور حول النتائج، وكذا التدبير التشاركي للميزانية.

وتقوم المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية على الحكامة والشفافية والمساءلة، وتقديم الحساب، وسيادة ثقافة النتائج في صرف الميزانية، بدل البحث عن تحقيق التوازن والمشروعية، كما تقوم هذه المقاربة على البرامج والأهداف وتحقيق النتائج.

إن المقاربة الجديدة للميزانية تعتبر مشروعا جديا، بإمكانه المساعدة على الانتقال إلى تدير مالي يتميز بجودة ومصداقية، لأنه يركز في توجهاته الكبرى على ممارسة الإدارة للأنشطة المالية وفق مساطر وإجراءات واضحة، واعتماد آليات محكمة ومعلنة لتجاوز الاختلالات التي يعرفها تدير النفقات العمومية والاعتماد على مبادئ الدقة والشفافية والفعالية، والعمل على تحسين الأداء بتقديم الخدمات المطلوبة بشكل أفضل.

الكلمات المفتاحية: التحديث – التدير – الميزانية – مبادئ المالية.

Résumé :

Compte tenu des accumulations négatives établies par la méthodologie traditionnelle de gestion financière, il est nécessaire de revoir cette méthodologie et de travailler à l'établissement de nouvelles règles pour tenter d'améliorer la gestion financière. C'est pourquoi les pouvoirs publics ont pris un ensemble de mesures dont l'objectif était de rationaliser la gestion du budget de l'État, d'accroître son efficacité et d'élargir le cercle des acteurs impliqués dans sa gestion et la mise à jour des mécanismes de contrôle financier, administratif et judiciaire dans le cadre d'une nouvelle approche de la gestion budgétaire, centrée sur les résultats, ainsi que la gestion participative du budget.

La nouvelle approche de la gestion budgétaire est fondée sur la sagesse, la transparence et la responsabilité, la présentation des comptes et la prédominance d'une culture des résultats dans la dépense du budget, plutôt que sur la recherche d'équilibre et de légitimité. Cette approche est également basée sur des programmes, des objectifs et des résultats.

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

La nouvelle approche du budget est considérée comme un projet sérieux qui peut aider à la transition vers une mesure financière caractérisée par la qualité et la crédibilité, car elle se fonde sur ses principales directives sur la gestion des activités financières selon des règles et des procédures claires, et l'adoption de mécanismes sophistiqués et rationnels pour surmonter les déséquilibres définis par la gestion des dépenses publiques et s'appuyer sur les principes de précision et de transparence Et l'efficacité, et travailler pour améliorer les performances en fournissant de meilleurs services requis.

Mots clés: mise à jour - mesure - budget - principes de financement.

Abstract :

In the light of the negative accumulations established by the traditional approach of managing finances, it is necessary to reconsider this approach and to work on establishing new rules in an attempt to improve financial management. Therefore, the public authorities took a set of measures in order to rationalize the management of the state budget, increase its efficiency, expand the circle of the parties involved in its management, and modernize the financial, administrative and judicial control mechanisms within the framework of a new approach to budget management. This new approach will be centered on results as well as participatory budget management.

The new approach to budget management is based on governance, transparency and accountability, account reporting, and focusing on the results in spending the budget, rather than achieving balance and legitimacy. This approach is also based on programs, objectives and achieving results.

The new approach to the budget is considered a serious project that can make a transition to a financial budgeting characterized by quality and credibility since it is based, in its major guidelines, on the management of financial activities in accordance with clear rules and procedures, and the adoption of sophisticated and rational mechanisms to overcome the imbalances in the management of public expenditures and relying instead on the principles of accuracy, transparency, and efficiency, and working to improve the performance by providing the required services in a better way.

Keywords: update - measure - budget - financing principles.

تقديم:

عرفت المنظومة القانونية المالية مجموعة من التحولات، وشهدت تغييرا عميقا في المؤسسات المالية العمومية، والمبادئ والمفاهيم والمعايير التي تتعلق بها، ويرتبط هذا التحول بتغيير في النموذج الإرشادي الذي يرجع الى حد كبير الى حقيقة تطور صبرورة تأويل ثقافتين من ناحية تلك الخاصة بالقطاع العمومي التقليدي ومن ناحية اخرى تلك المتعلقة بالمقاولة، ويترب عن ذلك إغناء القطاع العمومي بمنطق المقاولة الذي أدى الى توتر بين منطق قانوني وأخر تدييري

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

لكن المنطقين لا يتعارضان إلا ظاهريا، إذ أنهما يرتبطان بثقافتين متكاملتين: ثقافة ديمقراطية لمراقبة المطابقة القانونية وثقافة المقاولة لتقييم النتائج.

إن ارتباط الاقتصاد المغربي بالمؤسسات المالية الدولية، وسياسة الانفتاح الاقتصادي التي تنهجها الدولة يجعل المالية العمومية تتأثر بشكل كبير بالمتغيرات الاقتصادية والمالية الدولية، التي تعمل على توجيه السياسة المالية للدولة، وتضعف من سيادتها في التحكم في الميزانية مما يؤثر على الموارد والتكاليف العمومية ويكلف الدولة نفقات إضافية، فارتكاز الاقتصاد الوطني على الاستدانة من المؤسسات المالية الدولية، وتمويلات الاستثمارات الأجنبية، وأيضا اعتماده بشكل كبير على عائدات تحويلات الجالية المغربية بالخارج، والارتباط القوي للعملة الوطنية بالعملات المرجعية الدولية (الأورو والدولار)، وغياب موارد اقتصادية قارة داخليا، والدخول في علاقات شراكة مع الاتحاد الأوربي والولايات المتحدة الأمريكية، والانخراط في اتفاقية تحرير التجارة الدولية، كل ذلك يعيق عملية التحكم في المالية العمومية، ويوسع من خطر التأثير بالمتغيرات الدولية.

وقد اكتسب موضوع تحديث الدولة وفق مقارنة تنظيمية واستراتيجية شاملة اهتماما كبيرا في الآونة الأخيرة، وضمن هذا الاهتمام وفي إطار البحث الجاد عن الآليات والوسائل الكفيلة بتحقيق مسعى تحديث وإصلاح مؤسسة الدولة، برز موضوع التحديث الميزانياتي أو إصلاح التدبير المالي. فالمغرب قد عبر منذ فترة ليست بعيدة عبر خطابه السياسي عن رغبته الأكيدة في تبني سلسلة من الإصلاحات للوصول إلى تحديث مؤسسات الدولة، وبالتالي فموضوع تدبير الأداء المالي أضحى موضوعا لتحديث الدولة في سيرورة تفعيل الشأن العام وتحقيق التنمية⁴¹⁶.

⁴¹⁶ - الزويدة نبيل - إصلاح الميزانية وهران تحديث التدبير العمومي - رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام

- كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال - الرباط - السنة الجامعية 2008-2009 - ص 25-

الحكامة الجديدة للمالية العامة

وارتباطا بمبادئ الديمقراطية ودولة الحق والقانون، أولى المشرع المغربي اهتماما بالغاً منذ السنوات الأولى للاستقلال بالإصلاح المالي والإداري، وإرساء دعائم اقتصاد وطني مبني على أسس السيادة الوطنية. وهكذا تضمن أول دستور للمملكة سنة 1962 مبادئ وقواعد لتدبير المال العمومي. وتوالت مشاهد الإصلاح المالي العمومي، عبر المراجعات الدستورية (1970-1972-1992-1996-2011) وكذا إصلاح القانون التنظيمي للمالية العامة والترايبية على حد سواء لمواصلة البناء المؤسسي وتسريع وثيرة الإصلاح الهيكلي، ولقد تم تفعيل هذا الإصلاح عند صدور المرسوم رقم 02.09.609 بتاريخ 27 يناير 2010 بتغيير وتمميم المرسوم الملكي رقم 330.66 المتعلق بسن نظام المحاسبة العمومية، وكذلك إقرار القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية بتاريخ 02 يوليوز 2015 الذي خصص خلافا للقوانين التنظيمية السابقة الفصل الثالث منه "لحسابات الدولة"⁴¹⁷.

لكن يظهر أن الاجراءات التي توخت الإصلاح ظلت ضيقة وعاجزة عن تأطير التغيرات التي تعرفها المالية العمومية وذلك من خلال تعرض القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98 للعديد من الانتقادات وعدم الاستجابة للضرورات والمتطلبات الاقتصادية والمالية للقرن 21، في هذا الإطار ظهر اصلاح القانون التنظيمي للمالية بتأثير كبير بالقانون التنظيمي للمالية الفرنسي ل 1 غشت 2001 الذي شكل لحظة تاريخية بالتصويت عليه ويعد دستورا ماليا ورافعة للإصلاح المالي للدولة. وعلى ضوء ما ذكر فإن القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 يوضح أن عدد من نصوصه مستوحاة من القانون التنظيمي الفرنسي.

وامام هذا الوضع، قامت الحكومات في مختلف البلدان بتوسيع نظرتها التقليدية لممارسات التدبير العمومي، على غرار القطاع الخاص، باعتماد تدبير مرتكز حول النتائج ونجاعة الأداء. هكذا، تم استبدال منطق الوسائل بمنطق النتائج، وما صاحبه في العمق من انتقال من مقارنة

2- نجيب جيري - إصلاح التدبير المالي بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية - المجلة المغربية للإدارة

المحلية والتنمية - عدد 104 - مطبعة المعارف الجديدة - الرباط - - ماي / يونيو 2012 4172012 - ص 75

الحكامة الجديدة للمالية العامة

قانونية وتقنية لاشتغال الادارة نحو مقارنة مرتكزة على ثقافة تديرية في خدمة المواطنين. حاولت معظم الدول تصحيح وضعها المالي، بإدخال تغييرات في قوانينها عبر نهج أساليب جديدة في تدبير الميزانية، مع تحسين القواعد والمساطر التي تستهدف تنفيذ النفقات العامة، وفق منطق النتائج وكذلك تقوية الرقابة على المال العام.

وهو النهج الذي حاولت الدولة المغربية الاقتداء به عبر إصدار قانون إصلاحي للقانون التنظيمي المالي لسنة 2015، وذلك لتحقيق مطلبين أساسيين، ترشيد النفقة العامة والفعالية الإنتاجية، من خلال اتخاذ جملة من الإجراءات ومنها إصلاح الميزانية .

وقد تمثلت نقطة الانطلاق في المغرب في تكريس التدبير الموازناتي المرتكز حول النتائج من خلال سن القانون التنظيمي للمالية المتعلق بقوانين المالية، وهو ما سيفضي إلى تغيير كبير على مستوى الفعل العمومي⁴¹⁸.

حيث يعتبر القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 بمثابة دستور مالي للدولة، تحدد بموجبه أهم المبادئ والقواعد والشروط والمساطر التي تحكم تدبير القوانين المالية من جهة، وتوزع الاختصاص في المجال المالي بين مختلف الفاعلين العموميين من جهة ثانية⁴¹⁹.

فالمقاربة التقليدية لتدبير المال العام لا تسمح بإقامة علاقة مالية بين الدولة والخواص إلا في نطاق استفادتهم من دعم أو مساهمات الدولة مقابل تدبير المرافق العمومية، أو المساهمة في الاستثمار في البنيات التحتية العمومية.

التطور الاقتصادي والاجتماعي وطنيا ودوليا جعل من المبادئ التقليدية قاصرة وعاجزة ، ودفع بضرورة نهج مبادئ وأسس لتدبير ناجع للمالية العمومية تماشيا مع كل التطورات الدولية، خصوصا في علاقة الدولة بالمؤسسات المالية الدولية، وحماية للمال العام، وتزايد تدخل

418- نجيب جيري - إصلاح التدبير المالي بالمغرب ... م س - ص 180

- أمان حبيبي: الحكامة المالية على ضوء القانون التنظيمي للمالية 130.13، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام،

419 السنة الجامعية، 2016.2017، ص 180

الحكامة الجديدة للمالية العامة

الدولة من خلاله، يستوجب وضع مساطر وأليات ناجعة لتدبير المال العام⁴²⁰ وإقرار نمط حديث من خلال وضع ترسانة قانونية وتنظيمية تواصل ورش الإصلاح بالمغرب.

ويمر نظام المالية العمومية منذ سنة 2002 بمرحلة انتقال مهمة تتوخى اعتماد التدابير المرتكزة على الاهداف والنتائج كبديل للتدبير القائم على استهلاك الوسائل، فهذه المقاربة الجديدة لتدبير المالية العمومية مطابقة للقواعد والمعايير المعمول بها دوليا في الوقت الحالي، الهادفة إلى تطوير فعالية ونجاعة النفقات العمومية وجعلها قابلة للتقييم.

فمن الملاحظ أن هناك تزايدا في الرهانات على المالية العمومية التي جاء بها النهج الليبرالي وسياسة التحرير مع بداية الألفية الثالثة، بحيث أن انسحاب الدولة من ممارسة الأنشطة الاقتصادية والتخفيف من تدخلاتها، لم يساعد الدول السائرة في طريق النمو إلى التقليل من حجم أعبائها، وبالتالي التقليل من حاجتها إلى الأموال، بل على العكس من ذلك تزايدت حاجتها إلى الموارد المالية، نظرا لاستقرار بنية ميزانيتها بسبب ثبات نفقات التسيير وارتفاع فاتورة المديونية، بالإضافة إلى ما تفرضه متطلبات التنمية في هذه الدول من تعبئة للموارد العمومية، حيث لازالت الدولة تعتبر قاطرة التنمية وذلك بسبب هشاشة القطاع الخاص وضعف البنيات التحتية والتجهيزات الأساسية أو انعدامها في كثير من الحالات. ومن المؤكد أن تدارك الخصاص الحاصل في هذه الميادين يتطلب اتساع نطاق التدخلات العمومية، وبالتالي تزايد الرهان على المالية العمومية لمواجهة تحديات التنمية، وهو ما يطرح صعوبة التوفيق بين الاستجابة لمتطلبات التنمية وضعف مردودية تدبير المالية العمومية⁴²¹.

420 - محمد خالد المهايبي - الموازنة العامة للدولة في سورية، الواقع والأفاق - مجلة جامعة دمشق - المجلد

الأول - العدد 1 - 2000 - ص 27.

421 - جميلة دليبي، "إصلاح القانون التنظيمي للمالية مدخل لترسيخ الحكامة الجيدة"، منشورات مجلة الحقوق سلسلة

الأعداد 2013-6، ص 76.

الحكامة الجديدة للمالية العمامة

فبالإضافة إلى الإكراهات المرتبطة بندرة الموارد، ساهم خضوع تدبير المالية العمومية إلى مقارنة تقليدية في تزايد الإكراهات بفعل انغلاق مسلسل التدبير المالي، وما ترتب عنه من رؤية ضيقة تقتصر على الالتزام بمساطر جامدة وقواعد متقادمة غالبا ما تقود على الاقتصر على التصرف في الموارد المتاحة بعشوائية دون الاهتمام بتطوير هذه الموارد وترشيد أوجه استعمالها، وبالتالي عدم قدرة هذا التدبير على المواجهة الفعالة لإكراهات التنمية. بل وحتى أمام وجود منظومة رقابية متنوعة الآليات ومتعددة الأجهزة، فإن وظيفتها ظلت قاصرة وبدون فعالية، حيث ساهمت في تنامي ظاهرة سوء تدبير المال العام.

وبفعل هذه التجاذبات والتحديات الداخلية والخارجية، اتجهت الدولة المغربية نحو اتخاذ مجموعة من التدابير والإجراءات التي تدعو إلى الانخراط في إصلاح شامل للتدبير المالي، وتنطلق من فكرة أساسية هي التخلي عن المنهجية التقليدية نحو اعتماد منهجية حديثة تتخلى عن منطق الوسائل وتهتم بالنتائج ومؤشرات النجاعة في التدبير المالي⁴²².

ووعيا بأهمية تحديث منظومة التدبير العمومي المالي وعقلنته انخرط المغرب في تفعيل المقاربة الجديدة للتدبير العمومي للمالية العامة المبني على النتائج وسعيا منه إلى تطوير وترشيد أساليب التدبير سواء على المستوى الإداري أو المالي والتمكن من الانتقال من ثقافة تدييرية تقليدية تعتمد على الوسائل إلى ثقافة تهتم بالنتائج وبالتغيرات التي تحدثها السياسات العمومية المالية والبرامج المساهمة في دعم أسس الحكامة الإدارية المالية المرتكزة على التعاقد والمسؤولية والشفافية⁴²³.

