

الاختصاصات المالية للبرلمان في ضوء الكتلة الدستورية للمالية العمومية

The Financial Powers of Parliament in Light of the Constitutional Block of Public Finance

عبد العزيز الهلالي

Abdelaziz ELHILALI

دكتور في القانون العام والعلوم السياسية

بجامعة محمد الخامس - الرباط -

ملخص:

تسعى هذه الدراسة إلى الوقوف عند الاختصاصات المالية للبرلمان المغربي في ضوء الكتلة الدستورية للمالية العمومية، وقد توصلت إلى أن العقلنة البرلمانية ظلت تشكل حاجزا أمام المؤسسة التشريعية للقيام بوظائفها في التشريع والمراقبة، وبقيت بعيدة كل البعد عن التأثير في مسلسل صناعة السياسة المالية العمومية، وذلك بفعل مجموعة من القيود الدستورية والقانونية المفروضة على البرلمان، سواء عند إعداد مشروع القانون المالي أو أثناء تعديله والتصويت عليه بل حتى بعد تنفيذه.

وهكذا بالرغم من أن المستجدات القانونية التي جاءت بها الوثيقة الدستورية لسنة 2011 والقانون التنظيمي للمالية 13-130 حاولت تكريس التدبير المالي العمومي وفق متطلبات الحكامة الجيدة، وذلك من خلال اعتماد المقاربة التشاركية مع ممثلي الأمة عند إعداد الميزانية العامة، إلا أنها حافظت على نفس القيود المفروضة على البرلمان في مجال التشريع المالي، ويتجلى ذلك من خلال استمرار هيمنة السلطة التنفيذية على عملية صناعة القرار المالي العمومي منذ لحظة اعتماد القانون المالي إلى غاية التصويت عليه وتنفيذه. وهو ما يجعل دور البرلمان أغلبية ومعارضة في مجال إعداد ومراقبة المالية العمومية دورا شكليا، بعيدا عن إحدى مرتكزات المقاربة الجديدة لتحديث التدبير المالي العمومي، وهي إعطاء مساحة أكبر للمؤسسة البرلمانية، وتعزيز دورها في إعداد الميزانية ومراقبة تنفيذها وتقييم السياسات العمومية.

كلمات مفتاحية: البرلمان، الحكومة، المالية العمومية، العقلنة البرلمانية، دستور 2011، القانون التنظيمي للمالية.

الحكامة المالية الجيدة.

Abstract:

This study seeks to examine the financial prerogatives of the Moroccan Parliament in light of the constitutional framework governing public finance. It concludes that parliamentary rationalization has continued to constitute an obstacle preventing the legislative institution from fully exercising its functions in legislation and oversight, leaving it largely removed from any meaningful

influence over the public financial policymaking process. This situation results from a set of constitutional and legal constraints imposed on Parliament, whether at the stage of drafting the Finance Bill, during its amendment and adoption, or even after its implementation.

Thus, although the legal reforms introduced by the 2011 Constitution and the Organic Law on Finance No. 130-13 sought to entrench public financial management in accordance with the requirements of good governance particularly through the adoption of a participatory approach involving representatives of the nation in the preparation of the general budget, they nonetheless maintained the same restrictions imposed on Parliament in the field of financial legislation. This is evidenced by the continued dominance of the executive branch over the public financial decision-making process, from the moment the Finance Law is introduced through its adoption and implementation. Consequently, the role of Parliament both majority and opposition in the preparation and oversight of public finances remains largely formal, falling short of one of the central pillars of the new approach to modernizing public financial management, namely granting broader authority to the parliamentary institution and strengthening its role in budget preparation, monitoring its execution, and evaluating public policies.

Keywords: Parliament, Government, Public Finance, Parliamentary Rationalization, The Constitution of the Kingdom of Morocco (2011), The Organic Law on the Finance Act, Good Financial Governance.

مقدمة:

إذا كانت الكتلة الدستورية التي أطرت مالية الدولة منذ الاستقلال قد كرست مجموعة من الميكانيزمات لتقييد السلطة التشريعية بمجموعة من القيود والآليات التي تحد من مجالات تدخلها في المجال المالي العمومي، وتطويق هوامش التأثير فيه، وذلك ضمانا للاستقرار الحكومي وللسياسات العمومية التي تتبناها الحكومة. فالمستجدات القانونية التي جاءت بها الوثيقة الدستورية لسنة 2011 والقانون التنظيمي للمالية رقم 13.130 الذي صدر بعدها، لم تخرج عن هذا الإطار، بحيث كرسا نفس القيود المفروضة على البرلمان في مجال التشريع المالي، ويتجلى ذلك من خلال استمرار هيمنة السلطة التنفيذية في عملية صناعة القرار المالي العمومي إعدادا ومصادقة وتنفيذا.

وبالرغم من محاولة القانون التنظيمي للمالية تكريس التدبير المالي العمومي وفق متطلبات الحكامة الجيدة من خلال اعتماد المقاربة التشاركية في إعداد الميزانية العامة قبل عرض مشروع قانون المالية على المؤسسة التشريعية في دورة أكتوبر، وضمان شفافية المالية العمومية، وتعديل مسطرة الترخيص البرلماني عند مناقشتها، وعقلنة الزمن البرلماني للتصويت عليها¹ فإن الحكومة لازلت تحتفظ بالوسائل القانونية والسياسية لتمرير مشروع قانونها المالي بالصيغة التي تراها مناسبة، وتضمن تنفيذه بدون عرقلة السلطة التشريعية، ودون الوقوف أمام اختياراتها. فوجود أغلبية برلمانية تدين بالولاء لها، تجعل مسؤوليتها أمام البرلمان شكلية، ويتحول هذا الأخير غرفة تسجيل للإرادات التشريعية للسلطة التنفيذية، مما يدفع للتساؤل عن الغاية من وجود البرلمان إذا كان لا يشارك بفعالية في إعداد وتنفيذ ومراقبة المالية العمومية.

