

ربط المسؤولية بالمحاسبة على ضوء القانون التنظيمي لقانون المالية المغربي

Binding Together Responsibility and Accountability in the Light of the Organic Law of the Moroccan Finance Act

د. جميلة دليمي

أستاذة مؤهلة، شعبة القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، جامعة محمد الخامس، الرباط، المملكة المغربية

Email: arabgulcommunication@gmail.com

ملخص البحث:

يمثل ترسيخ مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة ضمن مقتضيات القانون التنظيمي لقانون المالية المغربي ضماناً أساسية لتعزيز دولة الحق والقانون، باتخاذ تدابير هيكلية تروم تدعيم الحكامة الجيدة، وتعزيز دور قانون المالية لاعتباره أداة أساسية لتنزيل السياسات العمومية، وتحسين جودة خدمات المرفق العمومي وتقوية مسؤولية المدبرين وتوسيع الدور الرقابي للبرلمان. سعى هذا البحث إلى تسليط الضوء على التدابير الكفيلة بترجمة مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة بمقتضيات القانون المذكور أعلاه، من خلال محورين أساسيين: الأول يعني بتبسيط المبادئ والآليات القانونية الداعمة لهذا المبدأ الدستوري، ويتعلق الأمر بمبدأ شفافية المالية العمومية باستحداث مبدأ صدقية، وإغناء المعطيات المقدمة للبرلمان، والتنصيص على تحديد واضح لأدوار ومسؤوليات الحكومة في تحصيل واستخدام الموارد العمومية، وتقييم للنتائج من خلال ربط البرامج بأهداف واضحة يتحمل المدبرون مسؤولية تحقيقها، وترفق هذه الأهداف بمؤشرات مرقمة لقياس النتائج بغية قياس فعالية ونجاعة النفقات العمومية وتقييم المنجزات المحصل عليها. واهتم المحور الثاني بالجهات المكلفة بتفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة المتمثلة في الحكومة والمجلس الأعلى للحسابات وكذا البرلمان، ففي إطار الرقابة الإدارية على تنفيذ قانون المالية، ولأجل تفعيل المحاسبة وتقييم المنجزات على ضوء أهداف النجاعة والفعالية، تخضع كل الوزارات، لاقتصاص نجاعة أدائها من طرف المفتشية العامة للمالية، التي تعمل على إعداد وعرض تقرير دوري للبرلمان يرفق بمشروع قانون التصفية، كما يرفق بهذا المشروع وثائق محاسبية يعدها ويقدمها المجلس الأعلى للحسابات لأجل تعزيز مناقشة البرلمان لمشروع قانون التصفية وتقوية رقابته البعدية على الأداء المالي للحكومة. وخلص

البحث أن القاعدة القانونية على الرغم من تجويدها وتحسينها ومراعاتها للمعايير الدولية في انتهاج الشفافية والتقييم والمساءلة والمحاسبة تظل غير كافية لوحدها لتحقيق نجاعة الفعل العمومي.

الكلمات المفتاحية: المسؤولية، المحاسبة، الفعالية، نجاعة التدبير العمومي، التدبير المرتكز على النتائج

Binding Together Responsibility and Accountability in the Light of the Organic Law of the Moroccan Finance Act

Dr. Dalimi Jamial

Mohammed V University - Rabat, Morocco

Abstract:

Establishing the principle of binding together responsibility and accountability under the provisions of the Moroccan organic law on the Finance Act is a fundamental guarantee for strengthening the rule of law. The abovementioned principle helps to take structural measures that aim to enhance good governance and to strengthen the role of the Finance Act that is considered an essential tool for public policies, but also to enhance public services and to strengthen managers' responsibility and to expand the parliament's monitoring role.

This research aims to shed light on the required measures for binding together responsibility and accountability, according to the provisions of the abovementioned law, through two main axes:

The first axis consists of simplifying the legal principles and mechanisms that support this constitutional principle. This implies the implementation of the public financial transparency's principle by establishing credibility, enriching the data submitted to the parliament, stipulating a clear definition of the government's roles and its responsibilities in the collection and the use of public resources and evaluating the results by setting programs with clear goals that must be achieved by their respective managers as they are responsible for it. The results following the achievement of these goals will be recorded and evaluated in order to determine the effectiveness and the efficiency of public expenditure.

The second axis, discusses the parties that are responsible for implementing the principle of linking the responsibility with accountability, such as the government, the Court of Accounts as well as the parliament. Within the framework of administrative oversight over the implementation of the Finance Act and in order to implement accountability and achievements' evaluation for efficiency purposes, all ministries will be subjected to performance evaluation by the Inspectorate General of Finance that submits to the parliament a periodic report along with a settlement bill and accounting documents submitted by the court of accounts in order to enhance parliamentary debate regarding the settlement bill but also to strengthen the parliament's monitoring on government spending.

The research concluded that the legal basis, despite its improvement, enhancement and observance of international standards in pursuing transparency, evaluation and accountability, remains insufficient to achieve the desired goals.

Keywords: Responsibility , Accountability, Effectiveness, Efficiency in management public affairs, Performance-based management.

المقدمة:

شكل دستور المملكة المغربية سنة 2011¹، قفزة مهمة في مسار تكريس ربط المسؤولية² بالمحاسبة كما جاء في فصله الأول "يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة". تمثل أحكام هذا الفصل مبادئ دستورية عامة تلزم السلطات المعنية بإقرار النصوص القانونية الملائمة لتحديد قواعد وتدابير تفعيل هذه المبادئ.

1 - ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) بتنفيذ نص الدستور.
2 - في المعجم اللغوي العربي تشترك لفظة المسؤولية من فعل سأل، ومصدره السؤال، وهي تقع على وزن مفعولية وتحيل مباشرة على مفهوم المساءلة؛ فالمسؤول (اسم المفعول) هو الشخص الذي يسأل (بضم الياء) ويقع على عاتقه عبء الجواب عن تبعات أعماله. وفي المعجم اللاتيني، يقصد بالمسؤولية ذلك "التعهد العلني المنشئ للالتزام". وهي لفظة، في الأصل، ذات مدلول قانوني، ومضمون سلبي، وقد تطور هذا المدلول ليستقر على أسس ثلاث: الخطأ؛ والتقصير؛ والمخاطر. وفي قاموس الأخلاقيات، أن تكون مسؤولاً أي أن تتحمل تلقائياً واختيارياً عواقب أفعالك. فالمصطلح هاهنا هو رديف مصطلح الالتزام الأخلاقي. ومثاله "المسؤولية المجتمعية للمقاولات". لكن المسؤولية، بالمعنى الاصطلاحي، أي في سياق الربط بالمحاسبة، هي لفظة تنتمي إلى معجم الحكامة وتنصب على حقل الإدارة والتدبير العموميين، ومفادها الالتزام بالقيام بواجبات محددة معهود بها لموظف مكلف بخدمة عمومية.

للمزيد ارجع إلى: محمد براو. (2018). مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة -جولة من الداخل-. نشر بالموقع . www.maroclaw.com

يندرج موضوع ربط المسؤولية بالمحاسبة في قلب النقاش العمومي بالمغرب، وهو ذو أهمية قصوى تُعنى بمأسسة منظومة الحكامة الجيدة، التي تتجسد في قيام السلط السياسية والاقتصادية والمالية والاجتماعية بتدبير فعال لمهامها واختصاصاتها، لبلوغ الهدف المنشود المتمثل في نجاعة التدبير العمومي.