⁴²² - فاطنة البخاري - متطلبات شفافية تدبير الأموال العمومية بالمغرب - رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال - الرباط - السنة الجامعية 2001-2000 - ص 87

⁴²³ - عبد الرحيم أضاوي - الحكامة المالية - رسالة لنيل دبلوم الماستر في قانون المنازعات - كلية الحقوق -

مكناس - السنة الجامعية 2012/2013

الحكامة الجديدة للمالية العامة

ومن أجل تجاوز عجز تدبير الميزانية، والحد من الإكراهات الدولية التي سبق الإشارة إليها ومواكبة للتطورات الداخلية، عملت السلطات العمومية على تفعيل مجموعة من الإصلاحات تندرج ضمن المقاربة الجديدة في تدبير الميزانية. وقد شهد إصلاح الميزانية انطلاقا من سنة 2002 ، تطبيق مقاربة جديدة مرتكزة على النتائج وذلك بشكل مندمج وتدرجي وإرادي. ويهدف هذا المسلسل الى تطوير منطوق النتائج وثقافة تحرير التقارير الخاصة بتدبير الميزانية واستقلالية المسيرين وتحسيسهم بالمسؤولية وخاصة على المستوى اللامركزي، بالإضافة إلى تطوير وسائل تدبير الميزانية من أجل توجيه المراقبة نحو البحث عن الفعالية. وتتجلى محاور هذه المقاربة، في شمولية الاعتمادات وبرمجة الميزانية الممتدة على عدة سنوات، واللاتمركز للميزانية وإصلاح المراقبة، وتطوير أنظمة مندمجة للمعلومات الخاصة بتدبير الميزانية. إذ من شأن هذه المحاور جعل ميزانية الدولة أكثر مساواة وآلية لمحاربة الفقر حسب المقاربة النوعية.

فالمقاربة الجديدة لها أهمية بالغة في تحسين الوضعية الاقتصادية والمالية والاجتماعية والمجالية، من خلال إجبار السلطات العمومية في عملها على توخي الشفافية والنجاعة، وثقافة المسؤولية وربطها بالمحاسبة، وتأهيل مختلف الفاعلين السياسيين، والمؤسسات والمجتمع المدني، وذلك من أجل إنجاح الإصلاح وعصرنة وتحديث هياكل الدولة⁴²⁴.

ومن أجل تدبير مالي معقلن ومحكم تم اعتماد نظام محاسبي باعتباره هو الذي يوضح دقة ومدى إمكانية الاعتماد على البيانات التي ينتجها، وتبقى السرعة في إعداد البيانات هو اعتبار من أهم الاعتبارات التي ينبغي أن يعمل بها نظام المحاسبة في حساباته.

وانطلاقا من هنا فإن نظام المحاسبة العمومية يعتبر من أهم الضوابط التي تربط بين مختلف مراحل التدبير المالي للميزانيات من خلال تتبع ومراقبة تنفيذ الميزانية على مستوى الالتزام والتصفية والأمر بالدفع والأداء والتحصيل خلال سنة مالية.

⁴²⁴ - فريدة اشهبار - آليات تدبير القانون المالي ومتطلبات التنمية - أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام -

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - أكادال - الرباط، - السنة الجامعية 2009 - 2010 - ص 106

الحكامة الجديدة للمالية العامة

ولقد شكل إصلاح محاسبة الدولة أحد الأوجه الأكثر أهمية في هذا المسار الإصلاحى الكبير، عن طريق تطوير منظومة المحاسبة في المغرب على ضوء القانون التنظيمي رقم 130.13، وتتجلى هذه الأهمية ضمن منظومة المحاسبة العمومية بشكل خاص، وبنظام المالية العامة بشكل عام، بحيث يشكل الإطار العملي للمحاسب العمومي⁴²⁵.

ومن هنا يطرح تتضح مقارنة الدولة المغربية الجديدة للميزانية التي استهدفت تعويض منطق الوسائل بمنطق النتائج، علماً أن الأول هو ما كان معتمداً سابقاً بينما الثاني فهو المنشود. وثانياً سؤال مضمون الإصلاح الميزانياتي الذي جاء مصمماً بطريقة مترابطة وشاملة وفق ثلاثة أبواب وهي كالتالي، إعادة هيكلة الميزانية واعتماد تصنيفة جديدة لها على أساس برامج (شمولية الاعتمادات وتحديد اهداف ونتائج ومؤشرات) جندرتها (بحسب فترات وسير العمل والنتائج..). فضلاً عن التعاقد، ووضع إطار لنفقات متوسطة المدى، ثم اصلاح شامل لمراقبة نفقات عمومية من خلال تخفيف المراقبة القبليّة على الالتزام بها⁴²⁶. وذلك من أجل تكييفها تبعاً لنضج مراقبة داخلية ودعم قدرات التدبير، وكذا تعزيز المساعدة الاستشارية للأمين بالصرف⁴²⁷.

وجدير بالذكر، أن النظام الموازناتي التقليدي والذي كان يركز على المدخلات " أي ما يتم صرفه من اعتمادات" والأنشطة" أي ما يتم انجازه" والمخرجات "أي ما يتم انتاجه" ، أبان عن محدوديته لأنه لم يرق الى مستوى طموحات الملزم الذي اصبح يصر اليوم على معرفة أين وكيف تصرف أموال الضرائب التي يؤديها.

425 محمد فويبر: "الصلاحيات المالية للجهازين التشريعي والتنفيذي في ظل دستور 2011" مقال منشور

بجريدة المساء بتاريخ 1 يناير 2012، ص 76

10 - أحمد حاسون: مستجدات محاسبة الدولة على ضوء القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية: دراسة مقارنة، سلسلة دراسات المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد الافتتاحي يناير 2016،

⁴²⁷ محمد قزير - بنية الميزانية والحاجة إلى الإصلاح - يومية المساء المغربية - ملحق الرأي 170 - 15 غشت

2012. ص- 89

_____ الحِكمة الجيدة للمالية العامة _____

سؤال المنطلق:

ماهي أهم المبادئ والمركزات المستجدة في تدبير المالية العمومية بالمغرب؟

التطور الاقتصادي والاجتماعي وطنيا ودوليا جعل من المبادئ التقليدية قاصرة وعاجزة، ودفع بضرورة نهج مبادئ وأسس لتدبير ناجع للمالية العمومية تماشيا مع كل التطورات الدولية، خصوصا في علاقة الدولة بالمؤسسات المالية الدولية، وحماية للمال العام، وتزايد تدخل الدولة من خلاله، يستوجب وضع مساطر وأليات ناجعة لتدبير المال العام وإقرار نمط حديث من خلال وضع ترسانة قانونية وتنظيمية تواصل ورش الإصلاح بالمغرب، فأمام تمدد الاكراهات التي تواجه المالية العامة، أصبحت المنهجية التقليدية للتدبير العمومي المالي غير قادرة على مساندة التحولات الدولية والإقليمية المتسارعة.

من خلال هذا المنطلق، سيتم معالجة الموضوع من خلال الإشكالية التالية:

الإشكالية العامة

فإلى أي حد يمكن للدولة من خلال المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المرتكزة على النتائج أن تستجيب لمتطلبات الإصلاح وتحديث وعصرنة التدبير العمومي بشكل يؤسس لثقافة تديرية تقوم على أساس النتائج والفعالية والنجاعة وتراعي الخصوصية الوطنية وتنجح في تجاوز الاختلالات الموازناتية ، فهل يمكن الحديث عن المقاربة الموازناتية الجديدة كألية أساسية وذات دور محوري في ربح رهانات تحديث التدبير العمومي في ظل المتغيرات الجديدة لمبادئ المالية العامة مع مواجهة إشكالات ومعيقات التنزيل؟ إلى أي حد استجابت الإصلاحات التي همت الاطار القانوني والمؤسسي للميزانية العامة لمتطلبات التدبير العمومي الجيد؟

إن البحث في هذا الموضوع يجعلنا نضع عدة أسئلة وفرضيات مرتبطة بالإشكالية الرئيسية:

الحكامة الجديدة للمالية العامة

فرضيات

- تحديث أنظمة تدبير الميزانية جاء نتيجة تكاثر السلبيات التي أفرزتها طرق التدبير التقليدية، المتسمة بانغلاق مسلسل التدبير المالي، ولربما هذا التحديث جاء نتيجة تنامي الاكراهات الاقتصادية والمالية الدولية، ونظام عالمي يتسم بسيطرة المؤسسات المالية الدولية وتوجيه اهتمامها نحو تحديث ميزانية الدولة النامية.
- تحديث نظام المحاسبة العمومية يشكل مدخلا مهما من مداخل الإصلاح وتحديث التدبير الميزانياتي، في ظل ارتباطه بمختلف المبادئ الحديثة الأخرى للتدبير الميزانياتي. فتطبيق هذا النظام (المحاسبة العمومية الحديثة) الجديد في بيئة إدارية اتسمت منذ سنوات بالسكون والجمود باستطاعته تغيير التعقيدات والشكليات القانونية، وباستطاعة الثقافة السائدة سواء على المستوى العاملين في المرفق أو المتعاملين معها والتي ظلت سجيئة للممارسات وسلوكيات قديمة التأقلم والتحول مع مبادئ هذا النظام الجديد، مما يمكن معه المراهنة على تجويد الميزانية لوحدها للوصول للأهداف المراد تحقيقه. في اطار إرساء المقترضات الدستورية و مبادئ الديمقراطية والحكامة الجيدة لتدبير المالية العمومية بالمغرب.

هذا الاشكال والفرضيات يفرض الاجابة عن مجموعة من الاسئلة الفرعية التالية:

الأسئلة الفرعية:

- رصد تمظهرات وأهداف التحديث الذي خضع له واقع التدبير الموازناتي بالمغرب ومدى ارتباطه بالمتغيرات الدولية وآثاره المحتملة على جودة التدبير العمومي ككل؟
- كيف يمكن لآليات التدبير الميزانياتي الحديث وضمها الآليات المحاسبية الحديثة للدولة، ان تنعكس إيجابا على مجمل نشاطات القطاع العام بالمغرب، في سبيل تكريس نجاعته وشفافيته؟ ما هي أهم المبادئ المرتبطة بتدبير المالية العمومية ؟
- ما هي المبادئ الخاصة المرتبطة بالميزانية؟

الحكامة الجديدة للمالية العمامة

- ما هو السياق العام لتبني استراتيجية جديدة في تدبير المالية العمومية بالمغرب؟
- كيف يمكننا ملائمة هذه المبادئ مع النمط الحديث المرتكز على النتائج والأهداف الاقتصادية والاجتماعية؟
- ماهي الدواعي التي أدت إلى تحديث واعتماد مقاربة جديدة في تدبير المالية العمومية؟
- وماهي الاهداف المتوخاة من هذه المقاربة الجديدة التي اعتمدها المملكة المغربية؟
- ما هو مفهوم التدبير المبني على النتائج ؟ وما أهميته ؟
- ماهي أهداف التدبير المبني على النتائج ؟ وما هي الآليات التي يعتمد عليها ؟
- من هذا المنطلق، تبرز أهمية الموضوع وراهنتيه، من خلال مجموعة من النقاط نذكر منها ما يلي:

أهمية الموضوع

إن هذا الموضوع يكتسي أهمية بالغة كونه حاول الإحاطة بالمالية العمومية للدولة باعتبارها انعكاس للوضع الذي تعرفه كل دولة، والانتقال الذي عرفته المالية من مبادئ كلاسيكية تؤطرها، إلى مالية عمومية تستجيب لمتطلبات الحكامة والتدبير القائم على النتائج، والية للتحكم في التقلبات الاقتصادية، وجعل الإيراد والنفقة أليتين قابلتين للتغيير حسب المعطى الوطني والدولي.

المنهج المعتمدة

المنهج التحليلي: من خلاله حاولنا تحليل ما تقوم عليه المالية العمومية في خدمة الصالح العام وفق نهج الحكامة الذكية الاستشرافية و المنهج المقارن: من خلاله عمدنا على مقارنة المبادئ الكلاسيكية والجديدة.

وعلى هدي هذا التقديم سيتم معالجة هذا الموضوع وفق التقسيم التالي:

_____ الحِكمة الجديدة للمالية العامة _____

المبحث الأول: المقاربة الحديثة لتدبير الميزانية وفق المبادئ الدستورية العامة للمالية العمومية.

المبحث الثاني: متطلبات تنزيل المبادئ الحديثة للمالية العامة في تدبير الميزانية.

المبحث الأول: المقاربة الحديثة لتدبير الميزانية وفق المبادئ الدستورية العامة للمالية العمومية.

أمام التراكمات السلبية التي رسختها المنهجية التقليدية للتدبير المالي، سار من الضروري إعادة النظر في هذه المنهجية والعمل على ترسيخ قواعد جديدة محاولة لتحسين التدبير المالي، لهذا عملت السلطات العمومية على اتخاذ مجموعة من التدابير، كان الهدف منها عقلنة تدبير ميزانية الدولة والرفع من مردوديتها وتوسيع دائرة المتدخلين في تدبيرها، وتحديث آليات الرقابة المالية والإدارية والقضائية في إطار مقاربة جديدة لتدبير الميزانية، تتمحور حول النتائج، وكذا التدبير التشاركي للميزانية.

وتقوم المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية على الحكامة والشفافية والمساءلة، وتقديم الحساب، وسيادة ثقافة النتائج في صرف الميزانية، بدل البحث عن تحقيق التوازن والمشروعية، كما تقوم هذه المقاربة على البرامج والأهداف وتحقيق النتائج.

المطلب الأول: الأجراء المعتمدة في إصلاح الميزانية

اعتبارا إلى أن الإصلاح الماكرو- دولتي ينبغي على إصلاح إطارات ميكرو- جزئية، فإن إصلاح المالية العمومية كأداة لتنفيذ السياسات العمومية يمر وجوبا بإصلاح الميزانية - كإطار جزئي - هذه الأخيرة التي كانت محل إعادة الهيكلة وهو ما سيكون موضوع الفقرتين المقبلتين.

الفقرة الأولى: تدبير الميزانية على أساس النتائج

للإحاطة بمفهوم التدبير الميزانياتي على أساس النتائج لابد من التطرق إلى مفهومه ثم إلى مضمونه.

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

أولاً : مفهوم التدبير المرتكز على النتائج

يمكن تعريف الميزانية المبنية على النتائج أو الأداء، بأنها عبارة عن مجموعة من الأهداف تلتزم الأجهزة الحكومية والوحدات الإدارية المختلفة بتحقيقها، خلال فترة زمنية محددة، بعد تقسيمها (الأهداف) إلى مجموعة من البرامج والمشاريع الواجب تحقيقها، مع تحديد التكلفة المالية المقدرة لتنفيذ كل البرامج أو المشاريع، بالإضافة إلى تحديد معايير الإنجاز وقياس الكفاءة.

كما يمكن تعريف التدبير المرتكز على النتائج كمسلسل يتشكل ويتحدد كل سنة، في إطار برنامج يمتد إلى 3 سنوات، ويقوم هذا التدبير على احترام المسؤوليات من طرف الإدارة المركزية التي تتصرف في سلطة قرار تسيير الوزارة، كما أن المصالح اللامركزية التابعة لنفس الوزارة تستفيد من تفويض السلطة على أساس تحقيق الأهداف المحددة في الاتفاق المشترك مع الإدارة المركزية.

إن المنهجية الجديدة لتدبير الميزانية على أساس النتائج ستمكن من تحقيق تحول هام في العلاقات القائمة بين الإدارات المركزية ومصالحها اللامركزية، حيث ستعمل هذه الأخيرة على تسيير الموارد البشرية والمالية الموضوعة رهن إشارتها في حدود اختصاصاتها الترابية طبقاً لالتزام صريح ومتفق عليه مع إداراتها المركزية حول كيفية تطبيق برامجها⁴²⁸.

ثانياً : مضمون التدبير المرتكز على النتائج

تولي المقاربة الجديدة للميزانية أهمية قصوى للإدارات اللامركزية من أجل القيام بإشراكها للمساهمة في عملية تدبير الميزانية، وذلك لعدة اعتبارات يأتي على رأسها، أن هذه المصالح تتولى عملية التنفيذ، لذلك وجب إشراكها في عملية الإعداد، لمعرفة طريقة التنفيذ و الأهداف

⁴²⁸ - منشور الوزير الأول - رئيس الحكومة - في 25 دجنبر 2001 الذي أوصى بمجموعة من التدابير منها اعتماد

مقاربة جديدة لتدبير ميزانية تركز على النتائج؛

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

الواجب الوصول إليها و النتائج المراد تحقيقها... إذ كيف ستقوم هذه المصالح الخارجية بتنفيذ الميزانية العامة، وهي لم تساهم في عملية إعدادها إلا بالقسط الضئيل الذي يتمثل في تقدير الإعتمادات التي تخص سيرها العادي؟.

هكذا إذن ستمكن هذه المقاربة من تحقيق تحول هام في العلاقات القائمة بين الإدارات المركزية ومصالحها اللامركزية، حيث ستعمل هذه الأخيرة و بكل مسؤولية على تسيير الموارد البشرية والمالية الموضوعة رهن إشارتها في حدود اختصاصاتها الترابية طبقا لالتزام صريح ومتفق عليه مع إدارتها المركزية حول كيفية تطبيق برامجها. حيث يلتزم في هذا الإطار الطرفين بالتزامات متبادلة تشتمل على أربع مكونات رئيسية:

وثيقة إطار تعدها الادارة المركزية وتتضمن الأهداف التي حددتها للقطاع الوزاري المعني بالأمر على المدى القصير والمتوسط:

بيان بالتزامات المتبادلة بين الادارة المركزية والمصالح اللامركزية يبين الوسائل الموضوعة رهن إشارة هذه الأخيرة، والأهداف الواجب تحقيقها، على أن الإدارة المركزية ستعجل بوضع الاعتمادات اللازمة رهن إشارة الأمرين المساعدين بالصرف لتحقيق مهامهم، وتقدم لهم الدعم كلما دعت الضرورة لذلك ؛

برنامج عمل متوسط المدى يبين بوضوح أساليب تحقيق الأهداف المتفق عليها، ويتطلب ذلك فتح حوار بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية للتشاور وتتبع تنفيذ الالتزامات المتبادلة بينهما أخذاً بعين الاعتبار خصوصية القطاعات الوزارية المعنية؛

مؤشرات الانجاز وتقييم النتائج، ذلك انه من شان الالتزامات المتبادلة بين الادارة المركزية ومصالحها الخارجية أن تبرز الأهداف ومؤشرات نجاعة أداء الإدارة اللامركزية في نطاق ترابها.

