

مقاربة إصلاح المالية العمومية لمنظومة تدبير السياسات العمومية بالمغرب

Approach to public finance reform in Morocco's public policy management system

زكرياء الجزولي Zakaria el jazouli

دكتور في القانون العام جامعة محمد الخامس الرباط - المغرب

أستاذ زائر بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا

jazoulizakaria@gmail.com

ملخص: تحاول هذه المقالة مقارنة سيورة الإصلاح المالي الذي ترجمه القانون التنظيمي 130.13 والذي شكل منعطفًا ثوريًا في مسار إصلاح المالية العمومية بالمغرب، مع إبراز خصوصية ومداخل ربط إطار تشريعي لبلورة الميزانية بأدوات صياغة السياسات وقياس الأداء، من خلال أدوات مالية متمثلة في البرمجة الميزانية ومناهج جديدة للشفافية والحوكمة، اعتماد ميزانية البرامج والترسيخ التدريجي لمؤشرات الأداء، مع إقرار ثقافة النتائج وربط المسؤولية التديرية بالمحاسبة.

كلمات مفتاحية: إصلاح مالي، سياسات عمومية، برامج، ميزانية عمومية.

Abstract: This article examines the trajectory of fiscal reform in Morocco through Organic Finance Law No. 130-13, which constituted a decisive turning point in the modernization of public finance. The reform sought to move beyond the traditional input-based budgeting model towards a modern legal framework that links the budget to public policy formulation and performance measurement. This has been operationalized through medium-term expenditure frameworks, the institutionalization of new methods of transparency and governance, and the adoption of performance-based budgeting as a central tool for entrenching a results-oriented culture that ties managerial responsibility to accountability. Taken together, these mechanisms aim to enhance the effectiveness of public expenditure and reinforce confidence in the State's financial management.

Keywords: Public finance reform — Public policy — Performance-based budgeting — Fiscal governance — Performance indicators

مقدمة:

بعد دستور 2011 وتزايد المطالب بالشفافية والمساءلة، ارتفعت الحاجة إلى إطار قانوني يُحوّل التركيز من "ميزانية وسائل" إلى "ميزانية نتائج" (gestion axée sur les résultats)، ويقوّي الرقابة البرلمانية وتقييم السياسات، ويُحسّن فعالية الإنفاق، خصوصاً في سياق الضغوط المالية التي تعرفها الميزانية العمومية منذ عقود، ولقد انطوى هدف الإصلاح على تقريب التجربة المغربية من ممارسات الفضلى على المستوى الدولي خاصة التجربة الفرنسية.

ولقد خاض المغرب استناداً إلى المراجعات الكبيرة التي تهدف إلى تحسين آليات تدبير المالية العامة على المستوى الدولي عبر سن إطارها القانوني الملائم، غمار هذه المراجعة والإصلاح في ضوء تنزيل مقتضيات القانون التنظيمي للمالية 130.13، وهي مبادرة تنطوي على إحداث الثورة التديرية التي تروم الدولة تحقيقها لمواكبة كل المتغيرات التديرية والاقتصادية والاجتماعية.

وتماشياً مع تراكمات الإصلاح المالي الذي عرفته فرنسا منذ إقرار "القانون الأساسي المتعلق بالقوانين المالية" سنة 2001 ثم إطلاق "المراجعة العامة للسياسات العامة"¹ في سنة 2007²، قد ساهما بشكل أو بآخر في تعزيز التفكير حول أنماط التدير التي من شأنها تعبئة سيرورة تأهيل الفعل العمومي تصورا وبلورة وتنفيذا، من خلال أجراً إصلاح المالية العمومية الذي أعطى زخم نموذجي على مستوى التجارب المقارنة، عمد المغرب في ضوء تجربة إصلاح مقتضيات القانون التنظيمي للمالية 130.13 إلى مواكبة الجدليات التديرية المرتبطة بتنفيذ الميزانية العامة باعتبارها أداة لتنفيذ السياسات العمومية.

وذلك من خلال إرساء التقنيات المالية الحديثة التي من شأنها جعل الميزانية العامة وعاء ترشيد وتدير السياسات العمومية على نحو عقلائي وفعال، حيث تركز هذه التقنيات حول: البرمجة المتعددة، تحسين عدم التمرکز في الميزانية، اعتماد ميزانية النتائج، إقرار الشمولية في اعتماد الميزانية وتقييم النتائج، مع وضع نظام المعلومات المتكامل لإدارة الميزانية والتحكم الدقيق في النفقات العمومية، توسيع هامش الاستقلالية للمديرين العموميين والقائمين على الشأن العمومي، مقابل مسؤولية إدارية أكبر على المستوى السياسي، مع تحويل البرلمان كامل الإمكانيات وتمكينه من مختلف الوسائل لدعم وظيفة تقييم السياسات العمومية في إطار قوانين التصفية.

¹ - Michel Le Clainche : **La Modernisation de l'action publique (MAP) n'est pas la poursuite de la RGPP**, Dans Revue française d'administration publique, 2013/1 (n° 145), pages 203 à 208 .

² نشير أنه منذ سنة 2015 تم إقرار تدابير جديدة لتحل محل المراجعة الأولى RGPP لسنة 2007، حيث تم استبدال "لجان تحديث السياسات العامة" (CMPP) السابقة التي يرأسها رئيس الجمهورية، والتي كانت مسؤولة عن تحديد التدابير ومراقبتها، وحذف "المديرية العامة لتحديث الدولة" (DGME)، وتوحيدها بـ "اللجان المشتركة بين الوزارات" (CIMAP) التي أصبحت تحت رئاسة رئيس الوزراء، مع تعيين مراقبة العمل العام للجنة من قبل لجنة توجيهية تجتمع مرة واحدة في الشهر حول رئيس ديوان رئيس الوزراء. تم تضمين هذه التدابير في مرسومين مؤرخين 30 أكتوبر / تشرين الأول 2012 في إطار ما يعرف بتدابير توجيه بإصلاح الدولة، أنظر :

- Jacques Chevallier : **La Modernisation de l'action publique en question**, Dans Revue française d'administration publique 2016/2 (N° 158), pages 585-586.

ولقد تبين من خلال الحصيلة الأولية لتطبيقات الإصلاح المالي الذي خاض غماره المغرب عبر سن قانون التنظيمي للمالية 13.130، أن المشرع قد عمد إلى إرساء مجموعة من ميكانيزمات التدبير التي من شأنها تأسيس منظور جديد لتدبير الشأن العمومي، تنطوي على إخراج التدبير المالي من هاجس التوازنات المالية إلى نموذج تدبيرية يغطي عليها البعد المقاولاتي المكرس للنزعة العقلانية وثقافة النتائج في عملية الإنفاق.

ستحاول هذه الورقة مقارنة النقاش القانوني والتنظيمي والمؤسسي المفتوح حول تمظهرات إصلاح المالية العمومية والمرتبطة بتحديث تدبير الميزانية وأثارها على سيروية تحديث تدبير السياسات العمومية، كما سنحاول إلقاء الضوء في هذه الورق العلمية على ملامح وتجليات هذا النقاش المتصل بتحديث آليات الإنفاق العمومي وتأثيره على سيروية تحديث تدبير السياسات العمومية، من خلال بيان وتحليل المرتكزات التنظيمية والتقنية التي إستند عليها هذا التحديث، والرهانات التي توخاها حيال ترشيد الإنفاق العمومي و آثاره على تحسين أدوات التدبير العمومي، من خلال الإشكالية الرئيسية الآتية:

كيف ساهم الإصلاح المالي لسنة 2015 في تقعيد شروط ومداخل تحديث سيروية تدبير السياسات العمومية

بالمغرب؟

سنحاول تفكيك هذه الإشكالية لمقاربة أسئلتها الفرعية ومناقشة خصوصية الورقة في ضوء التقسيم التالي:

المبحث الأول: تقوية سيروية تحديث السياسات العمومية في ضوء الإصلاح المالي: "الإياليات التنظيمية والبنوية"

المبحث الثاني: حصيلة دعم مسلسل إصلاح المالية العمومية لثقافة النتائج في مجال تنفيذ السياسات العمومية

المبحث الأول: تقوية سيروية تحديث السياسات العمومية في ضوء الإصلاح المالي: "الإياليات التنظيمية والبنوية"

تنطوي سيروية تحديث قواعد المالية العمومية على مجموعة من المحاور التدبيرية الجوهرية، والتي تهم، زيادة فعالية الاختيارات المالية، والتدبير المركز على النتائج، وإقرار نظام للحكام التدبيرية، وإعادة تحديد وتعريف العلاقات التدبيرية بين المستوى التقريبي والتنفيذي في تنزيل البرامج والسياسات العمومية.

ولاستيعاب التأثير المرجعي لتحديث قواعد المالية العمومية على الحقل التدبري، لابد من ربط بعض إياليات التدبير العمومية التي تشتمل عليها قواعد المالية العمومية بدوائر ومستويات بلورة والتنفيذ السياسات العمومية، على اعتبار أن قوانين مالية السنة آلية تنزيل السياسات العمومية، وهو ما يفترض أولا تحديد مكانتها في نظامها القانوني المالي الجديد، عبر سن القانون التنظيمي للمالية 13.130 الذي ينطوي على إطار مفاهيمي متجدد، يعتبر من جهة مركزا لتطوير الممارسات الميزانياتية للمؤسسات والإدارات العمومية المسؤولة عن تنزيل المشاريع والبرامج العمومية، ومن جهة أخرى إطارا تشريعيا يروم تعزيز نجاعة أداء التدبير العمومي، وذلك في ضوء استحضار ثلاثة محددات تدبيرية رئيسية:

1- عقلنة مداخل وأهداف السياسات العمومية؛

2- ملاءمة مرجعيات عمل المؤسسات والأجهزة المسؤولة عن بلورة وتنفيذ السياسات العمومية مع قيم النجاعة والفعالية في إطار المسؤولية؛

3- أولوية ربط المسؤولية التديرية " ماليا وإداريا " صياغة وتنفيذا بمنطق النتائج؛ في ضوء ربط البرامج الميزانية بأهداف ومؤشرات لتتبع تنزيل السياسات القطاعية

وبذلك، سنحاول في هذا المحور، مقارنة مداخل تحديث وتقوية السيورة التديرية للسياسات العمومية في ضوء القواعد المنبثقة عن القانون التنظيمي للمالية من خلال فهم الروابط البنوية والتنظيمية والمعارية بين القانون التنظيمي للمالية ومحددات إصلاحه ثم، ربط هذه المحددات بتحديث السيورة القرارية المتصلة بتدبير السياسات والبرامج العمومية.

أولا: الدستور المالي الجديد: مقارنة مسوغات ربط الإصلاح المالي بمنظور تحديث الفعل العمومي:

تثير إشكالية ربط السياسات العمومية ومكانتها داخل بنية الميزانية العامة مجموعة من التساؤلات، ترتبط أولى هذه التساؤلات بمدى تعبئة وتأهيل الإصلاح المالي للسيورة القرارية برمتها، وتحديد التأطير القانوني والمؤسسي بين الفاعلين في دورة حياة القرار العمومي بلورة وتنفيذا، في إطار الديناميكية التي يحملها هذا التأطير والتي تتمحور بشكل جوهري حول ثقافة الأداء والنتائج¹.

