

القانون التنظيمي للمالية ورهان تحديث التدبير العمومي بالمغرب

دة. حنان أشهبون

دكتورة في العلوم القانونية والسياسية

وأستاذة زائرة بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي

المملكة المغربية

الملخص:

يركز المقال على القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية بالمغرب ودوره في تحديث التدبير العمومي. ويحلل المكتسبات التي أتاحتها القانون، بما يشمل التدبير المبني على النتائج، شمولية الاعتمادات، الشفافية والحكامة، وآليات التعاقد والشراكة بين الإدارات المركزية والمصالح الخارجية. كما يناقش التحديات المؤسساتية والتقنية المرتبطة بتنفيذ البرمجة متعددة السنوات ومشاريع الأداء، ويبرز القيود التي تعيق تحقيق أهداف القانون بشكل كامل. ويخلص المقال إلى أن نجاح الإصلاح رهين بقدرة الإدارة على تطوير الموارد البشرية، وتعزيز نظم المعلومات، وترسيخ ثقافة الأداء والمساءلة لضمان فعالية واستدامة المالية العمومية.

الكلمات المفتاحية: القانون التنظيمي للمالية، تحديث التدبير العمومي، الميزانية المبنية على النتائج، الحكامة والشفافية المالية، البرمجة الميزانية متعددة السنوات

Abstract:

This article focuses on the Organic Law No. 130.13 on Finance in Morocco and its role in modernizing public management. It analyzes the achievements introduced by the law, including results-based management, budgetary flexibility, transparency and governance, as well as contracting and partnership mechanisms between central administrations and decentralized services. The article also examines institutional and technical challenges related to the implementation of multi-year programming and performance projects, highlighting the constraints that hinder the full realization of the law's objectives. It concludes that the success of this reform depends on the administration's ability to develop human resources, enhance information systems, and instill a culture of performance and accountability to ensure effective and sustainable public finance.

مقدمة:

شهد المغرب خلال العقد الأخير دينامية إصلاحية مهمة مست مختلف المجالات المؤسساتية والاقتصادية والاجتماعية، كان أبرزها إصلاح منظومة المالية العمومية باعتبارها الأداة المركزية لتوجيه السياسات العامة وتحقيق التنمية. وقد جاء اعتماد القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية¹ كتتويج لمسار طويل من التفكير والتحديث، واستجابة مباشرة لمقتضيات دستور 2011² الذي أقر مبادئ الحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة، وأكد على ضرورة ترسيخ الشفافية وتطوير آليات التخطيط والبرمجة والتقييم.

إن المالية العمومية لم تعد مجرد أداة محاسبية لضبط الموارد والنفقات، بل أصبحت وسيلة استراتيجية لتحقيق الأهداف التنموية، وتعزيز الثقة بين الدولة والمجتمع، وضمان الاستعمال الأمثل للموارد العمومية. ومن ثم، فإن إصلاح قانون المالية كان ضرورة ملحة لمواكبة التحولات الاقتصادية، والاستجابة للتحديات الاجتماعية المتزايدة، ومواجهة الضغوط المرتبطة بعجز الميزانية وارتفاع حجم النفقات العمومية، خاصة في القطاعات ذات الأولوية مثل التعليم والصحة والحماية الاجتماعية.

وقد جاء القانون التنظيمي رقم 130.13³ ليحدث قطيعة مع المقاربة التقليدية في صياغة الميزانية، عبر إدخال مبادئ أساسية من قبيل البرمجة الميزانية متعددة السنوات، والتدبير المبني على النتائج والأداء، وتعزيز الشفافية المالية، وتقوية الرقابة البرلمانية، إضافة إلى اعتماد وثائق جديدة تبرز الالتزامات المالية للدولة وتوضح مردودية البرامج العمومية. وهو بذلك لا يكتفي بإصلاح الإجراءات، بل يستهدف تحقيق تحول نوعي في ثقافة التدبير العمومي.

وعليه، فإن القانون التنظيمي لقانون المالية يعد من أهم القوانين التنظيمية في الدستور المغربي، وبالتالي يشكل وثيقة أساسية ومحددة لمختلف جوانب القانون المالي، عبر تحديد موضوع ومحتوى قانون المالية، والتنصيص على مسطرة كيفية تقديمه وإجراءات دراسته والتصويت عليه، وقواعد تنفيذه وتصفيته، مع إضفاء طابع الشفافية والحكامة على مستوى التدبير المالي والعمومي، واعتبارا لهذه الأهمية أطلق عليه فقهاء المالية العامة بالدستور المالي⁴.