وفي سعيها لخلق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية المنصوص عليه في الفصل الأول من الدستور استجابت الوثيقة الدستورية لسنة 2011 لبعض مطالب الأحزاب السياسية الرامية إلى التخفيف من قيود وآليات العقلنة البرلمانية، بهدف إعادة الاعتبار للسلطة التشريعية وتقوية موقعها اتجاه الحكومة، خاصة في مجال التشريع المالي. وترتبطا على ما سبق ستحاول هذه الدراسة الوقوف عند الاختصاصات المالية للبرلمان في ضوء الكتلة الدستورية للمالية العمومية (المبحث الأول) ورصد الصعوبات والمعوقات التي تحد من السلطة المالية للبرلمان (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الإطار الدستوري والقانوني للسلطة المالية للبرلمان

على مر التجارب الدستورية المتعاقبة، شكلت الفصول التاريخية المرتبطة بقانون المالية مرتعا خصبا للعقلنة البرلمانية ولتجلياتها العملية الرامية لإلزام البرلمان بجادة الصواب الحكومي، وبالرجوع لدستور 2011 يبرز تطويق العمل المالي للبرلماني عبر الفصول 75 و76 و77 و83 ويمتد نطاقه ومداه عبر مجموع المواد الواردة في القانون التنظيمي لقانون المالية. غير أن المثير بهذا الصدد أن العقلنة البرلمانية في المادة المالية لا تقتصر على هذين المكونين للكتلة الدستورية، فالقضاء الدستوري وفي حال مراقبته

¹ عبد العزيز الهاللي، إصلاح المالية العمومية بالمغرب الرهانات والمعوقات: دراسة في الحصيلة المرحلية لتنزيل القانون التنظيمي للمالية رقم 13.130. مجلة ابن خلدون للدراسات القانونية والاقتصادية والاجتماعية العدد 9 نونبر 2024، ص 259.

لقانون المالية، ورغم حرصه على احترام المشروعية، قد يثير من تلقاء نفسه مسألة احترام مجموعة من القواعد التي تخدم صميم العقلنة البرلمانية.¹

المطلب الأول: التخفيف من قيود العقلنة البرلمانية

قد حاولت الوثيقة الدستورية الأخيرة التخفيف من قيود العقلنة البرلمانية من خلال إعادة الاعتبار للبرلمان (الفقرة الأولى) وتطوير الآليات الرقابية التقليدية التي كان يتمتع بها في ظل الدساتير السابقة (الفقرة الثانية) وإحداث آليات رقابية جديدة (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: إعادة الاعتبار للسلطة التشريعية

إعادة الاعتبار للسلطة التشريعية تم من خلال تكريس اختيار رئيس الحكومة من الحزب السياسي الفائر بالمرتبة الأولى في انتخابات أعضاء مجلس النواب،² وتحويل الغرفة الأولى مكانة الصدارة باعتبارها المعبرة عن الإرادة الشعبية في تعيين الحكومة وإقالتها، بحيث تعتبر هذه الأخيرة مسؤولة سياسيا وحصريا أمام مجلس النواب، ولا تعتبر الحكومة منصبة إلا بعد حصول برنامجها على ثقة المجلس بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم³. ومنح الغرفة الأولى الكلمة الفصل في المصادقة على النصوص التشريعية.

وتوسيعه لمجال القانون الذي انتقل من 30 مجالا في الدستور السابق إلى أكثر من 60 مجالا في الدستور الحالي، ومضاعفته لعدد القوانين التنظيمية التي وصل عددها إلى 22 قانونا تنظيميا سُمِّكِنَ دستور 2011 البرلمان من بسط مراقبته ليس فقط على السياسة العامة التي تتبناها الحكومة، بل أيضا على الهيئات والمؤسسات التي يحدثها وينظمها القانون، والهدف من ذلك كما جاء في الخطاب الملكي ل 9 يونيو 2011 هو تكريس سلطة برلمانية تمارس اختصاصات تشريعية ورقابية واسعة.

الفقرة الثانية: تطوير الآليات الرقابية التقليدية

بالإضافة إلى الأسئلة البرلمانية التي تعد أحد الوسائل الرقابية التقليدية الأكثر استعمالا لمراقبة العمل الحكومي، نصت الوثيقة الدستورية الجديدة على تخفيض النصاب القانوني لتنفيذ بعض الآليات الرقابية الأخرى، كي يتمكن البرلمان من بسط مراقبته على العمل الحكومي، بحيث تم تقليص النصاب القانوني لتشكيل لجان تقصي الحقائق من الأغلبية المطلقة لأعضاء البرلمان إلى الثلث، ووسعت أيضا مجال اختصاصاتها إذ لم تعد تقتصر على جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة كما كان الأمر في الدستور السابق، بل أصبح يشمل أيضا المعلومات المتعلقة بتدبير المصالح أو المؤسسات والمقاولات العمومية.⁴ وتم تخفيض النصاب القانوني لإحالة القوانين على القضاء الدستوري من الربع إلى خمس أعضاء مجلس النواب، وأربعين عضوا من أعضاء مجلس المستشارين.⁵

¹ سي محمد البقالي، الكتلة الدستورية للمالية العمومية، مساهمة في رصد المرتكزات الدستورية لمالية الدولة، مطبعة البصيرة، الطبعة الثانية 2019، الرباط ص 255.

² الفصل 47 من دستور 2011.

³ الفصل 88 من دستور 2011.

⁴ الفصل 67 من دستور 2011.

⁵ الفصل 132 من دستور 2011.

كما خول الدستور الجديد لأعضاء المجلسين إحالة المعاهدات والاتفاقيات الدولية على المحكمة الدستورية قبل المصادقة عليها من طرف الملك للتثبت من عدم مخالفتها للدستور.¹

وفي إطار تيسير استعمال ملتزم الرقابة تم تخفيض النصاب القانوني لتوقيع الملتزم من الربع الذي طبع الدساتير السابقة، إلى الخمس في الدستور السادس، وتم تجريد مجلس المستشارين من هذه الآلية الرقابية التي كان يتمتع بها في الدستور الخامس.² وهو ما يتماشى والأنظمة البرلمانية المقارنة التي لا تُمكن الغرفة الثانية من الآليات الرقابية المثيرة للمسؤولية السياسية للحكومة، لأن هذه الأخيرة تكون مسؤولة حصريا فقط أمام المجلس المنتخب بالاقتراع العام المباشر.

