

مراجعة الدستور المالي: نحو تعزيز الدور البرلماني أم تكريس الهيمنة الحكومية؟

Revising the Financial Constitution: Strengthening Parliament's Role or Consolidating Government Dominance?

Nouhaila CHAOUKI نهيلا شوقي

طالبة باحثة بسلك الدكتوراه

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - سلا

جامعة محمد الخامس بالرباط

ملخص:

تحتل القوانين التنظيمية مكانة خاصة، إذ تأتي مباشرة بعد الدستور ضمن ترابعية الهرم القانوني، فهي قوانين مكملة له وشارحة لمضامينه. من هذا المنطلق، يمكن استحضار أهمية تنقيص الدستور المغربي لسنة 2011 على تأطير قوانين المالية من خلال قانون تنظيمي، يمكن من خلاله الوقوف على طبيعة الصلاحيات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على مستوى السلطة المالية التي كانت وراء نشأة الديمقراطية البرلمانية.

حاول هذا المقال دراسة العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الميدان الميزانياتي، من خلال المقترحات التي تعتمده الحكومة إدراجها في أحكام القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 والتي أعلن عنها الوزير المكلف بالميزانية أمام البرلمان.

وخلص المقال إلى أن المقترحات المذكورة تعكس تراجعاً عن إشراك المؤسسة التشريعية في مجال المالية العمومية لاسيما في المسطرة الميزانياتية، وهو ما يؤدي إلى تعميق اختلال التوازن بين البرلمان والحكومة في مجال المالية العمومية والخروج على مبدأ توازن السلط المنصوص عليه في الفصل الأول من الدستور، فضلاً عن تعارضها مع أحد الأهداف التي تم على أساسها سن أحكام القانون التنظيمي رقم 130.13 وهي تقوية السلطة المالية للمؤسسة التشريعية.

الكلمات المفتاحية: القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13، قانون مالية السنة، قانون المالية التعديلي، قانون التصفية، التوازن المالي، التشريع المالي.

Abstract:

Regulatory laws occupy a special position, as they come immediately after the constitution in the hierarchy of the legal pyramid, as they complement it and explain its contents. From this perspective, the importance of the 2011 Moroccan Constitution's stipulation to frame financial laws through a regulatory law can be

recalled, through which the nature of the powers between the legislative and executive authorities at the level of the financial authority, which was behind the emergence of parliamentary democracy, can be examined.

This article attempted to study the relationship between the legislative and executive powers in the budgetary field, through the proposals that the government intends to include in the provisions of the Finance Law No. 130.13, which were announced by the minister in charge of the budget before parliament.

The article concludes that the said proposals reflect a retreat from involving the legislative institution in the field of public finance, especially in the budgetary process, which leads to deepening the imbalance between parliament and the government in the field of public finance and violates the principle of balance of powers stipulated in Article 1 of the Constitution, in addition to contradicting one of the objectives on the basis of which the provisions of Organic Law No. 130.13 were enacted, namely strengthening the financial power of the legislative institution.

Keywords: Finance Law 13013, Finance Law, Finance Law of the Year, Amendment Finance Law, Liquidation Law, Fiscal Balance, Golden Rule, Fiscal Legislation.

مقدمة:

نتيجة للتحويلات المتسارعة التي يعرفها العالم في سياق العولمة وتراكم العجز في الميزانية في مقابل تصاعد المطالب الاجتماعية والاقتصادية، تواجه سائر الدول مجموعة من التحديات التي تستدعي تحديث هياكلها الاقتصادية وتعزيز تنافسيتها وإرساء دعائم الحكامة الجيدة.

وعلى هذا المستوى، يشكل إصلاح المالية العمومية اليوم تحديا لتحسين التدبير المالي وإرساء الحكامة المالية وتلبية المتطلبات الجديدة لبيئة القطاع العام، كما يعتبر رافعة لتحديث الدولة.

ولهذا السبب، نشهد تنفيذ الإصلاحات المالية في جميع أنحاء العالم، هذه الإصلاحات أبعد ما تكون عن كونها تعديلات بسيطة، فهي في الواقع شكل جديد تماما من أشكال الحكم، يؤدي إلى إعادة تقييم معمق لعمل الدولة، مدفوعا بالرغبة في جعل عمل الإدارات العمومية أكثر شفافية وتعزيز الرقابة على التدبير العمومي.

وفي ظل عدم وجود نموذج واحد لإصلاح أنظمة المالية العمومية على المستوى الدولي، يمكن القول إن النماذج العالمية في هذا المجال تشترك في تحقيق الأهداف الرئيسية التالية:

- تعزيز جدوى وفعالية الإنفاق العام من خلال تحسين جودة الخدمات العمومية؛
- تحسين مبادئ نجاعة الأداء والمساءلة وربط المسؤولية بالمحاسبة؛
- تعزيز دور البرلمان في مناقشة مشاريع قوانين المالية ومراقبة وتقييم السياسات العمومية؛
- تعزيز التوازن المالي وتقوية شفافية التدبير العمومي وإرساء جودة المعلومات المالية المقدمة إلى المؤسسة البرلمانية والمواطنين.

وفي هذا السياق، انخرط المغرب منذ عدة سنوات في مسلسل الإصلاحات المالية البنيوية، من خلال إصدار القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13، بتاريخ 2 يونيو 2015¹، الذي تضمن مجموعة من الأحكام والمبادئ الهادفة إلى تجويد تدبير المالية العمومية، تفعيلًا لمضامين دستور 2011²، ليشكل بذلك منعطفًا مهما في مسار إصلاح المالية العمومية الذي انخرط فيه البلاد منذ سنة 2001³.

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

² - دستور المملكة المغربية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكر الصادرة بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011) الصفحة 3600.

³ - ابتداء من سنة 2001، انخرط المغرب في مسلسل الإصلاح المالي العمومي، عبر إصلاحات ارتكزت على تحديث الميزانية العامة، خاصة في ظل وجود نصوص قانونية معقدة وغير منسجمة ولا تلي الحاجيات، وقد همت الإصلاحات المعتمدة، تطوير ميكانيزمات تدبير ومراقبة الميزانية العامة، وتحديث المنظومة القانونية المنظمة للمالية العمومية بالمغرب، كمحاولة لتجاوز الآليات الكلاسيكية التي كانت معتمدة لتدبير الميزانية العامة.

يتم نعت القانون التنظيمي لقانون المالية بالدستور المالي، كونه يعنى بقضايا المال العام جباية وإنفاقا من خلال قوانين المالية التي تعد الحاضن للسياسات العمومية بكل أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والمالية والسياسية وغيرها، كما أن مضامين هذا القانون التنظيمي تسمح بالكشف عن العلاقة بين سلطتين حاسمتين في تدبير الشأن العام (السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية)، بل تقاس من خلالهما حقيقة الأنظمة البرلمانية الديمقراطية¹.

وقد خص الدستور المالي المذكور، أحكام البابين الثالث والرابع منه لطبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في مجال المالية العمومية، إذ تم بموجب أحكام الباب الثالث تنظيم مسطرة الإعداد والدراسة والتصويت على مشاريع قوانين مالية السنة ومشاريع قوانين مالية السنة المعدلة (المواد من 46 إلى 63)، وحددت أحكام الباب الرابع مسطرة الدراسة والتصويت على قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية (المواد من 64 إلى 66).

واليوم وبعد مرور ما يقارب عقد من الزمن على صدور الدستور المالي، تم الإعلان خلال اللقاء الدراسي المشترك بين الحكومة ومجلسي البرلمان بتاريخ 26 أكتوبر 2023، عن مضامين التعديلات التي ستطرح على أحكامه، والتي من بينها السلطات المالية المخولة لكل من الحكومة والبرلمان.

كما عقدت لجنة المالية والتنمية الاقتصادية بمجلس النواب بشراكة مع لجنة المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية بمجلس المستشارين لقاء دراسيا يوم 03 يوليوز 2024، خصص لعرض ومناقشة تصور الحكومة بشأن إصلاح القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

وعلى ضوء ذلك، ارتأينا في هذا المقال رصد طبيعة ومضمون هذه التعديلات المقترحة (المحور الأول)، وأثرها على مستوى التوازن بين أهم سلطتين في المجال المالي وهما السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، ومن ثم تقييم هذه التعديلات، والتعرف على مظاهرها الإيجابية والحدود والمحاذير التي تعترضها (المحور الثاني).