غير أن تنزيل هذا الإصلاح على أرض الواقع يطرح عدة تحديات عملية وتقنية، ترتبط أساساً بمدى استعداد الإدارة العمومية لتبني ثقافة الأداء والمساءلة، وقدرتها على إنتاج معطيات دقيقة، ووضع مؤشرات ذات مصداقية، وكذا تطوير نظم معلوماتية موحدة تُسهّم في توحيد الرؤية وتوحيد التتبع والتقييم. كما يثير تطبيق القانون التنظيمي تساؤلات حول فعالية الرقابة البرلمانية، ومدى انسجام عمل القطاعات الحكومية، وواقع التنسيق بينها لضمان تنفيذ الإصلاح بالصورة المطلوبة.

¹ - القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.62 الصادر في 14 من شعبان 1436 (2 يونيو 2015)، الجريدة الرسمية، عدد 6370، فاتح رمضان 1436 (18 يونيو 2015)، ص 5810.

² - دستور المملكة المغربية 2011 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011)، ص 3600.

³ - القوانين التنظيمية هي مجموعة من القوانين التي يضيف عليها الدستور صفة القوانين التنظيمية، والتي يصوت عليها البرلمان وفق إجراءات خاصة مغايرة لتلك المتبعة في وضع وتعديل القوانين العادية، وتصنف هذه القوانين في منزلة موائمة بعد الدستور الذي يسمو على جميع أصناف التشريعات. خالد بهالي، الحمولة القانونية للقوانين التنظيمية، القانون التنظيمي لمالية كمنموذج"، مجلة دفاتر الحكامة، العدد 2، دجنبر 2015، ص 171.

⁴ - تعتبر مسطرة سن القوانين التنظيمية أكثر تعقيدا من القوانين العادية، والمتمثلة حسب الفصلين 85 و132 من دستور 2011 في عدم جواز التداول في مشاريع ومقترحات هذه القوانين إلا بعد مرور عشرة أيام على إيداعها لدى مكتب مجلس النواب، علاوة على أنه لا يتم إصدار الأمر بتنفيذ القوانين التنظيمية إلا بعد قرار المحكمة الدستورية بمطابقتها لدستور.

وعليه، فإن موضوع القانون التنظيمي رقم 130.13 ورهان تحديث التدبير العمومي¹ يُطرح بإلحاح لما يحمله من رهانات كبيرة، سواء على مستوى تعزيز حكامه المالية العمومية، أو على مستوى الرفع من فعالية السياسات العامة وجودة الخدمات المقدمة للمواطنين. وهو ما يجعل من الضروري طرح إشكالية محورية مفادها:

إلى أي حد ساهم القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية في تحديث التدبير العمومي بالمغرب، وما هي المكتسبات التي حققها، والحدود والتحديات التي ما تزال تعترض تفعيله؟

ولتحليل هذه الإشكالية يتم دراسة المكتسبات العملية لتنزيل القانون التنظيمي لقانون المالية في (المبحث الأول)، ودور القانون التنظيمي لقانون المالية في تحديث التدبير العمومي في (المبحث الثاني).

المبحث الأول: المكتسبات العملية لتنزيل القانون التنظيمي لقانون المالية

القانون التنظيمي رقم 130.13 يمثل تحولاً نوعياً في فلسفة التدبير المالي بالمغرب، إذ انتقل من منطق "تدبير الوسائل" التقليدي إلى "تدبير الأهداف" و"المخرجات". هذا يعني أن الميزانية لم تعد مجرد جدول للنفقات والإيرادات، بل أصبحت أداة لتحقيق نتائج محددة وفق مؤشرات دقيقة.

فالسباق العام الذي تحكم في الإصلاح الميزانياتي كنتيجة مباشرة لمجموعة من العوامل مرتبطة بالظرفية الخارجية والداخلية فرضت اعتماد مقارنة جديدة في التدبير المالي والميزانياتي وتجاوز المقاربة التقليدية التي تعتمد على منطق الوسائل.

فبالنسبة للظرفية الدولية، اتسمت بتنامي وتيرة انفتاح الاقتصاد الوطني في سياق العولمة التي تفرض تنافسية كبيرة بين مختلف المتدخلين في الاقتصاد العالمي، إضافة إلى انخراط المغرب في العديد من اتفاقيات التبادل الحر. هذا الواقع الجديد كانت له تداعيات عديدة منها كون تنامي وتيرة الانفتاح الاقتصادي واكبتها تناقص عائدات رسوم الجمارك من جراء التفكيك الجمركي الناجم عن التزامات المغرب. لذلك أصبح من الضروري التعامل مع هذا المعطيات لضمان استقرار وتطور الموارد المالية الثابتة والمنظمة.

كما تميز السياق الدولي بدنامية إصلاح المالية العمومية، وقد نهجت الدول المتقدمة سياق تجديد وإصلاح التدبير العمومي بهدف ضمان فعالية ونجاعة النفقات العمومية عبر الربط بين السياسات الاقتصادية والاعتمادات المرصودة لتحقيقها، مع وضع أدوات للتتبع ومعايير للتقييم والمحاسبة.