الفقرة الثالثة: تدعيم البرلمان بآليات رقابية جديدة

لقد تم تدعيم البرلمان بآليات رقابية جديدة لم تشهدها التجارب البرلمانية السابقة، ويتعلق الأمر بالجلسة الشهرية المتعلقة بمساءلة رئيس الحكومة عن السياسة العامة،³ حيث أصبح رئيس الحكومة ملزما بالحضور شهريا إلى البرلمان لتقديم توضيحات وإجابات تهم الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة، بعدما ظل غياب الوزير الأول في التجارب البرلمانية السابقة عن جلسات الأسئلة الرقابية محط انتقاد من طرف أعضاء البرلمان.⁴ وتقدم الأجوبة على الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة من قبل رئيس الحكومة، وتخصص لهذه الأسئلة جلسة واحدة كل شهر وتقدم الأجوبة عنها أمام المجلس الذي يعينه الأمر خلال الثلاثين يوما الموالية لإحالة الأسئلة إلى رئيس الحكومة.

كما تم ترسيم عرض رئيس الحكومة لحصيلة عمل حكومته في منتصف ولايتها، بعدما ظلت هذه الممارسة تقليدا برلمانيا، منذ أن أقدم عليها لأول مرة الوزير الأول عبد الرحمان اليوسفي في الولاية التشريعية السادسة. وبالإضافة إلى الجلسة الشهرية لمساءلة رئيس الحكومة وتقديم الحصيلة المرورية لعمل الحكومة، تُخصص جلسة سنوية من قبل البرلمان لتقييم السياسات العمومية،⁵ وذلك بالاستعانة بأداء المجلس الأعلى للحسابات الذي يقدم مساعدته للبرلمان في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العامة، والإجابة عن الأسئلة والاستشارات المرتبطة بوظائف البرلمان في التشريع والمراقبة والتقييم المتعلقة بالمالية العامة.⁶ وتشكل مناقشة قوانين التصفية المتعلقة بتنفيذ قوانين المالية كذلك من أهم المناسبات التي تُمكن البرلمان من ممارسة الاختصاص المتعلق بتقييم السياسات العمومية.⁷

¹ الفصل 55 من دستور 2011.

² الفصل 105 من دستور 2011.

³ الفصل 100 من دستور 2011.

⁴ أحمد بوز، البرلمان المغربي، البنية والوظائف دراسة في القانون البرلماني المغربي، منشورات المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية، عدد خاص الجزء 13 دجنبر 2016 ص 137.

⁵ الفصل 101 من دستور 2011.

⁶ الفصل 148 من دستور 2011.

⁷ الفصل 76 من دستور 2011.

وقد عمل الدستور الجديد على دسترة طلبات استماع اللجان البرلمانية الدائمة إلى مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية، بعدما ظلت هذه الآلية الرقابية حبيسة النظام الداخلي لمجلس النواب منذ سنة 2004 إلى أن تمت دسترتها في الفصل 102 من الدستور الحالي الذي سمح للجان المعنية في كلا المجلسين أن تطلب الاستماع إلى مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية، بحضور الوزراء المعنيين وتحت مسؤوليتهم، لتتضاف إلى الآليات الرقابية الأخرى المعترف بها للبرلمان.¹ ونص النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان على إمكانية هذه اللجان القيام بالمهام الاستطلاعية بالإضافة إلى طلبات الاستماع، بحيث يجوز لها أن تكلف بناء على طلب من رئيسها بعد موافقة مكتب اللجنة، أو رئيس فريق أو رئيس مجموعة نيابية أو ثلث أعضاء اللجنة، عضوين أو أكثر من أعضائها، بمهمة استطلاعية مؤقتة حول شروط وظروف تطبيق نص تشريعي معين، أو موضوع يهم المجتمع، أو يتعلق بنشاط من أنشطة الحكومة والإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية، باتفاق مع مكتب مجلس النواب.² وقد وسع النظام الداخلي لمجلس المستشارين المهام الاستطلاعية لتشمل أي شخص اعتباري من أشخاص القانون العام.³

المطلب الثاني: تقوية دور البرلمان من خلال تنزيل القانون التنظيمي لقانون المالية

إذا كان دستور 2011 قد عزز دور البرلمان في المشاركة في تدبير الشأن العام، فإن القانون التنظيمي للمالية رقم 13-130،⁴ قد جسد هذا الحضور من خلال تعزيز دوره في مجال الميزانية العمومية التي تمثل روح التدبير العمومي، وشكل أحد المداخل الأساسية لتجاوز وضعية التأثير المحدود للمؤسسة التشريعية في السياسات العمومية صياغة، ورقابة وتقييما.⁵ وبناء على ذلك جاء القانون التنظيمي للمالية بمجموعة من المستجدات التي سعت إلى تقوية دور السلطة التشريعية في المجال المالي، وذلك من خلال التشاور القبلي مع ممثلي الأمة قبل إعداد القانون المالي (الفقرة الأولى) ثم تعديل مسطرة الترخيص البرلماني على مشروع قانون المالية (الفقرة الثانية) وأخيرا تدعيم وسائل الرقابة البرلمانية على المالية العمومية (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: الاستشارة القبليّة مع البرلمان قبل إعداد القانون المالي

لقد استقر في معظم التجارب الدستورية السابقة انفراد السلطة التنفيذية بمهمة تحضير وإعداد مشروع الميزانية العامة، ويرجع ذلك لعدة اعتبارات، منها أن الحكومة هي أقدر من البرلمان على تقدير بدقة أوجه الانفاق العام، وأوجه الإيرادات العامة

¹ رشيد المدور، إشكالية النظام الداخلي للبرلمان في ضوء الدستور، دراسة دستورية تحليلية. المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية عدد 111/2016، ص 30.

² المادة 107 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017.

³ المادة 125 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2020.

⁴ ظهير شريف رقم 1.15.62 صادر في 04 من شعبان 1436 (2 يونيو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، الجريدة الرسمية عدد 6370 (فاتح رمضان 1436) 18 يونيو 2015.

⁵ حسن طارق، في دستور السياسات العمومية، الدستور الجديد للملكة، دراسات مختارة، سلسلة مواضيع الساعة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 82، الطبعة الأولى، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2013 ص 29.