وهو ما ينطوي من الناحية التنظيمية، على ربط الإصلاح المالي بمستويين، أولها مهماتي-تنفيذي، والآخر تديرية، أخذا بعين الاعتبار أن رصد طبيعة وحدود الإصلاح المالي وربطه بالهاجس التديرية، يفترض من ناحية المقاربة التديرية اعتبار قوانين مالية السنة المحدد الأساسي والجوهري لرسم السياسات العمومية وتنزيل البرامج الاجتماعية والاقتصادية والسياسية الكبرى التي يتوقف عليها الشأن العام، ما يجعل قوانين المالية المرآة الأساسية لاختيارات الدولة الكبرى، وهو ما يجعلنا نتساءل عن أهمية الإصلاح المالي ودوره في إعادة تعريف وظيفة الدولة وتحديد مداخل الفعل العمومي ونتائجه.

1: الدستور المالي وإعادة إنتاج ثقافة إصلاح الدولة:

يقتزن الحديث عن إصلاح المالية العمومية في مجموعة من الأوساط الدولية بإصلاح الدولة، فمنذ أواسط الثمانينات طال خطاب الإصلاح والتحديث المالي والتديرية مجموعة من الأنظمة على غرار فرنسا، في إطار ما كان يعرف بالرد على المنعطف الليبرالي الجديد²، خطاب مفاده إقرار نموذج دولة جديدة على أنقاض ما أسماه ميشيل فوكو بـ "أزمة الحكوماتية"

¹ - Jean-François Calmette: **La Lolf comme nouvelle approche des politiques publiques**, Dans Informations sociales 2008/6 (n° 150), pages 22 à 31.

² - تجدر الإشارة، إلى أن تأثير المحافظين الجدد في حكومات ديمقراطية عديدة كحكومة "تاتشر"، أفرز توجهات تنظيمية حديثة لمستويات تعامل الدولة ودورها في توزيع الخدمات العامة عبر السياسات، وهي حركة تصحيحية جاءت في أعقاب ما ينشده دعاة النيوليبرالية حول ملائمة الأنظمة القانونية مع وظيفة وغايات الدولة الضابطة، حيث تستبدل الأنظمة الداخلية الإدارية بأخرى، ويرى فرانسيس فوكوياما، أن موجة القيادة الجديدة تطلب إعادة بناء مزدوجة، عبر تقوية المؤسسات الموجودة أولا، ثم إستحداث مؤسسات وبنيات حكم جديدة كفيلة بإعادة تعريف مجالات وأنشطة تدخل الدولة حسب الحاجيات والتحديات الراهنة.

crise de gouvernementalté¹، عبر مسلسل تدابير طويل الأمد عرف آنذاك بـ " تدابير إصلاح الدولة "، وكانت أهم هذه المحطات والتي تدين لها تجربة الإصلاح ووظيفة الدولة بالمغرب، محطة إصلاح القانون التنظيمي للمالية لسنة 2001، والذي يعكس في إطار التعددية الاقتصادية التي كانت تعرفها فرنسا، بزوغ تيار داعم للليبرالية الجديدة والتي تنادي بدور جديد وفعال للدولة ومؤسساتها، وهو تحول وظيفي كان لابد أن تكون له تبعاته المالية والتدبيرية، يخدم من جهة نموذج الدولة التنظيمية² التي تم إرساء أسسه منذ عهد " ميشيل روكار"، ويلبي من جهة أخرى طموح التحول التدبيري عبر إصلاح قواعد مالية

ينضاف إلى هذا الطرح، وعلى نقيض من التجريد النيوليبرالي للحكم والإدارة والذي يحاول إضعاف مفهوم الدولة لصالح السوق، يرى فوكوياما رداً على هذا التوجه، أنه من منتصف السبعينيات إلى مطلع التسعينيات تقريباً، شكل بناء دولة الرفاهية الأفق الطبيعي للتقدم الاجتماعي في البلدان الصناعية. إلا أن نموذج دولة الرفاه هذه، بات في حالة سيئة آنذاك بل أصبح الحفاظ عليه مكلفاً للغاية، ولم يتبقى من أدواته سوى تجليات آلية البيروقراطية المهمة التي تعمل لصالح الرأسمالية وليس لصالح الدولة والمجتمع، ما يتطلب وجوباً تصحيحاً تحجيم أنظمة الحكم والمؤسسات، بحيث لا يكون لصالح السوق وإنما لصالح الخدمات المقدمة، ووفقاً للوظائف والقدرات المؤسساتية والإدارية، بحيث لا تشمل آثار التحجيم هذه مجال صنع السياسات الاجتماعية أو توزيع الثروة، حيث لا يوجد حسب فوكوياما في إطار ما يسميه في فصله الختامي من الكتاب المشار إليه بـ " أصغر ولكن أقوى"، ما يمنع من وجود دولة أقل مدى وظيفياً، وأقوى قدرة مؤسساتياً وإدارياً. لمزيد من الإطلاع أنظر:

– فرانسيس فوكوياما (ترجمة مجاب إمام)، **بناء الدولة، النظام العالمي مشكلة الحكم والإدارة في القرن الحادي والعشرين**، الرياض، دار العبيكان للنشر، ط 1، 2007، ص 198-204.

¹ – Jean-Claude Monod : **L'Art de ne pas être trop gouverné**, Collection : L'Ordre philosophique, Éditeur : Le Seuil, 2019, pages 33 à 60.

² تحتوي صيغة الدولة التنظيمية حالة تنظيمية تستحضر الرؤية الجديدة للدولة بعد تراجع دولة الرفاهية وأفولها: الدولة المنتشرة في كل مكان في الحياة الاجتماعية، يتم استبدالها بدولة "متوازنة"، تكون وظيفتها قبل كل شيء ضمان الحفاظ على الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية الكبرى عن طريق فتح المجال أمام مكونات تدبيرية جديدة تربية واقتصادية للعمل جنباً إلى جنب مع الدولة لتحقيق التوازنات = الاجتماعية في عالم يهيمن عليه عدم اليقين؛ وهكذا فإن الدولة التنظيمية سوف تنفصل عن التدخل والهيمنة التي كانت السمة المميزة لدولة الرفاه، ويتعلق الأمر بوصف مجموعة من التحولات الملموسة التي تؤثر على أساليب العمل التقليدية للدولة و بالدعوة إلى ظهور نوع جديد من الدولة، في الوقت نفسه، ما يعني إعادة تعريف متعمقة للشروط للممارسة التدبيرية للخدمات والوظائف الإجتماعية وآليات الاندماج الاجتماعي في المجتمعات المعاصرة. لمزيداً من الاطلاع أنظر:

– Jacques Chevallier : **L'état régulateur**, Dans Revue française d'administration publique 2004/3 (no111), pages 473 à 482.

– استحضاراً للتجربة الفرنسية والنقاش الدائر حول أهمية إصلاح وتحديث هياكل الدولة، أفضت ندوة حكومية في 1 أكتوبر 2012 عبر رسالة موجهة إلى مجلس الوزراء من وزير إصلاح الدولة واللامركزية والخدمة المدنية في 31 أكتوبر من نفس السنة، تقترح الخطوط الرئيسية للسياسة التحديث الجديدة المتمحورة حول "تحديث" الفعل العمومي (MAP) وهي خطة حلت محل المراجعة العامة للسياسات العامة (RGPP)، وهي مبادرة تروم جعل أهداف الإصلاحات المالية عبر سن إطار قانوني لها، تساهم في إحداث الثورة التدبيرية التي تحتاجها الدولة لمواكبة كل المتغيرات. أنظر:

– Michel Le Clainche : **La Modernisation de l'action publique (MAP) n'est pas la poursuite de la RGPP**, Dans Revue française d'administration publique, 2013/1 (n° 145), pages 203 à 208 .

الدولة والذي توج بإقرار أهم هذه التدابير سنة 2007 "المراجعة العامة للسياسات العامة RGPP"¹، والتي أعادت إنتاج تحولات معرفية ومفاهيمية حول بناء السياسات العمومية في ضوء الإصلاح المالي، ما أهل الحقل التدييري لاكتساب هوية تديرية جديدة تقوم على مبادئ الحكامة والنتائج والفعالية والاستدامة، بدلا عن الهوية الكلاسيكية القائمة حصرا على هيمنة المنطق القانوني الكلاسيكي.

والراجح، أن الإصلاح المالي الفرنسي حسب أحد مهندسي المراجعة المشار إليها، عبر سن القانون التنظيمي للمالية LOLF، قد وضع أليات وقواعد جديدة لإعادة افتتاح وتقييم مهام هياكل الدولة أفقيا وترايبا، على اعتبار أن "الإنتاج المتزايد للمعرفة والمعايير التديرية في ضوء إصلاح قواعد الإنفاق العمومي تهدف إلى خلق دولة أكثر عقلانية"².

وإذا كان مطلب إصلاح الدولة، يتطلب مواجهة الإصلاحات القانونية بالممارسة، يتبين من خلال محطات تأهيل الحقل التدييري بالمغرب في ضوء إصلاح القانون التنظيمي المالية منذ سنة 1998 وصولا إلى محطة إصلاح 2015، أن التجربة المغربية لم تنفلت هي الأخرى من هذه السيرة التي أفرزتها التجربة الفرنسية على وجه الخصوص، خاصة التدابير المتعلقة بتحديث وظيفة الدولة والإدارة، إذ يظهر مفهوم "تحديث" الدولة، إذا جاز القول، كمفهوم ثابت بمحتوى متغير. ينطوي حسب ميشيل روسي، من ناحية على "تطوير البنية التحتية القانونية للدولة" أي القوانين التنظيمية التي تأطر عمل الإدارة والمؤسسات العمومية والفاعل العمومي، ومن ناحية أخرى، "إعادة تنظيم بنيتها التحتية التشغيلية" المتمثلة في إعادة تحديد وتعريف العلاقات بين الدولة والفاعلين الآخرين في مجال تدير الشأن العام، خاصة علاقة الدولة بالإدارة³.

2 : الدستور المالي كأداة مأسسة الحقل التدييري:

إن تناول دلالات وإياليات إصلاح القانون التنظيمي وتطبيقاته عبر سن قانون 130.13، يوضح بشكل جلي مقارنة المشرع حيال التخلي عن المنطق القانوني والنزعة الشكلائية لمضامينه داخل بنية الميزانية، لصالح المنطق التدييري، وهو انتقال تأهيلي للسيرة التديرية مقومه الانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج.

تفعيل الاعتبارات التديرية داخل بنية الميزانية في ضوء القانون التنظيمي للمالية 130.13، يروم جعل أدوات المقاربة التديرية الجديدة في قلب وظيفة تحديث تدير السياسات العمومية، من خلال تبني المقاربة العقلانية، وجعلها الأساس الذي تبنى عليه اختيارات الميزانية، والتي تتمحور حول الكلفة ونجاعة النفقة وأهدافها وانعكاسها على الفئة المستهدفة.

¹ - Cirille Nyeck : **Politique publique**, Dans Dictionnaire d'administration publique (2014), pages 384 à 385.

² - Lafarge, François : « **Bilan de la RGPP** », Cahiers français, n° 346, septembre-octobre, 2008.

³ - Malik Boumediene : **La question de la modernisation de l'Etat dans le monde arabe**. L'exemple du Maroc, Les réformes de l'administration vues d'en bas - Pyramides, Volume III 19 | 2010, P 129.

ولعل أن الخاصية الجوهرية المميزة للدستور مالي الجديد، هو طابعه الخاص والغير مقيد مقارنة بباقي القوانين التنظيمية الأخرى، حيث أن مضامينه ومقتضياته تهدف إلى تأسيس نظام فعل مؤسسي يبنّي على اعتبارات تديرية أكثر منها معيارية أو قانونية، ويرجع هذا التمايز حسب أحد الباحثين إلى أن الدستور المالي بطبيعته المستقلة عن القانون الإداري، يواكب النزعة التعددية بين الفاعلين داخل السيرورة القرارية ويسمح بإدماج قواعد تديرية خارجية المصدر عن القانون الإداري، لينأى بالفعل العمومي عن الفوضى المعيارية للقانون الإداري¹.