ففي إطار تنزيل الأحكام الدستورية المتعلقة بربط المسؤولية بالمحاسبة تم اعتماد عدد من المقترحات لتكريسه وتفعيله ضمن القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية سنة 2015. لذا تم اختيار موضوع هذا البحث بالمعنون "ربط المسؤولية بالمحاسبة على ضوء القانون التنظيمي لقانون المالية المغربي"، الذي يهدف إلى ما يلي:

- تسليط الضوء على مضمون مقترحات القانون المذكور أعلاه الداعمة والمفعلة لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة؛
- الإسهام في إبراز مرتكزات تفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة في التدبير المالي المغربي؛
- الكشف عن ملائمة الآليات القانونية المنظمة لتفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة للمعايير الدولية المتعلقة بالحكامة الجيدة؛
- تحديد الأدوار والمسؤوليات للجهات المكلفة بتفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة.

يروم القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية أو ما يسمى بالدستور المالي إلى ترسيخ الحكامة الجيدة والارتقاء بخدمات المرفق العمومي بتقوية نجاعة أداء التدبير العمومي، وإرساء مبادئ وقواعد مالية تهتم التوازن المالي لقانون المالية واعتماد مجموعة من التدابير الرامية إلى تحسين شفافية المالية العمومية، وكذا تعزيز دور البرلمان في مناقشة الميزانية ومراقبة المالية العمومية، وتقييم السياسات العمومية والخيارات الاستراتيجية والبرامج استنادا إلى مؤشرات قياس النجاعة والفعالية والجودة. تحقيقا لهذه الأهداف، استحدث القانون التنظيمي لقانون المالية قواعد جديدة لإعداد وتنفيذ ميزانية الدولة وكذا مراقبتها.

لعل المستجدات القانونية التي تضمنها هذا القانون التنظيمي تدعونا للوقوف على التساؤل التالي: "ما مدى إسهام مقترحات القانون التنظيمي لقانون المالية لسنة 2015 في تفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة؟"

يحاول هذا البحث الإجابة على السؤال أعلاه من خلال ثلاث مرتكزات أساسية والتي تسعى لتفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة في مجال المالية العمومية، والمتمثلة في: الشفافية وتقديم الحسابات (المحور الأول) وكذا المراقبة المالية (المحور الثاني).

المحور الأول: الآليات القانونية لتدعيم مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة

يرتبط تفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة بمدى التزام صناع القرار بمبدأ الشفافية، فهما وجهان لعملة واحدة. فالنظام الشفاف يضمن التدفق الحر والشامل والموصول للمعلومات بحيث تصبح متاحة ومتداولة بين جميع المعنيين بها. تلعب الشفافية دورا كاشفا للحقائق، ووقائيا من الأخطاء، واستباقيا لتفادي الوقوع في سوء تقدير الموارد ومن تفشي الفساد. فالإفصاح عن القواعد والأنظمة والتعليمات واللوائح المعتمدة في وضع وتنفيذ السياسات واتخاذ القرارات من شأنه أن ييسر فيما بعد المحاسبة والمساءلة والتصويب والتقويم. ويسمح بتحديد الأدوار والمسؤوليات،

باعتباره مدخل لمسلسل الربط العملي بين المسؤولية والمحاسبة³ والشفافية (الفرع الأول). وتتجسد المحاسبة كذلك من خلال شقها العملي في تقديم الحساب (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مبدأ الشفافية مدخل لتعزيز ربط المسؤولية بالمحاسبة

تتمثل شفافية المالية العمومية في اطلاع المواطنين والمواطنات على المعلومات المتعلقة بالأنشطة المالية للحكومة، وينبغي توفر هذه المعلومات على معايير الشمول والوضوح والبساطة والصدق من أجل عدم تعارض مضامينها مع تعدد الجهات الرسمية التي تعمل في مجالات متقاربة، وتكون قابلة للمقارنة على المستوى الدولي باعتمادها معايير عالمية، للتمكن من تقييم مركز الحكومة المالي بدقة، وملمة بمجموع التكاليف والموارد العمومية، لتوقع سليم ومنطقي للآثار الاقتصادية والاجتماعية الأنية والمستقبلية⁴. ولن يتأتى كل هذا إلا بضمان الولوج إلى المعلومة في الوقت المناسب والملائم. حدد صندوق النقد الدولي ركائز شفافية المالية العمومية فيما يلي⁵:

الركيزة الأولى: إعداد تقارير المالية العمومية، التي ينبغي أن توفر معلومات عن مركز الحكومة المالي والأداء المالي الحكومي على نحو يتسم بالوضوح والشمول والحدثة والصدق؛

الركيزة الثانية: وضع فرضيات المالية العمومية وإعداد الميزانية، التي ينبغي أن تتضمن بياناً واضحاً عن أهداف الحكومة من الميزانية وبرامجها بشأن السياسات، إلى جانب توقعات بشأن تطور المالية العامة تتسم بالشمول والحدثة والصدق؛

الركيزة الثالثة: تحليل وإدارة المخاطر على المالية العامة، والتي ينبغي أن تضمن الإفصاح عن المخاطر على المالية العمومية وتحليلها وإدارتها، وأن تضمن فعالية التنسيق في صنع القرارات بشأن المالية العامة على مستوى القطاع العام؛

الركيزة الرابعة: إدارة مصادر الموارد، والتي ينبغي أن توفر إطاراً شفافاً لملكية ثروات الموارد الطبيعية والتعاقد بشأنها وضرائبها واستخدامها.

تستند الشفافية ضمن مقتضيات القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية على مبادئ جديدة ومجالات متعددة، فهي تشكل عنصراً لا محيد عنه لإرساء حكمة ديمقراطية للعمل العمومي.

أولاً: مبدأ الصدقية

استحدث القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية مبدأ الصدقية، الذي يضم مستويين اثنين: الأول يرتبط بحسابات الدولة (صدقية حسابات الدولة)، والثاني يُعنى بقانون المالية (الصدق الميزانياتي)⁶:

³ - محمد براو. (2018). مرجع سابق.

⁴ - صندوق النقد الدولي. (2007). دليل شفافية المالية العامة. ص168.

⁵ - صندوق النقد الدولي. (2007). دليل شفافية المالية العامة.

⁶ - موقع وزارة المالية والاقتصاد: www.finances.gov.ma

*الصدقية المحاسبية: تقضي المادة 31 من القانون التنظيمي لقانون المالية بأن تكون حسابات الدولة مطابقة للقانون وصادقة وتعكس صورة حقيقية لثروتها ولوضعيتها المالية. حيث يتكف المحاسبون العموميون بالسهر على احترام المبادئ والقواعد المحاسبية من خلال التأكد من احترام صدقية التسجيلات المحاسبية والمساطر وجودة الحسابات العمومية. كما يتعهد المجلس الأعلى للحسابات⁷ بالتصديق على مطابقة حسابات الدولة للقانون وصدقيتها.