نظرا للطابع التقني للقانون المالي، علاوة على معرفتها الواسعة بالمقدرة الاقتصادية للبلاد لما تتوفر عليه من أجهزة إحصائية وبيانات دقيقة ووسائل بشرية مؤهلة وذات خبرة، ولكونها أيضا هي المكلفة بتنفيذ الميزانية، الأمر الذي يجعلها تحرص على القيام بمهمة إعداد الميزانية العامة بكل دقة وعناية.¹

وبالرغم من هذا الاختصاص الحصري للحكومة، سعى القانون التنظيمي للمالية إلى إشراك المؤسسة التشريعية في إعداد الميزانية العامة، والتشاور مع ممثلي الأمة قبل إعدادها. وهكذا نصت المادة 47 من القانون المذكور على أن يعرض الوزير المكلف بالمالية على اللجنتين المكلفتين بالمالية بالبرلمان قبل 31 يوليو، الإطار العام لإعداد مشروع قانون المالية للسنة الموالية. وتطور الوضعية الاقتصادية الوطنية، وحالة تقدم تنفيذ قانون المالية للسنة الجارية إلى حدود 30 يونيو من نفس السنة، والمعطيات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية والمالية والبرمجة الميزانية الإجمالية لثلاث سنوات، ويكون هذا العرض موضوع مناقشة دون أن يتبعها تصويت.

إن الغاية من عرض الإطار العام لمشروع المالية من طرف الوزير المكلف بها، بالإضافة إلى الاستشارة والتشاور القبلي مع البرلمان حول الخطوط العريضة لمشروع القانون المالي، تجاوز احتكار الحكومة للمعلومة في المجالين الاقتصادي والمالي، وتدعيم اشغال اللجنتين المكلفتين بالمالية بمجلسي البرلمان، واستشراف ملامح السياسة المالية المعتمدة من طرف الحكومة في السنوات الموالية، خصوصا وأن هذا العرض يصاحبه تقديم البرمجة الميزانية لثلاث سنوات مقبلة.

الفقرة الثانية: تعديل مسطرة الترخيص البرلماني على مشروع القانون المالي

تتجلى المستجدات التي نص عليها القانون التنظيمي للمالية في تعديل الجدول الزمني لدراسة مشروع قانون المالية، من خلال مراجعة مسطرة الدراسة والتصويت عليه، وإعادة تأهيل قانون المالية المعدل في إطار مبدأ صدقية الميزانية، وتأطير الجدول الزمني للدراسة والتصويت على قانون المالية. وهكذا أصبحت المدة الإجمالية لمناقشة القانون المالي والتصويت عليه داخل مجلسي البرلمان هي 58 يوما بدل 70 يوما المنصوص عليها في ظل القانون التنظيمي للمالية السابق²، بحيث أصبح مجلس النواب يبت في مشروع قانون المالية السنوي داخل أجل 30 يوما الموالية لتاريخ إيداعه، ويبت مجلس المستشارين في المشروع داخل أجل 22 يوما. ثم يقوم مجلس النواب بدراسة التعديلات المصوت عليها من طرف مجلس المستشارين، ويعود له البت النهائي في مشروع قانون المالية في أجل لا يتعدى 6 أيام.³

¹ إبراهيم كومغار، السلطة المالية للبرلمان من خلال مستجدات القانون التنظيمي للمالية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية العدد 2015/41 ص42.

² المادة 34 من القانون التنظيمي للمالية رقم 14:00 القاضي بتغيير وتميم القانون التنظيمي رقم 7.98 لقانون المالية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.00.195، بتاريخ 14 محرم 1421، الموافق ل 19 أبريل 2000.

³ المادة 49 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13.

تم تعديل الجدول الزمني للدراسة والتصويت على قوانين المالية المعدلة، من خلال تحديد الأجل الإجمالي للدراسة والتصويت عليها من طرف مجلسي البرلمان في 15 يوما، تخصص 8 أيام منها لمجلس النواب، و4 أيام لمجلس المستشارين، و3 أيام لمجلس النواب للقراءة الثانية.¹

وتطبيقا لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 77 من الدستور² جاءت المادة 56 من القانون التنظيمي للمالية لتمكين البرلمانيين من تقديم تعديلات على مشروع القانون المالي بحيث "يمكن داخل نفس الفصل، إدخال مواد إضافية أو تعديلات مبررة ومصحوبة بالتقويمات الضرورية لأهداف ومؤشرات البرامج المعنية والتي من شأنها الزيادة أو التخفيض في الاعتمادات المتعلقة ببرنامج معين، وذلك في حدود الاعتمادات المفتوحة برسم هذا الفصل." وسيمكن هذا الإجراء البرلمانيين من القيام داخل فصل معين بتعديلات للزيادة أو النقصان من الاعتمادات المتعلقة ببرنامج معين في حدود الاعتمادات المرصودة للفصل، ويجب تعليل الفقرات أو التعديلات المضافة، وإرفاقها بالتغييرات الضرورية للأهداف والمؤشرات المتعلقة بالبرامج المعنية، كما أن الحكومة ملزمة بتعليل رفض المقترحات والتعديلات البرلمانية.³

وبالتالي، يجب على الحكومة قبول كل التعديلات داخل نفس الفصل والتي تكون على شكل إعادة توزيع للاعتمادات المرصودة بين البرامج في حدود الغلاف المالي المتوقع لهذا الفصل،⁴ وفي نفس الوقت إلزام البرلمانيين الأخذ بعين الاعتبار تأثير التعديلات المقترحة على الأهداف ومؤشرات قياسها.⁵

الفقرة الثالثة: تدعيم وسائل الرقابة البرلمانية على المالية العمومية

يُساهم إرفاق مشاريع قوانين المالية بالوثائق والتقارير في تطوير الوظيفة التشريعية والرقابية والتقييمية للبرلمان، إضافة إلى تكريس توجهات جديدة في قراءة الميزانية، واستهداف أكثر لمطلي الشفافية والمصدقية المنصوص عيهما في القانون التنظيمي للمالية. بحيث تنص المادة 48 منه على أن يودع مشروع قانون المالية للسنة بالأسبقية بمكتب مجلس النواب في 20 أكتوبر من السنة المالية الجارية على أبعد تقدير، ويرفق بمجموعة من الوثائق التي تقدم إلى اللجان البرلمانية المعنية قصد الإخبار، رفقة مشاريع

¹ تم تقليص المدة الاجمالية ب 12 يوما لدراسة مشروع قانون المالية والتصويت عليه، وخصوصا المدة التي كانت مخصصة لمجلس المستشارين من 30 يوما إلى 22 يوم، وتم إلغاء المدة التي كانت مخصصة للجنة الثنائية المختلطة للتوفيق بين مجلسي البرلمان في حال الخلاف بينها حول مشروع القانون، والمحددة في 7 أيام، وتم ترجيح كفة مجلس النواب في التصويت النهائي على مشروع قانون المالية. (المادة 49 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13).