من جهة أخرى، رهان المشرع على إدماج مبادئ التدبير العمومي الجديد داخل السيرورة القرارية، يعكس إقرار القانون التنظيمي للمالية 130.13، لمجموعة من الأدوات التديرية الجديدة التي تروم تقويم عمل المؤسسات المنوط بها بلورة ورسم السياسات العمومية وتنزيلها على أرض الواقع، عبر إعادة تعريف مهماتي بين المستوى التقريبي والمستوى التنفيذي تأكيداً لخيار اللامركزية، سواء عن طريق التفويض أو توسيع هامش المسؤولية بين الإدارة والمصالح الخارجية أو في ضوء تبني آلية التعاقد والشراكة لتنفيذ المشاريع والبرامج العمومية.

ولابد من أن نشير، إلى أن تدارك النص الجديد لمجموعة من الإكراهات التديرية، يشكل جوهر إصلاح الدستور المالي، بغض النظر عن الجوانب القانونية والمالية والاقتصادية الصرفة التي تطبع مضامينه، وقياساً على دوافع الإصلاح المالي بالمغرب، فالراجح، استحضاراً للملاحظة المهمة التي قدمها أحد الباحثين في مقارنته للإصلاح المالي بفرنسا منذ 2001 في ضوء ما يسميه بـ « segmentation de politiques publiques »، أن دافع تأهيل السيرورة القرارية في ضوء الإصلاح المالي، تملّيه اعتبارات تديرية أكثر منها سياسية أو دستورية، سواء من حيث المعرفة بمتغيرات الزمن التديرية وتأطيره، أو حول بناء نمذجة جديدة للتفكير حول السياسات العمومية من خلال القوانين المالية، حيث أن تنفيذ الدستور المالي الجديد بالتجربة الفرنسية أدى إلى تطور عميق في القانون المالي العام²، واتسم بإدخال نظام جديد "للميزنة" على أساس الأداء³، وبتحديث أساليب الإدارة العامة وبتكليف إجراءات الميزانية والمحاسبة مع منظور وثقافة التدبير العمومي الجديد¹.

¹ - Trosa, Sylvie : **Réforme de l'Etat, LOLF et management : lassitude ou espoir ?** in : Gestion & finances publiques : la revue, n° 5, 2016, septembre-octobre, p. 78-84.

² - Aurélien Baudu : **Unité, universalité budgétaire et 20 ans de la LOLF : que reste-t-il des deux premières qualités du budget de l'État décrites par Maurice Hauriou ?** ouvrage de Presses de l'Université Toulouse Capitole, série « la lolf à 20 ans » 2023, P 205.

³ - إن قيود الميزانية التي جاء بها القانون التنظيمي الفرنسي المشار إليه سالفاً، تعني زيادة كفاءة الاختيارات التديرية المرتبطة بتدبير الميزانية وأداء النتائج، اعتماداً على التقييم السنوي للنتائج، ستحتاج بعض القطاعات في بعض الأحيان إلى وسائل مالية إضافية، وعلى العكس من ذلك، سيتعين إعادة توجيه قطاعات أخرى في وقت لاحق، وهو ما يتطلب إعادة تصميم المصالح بشكل يلائم تدبير الميزانية القائمة على النتائج.

كما أن استعاب التأثير المحدد لـ Lolf في مجال تنفيذ السياسات العمومية بشكل أفضل، كان يتطلب أولاً تحديد مكانتها هذه في نظامها القانوني المالي الذي يتضمن إطاراً مفاهيمياً متجدداً، يهدف النظام القانوني المحدث إلى السماح بمراقبة أفضل للأموال العامة من قبل البرلمان عبر بث ديناميكية جديدة تهدف إلى مقارنة الأداء. وفي هذا الصدد، أشارت الفقرة 5 من المادة 51 والتي شكلت أحد مقومات إصلاح 2001، إلى أن مشروع قانون المالية يجب أن يُستكمل بـ "خطة أداء سنوية" بما

وحيث أن ربط الإصلاح المالي بتحديث الحقل التدييري لا يكتفي فقط بترجمة المقتضيات الدستورية التي جاء بها دستور 2011، خاصة الشق المتصل بالحكمة المالية والتدييرية، بل عمل كذلك على تجاوز حدود الإكراهات التنظيمية السابقة، حيث تم إقرار مرجعية تدييرية تستند أساسا على تبسيط أدوات عمل المؤسسات وتمكين الفاعلين السياسيين و"الفاعلين الجدد" كل حسب الأولوية، من المساهمة في تهيئة "بيئة مواتية لمنطق الأداء والنتائج". أخذنا بالاعتبار أن الدافع الآخر من دوافع الإصلاح مالي إلى جانب الهاجس التدييري، انطوى على محاولة القطع مع هيمنة المنطق القانوني و"الولاء" الصرف والمبالغ فيه لتطبيق القواعد والمساطر دون الاهتمام بالنتائج.

ثانيا: تقييم تنزيل الدستور المالي: "تحديث تقني يستهدف إصلاحاً تدييرياً" :

لا يمكن حصر النقاش حول إصلاح القانون التنظيمي للمالية في الجوانب المالية الصرفة، إذ يؤكد النقاش المؤسساتي حول الإصلاح المالي، الحضور القوي للمعطى التدييري داخل النقاش السياسي والمؤسساتي الدائر حوله، ما يؤثر على أن فلسفة التي يقوم عليها لا تتوقف عند الجوانب التقنية وحسب، وإنما تستهدف كذلك إصلاح وظيفة الدولة، من خلال إرساء دعائمين: **الأولى تدييرية**، وترتبط بإقرار نظام الحكامة المالية، أما **الثانية فبنوية**، تهم تقوية عمل المؤسسات والفاعلين في بلورة القرار المالي المترجم للسياسات العمومية ودورة الحياة المتصلة بها تنفيذا وتقييما.

وبالنظر إلى حجم المستجدات التي أتى بها القانون التنظيمي رقم 13-130 من أدوات مالية ومحاسبية وتدييرية تنحو بالمالية العمومية منحى الفعالية والنجاعة، تجسيدا لمبادئ الحكامة الجيدة التي أرساها أسسها الدستور المغربي لسنة 2011، سعى المشرع المغربي من خلال هذه المقتضيات إلى تحقيق ثلاث أهداف تحولية، كضرورة ملحة وليس خيارا.

يتمثل **الهدف الأول** في ملائمة إصلاح الميزانية العامة مع متطلبات تحديث تدبير السياسات العمومية، اعتبارا أن الميزانية العامة أداة تنزيل السياسات العمومية.

في ذلك "عرض الإجراءات والتكاليف المرتبطة بها والأهداف المتوخاة والنتائج التي تم الحصول عليها والمتوقعة للسنوات القادمة، مقاسة بمؤشرات دقيقة، واختيارها له ما يبرره"، حيث تؤدي "مشاريع الأداء"، في الممارسة العملية، إلى كيانين جديدين للميزانية: المهمة والبرنامج. أنظر:

- Jean-François Calmette, **La Lolf comme nouvelle approche des politiques publiques**, Op.Cit, P 26.

¹ - Damien Catteau: **La LOLF et la modernisation de la gestion publique**, La performance, fondement d'un droit public financier rénové Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, Dalloz, 2007, P 305.

ويتمثل الهدف الثاني في إغناء المعلومات الإجرائية والمحاسبية وكيفية وآجال وضعها رهن إشارة المؤسسة التشريعية دفعا نحو تجاوز أزمة وظيفة العمل الرقابي من خلال تقوية وتفعيل تقييم السياسات العمومية، بينما يرتبط الهدف الثالث بربط الإصلاح المالي باستدامة الفعل التنموي المتوسط الأجل في ضوء إقرار البرمجة الميزانية المتعددة سنوات¹.

1: البرمجة الميزانية كمدخل لعقلنة الزمن التدبري :

تهدف تقنية البرمجة الميزانية المتعددة السنوات، إلى ضمان الاستعمال الأنجع للموارد وأوجه الإنفاق على المستوى القطاعي، وتعد البرمجة الميزانية على المدى المتوسط غاية أساسية للتصرف في الميزانية خارج إطار السنة، حيث تدعم الأهداف التالية:

- دعم استدامة السياسات العامة من خلال ضمان توافق تأثيرها المستقبلي في الميزانية مع الإمكانيات المالية للدولة المتاحة وإطار الاقتصاد الكلي، ومن ثم الصلة المباشرة بتعزيز ترشيد الميزانية.
- تعزيز جدوى التخصيص بين القطاعات لموارد الميزانية من خلال تعزيز الصلة بين الاستراتيجيات القطاعية والميزانية السنوية.
- تحسين الأداء من خلال منح رؤية أفضل للمدبرين لقيادة برامجهم من خلال توفير أداة متوسطة المدى لمتابعة أداء السياسات العمومية.

إن اللجوء إلى البرمجة المتعددة السنوات، بقدر ما يدعم ويقوي استمرارية السياسات العمومية، يجسد مفصل التقائية هذه السياسات على المستوى القطاعي، عبر إتاحة البرامج المعتمدة بين الوزارات لمنظور ملائمة كل التدابير مع الآثار الموازنانية المستقبلية التي تهم كل المتدخلين في عملية التنزيل، عبر تحسين فعالية التخصيص القطاعي للموارد وتعزيز نجاعة العمليات المنجزة، من خلال تمكين القطاعات الوزارية من تقوية الروابط بين الاستراتيجيات المعتمدة والميزانية السنوية.

وفي هذا الصدد، أكد منشور رئيس الحكومة رقم 2021/12 بتاريخ 26 يوليوز 2021، والمتعلق بالمعايير المرجعية للميزانية المهيكلية حول البرامج والمرتكزة على نجاعة الأداء المنبثقة عن القانون التنظيمي للمالية، أن الارتقاء بجدوى الانفاق العمومي ونجاعة وفعالية السياسات العمومية المرتبطة به، يترجم عبر المقاربة المندجة والشمولية للمالية العمومية، أهمية ربط البرامج الميزانية للقطاعات والمؤسسات بالأهداف المسطرة وكذا بمؤشرات القياس المرتبطة بها، مع مراعاة أن تتوفر البرامج الميزانية المعتمدة بكل قطاع وزاري على هيكلية ميزانية، مع الحرص على توافقها مع السياسة العمومية المنوطة بالقطاع الوزاري أو المؤسسة، وأن تنبثق هذه البرامج عن الاستراتيجية القطاعية. وهو ما ينعكس على تحسين ظروف إعداد مشاريع الميزانيات المتعلقة بكل قطاع وزاري، وبتالي على ظروف إعداد قانون المالية للسنة من خلال اسقاط الحصائل الماكرو-اقتصادية على مدى ثلاث سنوات.

¹ - أقر الدستور المالي هذه الآلية بغيت مواجهة بعض الصعوبات المتعلقة بترتيبات استدامة السياسات العمومية المتوسطة الأجل، ووضع إطارا خاص لتنفيذ الميزانية العامة ضمانا لاستدامة فعالية النفقات العمومية، حيث تناول القانون التنظيمي للمالية في المواد 3، 5، 47، 48 والفقرة الأخيرة من المادة 69، البرمجة المتعددة السنوات، محاولة منه تحسين حكمة السياسات العمومية، وتأطير أولوياتها والسهر على انسجامها وضمان استدامتها.