وتجدر الإشارة كذلك إلى أن التدبير المرتكز حول النتائج يتطلب إصلاحا شاملا للمصالح الإدارية وذلك لملاءمتها مع حجم البرامج، وتكوين موسع للمسؤولين والموظفين بغض النظر عن

الكامنة الجيدة للمالية العامة

مستوياتهم، ونظام معلوماتي متطور، فضلا عن اعادة تبويب الميزانية وهيكلتها حول البرامج كإطار لتجسيد منهجية نجاعة الاداء، بالإضافة إلى إصلاح الأنظمة الأساسية للوظيفة العمومية. الخ.

بالإضافة الى ذلك، هناك أدوات أخرى ضرورية تتعلق بالموازنة العمومية والتي تشكل اسسا لتدبير موازناتي مبني على النتائج كجدول العمليات المالية للدولة، وإطار النفقات على المدى المتوسط، ومسك محاسبة مبنية على الاستحقاق. هذه الأسس لا محيد عنها من اجل ارساء تدبير عمومي صائب للميزانية في المغرب موجه نحو النتائج.

ذلك انه يعتبر من الضروري استشراف ما سيقع على مدى يتجاوز السنة من اجل رؤيا واضحة عن المداخل والتمويلات المتاحة وتقييم الآثار الموازنتية المتعددة السنوات الناجمة عن القرارات التي تقرر. فميزانية البرامج تسمح خصوصا، بالإجابة عن هذه التحديات طالما أنها تمكن من تجميع الأنشطة التي تصبو الى تحقيق غاية موحدة ذات أهداف محددة بواسطة موارد مهمة. وتشكل تمثيلا مندمجا وموجها لاعتمادات الميزانية⁴²⁹.

لهذا السبب، يتوجب ربط ميزانيات البرامج بنموذج تنموي على المستويين الوطني والجهوي. وفي هذا الصدد، وبالاستناد إلى خلاصات التقرير الأخير للبنك الدولي والمعنون بـ "تغير الثروة لدى الأمم 2018" يتبين أن الناتج الداخلي الخام الفردي بالمغرب سجل ارتفاعا مهما ناهز 45 بالمائة في الفترة ما بين 2005 و 2014. ويرجع هذا النمو إلى ما راكمه بلدنا من رأسمال منتج "العقار والبنيات التحتية.." وما يتوفر عليه من رأسمال طبيعي "الغابات والموارد المنجمية على سبيل المثال". لكن يبقى الرأسمال البشري الحلقة الاضعف حيث لم تتجاوز مساهمته في

⁴²⁹ - عبد النبي اضريف: قانون ميزانية الدولة على ضوء القانون التنظيمي للمالية 130.13 ونصوصه التطبيقية،

الطبعة الرابعة، 2016، ص، 9.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

الثروة الكلية حدود 41 بالمائة سنة 2014، فيما وصلت 59 بالمائة في مصر و 65 بالمائة في لبنان⁴³⁰.

حري بالذكر أن هذه الدراسة تطرقت الى تطور الثروة في 141 بلدا بين سنتي 1995 و 2014، وذلك باعتبار الرأسمال الطبيعي " الغابات والموارد المنجمية"، والرأسمال البشري " دخول الفرد خلال مدة حياته" وكذا الرأسمال المنتج " العقار والبنيات التحتية إلخ"، بالإضافة الى الأصول الخارجية الصافية.

في هذا الإطار، يتضح أنه من الضروري أن تترجم ميزانيات البرامج والميزانيات العملية للبرامج أسس نموذج اقتصادي بالمغرب، خصوصا على المستوى الجهوي كما دعا اليه جلالة الملك خلال افتتاح الدورة الخريفية للبرلمان سنة 2017.

أما في فرنسا، النموذج الذي تستلهم منه جميع الدول الفرانكفونية إصلاحاتها، فقد انتهت حاليا من وضع جيل جديد للإصلاح الموازناتي التي بدأتها سنة 2006، بعد المصادقة على بنود القانون التنظيمي لسنة 2001. هذا الإصلاح الأول من نوعه ينبني على اعداد ميزانيات البرامج، وبلورة اهداف خصوصية وتحديد مؤشرات نتائج لحوالي 150 مديرية (50 مديرية من 200 أصل مديرية تم إلغائها او إدماجها) في سنة 2009 في إطار المراجعة العامة للسياسات العمومية⁴³¹.

اضافة الى ذلك، قامت فرنسا بعملية إدماج الوزارات وضيقت من المندوبيات الترابية بهدف تمكين تناسب حجم البرنامج بالمحيط الإداري المعني. ويجب الإشارة الى ان الإصلاح الإداري في فرنسا يمكن اعتباره أكبر تحدي واجهه البلد خلال ولاية نيكولا ساركوزي.

⁴³⁰ - تقرير حول إصلاح القانون التنظيمي للمالية على ضوء دستور 2011، وزارة الاقتصاد و المالية.

2012/06/12، ص 7

⁴³¹ - Bouvier Michel, LA Réforme des finances publiques au marc performance responsabilisation, transparence, RFFP, n° 102 juin 2008 p.9:

———— الح كامة الج ————— يدة للمالية العامة —————

الفقرة الثانية: شمولية الاعتمادات

تستلزم مقارنة هذه الأداة التدييرية الجديدة الوقوف على مفهومها، وكذا الشروط المتطلبة لتفعيل هذه الآلية.

أولاً: مفهوم الشمولية في اعتمادات الميزانية

يقصد بشمولية الاعتمادات إمكانيات الأمرين بالصرف في استعمال الاعتمادات المرخص لهم بها لأغراض أخرى غير تلك التي رصدت لها في الأصل، وذلك دون أي ترخيص مسبق. كما يتمثل مفهوم شمولية الاعتمادات في منح الأمرين بالصرف ونوابهم مرونة أكبر للتصرف في الاعتمادات الموضوعة رهن إشارتهم مقابل تحميلهم مسؤوليات مباشرة في تحقيق الأهداف والنتائج المسطرة لهم.

وهي أداة هامة من شأنها إعطاء ديناميكية لتحديث تدبير المالية العمومية وتكريس اللامركزية المالية حيث جاءت نتيجة تعقد مساطر الميزانية، وهي الآلية التي من شأنها تمكين المصالح اللامركزية من اعتماد مقارنة أفقية فعلية في تدبير النفقات العمومية لأنها تسمح بتفويض سلطة تدبير الاعتمادات الموضوعة رهن إشارة هذه المصالح للمسؤول الترابي عنها، طبقاً لالتزام صريح ومتفق عليه مع إدارتها المركزية حول كيفية وضع برامجها.

ومن شأن تطبيق هذه المنهجية الجديدة في تدبير الاعتمادات، توسيع مسؤولية المشرفين على المصالح اللامركزية في اتخاذ القرارات الإدارية أو المالية، حيث سيصبح بإمكانهم من جهة، القيام بالتعديلات الضرورية في استعمال الإمكانيات الإجمالية الموضوعة رهن إشارتهم، لملائمة برامجهم و مشاريعهم مع الأهداف المحددة لتحقيق التنمية، دون الرجوع إلى مديرية الميزانية

الحكامة الجديدة للمالية العامة

قصد الترخيص بتحويل الاعتمادات وإعادة برمجة الاعتمادات المالية التي تكون قد توفرت من الاعتمادات المفوضة لاستعمالات أخرى من جهة ثانية⁴³².

ثانيا: شروط آلية شمولية الاعتمادات

في إطار تفعيل هذه المقاربة، تم بالموازاة مع قانون مالية 2002 تعديل المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، لإضفاء المزيد من المرونة على شروط تحويل الاعتمادات بين السطور داخل الفقرات برسم ميزانية التسيير وميزانية الاستثمار.

وتطبيقا لهذه المقتضيات أصدرت الوزارة المكلفة بالمالية دورية تهدف إلى تدقيق كيفية إنجاز التحويلات ما بين السطور داخل نفس الفقرة برسم فصل المعدات والنفقات المختلفة وفصل نفقات الاستثمار، بالميزانية العامة وميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة والحسابات الخصوصية للخزينة، وستتيح هذه المرونة في استعمال الاعتمادات، التي تشكل المرحلة الأولى في تطبيق منهجية شمولية الاعتمادات المالية، إعطاء المزيد من المسؤولية للجهات المكلفة بالأمر بالصرف، والانتقال التدريجي في مجال تدير الميزانية من منطلق الوسائل إلى منطلق النتائج.

وعليه يتعين على الأمر بالصرف اعتماد الإجراءات التالية:

إعادة تصنيف بنود الميزانية قصد الحصول على فقرات منسجمة في مضمونها وذلك بتطابقها مع تنفيذ برنامج أو مشروع معين أو عملية محددة.

وضع مؤشرات مرقمة بهدف تقييم مدى تحقيق الأهداف المتوخاة، بشكل يمكن معه الربط بين الاعتمادات المرصدة لهذا البرنامج أو المشروع والنتائج المنتظر تحقيقها من خلال إنجازه.

⁴³² - أمان حبيبي: الحكامة المالية على ضوء القانون التنظيمي للمالية 130.13، رسالة لنيل شهادة الماستر في

القانون العام، السنة الجامعية، 2016.2017، ص، 5 1 .

الحكامة الجيدة للمالية العامة

عرض اقتراح على الوزير المكلف بالمالية، قصد اتخاذ قرار يرخص للأمين بالصرف والأمين المساعد بالصرف، بموجب مقررات تغيير المخصصات المدرجة في السطور بنفس الفقرة داخل أبواب الميزانية العامة المتعلقة بنفقات المعدات والنفقات المختلفة وبنفقات الاستثمار.

المطلب الثاني : اليات تحسين جودة التدبير المالي.

إن الإصلاحات الأخيرة التي قام بها المغرب في مجال تدعيم الحكامة الجيدة في مالية الدولة أكسبت هذه الأخيرة مزيدا من المصداقية والسلامة والشفافية، إضافة إلى تحكّم أفضل في تطور الميزانية والمالية.

ومن أهم الإصلاحات المرتبطة بالميزانية، اعتماد آلية التعاقد التي تعتبر أداة رئيسية لتحديد العلاقات بين الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية (فقرة أولى)، هذا فضلا عن آلية الشراكة التي تم التفكير فيها مع ازدياد دور الدولة في النشاط الاقتصادي (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى : أسلوب التعاقد

يعد التعاقد أداة ضرورية لتحديد نوعية العلاقة بين الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية تعميقا لعملية اللاتركيز الإداري من خلال إدخال علاقات تدبيرية جديدة مرتكزة على تحسين الأداء والنتائج واللاتركيز، وتوسيع مجال مبادرات المديرين من خلال إبرام عقد بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزية التابعة لها، والتعاقد يتمثل في تحديد حقوق والتزامات الطرفين بموجب عقد يغطي عموما ثلاث سنوات وبموجب هذا العقد تستفيد المصالح اللامركزية من تفويض للسلطة في مجال التدبير.

كما أن هذا النوع الجديد من العلاقة يسمح بإعادة ترتيب الاختصاصات والمسؤوليات على المستوى المحلي، وتنسيق وتوافق العلاقات على مستوى تحت دولتي، حيث أن الرؤية الجديدة للتدبير الميزانياتي تترجم بتشكيل علاقات بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزية عن طريق عقد الأهداف، والوسائل، فبمقتضى هذا العقد تستلم المصلحة اللامركزية أخذ تكليف لتحقيق عدد من الأهداف والإدارة المركزية تلتزم بالتمويل.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

آلية التعاقد تهدف أيضا إلى مجاورة المصالح اللامركزية في التنفيذ، وان يتم إعداد علاقات وطرق التدبير بطريقة التعاقد حول النتائج، مع مراعاة الفعالية والشفافية، كما تتوخى هذه الآلية إعادة توزيع المسؤوليات اتجاه مستويات اللاتمركز الإداري وتقوية البرمجة وإمكانية تجميع المرافق اللامركزية في قطب التنمية الجهوية⁴³³.

هكذا ستمكن عملية التعاقد من جعل المسؤولين المحليين أكثر وعيا بالمسؤولية من خلال إدماجهم داخل مسلسل التدبير الميزانياتي بشكل مباشر وعلى جميع المستويات ويكمن إبراز بعض المتغيرات التي كانت سائدة قبل تبني تقنية التعاقد من خلال المقارنة التي سنتطرق إليها في الفقرة الثانية.

الفرقة الثانية: آلية الشراكة.

تعتبر الشراكة آلية جديدة للتنمية المنسجمة تنبني على إشراك مختلف الفاعلين إلى جانب الدولة في إنجاز مشاريع تنموية في إطار الشراكة، ويراعي مبادئ الحكامة وينهض بالديمقراطية المحلية كممارسة ويفضل سياسة تستجيب لحاجيات السكان. تعد الشراكة إلى جانب شمولية الاعتمادات والتعاقد من بين أهم الإصلاحات التي مست الميزانية، بحيث تتم بين المصالح والفاعلين المحليين (جماعات ترابية، جمعيات وقطاع خاص). وبذلك تعتبر تقنية حديثة لتنفيذ ميزانية الدولة، بدأ التفكير في العمل بها مع ازدياد مهام ووظائف الدولة، التي أصبحت تتدخل في العديد من المجالات، وللقيام بذلك لابد من توفر الاعتمادات المالية اللازمة لتمويل جميع تدخلاتها، هذا بالإضافة إلى ضرورة تقاسم إنجاز هذه المهام مع فعاليات جديدة، في إطار عقد شراكات معها.

⁴³³ - محمد بوطابة، الإصلاحات المالية في المغرب ورهان التدبير الجيد للنفقات العمومية، دراسة نظرية تطبيقية

مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد ابن عبدالله فاس، السنة الجامعية

2017.2018. ص:232

الحكامة الجديدة للمالية العامة

غير أن هذه الآلية تتطلب إعطاء الأهمية للوسائل المالية بتوزيع 260 مليون درهم في السنة قصد تمويل عقود الشراكة، كما أن نظام الشراكة يمكن مختلف الفاعلين أن يضعوا بشراكة مواردهم البشرية والمالية لغاية تحقيق الأهداف المتوخاة في المجال الاقتصادي والاجتماعي.

إن أهم الأهداف بصفة عامة التي تخص مسلسل الشراكة تتجلى فيما يلي:

- إعمال إدارة القرب؛
- تعريف الإطار الجديد للشراكة والمطابقة لمبادئ الحكامة الجيدة بين الإدارات اللامركزية والمتدخلين المحليين؛
- زيادة قدرات عمل الدولة وشركائها والتي من شأنها تحقيق حركية أفضل للموارد المجهزة.

وعليه فإن تفعيل هذه الآليات الحديثة في التدبير الميزانياتي تتطلب تغيير عميق في ثقافة المسيرين بوضع الاهتمام على تخطيط الأهداف وقياس النتائج، كما أن هذه الآليات تتطلب بعد تدبيري لوظائف المسؤولية⁴³⁴.

المبحث الثاني: متطلبات تنزيل المبادئ الحديثة للمالية العامة في تدبير الميزانية

إن المقاربة الجديدة للميزانية تعتبر مشروعاً جدياً، بإمكانه المساعدة على الانتقال إلى تدبير مالي يتميز بجودة ومصداقية، لأنه يركز في توجهاته الكبرى على ممارسة الإدارة للأنشطة المالية وفق مساطر وإجراءات واضحة، واعتماد آليات محكمة ومعقنة لتجاوز الاختلالات التي يعرفها تدبير النفقات العمومية والاعتماد على مبادئ الدقة والشفافية والفعالية. والعمل على تحسين الأداء بتقديم الخدمات المطلوبة بشكل أفضل

⁴³⁴ - نجيب جيري، تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين ضرورة الإصلاح ورهان الحكامة المالية، مساهمة في النقاش

العمومي حول إصلاح القانون التنظيمي للمالية بتقديم منهجية حديثة لتدبير المالية العمومية، منشورات مجلة

القانون، سلسلة الدراسات والأبحاث، الإصدار 6، 2013، ص 41

الحكامة الجديدة للمالية العامة

المطلب الأول: المبادئ الحديثة لقانون المالية

لقد تطلبت مسألة اعتماد مقاربة تديرية تركز على النتائج في مجال إعداد القانون المالي، التأسيس لمجموعة من القواعد المالية الجديدة من أجل تعزيز التوازن المالي وتحسين شفافية الدين العمومي واستعمالاته والتدبير الأمثل للاعتمادات المرخص بها، وهذه المبادئ هي مبدأ الشفافية والصدق.