² تنص الفقرة الثانية من الفصل 77 على أن للحكومة أن ترفض بعد بيان الأسباب، المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة لقانون المالية إلى تخفيض الموارد العمومية أو إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود.

³ جواب وزير الاقتصاد والمالية أمام لجنة المالية والتنمية الاقتصادية بمجلس النواب، حول مشروع قانون تنظيمي رقم 13. 130 لقانون المالية، سنة 2014، ص، 34.

⁴ المادة 45 من القانون التنظيمي للمالية.

⁵ يكرس القانون التنظيمي الجديد للمالية تكافؤًا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فيما يتعلق بالتعديل (...). ومن ثم فإن دور البرلمان في تقديم التعديلات يحفظه الدستور وينظمه القانون التنظيمي للمالية. جواب وزير الاقتصاد والمالية على تدخلات النواب، في إطار المناقشة العامة لمشروع القانون التنظيمي 130.13 لقانون المالية أمام لجنة المالية والتنمية الاقتصادية بمجلس النواب، ص، 31.

ميزانيات القطاعات الوزارية أو المؤسسات، والبرمجة متعددة السنوات لهذه القطاعات الوزارية أو المؤسسات، وكذا للمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية الخاضعة لوصايتها والمستفيدة من موارد مرصدة أو إعانات من الدولة.¹ كما أن إحالة البرمجة متعددة السنوات على اللجنتين البرلمانيتين المكلفتين بالمالية يُمكن البرلمان من الاطلاع المسبق على السياسة العامة للحكومة في المدى القريب والمتوسط، من خلال إعلام البرلمان بالسياق العام والمعطيات المؤطرة لإعداد مشروع القانون المالية. ويتخضع المجلس الأعلى للحسابات بمهمة التصديق على حسابات الدولة، والتي تعد من المستجدات الهامة التي تندرج في إطار السعي لتحسين جودة المعلومات المالية والتي تهدف إلى تقوية الرقابة على المال العام، يمكن القول إن هاته المهمة ستساعد البرلمان على أداء وظيفته الرقابية، خاصة وهو يدرس قانون التصفية، كما أن نشر تقرير المجلس الأعلى بشأن المصادقة على الحسابات سيشكل أداة هامة لإخبار النواب وعموم المواطنين، وبالتالي المساهمة في تدعيم مراقبة وشفافية المالية العمومية وإرساء دعائم ثقافة المحاسبة والمسؤولية.²

وهكذا تشكل لحظة عرض قانون التصفية على البرلمان لحظة فارقة لقياس مدى صدق توقعات الميزانية التي تمت المصادقة عليها، بحيث أوجب الدستور على الحكومة أن تعرض سنويا على البرلمان قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية، خلال السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ هذا القانون. ويرفق بتقرير يعده المجلس الأعلى للحسابات حول تنفيذ قانون المالية وبالتصريح العام للمطابقة بين الحسابات الفردية المحاسبين والحساب العام للمملكة،³ وبناء على ذلك أصبح وجوب إيداع مشروع قانون التصفية سنويا على البرلمان قاعدة دستورية ملزمة.⁴

المبحث الثاني: الصعوبات والمعوقات التي تحد من السلطة المالية للبرلمان

كان لتبني القانون التنظيمي للمالية دور حاسم في تكريس العديد من المبادئ والقواعد الدستورية ذات العلاقة بتحديث التدبير المالي العمومي، كربط المسؤولية بالمحاسبة، إضافة إلى توسيع صلاحيات البرلمان في مجال الرقابة على المالية العمومية، ومحاولة إشراك ممثلي الأمة في إعداد الميزانية. لكنه واجه عدة إكراهات وصعوبات حالت دون تحقيق الأهداف المعلنة، من خلال إبقائه على الهيمنة المطلقة للحكومة على مسلسل التشريع المالي (المطلب الأول) وتكريسه للقيود المفروضة على البرلمان في المجال المالي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: استمرار الهيمنة المطلقة للحكومة على مسلسل التشريع المالي

تستمد الحكومة هذه الهيمنة من الوثيقة الدستورية نفسها التي تمنحها كل الوسائل والاليات القانونية للتحكم في مسلسل صناعة القرار المالي، وكرسها القانون التنظيمي للمالية، وهذه الهيمنة تتجلى في كل مراحل دورة الميزانية. وبذلك يمتلك الجهاز التنفيذي بمقتضى الدستور والقانون التنظيمي للمالية، أدوات التحكم في سير المؤسسة التشريعية، واحتكارها للمبادرة التشريعية في

¹ يرفق مشروع قانون المالية للسنة بمجموعة من الوثائق (حوالي 10 تقارير و3 مذكرات) المادة 48 من القانون التنظيمي للمالية رقم 13. 130.

² أحمد حاسون، مستجدات محاسبة الدولة على ضوء القانون التنظيمي للمالية، 13. 130 المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 2015/41 ص 92.

³ المادة 66 من القانون التنظيمي للمالية رقم 13. 130.

⁴ الفصل 76 من الدستور والمادة 64 من القانون التنظيمي للمالية رقم 13. 130.