المحور الأول: مضامين التعديلات المتعلقة بالسلطات المالية للبرلمان والحكومة

تعتبر المؤسسة البرلمانية محور المؤسسات في الأنظمة الديمقراطية، فما تتوفر عليه من اختصاصات في مجال التشريع والمراقبة وتقييم السياسات العمومية يجعل تأثيراتها تشمل مختلف المجالات، ومن أهم الوسائل التي تؤثر بها المؤسسة البرلمانية على الحياة العامة نجد سلطاتها التشريعية والرقابية المرتبطة بالمجال المالي.

وبممارسة البرلمان اختصاصه المالي أساسا أثناء المناقشة والتصويت على القوانين المالية، سواء تعلق الأمر بالقانون المالي السنوي، أو بالقانون المالي التعديلي، أو بقانون التصفية، وفق مسطرة محددة في الدستور والقانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13.

¹ - محمد حيمود، الإصلاح الميزانياتي بالمغرب: دراسة على ضوء القانون التنظيمي للمالية 2015، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2017، الصفحة 94.

وقد استهدف واضعو التصور الإصلاحي الجديد للقانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 بالأساس تعديل الجدول الزمني للدراسة والتصويت على مشاريع قوانين المالية، من خلال إجراء مراجعة لهذه المسطرة في اتجاه تقليص آجالها (الفقرة الأولى)، كما استهدفوا إطلاق يد الحكومة في اللجوء إلى الاستدانة دون الالتزام بالقاعدة الذهبية التي تربط الحد الأقصى للاقتراض بمجموع نفقات الاستثمار وسداد أصول الدين برسم السنة المالية المعنية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تقليص الجدول الزمني للدراسة والتصويت على مشاريع قوانين المالية (قانون مالية السنة؛ قانون المالية التعديلي؛ قانون التصفية)

تستهدف التعديلات المقترحة إدراج مجموعة من التعديلات على مستوى الإجراءات المسطرية لمشاريع قوانين المالية، والممثلة في مشروع قانون مالية السنة ومشروع قانون المالية التعديلي ومشروع قانون التصفية.

فبالنسبة لمشروع قانون مالية السنة، تنص التعديلات المقترحة على تقليص الجدول الزمني الإجمالي للدراسة والتصويت على قوانين مالية السنة، ليصبح 40 يوما عوضا عن 58 يوما، حيث سيتم إيداع مشروع قانون مالية السنة بمكتب مجلس النواب في أجل أقصاه 20 أكتوبر، وستب في الغرفة الأولى داخل أجل 22 يوما الموالية لتاريخ إيداعه، وستب في الغرفة الثانية داخل أجل أقصاه 15 يوما الموالية لعرض المشروع عليها، ويخصص للقراءة الثانية للمشروع أجل 3 أيام.

وبالنسبة لمشروع قانون المالية التعديلي، سيتم تأطير أسباب اللجوء إلى مشاريع قوانين المالية المعدلة، وتوضيح مسطرة الدراسة والتصويت على مشروع القانون المذكور على مستوى البرلمان وطبيعة الوثائق التي يجب أن ترافقه بالإضافة إلى طبيعة التعديلات الممكن اقتراحها بشأنه.

وتهدف الحكومة من وراء ذلك، إلى سد البياضات التي تم الكشف عنها بمناسبة قانون المالية المعدل رقم 35.20 لسنة المالية 2020 الذي كان من بين آثار تداعيات الأزمة الاقتصادية لجائحة فيروس كورونا كوفيد 19، وكذا تفعيل توصية المجلس الأعلى للحسابات الذي دعا في تقريره المتعلق بتنفيذ قانون المالية لسنة 2020 إلى العمل على تعديل المنظومة القانونية المتعلقة بقوانين المالية من أجل تأطير أفضل لمسطرة تعديل قانون المالية وكيفية دراسته والمصادقة عليه¹.

وفي هذا الإطار، ينص التعديل المقترح على إمكانية لجوء الحكومة إلى قانون المالية المعدل في حالة تغير حاد في الفرضيات التي تم اعتمادها في قانون مالية السنة بالشكل الذي يؤثر على التوازن المالي للدولة ويؤدي إلى تغير ملحوظ في التوقعات الأولوية لمعدل النمو ولعجز الميزانية، كما ينص التعديل المقترح على إرفاق مشروع قانون المالية التعديلي، بمذكرة تقديم، تحدد بصفة خاصة، الأسباب التي تبرر اللجوء إلى مشروع قانون المالية المعدل وكذا التعديلات الرئيسية المدرجة فيه، بالإضافة إلى

¹ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول تنفيذ قانون المالية لسنة 2020، يوليوز 2022، الصفحة 117.

تكريس الاختصاص الحصري للجنة المكلّفين بالمالية داخل مجلسي البرلمان للدراسة والتصويت على مشروع قانون المالية المعدل، وكذا تأطير طبيعة التعديلات المقدمة بشأن مشروع قانون المالية المعدل والتي يتعين أن توافق السياق المبرر لتقديم المشروع¹. وبالمقابل، سيتم بموجب التعديل المقترح، تقليص الجدول الزمني للدراسة والتصويت على مشاريع قوانين المالية التعديلية إلى 5 أيام عوض 15 يوما المحددة حاليا بموجب المادة 51 من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13.

وبالنسبة لمشروع قانون التصفية، فسيتم إدراج أحكام قانونية جديدة تستهدف التقليل من آجال إيداع مشروع قانون التصفية بالبرلمان، وذلك قبل نهاية شهر دجنبر من السنة الموالية للسنة المعنية، وتأطير الأجل المحدد لإحالة المجلس الأعلى للحسابات على البرلمان التقرير المتعلق بالتصديق على حسابات الدولة، في أجل أقصاه 3 أشهر انطلاقا من إيداع مشروع قانون التصفية، مع تأطير الجدول الزمني لدراسة مشروع قانون التصفية من قبل البرلمان في شهر واحد يبدأ من تاريخ توصل البرلمان بالتقرير حول التصديق على حسابات الدولة.

الفقرة الثانية: إطلاق يد الحكومة في الاستدانة الخارجية

نصت الفقرة الأولى من الفصل 77 من الدستور المغربي لسنة 2011 على مبدأ التوازن المالي الذي يجب على البرلمان والحكومة الالتزام به، كما زكت المادة الأولى من القانون التنظيمي رقم 130.13 هذه القاعدة الدستورية²، وأوضحت المادة 20 من نفس القانون التنظيمي مضمون هذا القيد التوازني، من خلال حظرها لإمكانية أن تتجاوز حصيلة الاقتراضات مجموع نفقات الاستثمار وسداد أصول الدين برسم السنة المالية³.

وهكذا، عمل القانون التنظيمي لقانون المالية على تأطير مبدأ التوازن المالي عبر تطوير مزدوج يجمع الاقتراض بالاستثمار في علاقة متلازمة استنبط معالمها من توجه المشرع الدستوري الألماني لسنة 1969⁴ الذي أسس لارتباط وثيق بين الاقتراض والاستثمار، حتى يقتصر الدين على تمويل الاستثمارات العمومية.

¹ - عرض الوزير المنتدب المكلف بالميزانية حول "إصلاح القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية"، اجتماع لجنتي المالية بالبرلمان لعرض ومناقشة تصور الحكومة بشأن إصلاح القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، بتاريخ 03 يوليوز 2024، الصفحة 17. للاطلاع على العرض يُنظر الرابط الإلكتروني التالي: <https://2u.pw/ucvzT4jS>، تمت زيارته بتاريخ 22 نونبر 2024.

² - تنص المادة الأولى من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية على أنه "يحدد قانون المالية، بالنسبة لكل سنة مالية، طبيعة ومبلغ وتخصيص مجموع موارد وتكاليف الدولة وكذا التوازن الميزانياتي والمالي الناتج عنها. وتراعى في ذلك الظروف الاقتصادية والاجتماعية عند إعداد قانون المالية وكذا أهداف ونتائج البرامج التي حددها هذا القانون".

³ - تنص المادة 20 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية على أنه "لأجل الحفاظ على توازن مالية الدولة المنصوص عليه في الفصل 77 من الدستور، لا يمكن أن تتجاوز حصيلة الاقتراضات مجموع نفقات الاستثمار وسداد أصول الدين برسم السنة المالية. ويمكن للحكومة القيام بالعمليات الضرورية لتغطية حاجيات الخزينة".

⁴ - Michel FROMONT, Jurisprudence constitutionnelle de la République fédérale d'Allemagne, 2007, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, n°6, 2008, pages 1707 et 1708.