*الصدقية الميزانية: تنص المادة 10 من القانون التنظيمي لقانون المالية على أنه "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". تقوم الصدقية الميزانية على ما يلي:

- واقعية الفرضيات التي تم على أساسها إعداد قانون المالية؛
- تقديم قوانين المالية بشكل صادق لمجموع موارد وتكاليف الدولة؛
- الالتزام بتقديم قانون للمالية معدل جراء حدوث تغير مهم في أولويات وفرضيات قانون المالية.

إن التنصيص على مبدأ الصدقية باعتباره قاعدة أساسية حديثة في تدبير المالية العمومية، لا ينفي كونها من المبادئ التي كانت توطر المالية العمومية منذ القدم. وعموما يبقى من أهم المبررات التي دفعت المشرع إلى التنصيص على هذا المبدأ لأنه⁸:

- يشكل امتدادا طبيعيا لكل من قاعدة الوحدة والشمولية، باعتبارها وحدة مفاهيمية لمجموعة من القواعد المالية، وآلية لتنفيذ هذه القواعد، وعلى رأسها قاعدة الوحدة والشمول؛
- يعتبر من المبادئ الأساسية التي من شأنها أن تعزز مبدأ الشفافية، من خلال تعزيزه لصحة الفرضيات التي تتحكم في إعداد مشروع قانون المالية وضمان جودة التوقعات المتعلقة بالموارد والنفقات؛
- يعمل على عصرنة وتحيين الدورات المالية والميزانية عبر تكييف قانون المالية مع المعطيات الاقتصادية والمالية؛
- يتيح مرونة أكثر في تدبير المالية العمومية مع تعزيز إطار رقابة وتدقيق وتقييم السياسات العمومية؛
- يعزز مبدأ الفعالية في تدبير المالية العمومية، لا اعتبره أن التوقعات التي يتضمنها قانون المالية يجب أن تعكس بصدق البرامج المجسدة للسياسات العمومية؛
- يدعم الرقابة على المالية العمومية، لاستناده إلى معطيات موضوعية ومؤشرات صادقة ومحيطة في قوانين المالية السنوية؛
- يمنح للهيئة التشريعية الفرصة في تدقيق معطيات ومضامين قانون المالية ومدى تطابقها مع الظرفية الاقتصادية والمالية، خلال المناقشة والتصويت على قانون المالية والوقوف على مدى تحيينه هذه المعطيات في قانون

7 - هيئة قضائية مختصة يعهد إليها النظر في حسابات المحاسبين العموميين، وممارسة اختصاصات قضائية في مجال التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، وتقويم تسيير الأجهزة الخاضعة لها.

8 - ضياء السمن، إبراهيم صبري. (2016). قانون المالية. مطبعة الحمامة. تطوان المغرب. ص 62-63.

المالية للسنة، فضلا عن كون مبدأ الصدقية يساعد باقي أجهزة الرقابة بإجراء رقابة فعالة على المالية العمومية.

ثانياً: الاطلاع على المعلومات

تقضي أحكام الفصل 75 من دستور 2011 بتعزيز الوثائق الميزانية المقدمة للبرلمان، لتمكين هذه المؤسسة من المعلومات المفسرة لمقتضيات مشروع قانون المالية، والموضحة للمعطيات العامة المرتبطة بالمرتكزات والفرضيات التي بنت الحكومة على أساسها المشروع، وكذا نسبة النمو الاقتصادي وعجز الميزانية والتوازنات الماكرو اقتصادية، كما تهدف طبيعة هذه المعلومات لتحسين جودة المناقشة البرلمانية حول مشروع قانون المالية، حيث يعمل ممثلو الأمة على دراسة وتمحيص مضمون هذه المعلومات لقياس مدى شفافية المالية في خطاب⁹ وأهداف¹⁰ الحكومة. وفي إطار تنزيل الفصل المذكور أعلاه أقرت مقتضيات القانون التنظيمي للمالية عدد من الوثائق الميزانية الموجهة للمؤسسة التشريعية عند إيداع مشروع قانون المالية:¹¹

*التقارير المرفقة بمشروع قانون المالية السنوي: أتت مقتضيات المادة 48 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية بتحديد الوثائق المرفقة لمشروع قانون مالية السنة فيما يلي: "يودع مشروع قانون المالية للسنة بالأسبقية بمكتب مجلس النواب في 20 أكتوبر من السنة المالية الجارية على أبعد تقدير.

ويرفق بالوثائق التالية:

- 1- مذكرة تقديم لمشروع قانون المالية والتي تتضمن معطيات حول استثمارات الميزانية العامة وحول استثمارات الميزانية العامة وحول الآثار المالية والاقتصادية للمقتضيات الضريبية والجمركية المقترحة؛
- 2- التقرير الاقتصادي والمالي؛
- 3- تقرير حول المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية؛
- 4- تقرير حول مرافق الدولة الميسرة بصورة مستقلة؛
- 5- تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة؛
- 6- تقرير حول النفقات الجبائية؛
- 7- تقرير حول الدين العمومي؛
- 8- تقرير حول الميزانية القائمة على النتائج من منظور النوع؛

9 - تقاس شفافية الخطاب الحكومي بتحديد حجم الفجوة بين الخطاب والممارسة، فانتساع الفجوة يعكس مدى ضعف الشفافية وبتقلصه نتحدث عن توفرها.

10 - أما عن شفافية الأهداف فتقاس بتحديد حجم الفجوة بين الأهداف المتوخاة من وراء اتخاذ القرار والآثار المترتبة عن تطبيقه.

11 - وضع القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية بموجب المادة 2 أصناف لقانون المالية كما يلي: "يراد في مدلول هذا القانون التنظيمي بقانون المالية:

- قانون المالية للسنة؛
- قوانين المالية المعدلة؛
- قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية."

9- تقرير حول الموارد البشرية؛

10- تقرير حول المقاصة؛

11- مذكرة حول النفقات المتعلقة بالتكاليف المشتركة؛

12- تقرير حول العقار العمومي المعبأ للاستثمار؛

13- مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار.

كما يمكن أن يرفق مشروع قانون المالية للسنة بتقرير حول الحسابات المجمع للقطاع العمومي".

*الوثائق المرفقة بميزانيات القطاعات الوزارية: مشروع نجاعة الأداء تنص المادة 39 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية أنه "تُضمَّن أهداف برنامج معين والمؤشرات المتعلقة به في مشروع نجاعة الأداء المعد من طرف القطاع الوزاري أو المؤسسة المعنية. يُقدَّم هذا المشروع للجنة البرلمانية المعنية رفقة مشروع ميزانية القطاع الوزاري أو المؤسسة المذكورة. يؤخذ بعين الاعتبار معيار النوع في تحديد الأهداف والمؤشرات المشار إليها أعلاه."

*التقارير المرفقة بمشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية: نذكرها كما يلي:¹²

- الحساب العام للدولة؛
- التقرير السنوي حول نجاعة الأداء؛
- تقرير افتتاح نجاعة الأداء؛
- تقرير حول الموارد المرصودة للجماعات الترابية.

يشكل تقديم الحكومة لمشروع قانون المالية مرفقا بالوثائق اللازمة لتعزيز المناقشة البرلمانية، كما يمثل إحدى مداخل تعزيز شفافية المالية العمومية¹³، للاعتبارات التالية:

- توضح الحكومة بصورة دقيقة مركزها المالي وآفاقه المتوقعة؛
- تبين طبيعة المخاطر التي يمكن أن تحيد بالحكومة عن المسار الصحيح؛
- تتيح للسلطة التشريعية وجمعيات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والمواطنين المعلومات اللازمة لمساءلة الحكومة.