أما على مستوى الظرفية الداخلية، فقد أصبحت الدولة تواجه صعوبات متعددة تحد من قدرتها على الاستجابة لمتطلبات التأهيل الاقتصادي، وتدارك العجز الاجتماعي، بسبب تزايد الضغوطات على المالية العمومية سواء على مستوى ارتفاع كتلة الأجور واستقرارها في مستويات عالية، أو على صعيد ضغط المديونية العمومية الخارجية والداخلية المستمر وما تشكله خدمة الدين من عبء ثقيل على مالية الدولة تتحملها على حساب المخصصات المالية للاستثمار العمومي.

المطلب الأول: التدبير المبني على النتائج

إذا كان منطق ميزانية الوسائل يهتم بالدرجة الأولى بصرف الاعتمادات المالية والامتثال لمساطر والإجراءات المقررة بهذا الشأن، فإن منطق ميزانية النتائج الذي ارتكزت عليه المقاربة الإصلاحية الجديدة يهتم بالدرجة الأولى بنجاعة النفقات العمومية وفق الحاجيات المعلنة.

¹ - يقصد بالتدبير العمومي مجموع العمليات والتقنيات والآليات والخط الإجرائية التي يعتمد عليها المدير لتنفيذ المشاريع، وذلك انطلاقاً من كفايات معينة واعتماداً على موارد وسائل محددة، مادية أو غير مادية، لبلوغ أهداف مسطرة. وعليه فإن التدبير وسيلة ناجعة لصنع القرار، ونمط جديد في التنظيم والإداري، تنظم الموارد المتاحة من أجل تحقيق الفعالية في إدارة الأنشطة والمشاريع. رضوان زهرو، في الاقتصاد والتدبير أسس ومفاهيم، منشورات مسالك، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، طبعة 2015، ص 212.

لذلك، فأهداف الميزانية تحد بناء على الحاجيات المعلنة ويتم العمل على توفير الإمكانيات لتحقيق ذلك، الأمر الذي ينعكس على طبيعة العمل التقييمي، والذي يهتم بمستوى تحقيق الأهداف المقررة وانعكاساتها، وليس مدى صرف الاعتمادات المالية التي ماهي إلا أداة لتحقيق الأهداف وليس غاية في حد ذاتها، فتكون النتيجة النهائية تبعا لذلك ترشيد النفقات العمومية وعقلنة صرف الموارد وصولا إلى التجسيد الفعلي لنفقة والمورد المالية المخصص لها.

فالإصلاح الميزانياتي الذي تبناه المغرب يهدف إلى الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج، وذلك في سبيل تحقيق مرونة أكبر في التصرف في الاعتمادات، حيث أصبحت عملية تدبير الاعتمادات لدى الأمرين بالصرف تتميز بالبساطة وذلك من خلال اعتماد مجموعة من الآليات المرتبطة بتدبير الميزانية، وأخرى متعلقة ببرمجة الميزانية.

كما حملت مقارنة النتائج إصلاحات همت جوانب مسطرية وهيكلية على مستوى إعداد وتنفيذ الميزانية، وأرست تقنيات حديثة لتدبير الاعتمادات، تمثلت أساسا في تحديد الأولويات والأهداف، ووضع سقف زمنية لبرمجتها، إلى جانب توظيف آلية التعاقد من أجل ضمان مرونة أكبر في استعمال الاعتمادات على المستويين المركزي واللامركزي، فضلا عن تفعيل منطق الشراكة كآلية للمساهمة في التمويل وتحسين نجاعة الأداء العمومي.

ولتحسين شروط تنفيذ الميزانية تم وضع قاعدة شمولية الاعتمادات التي تسمح للمدبرين أن يتصرفوا بهامش أكبر في تدبير الاعتمادات المالية، ويتعلق الأمر بتبديل منطق الوسائل والذي يحد من متابعة استعمال الاعتمادات، بمنطق النتائج والذي يأخذ بعين الاعتبار المنجزات المحققة بالمقارنة مع الأهداف المحددة¹.

وقد لوحظ أنه قبل تطبيق هذه المقاربة كانت نسبة صرف الميزانية ضعيفة في بعض القطاعات حيث كانت لا تتعدى أحيانا 50 في المئة، وبالتالي بروز مفارقة تتمثل في عدم استهلاك الاعتمادات بالكامل في عدة قطاعات من الناحية الكمية، وعدم تلبية حاجيات السكان، كما أنه في بعض الحالات تم صرف الميزانية بصفة غير مستهدفة وبشكل عشوائي، خاصة في الشهور الأخيرة من السنة بهدف تبرير صرف الاعتمادات، الأمر الذي يعني أن الأموال العمومية لا تستهلك في الأغراض المسطرة لها عند اعتماد الميزانية².