إلى جانب اعتماد البرمجة الميزانية كأحد أهم ملامح إصلاح القانون التنظيمي للمالية، والذي يعكس من حيث القوة التنظيمية والتدبيرية قطيعة مع مقتضيات وأحكام القانون التنظيمي رقم 7.98 كما وقع تنميته بالقانون 14.00، سواء تعلق الأمر ببنية الميزانية أو هيكلتها، خاصة وأن معظم أحكامه تحورت حول مقتضيات دستور 1996، فترشيد الأداء المالي وتحسين نوعية التدبير المالي، أمام تقادم مختلف الآليات القانونية والتنظيمية للتدبير المالي القائم قبل سن قانون 130.13، كان رهين بنقل الميزانية العامة من ميزانية بنود إلى ميزانية برامج، وهو ما يجعل تبني البرامج داخل بنية الميزانية سواء بالتجربة الفرنسية أو المغربية أحد أهم الملامح الأخرى التي تعكس القطيعة مع نماذج التدخل العمومي الكلاسيكي الموسومة بالنزعة التنظيمية والمدفوعة بمركزية إدارية تتجاهل الواقع الإداري.

2: "البرنامج" وإيالة ملائمة بنية الميزانية مع الطبيعة الإجرائية للسياسات العمومية:

يعتبر اعتماد البرنامج داخل بنية الميزانية أحد أهم المحددات الجوهرية للتدبير الإداري، حيث أن إدماج هذا المكون داخل هيكل الميزانية حسب أنصار التدبير العمومي الحديث¹، يجعلها تستجيب من حيث المعيار التقني إلى وضع التدبير العمومي الخاص بالسياسات العمومية في نظام ومكانة قانونية حصرية وخاصة داخل أحكام الدستور المالي وذلك لاعتبارين:

أ- اعتماد "البرامج" أو "البرنامج" داخل هيكل الميزانية يحيل من حيث المعطى النيو-تدبري على مرجعية وكيفية التدخل العمومي وفحواه ويؤكد قوته التنظيمية، ما يسهل مقروئته ومرونة مراقبته وتقييم التدابير المتعلقة به ومطابقة مؤشرات مع حصيلته، ويجعل تدبير الميزانية العامة تنأى عن المنطق القانوني لصالح ثقافة الأهداف والنتائج.

ب- تتوافق البرامج بشكل أكبر مع السياسات العامة القطاعية لأنها أكثر دقة من البنود التي تتميز عناوينها بنوع من العمومية وعدم التحديد الدقيق. ويعتبر "داميان كاتو" أنه على مستوى "تجزئة السياسة العامة" فإن مفاهيم "المهمة" و"البرنامج" و"الجهة" ضرورة لفهم تكامل السياسات بشكل أفضل².

تبني "البرنامج"³ داخل بنية الميزانية العامة في ضوء التقسيم الجديد الواردة بها بناءً على المادة 38 من القانون التنظيمي للمالية 130.13، يمكن من تنظيم النقاش المؤسساتي حول غايات السياسات العمومية وأهدافها، سواء أثناء دراستها أو التصويت عليها أو تقييمها في إطار صلاحيات التقييم التي يختص بها البرلمان في ضوء الفصل 70 من الدستور⁴.

¹ - Stephen Osborne : **The New Public Governance**, emerging perspectives on the theory and practice of public governance, This edition published in the Taylor & Francis e-Library, 2010. P 3.

² - Damien Catteau : **La LOLF et la modernisation de la gestion publique**, Op. Cit, P 45.

³ - تعرف المادة 39 من القانون التنظيمي للمالية 13.130 على أن : "البرنامج عبارة عن مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات التابعة لنفس القطاع الوزاري أو المؤسسة تقرر به أهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة، وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المتوخاة والتي ستخضع للتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية والنجاعة والجودة المرتبطة بالإنجازات."

⁴ لا بد من أن نشير إلى أن المرسوم رقم 2.15.426 المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية استحضارا لمقتضيات الدستور المالي، قد أكدت مضامينه على أهمية الحوار التدبري باعتباره أهم آليات بلورة نجاعة الأداء، عبر إدخال القطاعات الوزارية في دورة إنتاج جديدة = بغية تحسين وضوح الالتزامات المتبادلة بين القطاعات المعنية، وفتح نقاش تدبري خالص حول الأهداف الواجب تحقيقها والوسائل المطلوب تبنيها والمتمثلة في قيادة عمليات نجاعة الأداء عبر الإجراءات التالية :

وعلى الرغم من أن الدستور المالي لسنة 2015، استبعد تبني النموذج الفرنسي الذي أقام تقسيما مهماتيا Mission داخل بنية الميزانية، حيث تتوزع إلى البرامج والتي تتوزع هي الأخرى إلى أنشطة Action حيث تعتبر البرامج وحدة لتخصيص الميزانية، يُظهر "نيكولاس تينزر" أن اهتمام هذا الإطار القانوني "قانون الميزانية" بتقييم قبلي للبرامج وفق هذا التخصيص، يتوافق مع طبيعة النطاق الوزاري-القطاعي للمهام على مستوى تنفيذ النفقات العمومية، ونرى أنه كان على المشرع المغربي أن يتبنى هذا التوجه على مستوى وحدة التخصيص عوض المشروع، بغية الرفع من القدرات التديرية للمدير العمومي والإدارة، وتسهيل الرقابة القبلية واللاحقة على تنفيذ الميزانية. وتكمن الميزة الأساسية لاعتماد البرامج في أنها تحدد هوية الأهداف المتعلقة بالسياسات العمومية وتربطها بالقطاع الوزاري أو الجهة المسؤولة عن تطبيقها، كما تعبر عن البرامج داخل الهيكلية الميزانية الجديدة عن عصرنة تبويب الميزانية الأكثر ملائمة للميزانية القائمة على النتائج¹.

ويمكن تحديد نوعين من البرامج على مستوى كل وزارة أو مؤسسة عمومية :

- برامج السياسات العمومية؛
 - برامج المساندة والمصالح المتعددة الوظائف.
- إذ تعكس المصالح المتعددة الوظائف، عدم قابلية تقسيم بعض الموارد بما فيها الموارد البشرية بين البرامج، وتتعلق بالوظائف التي تعتمد لتنفيذ عدة سياسات عمومية مرتبطة ببرامج سياسات عمومية منفصلة . ويجب على كل قطاع وزاري أو مؤسسة أن يتوفر على برنامج واحد للمساندة والمصالح المتعددة الوظائف، بحيث يجب العمل عند وضع البرنامج على:
- حصر مجاله، بحيث يشمل الوسائل الضرورية لتحقيق سياسة ما؛
 - تحديد حكامته: تحديد المسؤول عن البرنامج الذي يجب أن يتوفر على سلطة تشمل مجال تدخل البرنامج .

• إعداد القطاعات الوزارية لمقترحات مشاريع نجاعة

• دراسة ومصادقة الوزارة المكلفة بالمالية على هذه المقترحات قبل تقديمها للجان القطاعية المعنية بالبرلمان ؛

• إرسال تقارير نجاعة الأداء المعدة من لدن القطاعات الوزارية إلى الوزارة المكلفة بالمالية، والتي تبرز النتائج المحققة والفوارق المحتملة مقارنة مع التوقعات المقيدة بمشاريع نجاعة الأداء، من أجل إعداد التقرير السنوي حول نجاعة الأداء المرافق لمشروع قانون التصفية. لذلك، يتوقف نجاح منهجية نجاعة الأداء على إقامة حوار بين كافة الفاعلين والمساهمين على امتداد مراحل إنتاج وتحليل وتقييم وكذا إمكانية تعديل الفعل العمومي، وباعتباره آلية لتبادل المعلومات بين مختلف المستويات الإدارية واتخاذ قرارات توافقية، يهدف حوار التدبير أساسا إلى تكريس التدبير الأمثل وتحديد مستوى نجاعة الأداء المراد بلوغه وكذا الموارد الضرورية . يتموقع حوار التدبير على مستويين: أوّل على المستوى الوزاري وثانيا، بين مديرية الميزانية والقطاعات الوزارية.

¹ - Jean-Claude Zarka : **Vers une modernisation de la gestion des finances publiques ?** Actu-juridique, Publié le 22/04/2022. P 27.

ويوضح النموذج أسفله المتعلق بالبرنامج رقم 907 ضمن ميزانية قطاع التعليم المقدمة برسم السنة المالية 2022، مستوى توزيع العمليات والإجراءات الإدارية المتصلة بالبرنامج، ويظهر أن أهمية التجزئة التي أوردها "فرونسوا كامليت"¹ حول بنية الميزانية الجديدة كان دقيقا وواضحا حيال ظهور كيان "البرنامج والمسؤول عن البرنامج" كما يوضح المثال الآتي :

البرنامج 907	ملخص استراتيجية البرنامج وغاياتها العامة	مسؤول البرنامج	المتدخلين في القيادة
العمليات ذات أولوية	مواصلة توسيع التعليم العالي لتحقيق العدالة المالية مواصلة توسيع الولوج لمؤسسات التعليم العالي ذات الولوج المحدود تفعيل نظام البكالوريوس مواصلة ورش الإصلاح البيداغوجي والمهنة مواصلة توسيع إدماج تكنولوجيا المعلومات والإتصالات في العمليات التكوينية تكريس بعد النوع في المقاربة المتعلقة بالقطاع	مدير التعليم العالي والتنمية البيداغوجية	- مديرية التعليم العالي والتنمية البيداغوجية - مديرية الاستراتيجيات ونظم المعلومات - مديرية الميزانية والشؤون العامة - رؤساء الجامعات والعمداء ومديرو المؤسسات الجامعية - المصالح المكلفة بالحياة الطلابية

المصدر: تقرير نجاعة الأداء لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي والابتكار السنة المالية 2022، ص 38.

أما على مستوى أهداف ومؤشرات قياس أداء البرنامج فإنها تتوزع حسب التبويب الآتي:

البرنامج	الهدف	المؤشر
1. 907	الإستجابة للطلب المتزايد على التعليم العالي	عدد الطلبة الجدد المسجلين بالتعليم العالي العمومي

المصدر: تقرير نجاعة الأداء لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي والابتكار السنة المالية 2022، ص 39.

ويحدد البرنامج إطار تنفيذ السياسات العمومية التي يتكلف بها القطاع الوزاري أو المؤسسة، ويمكن هذا التقديم حسب وجهة وغاية النفقة من معرفة السياسة العمومية التي خصصت لها الاعتمادات، ويراعى أثناء وضع البرنامج المبادئ التالية :

¹ - Jean-François Calmette, **La Lolf comme nouvelle approche des politiques publiques**, Op.Cit, P 27.

- يجب أن تكون بنية البرنامج متجانسة مع سياسات الوزارة أو المؤسسة وأن تعكس اختصاصاتها؛
 - ينبغي ضمان استقرار البرنامج حتى في حالة إعادة تشكيل الحكومة؛
 - يجب أن تشمل البرامج المحددة جميع أنشطة الوزارة أو المؤسسة؛
 - ينبغي أن يمكن من تحديد سلسلة المسؤوليات .
- أما على المستوى الإداري، فإن تعيين مسؤول عن كل برنامج بكل قطاع وزاري أو مؤسسة يعهد له بتحديد أهداف ومؤشرات القياس المرتبطة به وتتبع تنفيذه، يعتبر تجسيدا لأحد أهم الابتكارات التنظيمية التي من شأنها التخفيف من مركزية السلطة وتعزيز المسؤولية الإدارية، ويحدث قطيعة مع أوجه التدبير الانفرادي والذاتي في اتخاذ القرارات وتنفيذها.

