

الفاعلون في صناعة القرار المالي بالمغرب: دراسة تحليلية في مراكز النفوذ

Actors in Financial Decision-Making in Morocco: An Analytical Study of centers of influence

نهيلا شوقي **Nouhaila Chaouki**

طالبة باحثة بسلك الدكتوراه

جامعة محمد الخامس بالرباط، المغرب

عادل أرجدال **Adil Arjdal**

دكتور في القانون العام والعلوم السياسية

جامعة محمد الخامس بالرباط، المغرب

ملخص:

يهدف هذا المقال إلى تحليل بنية الفاعلين المتدخلين في صناعة القرار المالي بالمغرب، من خلال فهم طبيعة الأدوار التي يضطلع بها كل من الفاعلين السياسيين والتقنيين والمؤسساتيين وغير المؤسساتيين، واستجلاء كيفية تقاطع هذه الأدوار وتوزيعها بين التوجيه السياسي والتخطيط التقني والتشريع البرلماني والضغط الخارجي والداخلي. وتنطلق الدراسة من فرضية مركزية مفادها أن القرار المالي المغربي لا يصدر عن إرادة واحدة متجانسة، بل هو نتاج لتفاعل غير متوازن بين فاعلين متعددي المواقع والمرجعيات، يتفاوت تأثيرهم وفق موازين القوة ومراكز النفوذ داخل النسق المالي للدولة.

ولمقاربة هذه الإشكالية، تعتمد الدراسة على المنهج الوصفي لتحليل وظائف وأدوار الفاعلين، إلى جانب توظيف تحليل نوعي لمضامين الوثائق القانونية والخطابات الرسمية والممارسات الواقعية ذات الصلة، كما يتم تأطير التحليل ضمن المقاربة المؤسساتية، بما يتيح من أدوات لفهم ديناميات السلطة وتوزيع القرار داخل الحقل المالي.

وتخلص الدراسة إلى أن القرار المالي بالمغرب يتسم بطابع مركب تتداخل فيه المرجعيات السياسية والاقتصادية والمؤسساتية، ويخضع في تشكيله النهائي لمنطق تفاوضي غير متكافئ بين الفاعلين، حيث تستأثر بعض الجهات بمراكز نفوذ قوية، في مقابل ضعف أو هامشية أخرى، ما يطرح تساؤلات حول مدى ديمقراطية القرار المالي ودرجة تمثيليته للمصلحة العامة.

الكلمات المفتاحية: القرار المالي، السياسة المالية، الفاعلون الماليون، المؤسسات المالية، مراكز القوة والتأثير.

ABSTRACT:

This article aims to analyse the structure of actors involved in financial decision-making in Morocco by understanding the nature of the roles played by political, technical, institutional, and non-institutional actors, and by clarifying how these roles intersect and are distributed among political guidance, technical planning, parliamentary legislation, and external and internal pressure. The study is based on the central hypothesis that Moroccan financial decisions are not the result of a single, homogeneous will, but rather the product of an unbalanced interaction between actors with multiple positions and references, whose influence varies according to the balance of power and centers of influence within the state's financial system.

To address this issue, the study uses a descriptive approach to analyse the functions and roles of actors, along with a qualitative analysis of the content of legal documents, official speeches, and related practices. The analysis is also framed within an institutional approach, which provides tools for understanding the dynamics of power and decision-making within the financial field.

The study concludes that financial decision-making in Morocco is complex, involving political, economic, and institutional references, and is ultimately subject to unequal negotiation between actors, with some parties holding strong positions of influence, while others are weak or marginal. This raises questions about the democratic nature of financial decision-making and the extent to which it represents the public interest.

KEYWORDS: financial decision-making, financial policy, financial actors, financial institutions, centers of power and influence.

مقدمة:

يعد قانون مالية السنة بمثابة الوعاء الذي تترجم من خلاله الدولة أهدافها الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية والبيئية وغيرها إلى واقع ملموس، ومن ثم فهذا القانون هو من أهم القوانين التي يتم عبرها تنزيل السياسات العمومية في مختلف المجالات وتوجيه الاقتصاد الوطني، وهو بهذا المعنى ليس مجرد نشاط تقني محض، بل تعبير عن اختيارات استراتيجية يشارك في صياغتها عدد من الفاعلين، تتوزع مراكزهم بين المستويات الدستورية والمؤسسية، وأحيانا خارجها.

وفي الحالة المغربية، يبرز القرار المالي كمجال غني بتداخل السلط وتباين درجات التأثير، حيث يجمع بين التوجيهات العليا والخيارات التقنية، وبين المحددات السياسية والضغوط الخارجية، مما يجعل فهم صيرورة إنتاج هذا القرار مسألة بالغة التعقيد والأهمية. وإذا كان الدستور المغربي لسنة 2011 قد أقر جملة من المبادئ المرتبطة بالشفافية والحكامة المالية وربط المسؤولية بالمحاسبة¹، فإن واقع صناعة القرار المالي لا يزال محكوما بتوازنات سلطوية ومؤسسية تجعل من هذا القرار نتاج تفاعل بين فاعلين ذوي طابع رسمي، وأحيانا ذوي طبيعة غير مؤسسية، مما يفرض مقاربة تحليلية متعددة الزوايا والمرجعيات.

في هذا السياق، يبرز التوجيه الملكي كعنصر مهيم في صياغة التوجيهات الكبرى للسياسة المالية، سواء عبر انعقاد المجلس الوزاري الذي يمت في التوجيهات العامة لمشاريع قوانين مالية السنة ومشاريع قوانين الإطار²، أو من خلال الخطب الملكية التي تؤطر الخيارات الاقتصادية والاجتماعية الكبرى للدولة³، والتي غالبا ما تتحول إلى مرجعيات ملزمة لباقي المؤسسات، مما يمنح المؤسسة الملكية دورا تأسيسيا في صناعة القرار المالي، على نحو يتجاوز المنطق البرلماني الكلاسيكي الذي يقصر السيادة المالية على المؤسسة التشريعية.

غير أن القرار المالي لا يُبنى فقط على أسس سياسية عامة، بل تُشرف على بلورته فعاليات حكومية ومؤسسات تقنية تتمتع بأدوار تنفيذية وتشريعية في الآن نفسه. فمؤسسة رئاسة الحكومة تضطلع بدور محوري في رسم الأولويات التي ينبغي أن يعكسها قانون مالية السنة، خاصة في ضوء الالتزامات الاجتماعية والاقتصادية للبرنامج الحكومي، ثم الإشراف على تنزيل هذه الأولويات عبر مختلف القطاعات. وعلى مستوى أكثر تقنية، تبرز وزارة الاقتصاد والمالية بوصفها الفاعل المركزي في صناعة القرار

¹ - تنص الفقرة الثانية من الفصل الأول من دستور 2011 على أنه "يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة".

ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة في 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011) الصفحة 3600.

² - ينص الفصل 49 من دستور 2011 على أنه "يتداول المجلس الوزاري في القضايا والنصوص التالية: التوجيهات العامة لمشروع قانون المالية؛ مشاريع القوانين - الإطار المشار إليها في الفصل 71 (الفقرة الثانية) من هذا الدستور".

³ - ينص الفصل 52 من دستور 2011 على أن "للملك أن يخاطب الأمة والبرلمان، ويتلى خطابه أمام كلا المجلسين، ولا يمكن أن يكون مضمونه موضوع أي نقاش داخلهما".

المالي، حيث يعكس تطور بنيتها الإدارية ومراكمة خبراتها مدى تعاظم دور البيروقراطيين الماليين في تدبير السياسات المالية وتقديم المقترحات بل وحسم الاختيارات في كثير من الأحيان، مستفيدين من احتكارهم للمعلومة المالية الدقيقة ومن امتلاكهم لأدوات التخطيط والتقويم.

لكن، وعلى الرغم من هذا الزخم المؤسساتي، يبقى البرلمان الحلقة الأضعف في سلسلة صناعة القرار المالي، إذ تواجه وظيفته التشريعية في هذا المجال جملة من الإكراهات، بعضها خارجي يرتبط بالتزامات المغرب الدولية وتوصيات المؤسسات المالية العالمية، وبعضها داخلي يرتبط بضعف الخبرة التقنية للنواب، وهيمنة منطق التوافق السياسي داخل اللجان البرلمانية، مما يقلل من الأثر التعديلي للبرلمان على مشاريع القوانين المالية¹.

إلى جانب الفاعلين المؤسساتيين، تتعاظم اليوم أدوار فاعلين غير تقليديين في توجيه القرار المالي، فالمؤسسات المالية الدولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي أصبحت حاضرة بقوة في صياغة الخيارات الكبرى، من خلال إملاء إصلاحات بنوية تم تقليص النفقات العمومية، وتوسيع الوعاء الضريبي، وتحسين مناخ الأعمال، وهي توجيهات تُدرج غالبا ضمن أولويات القوانين المالية المتعاقبة. وفي السياق ذاته، لا يمكن تجاهل التأثير المتنامي لمجموعات المصالح الوطنية، من خلال الضغط عبر القنوات السياسية أو المؤسساتية أو الإعلامية، بما يساهم في توجيه مضامين القرار المالي لصالح فئات بعينها، وهو ما يعكس اختلال التوازن بين مبدأ العدالة الجبائية ومتطلبات تمويل التنمية.

انطلاقا من هذه المعطيات، تتمحور إشكالية هذا المقال في معرفة صناع القرار المالي بالمغرب وكيف تتقاطع أدوارهم وتوزع بين التوجيه السياسي، والتخطيط التقني، والتشريع البرلماني، والضغط الخارجي والداخلي، وينطلق فهم هذه البنية الفاعلة من فرضية رئيسية مفادها أن القرار المالي في المغرب هو نتاج تفاعل غير متوازن بين فاعلين متعددين، تتفاوت أدوارهم بحسب مراكز القوة والتأثير.

يتم تناول هذه الإشكالية من خلال توظيف المنهج الوصفي لفهم الأدوار والوظائف التي يضطلع بها مختلف الفاعلين في صناعة القرار المالي، مع اعتماد تحليل نوعي لمضامين الوثائق القانونية والخطابات الرسمية والوقائع العملية ذات الصلة. كما تستند الدراسة إلى المقاربة المؤسساتية بوصفها إطارًا نظريًا لفهم منطق توزيع السلطة ومراكز النفوذ داخل النسق المالي المغربي، وما يرتبط بذلك من تفاعلات بين الفاعلين الرسميين وغير الرسميين في صناعة وتوجيه القرارات المالية.

يقتضي فهم منطق صناعة القرار المالي بالمغرب تحليل تمفصلات السلطة المالية عبر مستويات متعددة من الفعل والتوجيه. ففي طبيعة هذه المستويات يبرز دور القيادة السياسية العليا في ضبط توجهات الدولة المالية العامة، من خلال آليات دستورية

¹ - تفر بورين، صناعة السياسات العمومية في المغرب: الفاعلون والمؤثرون، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، إصدارات المرز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والاقتصادية ألمانيا/برلين، الصفحة 208.

وخطابية ترسخ مركزية القرار وتوجهه نحو أولويات استراتيجية محددة (المحور الأول)، ويتقاطع هذا البعد مع ممارسات الفاعلين الحكوميين والمؤسستين الذين يتولون من جهة وضع أولويات السياسة المالية، ومن جهة أخرى ترجمتها إلى سياسات عمومية وبرامج تنفيذية، ضمن هامش تفاوت فيه مستويات التأثير وحدود التدخل (المحور الثاني)، وإلى جانب ذلك، لا يمكن إغفال تأثير الفاعلين غير المؤسستين، سواء تعلق الأمر بالمؤسسات المالية الدولية التي تفرض شروطا توجه مسار السياسات المالية، أو بمجموعات المصالح الوطنية التي تضغط لإعادة تشكيل مضمون القرار المالي وفقا لاعتبارات لا تخلو من طابع نفعي أو فئوي (المحور الثالث).

المحور الأول: التوجيه الملكي لسياسة الدولة المالية

احتلت المؤسسة الملكية مكانة مهمة في النظام الدستوري المغربي من خلال إشرافها المباشر على الحكم وامتلاكها لآلياته، وذلك استنادا إلى المشروعية بأبعادها التاريخية والدينية والدستورية¹، والتي أعطت للمؤسسة الملكية دورا هاما وحضورا وازنا في توجيه القائمين على إعداد مشروع قانون مالية السنة، وذلك بما يخدم طموحات فئات عريضة من الفئات الاجتماعية، وهي اختصاصات ملكية نابعة من كون الدستور أعطى الملك وضعاً محوريا داخل الهرم الدستوري، اعتبارا لكون المجلس الوزاري هو الذي تعرض فيه التصورات العامة حول مشروع قانون مالية السنة (أولا)، بالإضافة إلى الخطب الملكية باعتبارها وسيلة لإيصال تصور الملك وبالتالي ترتيب الأولويات (ثانيا).