ثانياً: وضوح الأدوار والمسؤوليات

يمثل وجود إطار قانوني يركز على تحديد واضح لأدوار ومسؤوليات الحكومة في تحصيل واستخدام الموارد العمومية من شأنه تعزيز المساءلة والمحاسبة¹⁴.

12 - سنأتي على توضيح أهميتها من خلال المحطات الموالية ضمن هذه الدراسة.

13 - صندوق النقد الدولي. (2015). كيف يشجع الصندوق زيادة شفافية المالية العامة؟ ص 2.

14 - صندوق النقد الدولي. (2007). دليل شفافية المالية العامة. ص168.

لذا عمل القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية على استحداث مقتضيات تهدف إلى توزيع المهام وتحديد المسؤوليات، لأجل تطويق إشكالية تداخل الاختصاصات وتعميم المسؤولية المؤدية للإفلات من المحاسبة، وذلك بموجب الفقرة الثانية المادة 39 من القانون المشار إليه "يعين بكل قطاع وزاري أو مؤسسة مسؤول عن كل برنامج يعهد له بتحديد أهداف ومؤشرات القياس المرتبطة به وتتبع تنفيذه". يمثل البرنامج ترجمة لإعادة هيكلة تبويب الميزانية من أجل الانتقال من مقارنة مرتكزة على الوسائل إلى مقارنة مرتكزة على النتائج، بحيث أصبح تقديم نفقات الميزانية يتم داخل الأبواب، في فصول منقسمة إلى برامج وجهات ومشاريع أو عمليات. فالبرنامج هو عبارة عن مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات¹⁵، تفرق به أهداف¹⁶ محددة وفق غايات ذات منفعة عامة، وكذا مؤشرات¹⁷ مرقمة لقياس النتائج المتوخاة.¹⁸

تدرج مقتضيات المادة 39 المذكورة أعلاه في إطار إصلاح أداء الدولة، الهادف إلى إرساء التدبير القائم حول النتائج ومنهجية نجاعة الأداء، لا سيما من خلال تعزيز نجاعة التدبير العمومي وتوطيد مسؤولية المدبرين العموميين. ويضطلع مسؤولو البرامج بدور محوري في تنزيل هذه المقاربة الجديدة بالتنسيق على تعيين كل قطاع وزاري أو مؤسسة لمسؤول عن كل برنامج يعهد له بتحديد أهداف ومؤشرات القياس المرتبطة به وتتبع تنفيذه. وتطبيقا لمقتضيات هذه المادة، تم على مستوى القطاعات الوزارية والمؤسسات المنخرطة في مقارنة نجاعة الأداء تعيين مسؤولين عن البرامج ساهموا في تنزيل وتتبع منظومة نجاعة الأداء. غير أنه لوحظ عدم إضفاء الطابع الرسمي بخصوص تحديد أدوارهم ومهامهم على مستوى عدد من القطاعات الوزارية والمؤسسات، لذا تم اعتماد منشور رقم 09/2021 الصادر في 15 أبريل/نيسان 2021 لتوضيح دور ومهام مسؤول البرنامج وكيفية تعيينه، وتقديم مرتكزات "ميثاق التدبير" باعتباره وثيقة توطر عمل مسؤول البرنامج بالتنسيق مع باقي الفاعلين المعنيين، كما استحدث هذا المنشور منتدى بين-وزاري

15 - المشروع أو العملية: عبارة عن مجموعة من الأنشطة والأوراش التي يتم إنجازها بهدف الاستجابة لمجموعة من الاحتياجات المحددة.

16 - الهدف: يعرف بكونه الغاية المرجو بلوغها خلال فترة زمنية محددة. ويشير إلى الأولويات التي تمكن من تحقيق غايات البرنامج. فحسب صناعات القانون التنظيمي لقانون المالية يعتبرون اختيار أهداف البرنامج ينبغي أن يستجيب لبعض القواعد والتصنيفات المتمثلة فيما يلي:

- أن يكون عددها محدودا؛
- أن تمثل الجوانب الأساسية للبرنامج؛
- أن تصاغ بشكل واضح، بسيط، دقيق وعملي؛
- أن تكون قابلة للقياس بواسطة مؤشرات الأداء؛
- تتجلى تصنيفات الهدف المحدد مسبقا بالفاعلية السيوسيو-اقتصادية والنجاعة وجودة الخدمة.

17 - مؤشرات الأداء: يقرن بكل هدف مؤشر أو مؤشرات رقمية تمكن من تقييم نتائج البرنامج، ويمكن تعريف المؤشر بأنه كل قيمة تقيس تحقيق الهدف بشكل موضوعي.

18 - ويشترط في استراتيجية البرامج ما يلي:

- يتم إعدادها وفق تدبر ملي يأخذ بعين الاعتبار طبيعة الموارد وفهم جيد للأولويات وتحديد العمليات المزمع إنجازها وكذلك تقييم بيئة هذه الاستراتيجية؛
- يتم إعدادها وفق برمجة ميزانية لثلاث سنوات وأن تتسم بالاستقرار على المدى المتوسط.

لمسؤولي البرامج كفضاء للتواصل حول منهجية نجاعة الأداء وتبادل الممارسات الفضلى في هذا المجال. والتي سنأتي على توضيحها كما يلي:¹⁹

*مهام وصفة مسؤول البرنامج: يتوجب على رئيس الإدارة المعنية، بالنسبة لكل برنامج ميزانياتي، تعيين مسؤول البرنامج. ويجب أن يتوفر مسؤول البرنامج على صفة مدير مركزي.
يعهد إلى مسؤول البرنامج:

- إعداد وتحيين استراتيجية البرامج. وفي هذا الإطار، يتعين على مسؤول البرنامج مراعاة مواهمة استراتيجية البرنامج مع استراتيجية القطاع الوزاري أو المؤسسة وكذا تنزيلها على مستوى الهياكل العملية؛
- تحديد الأهداف المرتبطة بالبرنامج ومؤشرات قياس نتائجها؛
- تحديد آليات العمل الكفيلة بتحقيق النتائج المتوخاة؛
- تنظيم وتنشيط حوار التدبير على مستوى الإدارة المركزية، وعند الاقتضاء، مع المصالح اللامركزية وباقي الفاعلين المساهمين في تنفيذ البرنامج؛
- البرمجة الميزانياتية لأنشطة البرنامج؛
- إعداد الأجزاء المتعلقة ببرنامجه على مستوى مشروع نجاعة الأداء وتقرير نجاعة الأداء المنصوص عليهما في القانون التنظيمي رقم 130.13.

دور مسؤول البرنامج خلال مراحل إعداد مشروع قانون المالية: في إطار مساهمته في إعداد البرمجة الميزانياتية المتعددة السنوات، ينبغي أن يشارك مسؤول البرنامج في أشغال لجان البرمجة ونجاعة الأداء وكذا اللجان الميزانياتية. كما يجب عليه، عند إعداد مشروع نجاعة الأداء، الأخذ بعين الاعتبار الملاحظات والتوصيات المنبثقة عن الافتحاص السنوي لنجاعة الأداء المنجز من طرف المفتشية العامة للمالية.