3: الدستور المالي ومحددات توسيع دائرة العقلانية الإدارية

إن اقتران تنفيذ الميزانية العامة بالمسؤولية الإدارية في ضوء الهندسة الجديدة التي أقرها الدستور المالي، سواء تعلق الأمر بمساطر الدراسة والتصويت والتنزيل، يحمل في طياته شكلا جديدا للتدبير، قائم على تطبيقات الحكامة الجيدة، ويعتمد على منح حرية أكبر للفاعلين العموميين والجدد خاصة في ضوء اعتماد البعد الجهوي للميزانية والتنفيذ الترابي للسياسات والبرامج العمومية، (الإدارة، قطاع خاص، فعاليات ترابية..)، مع تمكينهم في ظل الابتكارات التنظيمية التي تتأسس على المرونة والتفويض من تقليص التراتبية الكلاسيكية والتخفيف من هيمنة الجمود البيروقراطي في عملية تصريف القرار المالي، وهو ما يسمح للمدبرين العموميين وطنيا وترابيا، بتحسين سلطة تنفيذ وتنزيل البرامج العمومية الموكولة إليهم¹.

أما على مستوى تحسين بنية الميزانية، فإن تقديم الاعتمادات انطلاقا من طبيعتها وأوجه تخصيصها في ظل التبويب والهندسة الجديدة، يجعلها ذات خاصية مزدوجة تتوافق من حيث التقسيم والمضمون والنطاق مع الطبيعة الإجرائية للسياسات العمومية وطنيا وترابيا، وعلى الرغم من أن هذا التقديم "المزدوج" يحمل من الناحية العملية تشعبا كبيرا سواء من حيث المعلومات والمعطيات المتصلة بتنفيذ كل نفقة، فإنه يبرز أهمية تحديد طبيعة الوسائل المسخرة لكل برنامج على حدة في ضوء الأهداف المحددة سلفا لكل برنامج، وهو ما يسمح في الآن ذاته من تقييم أفضل لمخرجات السياسات العمومية ويحدد بشكل دقيق المسؤولية الإدارية.

وبالإضافة إلى تكييف بنود الميزانية مع المرونة التي تتطلبها عملية إنجاز وتنفيذ البرامج العمومية، ما يجعلها أقل تعقيدا ويحسن شفافية القرار المالي، فإن التبويب جديد²، لم يغفل كذلك بالإضافة إلى البحث عن أداء أفضل في ظل تكريس ثقافة النتائج، تأطير السياسات المتوخاة بالشكل الصحيح، خاصة وأن هذا التبويب يتوافق بشكل أكبر مع السياسات العمومية القطاعية، والتي تتطلب بنود ميزانية أكثر تحديدا ودقة، تستهدف الفعالية بدل المصالح، وتكرس ثقافة النتائج ونجاح الأداء،

¹ - منتصر السويبي، الدستور المالي والنموذج الإداري الجديد بالمغرب، الدار البيضاء، مطبعة النجاح الجديدة، ط1، 2017، ص15.

² - أنظر: منشور وزير الاقتصاد والمالية رقم E/4973 المتعلق بالتبويب الميزانياتي للنفقات و الموارد الصادر بتاريخ 19 يوليوز 2017 .

وتنقل الميزانية العامة في ضوء مقتضيات القانون التنظيمي للمالية 130.13 من ميزانية وسائل إلى ميزانية نتائج، وهو ما سنحاول مقارنته في المبحث الثاني من هذه الدراسة.

المبحث الثاني: حصيلة دعم مسلسل إصلاح المالية العمومية لثقافة النتائج في مجال تنفيذ السياسات العمومية

إن تحسين تدبير الميزانية العمومية في ضوء الإصلاح القانون التنظيمي للمالية، يتوقف على وضع ملامح ثقافة تديرية تتمحور حول ثقافة النتائج ونجاعة الأداء وإقرار المسؤولية التديرية للمديرين العموميين الذين يوكل إليهم تنزيل البرامج والسياسات العمومية.

و حيث أن محدودية نجاعة السياسات العمومية وضعف الاستعمال الأمثل والرشد للموارد المالية المرصودة لتنزيلها، يدين في عمقه لثقافة تديرية كلاسيكية حولت الفعل العمومي إلى مجرد امتداد مادي لثقافة الوسائل، حاولت مقتضيات الدستور المالي الجديد، القطع مع هذه الثقافة المتجذرة بفعل الممارسة التي كرسها القوانين السابقة، من خلال إقرار ابتكارات تنظيمية جديدة في روح قانون الميزانية، عبر إدراج مضامين ومبادئ ومفاهيم ذات حمولة تديرية ومرجعية تمتح من ثقافة تسيير المنظمات الاقتصادية والمقاولة والفكر المناجمي¹، بهدف تحقيق الفعالية في تدبير الشأن العام، ويمكن أن نجمل هذه الثقافة التي تم تبنيها من خلال وضع قطيعة مع المضامين السابقة التي تمتح من القانون التنظيمي 7.98، وذلك استحضارا لمقاربة الفعل الثلاثية² "la règle des trois E : économie, efficacité, efficience" أي "الاقتصاد، الفعالية، النجاعة"، وهي مقاربة تشكل المرجعية الأساسية للتدبير العمومي الجديد والتي تتوافق والمعايير التديرية التالية:

- مبدأ الاقتصاد، يرتبط بالاستخدام الأمثل والعقلاني للموارد العمومية
 - مبدأ الفعالية، يرتبط بمدى تطابق النتائج المسجلة مع الأهداف المسطرة سلفا للسياسات العمومية
 - مبدأ النجاعة، يفيد تحقيق النتائج المرجوة بأعلى كفاءة وبأقل تكلفة وفي الوقت المحدد
- وهو ما سوف نتوقف على تناوله في هذا المحور في ضوء مقاربة الطابع التنظيمي والتدبري لمبدأ الفعالية والنجاعة في ضوء مقتضيات ومضامين القانون التنظيمي للمالية 130.13.

أولاً: تكريس أدوات تدبير المالية العمومية لثقافة النتائج: "جدليات تدبير طابع سوء الحكامه التديرية"

تعرف الميزانية القائمة على النتائج بأنها " إستراتيجية ممنهجة، تساعد المدير العمومي في تحقيق الأهداف المتعاقد بشأنها والتي تترجم تعهدات البرنامج الحكومي، وتغطي إطارا متماسكا من الناحية المالية والتنظيمية للتخطيط والتدبير الإستراتيجي، في ضوء تحسين المعرفة بالالتزامات والمسؤولية القائمة". فيما تعرفها وكالة التنمية الكندية الدولية بأنها " آلية تحسين فعالية الإنفاق

¹ - Jacques Chevallier : **La gouvernance, un nouveau paradigme étatique** ? dans le Revue française d'administration publique, « La réforme de l'Etat et la nouvelle gestion publique », 2003/1-2 (Vo105-106), pages 203 à 217.

² - زكرياء الجزولي، السياسات العمومية بالمغرب، مقاربة سيروية تحديث الفعل العمومي لإرساء ثقافة تديرية جديدة، م.س، ص 158.

العمومي والمسؤولية التديرية، عن طريق تحديد برامج وربطها بمؤشرات أداء، تدفع القائمين على التدبير بتحقيق أفضل النتائج في إطار الميزانية المقترحة، مع إدماج المخرجات في قرارات التسيير وتقارير الأداء¹.

وتعتبر إدارة الميزانية بالأهداف والنتائج (GBO) نهجا جديدا لإدارة مالية الدولة، تهدف إلى إدارة الموارد المالية والبشرية بكفاءة وفعالية لتحقيق أهداف محددة وتحقيق قدر أكبر من الشفافية في تنفيذ السياسات العامة، بحيث يتم ربط الاعتمادات باستراتيجيات واضحة ومحددة داخل برامج دقيقة، يمكن قياسها بمؤشرات انطلاقا من حجم الأولويات التي تم تعبئة الموارد لتحقيقها²، ويتم تقييمها حسب درجة بلوغ الأهداف المحددة وأثرها المباشرة على الفئة المستهدفة³.

ويشكل البرنامج كما تم الإشارة إليه، حجر الزاوية لنهج إدارة الميزانية المرتكزة على النتائج، فهو يترجم سياسة عامة محددة تتعلق بنفس المهمة ويجمع مجموعة متجانسة من البرامج الفرعية والأنشطة التي تساهم بشكل مباشر في تحقيق أهداف السياسة، ويجب أن يوفق كل برنامج بين الأبعاد الثلاثة التالية:

- البعد الميزانياتي: يرتبط كل برنامج باعتمادات مخصصة لسياسة عمومية محددة.
- البعد التديري: يروم الإصلاح الميزانياتي أيضا وضع أسس تنظيمية جديدة لقيادة سياسة عمومية أو وظائف المساندة. وهكذا، يحدد كل مسؤول برنامج، بالتشاور مع الهيئات التنفيذية، الإجراءات التديرية المزمع اتباعها لتحقيق الأهداف المرتبطة برنامجه.

- البعد المرتبط بنجاعة أداء الفعل العمومي: تمثل البرامج إطار تقديم وقيادة منهجية الأداء الجديدة.

1: ربط النفقة بتحقيق النتائج :

¹ - Bureau de l'évaluation du P.N.U.D, Guide du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats, colonial communication, New York, USA, 2002, p: 9.

- "L'Agence Canadienne de Développement International", la gestion axée sur les résultats à l'ACDI : Guide d'introduction aux concepts et aux principes, publication de A.C.D.I, 1999, p : 2.

² - يرتبط هذا المستوى من هيكلية الميزانية، بالمؤشرات المرفقة بالبرامج والتي غالبا ما يتم وضعها من طرق القطاع الوزاري نفسه، وترتبط أيضا بتقييم الأداء العام. إلا أن بعض المؤشرات تظل معقدة للغاية أو لا تجعل من الممكن إعطاء صورة مهمة للنتائج التي تحققت في تنفيذ السياسات العامة التي من المفترض أن تتبعها، وتجدر الإشارة إلى أن بعض الدول، على عكس فرنسا، تستشير مختلف الجهات الفاعلة العامة أو الاجتماعية في شكل مسوحات عامة من أجل تحسين هذه المؤشرات، لذلك ينبغي أن يقاس المستوى الأول بمؤشر الأثر للسياسات القطاعية، والثاني بمؤشر السياسة العامة نفسها في إطار العمل الحكومي، لأن الانخفاض الجرمية مثلا ناتج عن عدة سياسات (الإسكان، والأمن، والعدالة، التشغيل).

³ - من الجدير الإشارة إلى أن ولقد ساهم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تدويل العمل بأسلوب النتائج على مستوى إعداد الميزانية الفرعية، ويعتبر تجربة ناجحة قياسا للعمل الكبير الذي واكب من خلاله البرنامج تحديات الألفية الذي حاول إرساء نموذج الحوكمة الإقليمية للتنمية. وارتكزت ممارساته على دعم المسؤولية، تحسين التكامل الوظيفي، الفعالية ونجاعة البرنامج الإنمائي وشركائه في مجال تدبير المشاريع والبرامج التنموية، الحصول على نتائج مهمة في مجال التنمية، لمزيد من الاطلاع أنظر:

- زكرياء الجزولي، السياسات العمومية بالمغرب، م. س، ص 272.