أولا: المجلس الوزاري كفضاء دستوري لتوجيه السياسة المالية

يعد انعقاد المجلس الوزاري مظهرا معبرا عن سمو المؤسسة الملكية اتجاه الحكومة، حيث أن الدساتير السابقة على الدستور الحالي وإن كانت مكنت الحكومة في شخص الوزير الأول سابقا من صلاحيات لا تمارس من الناحية القانونية والعملية إلا تحت إشراف الملك الذي يرأس المجلس الوزاري²، فإنه واستنادا إلى دستور 2011 يتأسس الملك المجلس الوزاري الذي يتألف من رئيس الحكومة والوزراء، وينعقد المجلس الوزاري بمبادرة من الملك، أو بطلب من رئيس الحكومة، كما أنه يمكن للملك أن يفوض لرئيس الحكومة، بناء على جدول أعمال محدد، رئاسة المجلس الوزاري³.

¹ - عبد الإله فونتر، العمل التشريعي بالمغرب: أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية، تطبيقات العمل التشريعي وقواعد المسطرة التشريعية: دراسة تأصيلية وتطبيقية، الجزء الثالث، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، طبعة 2002، الصفحة 7.

² - يُنظر:

- حسن طارق، قراءة في التورات الهيكلية لوثيقة 2011، منشورات سلسلة الحوار العمومي، مطبعة طوب بريس، الطبعة الأولى، 2013، الصفحة 31؛

- مصطفى قلوش، النظام الدستوري المغربي: المؤسسة الملكية، شركة بابل للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، طبعة 1996-1997، الصفحة 44.

³ - تنص الفقرة الثالثة من الفصل 48 من دستور 2011 على أنه "للملك أن يفوض لرئيس الحكومة، بناء على جدول أعمال محدد، رئاسة مجلس وزاري". وهنا يلاحظ أن المشرع الدستوري استعمل عبارة "مجلس وزاري" وليس "المجلس الوزاري"، مما يفيد أن الأمر يتعلق باستثناء ومرة واحدة وليس في أي لحظة يمكن لرئيس الحكومة رئاسة هذا المجلس، كما أنه ينعقد بناء على جدول أعمال محدد، وهنا نتساءل عن من يتولى إعداد جدول الأعمال هذا هل رئيس الحكومة أم الملك نفسه؟

ويحدد الفصل 49 من الدستور مجموعة كبيرة من القضايا التي يتم التداول بشأنها في المجلس الوزاري، ومن بينها التوجهات العامة لمشروع قانون مالية السنة، وهو اختصاص ملكي يؤكد حضور الملك لتوجيه الحكومة بشأن التدابير التي يتعين الوقوف عليها والمجالات التي يتعين التركيز عليها أثناء التحضير والإعداد لمشروع قانون مالية السنة.

إن عرض التوجهات العامة لمشروع قانون المالية أمام المجلس الوزاري الذي ينعقد تحت إشراف الملك، هو إجراء ضروري بدونيه لا تصح المسطرة التشريعية بأكملها، إذ لا ينعقد الاختصاص للمجلس الحكومي على سبيل المثال لكي تتم المسطرة بشكل عادي، وتحيله بعد ذلك لمجلس النواب.

إن رئاسة الملك للمجلس الوزاري يعطي نوعاً من الإجماع ويزكي القوة الدستورية لمشروع قانون مالية السنة، كونه مر عبر مراحل نص عليها الدستور والقانون التنظيمي للمالية والمراسيم المنظمة للاختصاص المالي للسلطات العمومية، كما أنها تعطي للملك القدرة والإمكانية للاطلاع على ما تنوي الحكومة القيام به، وهي بصدد إعداد مشروع قانون مالية السنة الذي ما هو إلا تنفيذ وتنزيل للبرنامج الحكومي الذي نالت بموجبه موافقة أغلبية مجلس النواب لتنفيذه، حسب مقتضيات الدستور¹، مع العلم أن رئيس الحكومة نفسه يعتبر أن المجلس الوزاري الذي يتأهله الملك يشكل اعترافاً صريحاً بكون الملك دستورياً هو رئيس الدولة، وأوامره واجبة التنفيذ².

وتعتبر محطة المجلس الوزاري الذي يتم فيه عرض التوجهات العامة لمشروع قانون مالية السنة أساسية، حيث يتم الإعلان في إطاره عن أهم الأولويات التي سيتمحور عليها مشروع قانون مالية السنة المالية المقبلة.

وما يزيد من أهمية هذه المسطرة الدستورية، وضرورة أن يتم هذا العرض أمام أنظار الملك، هو تعدد أطياف المشهد السياسي، ووجود مصالح متضاربة بين مجموعة من القوى السياسية والنقابية، وهي الوضعية التي عبر عنها وارتبوري بقوله: "وتبعاً لهذا يمكن القول إن تحديد طبيعة التوازن المقترح لا يمكن أن يتم بمعزل عن طبيعة الاختلالات وحالة اللاتوازن التي عاشها المغرب قديماً وحديثاً".

فإذا كان قانون مالية السنة ينتمي لفئة القوانين العادية، أي أنه ليس بقانون تنظيمي، إلا أنه لا يمكن إنكار كونه يحظى بأهمية ومكانة إستراتيجية بالنسبة للدولة والمجتمع، حيث أن آثاره كبيرة ومتعددة على المخاطبين بأحكامه، فهو يستأثر باهتمام

¹ - ينص الفصل 88 من دستور 2011 على أنه "بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة، يتقدم رئيس الحكومة أمام مجلسي البرلمان مجتمعين، ويعرض البرنامج الذي يعتمد تطبيقه. ويجب أن يتضمن هذا البرنامج الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به في مختلف مجالات النشاط الوطني، وبالأخص في ميادين السياسة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية والخارجية. يكون البرنامج المشار إليه أعلاه، موضوع مناقشة أمام كلا المجلسين، يعقبها تصويت في مجلس النواب. تعتبر الحكومة منصبة بعد حصولها على ثقة مجلس النواب، المعبر عنها بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم، لصالح البرنامج الحكومي".

² - يُنظر تصريح رئيس الحكومة السابق عبد الإله بنكيران لجريدة أخبار اليوم المغربية عدد 1445 ليوم 12 غشت 2014، وتصريحه لبرنامج "بلا حدود" لقناة الجزيرة القطرية بتاريخ 13 ماي 2015.

وتتبع شتى أطراف المجتمع المغربي، ويظهر شغف إعلامي كبير بخصوص بعض أحكامه التي قد تؤثر في المراكز القانونية والاقتصادية لبعض المؤسسات والأفراد، سواء بتعديل ضريبية أو خوصصة مؤسسة عمومية وغيرها.

إن هذه المسطرة نجدها في جل الأنظمة الديمقراطية، كما هو الشأن في فرنسا التي أخذ منها المشرع الدستوري متركزات الاختصاصات الدستورية للسلطات العمومية الواردة في دستور الجمهورية الخامسة¹، حيث أن رئيس الجمهورية واستنادا إلى المادة 9 من الدستور الفرنسي، يتولى رئاسة المجلس الوزاري². وبالتالي يمكن القول إن المشرع الدستوري الفرنسي أقر الطابع التوجيهي لرئيس الجمهورية إزاء السلطات العمومية في شتى المجالات وذلك باعتباره هو من يتأسس المجلس الوزاري، كما أنه يقوم بالتوقيع على المراسيم والأوامر التي تتم المداولة بشأنها في مجلس الوزراء، ويقوم بإسناد الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة وله مكانة كبيرة في علاقته مع باقي السلطات الدستورية، حيث تنص المادة 5 من الدستور الفرنسي على أنه "يسهر رئيس الدولة على احترام الدستور ويضمن عبر تحكيمه، انتظام سير السلطات العامة، وكذلك استمرار بقاء الدولة وهو الضامن لاستقلال الوطن ووحدة الأرض واحترام المعاهدات"³.

أما فيما يتعلق بالحالة الإسبانية، فإن المشرع الدستوري الإسباني أقر حضورا للملك في مجال رئاسة المجلس الوزاري، سواء بمبادرة منه أو بطلب من رئيس الحكومة، وفي المقابل أقر في الفصل 56 منه ما يلي "الملك رئيس الدولة ورمز وحدتها ودوامها، فهو يحتكم إليه فيما يخص السير العادي للمؤسسات وتنظيمها، كما أنه الممثل الأعلى لدولة إسبانيا في العلاقات الدولية وخصوصا العلاقات مع الأمم التي تنتمي لمحيطها التاريخي، ويضطلع الملك بالمهام التي كلفه بها صراحة الدستور والقوانين".

وفي ألمانيا، فإن القانون الأساسي بها ينص على أن رئيس الحكومة يقترحه رئيس الدولة ويحتاج إلى تصويت أغلبية أعضاء البندستاغ بالموافقة لكي يتم تنصيبه رئيسا للحكومة، إلا أنه بعد تنصيبه يملك جميع الصلاحيات في تعيين وإعفاء الوزراء دون تدخل البرلمان أو رئيس الدولة، وهي آليه تنطوي على وعي ورغبة المشرع الألماني في ضمان الاستقرار الحكومي.

¹ - هو دستور الجمهورية الفرنسية الصادر بتاريخ 04 أكتوبر 1958، وهو الدستور الخامس عشر في التاريخ الدستوري الطويل لفرنسا، منذ الدستور الأول المؤرخ في 3 سبتمبر 1791 وقد عدل 17 مرة كان آخرها تعديل 2016.

² - L'article 9 de la constitution française prévoit que: «Le Président de la République préside le conseil des ministres».

³ - L'article 5 de la constitution française prévoit que: « Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités ».

إلا أنه يمكن القول بأن بريطانيا، سبقت فرنسا وإسبانيا في وضع أسس وضوابط المسطرة التي يمر عبرها مشروع قانون مالية السنة، بالنظر إلى الطابع التاريخي لحق البرلمان في المصادقة والاعتماد، غير أن حضور الملك في بريطانيا وإسبانيا على مستوى التوجيه يظل شكلياً، بالنظر لكون السيادة تستمدّها الحكومة من الشعب مباشرة، وأن رئاسة المجلس الوزاري لا تتم من قبل الملك في بريطانيا، في حين أنه في إسبانيا لا يتم الأمر كما أشرنا إلى ذلك إلا بطلب من رئيس الحكومة، غير أن الطابع شبه الرئاسي للجمهورية الفرنسية يجعل من حضور الرئيس أساسياً على مستوى توجيه السلطات العمومية وخاصة الحكومة بشأن الإجراءات التي يتعين إعطاؤها الأهمية أثناء الإعداد، وذلك بمناسبة رئاسته للمجلس الوزاري.

إن أهمية وخطورة المقتضيات التي يأتي بها مشروع قانون مالية السنة، تجعل من تعدد مراحل إقراره ضرورة، كما هو الشأن بالنسبة لعرض المشروع أمام أنظار المجلس الوزاري، فبعض الدول قامت بما ثورات مجرد تدابير جديدة مست فئات اجتماعية محددة كما حدث في اليونان على سبيل المثال، لذلك فإن مرحلة المجلس الوزاري تشكل محطة يمكن للملك توجيه تعليمات للحكومة بإعطاء الأولوية لمجالات معينة دون أخرى أثناء التحضير لمشروع قانون مالية السنة.

وإذا كانت مسألة توجيه الحكومة من قبل الملك تتم عبر رئاسته للمجلس الوزاري والذي يتم فيه عرض التوجيهات العامة لمشروع قانون مالية السنة، فإن هناك آلية أخرى يتم من خلالها توجيه السلطات العمومية بمناسبة الإعداد لمشروع قانون مالية السنة ألا وهي الخطب الملكية.

ثانياً: التوجيه الملكي عبر الخطب الملكية

يمارس الملك إلى جانب رئاسته للمجلس الوزاري سلطة توجيهية في مجال مراقبة القائمين على تدبير الشأن العام بخصوص تدبير الميزانية العامة للدولة، سواء تعلق الأمر بالحكومة أو البرلمان، وهو اختصاص دأبت على إسناده جل الدساتير الغربية إلى رؤساء الدول، لذلك فإن المشرع الدستوري المغربي أقر هذا الحق في كل الدساتير التي عرفها المغرب بدءاً بدستور 1962 وانتهاء بدستور 2011، حيث جاء في الفقرة الأولى من الفصل 52 من هذا الأخير على أن " للملك أن يخاطب الأمة والبرلمان، ويتلى خطابه أمام كلا المجلسين ولا يمكن أن يكون مضمونه موضوع أي نقاش داخلهما"، كما أنه في المقابل أقر آلية لتحسينه قانونياً وذلك من أجل الحفاظ على مكانة الخطاب الملكي الملزم للسلطات العمومية، وذلك من خلال جعله غير قابل لأن يكون موضوع أي نقاش.

وبالتالي، فإن الملك قد يستعمل الخطاب الملكي، كوسيلة لتوجيه رسائل للحكومة، والتواصل مباشرة مع الشعب، وإصدار تعليماته السامية للسلطات العمومية، بشأن أي إجراء اقتصادي أو مالي أو اجتماعي، يتعين تضمينه في مشروع قانون مالية السنة، حيث يعتبر سلطة توجيهية في مجال إعداد القوانين وسنها¹.