تغدو البرمجة متعددة السنوات وسيلة لتقوية الفعالية والنجاعة في النفقات العمومية، ووسيلة تمكن من التوفر على رؤية واضحة للسياسات العمومية وتحقق تمفصلا جيدا بين البرامج القطاعية، عبر توزيع أمثل للاعتمادات المالية. وإذا كانت الفعالية والنجاعة مطلبا حيويا للمدبرين، فإن هذا المسعى لا يمكن تحقيقه في الحيز السنوي للميزانية، فكل البرامج القطاعية التي تتحملها الميزانيات العمومية تكتسي بعدا متعدد السنوات لكونها تترجم توجهات وزارية لسنوات متعددة.²⁰

دور مسؤول البرنامج خلال تنفيذ قانون المالية: يتعين على مسؤول البرنامج خلال تنفيذ البرنامج العمل على:

- تتبّع تنفيذ مشاريع وعمليات البرنامج؛

¹⁹ - منشور رئيس الحكومة رقم 09/2021، المتعلق بتحديد دور ومهام مسؤول البرنامج المنصوص عليه في القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، الصادر في 15 أبريل/نيسان 2021.

²⁰ - سي محمد البقالي. (2017). الكتلة الدستورية للمالية العمومية. مطبعة البصيرة. الرباط المغرب. ص 102-103.

- وضع منظومة جمع المعلومات وأدوات القيادة الكفيلة بتحديد وقياس مدى إنجاز الأهداف المسطرة؛
- تحديد آليات تدبير المخاطر المرتبطة بتنزيل البرامج والإشراف عليها.

*ميثاق التدبير: يركز نمط التدبير العمومي المنبثق عن القانون التنظيمي رقم 130.13 السالف الذكر على سلسلة من المسؤوليات التدبيرية والتي تضمن الالتزام بنجاعة الأداء على كافة المستويات.

يتوقف نجاح منهجية نجاعة الأداء على إقامة حوار بين كافة الفاعلين والمساهمين على امتداد مراحل إنتاج وتحليل وتقييم وكذا تعديل العمل العمومي.²¹

يفرض إدراج الوظيفية التدبيرية الجديدة المتمثلة في "مسؤول البرنامج" وضع منظومة لتحديد المسؤوليات وتبادل المعلومات بين كافة الفاعلين المتدخلين في سلسلة نجاعة الأداء. أكد المنشور السالف الذكر على السلطات المختصة ضرورة ترجمة منظومة نجاعة الأداء من خلال وثيقة إطار، تحمل اسم "ميثاق التدبير"، تحدد كفاءات التنسيق والتعاون بين مسؤولي البرنامج والفاعلين المعنيين بتنفيذ البرنامج. إن ممارسة حوار التدبير بوزارة الاقتصاد والمالية ليست عملية جديدة. إذ سبق وأن أعدت الوزارة عقود متعددة السنوات لنجاعة الأداء، شملت المرحلة الممتدة ما بين 2009-2011. هذه الآلية شكلت نواة للإصلاحات الحالية، والتي تهدف إلى تكريس التدبير الناجع والمساءلة حول النتائج، بالإضافة إلى التدبير الجيد للإنفاق العمومي.²²

يقترح المنشور المذكور أعلاه إعداد ميثاق التدبير تحت إشراف الكاتب العام بالنسبة لكل قطاع وزاري أو مؤسسة، مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصية برامج السياسة العمومية وبرامج الدعم والمساندة. ويحدد ميثاق التدبير على وجه الخصوص:

- الكفاءات التي يتم وفقها تنظيم حوار التدبير والتنسيق بين مسؤول البرنامج وباقي المدراء المركزيين المساهمين في إنجاز أهداف البرنامج؛
- العلاقات بين مسؤول البرنامج ومسؤولي الشؤون المالية والموارد البشرية؛
- العلاقات بين مسؤول البرنامج، وعند الاقتضاء، مسؤولي المصالح اللامركزية حسب مجالها الوظيفي والترابي؛
- العلاقات بين مسؤول البرنامج ومسؤولي المؤسسات العمومية المساهمة في تنفيذ البرنامج.

*منتدى مسؤولي البرامج: ترسيخا لمنهجية نجاعة الأداء، وبهدف تطوير أفضل الممارسات في مجال التدبير الميزانياتي القائم حول نجاعة الأداء، ينبغي حسب المنشور المذكور أعلاه أحداث منتدى بين -وزاري لمسؤولي البرامج،

21 - وزارة المالية والاقتصاد. (العدد 35 غشت 2019). مجلة المالية.
22 - وزارة المالية والاقتصاد. (العدد 35 غشت 2019). مجلة المالية.

كأرضية للتشاور والمشاركة وتبادل التجارب بين القطاعات الوزارية والمؤسسات. ومن شأن هذا المنتدى أن يشكل إطاراً يتيح لمسؤولي البرامج، على ضوء تجربتهم وخصوصية قطاعاتهم، النقاش حول:

- القيادة العملية للبرامج الميزانية؛
- الممارسات الجيدة في مجال القيادة القائمة حول نجاعة الأداء؛
- المناهج والأدوات المتاحة لتحليل منظومة نجاعة الأداء.

كما يعتبر منتدى مسؤولي البرامج فضاء لإغناء النقاش حول نجاعة التدبير العمومي ونواة لشبكة الخبراء على مستوى القطاعات الوزارية والمؤسسات. ينعقد هذا المنتدى، على الأقل مرة واحدة كل سنة، وفق جدول أعمال تحدده وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة. وتقدم مصالح مديرية الميزانية التابعة لهذه الوزارة الدعم اللازم لتنظيم وتنسيق أشغال هذا المنتدى، والذي ينبغي أن ينعقد أول اجتماع له قبل متم السنة المالية 2021.

يرمي ميثاق التدبير إلى ضمان الانسجام بين البرامج وتطوير العمل المشترك حول أولويات الوزارة، وتحسين الموارد من خلال البحث عن أفضل الوسائل في إطار تدبير السياسات العمومية وأيضاً إضفاء الطابع الرسمي على عملية حوار التدبير بين الأمر بالصرف ومسؤولي البرامج والمصالح التنفيذية على المستوى الإقليمي. ويسعى الميثاق كذلك إلى تحديد، من خلال وثيقة موحدة وتشاورية، مجالات حرية ومسؤولية كل فاعلي التدبير الميزانياتي والمساطر والمواعيد، وكذلك القنوات التي تضمن التدفق والتداول السليم والشفاف للمعلومات، بالإضافة إلى احترام الجدولة الزمنية التشريعية والتنظيمية لإعداد الوثائق الميزانية والمحاسبية.²³

الفرع الثاني: تقديم الحسابات: أداة لتكريس مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة

يشكل تقديم الحساب أداة لتكريس مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، وينبغي التمييز بين نوع وطبيعة الحساب: الحساب الفردي بما هو حصيلة للأنشطة الفردية أو بما هو حصيلة للإنجازات الفردية والحساب المؤسسي الدوري الذي يمكن الحصول عليه المراقبة الداخلية للتسيير وتحقق منه آليات التتبع والتدقيق الداخلي وتكشف عنه التقارير الدورية؛ وهناك الحساب السنوي الذي يجسده التقرير السنوي، لكن أي تقرير سنوي؟ تقرير الأنشطة أم تقرير الإنجازات؟ التقرير المالي أم التقرير الأدبي؟ تقرير الحسابات أم تقرير الأداء؟ ومن أجل تأمين المصداقية لـ "الحساب" المقدم فلا مناص من التحقق منه من طرف آلية التدقيق الخارجي المستقل للحسابات السنوية وللأداء السنوي، والمتمثلة في تقرير مراقب الحسابات وتقرير الجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة أو أية هيئة خارجية للرقابة؛ ولا بد للنتائج والمنجزات المدعى تحقيقها من تقييم خارجي مستقل.²⁴

²³ - وزارة المالية والاقتصاد. (العدد 35 غشت 2019). مجلة المالية.