أوردته سي محمد البقالي، الكتلة الدستورية للمالية العمومية: محاولة في رصد المراكز الدستورية لمالية الدولة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2019، الصفحة 45.

ليكون بذلك القانون التنظيمي رقم 130.13 قد انتبه للذريعة التي لطالما أشهرتها السلطة التشريعية لتبرير خروجها عن الترخيص السياسي، حيث لطالما ربطت الخروج عن التوازن بالالتزام بتمويل نفقات الاستثمار أو بأداء الدين¹. ويعرف مبدأ التوازن المالي لدى الفقه باسم "القاعدة الذهبية"²، وهي من القواعد العتيقة للمالية العمومية، وقد تم تطبيقها على نطاق واسع في مجموعة من الدول، فقد كانت قاعدة دستورية في ألمانيا³، وكان لها وضع قانوني في بريطانيا⁴، ونيوزيلندا⁵، وفرنسا⁶، وإيطاليا⁷ وغيرها، وهي بحق مؤشر دال على نجاعة التدبير المالي للدولة⁸. وتروم إحدى التعديلات المقترحة من قبل الحكومة، إدراج استثناء على "القاعدة الذهبية" الواردة في المادة 20 من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13، بموجبها يمكن للحكومة عدم التقيد بالقواعد الميزانية المرتبطة بالدين في حالة وجود سياق اقتصادي و/أو اجتماعي استثنائي⁹.

وبالتالي، سيصبح من حق الحكومة أن تلجأ إلى الاقتراض قصد مواجهة تداعيات اقتصادية أو اجتماعية استثنائية، قصد التخفيف من الآثار التي يمكن أن تنجم عن هذه الأوضاع، ومنها أن أغلب الفرضيات والتوقعات التي تأسس عليها قانون مالية السنة ستصبح غير واقعية.

المحور الثاني: دراسة نقدية للتعديلات المتعلقة بالسلطات المالية للبرلمان والحكومة

إن مكانة المؤسسة التشريعية في الأنظمة البرلمانية الديمقراطية تتوقف على سقف الصلاحيات التي تحوّل لها بشأن التدبير الميزانياتي والمالي، والأمر يتعلق بحجم مساهمة البرلمان في بلورة التشريع المالي الذي يحتضن السياسات العمومية. ومن هذا المنطلق، فإن التساؤل الذي يفرض نفسه له علاقة بحجم المساهمة البرلمانية في مسار ميلاد التعديلات المقترحة في القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13، لاسيما وأن دستور 2011 حرص على تحويل اختصاصات تشريعية مهمة للبرلمان من أجل اتخاذ المبادرات الإصلاحية التي يريتها (الفقرة الأولى).

¹ - سي محمد البقالي، نفس المرجع، الصفحة 33.

² - القول بذهبية هذه القاعدة مرده لعراقتها ولتكريسها كقاعدة ملزمة عبر القاعدة القانونية الوضعية.

³ - تم إدراجها في أواخر الستينات في الفصل 115 من الدستور الألماني، قبل أن يتم تعديلها بقاعدة ونظام آخر سنة 2009.

⁴ - تم التنصيص على هذه القاعدة في قانون الاستقرار المالي المعتمد سنة 1997.

⁵ - وذلك منذ منتصف التسعينات، وتجدر الإشارة إلى أن الهدف في هذا البلد هو تحقيق مستويات ديون بحد أقصى 30٪.

⁶ - المادة 4-1612 L. من المدونة العامة للجماعات الترابية.

⁷ - تم التنصيص عليها بموجب الفصل 119 من الدستور الإيطالي.

⁸ - سي محمد البقالي، مرجع سابق، الصفحة 30.

⁹ - عرض الوزير المنتدب المكلف بالميزانية حول "مرتكرات ومقترحات إصلاح القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية"، لقاء دراسي مشترك بين الحكومة ومجلسي البرلمان بتاريخ 26 أكتوبر 2023، الصفحة 18. للاطلاع على العرض يُنظر الموقع الإلكتروني التالي: <https://2u.pw/Z9BE5gfp>، تمت زيارته بتاريخ 22 نونبر 2024.

ومن جهة أخرى، يطرح التساؤل عن نطاق المبادرة البرلمانية في المجال الميزانياتي وأين تتجلى مظاهر تلك المبادرة في ظل التعديلات القانونية المقدمة (الفقرة الثانية)، وما مدى مطابقتها لأحكام الدستور من عدمه (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: محدودية القوة الاقتراحية للمؤسسة التشريعية

استنادا إلى الطرح الرسمي بخصوص مقارنة إعداد التعديلات المقترحة في القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، فقد تم التأكيد من قبل الوزير المنتدب المكلف بالميزانية، في اللقاء الدراسي المشترك بين الحكومة ومجلسي البرلمان حول مركّزات ومقترحات إصلاح القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، على اعتماد الوزارة لمقاربة تشاركية في إعداد التعديلات، من خلال الانفتاح على الشركاء في القطاعات الوزارية (الأميرين بالصرف) والمجلس الأعلى للحسابات والبرلمان عن طريق لجنتي المالية لمجلسي النواب والمستشارين ولجنة مراقبة المالية العامة بمجلس النواب¹.

وإذا كان الخطاب الرسمي على هذا النحو، فإن ذلك لا يمنع من التساؤل حول سقف هذه المقاربة ومستوياتها بالنظر لخصوصية هذا النص القانوني وأهميته التي جعلته بمثابة دستور مالي.

ولعل أولى مظاهر محدودية هذا السقف، كون هذه التعديلات جاءت بمبادرة حكومية ولم يتم إشراك البرلمان في مضمونها، وهو ما تعكسه مقتضيات ذات الصلة بصلاحيات البرلمان المالية التي تضمنتها التعديلات، والتي تصب جميعها في إضفاء مزيد من العقلنة البرلمانية² والتضييق على سلطات البرلمان في مجال المالية العمومية مقابل إطلاق يد الحكومة.

وللتلطيف من هذه المقاربة الأحادية للحكومة، عملت هذه الأخيرة على تنظيم لقاء دراسي مشترك مع مجلسي البرلمان بتاريخ 26 أكتوبر 2023، لإطلاع نواب ومستشاري البرلمان على التعديلات المقترحة إدراجها في القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13.

ونسجل في هذا الصدد، أن هذا الإجراء لا يمكن اعتباره ضمن المقاربة التشاركية في الإعداد، فهو مجرد إخبار لما تقرر سلفا من قبل الحكومة، وهذا الأمر يحتزل نظرة ومكانة المؤسسة التشريعية لدى الحكومة.

وهذا المعطى ليس وليد اليوم، فما يمكن رصده بشأن التجربة المغربية في مجال الإصلاح الميزانياتي، هو هيمنة الجهاز التنفيذي على مبادرات إصلاح الدستور المالي في مقابل غياب القوة الاقتراحية للبرلمان، وعلى النقيض من ذلك، نجد الحضور

¹ - عرض الوزير المنتدب المكلف بالميزانية حول "مركّزات ومقترحات إصلاح القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية"، لقاء دراسي مشترك بين الحكومة ومجلسي البرلمان بتاريخ 26 أكتوبر 2023، الصفحة 12. للاطلاع على العرض يُنظر الموقع الإلكتروني التالي: <https://2u.pw/Z9BE5gfp>، تمت زيارته بتاريخ 22 نونبر 2024.

² - يعتبر الفقيه Mirkine Guetzevitch أول من استعمل مصطلح "العقلنة" في كتابه "دساتير أوروبا" سنة 1928، وقد اختلفت تعريفات الفقه الدستوري الدستوري للعقلنة البرلمانية، حيث يعرفها الفقيه Pacet بأنها "مجموعة من القواعد التقنية التي تسعى للحفاظ على الاستقرار الحكومي واستقرار السلطة"، ويعرفها الفقيهان Hamon و Troper في كتابهما "القانون الدستوري" بأنها "مجموعة من القواعد يتضمنها الدستور من أجل تقوية الحكومة على حساب البرلمان"، كما يعرفها الدكتور رشيد المدور في كتابه "العمل البرلماني في المغرب - قضايا وإشكالات -" بأنها "مجموعة من التقنيات وضعت للحد من حرية البرلمان، والمحافظة على توازن السلطة، وضبط الممارسة السياسية".

القوي للجمعية الوطنية الفرنسية (المؤسسة التشريعية) في مبادرات إصلاح الدستور المالي الفرنسي، حيث اتسمت التجربة الفرنسية بانطلاق مختلف مبادرات إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية من البرلمان.