¹ - عبد الإله فونتير، مرجع سابق، الصفحة 63.

ويمارس الملك من خلال الخطاب الملكي بكيفية مباشرة وغير مباشرة تأثيرا واضحا على العمل التشريعي، حيث يعلن عن قرارات ومبادرات كثيرة هي في أصلها من اختصاص السلطة التشريعية، حيث أن التصويت عليها صلاحية برلمانية ويطلب من الحكومة العمل على إيلاءها الأهمية المطلوبة، وهنا الحكومة تكون مطالبة بتنزيل هذه المقترحات عبر مشروع قانون مالية السنة.

فعلى سبيل المثال، دعا الخطاب الملكي بمناسبة عيد العرش في 29 يوليوز 2020 إلى مراجعة منظومة الحماية الاجتماعية التي يطبعها التشتت وضعف التغطية والنجاعة¹، كما دعا الملك بمناسبة افتتاح الدورة الخريفية للبرلمان في 09 أكتوبر 2020 إلى توسيع أنظمة الحماية الاجتماعية لتشمل خدماتها مختلف شرائح المجتمع²، وهي التوجهات التي تم ترجمتها في قوانين مالية السنة منذ سنة 2021، من خلال تخصيص غلاف مالي قدر ب 23 مليار درهم لتمويل برنامج الحماية الاجتماعية³.

إن سلطة التوجيه عبر الخطاب الملكية تفيد واقع سمو المؤسسة الملكية على غيرها من المؤسسات الدستورية، حيث احتفظت المؤسسة الملكية بالسمو التاريخي والديني والسياسي على غيرها من المؤسسات⁴. وقد كرس العهد الجديد تصورا ديمقراطيا في تعاويه مع المؤسسات الدستورية، بدون إقصاء أو تهميش لأي فاعل سياسي، فهو قبل أن يكون ملكا دستوريا فإنه أمير للمؤمنين طوق في عنقه بيعة شرعية تجعل من مهامه المركزية أن يكون حاضنا لكل المغاربة على اختلاف مشاربهم الإيديولوجية أو الثقافية⁵.

إن سلطة توجيه الملك للحكومة والبرلمان بشأن التدابير المالية التي يتعين الانكباب عليها ومعالجتها مارسها الملك بمقتضى الوثيقة الدستورية في عدد من المحطات، سواء من خلال الخطاب الملكية الموجهة إلى الشعب بمناسبة الأعياد الوطنية أو بمناسبة

¹ - نص الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى الحادية والعشرين لعيد العرش بتاريخ 29 يوليوز 2020.

² - نص الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية العاشرة بتاريخ 09 أكتوبر 2020.

³ - هناك أمثلة عديدة على التوجيهات الملكية التي ترمت في قوانين مالية السنة نذر منها على سبيل المثال:

- أعطى صاحب الجلالة الملك محمد السادس تعليماته للحكومة، قصد الإحداث الفوري لصندوق خاص لتدبير ومواجهة وباء كورونا، وهو ما تمت ترجمته سنة 2020 بإحداث حساب مرصد لأموال خصوصية يسمى "الصندوق الخاص بتدبير جائحة فيروس كورونا" كوفيد-19 - بموجب المرسوم رقم 2.20.269، وذلك وفق أحكام المادة 26 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، وكذا التأهيل المنصوص عليه في المادة 29 من قانون المالية رقم 70.19 للسنة المالية 2020؛

- في خطاب العرش ليوم 30 يوليوز 2015، كان هناك تشخيص ودعوة صريحة للحكومة، للانكباب على تخصيص غلاف مالي مهم لدعم جهود التنمية بالبلاد، حيث قال "رغم التطور الذي حققته بلادنا، فإن ما يحز في نفسي تلك الأوضاع الصعبة التي يعيشها بعض المواطنين في المناطق البعيدة والمعزولة، وخاصة بقمم الأطلس والريف، والمناطق الصحراوية والجافة والواحات وبعض القرى في السهول والسواحل". وهو ما عملت الحكومة على تنزيله على أرض الواقع بمناسبة الإعداد المشروع قانون مالية السنة رقم 70.15 للسنة المالية 2016، حيث خصصت له مبلغ 55 مليار درهم على مدى سبع سنوات، لفك العزلة على 12 مليون مغربي وذلك استنادا إلى الخطاب الملكي المذكور.

⁴ - عبد اللطيف بكور، دور المؤسسة الملكية في إحلال التوازن السياسي في المغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس بالرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، السنة الجامعية 2001-2002، الصفحة 228.

⁵ - محمد زين الدين، المؤسسة الملكية في المغرب العهد الجديد، قراءة دستورية سياسية في مسار عشرية ملك، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2009، الصفحة 03.

الدورات العادية للبرلمان استنادا للفصل 65 من الدستور¹، حيث يوجه تعليماته وتوجيهاته إلى القائمين على تدبير الشأن العام، مما يمكن اعتباره خزانة حقيقية للأفكار الملكية حول الكثير من الجوانب لاسيما ما يتعلق منها بالعمل البرلماني ودور المؤسسات النيابية والتزامات النواب ومهامهم النيابية والوظيفة التشريعية ومراقبة العمل الحكومي²، وبالتالي فهذه الخطابات تشكل عنصرا من عناصر الإيديولوجية الملكية التي تؤطر عمل المؤسسة البرلمانية وتوجه سلوكها في القضايا الإستراتيجية الكبرى للبلاد³.

وبممارسة الملك هذه الوظيفة استنادا إلى الأعراف التي ترسخت بحكم التجارب والمخاطبات السياسية التي مر عبرها المغرب، خاصة وأن هناك تأكيد ملكي دائم على سمو السيادة الملكية على التمثيل البرلماني والأحزاب السياسية⁴، وهي مهام يمارسها الملك باعتباره رئيسا للدولة⁵، وهي بالتالي صفات تعتبر امتدادا لهذه الصفة، وتلك المنصوص عليها في الفصل 42 منه⁶.

أما فيما يتعلق بأهمية الخطب الموجهة إلى السلطات العمومية من قبل ملوك ورؤساء الدولة فإنها تتفاوت بحسب طبيعة النظام السياسي السائد، ففرنسا التي لها مرجعية تاريخية في مجال وضع أسس وضوابط إعداد واعتماد ومراقبة تنفيذ ميزانية الدولة، قام "البارون لويس BARON LOUIS" الوزير الشاب المكلف بالمالية في عهد لويس الثامن عشر وبتوجيه وتحت إشراف هذا الأخير بإقرار لأول مرة ما سمي بالمراحل الأربعة البديلة "QUATRE TEMPS ALTERNES" الإعداد واعتماد وتنفيذ ومراقبة التنفيذ، وهذا التصنيف الذي تم وضعه قبل أكثر من قرنين من الزمن احتفظت به معظم كتب المالية

¹ - تنص الفقرة الأولى من الفصل 65 من دستور 2011 على أنه "يعقد البرلمان جلساته أثناء دورتين في السنة، ويرأس الملك افتتاح الدورة الأولى، التي تبتدى يوم الجمعة الثانية من شهر أكتوبر، وتُفتتح الدورة الثانية يوم الجمعة الثانية من شهر أبريل".

² - محمد المالك، الأسئلة كأداة لمراقبة البرلمان للحكومة، مجلة دراسات وقائع دستورية وسياسية، مجلة فصلية، العدد الأول، 1998، الصفحة 48.

³ - عبد الإله فونتير، مرجع سابق، الصفحة 66.

⁴ - أكد الملك الحسن الثاني أن "الملكية المغربية" ظلت عبر تاريخها تمثل الجميع، فهي تمثل المغاربة جميعا ولا تمثل فريقا دون فريق، فالملكية المغربية لم تعتمد قط لا على اليسار ولا على اليمين. وفي سنة 1963 خاطب الملك الراحل السن الثاني أعضاء البرلمان قائلا: "سأمنحكم جزءا من سلطات الأسرة الحاكمة منذ اثني عشر قرنا. للمزيد يُنظر: عبد اللطيف بكور، مرجع سابق، الصفحة 226.

⁵ - تم التنصيب الصريح لأول مرة بموجب الفصل 42 من دستور 2011 في الفصل 42 على كون الملك رئيس للدولة، حيث يعتبر هذا التنصيب صريحا ولا يقبل أي تأويل فهي صفة تؤكد زيادة وسمو المؤسسة الملكية على غيرها من المؤسسات الدستورية الأخرى.

⁶ - يُنظر: خطاب تقديم دستور 2011 بتاريخ 17 يونيو 2011، حيث أضاف صفة جديدة لم تكن موجودة في الدساتير السابقة وهي صفة "الموجه الأمين".

- محمد الساسي، الملك يقدم الدستور: قراءة في العلاقة بين نص الخطاب الملكي ليوم 17 يونيو 2011 ونص الدستور الجديد، مقال منشور في المؤلف الجماعي "دفاتر وجهة نظر"، مطبعة النجاح الجديدة، العدد 24، الطبعة الأولى، 2011، الصفحة 36.

- حسن طارق، مرجع سابق، الصفحة 25.

العامة¹، ومع التطورات التاريخية، أقر دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 إمكانية أن يتواصل رئيس الجمهورية مع مجلسي البرلمان بموجب المادة 18 منه التي مكنته من ذلك بواسطة رسائل يعهد بها إلى من يتلوها ولا تكون محلا لأية مناقشة².

أما المملكة الأردنية الهاشمية، فإن الخطاب الملكي يمكن أن يكمل مقتضيات الدستورية التي مكنت العاهل الأردني بمقتضى دستور 1974 والمعدل بموجب دستور 2011 من مكانة مهمة داخل الهرم الدستوري للمملكة، حيث جاء في المادة 34 من الدستور الأردني أن "الملك هو الذي يصدر الأوامر بإجراء الانتخابات لمجلس النواب وفق أحكام القانون. يدعو مجلس الأمة إلى الاجتماع ويفتتحه ويؤجله ويفضه وفقا لأحكام الدستور"، كما أنه واستناد إلى مقتضيات المادة 79 فإن الملك "يفتح الدورة العادية لمجلس الأمة بإلقاء خطبة العرش في المجلسين مجتمعين وله أن ينوب رئيس الوزراء أو أحد الوزراء ليقوم بمراسم الافتتاح وإلقاء خطبة العرش، ويقدم إلى المجلسين عريضة يضمونها جوابه عنها"³.

وفي الولايات المتحدة الأمريكية التي لها أقدم دستور في العالم، والتي يعتبر شكل نظامها السياسي "رئاسي"، فإن الرئيس يوجه رسالة عن حال الاتحاد للكونغرس كل سنة، وقد قام الرئيسان "جورج واشنطن" و"جون آدامز" بإبلاغ تلك الرسالة شخصيا على شكل خطاب، ولأكثر من مائة سنة، وبعد ذلك أرسل معظم الرؤساء رسائلهم إلى الكونغرس مكتوبة وتمت تلاوتها هناك، أما الرئيس "وودرو ولسون" فقام شخصيا بتوجيه تلك الرسالة خطابة، كما فعل الرئيس "فرانكلين روزفلت" وجميع الرؤساء الذين خلفوه. وكثيرا ما يكون لخطابات الرئيس وقع كبير على الرأي العام وبالتالي على الكونغرس، ومن الخطابات المشهورة التي ألقاها رؤساء في الكونغرس تلك التي تضمنت "مبدأ منرو" ونقاط الرئيس ولسون "الأربع عشرة"⁴.

¹ - Alexandre Guigue «Les Origines Et L'evolution Du Vote Du Budgetde L'etat En France Et En Angleterre. Thèse Pour Le Doctorat En Droit Université De Savoie Faculté De Droit Et D'economie, 2005, Page 5.

² - Voir l'article 18 de la Constitution française op que «Le Président de la République communique avec les deux assemblées du Parlement par des messages qu'il fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat. Il peut prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès. Sa déclaration peut donner lieu, hors sa présence, à un débat qui ne fait l'objet d'aucun vote. Hors session, les assemblées parlementaires sont réunies spécialement à cet effet ».

³ - تُنظر المادة 34 و79 من دستور المملكة الأردنية الهاشمية واللذان تم اعتمادها بموجب التعديلين الدستوريين - الأول: المنشور بالجريدة الرسمية عدد 1243 بتاريخ 16 أكتوبر 1955، والثاني: المنشور بالجريدة الرسمية عدد 2523 بتاريخ 10 نونبر 1974.

⁴ - دستور الولايات المتحدة الأمريكية 1789 (المعدل 1992)، منشور بالموقع الإلكتروني

https://www.constituteproject.org/constitution/United_States_of_America_1992?lang=ar، تمت زيارته بتاريخ 14

أبريل 2025 على الساعة 19:28.