المجال المالي بمفردها، سواء عند إعداد القانون المالي (الفقرة الأولى) أو أثناء تعديله (الفقرة الثانية) والتصويت عليه (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: مرحلة إعداد القانون المالي

إذا كان التشريع المالي مسؤولية مشتركة يتقاسمها البرلمان والحكومة بحيث أوجب عليهما الدستور مهمة الحفاظ على توازن مالية الدولة¹، فالملاحظ أن الحكومة تحتكر سلطة إعدادها بمفردها، ذلك أن المؤسسة التشريعية لا تشكل سوى محطة سنوية لتسجيل قوانين المالية لا المشاركة في إعدادها، فالدستور والقانون التنظيمي للمالية حددا بشكل دقيق المراحل التي يمر منها مشروع القانون المالي بدءاً من المجلس الوزاري الذي يحدد التوجهات العامة لمشروع قانون المالية السنوي². مروراً بالمجلس الحكومي الذي يعرض فيه دون الاخلال بالتوجهات العامة المتداول بشأنها في المجلس الوزاري³ قبل وضعه النهائي بمجلس النواب للتصويت عليه من قبل مجلسي البرلمان.⁴

وبالرغم من التشاور القبلي مع البرلمان قبل ايداع مشروع القانون المالية للسنة في دورة أكتوبر من كل سنة، وذلك حينما يقوم الوزير المكلف بالمالية بتقديم عرض أمام لجنتي المالية بالبرلمان في اجتماع مشترك، قبل 31 يوليو من كل سنة.⁵ إلا أن هذا العرض يكون على سبيل الإخبار لأعضاء البرلمان، لأن مناقشته لا يتبعها تصويت، ولا يفرض على الحكومة الالتزام بما تقدم به ممثلي الأمة من ملاحظات أو مقترحات خلال المناقشة العامة.

الفقرة الثانية: مرحلة تقديم التعديلات

من مظاهر تقييد حق البرلمان على تعديل مشاريع قوانين المالية الاعتراض الحكومي عليها بناء على الفصلين 77 و83 من الدستور، وهو ما يجعل كل المبادرات البرلمانية لتعديل مشاريع قوانين المالية تولد ميتة⁶، لأن النصوص القانونية المتعلقة بالمالية محصنة بنصوص الدستور من كل تعديل أو تغيير يكون مصدره البرلمان. والجدير بالذكر أن الحكومة غالباً ما تدفع بالفصل 77 من الدستور أثناء المناقشات، سواء داخل اللجان أو في الجلسة العامة بمجلسي البرلمان عندما يتقدم النواب أو المستشارون بمقترحات أو تعديلات لبعض مواد مشروع القانون المالي، بعلّة أن هذه المقترحات أو التعديلات من شأنها أن تؤدي إلى اختلال التوازن في مالية الدولة⁷، فحجة الحفاظ والالتزام بالتوازن المالي قد تمكن الجهاز الحكومي من الذريعة التي تلزمه لرفض التعديلات البرلمانية.⁸

¹ الفصل 77 من دستور 2011.

² الفصل 49 من دستور 2011.

³ الفصل 92 من دستور 2011.

⁴ الفصل 75 من دستور 2011.

⁵ المادة 47 من القانون التنظيمي للمالية رقم 13. 130.

⁶ محمد معتصم، النظام السياسي الدستوري المغربي، منشورات ايزيس - الدار البيضاء، الطبعة الاولى 1992، ص، 100.

⁷ خالد الشرفاوي السمويني، أي دور للبرلمان في وضع قانون المالية؟ المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 42 يناير- فبراير 2002، ص، 77.

⁸ سي محمد البقالي، الكتلة الدستورية للمالية العمومية، م س ص 260.

والبرلمان ملزم بالحفاظ على التوازن المالي عند مناقشة مشروع قانون المالية والتصويت عليه، ويسري حتى إبان تنفيذه، ولا يحق له اعتماد تشريعات خلال السنة تحل بالتوازن المالي للدولة والذي سبق للبرلمان اعتماده في قانون المالية السنوي. وبذلك صار التوازن المالي في مأمّن من التعديلات البرلمانية للمشاريع الحكومية التي تواكب تنفيذه، وكذا في منأى عن المقترحات القانونية التي تنسف التوازن المالي لهذا القانون إبان تنفيذه.¹

وهكذا فبمقتضى الدستور والقانون التنظيمي للمالية تتوفر الحكومة على كل الوسائل التي تمكنها من الدفاع عن أولويتها وهيمتها على العملية التشريعية، وعن دورها في إدارة هذه العملية. وفي مقابل ذلك نجد المبادرة البرلمانية لتعديل النصوص القانونية مقيدة من زوايا متعددة، منها ألا تضم هذه التعديلات ما يمس التوازن المالي للدولة، ومنها كذلك وجوب عرض هذه التعديلات مسبقا على اللجان المعنية قبل بدء المناقشة، في حين تبقى سلطات الحكومة غير مقيدة، بحيث تتمتع بالحرية الكاملة في اقتراح التعديلات ولو أثناء المناقشة في الجلسة العامة.²

الفقرة الثالثة: مرحلة التصويت البرلماني

كرست المادة 52 من القانون التنظيمي لقانون المالية القيود المفروضة على التصويت البرلماني على قوانين المالية، وأوجبت على ممثلي الأمة التصويت الإجباري على الجزء الأول من مشروع قانون المالية قبل الجزء الثاني. وفي حالة التصويت بالرفض على الجزء الأول لا يمكن عرض الجزء الثاني على التصويت، ويعتبر رفض الجزء الأول من قبل أحد مجلسي البرلمان، رفضا للمشروع برتمته من قبل نفس المجلس. وهذا القيد من شأنه أن يحد من سلطة البرلمان في المناقشة والتصويت على مشروع قانون المالية، ذلك أن البرلمان عندما يصوت على الجزء الأول الذي يقتصر على توزيع الاعتمادات على مختلف الميزانيات والحسابات الخصوصية، سيلاحظ أن الجزء الثاني مرتبط بالجزء الأول، وبالتالي لا يمكن له التصويت على الجزء الأول دون الجزء الثاني.³

وتم تحديد المدة الإجمالية للتصويت على مشروع قانون المالية في 58 يوما، وفي حال تجاوز البرلمان لهذه المدة ولم يصوت عليه وانتهت السنة المالية، أو تم إحالته على المحكمة الدستورية، فإن الحكومة تفتح بمرسوم الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية والقيام بالمهام المنوطة بها على أساس ما هو مقترح في الميزانية المعروضة على الموافقة.⁴ وعندما يصوت البرلمان على نفقات التجهيز التي يتطلبها في مجال التنمية إنجاز المخططات التنموية الاستراتيجية، والبرامج متعددة السنوات، التي تعدها الحكومة وتطلع

¹ نفس المرجع ص 257.

² عبد الحميد الزويج، علاقة البرلمان بالحكومة في النظام الدستوري المغربي - دراسة مقارنة - أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال الرباط. السنة الجامعية 2000-2001. ص، 388.