لذلك فقد ساهمت تقنية تبسيط شروط تحويل الاعتمادات المالية في إعطاء دينامية لتحديث تدبير المالية العمومية من جهة، وتكثيف الرقابة مع هذا المعطى الجديد من جهة أخرى، إذ تعتمد شمولية الاعتمادات على المراهنة على عدة أهداف أهمها توسيع المسؤوليات، ومنح الأمرين بالصرف والأمرين بالصرف المساعد من مرونة أكبر من أجل التصرف في الاعتمادات المخصصة لهم وتهيئة الميزانية بشكل متناسق، وتوضيح الاستراتيجيات القطاعية³.

إلى جانب تقنية شمولية الاعتمادات، تضمنت مقارنة تدبير الميزانية القائمة على أساس النتائج إطارا جديدا لتنظيم علاقات الإدارات المركزية بمصالحها الخارجية، عمل على إرساء تحول حقيقي نحو نقل هذه العالقة من عالقة مؤسسية وهرمية إلى عالقة

1- محمد الشطون، التدبير المالي بالمغرب سؤال الحكامة ووظيفة الرقابة، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 15-16، 2011، ص 15.
- يتمثل مفهوم شمولية الاعتمادات في منح الأمرين بالصرف ومساعدتهم إمكانية استعمال الاعتمادات المرخص لهم بما لأغراض أخرى غير تلك التي رصدت لها في الأصل، وذلك دون أي ترخيص مسبق من الوزير المكلف بالمالية.

2- عائشة رحيم، التدبير الجديد المرتكز على النتائج، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس بالرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، السنة الجامعية، 2007-2008، ص 10.

3- BENNANI Abdelatif: "Réforme budgétaire au Maroc vers le renforcement de la performance de la dépense publique", Revue Marocaine d'Audit et de Développement, n°25, 2008, p: 62.

تفاوضي، وتعاقدية تحمل الهيئات غير الممركزة إلى مصاف الشريك الفعال في تحديد الأهداف والبرامج ذات الطابع المحلي وتفعيل سياسة القرب¹.

ويعتبر التعاقد أداة رئيسية لتحديد نوعية العلاقات بين الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية وذلك بإدخال علاقات تديرية جديدة تركز على تحسين الأداء والنتائج واللاتركيز، وتوسيع مجال مبادرات المديرين من خلال إبرام عقد بين طرفين هما الإدارة المركزية من جهة والمصالح الخارجية التابعة لها من جهة أخرى².

ويستدعي كذلك التدبير المبني على النتائج ربط علاقة شراكة بين الدولة والفاعلين الترابيين مع تبني مبادئ الحكامة الجيدة والقوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية، حيث يسمح هذا التدبير بتعزيز التنسيق المشاريع والبرامج والسياسات العمومية بغاية وضع إطار تعاقدي مناسب يركز على تقييم النتائج، فالشراكة آلية من آليات المقاربة التي تستهدف تحقيق أفضل النتائج لتدخلات المصالح العمومية والاستجابة لحاجيات المواطنين بصورة أحسن.

المطلب الثاني: الشفافية والحكامة في ضبط الانفاق العمومي

الميزانية أهم وثيقة تصدرها الحكومات حول سياستها، لذلك فالشفافية في إعدادها وتنفيذها ومراقبتها تشكل عنصراً أساسياً في الحكامة المالية الجيدة، حيث أصدرت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية سنة 2001 الممارسات النموذجية حول شفافية إعداد وتنفيذ الميزانية، وتعد هذه التطبيقات الجيدة أداة مرجعية لدول الأعضاء في المنظمة وغير الأعضاء³.

وتقع الممارسات النموذجية في ثلاثة أقسام: يضم القسم الأول تقارير حول الميزانية التي يجب أن تقدمها الحكومات ومحتواها العام، ويتناول القسم الثاني النقاط المحددة التي يجب أن تكشفها التقارير، بما فيها معلومات عن الأداء المالي وغير المالي، ويلقي القسم الثالث الضوء على ممارسات ضمان جودة ووحدة التقارير⁴.

وبشكل ضبط الإنفاق العمومي أحد أهم رهانات الإصلاح المالي بالمغرب، فتحقيق هذا الضبط لا يمكن أن يتم إلا عبر ثنائية متلازمة: الشفافية والحكامة، والتي تستند على مجموعة من الآليات القانونية والمؤسسية والدولية التي عززت هذا التحول. فالشفافية أصبحت ضرورة إصلاحية مرتبطة بالمعايير الدولية، وأن تعزيزها يهدف إلى جعل المالية العمومية أكثر وضوحاً ومقروئية للمشروع والمواطن وللمؤسسات الرقابية.