يتضح إذن أن للملك دور مهم في القيام بصلاحيات السهر على احترام الدستور، ومنها تلك المتعلقة بضمان التوازن المالي وتوجيه السلطات العمومية، وخاصة الحكومة والبرلمان بخصوص الانكباب على ضمان توفير السيولة المالية المطلوبة للقيام بالإصلاح المالي من جهة، ومن جهة أخرى، تضمنين قوانين مالية السنة التي تقوم بإعدادها الحكومة، وتصادق عليها السلطة التشريعية الاعتمادات المالية السنوية للأوراش الكبرى التي دشنها الملك.

المحور الثاني: الفاعلون الحكوميون والمؤسساتيون في القرار المالي: حدود الدور وتقاطعات النفوذ

مع إقرار دستور 2011، شهدت بنية السلطة التنفيذية في المغرب تحولاً نوعياً، تجلّى في توسيع دائرة اختصاصات رئاسة الحكومة، وتعزيز موقعها ضمن النسق المؤسساتي، بما ينسجم مع منطق ربط المسؤولية بالمحاسبة. وقد ترتب عن هذا التحول نوع من التمكين الدستوري الذي أضفى على رئاسة الحكومة شرعية مزدوجة: انتخابية ومؤسسية، باعتبار أن تعيين رئيس الحكومة يتم على أساس نتائج الاقتراع التشريعي، وهو ما يُفترض أن يعزز صلته بإرادة الناخبين، ويُحمّله مسؤولية توجيه السياسات العمومية، وعلى رأسها التوجهات المالية للدولة.

وفي هذا الإطار، أصبحت عملية إعداد مشروع قانون المالية تمر عبر قنوات سياسية ومؤسسية تتوزع فيها الأدوار بين الفاعل الحكومي، الذي يتولى رسم الأولويات وتحديد التوجهات الكبرى (أولاً)، والفاعل التقني-الإداري، الذي يُكلف بصياغة التفاصيل وتدبير العمليات الإجرائية، في انسجام مع التوجهات العامة للدولة ومحدداتها الواقعية (ثانياً).

أولاً: رئاسة الحكومة وتحديد الأولويات المالية

تضطلع مؤسسة رئاسة الحكومة بدور محوري في ضبط التوجهات المالية للدولة، إذ تسعى بداية إلى تحديد معالم السياسة الميزانية من خلال رسم الأولويات الكبرى التي ستؤطر مشروع قانون مالية السنة، وفق ما تفرضه الظرفية الاقتصادية والتوجهات السياسية العامة (1)، ثم تعمل على الإشراف على مراحل تنزيل هذه الأولويات عبر التنسيق بين القطاعات الحكومية وضمان انسجام تدخلاتها، بما يكفل الترجمة الفعلية للتوجهات المعلنة إلى سياسات مالية قابلة للتنفيذ (2).

1- رسم أولويات قانون مالية السنة

من المعلوم أن مؤسسة رئيس الحكومة تعد مدخلاً أساسياً لتقوية الطابع البرلماني للنظام السياسي المغربي¹، وتكريساً لصلاحيات واسعة تستند على مسؤوليته أمام الملك والبرلمان والرأي العام،

وفي هذا الصدد، يمارس رئيس الحكومة اختصاصات في مجال التعيين¹، ويرأس مجلس الحكومة الذي يتداول في مجموعة من القضايا والنصوص والتي من بينها مشروع قانون المالية قبل إيداعه بمكتب مجلس النواب².

¹ - Mustapha SEHIMI, Le changement, c'est maintenant et demain, Maroc hebdo, n°98, page 18-19.

إن توسيع اختصاص رئيس الحكومة وممارسته لسلطة تنظيمية فعلية، يعني بالتبعية توسيع اختصاصاته في المجال المالي، وممارسته لهذه الاختصاصات نابع بالأساس من العلاقة التي كرسها دستور 2011 من كون الحكومة مسؤولة سياسيا أمام البرلمان، وهو ما يجعل مؤسسة رئيس الحكومة أكثر ديناميكية وأكثر تفاعلا مع القضايا التي تحظى باهتمام وتتبع الرأي العام، خاصة منها الإجراءات التي تتخذها الحكومة، والتي تمس بالقدرات المالية للدولة، فالحديث عن الإصلاح التي يشكل أهم برامج الأحزاب السياسية المشكلة للائتلاف الحكومي، يقتضي الاعتراف بأن هناك خلل ما يفرز عجزا ماليا ينتج سلوكات لا تتماشى ومقتضيات الدستور الذي يربط المسؤولية بالمحاسبة³.

إن الدور التوجيهي لرئيس الحكومة في مجال إعداد مشروع قانون مالية السنة في ظل التجارب المقارنة، نجد أنه يتباين. وفي هذا الإطار، نجد أن المشرع الدستوري الفرنسي أقر بموجب دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 في المادة الثامنة منه، على أن رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية، وهنا نجد أن قرار اختيار الوزير الأول يتخذه رئيس الجمهورية اعتبارا لسلطته التقديرية⁴، والذي قلص من مجال تدخله وضبطه للمسطرة التشريعية في مقابل توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية في هذا المجال وهو التقييد الذي ورد في المادتين 20 و49⁵.

¹ - ينص الفصل 91 من دستور 2011 على أنه "يعين رئيس الحكومة في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية، وفي الوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية، دون إخلال بأحكام الفصل 49 من هذا الدستور. يمكن لرئيس الحكومة تفويض هذه السلطة". كما جاء في الفصل 49 من الدستور ما يلي: "يتداول المجلس الوزاري في القضايا والنصوص التالية: (...) التعيين باقتراح من رئيس الحكومة، وبمبادرة من الوزير المعني، في الوظائف المدنية التالية: والي بنك المغرب، والسفراء والولاة والعمال، والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي، والمسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية. وتحدد بقانون تنظيمي لائحة هذه المؤسسات والمقاولات الاستراتيجية".

² - ينص الفصل 92 من دستور 2011 على أنه "يتداول مجلس الحكومة، تحت رئاسة رئيس الحكومة، في القضايا والنصوص التالية: (...) مشاريع القوانين، ومن بينها مشروع قانون المالية، قبل إيداعها بمكتب مجلس النواب، دون إخلال بالأحكام الواردة في الفصل 49 من هذا الدستور".

³ - تنص الفقرة الثانية من الفصل الأول من دستور 2011 على أنه "يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة".

⁴ - L'article 8 de constitution française prévoit que « Le Président de la République nomme le Premier ministre (...) ».

⁵ - L'article 20 de constitution française prévoit que « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de l'administration et de la force armée. Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 ».

L'article 49 de constitution française prévoit que « Le Premier ministre, après délibération du conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale ».

أما المشرع الدستوري الإسباني الذي أقر نظاما ملكيا كلاسيكيا، فإن دور الملك في تعيين رئيس الحكومة يعتبر دورا شكليا ورمزيا، حيث جاء في المادة 62 منه على أن الملك يقترح مرشحا لرئاسة الحكومة ويعينه، ويضع حدا لوظائفه طبقا للمقتضيات المنصوص عليها في الدستور¹، وتبين المادة 99 منه كذلك كيفية تعيين رئيس الحكومة، حيث تنص على أن الملك يستشير مسبقا إثر كل تجديد لمجلس النواب مع الممثلين المعيّنين من الفرق النيابية ذات التمثيل البرلماني ومن تم يقترح الملك بواسطة رئيس مجلس النواب مرشحا لرئاسة الحكومة²، كما أن أعمال الملك يصادق عليها رئيس الحكومة، وإذا اقتضى الحال الوزراء المختصون، ويتحمل مسؤولية أعمال الملك الأشخاص الذين صادقوا عليها³.

أما دستور السويد لسنة 1972 فقد سحب من الملك اختصاص تعيين رئيس الحكومة ومنح هذه السلطة لرئيس المؤسسة البرلمانية الذي يختار رئيس الحكومة بعد استشارة نائبه وممثلي الأحزاب داخل البرلمان⁴.

أما في بريطانيا التي تعتبر مهد النظام البرلماني، والذي أقر مبدأ تابئا يتعلق "بعدم تنفيذ قانون مالية السنة دون المرور عبر مسطرة الترخيص البريطاني"⁵ والتي نشأ وتطور فيها والتي تعتبر النموذج الأمثل لنمط الثنائية الحزبية، فإن نظام الأغلبية البرلمانية يمكن الحزب الفائز من الحصول على الأغلبية اللازمة التي تؤهله لتشكيل الحكومة دون الحاجة إلى تحالفات، بل الأكثر من ذلك رئيس الحكومة لا يجد صعوبة في قيادة الحكومة، التي تكون متجانسة وثابتة كونها تستند على أغلبية برلمانية⁶.

أما في الجزائر، فإنه وبالرغم من تكريس نظام الثنائية الحزبية منذ سنة 1989 وإقرار إصلاحات دستورية سنة 2008 و2016، إلا أن المادة 77 من الدستور الجزائري تفرغ هذه الإصلاحات من مضمونها ومحتواها، حيث تنص المادة 77 من

¹ - أمين السعيد، مؤسسة رئيس الحكومة في الدستور المغربي لسنة 2011، سلسلة البحث الأكاديمي التي تصدر عن مجلة العلوم القانونية، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الأولى، 2014، الصفحة 106.

² - المرجع نفسه، الصفحة 107.

³ - La constitution espagnola 2^{ème} édition (incluye la reforma de septiembre de 2011 Artículo 64.

1. Los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. La propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno, y la disolución prevista en el art. 99 serán refrendados por el Presidente del Congreso.

2. De los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden ».

⁴ - Lauvaux Philippe: Parlementarisme Rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif. brylant, Bruxelles, 1988. Pages : 18-54.

⁵ - Campion (Lord G.C.B.), An introduction To The Procedure Of The House Of Commons, Londres, MacMillan And Co, 1958, pages: 38 à 40.

⁶ - أمين السعيد، مرجع سابق، الصفحة 110.

الدستور الجزائري على أن رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول وينهي مهامه، ما يستخلص من منطوق وروح هذه المادة أن الرئيس من الناحية الدستورية والفعالية يتوفر على كامل الحرية، فيما يخص تعيين الوزير الأول¹.

عموما، يتضح أن دستور 2011 جاء بمقتضيات مهمة تخص إجراءات تعيين رئيس الحكومة، وأيضا اختصاصاته التي تقوت، مما يعني معه إشرافا حقيقيا لمؤسسة رئيس الحكومة في مجال توجيه أعضاء الحكومة بشأن ضوابط ومركزات تحضير وإعداد مشروع قانون مالية السنة.

2- الإشراف على السياسات ذات الأولوية: أي موقع لرئاسة الحكومة؟

إذا كان الدستور والقانون التنظيمي للمالية وكذا النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان يقلصون من تدخل البرلمان في المجال المالي، فإنهم بالمقابل يعطون امتيازاً واضحاً للسلطة التنفيذية في تدبير الميزانية العامة للدولة²، وذلك راجع لكون دستور 2011 كرس حضوراً متميزاً لمؤسسة رئيس الحكومة داخل النسق السياسي للبلاد، حيث مكنه من صلاحيات واسعة في مجال الإشراف على أعمال الوزراء وتنسيق العمل الحكومي بالشكل الذي يؤدي إلى تكامل جهود كل القطاعات الوزارية لتنزيل البرنامج الحكومي، وبما أن هذا الأخير نال ثقة الفرقاء السياسيين، أي الأحزاب السياسية المشكلة للتحالف الحكومي، فإن تنزيله يتم عبر أسطر سنوية، وبالضبط عبر قوانين مالية السنة، وذلك استناداً إلى مقتضيات الفصل 89 من الدستور³،

وهنا تؤدي مؤسسة رئيس الحكومة كمؤسسة دستورية دوراً أساسياً في مسطرة تحضير وإعداد مشروع قانون مالية السنة، وذلك استناداً إلى الفقرة الرابعة من المادة 2 من المرسوم رقم 2.15.426 المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، كما تم تغييره وتتميمه، التي جاء فيها "يدعو رئيس الحكومة كل سنة وفي أجل أقصاه 15 مارس بواسطة منشور الأمرين بالصرف لإعداد مقترحاتهم المتعلقة بالبرمجة الميزانية لثلاث سنوات مدعومة بأهداف ومؤشرات نجاعة الأداء".

ويضطلع رئيس الحكومة بشكل دوري على مسار تنزيل قانون مالية السنة، وواقع الظرفية الاقتصادية ومختلف المؤشرات الاقتصادية المرتبطة بالتضخم والعجز وغيرها استناداً إلى المادة 3 من نفس المرسوم⁴، مما يعطيه صورة عن طبيعة الصعوبات وأهم التحديات التي يتعين الانكباب على معالجتها أثناء التحضير لمشروع قانون مالية السنة، وهو ما أكدته المشرع بمقتضى المادة 10

¹ - المرجع نفسه، الصفحة 112.

² - محمد حركات، القانون التنظيمي للمالية: المعطيات والآفاق، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد المزدوج 8-9، دار النشر بابل، الرباط، 1998، الصفحة 57.