الفقرة الأولى: مبدأ الشفافية

أصبحت قاعدة الشفافية من القواعد الجوهرية الهادفة إلى حوكمة تدبير المالية العامة، فالشفافية تعني وضوح موضوع النفقة وسلامة أهدافها وطرق إنجازها، بمعنى إنجاز عملية الانفاق بكيفية واضحة المعالم تسمح بمعرفة جميع تفاصيلها والتأمل فيها، فشفافية التدبير العمومي تنطوي على تفادي العمليات الضبابية والحيلولة دون ما يسمى "بالنفقات السوداء" أي إخراج عملية النفقة من الدائرة غير الواضحة إلى دائرة النور والوضوح⁴³⁵، حيث تكون الإدارة على بينة أن جميع هفواتها واطأئها ستكتشف بسهولة، وتتمكن بتصحيحها وتجنب كل ما يعرقل تدبيرها للمسائلة، وتقوية علاقة الثقة بين الإدارة والمجتمع باعتبارها تسمح للرأي العام بالوقوف على تفاصيل عمليات الانفاق من خلال التقارير لتقييم مدى فعالية النفقات العامة، وتدعيم مردودية المرفق العام، حيث دأبت الدولة على إصدار ميزانية المواطن منذ سنة 2012 قصد اطلاع المواطنين على مضامين ومقتضيات مشروع قانون المالية السنوي، حيث يتأتى لهم التفاعل وإبداء الرأي بخصوص ما تقترحه الحكومة من تدابير خاصة فيما يرتبط بحاجياتهم اليومية من صحة وتعليم وسكن وبنيات تحتية وتحسين قدراتهم الشرائية⁴³⁶.

كما تعتبر الشفافية المالية ضمن مدونات حسن السلوك الخاصة بصندوق النقد الدولي مرادفا لاعتماد نصوص قانونية ترسخ منطق التواصل المالي بين الفاعلين العموميين والمجتمع،

⁴³⁵ - نجيب جيري، إصلاح التدبير المالي بالمغرب بين الحكامة ومتطلبات التنمية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 104، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ماي - يونيو، سنة 2012، ص 165-155.

⁴³⁶ - ميزانية المواطن، وزارة الاقتصاد والمالية لسنة 2016، إصدارات الخزينة العامة للمملكة، ص 2.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

بالإضافة إلى توطيد مفهوم الحق في الوصول إلى المعلومة المالية عبر الميزانية المفتوحة، وفي هذا السياق عمل المشرع المغربي من خلال الدستور والقانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 وكذا المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية رقم 2.15.426 على تحديد اختصاصات السلطات الثلاث فيما يتعلق بالمجال المالي مع توضيح العلاقات فيما بينها و دسترة الحق في الوصول إلى المعلومة⁴³⁷.

الفقرة الثانية: مبدأ الصدقية

مبدأ الصدقية من القواعد الحديثة في تدير المالية العمومية، وينص على 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 تنبني على معطيات حقيقية، وعلى توقعات تراعي الظرفية الاقتصادية ومستوى التوازنات المالية للبلاد.

كما أن هذا المبدأ يحث على صدقية الحسابات المقيدة في سجلات الموارد والنفقات، والذي يتعين أن تستجيب لمتطلبات الاستحقاق. وقد نص القانون التنظيمي للمالية رقم 130-13 في مادته العاشرة على أن: "تقدم قوانين المالية بشكل صادق مجموع موارد وتكاليف الدولة، ويتم تقييم صدقية الموارد والتكاليف بناء على المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها". كما أن الفقرة الرابعة من المادة 31 من القانون المشار إليه أعلاه، أكدت على أنه: " يجب أن تكون حسابات الدولة شرعية وصادقة وتعكس صورة حقيقية لثروتها ولوضعيتها المالية".

ورغم أن هذا المبدأ لم يذكر إلا في المادتين المذكورتين من مجموع مواد هذا القانون التي بلغت 71 مادة، إلا أنه في الواقع يؤثر كل مضامينه، لأن الصدق يفترض فيه أن يؤثر المالية العمومية، فلا شرعية ولا استمرار للمال العمومي بدون صدق، والذي يجد سنده في تبني توقعات للموارد والنفقات تنبني على معايير تتطابق والمؤهلات الاقتصادية، والمقدرة التكلفة

⁴³⁷ - ضياء السمن وإبراهيم صابري، قانون المالية، مطبعة الحمامة، تطوان، الطبعة الأولى 2016، ص 70-71

الحكامة الجديدة للمالية العامة

لدفاعي الضرائب، الذي يعد من مقومات الشفافية وحكامة المال العام. وهذا المبدأ صعد إلى مرتبة قاعدة قانونية بفضل القضاء الدستوري الفرنسي، الذي يرجع له الفضل في التنصيب عليه دستورياً، وكذلك الأمر بالنسبة للقانون التنظيمي الفرنسي، حيث ينص في مادته 27 على: " أن حسابات الدولة يجب أن تكون قانونية وصادقة وأن تعطي صورة حقيقية للملك العام ووضعته المالية."

كما أن المادة 32 من نفس القانون المشار إليه أعلاه، أكدت على أن: " تقدم قوانين المالية بصورة صادقة مجموع موارد ونفقات الدولة بناء على المعطيات المتوفرة وتوقعات تراعي الظرفية الاقتصادية"⁴³⁸.

الفقرة الثالثة: مبادئ حسابات الدولة كآلية لتطبيق الحكامة.

يعرف النظام المالي العمومي على المستوى الدولي تحولا هاما وحاسما تجلى من خلال الانتقال من منطق قديم الذي كان يتضمن نظام مراقبة الحسابات ومطابقتها القانونية، إلى منطق جديد يتمثل في فعالية التدبير.

إلى هنا يتضح أن مراقبة المطابقة القانونية أصبحت تعرف تراجعاً لصالح مراقبة التدبير القائمة على نجاعة الأداء العمومي من خلال السعي وراء تحقيق الشفافية وتكريس حكمة مالية تلائم التطلعات الحالية للنظام المالي العمومي الدولي، وكذا التركيز على مهام التدقيق والتقييم والمصادقة.

وعليه فالقانون المالي رقم 130.13 كان نتيجة انخراط المغرب منذ مطلع الألفية الثالثة ضمن مسلسل متعدد الأبعاد يروم إلى تطوير وعصرنة نمط التدبير العمومي بشكل عام ونظام تدبير المالية العمومية على وجه الخصوص ومن أهم عناصر هذا الإصلاح الذي انطلق في غياب مرجعية قانونية مؤطرة له اعتماد نمط التدبير المندمج للنفقات وإقرار مجموعة من المبادئ

⁴³⁸ - محمد نجيب كوميته: "مقاربة لتعديل بنية القانون المالي ومراقبة تنفيذه"، مجلة الباب، عدد 1 - 2008 - ص

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

والتكريس التدريجي لنمط التدبير المرتكز على النتائج والجودة بدل منطلق الوسائل، وتهدف المقتضيات القانونية الجديدة للقانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية إلى إصلاح مناهج التدبير المالي العمومي من خلال استحداث مبادئ جديدة من شأنها تبسيط وتحسين مقروئية وشفافية الميزانية العامة للدولة، من هنا يمكن القول أن مستجدات القانون التنظيمي لقانون المالية تحمل في طياتها تغييرات عميقة جدا بالنسبة لتدبير المالية العمومية، خاصة في الشق المحاسبي من خلال إدخال مبدأ صدقية الحسابات والتصديق على هذه الحسابات من طرف المجلس الأعلى للحسابات ثم إقرار مبدأ توحيد الحسابات كتقنية من شأنها أن تعطي دفعة وقيمة مضافة حول شفافية ووضوح هذه الحسابات⁴³⁹.

الفرع الأول: مبدأ صدقية حسابات الدولة.

بالرجوع إلى مقتضيات قانون المالية رقم 130.13 نجده يتوخى اعتماد مجموعة من القواعد والمبادئ الرامية إلى تحسين شفافية المالية العمومية ويرتبط ادماج مبدأ صدقية الميزانية في التشريع المالي المغربي عموما بالسعي إلى تعزيز شفافية الميزانية وانطلاقا من ذلك تعزيز صحة الفرضيات التي تتحكم في اعداد مشروع قانون المالية وتأكيد جودة توقعات الموارد والتكاليف مع الأخذ بعين الاعتبار المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها، وكذا تأكيد الالتزام بتقديم مالية تعديلية في حالة حصول تغييرات كبيرة في أولويات وفرضيات قانون المالية، حيث نص على أن تقدم القوانين المالية بشكل صادق مجموع موارد وتكاليف الدولة ويتم تقييم صدقية الموارد والتكاليف بناء على المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها، كما أن الفقرة الرابعة من المادة 31 من القانون رقم 130.13 أكدت على أنه "يجب أن تكون حسابات الدولة شرعية وصادقة وتعكس صورة حقيقية لثروتها ولوضعيتها المالية".

فتكريس قاعدة صدقية حسابات الدولة نصت عليها كذلك الفقرة 2 من المادة 123 على أنه "يجب أن تعكس القوائم المالية صورة صادقة عن الوضعية المالية ووضعية ممتلكات الدولة".

⁴³⁹ - عثمان الزباني: "الرقابة المالية للبرلمان المغربي. بحث في سبيل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون

التنظيمي للمالية"، منشورات مجلة الحقوق سلسلة الاعداد الخاصة 6-2013، ص 22-21

— الحـكامة الجـيدة للمـالية العامـة —

كما أن الصـدق يفترض فيه أن يـؤطر المـالية العمومية فلا شرعية ولا استمرارية للمال العمومي بدون صدق الحسابات والأرقام.

ويجد مبدأ الصدقية سنده في الدستور المغربي في المادة 27 والتي تنص في فقرتها الأولى على أنه " للمواطنين والمواطنات الحق في الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارة العمومية والمؤسسات المنتخبة والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام ...". كما نصت الفقرة الثانية من المادة 132 على أنه يجب أن تعكس القوائم المالية صورة صادقة على الوضعية المالية ووضعية ممتلكات الدولة.

كما أن هذه القاعدة كرسها اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي، قبل أن يقرها المشرع الفرنسي في إطار القانون التنظيمي رقم 2001.692 لقوانين المالية في فاتح غشت 2001 فقد نص في الفصل 27 على أن حسابات الدولة يجب أن تكون منتظمة وذات صدقية ... كما أكد الفصل 32 من نفس القانون على أن قوانين المالية يجب أن تقدم بشكل صادق مجموع موارد الدولة وتكاليف الدولة .

وإذا كان المشرع الفرنسي قد أدمج من خلال القانون التنظيمي لقوانين المالية الفرنسي مبدأ جديد وهو مبدأ الصدقية فإن المشرع المغربي تبنى هذه القاعدة في المادة 10 كذلك من القانون رقم 130.13 لقانون المالية بحيث نص على أنه " تقدم قوانين المالية بشكل صادق مجموع الموارد وتكاليف الدولة ويتم تقييم صدقية الموارد والتكاليف بناء على المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها"⁴⁴⁰ .

كما عمد المشرع التنظيمي المغربي أيضا الى ادماج هذا المبدأ الجديد وهو مبدأ الصدقية وذلك في إطار حرصه على إقرار أفضل الممارسات في مجال شفافية المالية العمومية، وعلى هذا النحو

⁴⁴⁰ - جميلة دليبي، "إصلاح القانون التنظيمي للمالية مدخل لترسيخ الحكامة الجيدة"، منشورات مجلة الحقوق

سلسلة الأعداد 6-2013، ص 121 - 122.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

يشكل مفهوم صدقية الميزانية والمحاسبة تجسيدا حقيقيا للتحول الذي يعرفه النظام المحاسبي للدولة.

كما عهد المشرع كذلك إلى المحاسبين العموميين بمهمة السهر على احترام المبادئ والقواعد المحاسبية من خلال التأكد على الخصوص من احترام صدقية التسجيلات المحاسبية واحترام المساطر وجودة الحسابات العمومية .

فتطبيقا لهذا المبدأ لا يجوز تقديم توقعات مغلوبة لموارد الدولة ونفقتها كما لا يمكن إنجاز عمليات حسابية الغرض منها الوصول إلى نتائج متحكم فيها لا صلة لها بالواقع .

كما أن تطبيق هذه القاعدة يسمح بتحقيق هدفين:

– ضمان مقروئية ونزاهة التوقعات والحسابات المالية للدولة .

– تمكين صانع القرار المالي ومراقب هذا القرار من معطيات ومؤشرات وأرقام لا يعترها الخطأ ولا يتطرق إليها الشك.

وأخيرا يمكن القول أن هذه القاعدة لا تعد التزاما قانونيا ولا يترتب عنها التزام قانوني واضح بقدر ما ينتج عنها إقرارها التزام معنوي أخلاقي وسياسي يتأسس على قيم الصدق والنزاهة والشفافية وحسن النية لدى الجهات المسكدة بزمام سلطة المعلومة المالية.

الفرع الثاني: مبدأ التصديق

يعتبر مبدأ التصديق من المبادئ التي من شأنها تقديم صورة عن حكمة مالية عمومية، فتأسيس المصادقة على حسابات الدولة يعد من النظام الجديد للتدبير العمومي، وتم إقراره بموجب الفقرة 5 من المادة 31 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 التي نصت على أن "يقوم المجلس الأعلى للحسابات بالتصديق على مطابقة حسابات الدولة للقانون وصدقيتها" غير أن هذا الإجراء البالغ الأهمية لم يدخل حيز التنفيذ إلا ابتداء من فاتح يناير 2020.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

فالمصادقة تعد عنصرا للإصلاح المحاسبي، فالمصادقة مهما كانت مثيرة للاهتمام فهي ليست إلا مظهرا للإصلاح المحاسبي⁴⁴¹، وتجدر الإشارة إلى أن ظهور مهمة المصادقة على الحسابات يرتبط بالتجارب المقارنة بمحاسبة السنة المالية. فإقرار هذه الأخيرة يقود حتما إلى مراقبة النتائج والحسابات وبالتالي نحو المصادقة.

ويتجلى رهان المصادقة على الحسابات في ضمان موثوقية المعلومات المالية المنحدرة من المحاسبة العامة التي تتناول خصوصا نطاق المعطيات المتعلقة بالذمة المالية، وأيضا التحويلات المستقبلية التي تثقل كاهل الدولة، كما يتعلق الأمر بمعرفة حقوق وواجبات ومخاطر الجماعات العمومية وبالخصوص التزاماتها المستقبلية، إذ تهم معلومات المصادقة بالتأكيد الحكومة والمواطن بل كذلك وكالات التصنيف التي تسعى إلى الضبط في إطار تمويل المديونية استدامة المالية العمومية.

وفي هذا الإتجاه يعتبر تأسيس مبدأ التصديق على حسابات الدولة من التجديدات والتغيرات التي عرفتها المنظومة الحسابية للدولة كما يكتسي هذا المبدأ أهمية بالغة في القانون رقم 130.13 للمالية الذي أوكل هذه المهمة للمجلس الأعلى للحسابات باعتباره الهيئة العليا لمراقبة المالية العمومية، وذلك يرمي إلى تحسين شفافية المالية العمومية والسعي إلى تعزيز شفافية الميزانية، وتندرج مهمة المصادقة على الحسابات العمومية من طرف المجلس الأعلى للحسابات وفقا للفصل 147 من الدستور وذلك تدعيما وحماية لمبادئ وقيم الحكامة المالية والشفافية والمحاسبة بالنسبة للدولة والأجهزة العمومية.

وإذا كانت المصادقة على حسابات الدولة اختصاصا جديدا يندرج في إطار المراقبة الخارجية ويعد شكلا من أشكال مساعدة المحكمة المالية للبرلمان في التجربة الفرنسية، فيظهر أن المشرع المغربي لا يشير بشكل صريح إلى الإطار العام الذي تندرج فيه هذه المهمة الجديدة، إذ لم يشر إلى إدراجها في إطار مهمة مساعدة البرلمان ومع ذلك يمكن القول أن مهمة المصادقة على

⁴⁴¹ - ميمون خراط، "قراءة في مشروع القانون التنظيمي للمالية" منشورات مجلة الحقوق، سلسلة الأعداد

الخاصة، العدد 6-2013، ص 90-91

الحكامة الجديدة للمالية العامة

الحسابات ستساعد البرلمان على أداء وظيفته الرقابية خاصة وهو يدرس قانون التصفية، ومن هنا أصبح يطلب من المجلس الأعلى للحسابات إبداء رأيه كل سنة وذلك ابتداء من فاتح يناير 2020 حسب المادة 69 من القانون التنظيمي للمالية، في نتائج تنفيذ ميزانية الدولة بحيث أن هذه المصادقة بعد المطابقة القانونية تهدف الى تقديم رأي موضوعي وواضح حول البيانات المالية العمومية للدولة⁴⁴².

الفرع الثالث: مبدأ توحيد الحسابات

يعتبر مبدأ توحيد الحسابات خطوة أساسية نحو إنشاء الحسابات الموحدة للدولة، ويعطي المعيار المحاسبي الحالي للتوحيد في المغرب الاختيار لمجموعة من القطاعات القانونية الخاضعة للالتزام بتقديم الحسابات الموحدة، وتتسم هذه القطاعات على وجه الخصوص بطبيعة المصلحة العامة للاقتصاد والمجتمع، مما يزيد بشكل كبير أهمية الاتصال المالي من خلال الحسابات الموحدة.

كما تعد الحسابات الموحدة أداة أساسية للحصول على رؤية شاملة للصحة المالية للدولة، فالحسابات الموحدة تتضمن مجموعة من البيانات المالية الموحدة بغية إعطاء ميزانية أكثر موضوعية للحالة المالية للدولة، فدمج الحسابات لبعضها البعض ليس فقط للنشر ولكن أيضا للاستخدام الداخلي وهي تشكل أداة للتدبير والإبلاغ.