ترتكز ثقافة النتائج على مجموعة دعائم، تنظيمية ومؤسسية، تروم إخضاع السياسات العمومية والإنفاق العمومي لنظام حوكمة، يتمحور حول ثلاث نقاط أساسية:

- عقلنة الإنفاق العمومي
 - تحسين فعالية السياسات العامة
 - مواجهة تحديات استدامة المالية العمومية
- أما على المستوى التنظيمي تعزز المقاربة النتائج ثقافة تديرية جديدة تتحد فيها علاقات الإدارة وفق المستويات التالية¹:
- على مستوى التخطيط: يتم تحديد الأولويات بتفعيل سياسة القرب، عبر جعل اللامركزية واللامركزية جوهر وأساس العملية التديرية.
 - على مستوى الإنجاز: تعبئة الإمكانيات المركزية والمحلية مع مراعاة النجاعة والفعالية في التنفيذ.
 - على مستوى تحقيق العدالة الاجتماعية والحكامة: توخي الإنصاف والمساواة، تكريس الديمقراطية التشاركية وتوسيع دائرة إسهام المجتمع المدني المحلي في بلورة السياسات، إقرار الشفافية والمسؤولية التديرية.
- ويعتمد التدير المرتكز على النتائج على تعاقد مبني على البرامج محددة الأهداف، بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية، حيث يدخل هذا التعاقد في إطار تنفيذي محض، لا تشكل فيه المصالح الخارجية المفوضة إليها بتنفيذ هذه البرامج، الامتداد التقليدي للإدارة المركزية، وإنما ينقلها إلى شريك إستراتيجي يمتلك سلطة القرار الفعلي في إطار محدد الأهداف قائم على تبادل التزامات يستند على:
- إطار التعهد، حيث يتم إعداد وثيقة البرامج والتي تتضمن الأهداف التي حددها القطاع الوزاري المعني على المدى المتوسط والبعيد، يتم إعدادها من طرف الإدارة المركزية بالتشاور مع المصالح اللامركزية.
 - بيان الالتزامات المتبادلة: يبين الوسائل الموضوعة والمتاحة بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزية، ويشمل كذلك الأهداف الواجب تحقيقها، كما يشمل التزام الإدارة المركزية بوضع الاعتمادات المالية اللازمة رهن إشارة الآمرين بالصرف المساعدين لتنفيذ المهام، وتتعهد الإدارة المانحة بتقديم الدعم الفني كلما تطلب الأمر ذلك.
 - برنامج عمل: يوضح أساليب تحقيق الأهداف المتفق عليها ومدادها المتوسط، في ضوء الحوار المنفتح بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية للتشاور، وتتبع تنفيذ الالتزامات بين الطرفين، أخذا في الاعتبار خصوصية القطاعات المعنية.
 - رقمنة وتضمين مؤشرات الإنجاز وتقييم النتائج: إبراز الأهداف ومؤشرات نجاعة الأداء في النطاق الترابي للإدارة اللامركزية، حيث تمكن التقارير وبيانات والأنشطة الدورية التي يتم إعدادها بالموازاة مع تقدم التنفيذ من طرف المديرين الترابيين، يمكن الإدارة المركزية من الاطلاع والإلمام بمراحل تنفيذ وصرف الاعتمادات ومدى مطابقتها للنجاعة والفعالية المطلوبة.

¹ - نجيب جيري، تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين ضرورة الإصلاح ورهان الحكامة المالية، الرباط، مطبعة الأمنية، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة الدراسات والأبحاث، الإصدار 6، 2013، ص 43.

ويتم توزيع الموارد المالية بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزية في إطار ميزانية الأهداف بقطاع التجهيز والنقل واللوجستيك على سبيل المثال على النحو التالي¹:

التوزيع والتطور المتوقع للموارد المادية للمصالح اللامركزية					
2022		2021		2020	
الأثر المرتبط	مبلغ بداية	الأثر المرتبط	سنة 2021	الأثر المرتبط	مبلغ بداية
باللا مركز	سنة 2022	باللا مركز	(مليون درهم)	باللا مركز	سنة 2020
	(مليون درهم)		(مليون درهم)		(مليون درهم)
متغير كتلة	متغير كتلة	متغير كتلة	متغير كتلة	متغير كتلة	متغير كتلة
+ 25,66	الأجور سنة	+ 49,90	الأجور سنة	+ 82,46	الأجور سنة
	2022		2021		2020
+ 3,61	نفقات التسيير	+ 7,25	نفقات التسيير	+ 12,95	نفقات التسيير
	سنة 2022		سنة 2021		سنة 2020
+ 2,25	-	+ 4,76	-	+ 8,61	-
+ 31,52	-	+ 61,92	-	+ 104,02	-

حيث يتم تحديد الأهداف المراد تحقيق من طرف المصالح اللامركزية للقطاع كالاتي²:

الترقيم المرجعي	التزام المصالح اللامركزية	المؤشرات
الهدف 1	تجويد الخدمات للمزاوولين بالقطاع	الآجال المتوسطة لمعالجة ملفات البطاقة الرمادية
الهدف 2	تحسين السلامة الطرقية	- نسبة تقليل عدد القتلى والمصابين بجروح خطيرة - عدد عمليات المراقبة الطرقية المنجزة طرف فرق المراقبة الطرقية التابعة لمديرية النقل البري واللوجستيك
الهدف 3	تطوير وصيانة الشبكة الطرقية؛	- عدد الطرق التي تم صيانتها وأعيد تأهيلها
الهدف 4	ضمان سلامة الملاحة الساحلية والمساهمة في الأمن على الشواطئ	- نسبة جاهزية مؤسسات التشوير البحري

¹ - المصدر: تقرير حول حصيلة أعمال اللجنة الوزارية للامركزية الإداري، وزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة، يوليو 2020.

² - المصدر: مشروع نجاعة الأداء، مشروع قانون مالية 2022، وزارة النقل واللوجستيك.

يتم تحديد الأهداف المفوض إنجازها وفق برنامج العمل واستراتيجيتها المفصلة، تحدد وفق برجة ميزانية لثلاث سنوات، مع تحديد سنة القيمة المستهدفة لقياس المؤشر، يتم اعتمادها وفق التبويب الآتي:

المصلحة		المؤشر 1.1.441		الهدف 1.441	
المديريات الجهوي والإقليمية للتجهيز والماء		نسبة جاهزية مؤسسات التشوير البحري		ضمان سلامة الملاحة الساحلية والمساهمة في الأمن على الشواطئ	
سنة القيمة المستهدفة	القيمة المستهدفة	التوقع 2024	التوقع 2023	مشروع قانون مالية 2022	قانون مالية 2021
2023	95	95	95	89	%

يتضح من خلال الجداول أعلاه، أن التدبير المرتكز على النتائج لا ينطوي فقط على الأدوات المرتبطة بمردودية أوجه صرف الاعتمادات وأثرها، بل يشمل كذلك تغيير علاقة الإدارات المركزية مع الإدارات غير المركزية التابعة لها، لتصبح الأخيرة شريكا فعالا ذا شرعية عمل مزدوجة، ترتبط الأولى بتفعيل القواعد المؤطرة لسياسة اللاتمرکز وأهدافها، بناء على مقتضيات المرسوم رقم 2-17-618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإدارة، وتجسد الثانية خدمة تحديث الإدارة وضمان جودتها وتقوية فعاليتها أدائها. من ناحية أخرى، تكريس ميزانية النتائج في إعداد البرامج والمشاريع، يعتمد على تجاوز هاجس التدبير الآني للنفقات والموارد، من خلال أعمال خاصة شمولية الاعتمادات التي تعطي صلاحيات واسعة للأميرين بالصرف في إدخال تحويلات وتعديلات على أسطر وفقرات الميزانية بالصيغة التي تستهدف تحقيق الفعالية على مستوى الأداء وبما يتلاءم مع الأهداف العامة للقطاع الوزاري المفوض. بحيث يتعين مواصلة الإصلاحات من أجل ترسيخ المقاربة من خلال تحسين نجاعة الأداء وذلك بتوسيع مجال شمولية الاعتمادات وتحسين جودة مؤشرات الأداء¹. فعلى الرغم من الإجراءات التي تم العمل بها مؤخرا، فإنه مازال يتعين رفع

¹ - ينبغي أن تكون مؤشرات الأداء و عند الاقتضاء مؤشرات الأداء الفرعية :

وجبهة :

أن يكون هناك رابط منطقي بينها وبين الأهداف المسطرة؛

أن تمكن من صياغة حكم حول مدى إنجاز الأهداف المتوخاة ؛

أن تمثل جانبا مهما من النتيجة المنتظرة؛

مفهومة :

أكثر تفصيلا، واضحة؛ قابلة للتفسير؛ منتقاة ومبررة؛

موثوق منها :

مرفقة بالوثائق الضرورية؛

تمكن من تجنب حدوث تأثيرات معاكسة لتلك المتوخاة؛ حيث لا يجب أن يتم تحسين المؤشر على حساب تدهور النتيجة المرجوة.

يمكن ربط المؤشر الأساسي بمؤشر ثانوي من أجل الحد من التأثيرات العكسية المحتملة من أجل إحداث التوازن المطلوب بينهما.

مستوى عدم تركيز الاعتمادات تطبيقاً لمبدأ اللاتمركز، إلا أنه واعتماداً على البيانات المشار إليه، فلقد سبق وأشرنا إلى أن عدم كفاية تدخل الوزارات التقنية في تدبير اعتماداتها الخاصة بتسديد الأجور "الإنفاق غير المنتج"، يضر، من الناحية التسييرية، ببعض البرامج التي تشكل هذه الاعتمادات جزءاً أساسياً منها.

2: ثقافة النتائج ومقاربة إخراج تدبير الميزانية من تيمة الإنفاق غير المنتج:

تبين محاولة رصد تطور نفقات الدولة على ضوء تقرير المجلس الأعلى للحسابات منذ سنة 2020¹، أن استنزاف الموارد العمومية لا يرتبط فقط بالتوزيع الكمي للنفقات العمومية، وإنما يشمل كذلك الزيادة التراكمية المسجل كل سنة في ذات طبيعة النفقات، حيث أن تطور نفقات الدولة بشكل غير منطقي لا يلائم الوضعية الاقتصادية التي يعرفها المغرب، خاصة ميزانية التسيير، وحصة نفقات الموظفين من الناتج الداخلي الخام، وكما يوضح الرسم البياني أسفله تهيمن النفقات التقليدية على بنية الميزانية العامة بطريقة تقوض الدور الحيوي المفترض للميزانية.

مراعية لمقاربة النوع :

تمكن من قياس تقليص الفوارق بين النساء و الرجال في مجال تدخل البرنامج ؛

تقدم معطيات موزعة حسب الجنس .

تقرن بالمؤشر أو عند الاقتضاء المؤشر الفرعي قيمة مستهدفة مرتبطة باستراتيجية الوزارة أو المؤسسة.