³ - نص المشرع الدستوري في الفقرة الثانية من الفصل 89 من دستور 2011 على أنه "تعمل الحكومة، تحت سلطة رئيسها، على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين. والإدارة موضوعة تحت تصرفها، كما تمارس الإشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية".

⁴ - تنص المادة 3 من المرسوم رقم 2.15.426 المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، على أنه "يقدم الوزير الملف بالمالية في مجلس الحكومة، قبل 15 يوليو من كل سنة، عرضاً حول تقدم تنفيذ قانون المالية الجاري كما يقدم برمجة موارد وتكاليف الدولة لثلاث سنوات بالإضافة إلى الخطوط العريضة لمشروع قانون المالية للسنة الموالية". المرسوم رقم 2.15.426 الصادر في 28 من رمضان 1436 (15 يوليو 2015) يتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، الجريدة الرسمية عدد 6378، الصادرة بتاريخ 29 رمضان 1436 (16 يوليو 2015) الصفحة 6495.

من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 التي جاء فيها " 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 من بين الأمور التي يتداول بشأنها مجلس الحكومة الذي ينعقد تحت رئاسة رئيس الحكومة مشاريع القوانين، ومن بينها مشروع قانون المالية قبل إبداءه بمكتب مجلس النواب دون إخلال بالأحكام الواردة في الفصل 49 من الدستور¹، وهنا يمكن لرئيس الحكومة أن يبدي ملاحظات شكلية أو موضوعية حول المشروع ويمكنه أن يطلب تضمين أو تأكيد تدابير يراها ضرورية، وهي مهام يمارسها رئيس الحكومة استنادا إلى مقتضيات الدستور والقانون التنظيمي للمالية وكذا المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، حيث أن المشرع الدستوري أقر في الفقرتين الأولى والثانية من الفصل 93 من الدستور، على أن "الوزراء مسؤولون عن تنفيذ السياسة الحكومية كل في القطاع المكلف به، وفي إطار التضامن الحكومي، يقوم الوزراء بأداء المهام المسندة إليهم من قبل رئيس الحكومة ويطلعون مجلس الحكومة على ذلك"، وهو ما يعني ضمنا أن وزير المالية باعتباره عضوا في الحكومة فإنه يطلع رئيس الحكومة ويستشير به باستمرار بشأن مختلف أولويات وصعوبات وتحديات الإعداد، وذلك للحصول على دعمه ودعم باقي أعضاء الحكومة، فالأمور تتم عبر استشارات دائمة ومستمرة، وعبر اجتماعات للحصول على توافق بشأن مختلف القضايا العالقة أثناء التحضير التي يحسم في أغلبها وزير المالية عبر مشاوراته مع الوزير المعني، غير أنه في حال استمرار الخلاف فإن رئيس الحكومة يحسم في الأمر.

كما أن رئيس الحكومة له صلاحيات واسعة في تحديد أولويات مشروع قانون مالية السنة، من خلال دعوة الوزراء والوزراء المنتدبون وكتاب الدولة والمندوبين الساميين ومدراء المؤسسات العمومية عبر توجيه المنشور أو المذكرة الإطار لمشروع قانون مالية السنة المقبلة² والتي تتضمن في غالبيتها الدعوة إلى الانكباب على تنزيل أولويات البرنامج الحكومي ومعالجة التحديات الاقتصادية، ولعل ذلك ما يجعل من هذه المذكرات آلية توجيهية، أو إطار يرسم الأولويات التي لا يمكن أن يحيد عنها الوزراء والوزراء المنتدبون وكتاب الدولة والمندوبين الساميين ومدراء المؤسسات العمومية لتنزيل سياسة الدولة المالية في مختلف المجالات عبر آلية القانون المالي السنوي، باعتباره إطارا قويا، يمكن الحكومة تحت إشراف رئيسها من تنزيل البرنامج الحكومي وتنزيل أهم أولويات الحكومة. كما

¹ - حدد المشرع الدستوري بمقتضى الفصل 49 من دستور 2011 القضايا التي يتم التداول بشأنها في إطار المجلس الوزاري والتي تتعلق بالمسائل التالية: " - التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة مشاريع مراجعة الدستور مشاريع القوانين التنظيمية - التوجهات العامة لمشروع قانون المالية مشاريع قوانين الإطار المشار إليها في الفصل 71 الفقرة الثانية من الدستور مشروع قانون العفو العام - مشاريع القوانين المتعلقة بالمجال العسكري - إعلان حالة الحصار إشهار الحرب مشروع المرسوم المشار إليه في الفصل 104 من الدستور التعيين باقتراح من رئيس الحكومة ومبادرة من الوزير المعني في الوظائف المدنية التالية والي بنك المغرب والسفراء والولاة والعمال والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي والمسؤولين عن المقاولات والمؤسسات العمومية الإستراتيجية، وتحدد بقانون تنظيمي لائحة هذه المقاولات والمؤسسات الإستراتيجية".

² - تنص المادة 4 من المرسوم رقم 2.15.426 المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية على أنه "يدعو رئيس الحكومة بواسطة منشور الأمرين بالصرف الإعداد مقترحاتهم المتعلقة بالداخل والنفقات عن السنة المالية الموالية ويجب أن توجه هذه المقترحات وكذا مشاريع الأحكام المراد إدراجها في مشروع قانون المالية إلى الوزارة المكلفة بالمالية قصد إقرار مشاريع ميزانيات القطاعات الوزارية أو المؤسسات، وذلك حسب الكيفيات والجدول الزمني المحددين في المنشور السالف الذكر".

أن مختلف مذكرات الإطار تحتتم بدعوة كافة القطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية للعمل على إيفاء مديرية الميزانية بوزارة الاقتصاد والمالية بمذكرات تتضمن المعطيات الخاصة بالبرامج والمشاريع المبرجة في إطار مشاريع ميزانياتها والالتزام بالأولويات المسطرة في هذه المذكرات، كما يدعو رئيس الحكومة عبر هذه المذكرات إلى إصدار التعليمات اللازمة للمصالح التي تعمل تحت إشرافهم قصد التتبع المنتظم لتنفيذ البرامج التي تكون موضوع تمويل خارجي، وخاصة الهبات الممنوحة من طرف المانحين وتهيئ الظروف المناسبة لأجل تحقيق ذلك، وأيضا الدعوة الصريحة بضرورة التقيد بالآجال المحددة وهي 15 غشت من كل سنة، على أقصى تقدير للقيام بإعداد مشروع قانون المالية للسنة المالية المقبلة في أحسن الظروف.

ثانيا: مركزية وزارة الاقتصاد والمالية في توجيه القرار المالي

تبين الممارسة العملية لإنتاج القرارات المالية، الدور المحوري الذي تضطلع به وزارة الاقتصاد والمالية، ويتولى القيام بهذه المهمة كبار موظفي وزارة الاقتصاد والمالية بصفتهم خبراء في هذا المجال (1)، وهو ما يرجح كفة الإدارة المالية في سن مقتضيات قانونية تتولى هي بنفسها الخضوع لها (2).

1- تعاضد دور البيروقراطيين في صناعة القرار المالي

يفرض الطابع التقني للمقتضيات المالية تواجد خبرة تقنية عالية لا تتوفر إلا لدى الخبراء والتقنيين في المجال المالي، الشيء الذي يجعل اليد العليا في صياغة هذه المقتضيات تكون لكبار موظفي وزارة الاقتصاد والمالية.

ويتوفر هؤلاء الموظفون على كفاءة وخبرة كبيرتين في المادة المالية التي تمتاز بمتاهات وتعقيدات يجهلها الفاعل الحكومي الذي يترأس الوزارة، ومن ثمة فإن الفاعل الحكومي لا يحتل موقعا استراتيجيا داخل النسق القرار، على اعتبار أن هذا الأخير هو "صناعة" يحظى فيها التقنوقراط بسلطة هامة.

فالوزير وإن كان يملك، من الناحية القانونية، إمكانيات كبيرة لتقديم البرامج والمشاريع والمساهمة الفعلية في السياسة العمومية المالية واتخاذ القرارات الاستراتيجية في هذا الشأن، فإن سلطته تبقى مقيدة ومحدودة بالاختيارات المطروحة من لدن المصالح التقنية للوزارة، إذ لا يتعد الوزير عن قناعات كبار الموظفين الذين يعملون تحت مسؤوليته، لتترسخ بذلك على مستوى الممارسة قاعدة تبعية الجهاز الحكومي للجهاز الإداري وليس العكس كما هو مكرس في الفصل 89 من الوثيقة الدستورية لسنة 2011¹.

إن متخذ القرار السياسي بغض النظر عن القطاع الحكومي الذي ينتمي إليه يستعصي عليه فهم كل حيثيات القرار وجوانبه التقنية، مما يجعله في حاجة ماسة إلى مساعدة الإداري أي التقني والبيروقراطي، وإذا كانت القضايا المالية تتسم بالتقنية

¹ - ينص الفصل 89 من الدستور على أنه «تمارس الحكومة السلطة التنفيذية. تعمل الحكومة، تحت سلطة رئيسها، على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين. والإدارة موضوعة تحت تصرفها، كما تمارس الاشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية».

ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة في 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011) الصفحة 3600.

والتعقيد، فهذه عوامل تدفع السياسي إلى استجداء عون الخبراء والفنيين من أجل تحضير وبلورة القرار المالي، مما يجعل هؤلاء على مستوى من الكفاءة الفنية والخبرة البيروقراطية الفائقة والتي تضع بين أيديهم سلطة غير مباشرة وتؤسس لقوة فاعلة في العمل الحكومي السياسي، ففي الميدان المالي تغيب السلطات الحكومية والسياسية لتترك مكانها للحضور المتزايد للفنيين والخبراء¹، فيضطر السياسي إلى الأخذ بالمعادلات والاختيارات التقنية للخبراء الماليين.

ونتيجة لهذا الوضع الذي يضع سلطة حقيقية بين يدي التقنوقراط، يطرح سؤال المشروعية عريضا وصرحاً، إذ كيف يعقل أن يتم استلاب الدور التقرييري من أيدي المسؤولين الحكوميين لتصبح في أيدي المسؤولين الإداريين وخرق المرتكز الديمقراطي المبني على سلطة وسيادة الشعب؟

2- الإدارة المالية: خصم وحكم في القرار المالي

تتولى السلطة الحكومية المكلفة بالمالية، مهمة إعداد مشروع قانون المالية السنوي طبقاً لمقتضيات المادة 46 من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13، ويترتب على هذا الأمر إشكال عدم حيادية الإدارة اتجاه القواعد القانونية المالية، حيث تصيغ مقتضيات قانونية تخدم مصالحها وتتبع عن العدالة الجبائية في ظل ضعف المؤسسة التشريعية وقصورها وتقاعسها عن تمثيل الملمزمين العاديين، كما يترتب على ذلك إقبار الإدارة في الكثير من الأحيان لاجتهادات قضائية خلافية ومتواترة كلما كانت هذه الأخيرة في صالح الملمزم العادي.

ومن الأمثلة التي طوّعت فيها الإدارة المالية المقتضيات القانونية لصالحها نذكر:

- منع الجز على أموال وممتلكات الدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها بموجب المادة 9 من قانون المالية لسنة 2020؛
- التوسيع من الحالات التي تعلق فيها آجال التقادم: في قانون مالية 2018 تم توسيع نطاق وقف التقادم إلى الطعون المقدمة أمام الهيئات القضائية، بعدما كان منحصرًا فقط في الطعون المقدمة أمام اللجان الضريبية²، وفي قانون مالية 2021 تم توسيع حالات انقطاع التقادم ليشمل كذلك الحالة التي ترسل فيها الإدارة الضريبية المغربية إلى إدارات الضرائب الأجنبية طلب معلومات جبائية (المادة 232 من المدونة العامة للضرائب)؛
- إدراج التبليغ في البريد الإلكتروني كوسيلة من وسائل التبليغ التي لها نفس حجية باقي وسائل التبليغ (المادة 219 من المدونة العامة للضرائب)؛
- إحداث جزاءات وغرامات جديدة على الملمزمين من جهة، وتوسيع مجال تطبيقها لتشمل حصيلة موارد أملاك الدولة من جهة أخرى.

¹ - توفيق الطاهري، اتخاذ القرار الجبائي والعدالة الجبائية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، السنة الجامعية 2008-2009، الصفحة 138.

² - اللجنة المحلية لتقدير الضريبة واللجنة الوطنية للنظر في الطعون المتعلقة بالضريبة.

وبالنسبة للاجتهادات القضائية المتواترة التي أقبرتها الإدارة المالية عبر التشريع المعاكس، نذكر مسألة التبليغ التي عرفت تطورا تاريخيا طويلا زحف من خلاله التشريع على الاجتهادات القضائية التي كانت تبطل مسطرة التبليغ عندما لا يتحقق إعلام الملمزم، إلى أن أضحي التبليغ صحيحا بعد مرور 10 أيام تحتسب من تاريخ تعذره (المادة 219 من المدونة العامة للضرائب).