³ سيدي محمد ولد أب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي: دراسة مقارنة، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال الرباط، الجزء الثاني، دجنبر 1999. ص، 323.

⁴ وهناك نية لدى المشرع لتقليص هذه المدة من 58 إلى 48 يوما، وتقليص مدة المصادقة على قوانين المالية التعديلية من 15 إلى 5 أيام، مع عرضها فقط على لجنتي المالية بمجلسي البرلمان من أجل دراستها والتصويت عليها دون عرضها على الجلسة العامة. أنظر عرض السيد الوزير المنتدب المكلف بالميزانية أمام مجلسي البرلمان حول مرتكزات ومقترحات إصلاح القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية. منشور في الموقع الإلكتروني لوزارة الاقتصاد والمالية على الرابط التالي:

<https://www.finances.gov.ma/Publication/db/2023/Expos%C3%A9>

عليها البرلمان، يستمر مفعول الموافقة تلقائيا على النفقات طيلة مدة هذه المخططات والبرامج، بحيث يبقى للحكومة وحدها الصلاحية لتقديم مشاريع قوانين ترمي إلى تغيير ما تمت الموافقة عليه في الإطار المذكور.¹

المطلب الثاني: إعادة تكريس القيود المفروضة على البرلمان في المجال المالي

بالرغم من محاولة الوثيقة الدستورية لسنة 2011 التخفيف من قيود وميكانيزمات العقلنة البرلمانية التي ترجح كفة الحكومة على البرلمان وتحد من تدخله في المجال المالي، وذلك من خلال تسهيل الولوج إلى الآليات الرقابية وتخفيض النصاب القانوني لتفعيلها، وإحداث آليات رقابية جديدة، ومحاولة القانون التنظيمي للمالية إشراك البرلمان في القرار المالي. إلا أن هذه المستجدات غير كافية لابتناق سلطة تشريعية قوية وفاعلة. فالقيود المفروضة على العمل البرلماني في مجال قوانين المالية لازالت حاضرة (الفقرة الأولى) كما أن السلطة التشريعية لازالت تلعب دورا هامشيا في مراقبة السياسات العمومية (الفقرة الثانية) يضاف إلى هذين العاملين كذلك، القيود الذاتية التي تعيق ممثلي الأمة عن القيام بأدوارهم الدستورية (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: القيود القانونية

تمتلك الحكومة كل الوسائل القانونية التي تمكنها من فرض هيمنتها واحتكارها للسلطة المالية وتكريس تفوقها على البرلمان، والأسلحة التي تعتمدها الحكومة لتطويق العمل البرلماني لازالت حاضرة في المتن الدستوري تستعملها الحكومة متى شاءت وأنى شاءت. وهكذا تُمكن فصول الدستور ومواد القانون التنظيمي للمالية الحكومة من تجاوز الترخيص البرلماني على الميزانية العامة بواسطة الوسائل التالية:

1. **فتح الاعتمادات**، إذا لم يتم في نهاية السنة المالية التصويت على قانون المالية أو لم يصدر الأمر بتنفيذه، بسبب إحالته إلى المحكمة الدستورية تطبيقا للفصل 132 من الدستور، فإن الحكومة تفتح بمرسوم الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية، والقيام بالمهام المنوطة بها، على أساس ما هو مقترح في الميزانية المعروضة على الموافقة.² وأيضا فتح اعتمادات إضافية خلال السنة المالية³، وتجاوز الاعتمادات المفتوحة برسم النفقات.⁴ وتحويل المناصب المالية خلال السنة،⁵ ووقف بعض نفقات الاستثمار....⁶ والانفراد الحكومي بإحداث الحسابات الخصوصية للخزينة خلال السنة المالية.⁷

2. **التصويت المغلق**، ينص الفصل 83 من دستور 2011 على أنه يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس المعروض عليه النص البت بتصويت واحد في النص المذكور كليا أو جزئيا، مع الاقتصار على التعديلات المقترحة أو المقبولة من

¹ الفصل 75 من دستور 2011.

² الفصل 75 من دستور 2011 والمادة 50 من القانون التنظيمي للمالية رقم 13. 130.

³ الفصل 70 من الدستور والمادة 60 من القانون التنظيمي للمالية.

⁴ المادة 58 من القانون التنظيمي للمالية.

⁵ المادة 61 من القانون التنظيمي للمالية.

⁶ المادة 62 من القانون التنظيمي للمالية.

⁷ الفصل 70 من الدستور والمادة 26 من القانون التنظيمي للمالية.

طرفها، غير أن المجلس المعني يمكن له الاعتراض على هذه المسطرة بأغلبية أعضائه. وفي هذه الحالة تتمكن الحكومة من فرض تصوراتها على ممثلي الأمة وتتجاوز المناقشة والتعديل البرلمانيين، خاصة إذا لم تكن تمتلك أغلبية مريحة في أحد المجلسين، إذ تمكنها هذه المسطرة من تجاوز المجلس الذي يعارض سياستها.

3. ربط استمرارية الحكومة بالتصويت على القانون المالي، حيث يمكن لرئيس الحكومة أن يربط، لدى مجلس النواب مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يدلي به في موضوع السياسة العامة، أو بشأن نص يطلب الموافقة عليه. ولا يمكن سحب الثقة من الحكومة، أو رفض النص إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب،¹ في هذه الحالة يربط رئيس الحكومة استمرارية حكومته بالتصويت على مشروع القانون المالي، وفي حال التصويت السلبي على الميزانية أو رفضها، فإنه يقدم استقالة جماعية لحكومته، وقد تشكل حكومة جديدة، أو قد يحل مجلس النواب. وتشكل هذه الوسيلة وسيلة ضغط على النواب للتصويت على القانون المالي خاصة أن رئيس الحكومة يمتلك الحق في حل مجلس النواب الذي لا يساير توجهات الحكومة بعد استشارة الملك ورئيس المحكمة الدستورية بمرسوم يتخذ في المجلس الوزاري.²

الفقرة الثانية: القيود السياسية

تستند الحكومة في علاقتها مع البرلمان على الأغلبية المولوية لها، فتعيين رئيس الحكومة يكون من الحزب المتصدر لانتخابات مجلس النواب، ولا يمكن للحكومة أن تمارس مهامها إلا بعد التنصيب البرلماني لها، بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم المجلس لصالح برنامجها الحكومي. إن فعل الأغلبية هذا يطلق العنان للحكومة لفرض تصوراتها وتمرير برامجها وسياساتها العمومية بشكل مريح داخل مجلسي البرلمان، ويضمن الولاء المطلق لأغليبتها التي تصوت بشكل آلي وأعمى³ على قوانين المالية وغيرها من القوانين والبرامج التي تتقدم بها.