فبالاطلاع على التجربة الفرنسية في مقارنة إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية، تبين العلاقة الوطيدة بين من تولى المبادرة ومضامين الإصلاح المقترح، فانطلاقا من الدور الحاسم للجمعية الوطنية الفرنسية التي بادرت بإصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية الفرنسي لسنة 2001، تم إعادة الاعتبار لمكانة المؤسسة التشريعية في مواجهة الجهاز التنفيذي، من خلال تقديم مقترحات قانونية نوعية مكنت من تلطيف منطق العقلنة البرلمانية في فرنسا¹.

الفقرة الثانية: تكريس إضعاف السلطة المالية للبرلمان مقابل تقوية السلطات المالية للحكومة

على الرغم من أن المغرب لم يعرف ذات الصراع التاريخي الذي عرفته أوروبا بين النظام البرلماني والملكية، فقد استلهم منذ أول دستور له لسنة 1962 مقومات العقلنة البرلمانية² بصيغتها الأوروبية والفرنسية بالأساس، ليتسم بها النظام البرلماني المغربي منذ تأسيسه سنة 1963، الأمر الذي كان له الأثر البارز على الإصلاحات الميزانياتية التي أقدم عليها المغرب.

وقد تجلّى هذا الوضع بجلاء في أحكام الباب الثالث من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، الذي يحدد مسطرة دراسة قوانين المالية والتصويت عليها، والذي كان محل مؤاخذات عديدة من قبل الباحثين وعموم المهتمين بالشأن المالي، لكونه لا يعطي سلطة مالية فعلية للمؤسسة التشريعية.

وفي الوقت الذي كان من المنتظر أن تتم تقوية دور المؤسسة التشريعية في المجال المالي، تضمنت تعديلات القانون التنظيمي رقم 130.13 المقترحة من قبل الحكومة مزيدا من مظاهر العقلنة على السلطة المالية للبرلمان وتمكين الحكومة من تعزيز سلطاتها المالية، سواء فيما يتعلق بمشروع قانون مالية السنة (أولا)، أو مشروع قانون المالية التعديلي (ثانيا)، أو مشروع قانون التصفية (ثالثا).

أولا: في شأن مشروع قانون مالية السنة

يعتبر مشروع قانون مالية السنة موعدا سياسيا شفويا له دلالة خاصة تتجدر في التاريخ، لأن المؤسسة البرلمانية تأسست في مهدها الأول الأصلي على أساس الغاية والتصويت على الموارد والنفقات.

¹ - محمد حيمود، مرجع سابق، الصفحة 96.

² - يعتبر الفقيه Mirkine Guetzevitch أول من استعمل مصطلح "العقلنة" في كتابه "دساتير أوروبا" سنة 1928، وقد اختلفت تعريفات الفقه الدستوري للعقلنة البرلمانية، حيث يعرفها الفقيه Pacet بأنها "مجموعة من القواعد التقنية التي تسعى للحفاظ على الاستقرار الحكومي واستقرار السلطة"، ويعرفها الفقيهان Hamon و Troper في كتابهما "القانون الدستوري" بأنها "مجموعة من القواعد يتضمنها الدستور من أجل تقوية الحكومة على حساب البرلمان"، كما يعرفها الدكتور رشيد المدور في كتابه "العمل البرلماني في المغرب - قضايا وإشكالات -" بأنها "مجموعة من التقنيات وضعت للحد من حرية البرلمان، والحفاظ على توازن السلط، وضبط الممارسة السياسية".

ويبدو أن هذا المعطى التاريخي صار يضمحل رويدا رويدا في ظل تراجع الديمقراطية التمثيلية، وهو ما يبرز بجلاء في مجال المالية العمومية أساسا، من خلال الضبط الصارم لمجال تدخل السلطة التشريعية في مقابل استقواء السلطة التنفيذية والتقليص من مسؤوليتها اتجاه التمثيلية الوطنية¹.

في هذا الصدد، تم اقتراح التقليص من المدة القانونية الاجمالية المخصصة للتداول والمصادقة على مشروع القانون المالي السنوي، المحددة حاليا في 58 يوما طبقا لأحكام المادة 49 من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13² لتصبح 40 يوما، منها 22 يوما مخصصة لمجلس النواب للبت في المشروع (عوض 30 يوما)، و15 يوما لمجلس المستشارين (عوض 22 يوما)، و3 أيام من أجل الحسم النهائي في المشروع من قبل مجلس النواب بعد دراسة التعديلات المصوت عليها من قبل مجلس المستشارين³ (عوض 6 أيام).

ويكسر هذا التعديل من الإشكالية المطروحة حاليا في شأن مدى كفاية 58 يوما المخصصة للبرلمان للدراسة والتصويت على أهم مشروع قانون في الدولة، مقابل ضخامة الترسنة القانونية التي يتضمنها، والطابع التقني والمسطري لمجموعة من أحكامه، والتوجهات المالية والاقتصادية والاجتماعية للدولة التي يحددها، ومختلف السياسات العمومية التي تنوي الحكومة الشروع فيها، بل ويرهن مالية الدولة في السنوات التي تلي تنفيذه.

ولا شك أن إكراهات الجدولة الزمنية ستزيد من تعميق تفوق الحكومة على البرلمان في المسطرة التشريعية لمشروع قانون مالية السنة، وتحكُّمها في هذه المسطرة، بما يسمح لها من الاستمرار في تمرير مجموعة من المقتضيات التشريعية التي تندرج تحت مسمى "الفرسان الموازناتية" التي يصعب تمريرها في قوانين مستقلة، كما هو الشأن بالنسبة للمادة 9 من قانون المالية لسنة 2020⁴، كما سيتمكنها من التوسع في جعل قانون مالية السنة وعاء لمجموعة من القوانين، كما دأبت على ذلك فيما قبل، من خلال تعديل مجموعة من القوانين التي تقتضي أن تخضع لمسطرة التشريع العادي التي تكفل للبرلمان الحيز الزمني الكافي لتمحيص مقتضياتها، وكمثال على ذلك نذكر مدونة التجارة⁵؛ مدونة المحاكم المالية¹؛ القانون المتعلق بمناطق التصدير الحرة (مناطق التسريع الصناعي)²، وهذا الأمر يؤثر سلبا على الأمن القانوني.

¹ - سي محمد البقالي، مرجع سابق، الصفحة 246.

² - منها 30 يوما مخصصة لمجلس النواب للبت في المشروع و22 يوما لمجلس المستشارين و6 أيام من أجل الحسم النهائي في المشروع من قبل مجلس النواب بعد دراسة التعديلات المصوت عليها من قبل مجلس المستشارين.

³ - عرض الوزير المنتدب المكلف بالميزانية حول "مركزات ومقترحات إصلاح القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية"، لقاء دراسي مشترك بين الحكومة ومجلسي البرلمان بتاريخ 26 أكتوبر 2023، الصفحة 20. للاطلاع على العرض يُنظر الموقع الإلكتروني التالي: <https://2u.pw/Z9BE5gfp>، تمت زيارته بتاريخ 22 نونبر 2024.

⁴ - قانون المالية رقم 70.19 للسنة المالية 2020، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.19.125 بتاريخ 16 من ربيع الآخر 1441 (13 ديسمبر 2019)، الجريدة الرسمية عدد 6838 مكرر بتاريخ 17 من ربيع الآخر 1441 (14 ديسمبر 2019) الصفحة 11086.

⁵ - 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 (13 ديسمبر 2019)، الجريدة الرسمية عدد 6838 الصادرة بتاريخ 17 ربيع الآخر 1441 (14 ديسمبر 2019) الصفحة 11086.

ومن جهة أخرى، فإن الحكومة لم تعالج البياض الموجود في النص القانوني والمتعلق بالجزاء المترتب على عدم احترام الحكومة للجدولة الزمنية المحددة للدراسة والتصويت على مشروع قانون مالية السنة، فماذا لو تم إيداع مشروع قانون مالية السنة ما بعد 20 أكتوبر؟ فإذا كان المشرع قد رتب الجزاء على البرلمان في حالة لم يبت في مشروع قانون مالية السنة داخل الأجل التشريعي المحدد والمتمثل في منح الصلاحية للحكومة لفتح اعتمادات بمرسوم لضمان سير المرافق العمومية، فقواعد العدالة تقتضي وضع الجزاء في الحالات التي يكون فيها التأخير في المسطرة التشريعية راجع للحكومة، وذلك حينما تتأخر هذه الأخيرة عن تقديم مشروع قانون مالية السنة داخل الأجل القانوني المحدد³.