بل أكثر من ذلك فإن القانون المالي السنوي أصبح وعاء لمجموعة من القوانين، إذ نجد أنه يعدل القانون التجاري¹ ومدونة المحاكم المالية² والقانون المتعلق بمناطق التصدير الحرة³، إلى غير ذلك من النصوص والأحكام التي لا علاقة لها بموارد وتكاليف الدولة، مما يجعل من هذه النصوص فرسانا موازناتية من جهة، ويؤثر سلبا على الأمن القانوني بسبب الكم المتزايد للضوابط القانونية وعدم استقرارها ووضوحها وصعوبة الوصول إليها بحكم ترامي أطرافها بين عدة قوانين من جهة أخرى. الأمر الذي يشكل مصدر قلق بالنسبة للمواطنين والمنتخبين والمسيرين والمستثمرين الوطنيين منهم والأجانب.

ثالثا: البرلمان وحدود الفعل التشريعي في المجال المالي

رغم الاعتراف بمبدأ الاختصاص الحصري للبرلمان في المادة الضريبية، أي "لا ضريبة ولا إعفاء بدون قانون" المكرس بمقتضى الفصل 39 من الدستور المغربي لسنة 2011، فإن ممارسة البرلمان لسلطته في المادة الضريبية تعوقها إكراهات كثيرة تجعل سلطة البرلمان مجرد سلطة شكلية لا تنفذ إلى ماهية الأشياء مما أدى إلى مصادرة "مبدأ القبول الضريبي" الذي بمقتضاه يتم إضفاء المشروعية على المقتضيات الضريبية. هذه الإكراهات منها ما هو خارجي (1)، وما هو داخلي (2).

1- الإكراهات الخارجية:

يتضح ما يعوق البرلمان من إكراهات خارجية فيما يلي:

■ **عدم توفر البرلمان على اختصاص شامل في الميدان الجبائي:** على الرغم من استعمال الدستور المغربي في الفصل 39 منه لعبارة "التكاليف العمومية التي للقانون وحده إحداثها وتوزيعها" التي تدفعنا للتأكيد على أن الاختصاص البرلماني يمتد لجميع أنواع الضرائب والرسوم وجميع المساهمات والاقتطاعات التي يدفعها المواطن إلى خزانة الدولة⁴، إلا أن الواقع العملي في مجال التشريع الضريبي يتجه إلى تقزيم دور البرلمان في هذا الميدان وحصره في المادة الضريبية بمفهومها الضيق دون أن تشمل بعض الرسوم

¹ - المادة 7 المكرر من قانون المالية رقم 70.19 للسنة المالية 2020، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.19.125 بتاريخ 16 من ربيع الآخر 1441 (ديسمبر 2019)، ج.ر عدد 6838 الصادرة بتاريخ 17 ربيع الآخر 1441 (14 ديسمبر 2019) الصفحة 11086.

² - المادة 13 من قانون المالية رقم 38.07 للسنة المالية 2008 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.07.211 بتاريخ 16 من ذي الحجة 1428 (ديسمبر 2007)، ج.ر عدد 5591 الصادرة بتاريخ 20 ذو الحجة 1428 (31 ديسمبر 2007) الصفحة 4605.

³ - جاء قانون المالية رقم 70.19 للسنة المالية 2020 بتعديل عبارة "مناطق التصدير الحرة" وأحلت محلها عبارة "مناطق التسريع الصناعي"، فاضطرت الحكومة لتعديل القانون رقم 19.94 المتعلق بمناطق التصدير الحرة بغية تحقيق الملاءمة مع مقتضيات قانون المالية رقم 70.19 المذكور.

⁴ - محمد شكيري، القانون الضريبي المغربي: دراسة تحليلية ونقدية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 49، سنة 2003، الصفحة 64.

والمساهمات التي تدخل في باب أشباه الضرائب "parafiscal" والاقطاعات الاجتماعية "Charges sociales" والتي يتم تأسيسها وتحديد أسعارها وطرق جبايتها بموجب مراسيم؛

■ **انحصار دور البرلمان في تحديد القواعد الأساسية للضريبة دون الدخول في أساليب تطبيقها:** يتكلف البرلمان فقط بالمصادقة على القوانين التي تتضمن المفاهيم الأساسية والقواعد العامة للضريبة، وفي المقابل كل ما يتعلق بطرق التنفيذ يعتبر سلطة خالصة للحكومة تمارسه بمقتضى نصوص تنظيمية طبقا لمقتضيات الفصل 90 من الدستور.

■ **وبالنظر لكون إعداد المقتضيات الضريبية يتم من قبل الحكومة، فإن هذه الأخيرة تعتمد في الكثير من الأحيان على تقنية الإحالة إلى النصوص التنظيمية، وهي تقنية تسمح لها بتجنب عرض النصوص التي تكون لها حساسية على البرلمان، مما يخولها سلطة كبيرة لترجمة اختياراتها الضريبية عند صياغة هذه النصوص دون أن تخشى خضوعها للتعديل أو إثارة ردود فعل محتملة حولها.**

■ **القواعد البرلمانية المعقنة ومنطق الأغلبية السياسية المريحة للحكومة:** تُحدّد قواعد البرلمانية المعقنة وميكانيزمات الأغلبية السياسية من السلطة المالية للبرلمان، وتجعل السلطة التنفيذية باعتمادها على الآليات التي يخولها لها الدستور تتفوق على البرلمان في الاختصاص المالي لتصبح هي صاحبة المبادرة والأسبقية.

■ **ومن أبرز هذه الآليات ما تضمنه الفصل 77 من الدستور الذي ينص في فقرته الثانية على أن «للحكومة أن ترفض، بعد بيان الأسباب، المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة لقانون المالية إلى تخفيض الموارد العمومية، أو إلى إحداث تكليف عمومي، أو الزيادة في تكليف موجود»¹. إن هذا الفصل يشكل عرقلة في وجه ممارسة البرلمان لسلطته في الموافقة وتعديل المقتضيات الضريبية في اتجاه تخفيض مقدار الضريبة أو ملاءمتها مع القدرة التكاليفية للملزمين². وتفرض الحكومة كذلك سلطتها على مستوى مراقبة إيداع المقترحات ذات الأصل البرلماني ورفض تسجيلها بجدول الأعمال إذا كانت تلك المقترحات لا تحظى بقبولها³، استنادا لما ينص عليه الفصل 82 من الدستور الذي جاء في فقرته الأولى: «يضع مكتب كل من مجلسي البرلمان جدول أعماله. ويتضمن هذا الجدول مشاريع القوانين ومقترحات القوانين، بالأسبقية ووفق الترتيب الذي تحدده الحكومة».**

¹ - ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة في 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011) الصفحة 3600.

² - محمد شكيري، مرجع سابق، الصفحة 68.

³ - تتحكم الحكومة في جدول أعمال مجلسي البرلمان من خلال وضع الترتيب والأسبقية للمشاريع والمقترحات المراد مناقشتها والمصادقة عليها طبقا لما ينص عليه الفصل 82 من الدستور الذي جاء في فقرته الأولى: «يضع مكتب كل من مجلسي البرلمان جدول أعماله. ويتضمن هذا الجدول مشاريع القوانين ومقترحات القوانين، بالأسبقية ووفق الترتيب الذي تحدده الحكومة».

ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة في 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011) الصفحة 3600.

كما تتدخل الحكومة في توجيه المناقشات البرلمانية وتسريعها وعقلنة عملية التصويت، سواء داخل اللجان البرلمانية أو في الجلسات العامة، إذ بموجب الفصل 83 من الدستور يمكن للحكومة بمبادرة منها أن تقوم بعرض مشروع القانون المالي المتناقش في شأنه بأحد مجلسي البرلمان بشكل كلي أو جزئي، قصد البت فيه بتصويت واحد، ويتم في هذه الحالة الاقتصار على التعديلات المقترحة أو المقبولة من طرف الحكومة، ولا يمكن للمجلس المعروض عليه النص الاعتراض على هذه المسطرة إلا بأغلبية أعضائه¹.

وفي نفس السياق، يمكن للحكومة أن تتفادى المسطرة العادية للتصويت على مشروع قانون المالية، وذلك عن طريق استغلالها لمقتضيات الفصل 103 من الدستور، الذي يتيح لرئيس الحكومة بأن يلجأ إلى عرض مشروع قانون المالية للمصادقة عليه بمجلس النواب كشرط واقف لمواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها.

وتزداد سيطرة الحكومة بفضل مقتضيات الفصل 75 من الدستور، الذي يجيز للحكومة، إذا لم يصوت البرلمان على قانون المالية أو لم يصدر الأمر بتنفيذه بسبب إحالته إلى المحكمة الدستورية، أن تفتح بمرسوم الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العامة والقيام بالمهام المنوطة بها، على أساس ما هو مقترح في الميزانية المعروضة على المصادقة، والأكثر من ذلك أن هذا الفصل يخول للحكومة الاسترسال في استخلاص المداخل طبقاً للمقتضيات التشريعية والتنظيمية الجارية، مع الأخذ بالاعتبار المداخل المقترح إلغاؤها في مشروع القانون المالي أو التخفيض من مقدارها على أساس المقدار الجديد المنصوص عليه في المشروع².

ويمكن للحكومة كذلك بموجب المادة 60 من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13³، أن تفتح بمرسوم اعتمادات إضافية في حالة ضرورة ملحة وغير متوقعة بعد إخبار اللجنتين المكلفتين بالمالية بالبرلمان. ويسجل مبالغة الحكومة في اللجوء إلى مقتضيات هذه المادة لتغيير أو وقف استيفاء الرسوم الجمركية وغيرها من الضرائب والرسوم المفروضة على الواردات والصادرات وكذا الضرائب الداخلية على الاستهلاك.

● **إكراهات الجدولة الزمنية مقابل ضخامة الترسنة القانونية التي يتضمنها المشروع:** طبقاً للمادة 49 من القانون التنظيمي رقم 130.13، فإن المدة القانونية الاجمالية المخصصة للتداول والمصادقة على مشروع القانون المالي هي 58 يوماً، منها 30 يوماً مخصصة لمجلس النواب للبت في المشروع و22 يوماً لمجلس المستشارين و6 أيام من أجل الحسم النهائي في المشروع من قبل مجلس النواب بعد دراسة التعديلات المصوت عليها من قبل مجلس المستشارين.

¹ - الفصل 83 من الدستور المغربي لسنة 2011.

² - الفصل 75 من الدستور المغربي لسنة 2011.

³ - تنص المادة 60 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية على أنه «طبقاً للفصل 70 من الدستور، يمكن في حالة ضرورة ملحة وغير متوقعة ذات مصلحة وطنية، أن تفتح اعتمادات إضافية بمرسوم أثناء السنة. ويتم إخبار اللجنتين المكلفتين بالمالية بالبرلمان مسبقاً بذلك».

القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.62 بتاريخ 14 من شعبان 1436 (2 يونيو 2015)، ج. ر. عدد 6370 الصادرة في فاتح رمضان 1436 (18 يونيو 2015) الصفحة 6370.

وهكذا، فإن المصادقة على مشروع قانون مالية السنة لا تحظى بمناقشة كافية وتصويت خاص بالنظر لضيق الحيز الزمني المخصص لمسطرة الدراسة والمناقشة والتصويت على مشروع القانون المذكور.

2- الإكراهات الداخلية:

تتجلى الإكراهات الداخلية التي تحد من دور البرلمان في المادة المالية فيما يلي:

■ **الطابع التقني للمادة المالية:** على الرغم من التطور الملحوظ للمستوى الثقافي والعلمي لأعضاء البرلمان، فإن ذلك لا يعكس بالضرورة فهمهم وإلمامهم الجيد بالمجال المالي، لما يتسم به المجال المذكور من تعقيد يشق معه حتى على الممارسين أنفسهم الإلمام ببعض مضامينه.

■ **فنتيجة للطابع التقني الذي تتسم به المادة المالية** وندرة "البروفايالات" البرلمانية التي تجمع بين تخصص القانون والاقتصاد في شق المالية العمومية، فإن مساهمة البرلمان في توجيه مضامين المقتضيات المالية تبقى جد ضئيلة ولا يرقى دوره إلى ممارسة سلطة فعلية في التشريع وإنما هي سلطة شكلية تؤثر الفضاء السياسي.

■ **خضوع البرلمان لمجموعات المصالح:** كما سبقت الإشارة، فإن البرلمان هو أحد الحلفاء الذين تعتمد عليهم التنظيمات المهنية في بلوغ مطامعها، إذ تحاول هذه التنظيمات الحصول على مستوى البرلمان على ما لم تبلغه على مستوى الإدارة المالية. وإذا صح القول هناك نوع من استئفاف القرار الإداري الصادر بالرفض أمام البرلمان الذي يعمل في هذا الصدد كدرجة ثانية من التدخل المالي¹.

■ وفي هذا الصدد، يتم استغلال الأصول السوسيو مهنية لمجموعة من النواب البرلمانيين الذين يصطفون في جانب اللوبيات للدفاع عن مصالحهم الخاصة، مع محاولة إصباغ البعد المصلحي الشخصي بصيغة المشروعية، من خلال استعمال لغة خطاب تنهل من قاموس نطقه المركزي هو غاية تحقيق المصلحة العامة للاقتصاد الوطني وتنمية روح التنافسية لدى المقاولات وإحداث مناصب شغل إلخ.