²⁴ - محمد براو، مرجع سابق.

استحدث القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 مقتضيات تلزم المسؤولين بتقديم حسابات واضحة وشاملة ودقيقة وسهلة المقروئية لتمكين البرلمان من تقييم السياسات العمومية وتقوية دوره الرقابي.

أولاً: مشروع نجاعة الأداء

يتم إعداد مشروع نجاعة الأداء من طرف القطاع الوزاري أو المؤسسة المعنية، ويقوم هذا المشروع بتقديم استراتيجية وبرامج القطاع الوزاري أو المؤسسة، ويحدد بالنسبة لكل برنامج أهداف المرجو بلوغها ومؤشرات المقترنة بها، والنتائج المحصلة والمتوخاة خلال السنوات المقبلة، والوسائل المتوفرة وآليات العمل. يقدم هذا المشروع للجنة البرلمانية المعنية رفقة مشروع ميزانية القطاع الوزاري أو المؤسسة المعنية بموجب المادة 39 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

ثانياً: التقرير السنوي حول نجاعة الأداء

تقرير سنوي حول نجاعة الأداء وثيقة ترفق لمشروع قانون التصفية المتعلقة بتنفيذ قانون المالية²⁵. يتم إعداده من طرف الوزارة المكلفة بالمالية، يقوم هذا التقرير بتلخيص وتجميع تقارير نجاعة الأداء المعدة من طرف القطاعات الوزارية أو المؤسسات بموجب المادة 66 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية. بحيث تقوم كل وزارة بإعداد تقرير بعدي حول نجاعة الأداء. يبين هذا التقرير، بالنسبة لكل برنامج، النتائج المحققة مقارنة بالأهداف التي سبق تحديدها ضمن تقرير مشروع نجاعة الأداء. ويتم تجميع هذه التقارير في تقرير سنوي مركبي حول نجاعة الأداء تعدده الوزارة المكلفة بالمالية. ينصب مضمون هذا التقرير على مدى تحقيق البرامج والمشاريع والمرافق والمؤسسات العمومية لأهدافها ومدى تحقيق هذه الأهداف للأثار الملموسة بالنسبة للمواطنين.

حرصاً على ضمان انسجام وثائق نجاعة الأداء، قامت وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة بتعيين نموذج تقرير نجاعة الأداء من أجل ملائمتها مع نموذج مشروع نجاعة الأداء. ويكرس النموذج الجديد بعد النوع الاجتماعي من خلال تضمين الحصيلة الاستراتيجية للقطاع الوزاري أو المؤسسة تقديماً لحصيلة أهم الإنجازات فيما يتعلق بالالتزامات الدولية والوطنية المرتبطة بتحقيق وتعزيز المساواة، وكذا عبر إدراج مؤشر مستجيب للنوع ضمن أبرز مؤشرات القطاع الوزاري أو المؤسسة.²⁶

25 - كما يسمى بالحساب الختامي.

26 - منشور وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، المتعلقة بإعداد تقارير نجاعة الأداء للسنة المالية 2020، الصادر في 11 ماي/أيار 2021.

ثالثا: تقرير افتتاح نجاعة الأداء

يرافق هذا التقرير بمشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية ويتم إعداده من طرف المفتشية العامة للمالية. يهدف تقرير افتتاح نجاعة الأداء، من بين مقاصد أخرى، إلى تقييم البرامج والأهداف والمؤشرات وكذا قدرات المدبرين.

المحور الثاني: الجهات المكلفة بتفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة

يمثل ترسيخ مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة ضمن مقتضيات القانون التنظيمي لقانون المالية المغربي سنة 2015 تنويجا لمسار إصلاح المالية العمومية الذي انخرط فيه المغرب منذ سنة 2001، باتخاذ تدابير هيكلية تروم تدعيم الحكامة الجيدة، وتعزيز آليات التضامن والتماسك الاجتماعي والمجالي، وتقوية الرقابة على تنفيذ قانون المالية، من خلال فرض هذه الرقابة من جهة، على جميع عمليات تنفيذ قانون المالية المتعلقة بصرف النفقات وكذا المرتبطة بتحصيل المداخيل، ومن جهة أخرى، على جميع الذين يتولون إدارة المال العام. تتحرك عملية تفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة مؤسساتيا من خلال ما يسمى بـ "مثلث الرقابة والمحاسبة" المتمثل في الحكومة والمجلس الأعلى للحسابات وكذا البرلمان.

الفرع الأول: المفتشية العامة للمالية

التفتيش المالي جهاز اداري تابع في معظم البلدان لوزارة المالية. ويدخل في خانة الرقابة الداخلية على تنفيذ قانون المالية، وهي رقابة ذاتية تمارسها الإدارة على نفسها بواسطة هيئات إدارية ومالية مختصة تفاديا للوقوع في الأخطاء والمخالفات وتجنبنا لانتقادات السلطة التشريعية وتبعات الرقابة القضائية²⁷. تضم المفتشية العامة للمالية²⁸ بالمغرب مفتشين يعملون تحت سلطة مفتش عام للمالية يخضع مباشرة للوزير المكلف بالمالية. تمارس المفتشية العامة اختصاصات تجاه المحاسبين وكذا الأمرين بالصرف. تتميز اختصاصات المفتشية العامة للمالية بخاصيتين:

الخاصية الأولى: اختصاصاتها ذات الطابع العام، على اعتبار أن المفتشية العامة تتدخل لمراقبة وافتحاص

تدبير جميع الأمرين بتسليم المداخيل ودفع النفقات؛

الخاصية الثانية: اختصاصات ذات الطابع الأفقي، حيث تشمل جميع القطاعات الوزارية والجماعات الترابية

والمؤسسات العمومية، وكذا جميع المتصرفين.

والهدف من رقابة التفتيش المالي هو الحيلولة دون مخالفة القوانين والأنظمة المالية والعمل في حالة وجود مخالفات على معاقبة مرتكبيها. وبذلك تكتسي رقابة التفتيش المالي طابعا وقائيا وعلاجيا في آن واحد.²⁹

27 - عسو منصور. (2005). قانون الميزانية العامة. دار النشر المغربية. الدار البيضاء المغرب. ص 147.

28 - استحدثت المفتشية العامة للمالية بمقتضى ظهير 14 أبريل 1960.

29 - أناس بن صالح الزمراني. (2002). المالية العامة والسياسة المالية. وراقعة البديع. مراكش المغرب. ص 83.

ففي إطار الرقابة الإدارية على تنفيذ قانون المالية، ولأجل تفعيل المحاسبة وتقييم المنجزات على ضوء أهداف النجاعة والفعالية، تخضع كل الوزارات، لاختصاص نجاعة أدائها حسب المادة 33 من المرسوم رقم 2.17.607 الصادر في 19 دجنبر 2017 المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية.