ويعتبر التوحيد تقنية تسمح بتجميع حسابات عديدة لها مصالح مشتركة ولكن تحتفظ كل منها بشخصيتها المعنوية، وتكمن أهمية توحيد الحسابات على ثلاثة مستويات وهي:

⁴⁴² - مرسوم رقم 02.09.608 الصادر في 11 من صفر 1431 (27 يناير 2010) بتغيير وتتميم المرسوم الملكي بتاريخ 10

محرم 1387 (21 أبريل 1967) بسن نظام عام للمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 5811 الصادر بتاريخ

23 صفر 1431.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

على مستوى الذمة المالية: حيث تظهر في القوائم المالية كل الأصول التي تقوم المجموعة بإدارتها⁴⁴³.

على مستوى الوضعية المالية: يعني الديون والقروض الممنوحة والمأخوذة من المجموعة لا تظهر في القوائم الموحدة حيث هذا الأخيرة تظهر الحقوق والديون الحقيقية مع الغير فقط.⁴⁴⁴

على مستوى النتائج والنشاط: بفضل القوائم المالية الموحدة نقيس بشكل أفضل النتائج لأن القوائم المالية الموحدة مصممة بشكل توضح حصة المجموعة في كل مؤسسة سواء النتائج الموزعة أو التي تصب في الاحتياطات.

ويهدف مبدأ توحيد الحسابات إلى تلبية احتياجات قانونية للمعلومات وكذا تعزيز الرؤية الاقتصادية للحسابات ثم إعطاء لمحة عامة عن المجموعة المجردة من التحويلات التي تكون بين مؤسسات المجموعة وأخيرا تحليل نتائج المجموعة بطريقة خاصة.

المطلب الثاني: مرتكزات إعداد قانون المالية

ترتكز عملية إعداد القوانين المالية على البرمجة متعددة السنوات (الفقرة الأولى)، هيكلية الميزانية حول البرامج (الفقرة الثانية)، وإضفاء الطابع الجهوي على الميزانية (الفرع الثالث).

الفقرة الأولى: البرمجة متعددة السنوات

ينص القانون التنظيمي لقانون المالية على إعداد قانون المالية للسنة استنادا إلى برمجة ميزانية ثلاث سنوات تحين كل سنة، وهكذا فإن معطيات السنة الأولى من هذه البرمجة

⁴⁴³ - أحمد حاسون: مستجدات محاسبة الدولة على ضوء القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية: دراسة مقارنة، سلسلة دراسات المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد الافتتاحي يناير 2016، ص، 77.

⁴⁴⁴ - عبد الواحد العسلي، دور الخازن المكلف بالأداء في مراقبة المؤسسات العمومية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2013.2014، ص:231

الحكامة الجديدة للمالية العامة

تطابق معطيات مشروع قانون المالية بينما تكون معطيات السنتان الثانية والثالثة ذات طابع إخباري مع توخي الواقعية في اعتمادها.

ويروم التحيين السنوي للبرمجة الميزانية لثلاث سنوات تبيان الفوارق المحتملة بالمقارنة مع التوقعات الأصلية، وتهم البرمجة الميزانية لثلاث سنوات كل من ميزانيات القطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية الخاضعة لوصايتها والمستفيدة من موارد مرصدة أو إعانات من الدولة، تدرج توقعات النفقات المنبثقة من البرمجة الميزانية لثلاث سنوات في مشاريع نجاعة الأداء، وذلك لضمان انسجامها مع أهداف نجاعة الأداء والحد من تعدد الوثائق الميزانية، والتي تسمح بتدبير ميزانياتي وفق رؤية متعددة السنوات تهدف إلى تعزيز الانضباط الميزانياتي العام، بغية تحسين ظروف إعداد قانون المالية، و توضيح الرؤية الاستراتيجية للسياسات القطاعية⁴⁴⁵.

وتهدف هذه البرمجة الميزانية إلى:

- دعم استدامة السياسات العمومية وضمان توافق أثرها الميزانياتي المستقبلي مع الإمكانيات المالية للدولة والإطار الماكرو اقتصادي؛
- تدعيم فعالية تخصيص الموارد الميزانية مع تعزيز الترابط بين الاستراتيجيات القطاعية والميزانية السنوية؛
- تحسين ظروف إعداد قانون المالية عبر تأطير إعداده على مدى ثلاث سنوات أخذا بعين الاعتبار ضرورة الحفاظ على التوازنات الأساسية؛
- تقديم رؤية أفضل للمدبرين لتدبير برامجهم من خلال تمكينهم من آليات تتبع نجاعة النفقات العمومية.

⁴⁴⁵ - جميلة دليبي، "إصلاح القانون التنظيمي للمالية مدخل لترسيخ الحكامة الجيدة"، منشورات مجلة الحقوق

الحملة العامة للبيانات المالية العامة

الفقرة الثانية: هيكل الميزانية حول البرامج

تطلب تأسيس مبدأ إعداد قانون المالية وفق منطق النتائج، مراجعة تبويب الميزانية وإصلاح تصنيفاتها بغية الانتقال من منطق تقديم الاعتمادات حسب التصنيف الإداري، إلى منطق جديد تركز فيه الميزانية على البرامج كإطار للترخيص بتحصيل الموارد وتنفيذ النفقات العمومية وكذا بغية تسهيل قراءة ميزانية الدولة.

وهكذا تمثلت الهيكل الجديدة للميزانية في تبويب الموارد (الفرع الأول) وتبويب النفقات (الفرع الثاني)

الفرع الأول: تبويب الموارد

فحسب المادة 37 من القانون التنظيمي لقانون المالية "تقدم موارد الميزانية العامة في فصول منقسمة، إن اقتضى الحال، إلى مصالح وطبيعة الموارد. وتقدم موارد كل مرفق من مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة مجمعة بحسب القطاعات الوزارية أو المؤسسات التابعة لها هذه المرافق.

وتقدم موارد الحسابات الخصوصية للخزينة بحسب كل حساب خصوصي داخل كل صنف من هذه الحسابات."

الفرع الثاني: تبويب النفقات

ينص القانون التنظيمي لقانون المالية الجديد على تعديل التبويب الميزانياتي قصد الانتقال من المقاربة المعيارية للنفقات إلى هيكل ميزانية قائمة على البرامج والمشاريع مع التركيز على البعد الجهوي.

بخصوص البرمجة الميزانية، يتمحور التبويب الجديد المتعلق بالنفقات، بحسب القانون التنظيمي لقانون المالية، حول العناصر التالية:

الحكامة الجديدة للمالية العامة

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

فهذا التقديم الجديد للميزانية يمكن من تجميع الموارد المالية حول البرامج التي يتم تبيان توزيعها حول الجهات وتوضيح أهدافها وقياسها بواسطة مؤشرات قياس النتائج، ومواكبة مسلسل الجهوية وتعزيز اللاتمركز الإداري بالموازاة مع وضع إطار مناسب للتعاقد بين المصالح المركزية للوزارات مع مصالحتها الخارجية.

كما تجدر الإشارة أن هذه الهيكلة الجديدة تهم مختلف مكونات القانون المالي (الميزانية العامة، مصالحو الدولة المسيرة بصورة مستقلة، والحسابات الخصوصية للخزينة)

الفرع الثالث: إضفاء الطابع الجهوي على الميزانية

يرمي هذا المرتكز إلى تمكين الجهة من التوفر على منظور واضح للأهداف المزمع تحقيقها، وللموارد المالية والبشرية اللازمة لذلك، ومن جهة أخرى تحديد حقوق والتزامات مختلف الشركاء فيما يتعلق بتحقيق تلك الأهداف.

ففي إطار التوجه نحو اللامركزية والجهوية من الطبيعي أن يعهد إلى المسؤولين المحليين بالسهر على تنفيذ مختلف المشاريع العمومية بالمناطق التي يتواجدون بها، ومدهم بالوسائل المالية عن طريق تفويض الاعتمادات المالية وتبسيط مساطر حركتها، حتى تتحقق المرونة المطلوبة في برمجة عمليات الميزانية العامة للدولة، ومتابعة تنفيذها بفعالية من طرف أجهزة المراقبة الإدارية المختصة⁴⁴⁶.

ومن هذا المنطلق أصبح إعداد القوانين المالية يستند إلى المتطلبات الجهوية وهو ما يتجلى في التبويب الجديد للميزانية بحيث تخصص برامج لجهة معينة بحيث ستصبح الجهة التي سيطبق بها البرنامج عنصرا أساسيا في تقسيم العمليات المالية.

⁴⁴⁶ - عسو منصور: قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة، مطبعة المعارف الجديدة الرباط، الطبعة

الأولى أكتوبر 2017، ص 201، 202.

الحكامة الجديدة للمالية العامة

- تبويب جديد للميزانية يقوم على النتائج بدل الوسائل، إذا أصبح تبويب الميزانية يقوم على توزيع نفقاتها في أبواب وفي فصول منقسمة إلى برامج وجهات ومشاريع أو عمليات، كما تقدم نفقات الوكالات ذات التدبير المستقل في فصول منقسمة إلى برامج وجهات ومشاريع أو عمليات، إلى جانب نفقات الحسابات الخصوصية التي تقدم في برامج منقسمة إن اقتضى الحال إلى جهات ومشاريع أو عمليات، وهو ما يسمح بتوسيع هامش تدبير الأمر بالصرف للاعتمادات المفتوحة داخل البرامج والجهات والمشاريع أو العمليات، مما يتيح قياس نتائجها في آخر السنة، خاصة وأنها تقدم وفقا لبرنامج نجاعة الأداء كإطار لتحديد النتائج المراد بلوغها إلى جانب تقييم نتائجها وفقا لمؤشرات محددة ومرقمة:

- تبني أسلوب للتدبير بحسب الأهداف كإطار للتخطيط الاستراتيجي للموارد والنفقات العمومية، بما يتيح إمكانية تجويدها وقياس مدى نجاعتها واقتصادها وفعاليتها؛

- لا تركز الاعتمادات المفتوحة بالميزانية العامة من منظور جهوي يخول لمدراء المصالح اللامركزية الجهوية التحكم والتخطيط لمجموع النفقات المخولة لهم، تماشيا مع حجم الاختصاصات التي سيتم نقلها لهم من الإدارات المركزية وفقا للتصور المشار إليه على مستوى ميثاق اللاتمركز الإداري الصادر سنة 2018، والذي عمل على نقل العديد من الاختصاصات للمصالح الجهوية المعنية في أجل 3 سنوات الموالية لتنفيذه.

إنه تحول جديد قوامه التخطيط للنتائج والحرية في التدبير المعقلن للنفقات العمومية، بما يسمح بتبني أسلوب جديد للتدبير العمومي المرتكز على النتائج، حيث النتيجة أولى من الوسيلة، والنجاعة والفعالية في الأداء لا يحجب المشروعية في التصرف، بل تكامل بين الجانبين معا بما يخدم عقلنة الموارد والنجاعة والفعالية في تنفيذ البرامج والمشاريع التنموية⁴⁴⁷.

⁴⁴⁷ - عسو منصور: قانون الميزانية العامة وهران الحكامة المالية الجيدة، م. س ، ص 278، 281

خاتمة :

الاستنتاج الذي يمكن الخروج به، أنه لا بد من مواكبة هذا التغيير بإدخال إصلاحات على مستوى المساطر المنفذة للميزانية، وخلخلة الموروث للأنظمة القانونية، ونفض غبار الزمن للطرق التدييرية الكلاسيكية التي تعوق مسلسل التغيير، كما أن المشرع المغربي إن كانت نيته تتجه نحو حماية المال العام، فلا بد من الحسم في التناقضات الطارئة على مستوى النص و الواقع.

مازالت هناك هيمنة الحكومة في المجال المالي على حساب السلطة التشريعية، وغياب النظرة التشاركية.

- وجود بعض الإكراهات التي تحد من دور المجلس الأعلى للحسابات في تدبير ميزانية الدولة.
- ضعف دور كل من المجتمع المدني وكذا الصحافة في تحقيق الحكامة الميزانية.

ومن مظاهر سوء التدبير على الشأن العام ما يلي :

- فقدان الدولة لحرمتها ومصداقيتها مما يتسبب في فقدان ثقة المواطنين بسبب انحرافها عن تأدية وظيفتها التي وجدت من أجلها.
- الرفع من تكلفة الخدمات المقدمة.
- تكافؤ الفرص بين الجميع والشعور باللامساواة.

_____ كامة الجيدة للمالية العامة _____

- الاغتناء الغير المشروع المؤدي إلى حدوث اختلال اجتماعي وواقع متردي ينتج عنه الفقر المدقع.

وعليه ولتجاوز هذه الإكراهات وغيرها فإن الأمر يتطلب:

- إعادة التوازن المالي بين البرلمان والحكومة.
- التنصيص على إلزامية إصدار القرارات من طرف المجلس الأعلى للحسابات وضمن استقلالية قضاته.
- إشراك المجتمع المدني في عملية تدبير ميزانية الدولة وذلك راجع لقربه من المواطنين ولعلمه بحاجياتهم اليومية.
- مراجعة المنظومة القانونية المنظمة لمجال الإعلام في اتجاه منحه الإستقلالية حتى يتمكن من نقل الخبر وإشاعة الشفافية المالية.
- تحسين بنية الميزانية عن طريق ترشيد النفقات وعقلنة الإيرادات.
- مراجعة سياسة الانفتاح وتحرير الأسواق مراجعة جوهريّة.

لائحة المراجع المعتمدة

- الكتب العامة:

- محمد خالد المهايبي - الموازنة العامة للدولة في سورية، الواقع والأفاق - مجلة جامعة دمشق - المجلد الأول - العدد 1 - 2000 - ص 27.

عبد القادر تيعلاطي: المالية العامة المغربية والمقارنة- قانون المالية- الجزء الأول، دار الجسور وجدة، الطبعة الثالثة 2002.

عبد النبي أضريف : المالية العامة أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها، الطبعة الأولى 2005.

كريم لحرش، الدستور الجديد للملكة المغربية شرح وتحليل، طبعة 2012، توزع مكتبة الرشاد بسطات.

محمد نجيب كومينة: "مقاربة لتعديل بنية القانون المالي ومراقبة تنفيذه"، مجلة الباب، عدد 1 - 2008.

-سعيد جعفري، ما الحكامة؟ مطبعة الأمنية الرباط، طبعة 2014.

-عسو منصور: قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة، مطبعة المعارف الجديدة الرباط، الطبعة الأولى أكتوبر 2017.

-رشيد المساوي : المالية العامة، الطبعة الأولى، 2013، مطبعة اسيارطينل، طنجة.

-عبد النبي أضريف : المالية العامة أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها، الطبعة الأولى 2005.

-مصطفى منار: الاقتطاع الضريبي والعدالة الاجتماعية "بدون درا نشر، مؤلف جامعي، السنة الجامعية 2007..

المراجع المتخصصة

جميلة دليبي، "إصلاح القانون التنظيمي للمالية مدخل لترسيخ الحكامة الجيدة"، منشورات مجلة الحقوق سلسلة الأعداد 6-2013

رشيد المساوي : المالية العامة، الطبعة الأولى، 2013، مطبعة اسبارطيل، طنجة.

سعيد جعفري، ما الحكامة؟ مطبعة الأمنية الرباط، طبعة 2014.

ضياء السمن وإبراهيم صابري، قانون المالية، مطبعة الحمامة، تطوان، الطبعة الأولى 2016 .

نجيب جيري، تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين ضرورة الإصلاح ورهان الحكامة المالية، مساهمة في النقاش العمومي حول

إصلاح القانون التنظيمي للمالية بتقديم منهجية حديثة لتدبير المالية العمومية، منشورات مجلة القانون، سلسلة

الدراسات والأبحاث، الإصدار 6، 2013.