وبالرجوع للتشريع الفرنسي، نجد أن البرلمان الفرنسي يتمتع في جميع الأحوال بـ 70 يوما للبت في مشروع قانون مالية السنة، حيث لا يمكن للحكومة الشروع في تنفيذ مشروعها دون ترخيص البرلمان إلا إذا لم يبت هذا الأخير في المشروع المذكور داخل أجل 70 يوما بعد عرضه عليه⁴، كما أن الحكومة الفرنسية لا يمكن لها أن تستعمل هذا الحق في حالة رفض المشروع الحكومي من طرف البرلمان.

ثانيا: في شأن مشروع قانون المالية التعديلي

تميزت سنة 2020 باللجوء لأول مرة، في إطار القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13، لقانون مالية تعديلي، وذلك في سياق دولي ووطني مطبوعين بمخلفات وانعكاسات جائحة الكوفيد-19. وبهذه المناسبة ثار نقاش مؤسسي حول مسطرة دراسة والتصويت على مشروع قانون المالية المعدل رقم 35.20 للسنة المالية 2020⁵، بحيث أعلن البرلمان عن رغبته واستعداده للمناقشة والتصويت على المشروع، وذلك من خلال دراسته مادة بمادة من طرف جميع اللجان الدائمة بالبرلمان، بينما رفضت الحكومة هذا الأمر واكتفت بتمرير المشروع في لجنتي المالية بالمجلسين دون مروره بباقي اللجان، متمسكة في ذلك بالتجربة المغربية حول طريقه المصادقة على قانون المالية التعديلي لسنة 1991. كما ثار نقاش قانوني حول طبيعة الوثائق الواجب إرفاقها بالمشروع التعديلي وكذا نطاق التعديلات الممكن اقتراحها بشأنه.

وفي محاولة من الحكومة لسد هذه البياضات التشريعية، بادرت إلى اقتراح مسطرة لدراسة والتصويت على مشروع قانون المالية التعديلي.

¹ - 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 (27 ديسمبر 2007)، الجريدة الرسمية عدد 5591 الصادرة بتاريخ 20 ذو الحجة 1428 (31 ديسمبر 2007) الصفحة 4605.

² - 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.

³ - عبد الفتاح بلخال، علم المالية العامة والتشريع المالي المغربي، مطبعة فضالة، المحمدية، الطبعة الأولى، 2005، الصفحة 298.

⁴ - عبد الفتاح بلخال، نفس المرجع، الصفحة 299.

⁵ - قانون المالية المعدل رقم 35.20 للسنة المالية 2020، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.72 بتاريخ 4 ذي الحجة 1441 (25 يوليو 2020)، الجريدة الرسمية عدد 6903 الصادرة بتاريخ 6 ذو الحجة 1441 (27 يوليو 2020) الصفحة 4803.

وفي هذا الإطار، فإن توضيح مسطرة الدراسة والتصويت على مشاريع قوانين المالية التعديلية، خطوة محمودة تحسب للحكومة، لضمان وضوح المراكز القانونية وتحقيق الأمن القانوني لجميع الأطراف المعنية بأحكام القانون التنظيمي لقانون المالية. غير أن مضمون هذه المسطرة، التي سبق بيانها في المحور الأول أعلاه، يكشف عن التأويل غير الدستوري وغير الديمقراطي لأحكام المادة 57 من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13، التي تنص على أنه "تقدم قوانين المالية المعدلة ويتم التصويت عليها وفق نفس الكيفية التي يقدم ويصوت بها على قانون المالية للسنة، مع مراعاة أحكام المادة 51 أعلاه"، وتنص المادة 51 من نفس القانون التنظيمي على المدة المخصصة لمجلسي البرلمان بغية المناقشة والتصويت على مشروع القانون المالي التعديلي والتي حددتها نفس المادة في 15 يوما موزعة على النحو التالي: تخصيص 8 أيام الموالية لتاريخ الإيداع للبت في المشروع من قبل مجلس النواب، ثم يتم إحالة المشروع إلى مجلس المستشارين من أجل البت فيه داخل أجل 4 أيام، ل يتم إرجاع المشروع بعد ذلك إلى مجلس النواب من أجل مناقشة التعديلات المحدثة من طرف مجلس المستشارين، ثم البت النهائي في المشروع داخل أجل 3 أيام. وبناء على ذلك، فإن مسطرة المناقشة والتصويت على مشروع القانون المالي التعديلي، هي نفس المسطرة المتبعة بخصوص المناقشة والتصويت على القانون المالي السنوي والمنصوص عليها في المواد من 52 إلى 56 من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13.

لكن رغبة الحكومة تتجه نحو منح الحد الأدنى للمشاركة البرلمانية في مسطرة تشريع القانون المالي التعديلي، حيث تحاول التضييق إلى أبعد الحدود من سلطة البرلمان في المسطرة التشريعية المذكورة، ويتجلى ذلك بداية من خلال تقليص الجدول الزمني للدراسة والتصويت على مشروع قانون المالية التعديلي من 15 إلى 5 أيام.

وهذا التعديل يطرح التساؤل حول مدى دستوريته في ظل المقتضى القانوني الواضح والحاسم للمادة 57 من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 الذي ينص على المماثلة في المسطرة التشريعية بين مشروع قانون مالية السنة ومشروع قانون المالية التعديلي، كما أشرنا إلى ذلك أعلاه، ما عدا إذا لجأت الحكومة إلى تعديل هذا المقتضى القانوني بدوره في إطار سلطة الملائمة التشريعية.

كما تثير مدة 5 أيام للدراسة والتصويت على مشروع قانون المالية التعديلي، سؤالا منطقيا بسيطا وبدائيا، هو كيف يمكن لغرفتي البرلمان دراسة المشروع وتقديم التعديلات ومناقشتها وإدخال التعديلات المقبولة والتصويت على المشروع في القراءة الأولى والقراءة الثانية داخل هذا الزمن القياسي؟ فكيف سيتم توزيع هذا الزمن بين غرفتي البرلمان؟

إن تقليص الجدول الزمني لمسطرة دراسة والتصويت على مشروع قانون المالية التعديلي إلى 5 أيام بدل 15 يوما، لا يراعي أهمية المرحلة البرلمانية في مناقشة مشروع قانون المالية التعديلي، والذي يقدم أثناء السنة لتكييف أحكام القانون المالي السنوي مع مستجدات المناخ الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، مع ما يعنيه الأمر من حمولة ومكانة لهذا النص القانوني في الأنظمة البرلمانية الديمقراطية.

ومن ناحية ثانية، تضمنت التعديلات المقترحة بشأن مسطرة الدراسة والتصويت على مشروع قانون المالية التعديلي، إرفاق المشروع بمذكرة تقديم فقط دون غيرها من التقارير، وحظر تقديم أي تعديلات تشريعية خارج السياق المبرر لتقديم المشروع، وكذا حصر اختصاص المناقشة والتصويت على مستوى اللجان البرلمانية على لجنتي المالية بمجلسي البرلمان دون باقي اللجان الأخرى.

والملاحظ في هذه التعديلات، أنه إذا كان الاختصار على إرفاق مشروع قانون المالية التعديلي بمذكرة تقديم له ما يبرره في صعوبة تقديم مختلف التقارير 13 الواردة في المادة 48 من القانون التنظيمي رقم 130.13، فإن حصر التعديلات الممكن تقديمها من قبل البرلمان في الأسباب التي دعت إلى تقديم مشروع القانون ليس له ما يبرره، فالبرلمان سيد نفسه ولا يمكن تقييد اختصاصه التشريعي بالمضمون الدستوري والأنظمة الداخلية للمجلسين.

عموما، يمكننا القول، أن التعديلات المقترحة على مستوى مسطرة الدراسة والتصويت على مشروع قانون المالية التعديلي، توحي بأن الحكومة لا تعير أية أهمية للمؤسسة البرلمانية، وتضمن المصادقة الآلية على مشاريع القوانين المالية التعديلية، وترى في مسطرة التصويت والمصادقة البرلمانية مجرد إجراء شكلي مسطري يستوجب القانون وتفرضه المشروعية، وهذه المسألة تتنافى وتتعارض مع المكانة الدستورية والاعتبارية للمؤسسة التشريعية داخل النسق السياسي المغربي.