أسندت مهمة افتتاح نجاعة الأداء للمفتشية العامة للمالية. ولأول مرة في المغرب يعهد لهذه الإدارة إعداد وعرض تقرير دوري للبرلمان لأجل تعزيز مناقشته لمشروع قانون التصفية وتقوية رقابته البعدية على الأداء المالي للحكومة.

الفرع الثاني: المجلس الأعلى للحسابات

يتولى المجلس الأعلى للحسابات بموجب الدستور ممارسة المراقبة العليا على تنفيذ قوانين المالية، ويتوج دعمه للشفافية والمحاسبة بإصدار الوثائق التالية:

- تقرير حول تنفيذ قانون المالية؛
- التصريح العام للمطابقة بين الحسابات الفردية للمحاسبين والحساب العام للمملكة.

يحيل المجلس هذه الوثائق على البرلمان بمناسبة إيداع مشروع قانون التصفية مع توجيه نسخة منها للحكومة. وذلك حسب المادة 66 من القانون التنظيمي رقم 130.13. تُمكن هذه الوثائق البرلمان من المعطيات والتدقيقات التقنية التي لا يمكنه القيام بها، فتقرير التصريح بالمطابقة آلية وركيزة أساسية تسمح المجلس الأعلى للحسابات من تحسيس الحكومة و البرلمان وكافة المتدخلين من التحديات والإشكالات التي تواجه المالية العمومية وبالتالي تحديد مكامن الخلل التي يتعين على الإدارة الاشتغال عليها تدريجيا للوصول إلى تصريح بالمطابقة من دون تحفظات.

يعتبر التصديق على الحسابات، باعتباره رأيا كتابيا معللا يبدیه المجلس الأعلى للحسابات تحت مسؤوليته، عملية يتولى المجلس بموجبها جمع العناصر الضرورية التي تتيح التحقق من مطابقة القوائم المحاسبية لمجموع القواعد والمبادئ المالية والإدارية الجارية وفي مقدمتها صحة العمليات المالية، وصدق القوائم المحاسبية. لذا يشكل التدقيق والتصديق على الحسابات اختصاص حصري للمجلس الأعلى للحسابات، لا ينازعه فيه أحد ولو تعلق الأمر بممثلي الأمة. تظل إحالة المجلس الأعلى للحسابات للتقرير المتعلق بتنفيذ قانون المالية والتصريح العام للمطابقة بين الحسابات الفردية للمحاسبين والحساب العام للمملكة رهينة بمدى التزام الحكومة على إمداده بالوثائق الضرورية اللازمة طبقا للمادة 66 من القانون التنظيمي لقانون المالية الجديد.

الفرع الثالث: البرلمان

يهتم البرلمان بدراسة ومناقشة قانون مالية السنة لاهتمام الرأي العام بمتابعته وانتظار مستجداته، ولاعتباره مناسبة لمناقشة الحكومة في سياستها العمومية،

كما تشكل دراسة ومناقشة والتصويت على هذا القانون آلية من آليات الرقابة البرلمانية على الأنشطة المالية للحكومة. غير أن قانون المالية، الأجر بالاهتمام والعناية، ويُمكن أن يكون أكثر فاعلية في مراقبة العمل الحكومي، هو قانون التصفية.³⁰

لقد نص الفصل 76 من الدستور على التزام الحكومة بتقديم مشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية للبرلمان داخل أجل السنة الثانية التي تلي تنفيذه. تمثل دراسة والتصويت على هذا المشروع من طرف البرلمان رقابة لاحقة لتنفيذ الميزانية التي سبق له أن منح ترخيص تنفيذها إلى الحكومة. وبغية الوقوف على حصيلة قانون المالية السنوي وتمحيص توقعاته وتقديراته من خلال إظهار الفرق بين التوقعات الأولية والإنجازات النهائية المحققة. لذا يتولى قانون التصفية إثبات وحصر المبلغ النهائي للمداخل المقبوضة وكذا النفقات المتعلقة بتلك السنة المالية والمؤشر على صرفها كما يقوم بحصر حساب نتيجة السنة.³¹

إعمالاً لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة أصبحت قوانين التصفية تحظى باهتمام متزايد باعتبارها آلية لتقوية الرقابة البعدية للبرلمان على المالية العمومية، والارتقاء بها إلى أحكام دستورية من خلال تخصيص فصل من دستور 2011 لقانون التصفية. وتكريساً لهذا التوجه، فقد تميزت سنة 2016 بدخول القانون التنظيمي لقانون المالية حيز التنفيذ الذي عمد إلى تقليص آجال إعداد وتقديم مشروع قانون التصفية للبرلمان من 24 شهر إلى 15 شهر³². تتمثل وظيفة قانون التصفية، طبقاً للمادة 64 من القانون التنظيمي فيما يلي:

- الموافقة على حساب النتيجة للسنة التي تم فيها تنفيذ قانون المالية؛
- رصد النتيجة المحاسبية للسنة في حصيلة الحسابات؛
- المصادقة على الاعتمادات الإضافية المفتوحة؛
- إثبات التجاوزات للاعتمادات المفتوحة والإذن بتسويتها وفتح الاعتمادات الضرورية لذلك مع تقديم الإثباتات اللازمة لذلك.

يتيح مضمون قانون التصفية إجراء رقابة لاحقة ليس فقط على الموارد والنفقات، بل حتى على عمليات الخزينة التي يأذن بها قانون مالية للسنة. كما يكشف عن التجاوزات والتعديلات والإلغاءات التي حصلت إبان التنفيذ. تُمكن قوانين التصفية من قياس الفرق بين التوقعات التي يضعها قانون المالية السنوي وحصيلة التنفيذ النهائي المحقق، وقياس مستوى الأداء الحكومي، وكذا تقييم السياسات العمومية لفترات محددة. فتنفيذاً للمادة 76 من الدستور، يودع مشروع قانون التصفية سنوياً، بمكتب مجلس النواب في أجل أقصاه الربع الأول من السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ قانون المالية المعني، أي قبل 30 مارس من السنة الثانية التي تلي تنفيذ قانون مالية السنة المعني.

³⁰ - رشيد المدور. (2006). العمل البرلماني في المغرب قضايا وإشكالات. طوب بريس. الرباط المغرب. ص 75.

³¹ - المادة 64 من القانون التنظيمي لقانون المالية.

³² - تقرير لجنة مراقبة المالية العامة حول مشروع قانون التصفية رقم 26.18 المتعلق بتنفيذ قانون المالية للسنة المالية 2016. ص1.

لدراسة ومناقشة مشروع قانون التصفية من قبل ممثلي الأمة، يتم إرفاقه بعدد من الوثائق المتنوعة التي أوضحت في خدمة الدور الرقابي للبرلمان وتتبعه وتقييمه لعمل الجهاز التنفيذي. تضطلع لجنة مراقبة المالية العامة³³ بدراسة مشروع قانون التصفية وتستمع لشروحات الوزير المكلف بالمالية. تتم دراسة مشروع قانون التصفية وفق نفس المسطرة التشريعية لقانون مالية السنة، إلا أنها غير مؤطرة بآجال إلزامية، كما هو الشأن بالنسبة لمشروع قانون المالية السنة ومشاريع قوانين المالية المعدلة.