وتكتسي الشفافية والحكامة في ضبط الإنفاق العمومي أهمية مركزية داخل مسار إصلاح المالية العامة بالمغرب، باعتبارهما آليتين متلازمتين لضمان حسن توظيف المال العام والحدّ من مظاهر الاختلال والهدر. ويكشف تحليل معطيات الأطروحة أن المغرب انتقل

¹ - دليل إصلاح الميزانية، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المرتكزة على النتائج والمدجة لمقاربة النوع الاجتماعي، إصدار وزارة المالية والخصوصية، سنة 2005، ص 31.

² - نجيب جيري، إصلاح التدبير المالي بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 104، ماي - يونيو 2012، ص 180.

³ - تأسست منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية سنة 1961 خلفاً لمنظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي التي تأسست سنة 1974، وهي منظمة اقتصادية دولية تجمع في عضويتها الدول المتقدمة التي تلتزم بالديمقراطية واقتصاد السوق، وخلافاً للمؤسسات المالية الدولية فهي لا تقدم أي نوع من أنواع التمويل. وتتم هذه المنظمة بدعم التنمية المستدامة ورفع مستوى المعيشة في الدول الأعضاء، الحفاظ على الاستقرار المالي لتطوير الاقتصاد العالمي، مساعدة البلدان الشريكة في التنمية الاقتصادية ثم المساهمة في نمو التجارة العالمية. وتؤدي المنظمة ثلاث وظائف تتجلى في إنتاج الدراسات والإحصاءات، توفير فضاء لتبادل الآراء، ثم تأدية دور هيئة لنشر القواعد والمعايير.

- تضم منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية 34 دولة.

⁴ - OCDE، Transparence budgétaire: les meilleurs pratiques de l'OCDE، Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire، Volume 1، n°3، 2002، p: 9 ; 10 ; 11.

تدرجياً نحو نموذج تديري جديد يقوم على الانفتاح والإفصاح، إذ أدى الانخراط في المبادرات الدولية الداعية إلى شفافية الميزانية، و"الميزانية المفتوحة"، و"شفافية الصناعات الاستخراجية"، إلى تكريس نشر منتظم للمعطيات المالية الأساسية، مما عزز قدرة المواطنين والفاعلين الرقابيين على تتبع مسار النفقات العمومية ومساءلة مسيرتها. وقد تعزز هذا التوجه مع صدور القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 الذي ألزم الحكومة بتوفير مجموعة من الوثائق التفصيلية، تشمل الدين العمومي وكتلة الأجور وتكاليف المقاصة والحسابات المجمعة للمؤسسات العمومية، وهو ما أضفى قدراً أكبر من المقرئية على السياسة المالية وسمح بفهم دقيق لبنية الإنفاق العمومي ومصادر التمويل المرتبطة به.

وفي مستوى الحكامة، فالإصلاح المالي اتجه نحو تجاوز نموذج الرقابة الشكلية التقليدية التي لا تهتم سوى بسلامة المشروعية القانونية، ليستقر على مقارنة حديثة تركز على تدبير المخاطر والفعالية التديرية، عبر اعتماد المراقبة التراتبية المبنية على قدرات الأمرين بالصرف، وتطوير الرقابة الداخلية التي تشمل تحليل المخاطر، وتدقيق العمليات المالية، وتقوية نظام المعلومات المحاسبي لضمان مصداقية المعطيات المالية. كما أنّ اعتماد الميزانية المبنية على الأداء وشمولية الاعتمادات مكن من توسيع هامش المسؤولية، وربط الإنفاق بالأهداف والنتائج المحققة، عوض الاقتصار على مراقبة الالتزام بالنفقات بشكل شكلي. وقد ساهم دعم المؤسسات الدولية وخاصة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في تعزيز هذه المقاربة الجديدة عبر تمويل برامج موجهة لتطوير الإطار القانوني والمؤسسي للصفقات العمومية، واللامركزية المالية، وحكامه المؤسسات والمقاولات العمومية، وتقوية الولوج إلى المعلومات والمشاركة المواطنة. وبالنظر إلى هذا المسار المتكامل، يتضح أن الشفافية والحكامه لم تعودا مجرد مبادئ توجيهية، بل أضحتا أدوات عملية لضبط الإنفاق العمومي عبر الرفع من جودة المعلومات المالية، وتحسين قدرة الأجهزة الرقابية والنيابية على التتبع، وترسيخ ثقافة الأداء والمسؤولية لدى المدبرين العموميين. وهكذا يوفر هذا الإطار الجديد شروطاً أكثر نجاعة لترشيد النفقات، وتحقيق توازن أفضل بين حاجيات الإنفاق ومتطلبات الاستدامة المالية، انسجاماً مع مقتضيات الدستورية التي تُعلي من مبادئ ربط المسؤولية بالحاسبة وتكريس الحكامة الجيدة في تدبير المال العام.