• أطروحات ورسائل

الحكمة الجيدة للمالية العامة

- محمد بوطابة، الإصلاحات المالية في المغرب ورهان التدبير الجيد للنفقات العمومية، دراسة نظرية تطبيقية مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد ابن عبد الله فاس، السنة الجامعية 2018-2017.
- عبد الواحد العسلي، دور الخازن المكلف بالأداء في مراقبة المؤسسات العمومية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2013-2014.
- الهبري، الاختصاصات المالية للبرلمان المغربي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول وجدة-2005-2006.
- فاطنة البخاري - متطلبات شفافية تدبير الأموال العمومية بالمغرب - رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال - الرباط - السنة الجامعية 2000-2001 - الزيادة نبيل - إصلاح الميزانية ورهان تحديث التدبير العمومي - رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال - الرباط - السنة الجامعية 2008-2009 .
- أمان حبيبي: الحكامة المالية على ضوء القانون التنظيمي للمالية 130.13، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، السنة الجامعية، 2016-2017.
- عبد الرحيم أضاوي - الحكامة المالية - رسالة لنيل دبلوم الماستر في قانون المنازعات - كلية الحقوق - مكناس - السنة الجامعية 2012/2013

القوانين:

- دستور 2011 ظهر شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 شعبان 1432 الموافق 29 يوليوز 2011، المتعلق بتنفيذ نص الدستور المراجع، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 الموافق 30 يوليوز 2011
- ظهر شريف رقم 1.15.62 صادر بتاريخ 14 شعبان 1436 الموافق ل 2 يونيو 2015، المتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 منشور بالجريدة الرسمية عدد 6370 بتاريخ 18 يونيو 2015.
- منشور الوزير الأول - رئيس الحكومة - في 25 دجنبر 2001 الذي أوصى بمجموعة من التدابير منها اعتماد مقاربة جديدة لتدبير ميزانية تركز على النتائج؛
- منشور الوزير الأول - رئيس الحكومة - في 29 أبريل 2005 حول نظام التدبير المندمج للنفقات؛
- منشور لوزير الاقتصاد والمالية حول الخصوصية والسياحة بتاريخ 28 فبراير 2002 .
- دورية الوزير الأول - رئيس الحكومة - رقم 07-2003 بتاريخ 27 يونيو 2003 : تحدد نموذج الشراكة بين الدولة والجمعيات؛
- الرسالة التوجيهية للوزير الأول - رئيس الحكومة - لسنة 2007 التي أكدت على إدماج مقاربة النوع الاجتماعي والتي أصبحت محل دراسات وأبحاث وتقارير لوزارة المالية بالرغم من عدم صدور نص قانوني بشأنها؛
- دورية الوزير الأول - رئيس الحكومة - بتاريخ 5 مارس 2007 حول إدماج مقاربة النوع الاجتماعي في السياسات التنموية لمختلف القطاعات؛
- دورية وزير المالية عدد 483 ع 2 بتاريخ 28 فبراير 2002 والتي تم توجيهها لأعضاء الحكومة وقد وضعت برنامجا خاصا بالمراقبة وتداول المعلومة.
- منشور لوزير الاقتصاد والمالية حول الخصوصية والسياحة بتاريخ 28 فبراير 2002.
- دورية الوزير الأول - رئيس الحكومة - رقم 07-2003 بتاريخ 27 يونيو 2003 : تحدد نموذج الشراكة بين الدولة والجمعيات؛

الحكامة الجديدة للمالية العامة

دورية وزير المالية عدد 483 ع2 بتاريخ 28 فبراير 2002 والتي تم توجيهها لأعضاء الحكومة وقد وضعت برنامجا خاصا بالمراقبة وتداول المعلومة.

المقالات:

- امحمد فويير: "الصلاحيات المالية للجهازين التشريعي والتنفيذي في ظل دستور 2011" مقال منشور بجريدة المساء بتاريخ 1 يناير 2012.
- أحمد حاسون: مستجدات محاسبة الدولة على ضوء القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية: دراسة مقارنة، سلسلة دراسات المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد الافتتاحي يناير 2016، .
- امحمد قزير المداخلة بعنوان "مطلب الحكامة في التدبير المالي العمومي" بالندوة الإصلاحات المالية والجبائية: أية رهانات؟ يوم 8 و9 مارس 2013، بمقر جهة مكناس-تافيلالت، غير منشور.
- عثمان الزباني: "الرقابة المالية للبرلمان المغربي. بحث في سبيل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية"، منشورات مجلة الحقوق سلسلة الأعداد الخاصة 2013-6 .
- محمد نجيب كومينة: "مقاربة لتعديل بنية القانون المالي ومراقبة تنفيذه"، مجلة الباب، عدد 1 – 2008 - ص - ميمون خراط، "قراءة في مشروع القانون التنظيمي للمالية" منشورات مجلة الحقوق، سلسلة الأعداد الخاصة، العدد 6-2013.
- مصطفى منار: لاقطاع الضريبي والعدالة الاجتماعية "بدون درا نشر، مؤلف جامعي، السنة الجامعية 2007، .
- ميزانية المواطن، وزارة الاقتصاد والمالية لسنة 2016، إصدارات الخزينة العامة للمملكة، ص 2.
- نجيب جيري – إصلاح التدبير المالي بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية – المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية – عدد 104 – مطبعة المعارف الجديدة – الرباط – – ماي / يونيو 2012.
- نجيب جيري: "السلطة المالية للبرلمان المغربي: قراءة في مقتضيات الدستور الجديد"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 107، نونبر- دجنبر، 2012.
- نجيب جيري، تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين ضرورة الإصلاح ورهان الحكامة المالية، مساهمة في النقاش العمومي حول إصلاح القانون التنظيمي للمالية بتقديم منهجية حديثة لتدبير المالية العمومية، منشورات مجلة القانون، سلسلة الدراسات والأبحاث، الإصدار 6، 2013.
- تقرير حول إصلاح القانون التنظيمي للمالية على ضوء دستور 2011 ، وزارة الاقتصاد و المالية، 2012/06/12.
- تقرير علمي حول الدرس الافتتاحي السنوي الثالث لمنتدى الباحثين في العلوم الادارية والمالية، مؤسسات في الحكامة بالمنظومة الدستورية الأدوار والرهانات بتاريخ 18 دجنبر 2014 ، بكلية الحقوق أكادال الرباط.

المراجع باللغة الفرنسية

- Bouvier Michel, LA Réforme des finances publiques au maroc performance responsabilisation, transparence, RFFP, n° 102 juin 2008

الحكامة الجديدة للمالية العامة

القرار المالي الجهوي على ضوء التحولات الكبرى للمالية الترابية حدود الاستقلالية وآفاق التجويد

Regional fiscal decision-making in light of the major shifts in regional finance

The limits of autonomy and prospects for optimization

د.كوثر أمير

أستاذة محاضرة في القانون العام كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق-البيضاء

Kawtaramarir-05@hotmail.com

ملخص

يعد النظام الرقابي المالي للجهة عنصرا حاسما في خلق إدارة مالية فعالة ترابيا ، لكنه لا يزال يعاني عدة نواقص خاصة إذا استحضرننا القيود الكثيرة التي تعاني منها مالية الجهة، سواء على مستوى ضعف الموارد الذاتية بالمقارنة مع حجم الوظائف التنموية الموكلة إليها، بالإضافة إلى ضعف مواردها البشرية .الأمر الذي يتطلب إخضاع مالية الجهة لنظام رقابي فعال يتلاءم والتحولات الكبيرة التي تعرفها المالية المحلية، تلعب فيه المجالس الجهوية للحسابات دورا رئيسيا في إدارة الموارد المالية، وهو ما يتطلب مراجعة وظائف هذه المجالس وطريقة ممارستها لاختصاصاتها بالإضافة إلى تقليص حجم الرقابة الإدارية القبلية ومواكبة.

الكلمات المفتاحية : المجالس الجهوية - القرار المالي - المجالس الجهوية للحسابات - النظام الرقابي

abstract

The region's financial control system is a crucial element in creating an effective financial management, but it still suffers from several shortcomings, especially if we recall the many constraints that the region's finances suffer from, whether at the level of weak self-resources or the size of the development functions entrusted to it, in addition to the weakness of its human resources, which requires subjecting the region's finances to an effective control system that is compatible with the major changes in local finances in which the regional boards of accounts play a key role in managing financial resources, which requires reviewing the functions of these boards and the way they exercise their powers in addition to reducing the size of administrative oversight.

key words: Regional councils - financial decision - regional councils for accounts - control system

تقديم

في ظل التحولات الكبرى التي تعرفها المالية الترابية خاصة بعض صدور القوانين التنظيمية بما حملته من مستجدات تهم التدبير المالي للجماعات، وكذا صدور القانون الإطار 69.19 المتعلق بالإصلاح الجبائي، والذي فتح الباب نحو إصلاح جبائي محلي شامل يمنح للجماعات الترابية

الحكامة الجديدة للمالية العامة

سلطة القرار الجبائي. تبدو الحاجة ملحة إلى خلق نظام رقابي يتلاءم ومنح الجهة سلطة القرار المالي.

هذا وتشكل الرقابة على مالية الجهة إحدى الآليات الأكثر تأثيراً على القرار المالي الجهوي وكذا الأكثر طرحاً للنقاش. فإذا كان لا يختلف اثنان على الدور الأساسي والمحوري الذي تلعبه في إرساء أسس الحكامة المالية، وترسيخ الشفافية داخل الإدارة الجهوية،

فإن الاختلاف يكون حول توقيت هذه الرقابة والجهة التي تقوم بممارستها، وكذا طريقة تطبيقها. وإذا كان مفهوم الاستقلال المالي الذي يشكل أحد مبادئ التنظيم اللامركزي بالمغرب قد أسيء تفديره من قبل سلطات الوصاية، رغم وضوح الفصل 100 من دستور 1996، فالواقع الجديد الذي تم العمل على بلورته منذ دستور 2011، والمتمثل في إقرار مبدأ التدبير الحر كأساس للعمل داخل الجهة، ومنح هذه الأخيرة صلاحيات كبيرة في مجال التنمية، يفرض علينا أن نعيد طرح السؤال القديم الجديد، حول حدود الرقابة على المالية المحلية ومدى تأثيرها على مبدأ الاستقلال المالي للجهة⁴⁴⁸.

هذا ويعتمد النظام الجبائي الترابي بالمغرب على ازدواجية التدبير، وتتجلى هذه الازدواجية في تقاسم مسؤولية إدارة الشأن الجبائي بين مصالح الدولة ومصالح الجماعات الترابية. وتبعاً لذلك نجد كل من وزارة الداخلية ووزارة المالية تلعبان دوراً محورياً في تدبير الجبايات، تنضاف إليها، المجالس الجهوية للحسابات كجهاز رقابي مستقل لا يمارس التدبير وإنما يمارس الرقابة على التدبير.

وهنا نميز بين عدة مراحل من الرقابة تخضع لها مالية الجهة، منها الرقابة القبلية متعددة الهيئات والآليات والمساطر. كما تخضع لرقابة مواكبة تطل مختلف العمليات والتصرفات المالية المرتبطة بها، والتي تختص بها هيئات إدارية ومالية مختلفة، بالإضافة إلى رقابة بعدية تنوع آلياتها أيضاً ودرجة تأثيرها على النشاط المالي المحلي.

⁴⁴⁸ □ بروحو: مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية. مرجع سابق ص 48

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

انطلاقا مما سبق سنطرح الإشكالية التالية ما هي حدود الرقابة المسلطة على مالية الجهة وكيف يمكن للقضاء المالي أن يساهم في الرفع من نجاعة هذه الرقابة؟

سنحاول الإجابة على هذه الإشكالية انطلاقا من مطلبين الأول نتناول فيه الرقابة الإدارية على ميزانية الجهة والثاني نتناول فيه رقابة المجالس الجهوية للحسابات على مالية الجهة معتمدين في ذلك على كل من المنهج القانوني والوظيفي.

المطلب الأول: الرقابة الإدارية على ميزانية الجهة

تعتبر من أشد الآليات تأثيرا على التدبير المالي للجهة والجماعات الترابية بصفة عامة. حيث تضم مختلف أشكال التدخل عبر مختلف الهيئات والمساطر ومراحل إعداد الميزانية، وهو ما يعتبره الكثيرون، يشكل ثقلا رقابيا حادا على التدبير الترابي، كما أنه يشكل مسا بالاستقلال المالي للجماعات الترابية⁴⁴⁹.

هذا وتتمثل الرقابة الإدارية، في تلك الرقابة التي تمارسها وزارة الداخلية من خلال التأشير على المقررات ذات الطابع المالي، ورقابة بعدية يمارسها الوالي على المقررات التي لا تدخل في صلاحيات المجلس، أو المتخذة خرقا لأحكام النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل. حيث تم إسناد الأمر بالصرف لرئيس الجهة.

إضافة إلى رقابة المفتشية العامة للإدارة الترابية والمفتشية العامة للمالية. فهينأت الرقابة الإدارية متعددة ومختلفة من هيئات مركزية حكومية، إلى أخرى محلية ممثلة أو تابعة لها. ومن سلطات إدارية ممثلة في وزارة الداخلية، إلى أخرى مالية.

وهذا التعدد يجعل منها سلطة حقيقية، قد يتعدى تأثيرها الاختصاص المالي والإداري المخول للهيئات اللامركزية. وبالتالي المس مباشرة بدرجة الاستقلال المالي أو التأثير عليه، وهذا ما يجعل

⁴⁴⁹ عبد اللطيف بروحو: مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية. المجلة المغربية للإدارة المحلية

والتنمية عدد 97 الطبعة الثانية 2016 ص 48

الكامنة الجديدة للمالية العامة

الرقابة الإدارية، أشد المساطر الرقابية تعقيدا وتأثيرا على حرية الجماعات الترابية في تدبير الشأن العام المحلي⁴⁵⁰

كما أن وزارة الداخلية تقوم بواسطة المديرية العامة للجماعات المحلية، بإعداد مشاريع النصوص القانونية والتنظيمية المؤطرة لحقل المالية والجبايات المحلية. بما في ذلك القانون التنظيمي للجهة وباقي الجماعات الترابية وقانون جبايات الجماعات المحلية⁴⁵¹. ونظام المحاسبة العمومية الخاص بالجماعات المحلية ومجموعاتها، وأيضا مختلف المراسيم والقرارات والدوريات والمناشير المتعلقة بتدبير الشأن الجبائي المحلي. بحيث تتحكم في ممارسة النظام الجبائي المحلي وقواعد تدبير الجبايات المحلية.

الفرع الأول: الرقابة الإدارية القبيلية على ميزانية الجهة

وهي ذلك النوع من الرقابة الذي يسبق اتخاذ القرار المالي على مستوى الجهة، وذلك عبر مجموعة من الهيئات والآليات والمؤسسات، التي خول لها المشرع سلطة إجراء هذا النوع من الرقابة، حيث يتم التدخل قبل إصدار القرار المتعلق بالعمليات المالية أو قبل تنفيذه، وذلك بهدف الحيلولة دون الوقوع في المخالفات والأخطاء قبل ترتيب الالتزام على الجهة المصدرة للعمليات المالية⁴⁵².

الفقرة الأولى: وسائل تطبيق الرقابة القبيلية على الميزانية

لا تكون مقررات المجلس قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية داخل أجل عشرين يوما، من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس. وتعتبر التأشير بمثابة موافقة قبيلية لمصالح الداخلية على القرارات المحلية، ونخص بالذكر هنا المقررات ذات

⁴⁵⁰ نفس المرجع السابق ص 185

⁴⁵¹ القانون رقم 47-06 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية الصادر في 30 نونبر 2007

⁴⁵² دليل الرقابة النظامية المسبقة منشورات المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية ARABOSAI الجزء الأول:

http://www.arabosai.org/ar/telech.asp ص 2

الحكامة الجديدة للمالية العامة

الوقوع المالي على النفقات والمداحيل، والأتاوى ولاسيما تحديد سعر الرسوم ومختلف الحقوق ، وتفويت أملاك الجهة وتخصيصها، ويعتبر عدم اتخاذ أي قرار في شأن المقررات المذكورة بعد انصرام الأجل المنصوص عليه أعلاه بمثابة تأشيرة.

كما تنص المادة 202 من ق.ت.ج. في الباب المتعلق بالتأشير على الميزانية على أن تعرض الميزانية على تأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، في تاريخ أقصاه 20 نونبر. وتصبح الميزانية قابلة للتنفيذ بعد التأشير عليها بعد مراقبة مالي:

● احترام أحكام هذا القانون التنظيمي والقوانين والأنظمة الجاري بها العمل

● توازن الميزانية على أساس صدقية تقديرات المداحيل والنفقات.

● تسجيل النفقات الإيجابية المشار إليها في المادة 196 من هذا القانون التنظيمي.

تؤشر السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية على الميزانية داخل أجل عشرين يوما من تاريخ التوصل بها. وفي حالة رفض السلطة الحكومية التأشير على الميزانية، لأي سبب من الأسباب المشار إليها في الفصل 202 السابق ذكرها، تقوم بتبليغ رئيس المجلس بأسباب رفض التأشير داخل أجل لا يتعدى 15 يوما ابتداء من تاريخ توصلها بالميزانية، ويقوم الرئيس في هذه الحالة بتعديل الميزانية وعرضها على المجلس للتصويت عليها داخل أجل عشرة أيام. ابتداء من تاريخ التوصل بأسباب رفض التأشير مع الأخذ بعين الاعتبار تطبيق مقتضيات المادة 208.⁴⁵³

⁴⁵³ تنص المادة 208 على (إذا لم يتم عرض الميزانية على التأشيرة داخل الأجل المنصوص في المادة 202 أمكن للسلطة

الحكومية

المكلفة بالداخلية بعد طلب استفسارات من رئيس المجلس ان تقوم قبل فاتح يناير بوضع ميزانية للتسيير للجهة على

أساس آخر

ميزانية مؤشر عليها مع مراعاة تطور تكاليف الجهة...)

الكامنة الجديدة للمالية العامة

كما تقوم السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بدعوة الرئيس إلى تسجيل كل نفقة إجبارية لم يتم تسجيلها بميزانية الجهة، وعلى الرئيس عرض الميزانية للتداول في شأنها بعد تسجيل النفقات الإجبارية بطلب من السلطة الحكومية.

غير أنه يمكن للمجلس أن يتخذ مقررًا يفوض بموجبه إلى الرئيس صلاحية القيام بتسجيل النفقات الإجبارية تلقائيًا. ومن هنا يتم تسجيل هذه النفقات وجوبًا داخل أجل أقصاه 15 يومًا، من تاريخ التوصل بطلب السلطة الحكومية، وفي حالة عدم تسجيلها تطبق مقتضيات المادة 208 من ق.ت.ج.