يتيح مضمون قانون التصفية تحليل فعالية النفقة العمومية ونجاحتها، إذ يعتبر هذا القانون من بين أهم الوسائل التي من شأنها تقوية الرقابة البرلمانية على المالية العمومية باعتبارها الاختصاص الأصيل للبرلمان.

ومن صفوة القول الإشارة للوظيفة الجديدة المسندة للبرلمان والمتعلقة بدوره في تقييم السياسات العمومية، التي من شأنها دعم تتبع السلطة التشريعية للعمل الحكومي، لكن يبقى أن تفعيل هذه الوظيفة التقييمية تحتاج لعمل برلماني بمواصفات ومؤهلات تتمثل في الكفاءة، والنجاعة، والفعالية... باعتبارها مستجدات أسس لها القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية³⁴.

خاتمة

سعت هذه الدراسة إلى رصد البيئة القانونية الموائمة لعملية تفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة من خلال مقتضيات القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية والنصوص التطبيقية المتعلقة به، تعكس هذه البيئة جهود صناعات القرار بالمغرب لوضع ترسانة قانونية تركز على مبادئ الحكامة المالية.

خلص البحث إلى أهمية المقتضيات القانونية المتعلقة بتفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة بما يلي:

- تقوية شفافية المالية العمومية؛
- تحديد مسؤولية المدبرين؛
- تقديم الحساب وتقييم نجاعة الأداء من حيث:
 - إعداد كل وزارة لتقرير قبلي وبعدي؛
 - تجميع مشاريع نجاعة الأداء (القبلي) في تقرير تركيبي سنوي تعده الوزارة المكلفة بالمالية، ويودع لدى البرلمان رفقة مشروع قانون التصفية.
- تقوية دور البرلمان في الرقابة المالية.

³³تعد دراسة مشروع قانون التصفية اختصاص ثابت للجنة مراقبة المالية العامة بمجلس النواب.

³⁴ محمد حيمود. (2015). الإصلاح الميزانياتي بالمغرب: دراسة على ضوء القانون التنظيمي للمالية-2015. صوماديل. الدار البيضاء. المغرب. ص76.

ليس بخاف على أحد، أهمية الاستناد إلى القانون في تطور وتحديث الدور المالي للدولة، وتقوية نجاعة التدبير العمومي، وكذا تعزيز الرقابة المالية على أداء الحكومة، إلا أن تتبعنا لآليات وأدوات تدبير المالية العمومية المغربية، يسعفنا القول، أن هذه الترسانة القانونية غير كافية لوحدها بتفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة وظهور أثره في حياة المواطن اليومية. حيث يستلزم ذلك ضمان رضى وقبول المعنيين بتفعيل القانون والتفاعل مع مقتضياته في اتجاه إرساء دولة الحق والقانون، ويتعلق الأمر ب:

- المدبرين، المسؤولين عن البرامج خلال وضع استراتيجيات البرنامج وتنفيذها وتقييمها؛
 - قضاة المجلس الأعلى للحسابات، عند تقديم المساعدة للحكومة والبرلمان، ومدى قدرتهم على توفيق بين عددهم وحجم الاختصاصات المسندة لهم؛
 - ممثلي الأمة، عند دراسة ومناقشة مشاريع قوانين المالية والوثائق والتقارير المرفقة بها ومدى ضمان سهولة مقرئيتها ووضوحها وشمولها للمعطيات الكفيلة بتعزيز الدور الرقابي للبرلمان.
- يتطلب إنجاح تفعيل ربط المسؤولية بالمحاسبة من خلال تطبيق مقتضيات القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، فضلا عن المكتسبات التي حققها المغرب في هذا المجال، ترسيخ مبادئ نجاعة التدبير العمومي الداعم لقيام دولة قوية، الذي يتعزز ويتقوى بترجمة التوصيات التي نجمها فيما يلي:
- الإسراع بتفعيل "ميثاق التدبير" والتفاعل مع منهجيته ومركزاته، من قبل الفاعلين على جميع القطاعات الوزارية والمؤسسات؛
 - ترجمة "منتدى مسؤولي البرامج" على أرض الواقع، مع بذل مجهود متواصل وصارم في التتبع والتقييم والمساءلة؛
 - الاعتماد على كفاءات ومهارات جديدة سواء على المستوى التقني أو التنظيمي في تفعيل منهجية نجاعة الأداء؛
 - تبسيط محتوى الوثائق المرفقة لقانون المالية لسهولة مقرئتها من قبل البرلمانين لتعزيز أفضل للمناقشة البرلمانية لهذا القانون الذي يرهن تدبير السياسات العمومية لسنة كاملة؛
 - تقوية قدرات البرلمانين في موضوع "منهجية نجاعة الأداء"؛
 - دعم قدرات والإمكانات المادية والبشرية للمحاكم المالية لفعالية مهامها الرقابية؛
 - استحداث آليات جديدة للتنسيق الفعال فيما بين كل الفاعلين والمؤثرين في الرقابة على المالية العمومية، ولا يقتصر الأمر على الأضلع الثالث لهذه الرقابة (المفتشية العامة للمالية والمجلس الأعلى للحسابات والبرلمان)، بل ينبغي أن يمتد إلى منظمات المجتمع المدني وهيئات الحكامة الدستورية.

لائحة المراجع

الكتب:

- سي محمد البقالي. (2017). الكتلة الدستورية للمالية العمومية. مطبعة البصيرة. الرباط المغرب.
- ضياء السمن، إبراهيم صبري. (2016). قانون المالية. مطبعة الحمامة. تطوان المغرب.
- محمد حيمود. (2015). الاصلاح الميزانياتي بالمغرب: دراسة على ضوء القانون التنظيمي للمالية-2015. صوماديل. الدار البيضاء. المغرب.
- رشيد المدور. (2006). العمل البرلماني في المغرب قضايا وإشكالات. طوب بريس. الرباط المغرب.
- عسو منصور. (2005). قانون الميزانية العامة. دار النشر المغربية. الدار البيضاء المغرب.
- أناس بن صالح الزمراني. (2002). المالية العامة والسياسة المالية. وراقة البديع. مراكش المغرب.

مقالات بمواقع الكترونية:

- محمد براو. (2018). مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة -جولة من الداخل-. نشر بالموقع www.maroclaw.com.
- وزارة المالية والاقتصاد. (العدد 35 غشت 2019). مجلة المالية. موقع وزارة المالية والاقتصاد: www.finances.gov.ma

النصوص التشريعية والتنظيمية:

- ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) بتنفيذ نص الدستور.
- منشور رئيس الحكومة رقم 09/2021، المتعلق بتحديد دور ومهام مسؤول البرنامج المنصوص عليه في القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، الصادر في 15 أبريل/نيسان 2021.
- منشور وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، المتعلق بإعداد تقارير نجاعة الأداء للسنة المالية 2020، الصادر في 11 ماي/أيار 2021.

تقارير:

- تقرير لجنة مراقبة المالية العامة حول مشروع قانون التصفية رقم 26.18 المتعلق بتنفيذ قانون المالية للسنة المالية 2016.
- صندوق النقد الدولي. (2015). كيف يشجع الصندوق زيادة شفافية المالية العامة؟
- صندوق النقد الدولي. (2007). دليل شفافية المالية العامة.

Doi: doi.org/10.52133/ijrsp.v2.20.5