المبحث الثاني: دور القانون التنظيمي لقانون المالية في تحديث التدبير العمومي

لا تعتبر الميزانية مجرد أرقام وبيانات مالية جامدة تعمل على تلبية حاجات عامة محايدة، بل إنها تعتبر في الواقع العملي عن الاختيارات والتوجهات العمومية في الميادين الاقتصادية والاجتماعية، وبذلك فإنها تكون بجانبها الإنفاقي والائادي أداة مالية أساسية في التدبير الاقتصادي العام، وتحفظ بالنتيجة بعلاقات وثيقة الصلة بمختلف الأدوات المالية العمومية وتشكل من خلالها عنصراً أساسياً في التدبير الاقتصادي والمالية للدولة¹.

ولقد جاء القانون التنظيمي رقم 130.13 ليحدث قطيعة نسبية مع النموذج القديم للقانون التنظيمي لسنة 1998، الذي كان يستند أساساً إلى رقابة المشروعية والإجراءات الشكلية المتعلقة بتنفيذ النفقات. إذ بينت الأطروحة أن الإطار الرقابي القديم كان يقوم على رقابة قبلية شكلية تتمثل في التأكد من احترام الشكليات القانونية في الالتزام بالنفقات وصحة الوثائق المحاسبية، مع ضعف في الرقابة اللاحقة وتقييم الأداء.

وحيث وسع القانون التنظيمي لقانون المالية لسنة 2015 مضمون الرقابة المالية ليشمل:

- تقييم الأهداف والنتائج؛
- مراقبة المخاطر؛
- تتبع تطور الكلفة؛

1- سعيد جفري، تدبير المالية العمومية بالمغرب، مطبعة أوماكراف، الطبعة الأولى، 2009، ص 53.

- ربط المسؤولية بالمحاسبة.

وهذا يمثل تحولا من الرقابة القانونية على الشرعية إلى رقابة التدبير والفعالية المالية، وتعزيز الرقابة البرلمانية على السياسات العمومية¹، حيث يعتبر التقييم مرحلة من أهم المراحل التي تمر منها السياسات العمومية، يتم من خلالها قياس مدى فعالية السياسات المعتمدة عن طريق مقارنة النتائج بالأهداف والوسائل. إنه طريقة لقياس فعالية السياسات العمومية بمساعدة مؤشرات الأداء، عن طريق البحث عما إذا كانت الوسائل القانونية، البشرية، الإدارية والمالية المعمول بها تمكن من إنتاج الآثار المنتظرة من هذه السياسات وبلوغ الأهداف المسطرة لها.

ومن أجل الإحاطة بدور القانون التنظيمي لقانون المالية في تحديث التدبير العمومي، سيتم في البداية دراسة التحديات المؤسساتية والتقنية لتنفيذ البرمجة متعددة السنوات ومشاريع الأداء في (المطلب الأول)، وآفاق تطوير إصلاح المالية العمومية في سياق التنفيذ الفعلي للقانون التنظيمي لقانون المالية في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التحديات المؤسساتية والتقنية لتنفيذ البرمجة متعددة السنوات ومشاريع الأداء

تعد البرمجة الميزانية متعددة السنوات ومشاريع نجاعة الأداء إحدى الركائز الأساسية التي جاء بها القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية بهدف إرساء نظام حديث للتدبير العمومي، يقوم على التوقع، والاستشراف، وربط النفقات العمومية بالنتائج. غير أن تفعيل هذه المقتضيات على أرض الواقع يواجه جملة من التحديات المؤسساتية والتقنية. فإعداد البرمجة متعددة السنوات يفترض اشتغالا مشتركاً بين وزارة الاقتصاد والمالية، والقطاعات الحكومية عبر لجان تضم ممثلين عن الطرفين، إلا أن ضعف الانسجام بين هذه المستويات يؤدي إلى:

- تضارب الفرضيات الماكرو-اقتصادية بين القطاعات؛
- غياب رؤية موحدة حول أولويات البرامج؛
- صعوبة التحكيم الميزانياتي لثلاث سنوات متتالية.

فالبرمجة الجيدة تستلزم جهازاً حكومياً متناسقاً قادراً على اعتماد نفس الفرضيات والسيناريوهات.

أما فيما يخص إعداد مشاريع الأداء فالأمر يتطلب صياغة أهداف واضحة ومؤشرات قابلة للقياس، وأن يكون عددها محدودا ودقيقا طبقا لمقتضيات المادة 39 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية. لكن عددا من الإدارات العمومية لا تتوفر على فرق متخصصة في تقييم السياسات؛ ولا تعتمد مؤشرات شكلية وغير قابلة للقياس، بالإضافة إلى كونها لا تقدم أهدافاً عامة بدون قيم مستهدفة دقيقة. لذلك فهذا الضعف المؤسسي يعرقل الانتقال من "ميزانية الوسائل" إلى "ميزانية النتائج".