إن مختلف الآليات الدستورية المخولة للحكومة تحد من مساهمة البرلمان من حيث الكم ومن حيث النوع في تعديل مقتضيات النصوص المالية، ويكفي للاستدلال على هذا الأمر إجراء مقارنة بسيطة بين الصيغة الأولى التي أحيلت بها مجموعة كبيرة من مشاريع قوانين المالية على مجلسي البرلمان، والصيغة النهائية لهذا القانون بعد المصادقة عليه.

ومن جهة أخرى، فإن تراجع دور البرلمان ومحدودية سلطته المالية كجهاز كان من المفروض أن يعكس بصدق القوة الحقيقية لكل الفعاليات المجتمعية، إضافة إلى نقط الاستفهام الكبرى التي تثار حول جدية العمل البرلماني وكذا محدودية دور الأحزاب السياسية وفعاليتها النسبية وقدرتها المحدودة على التأثير أو توجيه القرار المالي نظرا لغلبة الخطاب الديماغوجي على الفعل

¹ - Jean Claude Martinez, le statut du contribuable, tome 1, librairie générale de droit et de jurisprudence, 1980, bibliologique de science financiers, p194.

السياسي المالي، تعتبر كلها من بين أهم العوامل التي ساهمت في صعود مجموعات المصالح الوطنية وتزايد دورها في توجيه القرار المالي أو التأثير فيه سعياً للحصول على أكبر قدر من الامتيازات المالية.

محور الثالث: تأثير الفاعلين غير المؤسساتيين في القرار المالي

نقصد بالفاعلين غير الرسميين في هذا السياق، جماعات المصالح، سواء الدولية أو الوطنية، التي تدافع عن مصالحها المالية والاقتصادية والاجتماعية وتسعى إلى فرض اختياراتها وبدائلها المالية، من خلال الضغط على السلطات العمومية لملاءمة التشريع مع مصالحها الخاصة وإحداث التغييرات التي تخدمها.

والملاحظ، أنه مع نهاية الحرب العالمية الأولى، أصبحت المؤسسات المالية الدولية فاعلاً أساسياً ومتدخلًا حقيقياً في توجيه المنظومة المالية والاقتصادية لبلدان السائرة في طريق النمو ومنها المغرب (أولاً)، كما أضحت مجموعات المصالح الوطنية ذات تأثير تدخلي بارز على مقتضيات التشريع المالي (ثانياً).

أولاً: تزايد دور المؤسسات المالية الدولية في توجيه القرار المالي

تتمتع المؤسسات المالية الدولية - صندوق النقد الدولي¹ والبنك العالمي² ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية³ - بسلطة ضريبية قوية إزاء الدول التي تشق طريقها نحو النمو ومنها المغرب بحكم سياسات القروض والمساعدات التي تمنحها للدول المحتاجة.

¹ - يعتبر صندوق النقد الدولي مؤسسة متخصصة تأسست سنة 1945، تضم في عضويتها حالياً 188 دولة، تهدف إلى تعزيز التعاون النقدي الدولي وضمان استقرار النظام المالي وتيسير المبادلات الدولية والمساهمة في الرفع من مستوى التشغيل والهدوء على استقرار النظام الاقتصادي والتخفيف من حدة الفقر. يحصل الصندوق على أمواله المعروفة باسم "اشتراكات الحصص" من البلدان الأعضاء، ويمكنه استخدامها في إقراض البلدان التي تمر بصعوبات مالية، ويتحدد عضو الأصوات المخصصة لكل بلد عضو وحدود الاقتراض الذي يوفره له الصندوق، حسب حجم مساهمة الدول الأعضاء في ميزانية الصندوق، ومن هذا المنطلق تتحكم الدول الكبرى في مختلف القرارات والتوصيات والاقتراحات والتوجيهات الصادرة عن هذه المؤسسة النافذة.

المصدر: عصام القرني، صناعة القرار الضريبي بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس بالرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، السنة الجامعية 2015-2016، الصفحات 80 و81.

² - البنك العالمي عبارة عن مجموعة Groupe تتكون من 5 مؤسسات مالية: البنك الدولي للإنشاء والتعمير؛ المؤسسة الدولية للتنمية؛ مؤسسة التمويل الدولية؛ الوكالة الدولية لضمان الاستثمار؛ المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار. ويعد مصدراً مهماً لتقديم المساعدات المالية والفنية للبلدان النامية في جميع أنحاء العالم، كما يعتبر الحد من الفقر ودعم عملية التنمية أهدافاً استراتيجية معلنه لهذه المؤسسة.

المصدر: عصام القرني، نفس المرجع، الصفحة 81.

³ - أسست منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عام 1961م خلفاً لمنظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي التي تأسست عام 1947م. تعمل المنظمة على مسائل تتعلق بالتغيير الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الذي يشمل موضوعات مثل الإصلاح التنظيمي، والتنمية، والتجارة الدولية. وتفتح منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD) باب العضوية الدولية التي تبلغ حالياً 34 دولة من أوروبا، وأمريكا الشمالية والجنوبية. أما الدول الأخرى، لا سيما الاقتصادات الناشئة، فتعتبر دولاً شريكة للمنظمة.

يتوقف منح القروض من قبل المؤسسات المانحة على استجابة الدول للشروط التي تفرضها عليها هذه المؤسسات، وهو ما يؤدي إلى تكريس تبعية الاقتصاد الوطني للخارج والمس بسلطة الدولة في التضريب وبالتالي فقدانها للسيادة على القرارات الاقتصادية.

لقد تجلّى تدخل المؤسسات الدولية المانحة في توجيه القرار المالي بالمغرب، منذ الاستقلال حتى اليوم، فالمؤسسات المذكورة كانت وراء اعتماد سياسة التقويم الهيكلي التي عرفها المغرب سنة 1984 بعد عجز المملكة عن سداد ديونها، وهي السياسة التي استهدفت تغيير دور الدولة من خلال القواعد التي تحكم التدبير العمومي، والتحكم في آليات إعادة توزيع الدخل، وإعطاء الأولوية للتوازنات المالية على حساب التوازنات السيوسيو-اقتصادية وبالتالي الضغط على الانفاق العام قصد تخفيضه وتقليص تدخل الدولة في المجال الاقتصادي.

■ تمثلت الوصفة الجاهزة التي وضعها المانحون الدوليون للمغرب من أجل إعادة جدولة ديونه الخارجية أو الحصول على ديون جديدة، في تبني الدولة لإصلاحات جاهزة و"براغماتية" للنظامين الاقتصادي والمالي، تركز أساسا على¹:

■ تحرير المبادلات الخارجية عبر إلغاء الرسوم المفروضة على الصادرات؛

■ تعديل معدلات الرسوم الجمركية؛

■ تخفيف العبء الضريبي على القطاع الخاص؛

■ تحديث مكونات النظام الضريبي؛

■ تحرير الأسعار عبر التخلي عن دعم المواد الأساسية؛

■ تحويل القطاع العام إلى القطاع الخاص؛

■ تضريب القطاع غير المهيكل؛

■ تخفيض النفقات العمومية؛

■ تخفيض قيمة العملة الوطنية...

الواقع أن السلطات العمومية المغربية ما انفكت تتماهى مع توجهات وإرادات المؤسسات المالية الدولية المانحة، ففي سنة 1981 تمت الزيادة في أسعار المواد الأكثر استهلاكاً وتخفيض النفقات الموجهة للقطاعات الاجتماعية، وكان ذلك على حساب البنيات الاجتماعية التي عرفت تدهورا خطيرا تجلّى في اتساع الفوارق، وانحيار القدرة الشرائية، وانعدام إمكانيات الادخار الفردي،

المصدر: الموقع الإلكتروني <https://tfig.unece.org/AR/contents/org-oecd.htm>، تمت زيارته بتاريخ 05 ماي 2025 على الساعة 22:43.

¹ - الأبراهيمي بن الكبير، السياسة النقدية والمالية للجزيرة بالمغرب، أطروحة دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق، جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء، 1999-2000، الصفحة 242.

واتساع الهوة بين قطاعات الإنتاج، وتدهور التجهيزات الصحية والتعليمية وتفاقم ظاهرة البطالة، مما ولد احتجاجات عنيفة حملت إسم أحداث 20 يونيو 1981 بالدار البيضاء وتبعته أحداث فاس يوم 14 دجنبر 1990¹.

ولا يزال تأثير المؤسسات الدولية المانحة حاضرا بقوة في السياسة المالية المغربية إلى اليوم، وذلك بسبب التزام المغرب، في إطار الاتفاق المتعلق بخط الوقاية والسيولة (LPL)² المبرم سنة 2012 مع صندوق النقد الدولي، بتعميق الإصلاحات الاقتصادية والمالية وتقليص مواطن الضعف في المالية العامة والحساب الخارجي.

إن هذه الوضعية الارتعائية تجعل قانون المالية والنظام المالي المغربي بمثابة انعكاس لإرادة الفاعلين المتنفذين خارجيا، لأنه في مثل هذه الوضعيات لا يكون للدولة أي مجال سوى التماهي مع رغبات المؤسسات المانحة، وهو ما تجلّى في قانون المالية لسنة 2020 الذي وُحّد أسعار النظام الجبائي التفضيلي المطبق على مناطق التصدير الحرة كما غير تسميتها إلى مناطق التسريع الصناعي³، حيث تم تطبيق سعر نوعي موحد محدد في 15% بالنسبة للضريبة على الشركات⁴ و 20% بالنسبة للضريبة على الدخل⁵ على المنشآت التي تزاوّل نشاطها في هذه المناطق بعد انقضاء مدة الإعفاء الخماسي دون التمييز بين رقم معاملاتها المنجز محليا أو المتعلق بالتصدير، وكذلك الشأن بالنسبة للشركات الحاصلة على صفة القطب المالي للدار البيضاء.

وجاءت هذه الإجراءات بعد المطالب التي عبر عنها ممثل الاتحاد الأوروبي المشارك في المناظرة الوطنية الثالثة للجبايات التي انعقدت بمدينة الصخيرات يومي 3 و 4 ماي 2019 بالصخيرات، الذي تحجج بكون تطبيق الأسعار المخفضة على الربح الناتج عن رقم المعاملات المتعلق بالتصدير يعتبر ممارسة ضريبية غير مطابقة للقواعد الدولية في ميدان الحكامة الجبائية والشفافية الضريبية.

وإذا كانت لهذه التدابير بعض الآثار الإيجابية فيما يخص تصنيف المغرب في بعض التقارير الدولية وارتفاع مؤشراتته لدى الشركاء الدوليين (كما حدث مؤخرا بخروج المغرب من القائمة الرمادية للاتحاد الأوروبي الخاصة بالدول غير المتعاونة في المجال الضريبي وانتقاله إلى القائمة الخضراء)، فإن النتائج السلبية لفقدان السيادة الضريبية ومن ثم السيادة المالية تكون جد وخيمة

¹ - جملة دليمي، صناعة التشريع الضريبي المغربي: مسار نحو الحكامة، مطبعة جزيرة التكنولوجيا، الرباط، 2021، الطبعة الأولى، الصفحة 99.

² - Ligne de précaution et de liquidité (LPL).

³ - نجد الإشارة إلى أن مناطق التسريع الصناعي هي التسمية الجديدة لما كان يعرف سابقا بمناطق التصدير الحرة، حيث تم تغيير التسمية السابقة بمقتضى القانون رقم 14.21 بتاريخ 4 مارس 2021. (أنظر ج.ر عدد 6966 بتاريخ 20 رجب 1442 الموافق ل 4 مارس 2021، الصفحة 1725).

⁴ - تنص المادة 19 (II) من المدونة العامة للضرائب لسنة 2021 على أنه «يحدد السعر النوعي للضريبة على الشركات في 15% - فيما يخص المنشآت التي تزاوّل نشاطها في مناطق التسريع الصناعي، فيما بعد مدة الخمس (5) سنوات المحاسبية المعفاة المنصوص عليها في المادة 6 (I) - "باء" - (6°) أعلاه».

⁵ - تنص المادة 31 (I) - "باء" (3°) من المدونة العامة للضرائب لسنة 2021 على أنه «3° - تستفيد المنشآت التي تزاوّل أنشطتها داخل مناطق التسريع الصناعي من: - الإعفاء الكلي طوال السنوات الخمس (5) الأولى المتتالية ابتداء من تاريخ الشروع في استغلالها؛ - وبفرض الضريبة بالسعر المنصوص عليه في المادة 73 (II) - "واو" - (7°) أدناه فيما بعد هذه المدة. غير أنه تخضع للضريبة على الدخل وفق شروط القواعد العامة، المنشآت التي تزاوّل أنشطتها في هذه المناطق في إطار ورش أشغال البناء أو التركيب».