في حالة لم يتم التأشير على الميزانية قبل فاتح يناير، أمكن أن يؤهل الرئيس بقرار السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، للقيام بتحصيل المداخيل والالتزام بنفقات التسيير وتصفيتهما والأمر بصرفها، في حدود الاعتمادات المقيدة برسم آخر ميزانية. تم التأشير عليها وذلك إلى غاية التأشير على الميزانية.

وخلال نفس الفترة يقوم الرئيس بتصفية الأقساط السنوية للاقتراضات والدفوعات المتعلقة بالصفقات التي تم الالتزام بنفقاتها والأمر بصرفها إذا لم يتم عرض الميزانية على التأشير داخل الأجل المنصوص عليه في المادة 202 من ق.ت.ج، أمكن للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بعد طلب استفسارات من رئيس المجلس، أن تقوم قبل فاتح يناير بوضع ميزانية للتسيير للجهة على أساس آخر ميزانية مؤشر عليها مع مراعاة تطور تكاليف وموارد الجهة.

كما أن الميزانيات الملحقه، والحسابات الخصوصية يتم إحداثهما بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، ويؤشر عليهما وتنفيذان وتراقبان طبقًا لنفس الشروط المتعلقة بإعداد الميزانية. ويجب على الرئيس إيداع الميزانية بمقر الجهة خلال 15 يومًا الموالية للتأشير

_____ الحِكمة الجيدة للمالية العامة _____

عليها، وتوضع الميزانية رهن إشارة العموم بأي وسيلة من وسائل الإشهار، ويتم تبليغها فوراً إلى الخازن لدى الجهة من قبل الأمر بالصرف⁴⁵⁴.

الفقرة الثانية: مرتكزات الرقابة القبلية على ميزانية الجهة

وهي مجموع الآليات والمعايير التي تعتمد عليها السلطات المكلفة بالمراقبة، حيث إن ممارسة اختصاصات الرقابة على المالية المحلية، تتجسد في إصدار سنوي لمجموعة من المذكرات، أو من المؤشرات العامة المتعلقة بالمالية العمومية. إضافة إلى مجموعة من التوجيهات ذات الطبيعة التقنية والتي تهتم بصفة خاصة قواعد إعداد مضايمين الميزانية المحلية⁴⁵⁵.

ومن أهم هذه الوسائل نجد، التوجيهات العامة المتعلقة بإعداد الميزانية، حيث غالباً ما تركز الدوريات أو التوجيهات الصادرة عن سلطات الوصاية على المسائل الإجرائية ومضايمين الميزانية، أكثر مما تنطرق للتوجيهات العامة بالمفهوم المتداول، والتي تهتم أكثر بالوضعية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الوطني. إلا أن ذلك لا يمنعها في العادة من استعراض بعض الملامح الكبرى لبعض المخططات التنموية، وبعض المرتكزات الأساسية التي تؤطر العمل اللامركزي في مختلف مستوياته.

فالساسة العامة للدولة في المجال التنموي، يجب أن تجد صداها على المستوى الجهوي أو المحلي، وهذا لا يتناقض مبدئياً مع أسس الاستقلال الإداري والمالي للهيئات اللامركزية. إذا ما بقي الأمر في حدود ضمان الانسجام الأفقي (بين الجماعات الترابية). وبما أن النظام اللامركزي نفسه يقوم على تعدد الفاعلين والمتدخلين في مجال التخطيط والتنفيذ المتعلقين بالنشاط المالي

⁴⁵⁴ المادة 207 من القانون التنظيمي للجهات

⁴⁵⁵ □ بروحو: مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية. مرجع سابق ص 57

الكامنة الجديدة للمالية العامة

المحلي، فإن ذلك قد يثير إشكال تعدد مجالات الاختصاص التنموي، بين مختلف أصناف الجماعات الترابية وبينها وبين المصالح غير الممركزة المتواجدة محليا⁴⁵⁶.

مما يطرح مسألة ضمان حد أدنى من الانسجام، الواجب بين البرامج والمخططات من جهة وعدم تناقض الجهود المحلية مع السياسة الوطنية من جهة أخرى، وذلك في المجالات المتقاطعة مع مجالات التدخل التنموي للجماعات الترابية⁴⁵⁷.

إن مسألة الموازنة بين التوجهات التنموية الجهوية أو المحلية، والتوجيهات المركزية بالرغم من أهميتها، قد تثير إشكالات تتعلق بغياب حدود واضحة لتدخل سلطات الوصاية، في هذا السياق فغياب هذه الحدود يترك هامشا أكبر للسلطات الوصية، لوضع وتنزيل قواعد تتعلق بإلزام الجماعات الترابية بمراعاة الانسجام مع السياسة العامة للدولة في المجال التنموي. وبالتالي حرية تعيين حدود المصلحة العامة للدولة بموازاة المصالح المحلية⁴⁵⁸. وهذا الإشكال من شأنه أن يمس بمبدأ الاستقلال الإداري والمالي للجماعات الترابية.

بالإضافة إلى ضرورة التلاؤم مع الوضع الاقتصادي والاجتماعي للدولة، حيث إن ضمان مساهمة برامج ومشاريع الجماعات الترابية المجسدة في مشروع الميزانية، مع السياسة التنموية العامة، والأوراش الكبرى للدولة، ينسجم مع ضمان ملاءمة المشروع للميزانية المحلية والوضعية العامة اقتصاديا واجتماعيا. بشكل لا يخل بمبادئ اللامركزية ولا يتناقض مع قواعد الاستقلال المالي للهيئات المحلية.

⁴⁵⁶ ديلاوي(ل): الجماعات الحضرية والقروية بالمغرب ومسألة التواصل. أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام جامعة سيدي

□ بن عبد الله فاس 2007 ص55

⁴⁵⁷ جامع(ن): نظرة على التنمية المحلية PDF/dev.local/Google: /t-jamanor27@yahoo.fr

⁴⁵⁸ Zarrouk(n) : les collectivités locales actes des séminaires organisés sur la gestion des affaires

الحكامة الجديدة للمالية العامة

وعليه إذا كان تطبيق اللامركزية الإدارية يتيح درجة هامة من الاستقلال الإداري والمالي، ويخول بالتالي حرية تسيير الشؤون والمرافق المحلية بهامش واسع للمبادرة، فإن هذا الاستقلال لا يمكن اعتباره مطلقا، إذ أن السلطة المركزية تحتفظ دائما بحق الإشراف والرقابة باعتبارها السلطة الرئيسية في البلاد⁴⁵⁹.

بالإضافة إلى ذلك، هناك التوجيهات التقنية المتعلقة بالميزانية، والتي تركز على المضامين التي يفترض أن يتضمنها مشروع الميزانية وإجراءاتها المسطرية. ثم بنيتها الشكلية أكثر مما تنطوق للأهداف المسطرة أو المنتظرة من تدبير مالية الجهة، وبالتالي فإن سلطات الوصاية تهدف من خلال هذه التوجيهات، ومن هذا التدخل السابق على اتخاذ القرار نفسه، ضمان إعداد مشروع الميزانية في إطار احترام القواعد والضوابط المستمدة في جلها من القواعد القانونية والتنظيمية المؤطرة للمالية المحلية.⁴⁶⁰

هذا بالإضافة إلى ضرورة احترام قواعد الميزانية والضوابط الشكلية، كاحترام قاعدة سنوية الميزانية. بحيث لا يرتب التزامات تتعدى السنة المالية المحددة في القانون واحترام قاعدة توازن الميزانية بين المداخيل والنفقات.

وهذا ما يجعل مجال وآليات تدخل الوصاية القبيلية، لا تتم فقط قبل تنفيذ المقررات المتخذة من قبل المجالس التداولية، وإنما تتدخل حتى قبل اتخاذ القرار من قبل هذه الهيئات اللامركزية، وقبل إعداد مشروع ميزانية مالية الجماعات الترابية. كما تمتد أيضا إلى توجيه عملية اتخاذ القرار والتأثير عليه شكلا ومضمونا. وهذا يمكن التعبير عنه بالإشراف القبلي على كل أعمال المجلس، مما يقلص حرية هذه المجالس المنتخبة ويكسر قبضة وتحكم الإدارة المركزية في الشأن المحلي⁴⁶¹.

⁴⁵⁹ ديلاوي(ل):الجماعات الحضرية والقروية بالمغرب ومسالة التواصل مرجع سابق ص180

⁴⁶⁰ بروحو:مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية.مرجع سابق ص60

⁴⁶¹ نفس المرجع ص264

الحكامة الجديدة للمالية العامة

الفرع الثاني: الرقابة المواكبة والبعديّة

تخضع مالية المجالس الجهوية، لنوع من الرقابة المواكبة والبعديّة، وذلك عبر عدة آليات.

الفقرة الأولى: آليات الرقابة المواكبة

يتعلق الأمر بذلك النوع من الرقابة الذي يواكب عملية تنفيذ الميزانية. وتتميز هذه الرقابة بطابعها الوقائي عبر ضمان احترام القواعد القانونية والتنظيمية والمساطر المنظمة للعمليات المالية، بالإضافة إلى دورها في التأكد من دقة البيانات المالية والمحاسبية. وتتجسد هذه الرقابة، عبر رقابة المحاسب العمومي والأمر بالصرف، وأيضاً رقابة سلطات الوصاية على إجراءات تنفيذ الميزانية.

1- رقابة المحاسب العمومي والأمر بالصرف

يعهد بالعمليات المالية والمحاسبية المترتبة على تنفيذ ميزانيات الجهات، إلى الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين⁴⁶². ويعتبر أمراً بالصرف، كل شخص له الصفة لأجل إثبات الديون المستحقة، وتصفيتهما والأمر بتحصيلها والالتزام بالديون، وتصفيتهما والأمر بصرفها.

ويراد بالمحاسبة العمومية المطبقة على الجهات ومجموعاتها، مجموع القواعد المنظمة لتنفيذ ومراقبة عمليات المالية المحاسبية، وكذا مسك محاسبتها، بالإضافة إلى تحديدها للالتزامات ومسؤوليات الأعوان المكلفين بتطبيقها⁴⁶³.

هذا ويضطلع المحاسب العمومي بدور مراقبة احترام إجراءات تحصيل الموارد وأداء النفقات، بشكل مطابق لما هو مقرر في النصوص التشريعية والتنظيمية، حيث يقوم بمراقبة صحة عمليات المداخيل، وعلى احترامها للنظم والقواعد المحددة. وهذا ما تؤكدّه الدوريات التوجيهية

⁴⁶² المادة 3 من مرسوم رقم 2.17.499 صادر في 23 نونبر 2017 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها

⁴⁶³ المادة الأولى من مرسوم رقم 2.17.499 صادر في 23 نونبر 2017 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها

الحملة العامة للوزارة الجديدة للمالية العامة

التي تحث المحاسبين على احترام المقتضيات القانونية والتنظيمية، قبل الشروع في تقييد وتحمل أوامر المداخيل وتحصيلها⁴⁶⁴. وتتم هذه الرقابة عبر مراحل، أولها رقابة عامة على المداخيل، عبر التأكد من قانونية عملية المداخيل ومن مطابقتها للمقتضيات المنظمة لجبايات الجهة. وكذا على الطابع السنوي لهذه المداخيل تم رقابة قانونية المداخيل والرقابة على شكل ومضمون سند التحصيل.

كما يتم القيام برقابة صحة الالتزام بالنفقات، من خلال التأكد من توفر الاعتمادات بالميزانية واحترام تبويب الميزانية، من خلال مراقبة مدى مطابقة النفقات المقترح الالتزام بها، بالمجال والإطار المحدد لها بالميزانية. وأن تكون النفقة الملتزم بها مشروعة من الناحية القانونية والتنظيمية⁴⁶⁵.

كما يضطلع المحاسب العمومي بدور رقابة صحة أداء النفقات. وتنصب هذه الرقابة بالأساس على التأكد من صحة حسابات التصفية ومراقبة الطابع الإبرائي للتسديد، ومراقبة توفر الأموال والتأكد من تقديم الوثائق المثبتة للنفقات⁴⁶⁶.

وبالتالي، يتضح لنا أن الرقابة المواكبة التي يقوم بها المحاسب العمومي، هي رقابة ذات طابع تقني إجرائي، تهدف بالأساس التأكد من مطابقة هذه النفقات للقوانين والأنظمة المرتبطة بها.

2- رقابة سلطات الوصاية على إجراءات تنفيذ الميزانية

إذا كان الميثاق الجماعي السابق، ينص على إمكانية حلول السلطة الإدارية محل رئيس الجماعة في تنفيذ الالتزامات، وبالرغم من أنه لم يحدد مجال ولا حدود ممارسة هذه السلطة. إلا أن

⁴⁶⁴ Guide du visa des budgets des communes rurales. Note du trésorier générale du royaume n371/DCL. Du 1/11/2006 p5

⁴⁶⁵ عبد اللطيف بروحو مرجع سابق ص 88

⁴⁶⁶ محدة بقرار وزير المالية بتاريخ 19 ماي: 1993-5-19 Note trésorier général du royaume n 1459 du 1993

إضافة إلى بعض النفقات ذات خصوصية معينة تنظم بنص خاص مثل تلك المتعلقة بالمبادرة المحلية للتنمية البشرية المنظمة بقرار وزير المالية رقم 06.168. الجريدة الرسمية عدد 5396 بتاريخ 16 فبراير 2006

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

الاتجاه العام كان يسير في اتجاه استثناء المجال المالي، المتعلق بإجراءات تنفيذ الميزانية الجماعية، من هذه السلطة انسجاما والمقتضيات المادة 46 من المرسوم السابق لمحاسبة الجماعات الترابية وهيئاتها.

فإن من أهم المستجدات التي نص عليها دستور 2011 والتي سبق ذكرها، تلك التي تنص على أن العمال والولاية يساعدون على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية. وفي إطار تنفيذ ميزانية الجهة فإن والي الجهة يتدخل، في حالة امتناع رئيس المجلس عن الأمر بصرف نفقة وجب تسديدها من قبل الجهة. حيث يقوم بعد طلب استفسارات من الأمر بالصرف بتوجيه إعدار إليه من أجل صرف النفقة، وفي حالة عدم الأمر بصرف النفقة في أجل أقصاه 15 يوما من تاريخ الإعدار، تطبق مقتضيات الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 79 من القانون التنظيمي للجهات. والتي تنص على أنه إذا امتنع الرئيس عن القيام بالأعمال المنوطة به، تقوم السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية عن طريق والي الجهة بمطالبتة بمزاولة هذه المهام، وبعد انصرام أجل 15 يوما من أيام العمل دون استجابة الرئيس، تحيل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية الأمر على القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية من أجل التصريح بجواز حلول الوالي محل الرئيس في القيام بالمهام التي امتنع هذا الأخير عن القيام بها. إذا هي رقابة مسطرية إجرائية، يغلب عليها الطابع التقني، وكثيرة هي الانتقادات التي وجهت للرقابة المواكبة، خاصة فيما يتعلق بتأثيرها على سرعة وفعالية التدبير المالي المحلي، حيث يعتبرها الكثيرون ذات وقع سلبي على التدبير المالي المحلي. غير أن حدة هذا الانتقاد تخف كلما توجه الفعل الرقابي إلى ما بعد تنفيذ العمليات المالية وهو ما يدفعنا للحديث عن الرقابة البعدية أو اللاحقة.

الفقرة الثانية: اليات الرقابة البعدية

تأتي الرقابة البعدية عادة، بعد اكتمال التصرفات المالية وصرف الأموال المقررة في الميزانية. كما تتميز بدورها بغلبة الطابع التقني الشكلي في مجال الرقابة الإدارية، فهي تركز بالدرجة الأولى على فحص وتدقيق المستندات والحسابات والوثائق والسجلات.

الحوكمة الجديدة للمالية العامة

كما تهدف إلى التأكد من حسن استخدام الأموال ومن استغلالها بالشكل الأمثل⁴⁶⁷. هذا وتخضع المالية الجهوية للمراقبة البعدية، من طرف كل من المفتشية العامة للإدارة الترابية والمفتشية العامة للمالية. حيث نصت المادة 227 من ق.ت.ج، على أن تخضع العمليات المالية والمحاسبية للجهة، لتدقيق سنوي بشكل مشترك من طرف المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية. ويتم إجراء هذا التدقيق في عين المكان وبناء على الوثائق المالية والمحاسبية.

المطلب الثاني : رقابة المجالس الجهوية للحسابات على مالية الجهة

لا يختلف الإثنان على مساهمة المحاكم المالية في الديمقراطية المحلية، باعتبارها آلية لترشيد الإنفاق العمومي وعقلنة تدبير الشأن العام وتخليق مرافقه. وهو ما يساهم في تقوية دولة الحق والقانون وتوسيع الديمقراطية وتعميم مبادئ الشفافية.

هذا وتتجسد الرقابة القضائية في رقابة المجالس الجهوية للحسابات، التي تعتبر نقلة نوعية في مجال الرقابة المالية بالمغرب، والتي تعد امتدادا لعمل المجلس الأعلى للحسابات على المستوى المحلي. وهما يشكلان أداة فعالة للحكامة المالية، التي تعتبر أساس النجاح أي تنمية كما تشكل الرقابة القضائية أداة لإرساء الشفافية والمحاسبة.