وإن كان القانون التنظيمي لقانون المالية يسعى إلى تكريس وترسيخ ثقافة جديدة قائمة على المساءلة عن النتائج بدل الاكتفاء باحترام المساطر، فإن منطق المشروعية الإجرائية هو المهيمن، خوفا من المسؤولية المالية التي تحد من المبادرة والمرونة. كما أن غياب الحوافز المالية وعدم عدالتها لا يشجعان القائمين بالتدبير على تحسين الأداء. فضلا عن كون مركزية القرار المالية تعرقل تتبع مشاريع القرب، وتحد من نجاعة البرمجة الميزانية متعددة السنوات.

1-تعرف السياسات العمومية على أنها سلسلة من القرارات المتخذة بكيفية متناسقة يتم تنفيذها من قبل مختلف الفاعلين العموميين، وأحيانا الخاصين، والتي ترصد لها موارد، ترتبط بمؤسسات معينة ومصالح متباينة، بغرض وضع حل وبشكل محدد لمشكلة تم تحديدها من الناحية السياسية على أنها عامة أو جماعية. محمد ودبيجي، القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية ورهان تحديث التدبير العمومي بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام تخصص العلوم القانونية والسياسية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، السنة الجامعية، 2020، ص320.

وعلى المستوى التقني، تشكل محدودية القدرة على إعداد فرضيات اقتصادية ومالية دقيقة أحد أبرز الإكراهات التي تواجه البرمجة المتعددة السنوات، حيث أدت تقلبات النمو والتضخم وأسعار الطاقة إلى رفع هامش عدم اليقين وجعل التوقعات الثلاثية غير مستقرة، رغم تشديد المادة 5 من القانون التنظيمي لقانون المالية على ضرورة اعتماد فرضيات واقعية ومبررة. كما تعد كتلة الأجور تحدياً هيكلياً، بالنظر إلى ثقلها في النفقات العمومية وصعوبة التحكم فيها، رغم الجهود المتعلقة بإعادة انتشار المناصب وتقييد الإحداثيات الجديدة، مما يجعلها عنصراً حساساً يخضع في كثير من الأحيان لاعتبارات اجتماعية وسياسية تتجاوز المنطق التقني. وينضاف إلى ذلك محدودية أنظمة المعلومات المحاسبية والميزانية وضعف رقمنة المعطيات، وهو ما ينعكس على جودة المؤشرات ويؤثر على مصداقية تقارير نجاعة الأداء. كما يظل قياس الأثر السوسيو-اقتصادي للبرامج من أعقد التحديات، بالنظر إلى اعتماد مؤشرات كمية عامة لا تعكس التحسن الفعلي في جودة الخدمات العمومية أو مستوى عيش المواطنين، مما يحد من قدرة البرمجة متعددة السنوات على توجيه القرار العمومي بناءً على نتائج ملموسة.

وبذلك يظهر أن تنزيل البرمجة متعددة السنوات ومشاريع الأداء يستلزم إصلاحاً مؤسسياً وتقنياً عميقاً يمس القدرات التدييرية، أنظمة المعلومات، منهجية التوقع، والثقافة الإدارية، بما يضمن ملاءمة النص القانوني المتقدم مع واقع الممارسة ومحوّل الميزانية من أداة لتوزيع الاعتمادات إلى آلية استراتيجية لقيادة السياسات العمومية وتحسين أثرها على المجتمع.

المطلب الثاني: آفاق تطوير إصلاح المالية العمومية في سياق التنفيذ الفعلي للقانون التنظيمي لقانون المالية