خصوصا على المستوى الاجتماعي بسبب الاشتراطات التي تضعها المؤسسات الدولية والتي تجعل الحكومة تستهدف جيوب المغاربة بالضرائب.

ثانيا: تأثير مجموعات المصالح الوطنية في توجيه مضامين القرار المالي

مجموعات المصالح "Groupes d'intérêts"، مجموعات الضغط "Groupes de pression"، اللوبيات "Lobbying"، كلها مفاهيم متقاربة وترمز إلى كافة الحركات "Mouvements" التي تبحث عن التأثير عن السلطات العمومية في اتجاه الدفاع عن مصالحها الفئوية أو السوسيو مهنية¹.

إن الصعود المتزايد لمجموعات المصالح الوطنية، واعتبارها شريكا مفضلا لدى السلطات الحكومية والإدارية في صناعة المقتضيات المالية، جعلها تطرح نفسها كمحاور أساسي، فيصبح القرار المالي تعبيرا عن مصالح الشرائح المسيطرة على الحياة المالية.

لا يقتصر نشاط هذه المجموعات الضاغطة على العمل المطلي التقليدي كما هو شأن بعض المنظمات النقابية، بل إن وزنها يخولها ثقلا مهما في سيرة صناعة القرار المالي، حيث تشارك في جميع مراحله وتضغط من أجل الظفر بمزيد من الامتيازات لتخفيف الضغط الضريبي اتجاه المنتسبين إليها². وللتغطية على ذلك فهي تنزع إلى إظهار التقارب الحقيقي أو المفترض بين مصالحها الخاصة والمصلحة العامة، فهي لا تلجأ للتصوير على صعيد الأهداف وإنما فقط على صعيد الحجج³.

وفي هذا الصدد، تعتمد هذه المجموعات في تكتيكاتها على التقليل من أهمية الامتيازات الممنوحة سابقا للقطاعات الذي ينتمي إليها أعضائها من جهة، وعلى المبالغة في تعظيم حجم الضرر الذي يلحق هذه القطاعات من جراء تطبيق أي تشريع مالي، وعلى المشاكل التي لا زالت تعاني منها المقابلة من جهة أخرى.

ومن أقوى جماعات الضغط الوطنية التي تأثر في صناعة المقتضيات المالية، نجد المجموعة المهنية للبنوك والاتحاد العام لمقاولات المغرب الذي يعد أول شبكة لمقاولي المغرب يضم تحت لوائه 36 فدرالية مهنية جامعة لشركات وجمعيات مهنية كل في قطاع معين. وتعتبر كل فدرالية من هذه الفدراليات الناطق الرسمي باسم الشركات التي تنتمي إلى قطاعها، أمام المجلس الإداري والمجلس الوطني للمقابلة التابع لاتحاد مقاولي المغرب.

¹ - Noureddine Bensouda, Groupes de pression et prise de décision fiscale au Maroc, IN : REPERES (Revue électronique trimestrielle de la TGR), n°15, juillet-septembre 2007, p 34.

² - توفيق الطاهري، مرجع سابق، الصفحة 158.

³ - جان ماري دانكان، علم السياسة، ترجمة محمد عرب صاصيلا، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، دون ذكر عدد الطبعة، 1997، الصفحة 324.

في نفس السياق، يتوفر الاتحاد على 17 لجنة قطاعية¹ من أهمها لجنة الضرائب والجمارك Commission fiscalité et douane² التي تضم خبراء ضريبيين متخصصين لا يقلون كفاءة عن كبار موظفي الإدارة الضريبية، يستطيعون اقتراح البدائل للخيارات الضريبية المطروحة وتبيان الآثار السلبية والإيجابية التي قد تنجم عن اتخاذ القرار الضريبي أو عدم اتخاذه، من خلال قدرتهم الكبيرة على الإقناع التي تمكنهم من ترجمة اقتراحاتهم على شاكلة قرارات نهائية³.

يعتمد الاتحاد العام في "تكتيكاته التدخلية" على وسائل عمل مختلفة وقنوات متعددة لتوجيه القرار المالي والتأثير فيه، حيث يفضل التدخل لدى السلطة الحكومية المكلفة بالمالية لتوجيه مضامين المقتضيات المالية وليس لدى البرلمان رغم أن الاتحاد العام ممثل في غرفته الثانية بسبعة مستشارين، وتفسر هذه المقاربة الاستباقية برغبة الاتحاد العام في ترجمة مطالبه المالية في الصيغة الأولى لمشروع قانون المالية المعد من قبل وزارة الاقتصاد والمالية وبالتالي تفادي إثارة ردود فعل محتملة حول الاختيارات المالية من جهة، وضمان المصادقة البرلمانية على الصيغة التي حضرتها الإدارة بحكم توفرها على الأغلبية من جهة أخرى. وهذا التفضيل له ما يسندته في الواقع، بحكم أن القرار المالي النهائي المصادق عليه في البرلمان قلما يخضع للتعديل، فاحتمالية خروج القرار النهائي على أساس الصيغة التي تم تحضيره بها من قبل الإدارة هي نسبة مرتفعة جدا لأسباب عديدة منها ضيق الحيز الزمني للمناقشة البرلمانية وتوفير الحكومة على آليات دستورية تلجأ إليها لرفض كل تعديل يقترح إدراجه في مشروع قانون مالية السنة.

وفي حال فشل مفاوضاته جزئيا أو كليا مع الإدارة، يلجأ الاتحاد إلى وسائل التحرك السياسي المباشر عبر فريقه بمجلس المستشارين ولدى الفرق الأخرى بالبرلمان، حيث يحاول إقناعها بمواقفه للتكتل معه وممارسة الضغط على الحكومة، مستعملا في ذلك قدرته التواصلية وشبكة العلاقات الخاصة لقياديه وأعضائه وثقله الاقتصادي.

ومن بين القضايا المالية التي استطاع الاتحاد العام تمريرها بواسطة البرلمان، ما تضمنته المادة 247 المكررة من المدونة العامة للضرائب كما وردت في قانون المالية التعديلي لسنة 2020⁴ ويتعلق الأمر بالتكاليف المرتبطة بالمساهمات والهبات المدفوعة من قبل المقاولات للصندوق الخاص بتدبير جائحة كورونا "كوفيد 19"، فرغم ما أثاره هذا المقتضى القانوني من جدل لدى الرأي العام

1- تتمثل اللجان السبعة عشر للاتحاد العام لمقاولات المغرب في: لجنة مواكبة القطاعات والمقاولات المحتاجة إلى إعادة الهيكلة؛ لجنة إفريقيا؛ لجنة الرأس المال البشري؛ لجنة التنافسية اللوجستية والطاقية؛ لجنة الدينامية الجهوية والشراكات بين القطاع العام والخاص؛ لجنة الحكومة الإلكترونية؛ لجنة المقاولات المسؤولة والمواطنة؛ لجنة الاقتصاد الأخضر؛ لجنة بيئة الأعمال؛ لجنة الضرائب والجمارك؛ لجنة الابتكار والتنمية الصناعية؛ لجنة الذكاء الاقتصادي؛ اللجنة الدولية؛ اللجنة التشريعية والقانونية؛ اللجنة الاجتماعية؛ لجنة المقاولات الناشئة والتحول الرقمي؛ لجنة المقاولات الصغيرة جدا والصغرى والمتوسطة.

الموقع الإلكتروني الرسمي للاتحاد العام لمقاولات المغرب، <https://cgem.ma>، تمت زيارته بتاريخ 01 شتنبر 2020 على الساعة 18:08.

² - Le site officiel de la CGEM <https://cgem.ma>, visité le 01-05-2025, à 20 :09.

³ - توفيق الطاهري، مرجع سابق، الصفحة 160.

⁴ - تنص المادة 247 من المدونة العامة للضرائب لسنة 2020 على أنه «تعتبر بمثابة تكاليف قابلة للخصم، توزع على عدة سنوات محاسبية، المبالغ المدفوعة في شكل مساهمات أو هبات أو وصايا من قبل المنشآت الخاضعة للضريبة على الشركات أو الضريبة على الدخل برسم الدخول المهنية أو الفلاحية أو هما معا، المحددة وفق نظام النتيجة الصافية الحقيقية أو نظام النتيجة الصافية المبسطة، لفائدة الدولة».

فقد تم تمريره وإن بصيغة مختلفة عن سابقتها من حيث الشكل فقط، بل الأخطر من ذلك هو قبول البرلمان بهذه المادة بناء على توضيح يفتقر للمنطق قدمه لهم وزير الاقتصاد والمالية، مفاده أن ما تضمنته المادة 247 المكررة يهم المساهمات المستقبلية ولن يطبق على المساهمات والهبات السابقة، وهذا قول أقل ما يقال عنه أنه مجاني للحقيقة، لأن المقتضى المذكور تضمنه قانون مالية تعديلي ومن ثمة فالأمر يتعلق بسنة مالية واحدة تنتهي في 31 دجنبر 2020، وبالتالي فمقتضيات المادة المذكورة تسري على المساهمات التي منحت للصندوق الخاص بتدبير الجائحة.

ويبرز جليا في هذا المثال مدى قصور الدور التشريعي للبرلمان المغربي، إذ يستطيع الاتحاد العام بسبعة مستشارين فقط في الغرفة الثانية أن يوجه البرلمان بغرفتيه ويفرض عليه وجهة نظره ومطالبه، ويزداد الأمر فداحة بقدرة الاتحاد العام على إخضاع السلطة التنفيذية لضغوطه ووجهات نظره ومطالبه التي تكون في الغالب على حساب العدالة الجبائية والسلم الاجتماعي. وهكذا أضحي رأس المال يوظف مؤسسات الدولة لحماية مصالحه بدل حماية مصالح المجتمع.

ولا بد من الإشارة هنا إلى أن تمثيلية الاتحاد العام بالبرلمان لا يجب اختزالها في عدد المقاعد المخصصة له بمجلس المستشارين، لكون النظام الأساسي للاتحاد يتيح للغرف المهنية إمكانية الانضمام إليه كأعضاء مباشرين¹، كما نجد في الواقع أن جلّ الأعضاء الممثلين للغرف المهنية البالغ عددهم 20 عضوا بمجلس المستشارين هم أعضاء في هذا الاتحاد، كما أن فئة كبيرة جدا من البرلمانيين الحاصلين على مقاعد برلمانية بالغرفتين باسم الأحزاب السياسية ينتمون إلى مجال المال والأعمال ويصطفون مع الاتحاد للدفاع عن مصالح المقاول، وهو ما يعني أن عدد الممثلين الفعليين للاتحاد بالغرفتين كبير بالمقارنة مع عدد ممثليه القانونيين، وهو ما يسهل نسبيا إقناع البرلمانيين بمواقفه للتصويت معه، لاسيما أنه يستعمل لغة خطاب تنهل من قاموس نطاقه المركزي هو غاية تحقيق المصلحة العامة للاقتصاد الوطني عبر إنعاش الاقتصاد الوطني وتنمية روح التنافسية لدى المقاولات وإحداث مناصب شغل إلخ.

خاتمة:

يتضح من خلال تحليل البنية الفاعلة في صناعة القرار المالي بالمغرب أن هذا القرار لا يُتَّج داخل مسار مؤسساتي خطي أو متجانس، بل ينبثق عن تفاعل مركب بين مستويات مختلفة من الفعل، تتوزع بين التوجيه السياسي الأعلى، والتخطيط الحكومي، والإعداد التقني، والتشريع البرلماني، فضلا عن تأثير الضغوط الخارجية ومجموعات المصالح الداخلية.

وقد أكد هذا المقال فرضيته الأساسية القائلة بأن القرار المالي في المغرب هو نتاج تفاعل غير متوازن بين فاعلين متعددين، تتفاوت أدوارهم بحسب مراكز القوة والتأثير، وتحيين فيه بعض المواقع (كالمؤسسة الملكية ووزارة الاقتصاد والمالية) على حلقات الحسم والتوجيه، في مقابل أدوار أقل تأثيرا لمؤسسات أخرى كالمؤسسة التشريعية.

¹ - Article 7 du statut de la CGEM, approuvés par l'Assemblée Générale Extraordinaire du 1 Août 2021.

وقد بين التحليل أن طبيعة النظام الدستوري والمؤسسي المغربي، في تداخلها مع المعطى الاقتصادي والسيادي، تفرز نمطا خاصا من الفعل المالي، لا يخضع دائما لمبدأ الفصل الصارم بين السلطات أو التراتبية التقنية، بل يبنى على توازنات معقدة تستدعي قراءة متعددة الأبعاد. ومع ذلك، تظل الحاجة قائمة لتعميق البحث في الآليات غير الرسمية التي تُؤثر في القرار المالي، خاصة ما يتعلق بدور شبكات المصالح وتأثير توصيات المؤسسات المالية الدولية في تفاصيل الإعداد والتنفيذ، وهي جوانب لم توليها الأدبيات الوطنية الاهتمام الكافي، مما يشكل فجوة بحثية واعدة أمام دراسات مستقبلية أكثر تخصصا وميدانية.