ثالثا: في شأن مشروع قانون التصفية

يهدف مشروع قانون التصفية إلى تثبيت المبلغ النهائي للمداخل المقبوضة والنفقات المأمور بصرفها برسم نفس السنة المالية وحصر حساب نتيجة السنة، ويشكل مشروع هذا القانون محطة مهمة في رقابة البرلمان على مدى التزام الحكومة بالترخيص البرلماني أثناء تنفيذها للقانون المالي¹، فهو من قبيل المراقبة السياسية اللاحقة التي تجريها السلطة التشريعية على أعمال الحكومة. وقد حدد المشرع الدستوري المغربي سنتين بعد تنفيذ القانون المالي، كحد أقصى لعرض مشروع قانون التصفية على البرلمان²، وجاء القانون التنظيمي رقم 130.13 ليدقق أكثر في الأجل الدستوري، حيث يتعين على الحكومة أن تعرض مشروع قانون التصفية على مجلس النواب بالأسبقية، قبل نهاية الربع الأول (قبل فاتح أبريل) من السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ قانون المالية المعني³.

ولا شك أن إلزام الحكومة بمقتضى الكتلة الدستورية بأجل إيداع مشروع قانون التصفية في البرلمان مكن من القطيعة مع السيرورة التاريخية لتجاوز الحكومات للأجل المعقول لإيداع المشروع المذكور بالمؤسسة التشريعية من أجل المصادقة البرلمانية عليه، والذي كان يفقده أي معنى ويحد من فعالية المراقبة السياسية البعيدة للبرلمان على الحكومة.

¹ - محمد حنين، تأملات في مدونة المحاكم المالية، مجلة القانون المغربي، العدد 5، 2013، الصفحة 136.

² - ينص الفصل 76 من الدستور المغربي لسنة 2011 على أنه "تعرض الحكومة سنويا على البرلمان، قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية، خلال السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ هذا القانون. ويتضمن قانون التصفية حصيلة ميزانيات التجهيز التي انتهت مدة نفاذها".

³ - تنص المادة 65 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية على أنه "طبقا للفصل 76 من الدستور، يودع مشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية سنويا بالأسبقية بمكتب مجلس النواب في أجل أقصاه نهاية الربع الأول من السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ قانون المالية المعني".

هذا، وقد تم بموجب التعديلات المقترحة في القانون التنظيمي رقم 130.13 اقتراح تقليص الآجال الحالية لإيداع مشروع قانون التصفية بالبرلمان، وذلك قبل نهاية شهر دجنبر من السنة الموالية للسنة المالية المعنية، وهو ما يعد أمراً مستحسنًا من حيث المبدأ، لكنه يصطدم بنص دستوري مخالف وهو الفصل 76 من الدستور الذي نص صراحة على "السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ قانون المالية"، ومن ثم فالمحكمة الدستورية ستقضي بعدم مطابقة هذا المقتضى للدستور.

وفي نفس السياق، يقترح التعديل تأطير أجل دراسة مشروع قانون التصفية إلى شهر واحد ابتداءً من تاريخ توصل البرلمان بتقرير المجلس الأعلى للحسابات حول التصديق على حسابات الدولة.

وفي هذا الإطار، وحتى لا يكون دور المؤسسة التشريعية إزاء مشروع قانون التصفية مثل مكتب الضبط أو غرفة تسجيل، سيكون من الأفيد تحديد أجل أكثر من شهر للدراسة والتصويت على المشروع من طرف ممثلي الأمة، وجعله في شهرين أو 3 أشهر، لإتاحة الفرصة أكثر للبرلمانيين لبذل الجهود لفهمه وفك مضامينه التقنية والمحاسبية ومن ثم مناقشته والتصويت عليه، باعتباره أحد المؤشرات الدالة على نضج الرقابة البرلمانية من جهة، وأحد الآليات التي تضفي المشروعية على تدبير المالية العمومية من جهة أخرى.

وبالرجوع إلى التعديلات المقترحة، تمت الإشارة إلى اقتراح تأطير الأجل الأقصى في 3 أشهر الذي يحيل فيه المجلس الأعلى للحسابات على البرلمان تقريراً حول التصديق على حسابات الدولة، وهو أمر مفيد يصب في اتجاه ضمان مناقشة مشروع قانون التصفية والتصويت عليه داخل أجل معقول أمام نفس أعضاء الحكومة المسؤولين عن تقديم قانون المالية المعني.

رابعا: مسألة الاستدانة دون ترخيص من البرلمان

تاريخياً، ارتبطت المالية العمومية التقليدية بمبدأ توازن الميزانية الذي ظل لعهد طويل أحد خصائصها الأساسية، غير أن صعوبة احترامه وتطور واقع الدول ومتطلباتها، جعلته يتراجع لفائدة مبدأ أشمل، وهو مبدأ توازن مالية الدولة كمبدأ أشمل وأعم من توازن الميزانية.

وإذا كانت الدساتير المغربية السابقة لم تشر لمبدأ التوازن بصفة صريحة، حيث كان المبدأ يستشف من النص الذي يطوق التعديلات البرلمانية التي تطل مشاريع قوانين المالية، فإن المبدأ المذكور ما لبث أن وجد له مكاناً ضمن دستور 2011 الذي نص صراحة على مبدأ التوازن المالي في الفصل 77 منه.

فالفصل 77 من دستور 2011 جاء بتأطير شامل لتدبير المالية العمومية من خلال نصه على اضطلاع البرلمان والحكومة بالسهر على الحفاظ على توازن مالية الدولة¹. وبهذا لم تعد الحكومة وحدها الحارسة اليقظة لتوازن مالية الدولة، بل غدا من واجب البرلمان أيضاً أن يراقب هذا التوازن².

¹ - تنص الفقرة الأولى من الفصل 77 من دستور 2011 على أنه "يسهر البرلمان والحكومة على الحفاظ على توازن مالية الدولة".

² - سي محمد البقالي، مرجع سابق، الصفحة 32.

وكان المجلس الأعلى للحسابات سابقا في إعطاء بعد جديد للتوازن عبر ربطه بتدبير الدين العمومي، حينما أكد على أنه "إذا كان دستور 2011 قد جاء بتأطير شامل، يضطلع ضمنه البرلمان والحكومة بالسهر على الحفاظ على توازن مالية الدولة، فإن ذلك لا يتأتى إلا عبر التزام السلطات العمومية بإرساء تأطير أفضل لمستوى المديونية وإعادة النظر في تأطيرها المؤسسي وبالخصوص إقرار فصل بين مستوى التدبير التنفيذي للدين ومستوى اتخاذ قرار سياسة المديونية"¹.

واستجابة لملاحظة المجلس الأعلى للحسابات، عمل القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 على تأطير وحماية مبدأ التوازن المالي، من خلال إلزام الحكومة بالعمل على تسخير الاقتراض فقط من أجل الاستثمار وسداد أصول الدين، فلا يستساغ الاقتراض من أجل تمويل نفقات التسيير، كما لا يمكن الاقتراض لسداد فوائد وعمولات الدين.

يبدو إذن من خلال هذا التأطير التشريعي، أن المشرع ارتقى بقاعدة التوازن المالي/القاعدة الذهبية من قاعدة تديرية صرفة لمرتبة الكتلة الدستورية، بل إن هذا التأطير التشريعي هو في حد ذاته تطويق للإذن الذي يمنحه سنويا البرلمان للحكومة².

وفي هذا الإطار، يعتبر البرلمان شريكا للحكومة في الحرص على توازن مالية الدولة، لاسيما خلال مرحلة التعديل البرلماني، فالعضو البرلماني في إطار فريقه أو عند تقديم مقترح قانون، وجب عليه مراعاة الحفاظ على التوازن المالي وعدم الإخلال به حتى ولو تقدم بتعديل لبنود الوثيقة المالية، فهي بمثابة رقابة داخلية تحتم عليه احترامها، أي بمثابة التزام ذاتي³.

فضبط التوازن المالي وتحديد معالمه أوكله المشرع الدستوري للبرلمان والحكومة على حد سواء، وسن أحكام قانونية تقيد السلطتين معا لضمان بلوغ هذه الغاية، فمن جهة، ضيق من هامش المبادرة التشريعية للبرلمان، فمن واجب البرلمان أن يراعي قاعدة التوازن وأن لا يقدم مقترحات قانون ترفع النفقات وتخفف الجبايات⁴، لأنها ستصبح مقترحات "ديماغوجية" أكثر منها دستورية وقانونية⁵، ومن جهة أخرى، سقّف مبلغ الاقتراض في مجموع نفقات الاستثمار وسداد أصول الدين برسم السنة المالية، حتى لا يتم الاندفاع والغلو والتهور في اللجوء إلى الاستدانة.