الفرع الأول: اختصاصات المجالس الجهوية للحسابات

نص دستور 2011، على أن تتولى المجالس الجهوية للحسابات مراقبة حسابات الجهات والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها، وكيفية قيامها بتدبير شؤونها. وتعاقب عند الإقتضاء عن

⁴⁶⁷ دليل الرقابة النظامية اللاحقة منشورات المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية ARABOSAI الجزء الثالث

الحكامة الجديدة للمالية العامة

كل إخلال بالقواعد السارية على العمليات المذكورة. كما نص ق.ت.ج، على أن تخضع مالية الجهة لمراقبة المجالس الجهوية للحسابات طبقاً للتشريع المتعلق بالمحاكم المالية.

بالإضافة إلى أن التقرير الذي تنجزه بشكل مشترك المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية، تبلغ نسخة منه إلى المجلس الجهوي للحسابات، الذي يتخذ ما يراه مناسباً على ضوء خلاصات تقارير التدقيق. وهو ما يمكن اعتباره خطوة إلى الأمام في اتجاه إقرار حكامة مالية

الفقرة الأولى: اختصاصات ذات طابع إداري

سميت بالاختصاصات الإدارية بسبب ارتباطها بالتنفيذ الإداري للعمليات المالية ولاعتمادها على مسطرة إدارية، عكس الإجراءات القضائية المتبعة في الاختصاصات ذات الطابع القضائي. وتتمثل أساساً في مراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الميزانية ورقابة التسيير ومراقبة استخدام الأموال العمومية.

وبذلك فالمجالس الجهوية يكون دورها الأساسي ضمن هذا الاختصاص، العمل على استصدار تقارير وآراء بخصوص إحدى القضايا المعروضة عليها، من أجل البحث والتقصي بناء على الوثائق المطلوبة، والآراء التي يدلي بها مسؤولو الأجهزة موضوع الرقابة⁴⁶⁸.

وتعد الميزانية الجماعية، من أهم القرارات الصادرة عن المجالس الجماعية في دورتها العادية الأخيرة لشهر أكتوبر من كل سنة. وهي عبارة عن وثيقة تضم مصاريف ومداخل الجماعات سواء في الجزء المتعلق بالتسيير، أو الجزء المتعلق بالاستثمار. وبذلك فإن أي تدبير غير معقلن للنفقات الخاصة بها من شأنها أن يؤدي إلى سوء سير في المرافق العمومية المحلية⁴⁶⁹.

⁴⁶⁸ الشريف بنخي: رقابة المجالس الجهوية للحسابات على التدبير المالي للجماعات تحليل الأدوار وتحديد

المسؤوليات. المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية السنة الأولى 2016 العدد 1 ص 101

⁴⁶⁹ نفس المرجع السابق ص 102

الكامنة الجديدة للمالية العامة

وقد جعل المغرب من هذه المجالس، أجهزة تساعد الجماعات المحلية في حل المشاكل الممكن وقوعها عند حصر ميزانيتها، وعلى الخصوص مشكل رفض المصادقة على الحساب الإداري⁴⁷⁰. فالمشروع المغربي أوكل لسلطة الوصاية في شخص وزير الداخلية أو الوالي أو العامل في حال وجود مشاكل متعلقة بتنفيذ الميزانية الجماعية، أن يعرضوا القضية على أنظار المجلس الجهوي للحسابات.

فيما لم يحدد الحالات التي يجب على سلطة الوصاية، بناء عليه أن تعرض القضية على أنظار المجلس، باستثناء حالة المصادقة على الحساب الإداري. أما بخصوص مراقبة التسيير واستخدام الأموال العمومية، فيعتبر من الاختصاصات الكبرى المسندة إلى المحاكم المالية.

ومن خلاله يقف المجلس الجهوي للحسابات على جودة التسيير بالجهات، بناء على مؤشرات المردودية في علاقتها بالأهداف المعلنة. وبذلك فقد نصت المادة 148 من مدونة المحاكم المالية، على أن المجلس الجهوي للحسابات يراقب تسيير الجهات، لأجل تقييم هذا التسيير ومدى مساهمته في بلوغ الأهداف المنشودة. كما يدلي المجلس عند الضرورة، بالحلول الممكنة للمساهمة في الزيادة من فعالية عمل الجهات، وتشمل هذه المراقبة جميع أوجه التسيير، بما في ذلك تقييم مدى تحقيق الأهداف المحددة والنتائج المحققة، وكذا تكاليف وشروط اقتناء واستخدام الوسائل المعتمدة. مما يحيل إلى المعايير المرتبطة بالفعالية والنجاعة⁴⁷¹. ويعين رئيس المجلس الجهوي المستشارين المقررين الذين يقومون بمراقبة استخدام العمومية الأموال للجهات. ويؤهل المستشارين للاطلاع على كافة الوثائق والمستندات الكفيلة بتزويدهم بمعلومات حول تسيير هذه الأجهزة⁴⁷².

⁴⁷⁰ المادة 41 من الظهير الشريف رقم 1.02.124 الصادر في 13 يونيو 2002 بتنفيذ القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية بالمغرب كما تم تغييره وتتميمه. بالظهير الشريف رقم 1.07.199 الصادر في 30 نوفمبر 2007 بتنفيذ القانون 52.06 المنشور

في الجريدة الرسمية عدد 5679 بتاريخ 3 نوفمبر 2008

⁴⁷¹ □ الشرف بنخي: مرجع سابق ص 103

⁴⁷² إجراءات المراقبة وطرق تبليغ الملاحظات وتحرير التقارير طبقا لمقتضيات المواد 80 و84 و152 من مدونة المحاكم المالية

الحكام الجديدة للمالية العامة

الفقرة الثانية: اختصاصات ذات طابع قضائي

تقوم المجالس الجهوية للحسابات، بالتدقيق والبت في حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها، وكذا حسابات المؤسسات العمومية والمقاولات التي تملك رأسمالها كلياً، كما أن الجماعات المحلية وهيئاتها ومؤسسات عمومية تخضع لوصاية الجماعات المحلية، والتي تتوفر على محاسب عمومي⁴⁷³. ذلك أن كل محاسب عمومي ملزم بتقديم حساب تسييره والمستندات المتعلقة بهذا التسيير إلى المجلس الجهوي للحسابات سنوياً، حسب الكيفيات المقررة في النصوص التنظيمية الجاري بها العمل.

ولعل هذا الاختصاص من أبرز الاختصاصات التي يمارسها، إذ يهدف إلى التأكد من مدى سلامة عمليات المداخل والنفقات التي أنجزها المحاسب العمومي، ومدى مطابقتها للمقتضيات القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل.⁴⁷⁴ ومن هذا المنطلق يعتبر اختصاص هذه الأجهزة في الرقابة القضائية على المحاسبين العموميين من النظام العام⁴⁷⁵. وتشمل الرقابة القضائية أيضاً التصريح بالتسيير بحكم الواقع، الذي يمكن اعتباره من بين المسؤوليات المترتبة على مراقبة وثائق التسيير، والتي قد تؤدي إلى تحميل المسؤولية إما إلى الأعوان أو إلى المنتخبين الجماعيين. وبحسب القانون 62-99، هناك طريقتان لتحريك مسطرة التدبير بحكم الواقع، الطريقة الأولى تتمثل في صلاحية وكيل الملك في أن يحيل في حدود اختصاصاته العمليات التي قد تشكل تسييراً بحكم الواقع وذلك إما تلقائياً، أو بطلب من وزير الداخلية أو الوالي أو العامل، وذلك في حدود الاختصاصات المخولة. أو وزير المالية أو الخازن الجهوي أو الإقليمي أو الممثل القانوني للجهاز العمومي المعني أو المحاسب العمومي كما أن جميع الإجراءات المتبعة، من أجل البت والتحقيق المتعلقة باختصاص النظر في الحسابات أمام المجلس الأعلى للحسابات، هي نفسها المتبعة أمام المجالس الجهوية للحسابات.

⁴⁷³ المادة 126 من مدونة المحاكم المالية

⁴⁷⁴ Jean magnet : que juge le juge des comptes. revue française de la finance publique n28 1989 p115

⁴⁷⁵ Said oujema : le contrôle des finances publiques au Maroc. Thèse de doctorat d'état en droit

université de paris 1 1988 p125

_____ الحَكامة الجَيدة للمَالية العامَة _____

استنادا إلى المواد من 27 إلى 40 من مدونة المحاكم المالية، وذلك من خلال ترتيب المسؤولية على كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، عن العمليات التي أنجزوها وقاموا بالتأشير عليها خلال فترة ممارسة مهامهم. وكذا كيفية الإدلاء بالحساب أو الوضعية المحاسبية، وترتيب العقوبات في حالة عدم احترام الأجال القانونية المقررة لتقديم الحسابات أو الوثائق المثبتة، والتي تتخذ شكل غرامة مالية يصل مبلغها الأقصى إلى 1000 درهم.

بالإضافة إلى الغرامة التهديدية البالغة 500 درهم عن كل شهر تأخير. مع العلم بأن هنالك إمكانية تطبيق هاتين العقوبتين في حالة رفض تقديم التبريرات والتوضيحات التي يحتاجها المستشار المقرر بالمجلس الجهوي للحسابات. كما يمكن الإشارة إلى أن مسؤولية المحاسب العمومي أمام المحاكم المالية بصفة عامة، قد تثار في حالة ثبت قيامه بعمليات قبض الموارد ودفع النفقات وحيازة أو استعمال الأموال أو القيم أو مشاركته في تلك العمليات، بصفته مسيرا بحكم الواقع تجاوز دائرة اختصاصه⁴⁷⁶.

الفرع الثاني: أهمية وحدود الرقابة القضائية

لا يختلف اثنان، على كون الرقابة القضائية البعدية تعتبر ضمانا أساسية لحسن التدبير، وإحدى الآليات الرقابية التي تحظى بإجماع الأغلبية على أهميتها ودورها في حماية مالية الجهة. لذلك تعمل المجالس الجهوية وبشكل مستمر على تتبع ومراقبة الإنفاق المالي المحلي، غير أن هذا لا يمنع من القول بوجود مجموعة من الاختلالات التي تحول دون قيام المجالس الجهوية للحسابات بدورها على أحسن وجه.

الفقرة الأولى: أهمية رقابة المجالس الجهوية على مالية الجهة

⁴⁷⁶ المادة 41 من مدونة المحاكم المالية

الحوكمة الجيدة للمالية العامة

يعود الهدف من إنشاء المحاكم المالية، في الرغبة في تفعيل شفافية التدبير المالي. ذلك أن الأمر يتعلق بمحاكم مالية تتكون مبدئياً، من قضاة مكلفين بتطبيق مسطرة ذات صبغة قضائية. والشفافية التي تنجم عن تدخلات هذه المحاكم في التدبير المالي والمحاسبي، حيث يعد عنصراً مكملاً بطريقة ايجابية وناجحة للشفافية الإدارية الناتجة عن تدخلات المحاكم الإدارية.

إذ تشمل تقديم الحسابات وتقدير الإدارة الجيدة للنفقات العمومية، وهي بذلك تتجاوز الرقابة التقليدية التي تنصب عادة على العمليات البسيطة للتدقيق، من خلال مطابقة التدبير. لتركز على مسائل أخرى تتعلق بالنجاعة واحترام الكفاءة والمردودية، وهي أهداف جوهرية لجودة الإنفاق العام المحلي الذي ينعكس إيجاباً على الإنفاق العام الوطني.⁴⁷⁷

كما أن رقابة المجالس الجهوية للحسابات، تشكل امتداداً موضوعياً للرقابة العليا على المالية المحلية، وبالتالي تحقق أهداف متعددة منها تخفيف العبء على المجلس الأعلى للحسابات، وتتبع استعمال الضرائب المحلية وتقويم المشاريع، والمصالح العمومية، وتمكين المواطن والرأي العام من التقييم الضروري لاستعمال المال العام المحلي. وأيضاً فإن التطوير المجالي عن طريق الامتداد الجهوي لمؤسسة المجلس الأعلى للحسابات، سيعمل على المساهمة المباشرة في تثبيت أسس الديمقراطية على المستويين المحلي والوطني⁴⁷⁸ ويكفي أن نتفحص تقارير المجالس الجهوية للحسابات، ليتبين لنا الدور المهم الذي تلعبه في الرفع من أداء الجماعات الترابية وعلى رأسها الجهات. فعلى مستوى الصفقات العمومية مثلاً، أبدت المجالس الجهوية عدة ملاحظات أبرزها، عدم احترام المجالس الجماعية لقواعد الالتزام الخاصة بالنفقات. حيث تقوم بإبرام الصفقات دون التوفر على الاعتمادات اللازمة، كما تم رصد خروقات لقواعد إبرام الصفقات

⁴⁷⁷ الحسن بوطاوان: دور المجالس الجهوية للحسابات في رقابة أداء الجماعات الترابية على ضوء مستجدات

دستور 2011 والقوانين

المنظمة للمال العام المحلي. المجلة المغربية للقانون الإداري عدد مزدوج 2017-3-ص 54

⁴⁷⁸ حليلة السلامي: رقابة المجالس الجهوية للحسابات على المال العام المحلي. رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام

جامعة

الحسن الثاني الدار البيضاء 2013 ص 44

الكامنة الجديدة للمالية العامة

العمومية، إذ وجدت أن بعض الجماعات تلجأ إلى إبرام الصفقات بناء على المسطرة التفاوضية، رغم عدم توفر شروط اللجوء إلى هذه الطريقة.

الفقرة الثانية: مكامن القصور في رقابة المجالس الجهوية للحسابات

تعاني المجالس الجهوية للحسابات وهي تمارس وظائفها، من العديد من الاكراهات والعراقيل التي تحد من فعاليتها ومردوديتها على المالية المحلية، و التي تحول دون قيام هذه المجالس بالدور الذي نتطلع ان تلعبه في هذا الاطار. حيث تواجه العديد من التحديات التي تحول دون تحقيق الأهداف التي أحدثت من أجلها، وتعاني وهي تمارس وظائفها، من العديد من الإكراهات والعراقيل التي تحد من فعالية مردوديتها على المالية الجهوية، والتي تتعلق أساسا بالقيود القانونية والتنظيمية والمسطرية والبشرية بالإضافة إلى غياب التنسيق بين الأجهزة الرقابية.

هذا الامر لم يسهم عمليا في الحد من الخروقات والتجاوزات القانونية والانحرافات المالية، التي تفسدت وتفاقت في بعض المجالس. ويكفي هنا الاستئناس بحالات التدقيق المحاسبي والمالي والتنظيمي، الذي أجري على عينة كبرى من الجماعات للوقوف على العديد من الخروقات والتجاوزات القانونية والانحرافات المالية.

فهناك مثلا عدم تفعيل مساطر المراقبة، بحيث تقوم المجالس الجهوية للحسابات بالكشف عن الإختلالات، التي تشوب عملية تسيير الجهات والمرافق التابعة لها، وما يرافق تلك الإختلالات من عمليات اختلاس ونهب وإهدار للمال العام. إلا أن هذه المجالس تكتفي بالحكم على المخالفين بغرامات مالية.

وإذا تعلق الأمر بمخالفات تستوجب عقوبة جنائية، فإن وكيل الملك بالمجلس الجهوي للحسابات يحيل تلك المخالفات إلى وزير العدل، فيقوم هذا الأخير بتحريك مسطرة المتابعة إلا أن الواقع أثبت تقاعس وزارة العدل عن متابعة المتهمين في قضايا الفساد المالي والمحالة إليها من طرف المحاكم المالية. وبالتالي فالتوصيات الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات تبقى حبرا على ورق، ولا تجد طريقها نحو التفعيل، وهو ما يدفعنا إلى التساؤل عن الجدوى من هذه الهيئات

_____ كامة الجـيدة للمالية العامة _____

الرقابية، إذا كانت توصياتها لا تفعل في كثير من الأحيان، وهو ما يعطي الانطباع للمسؤول المحلي عن عدم وجود محاسبة . فرقابة المجالس الجهوية والحالة هذه لا يمكن ان تسهم في الرفع من نجاعة الاداء المالي للجهات

أما فيما يتعلق بالجانب المسطري المتعلق بالاختصاصات، فإن تحليل وسائل عمل المجالس الجهوية للحسابات يبرز ظاهرة رئيسية تطبع عملها. وهي تعدد المهام المنوطة به على المستوى المحلي، الأمر الذي من شأنه عدم توفير شروط الفعالية المطلوبة في أدائها الرقابي. فالمجال الرقابي لعمل المجالس الجهوية للحسابات مجال موسع من الناحية القانونية، إذ يغطي من حيث المبدأ مختلف مظاهر التدبير العمومي المحلي، ويظهر أن هذا الاختصاص الموسع للمجالس الجهوية للحسابات، لن يسمح لها بالاضطلاع بكل تلك المهام المنوطة بها في دعم شساعة مجال الرقابة. ارتباطا باتساع مفهوم المال العام المحلي، الذي يشمل كل القطاعات التي تساهم فيها الجماعات المحلية ومجموعاتها بنسبة معينة، مما يقود إلى حالة من الغموض التنظيمي، هذه الحالة تسمح بتدفق المال العام المحلي في اتجاهات يصعب معها تحديد ومعرفة مساراتها، مما يحول أحيانا دون إمكانية تتبعها ومراقبتها.