تطرح التجربة المغربية في تنفيذ القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 آفاقاً متعددة لتعميق إصلاح المالية العمومية، وذلك بالنظر إلى ما كشفته السنوات الأولى من التطبيق من فرص وقيود تستدعي استكمال بناء نموذج تدييري حديث وفعال. فنجاعة هذا الورش ترتبط أساساً بقدرة الدولة على الانتقال من تنزيل شكلي للمقتضيات إلى تفعيل جوهري لمرتكزات القانون التنظيمي، بما يشمل توطيد البرمجة متعددة السنوات، وترسيخ ميزانية الأداء، وتعزيز الشفافية والمحاسبة على النتائج. ويقتضي ذلك أولاً تطوير القدرات التدييرية للقطاعات الوزارية عبر تكوين متخصص في التوقع المالي، وتحليل المخاطر، وإعداد مؤشرات ذات مصداقية تعكس الأثر الحقيقي للبرامج العمومية. كما يستوجب تعزيز اللامركزية المالية، بما يمكن المصالح الترابية من لعب دور محوري في إعداد وتبعية وتنفيذ البرامج، وترسيخ مبدأ الالتقائية بين البرمجة الوطنية والبرامج الجهوية، انسجاماً مع متطلبات الجهوية المتقدمة. وفي مستوى ثانٍ، يشكل تحديث منظومات المعلومات المحاسبية والميزانية شرطاً أساسياً لتأهيل المالية العمومية، إذ لا يمكن للميزانية القائمة على النتائج أن تحقق أهدافها دون بيانات موثوقة، قابلة للتحيين، وقادرة على دعم اتخاذ القرار. ويستدعي ذلك الانتقال نحو منظومة رقمية موحدة ومندمجة تشمل البرمجة، التنفيذ، والمراقبة، وتسمح بتتبع الأثر السوسيو-اقتصادي للبرامج في الزمن الحقيقي. كما أن تعزيز الانفتاح والشفافية يمثل عاملاً مركزياً في تطوير الإصلاح، سواء عبر توسيع نشر البيانات المالية، أو تمكين البرلمان والمجلس الأعلى للحسابات والمجتمع المدني من معطيات مفصلة حول الالتزامات والنفقات، مما يعزز المساءلة ويحد من الهدر والفساد.

وعلى المستوى المؤسسي، تبرز الحاجة إلى ملاءمة أكبر بين النصوص القانونية والممارسات الفعلية، عبر تقوية آليات التنسيق بين وزارة الاقتصاد والمالية والقطاعات الوزارية، وإعادة تعريف المسؤوليات التدييرية للآمرين بالصرف، وتطوير نظام للحوافر يرتبط بشكل مباشر بتحقيق النتائج. كما أن استدامة الإصلاح تتطلب ترسيخ ثقافة تدييرية جديدة داخل الإدارة، تقوم على الابتكار، والمبادرة، والتحكم في الكلفة، بدل التركيز على احترام الإجراءات الشكلية فقط. وفي هذا السياق، يمكن تعزيز دور المجلس الأعلى للحسابات في تقييم الأداء، وتوسيع وظائفه نحو مواكبة البرامج وتقديم تقارير تقييم دورية تدعم التحسين المستمر للسياسات العمومية.

وتشير هذه الآفاق مجتمعة إلى أن مستقبل إصلاح المالية العمومية في المغرب مرتبط بقدرة الفاعلين على تحويل القانون التنظيمي من إطار قانوني متقدم إلى ممارسة تديرية متجدّرة، قادرة على جعل الميزانية أداة استراتيجية لتوجيه القرار العمومي وضبط النفقات وتقييم السياسات، بما يعزز فعالية الدولة ويضمن استدامة التوازنات الماكرو-اقتصادية وجودة الخدمات العمومية.

خاتمة:

يُعدّ الإصلاح الذي أتى به القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 خطوة استراتيجية في مسار تحديث التدبير العمومي بالمغرب، نظراً لارتباطه المباشر بفعالية السياسات العامة وجودة الخدمات المقدمة للمواطنين، وبما يعزز الثقة في المؤسسات ويقوي المصداقية المالية للدولة. فقد أحدث هذا القانون تحولاً ملموساً في فلسفة إدارة المال العام، من التركيز على الالتزام بالإجراءات الشكلية إلى التركيز على النتائج، واعتماد أدوات مثل البرمجة متعددة السنوات، وتدبير الأداء، والتقارير المالية التفصيلية، وهو ما يرسخ ثقافة المساءلة والشفافية داخل الإدارة.

ويظهر التحليل أن القانون التنظيمي ساهم في إرساء مكتسبات ملموسة على مستوى التخطيط المالي، وترشيد النفقات، وتعزيز الرقابة البرلمانية، إلا أن تطبيقه على أرض الواقع يظل مرتبطاً بعدة تحديات هيكلية وتقنية، تشمل محدودية القدرات البشرية والتقنية، وضعف تنسيق القطاعات، ونقص مؤشرات قياس دقيقة، مما يبرز الحاجة إلى استكمال الإصلاح عبر تطوير الموارد البشرية، وتعزيز نظم المعلومات، وتقوية التنسيق المؤسسي.

ومن هذا المنطلق، يمكن القول إن التحديث الفعلي للتدبير العمومي لا يتحقق بتغيير النصوص القانونية فقط، بل عبر ترسيخ ثقافة جديدة تقوم على الأداء والشفافية والمساءلة في جميع مستويات الإدارة، وربط الميزانية بالنتائج والآثار الواقعية للسياسات العمومية. وباستكمال هذه الجهود، سيكون القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 أداة قوية لدعم التنمية المستدامة وتحسين جودة الحياة للمواطنين، وضمان فعالية واستدامة المالية العمومية في المغرب.