¹ - التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2012، الجزء الأول، الصفحة 19.

² - سي محمد البقالي، مرجع سابق، الصفحة 34.

³ - هذا الالتزام تم التأكيد عليه في قرار المجلس الدستوري رقم 98/250 الذي جاء فيه أن "أنسب طريقة تحافظ الحكومة من خلالها على مبدأ التوازن المالي هي أن تتجنب تقديم مشاريع قوانين أو تعديلات تخل به، وأن تدفع استنادا إلى الفصل 51 من الدستور "دستور 1996" بعدم قبول أي مقترح قانون أو تعديل من نفس القبيل يقدمه البرلمان". قرار المجلس الدستوري رقم 98/250 في الملف عدد 98/445، يُنظر الرابط الإلكتروني: <https://2u.pw/DIuepEqm>، تمت زيارته بتاريخ 25 نونبر 2024.

⁴ - تنص الفقرة الثانية من الفصل 77 من دستور 2011 على أنه "وللحكومة أن ترفض، بعد بيان الأسباب، المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، إذا كان قولها يؤدي بالنسبة لقانون المالية إلى تخفيض الموارد العمومية، أو إلى إحداث تكليف عمومي، أو الزيادة في تكليف موجود".

تنص الفقرة الأولى من المادة 56 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية على أنه "طبقا للفقرة 2 من الفصل 77 من الدستور، للحكومة أن ترفض، بعد بيان الأسباب، المواد الإضافية أو التعديلات الرامية إما إلى تخفيض الموارد العمومية وإما إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود".

⁵ - يرى الأستاذ "إريك أوليفيا" من جامعة مارسيليا، أن مبرر العلاقة الوطيدة للمالية العمومية بالقانون الدستوري هو أهميتها للدولة وارتباطها الوثيق بالسياسة وبالفعل الانتخابي.

لكن هذا القيد المفروض على الحكومة يراد التخفيف منه، من خلال إدراج أحكام استثنائية تسمح للحكومة بعدم التقيد بـ"القاعدة الذهبية" المنبثقة عن المادة 20 من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13، مع اشتراط تفعيل هذا الاستثناء بسياق اقتصادي و/أو اجتماعي استثنائي.

ولتبرير اللجوء إلى هذا الاقتراح، أوضحت الحكومة بأن عددا من الدول عمدت إلى تجميد أو عدم التقيد ببعض القواعد الميزانية المرتبطة بالدين، مشيرة إلى أن المفوضية الأوروبية للدول الأعضاء أجرت استثناء مؤقتا من قواعد الانضباط الميزانياتي من خلال تفعيل بند الاستثناء العام¹.

لكن التساؤل الجدير بال طرح في هذا الصدد، هو كيف يستساغ أن يتم تخليص الحكومة من هذا القيد الذي وضعه المشرع للحفاظ على التوازن المالي، في الوقت الذي يعاني منه المغرب من ثقل المديونية التي تعرف تسارعا مضطربا في السنوات الأخيرة والتي تحطت حاجز الألف مليار درهم²، مع ما لهذا الأمر من آثار تربط مستقبل الأجيال المقبلة، إذ أن هذا المقتضى من شأنه أن يطلق يد الحكومة للجوء إلى الاقتراض بشكل كبير دون الرجوع إلى البرلمان، وهو ما يُقوّض من التوازن المالي للدولة. وقد يَزيدُ البعض على هذا الكلام بالقول، إن اللجوء إلى هذا الاجراء مُقَيّدٌ بسياق اقتصادي و/أو اجتماعي استثنائي، إلا أن الإشكال هو أن تكييف مدى توفر هذا السياق يرجع للحكومة بمقتضى مراسيم، كما كان عليه الحال في أزمة جائحة كوفيد 19، ثم ألا يكون من الأجدي في حالة وجود السياق الاقتصادي والاجتماعي الجديد أن تحصر الحكومة على بلورة مشروع قانون مالية تعديلي لإعادة ضبط توازن المالية العمومية، بدل اللجوء إلى الاقتراض؟

وتجدر الإشارة في هذا السياق، إلى أن الحكومة واللجنتين المكلفتين بالمالية في مجلسي البرلمان، قد عمدتا، على إثر أزمة جائحة كوفيد-19، إلى عدم الالتزام بأحكام المادة 20 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، حيث خولت اللجنتان للحكومة حق اتخاذ المرسوم بقانون³ رقم 2.20.320 المتعلق بتجاوز سقف التمويلات الخارجية ووقف عمليات الالتزام بالنفقات في الجريدة الرسمية عدد 6871 مكرر بتاريخ 14 من شعبان 1441 (8 أبريل 2020)⁴، ولم يثر هذا الإجراء أي تحفظ من قبل نواب ومستشاري الأمة بقبة البرلمان الذين صادقوا على هذا المرسوم بقانون بموجب القانون رقم 26.20 الصادر

مصطفى معمري، التوازن المالي والعقلنة المالية للبرلمان: قراءة في مضامين الفصل 77 من الدستور المغربي، مقال منشور بمجلة البوغاز للدراسات القانونية والقضائية، العدد 22، أكتوبر 2022، الصفحة 96.

¹ - عرض الوزير المنتدب المكلف بالميزانية حول "مرتكزات ومقترحات إصلاح القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية"، لقاء دراسي مشترك بين الحكومة ومجلسي البرلمان بتاريخ 26 أكتوبر 2023، الصفحة 18. للاطلاع على العرض يُنظر الموقع الإلكتروني التالي: <https://2u.pw/Z9BE5gfp>، تمت زيارته بتاريخ 22 نونبر 2024.

² - تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول تنفيذ قانون المالية لسنة 2022، يونيو 2024، الصفحة 113.

³ - تسمى هذه التقنية في الفقه الدستوري بـ "مراسيم الضرورة" الذي من خلاله يفوض البرلمان للحكومة، في الفترات الفاصلة بين دورتي البرلمان وبعد موافقة اللجان البرلمانية الدائمة المعنية بكلا المجلسين، حق التشريع في موضوع معين يعود له في الأصل، لكن بشروط وضوابط حددها الدستور.

⁴ - المرسوم بقانون رقم 2.20.320 الصادر في 13 من شعبان 1441 (7 أبريل 2020) يتعلق بتجاوز سقف التمويلات الخارجية، الجريدة الرسمية عدد 6871 مكرر الصادرة بتاريخ 14 من شعبان 144 (8 أبريل 2020) الصفحة 2014.

بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.61 بتاريخ 27 من شوال 1441 (19 يونيو 2020) في الجريدة الرسمية عدد 6893 بتاريخ 30 من شوال 1441 (22 يونيو 2020)¹.

وهذا فيه مخالفة صريحة لأحكام المادة 4 من الدستور المالي التي تنص على أنه "لا يمكن أن تغير خلال السنة أحكام قانون المالية للسنة إلا بقوانين المالية المعدلة". وانطلاقاً من منطوق هذه المادة، فإن تغيير الأحكام المنصوص عليها في قانون المالية لسنة 2020 لا يجوز قانوناً إلا بموجب قانون مالي تعديلي دون غيره من الصيغ القانونية الأخرى (قانون، مرسوم...)، حتى لا يتم تشطير (تجزئ) مالية الدولة إلى مجموعة من القوانين المتفرقة، ويفقد بالتالي القانون المالي السنوي وحدته الموضوعية، التي تتجلى في كونه القانون الذي يتم فيه تحديد مجموع موارد وتكاليف الدولة وكذا التوازن الميزانياتي والمالي الناتج عنها.

وبالرجوع إلى المرسوم رقم 2.19.846 الذي يفوض بموجبه لوزير الاقتصاد والمالية سلطة اللجوء إلى التمويلات الخارجية باسم حكومة المملكة المغربية²، نجد أنه يخول للوزير هذه السلطة بناء على المادة 43 من قانون المالية رقم 70.19 لسنة 2020، وهو ما يعني أن تجاوز سقف التمويلات الخارجية لم يكن ممكناً أن يتم إلا بموجب تعديل المادة 43 المذكورة، وهو الأمر الذي لم يتم، مما يعتبر استخفافاً صريحاً بالدستور المالي للدولة.

وقد كان من الممكن تمكين المحكمة الدستورية من فحص هذا الخرق الدستوري لو تم اللجوء إليها من قبل أعضاء البرلمان طبقاً لأحكام الفصل 132 من الدستور³، وهو ما لم يتم لاعتبارات ترتبط أساساً بمعطى مغربي خالص تتم فيه التضحية بالشرعية الدستورية عند التوصل إلى توافقات سياسية.