¹ - يعكس التطور المطرد على سبيل المثال لميزانية التسيير طغيان الإعتبار القانوني للنفقة، وهو ما يجعل طريقة التعاطي معها يجسد "نهم" أوجه صرفها دون النظر إلى بعدها التنموي، ففي الوقت الذي تعرف فيها ميزانية التسيير تراكمًا سلبيًا، يعرف منحى الدين العمومي بشكل معكوس تطور غير إيجابي نسبة للتدبير الآتي للموارد والنفقات في آخر عشر سنوات كما يوضح الرسم البياني أسفله: =

تطور نفقات الميزانية العامة خلال الفترة 2021-2022 (بملايين درهم)

الحصة من المجموع	التغير النسبي	التغير المطلق	قانون المالية 2022	قانون المالية 2021	
					نفقات التسيير:
35,15%	5,49%	7.673,13	147.536,58	139.863,46	نفقات الموظفين
13,27%	9,82%	4.978,38	55.680,21	50.701,83	نفقات المعدات والنفقات المختلفة
6,81%	16,39%	4.023,48	28.570,00	24.546,52	التكاليف المشتركة
1,94%	28,79%	1.817,93	8.132,00	6.314,07	النفقات المتعلقة بالتسديدات والتخفيضات والإرجاعات الضريبية
0,52%	-46,99%	-1.950	2.200	4.150	النفقات الطارئة والمخصصات الاحتياطية
57,68%	7,33%	16.542,91	242.118,79	225.575,88	مجموع نفقات التسيير
20,82%	13,21%	10.199,21	87.401,54	77.202,33	نفقات الاستثمار
78,51%	8,83%	26.742,12	329.520,33	302.778,21	مجموع النفقات للميزانية العامة (بدون احتساب الدين)
					نفقات الدين العمومي :
5,72%	123,00%	13.244,43	24.012,00	10.767,57	الدين الخارجي
15,77%	-1,04%	-696,37	66.200,00	66.896,37	الدين الداخلي
21,49%	16,16%	12.548,06	90.212,00	77.663,94	مجموع نفقات الدين العمومي
100,00%	10,33%	39.290,18	419.732,33	380.442,15	مجموع نفقات الميزانية العامة

توزيع نفقات الميزانية العامة برسم قانون مالية 2022 (بملايين درهم)

وتتعدد مرتكزات فلسفة وثقافة التدبير في ضوء النتائج، حيث يعاد تأهيل الميزانية العامة في ضوء المقاربة العقلانية، بهدف تحليلها من التمييز التقليدي بين أوجه الإنفاق ووسائله، لنخرجها من طبيعة الإنفاق "غير المنتج"¹، ومع حضور الهاجس الاقتصادي والاجتماعي داخل مقتضيات القانون التنظيمي للمالية 130.13 يعتبر تكريس ثقافة النتائج في التدبير العمومي مدخلا نحو تحويل طرق تدبير وتنفيذ السياسات العمومية، ومع ابتكار مفهوم قياسي لربط تدبير السياسات العمومية بالتدبير الميزانياتي المتوسط الأجل عبر آلية "الأمولة" *la financiarisation*، باعتبارها نهجا ماليا متوسط وطويل الأجل، يميل التدبير المرتكز حول النتائج إلى تعزيز تماسك السياسات القطاعية مع أهداف التنمية المستدامة، وبالتالي ضمان فعالية وكفاءة تخصيص موارد الميزانية وتعزيز الانضباط المالي داخل الزمن التدبري، بما في ذلك استدامة السياسات الميزانية والقطاعية، وضمان التأثير الإيجابي للميزانية في المستقبل عبر السياسات المتبناة ونتائجها، حيث تكون الميزانية العامة متوافقة مع الإمكانيات المالية للدولة وإطارها الاقتصادي الكلي.

كما يؤسس اقتراح عملية الإنفاق العمومي بمخرجات الفعل العمومي، لنموذج إدارة جديد يعتمد على الإدارة بالأداء؛ أو ما يسمى بـ *nomenclature budgétaire* أي طريقة توزيع اعتمادات الميزانية على مستوى تنفيذ السياسات العمومية، خاصة الشق المتعلق بالبرامج، مؤشرات التقييم وأهدافها، أي منطق النتائج بدل الوسائل، وهو ما يدفعنا إلى التساؤل حول إيالات نمذجة التدبير القائم على النتائج ودوره في تأهيل السيورة التدبرية في ضوء العلاقة بين المستوى التقرير والتنفيذي للسياسات العمومية تحقيقا للفعالية المأمولة.

ثانيا: هاجس فعالية ونجاعة تنزيل السياسات العمومية "بين التعقيد التنظيمي والتأهيل البيروقراطي"

كما سبق وأشرنا، يشكل منطق النتائج إحدى مرتكزات الإصلاح الميزانية التي تصب في تحديث الفعل العمومي وتحسين فعالية نتائجه، كون أن الطبيعة التوزيعية للسياسات العمومية لا تتوقف عند الاستجابة للحاجيات، وإنما تشمل كذلك الكيفية التي يتم من خلالها الاستجابة لهذه الحاجيات ودرجة إشباعها. وحيال الرغبة في دعم فعالية السياسات العمومية وترشيد الإنفاق العمومي، عمد المشرع في ضوء الإصلاح المالي، إلى تمثين السيورة القرارية إلى جانب اعتماد البرمجة الميزانية، من خلال تعقيد الإطار التنظيمي والبنوي لبلورة أهداف السياسات العمومية وتنفيذها وذلك من خلال:

- منح الاستقلالية والمرونة اللازمة التي تخولها آلية شمولية الاعتمادات (تخفيف المساطر والارتباط الجامد بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزية).

- تكريس طابع المسؤولية، من خلال تحميل المدير العمومي مسؤولية اختيار المشاريع وإشراكه في العملية التشاورية المتعلقة بصياغة البرامج وتحديد الأغلفة المالية.

¹ - Patrick Hassenteufel: **Sociologie politique de l'action publique** , Collection U, Armand Colin - 3e édition, 2021, P 21.

تكريس ميزانية النتائج في إعداد البرامج والمشاريع، يعتمد على تجاوز هاجس التدبير الآني للنفقات والموارد، من خلال أعمال خاصة شمولية الاعتمادات التي تعطي صلاحيات واسعة للآمرين بالصرف في إدخال تحويلات وتعديلات على أسطر وفقرات الميزانية بالصيغة التي تستهدف تحقيق الفعالية على مستوى الأداء وبما يتلاءم مع الأهداف العامة للقطاع الوزاري المفوض¹. بحيث يتعين مواصلة الإصلاحات من أجل ترسيخ المقاربة من خلال تحسين نجاعة الأداء وذلك بتوسيع مجال شمولية الاعتمادات وتحسين جودة مؤشرات النتائج. فعلى الرغم من الإجراءات التي تم العمل بها مؤخرا، فإنه مازال يتعين رفع مستوى عدم تركيز الاعتمادات تطبيقا لمبدأ اللامركز، أن يرسخ بشكل تدريجي بحيث يكون الاساسي والقاعدة التدبير اللامركز والاستثناء التدبير المركزي، فلقد سبق وأشرنا إلى أن عدم كفاية تدخل الوزارات التقنية في تدبير اعتماداتها الخاصة بتسديد الأجور، يضر، كما اتضح من خلال البيانات المشار إليها، بالتدبير بالبرامج التي تشكل هذه الاعتمادات جزءا أساسيا منها.

مسايرة وتتبع تنفيذ المشاريع والبرامج ينبغي أن يتم داخل نطاق رقابي دائم للتأكد من مدى الاستعمال الجيد للوسائل المتوفرة، ولأن تدبير المشاريع والبرامج يستوجب من جهة تخفيف الرقابة القبلية، ومن جهة أخرى يتطلب نظام متابعة وتقييم مسار ربط عمل موضوعي يربط بين النفقة وهدفها، وبين الإنجاز الفعلي والإنجاز المخطط المتعاقد بشأنه، وبين التكلفة النهائية والتكلفة المقدرة. تستند عملية الإغناء المادي والفني لتحسين فعالية النفقات العمومية اعتماد منهجية أداء تسمح بإعداد اعتمادات بناء على قواعد فعالية ونجاعة ملموسة.

تهدف منهجية الأداء المؤطرة بأحكام المادة 39 من القانون التنظيمي للمالية 130.13، إلى تحسين فعالية النفقات العمومية من خلال توجيه التدبير إلى تحقيق نتائج محددة في إطار وسائل محددة سلفا. ولتوجيه وقياس وتحسين فعالية تنفيذ ميزانية الدولة، يتم، بالنسبة لكل برنامج، تحديد منهجية أداء تشمل استراتيجية البرنامج وأهداف الأداء التي تنبثق من هذه الاستراتيجية وكذلك مؤشرات الأداء التي تمكن من قياس مدى تحقيق الأهداف، ويشترط في استراتيجية البرامج أن:

- يتم إعدادها وفق تدبر ملي يأخذ بعين الاعتبار طبيعة الموارد وفهم جيد للأولويات وتحديد العمليات المزمع إنجازها وكذلك تقييم بيئة هذه الاستراتيجية.

¹ - يجب على أن تصاغ أهداف الأداء في ضوء مجموعة من المعايير:

أن تصاغ بجملة قصيرة؛

أن تصاغ بشكل واضح، و بسيط، و دقيق وعملي؛

أن يكون عددها محدودا، كما هو مبين سابقا؛

أن تمثل الجوانب الأساسية للبرنامج؛

أن تأخذ بعين الاعتبار مقارنة الأن تختلف عن الأهداف السياسية التي تساهم في تحقيقها و عن الأهداف المتعلقة بالأنشطة أو الوسائل.

ويجب أن تمكن من تحسين فعالية النفقة العمومية .

أن ترقى بآليات العمل اللازمة: حيث ينبغي تحدد الوسائل الضرورية لتحقيق هذه الأهداف وألا تتداخل مع اختصاص برامج أو مؤسسات أخرى وألا تكون مرتبطة بشكل وثيق بالخيط السوسيو-اقتصادي؛

= أن تكون قابلة للقياس بواسطة مؤشرات الأداء و المحددة على أساس توقعات وقيم مستهدفة.

• يتم إعدادها وفق برجة ميزانية لثلاث سنوات وأن تتسم بالاستقرار على المدى المتوسط

توجيه النفقة العمومية نحو الفعالية وتقوية نجاعة السياسات العمومية استوجب مراجعة التبويب القائم على التصنيف الإداري للنفقة داخل هيكلية الميزانية، حيث تقدم النفقات حسب أحكام المادة 38 من القانون التنظيمي للمالية داخل أبواب في فصول مقسمة إلى برامج وجهات ومشاريع وعمليات، ويمكننا اعتبار أن الهيكلية الجديدة للميزانية التي أقرها القانون التنظيمي 130.13 أضفت نمطا للوصاية الذكية بين المركز والمجال بين الإدارة المركزية ومصالحها اللامركزية ضمن مسلسل تنفيذ النفقة العمومية، بحيث تعكس منهجية الأداء إعادة تنظيم تعدد الاختصاصات وتقسيماتها، والتي لطالما كانت مصدر بطء تنفيذ النفقات العمومية وتحول دون تنفيذ البرامج والمشاريع في الوقت المحدد وبالكفاية والنجاعة المطلوبة¹.

ولقد عرف القانون التنظيمي للمالية نجاعة الأداء العمومية بكونها تجسيدا لتحقيق الأهداف المحددة مسبقا من حيث الفعالية السوسيو-اقتصادية والنجاعة وجودة الخدمة وتشمل:

- أهداف الفعالية السوسيو-اقتصادية: تعكس البحث عن الصالح العام، وتركز على الآثار المنتظرة للسياسات العمومية.

كما تعبر عن النفع المرتقب من عمل الدولة لفائدة المواطن من حيث تغيير الواقع الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والثقافي والصحي الذي يعيش فيه؛

- أهداف النجاعة: أهداف تمكن من ترشيد استعمال الوسائل المتاحة، من خلال ربط النتائج المحصل عليه بالموارد المستهلكة.

تمكن هذه الأهداف من إبراز، بالنسبة لمستوى معين من استهلاك الموارد، مدى التحسن الذي عرفته إنتاجية الإدارة ومدى تقليص الوسائل المستعملة بالنسبة لمستوى معين من الإنتاج.