الفقرة الثالثة: التعديلات المقترحة في ميزان الدستور

يلاحظ أن التعديلات التي أوردناها أعلاه تصب كلها في اتجاه إغلاق منافذ صنع القرار المالي على البرلمان، مما لا يترك مجالاً كبيراً للمناورة للبرلمانيين للتأثير على مناقشة مشاريع قوانين المالية السنوية والتعديلية الحاضنة للسياسات العمومية وكذا مشاريع قوانين التصفية المتضمنة لحسابات الدولة من مداخيل ونفقات.

¹ - القانون رقم 26.20 القاضي بالمصادقة على المرسوم بقانون رقم 2.20.320، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.61 بتاريخ 27 من شوال 1441 (19 يونيو 2020)، الجريدة الرسمية عدد 6893 الصادرة بتاريخ 30 شوال 1441 (22 يونيو 2020) الصفحة 3489.

² - مرسوم رقم 2.19.846 صادر في 16 من ربيع الآخر 1441 (13 ديسمبر 2019) بتفويض السلطة إلى وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة فيما يتعلق بالتمويلات الخارجية، الجريدة الرسمية عدد 6838 مكرر، الصادرة بتاريخ 17 ربيع الآخر 1441 (14 ديسمبر 2019) الصفحة 11195.

³ - تنص الفقرتين الثالثة والرابعة من الفصل 132 من دستور 2011 على أنه "يمكن للملك، وكذا لكل من رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، وخمس أعضاء مجلس النواب، وأربعين عضواً من أعضاء مجلس المستشارين، أن يحيلوا القوانين أو الاتفاقيات الدولية، قبل إصدار الأمر بتنفيذها، أو قبل المصادقة عليها، إلى المحكمة الدستورية، لتبت في مطابقتها للدستور.

تبت المحكمة الدستورية في الحالات المنصوص عليها في الفقرتين الثانية والثالثة من هذا الفصل، داخل أجل شهر من تاريخ الإحالة. غير أن هذا الأجل يُخفض في حالة الاستعجال إلى ثمانية أيام، بطلب من الحكومة".

وهذا المعطى يكشف طغيان البعد التحكيمي للحكومة في صناعة القرار المالي وتغييب المقاربة التشاركية، ومن مخاطر هذا الوضع أن تصبح قوانين المالية آليات قانونية مسخرة في خدمة مصالح الحكومة لتمرير مقتضيات مخالفة للدستور وللقانون التنظيمي للمالية.

وفي اعتقادنا، فإن تمرير هذه التعديلات وفق الكيفيات التي أشارت إليها الحكومة في اللقاءين الدراسيين المشتركين بينها وبين مجلسي البرلمان بتاريخ 26 أكتوبر 2023 و 03 يوليوز 2024، يشكل تعسفا صارخا في حق المبادرة التشريعية البرلمانية، وبالتالي يفرغ أحكام الفصل 83 من الدستور من محتواه تماما¹، ويشكل تعديلا على مبدأ توازن السلط المنصوص عليه في الفصل الأول من الدستور كأحد مقومات النظام الدستوري للمملكة²، ناهيك عن تعارضه مع أحد الأهداف التي تم على أساسها سن أحكام القانون التنظيمي رقم 130.13 وهي تقوية السلطة المالية للمؤسسة التشريعية.

هذه الخلاصة ستكون صادمة عندما نقرأ أن أحد الأهداف الرئيسية للتعديلات هو تعزيز دور البرلمان في مجال المالية العمومية وفي مراقبة وتقييم السياسات العمومية، مما يكشف عن تناقض الخطاب والطرح الرسمي مع مضمون التعديلات المقترح إدراجها في القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 في الشق المتعلق بالسلطات المالية للمؤسسة التشريعية.

وعليه، فإن المؤسسة التشريعية مطالبة بالدفاع عن صلاحياتها المالية والحيلولة دون "تقزيم" سلطتها المالية، من خلال تصويب وتنقيح هذه المقتضيات أثناء مناقشتها في مجلسي البرلمان، وتقديم مقترحات من شأنها التلطيف من منطق العقلنة البرلمانية الذي اختزل لعقود العمل البرلماني في مجال ضيق، ومن ثم رد الاعتبار لمكانة البرلمان في المجال المالي، من أجل ضمان توازن حقيقي للسلط بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في هذا المجال، تطبيقا وانسجاما مع أحكام الفصل الأول من دستور المملكة.

خاتمة:

إن إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 يلعب دورا رياديا في إصلاح وتحديث الدولة، بالنظر لطبيعة العلاقة التي يوطرها هذا القانون التنظيمي، لاسيما العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكذا مضمونه المرتبط بقوانين المالية الحاضنة للسياسات العمومية بكل أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والمالية.

وانطلاقا من هذا الدور الحاسم، انخرط المغرب في إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية من أجل التحكم في النفقات وفي العجز العمومي، وإعطاء دفعة جديدة لتحديث الدولة، وكذا تقوية صلاحيات مؤسسة البرلمان في مجال المالية العمومية وإغناء المعطيات المقدمة إليه، انسجاما مع الدور الطلائعي الذي بوأه إياه دستور 2011.

¹ - تنص الفقرة الأولى من الفصل 83 من الدستور على أنه "لأعضاء مجلسي البرلمان وللحكومة حق التعديل، وللحكومة، بعد افتتاح المناقشة، أن تعارض في بحث كل تعديل لم يعرض من قبل على اللجنة التي يعينها الأمر".

² - تنص الفقرة الثانية من الفصل الأول من الدستور على أنه "يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة".

ولا يمكن إنكار أن القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 قد مكن منذ دخوله حيز التنفيذ من تحقيق إنجازات على المستوى التديري والاقتصادي والمالي من جهة، من خلال تحديث منظومة المالية العمومية وتعزيز ملاءمتها مع المعايير والممارسات الدولية، كما عزز الثقافة الديمقراطية على المستوى السياسي من جهة أخرى، من خلال إعادة التمكين للبرلمان بتقوية دوره في التشريع والمراقبة والتقييم في المجال المالي باعتباره ممثلاً للشعب.

وبعد مرور 9 سنوات من تنزيل القانون التنظيمي رقم 130.13، أظهرت الممارسة ضرورة تعديل بعض أحكامه لتعزيز حكمة تدبير المالية العمومية، مما كان يجدر معه تقوية دور البرلمان في هذا المجال، من أجل توسيع مستويات إشراك البرلمان في اتخاذ القرار المالي العمومي ومن ثم إشراكه الفعلي بشأن إعداد السياسات العمومية وتنفيذها وتتبع نتائجها، طالما أن قوانين المالية هي الحاضن لهذه السياسات.

غير أن المقترحات التي جاءت بها الحكومة لتعديل القانون التنظيمي رقم 130.13 تعكس تراجعاً عن إشراك المؤسسة التشريعية في مجال المالية العمومية لاسيما في المسطرة الميزانية، وهو ما يحمل على القول أن تقسيم السلط في الميدان الميزانياتي ما بين البرلمان والحكومة سيصبح مختلفاً بشكل كبير في الوقت الذي يفترض فيه العمل على ترسيخ توازن جديد يعيد الاعتبار لمؤسسة البرلمان في أفق دولة استراتيجية فاعلة وتشاركية.

إن التعديلات المقترحة لإصلاح الدستور المالي تستهدف، على الخصوص، تكريس وتعميق اختلال التوازن بين البرلمان والحكومة في مجال المالية العمومية والخروج على القاعدة الدستورية للفصل 77 في شأن الحفاظ على التوازنات المالية، وهو ما من شأنه أن يقود الحكومة نحو تعميق مشكل المديونية الذي بلغ مستويات غير قابلة للتحمل، واستغلال مديري الدين العمومية لسلطاتهم الواسعة لتقويض التوازن المالي.

ويستند هذا التخوف الذي أشرنا إليه أعلاه، على ملاحظات المجلس الأعلى للحسابات الذي أشار إلى أن "التأطير الحالي للمديونية يتميز بوجود صلاحيات واسعة لمديري الدين في اللجوء للاقتراض، حيث يشكو النظام الحالي من غياب تأطير على مستوى أعلى ومستقل عن مديري الدين يتولى تحديد الاختيارات الكبرى للمديونية على المدى المتوسط والبعيد"¹.

¹ - التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2012، الجزء الأول، الصفحة 19.