- أهداف جودة الخدمة: تعكس معايير الجودة المستهدفة من العمل العمومي في المجال المرتبط بالبرنامج وتعبر عن الجودة المرتقبة للخدمة المقدمة للمستخدم أي، قدرة الخدمة عن إرضاء المستفيد.

والراجح، أن مجموعة من القطاعات والمؤسسات انخرطت بصفة تدريجية في تبني منهجية نجاعة الأداء على المستوى الميزانياتي، غير أنه بعد بضع سنوات من اعتماد هذه المقاربة في تدبير الشأن العمومي لا زالت هناك مجموعة من النقائص تشوب التنزيل الفعلي لهذه المنهجية، وقد سبق للمجلس الأعلى للحسابات أن قام بإنجاز تقييم أولي لما تم تحقيقه بشأن ورش نجاعة

¹ - فعلى سبيل المثال، تم توقيع عقود نجاعة الأداء بتاريخ 28 يوليوز 2021 بين وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي والأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين والجامعات العمومية والشركة والخاصة والمؤسسات العمومية التابعة لقطاع التعليم العالي والبحث العلمي، وبأني توقيع هذه العقود، وفق بلاغ للوزارة، تنويفا لسياسة استراتيجية وتنظيمية اعتمدها الوزارة لضمان تنزيل ناجع لمشاريع تفعيل مقتضيات القانون الإطار 51.17 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي، والذي يظل رهنا بإرساء نظام تديري فعال وناجح يركز على التدبير بالنتائج ونجاعة الأداء، وتماشيا مع مبدأ ربط المسؤولية بالحاسبة، = وذلك عبر إرساء إطار تعاقدية بين الوزارة والجامعات والأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين والمؤسسات العمومية التابعة لقطاع التعليم العالي والبحث العلمي، مبني على أهداف واضحة ومؤشرات قياس محدّدة.

الأداء بمناسبة إعدادده للتقرير المتعلق بتنفيذ قانون المالية برسم سنة 2019، وفيما يلي أهم ملاحظات المجلس حول تنزيل منهجية نجاعة الأداء بمختلف القطاعات الوزارية والمؤسسات.

حيث بلغ عدد الوزارات والمؤسسات المنخرطة في منهجية نجاعة الأداء برسم السنة المالية 2020 سبعة وثلاثون قطاعا وزاريا ومؤسسة، تشرف على مجموعة من البرامج الميزانية بلغة تعدادها 122 برنامجا ي تم تنزيلها من خلال 406 هدفا و 818 مؤشرا. ومقارنة بسنة 2019 عرف العدد الإجمالي للبرامج نوعا من الاستقرار فيما انخفض عدد الأهداف والمؤشرات. ويبين الجدول التالي المعطيات العامة المتعلقة بنجاعة الأداء¹:

2020	2019	
122	121	العدد الإجمالي للبرامج
406	422	العدد الإجمالي للأهداف
818	889	العدد الإجمالي للمؤشرات

ولابد من الإشارة، أن عدد الأهداف ومؤشرات نجاعة الأداء انخفض على التوالي من 435 و 996، برسم سنة 2018، إلى 406 و 818 برسم سنة 2020، غير أن قراءة تعداد ومتوسط الأهداف والمؤشرات يجب أن يتم مقارنته بعدد البرامج الميزانية وعلى الخصوص بعدد القطاعات الوزارية والمؤسسات المعنية. ويجب التوضيح أن عدد 1 مهما من القطاعات الوزارية والمؤسسات هيكل ميزانيته حول برنامج واحد تم قرنه بكافة أهدافه ومؤشراته، وبالتالي تم تجاوز المعايير المرجعية المحددة من طرف الوثائق المنهجية التي أعدتها وزارة الاقتصاد والمالية.

خاتمة:

إن امتداد التدابير المتعلقة بأدوات تنفيذ السياسات العمومية في ضوء القانون التنظيمي للمالية 130.13 على مستوى ميزانية البرامج المتوسطة الأجل، يعكس إلى جانب احتفاظ بنوعية الإجراءات واستدامة الأوراش والمشاريع، امتداد المسؤولية التديرية المقترنة بها، حيث يصاحب اعتماد الميزانية لثلاث سنوات تعزيز مسؤولية المدير العمومي والمسؤول عن البرنامج اقترانا بهامش استعمال الموارد والوسائل المتاحة لديه، وهو ما يعزز الالتزام القطاعي لكل الفاعلين في القيادة المالية للبرامج المعتمدة. ما

¹ - المصدر: تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول تنفيذ قانون مالية 2020، ص 38.

- وتجدر الإشارة إلى أنه، إذا استثنينا البرنامج الميزانياتي الجديد " للسلطة القضائية" الذي حدد 4 أهداف و12 مؤشرا جديدا إثر انخراط المجلس الأعلى للسلطة القضائية في منهجية نجاعة الأداء ابتداء من سنة 2020 ، يكون عدد الأهداف قد انخفض بين سنتي 2019 و 2020 من 422 إلى 402 ، بينما تقلص عدد المؤشرات من 889 مؤشرا سنة 2019 إلى 806 سنة 2020 . وبلغ متوسط الأهداف حسب البرامج 3,32 علما أن العدد المرجعي هو 3 أهداف، بينما بلغ متوسط المؤشرات حسب الأهداف 2.01 علما أن العدد المرجعي هو 3 مؤشرات. ويعزى تجاوز متوسط الأهداف للمعيار المرجعي، أساسا، إلى هيكلية 9 قطاعات وزارية ومؤسسات ميزانياتها حول برنامج ميزانياتي واحد، وربط كل الأهداف بهذا البرنامج، وبالتالي تجاوز معيار 3 أهداف لكل برنامج ميزانياتي. أنظر:

- زكرياء الجزولي: السياسات العمومية بالمغرب، م.س، ص 291.

يجعل الميزانية العامة في ضوء هذه الآلية في حد ذاتها أداة حكامه موازنة ليس فقط في الجانب المرتبط بالتخطيط المالي، وإنما أيضا على المستوى تحسين شفافية الانفاق العمومي.

إن اهتمام الدستور المالي بمبادئ التدبير العمومي الجديد والمرجعية التديرية ذات المضمون الاقتصادي المبني على حسن الأداء والفاعلين والملائمة الموارد وتحليل التكلفة والعائد، بقدر ما يدعم ويقوي استمرارية السياسات العمومية ونتائجها، يشكل كذلك مفصل التقائية هذه السياسات على المستوى القطاعي، عبر إتاحة البرامج المعتمدة بين الوزارات لمنظور ملائمة كل التدابير مع الآثار الموازناتية المستقبلية التي تهم كل المتدخلين في عملية التنزيل، سواء عن طريق إرساء مبادئ مرجعية للحوار التديرية بين كل المتدخلين داخل الوزارات، أو عن طريق اللجوء إلى آلية التعاقد والشراكة مع باقي وحدات المستوى التنفيذي، وهو ما من شأنه تحسين فعالية التخصيص القطاعي للموارد وتعزيز نجاعة العمليات المنجزة من خلال تمكين القطاعات الوزارية من تقوية الروابط بين الاستراتيجيات المعتمدة والميزانية السنوية.

ولابد من الإشارة إلى أن إقرار نمذجة تدبير حديثة وفعالة للسياسات العمومية في ضوء مقتضيات الدستور المالي، لا يتأسس إلا عبر تقوية نظام حكامه عمومية مالية وتديرية، واعتمادا على المعايير الدولية حول الممارسات الجيدة، المؤسسة على فصل حقيقي للسلطة، تقوية مكانة المؤسسة التشريعية في صناعة السياسات العمومية وتقييمها، مع إقرار المسؤولية التديرية، عبر نظام رقابي فعال، ضمان استقلالية القضاء، وجود حكومة قوية ومنسجمة وعقلانية على مستوى اختياراتها.

قائمة المراجع

- منتصر السويني، الدستور المالي والنموذج التدبيري الجديد بالمغرب، الدار البيضاء، مطبعة النجاح الجديدة، ط1، 2017.
- نجيب جيري، تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين ضرورة الإصلاح ورهان الحكامة المالية، الرباط، مطبعة الأمنية، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة الدراسات والأبحاث، الإصدار 6، 2013.
- زكرياء الجزولي، السياسات العمومية بالمغرب، مقارنة سيرورة تحديث الفعل العمومي لإرساء ثقافة تدبيرية جديدة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، الرباط، الموسم الجامعي 2023-2024.
- فرانسيس فوكوياما (ترجمة مجاب إمام)، بناء الدولة، النظام العالمي مشكلة الحكم والإدارة في القرن الحادي والعشرين، الرياض، دار العبيكان للنشر، ط 1، 2007
- الظهير الشريف رقم 1.15.62 الصادر في 14 شعبان 1436، موافق لـ 2 يونيو 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي للمالية 130.13، الجريدة الرسمية عدد 6370 صادرة في 1 رمضان 1436، 18 يونيو 2015، ص 5810.
- تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول تنفيذ قانون مالية 2020.
- تقرير نجاعة الأداء لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي والإبتكار السنة المالية 2022.
- تقرير حول حصيلة أعمال اللجنة الوزارية للاهتمام بالإداري، وزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة، يوليو 2020.
- منشور وزير الاقتصاد والمالية رقم E/4973 المتعلق بالتبويب الميزانياتي للنفقات و الموارد الصادر بتاريخ 19 يوليو 2017.
- Cirille Nyeck : **Politique publique**, Dans Dictionnaire d'administration publique (2014).
- Damien Catteau: **La LOLF et la modernisation de la gestion publique**, La performance, fondement d'un droit public financier rénové Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, Dalloz, 2007.
- Patrick Hassenteufel: **Sociologie politique de l'action publique** , Collection U, Armand Colin – 3e édition, 2021.
- Jacques Chevallier : **La gouvernance, un nouveau paradigme étatique** ? dans le Revue française d'administration publique, « La réforme de l'Etat et la nouvelle gestion publique », 2003/1-2 (Vo105-106)

- Jean-Claude Zarka : **Vers une modernisation de la gestion des finances publiques** ? Actu-juridique, Publié le 22/04/2022.
- Aurélien Baudu : **Unité, universalité budgétaire et 20 ans de la LOLF : que reste-t-il des deux premières qualités du budget de l'État décrites par Maurice Hauriou** ? ouvrage de Presses de l'Université Toulouse Capitole, série « la lolf à 20 ans » 2023, P 205.
- Jean-François Calmette: **La Lolf comme nouvelle approche des politiques publiques**, Dans Informations sociales 2008/6 (n° 150).
- Michel Le Clainche : **La Modernisation de l'action publique (MAP) n'est pas la poursuite de la RGPP**, Dans Revue française d'administration publique, 2013/1 (n° 145).
- Jacques Chevallier : **La Modernisation de l'action publique en question**, Dans Revue française d'administration publique 2016/2 (N° 158).
- Stephen Osborne : **The New Public Governance**, emerging perspectives on the theory and practice of public governance, This edition published in the Taylor & Francis e-Library, 2010.
- Jacques Chevallier : **L'état régulateur**, Dans Revue française d'administration publique 2004/3 (no111).
- Lafarge, François : « **Bilan de la RGPP** », Cahiers français, n° 346, septembre-octobre, 2008.
- Malik Boumediene : **La question de la modernisation de l'Etat dans le monde arabe**. L'exemple du Maroc, Les réformes de l'administration vues d'en bas – Pyramides, Volume III 19 | 2010.
- Trosa, Sylvie : **Réforme de l'Etat, LOLF et management : lassitude ou espoir** ? in : Gestion & finances publiques : la revue, n° 5, 2016.