وهكذا يشكل فعل الأغلبية كايح للمؤسسة التشريعية ومقيد لاختصاصاتها التشريعية والرقابية والتقييمية، ويعطل الآليات الرقابية الموضوعية تحت تصرف ممثلي الأمة لإسقاط الحكومة ومساءلتها ووضع حدا لاستمراريتها، في حال عدم الالتزام بتعهداتها، أو إخفاقها في تدبير الشأن العام. ولا يبقى أمام المعارضة البرلمانية بفعل صعوبة الحصول على النصاب القانوني لطرح المسؤولية السياسية للحكومة غير المعارضة المنبرية بواسطة الأسئلة البرلمانية.

وبالرغم من دسترة المعارضة البرلمانية وتحويلها حقوقا خاصة للنهوض بمهامها في العمل البرلماني والحياة السياسية طبقا للفصل العاشر من الدستور، إلا أن التفعيل التشريعي للحقوق المرتبطة بها لم يذهب بعيدا في منحها المكانة اللائقة بما التي تمكنها من القيام بمهامها الدستورية في مساءلة الحكومة ومراقبة التسيير الحكومي للشأن العام، فباستثناء رئاستها للجنة العدل والتشريع بمجلسي البرلمان، فإن أغلب الحقوق التي حصلت عليها لم تكن عن طريق التمييز الإيجابي المكرس دستوريا لصالحها، بل عن طريق التمثيل النسبي لفرقتها. ولم تحصل على رئاسة اللجان البرلمانية المهمة كما في التجارب المقارنة التي تمنح للمعارضة رئاسة لجان المالية

¹ الفصل 103 من الدستور.

² الفصل 104 من الدستور.

³ سي محمد البقالي، الكتلة الدستورية للمالية العمومية، م س، ص 268.

والدفاع والخارجية، وتميزها في جلسات مساءلة الحكومة، وحصر رئاستها للجان البرلمانية لتقصي الحقائق، وتمكينها من الوقت الكافي للتعبير عن مواقفها، واستشارتها في القضايا الهامة التي تتعلق بالدولة...¹

الفقرة الثالثة: القيود الذاتية

بالإضافة إلى القيود القانونية والسياسية، يواجه الجهاز التشريعي قيودا ذاتية تتجلى في افتقاد القدرة على قراءة السياسة العمومية عبر أرقام وأحكام قانون المالية والتي تبقى في متناول فئة يسيرة من ممثلي الأمة. ينضاف لهذا العائق المنهجي عائق آخر، يتجلى في تعقد المنظومة التشريعية للمالية العمومية، واستعصاء المادة الجبائية على ممثلي الأمة، والطابع التقني للمادة الضريبية وتعقد ميكانيزماتها.² وما يكرس هذه العوائق هو تهاوت الأحزاب على الاعيان الذين لهم حظوة اجتماعية تؤهلهم لتصدر نتائج الانتخابات وحصد المقاعد البرلمانية والتخلي عن المناضلين الحزبيين، وذوي الكفاءة العلمية الذين يعطون قيمة للتمثيل الانتخابي ويدافعون عن سياسة الحزب داخل مجلسي البرلمان، سواء من موقع الأغلبية أو المعارضة بكيفية فعالة وناجعة.

وأخذاً بعين الاعتبار الإكراهات التي تعاني منها النخبة البرلمانية والتي تعود في جزء منها إلى ضعف الإمكانيات وقلة الوسائل الموضوعية تحت تصرف النواب للقيام بمهامهم، خاصة في مجال الرقابة على المالية العمومية (بيوت الخبرة البرلمانية خبراء ومساعدين إداريين وفنيين...) فإن هناك أسباب أخرى تعيق النخبة البرلمانية، لا ترجع إلى ضعف الوسائل المادية، بل ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالعنصر البشري وبالدور الهام للنائب البرلماني للقيام بمهامه، سواء في مجال التقدم بمقترحات القوانين وتعديلها والتصويت عليها والمشاركة في اللجان والحضور في الجلسات وطرح الأسئلة، حيث يلاحظ تقاعس النواب عن القيام بهذه المهام من خلال ظاهرة الغياب البرلماني عند مناقشة القوانين والتصويت عليها، فمشروع قانون المالية لسنة 2024 صوت عليه 180 نائبا برلمانيا وعارضه 53 نائب، وقانون المالية لسنة 2025 صوت عليه 178 نائبا فيما عارضه 57 نائبا من أصل 268 يمثلون الأغلبية الحكومية و117 نائبا من المعارضة،³ وغيرها من القوانين ذات الأهمية الكبرى التي تناقش بحضور فئة قليلة من النواب سواء في الجلسات العامة أو في اللجان البرلمانية.⁴

خاتمة:

شكلت ميكانيزمات العقلنة البرلمانية حاجزا أمام المؤسسة التشريعية للقيام بوظائفها في التشريع والمراقبة وظلت بعيدة عن التأثير في مسلسل صناعة السياسة المالية العمومية، نتيجة لتكريس القيود الدستورية والقانونية المفروضة عليها خصوصا في المجال

¹ عبد العزيز الهلالي، المعارضة البرلمانية: دراسة في القانون البرلماني المغربي والمقارن، أطروحة لنيل الدكتوراه في العلوم القانونية والسياسية بجامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السوسيو الرباط، السنة الجامعية 2021-2022 ص 412 وما بعدها.

² سي محمد البقالي، الكتلة الدستورية للمالية العمومية، م س ص 143.

³ مداوات مجلس النواب - دورة أكتوبر 2024، الموقع الرسمي لمجلس النواب:

<https://www.chambrederesrepresentants.ma/ar/VotePLF2025>

⁴ مثل مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15 المتعلق بتحديد شروط وكيفية ممارسة حق الإضراب الذي وافق عليه مجلس النواب بالأغلبية: الموافقون 124، المعارضون 41، أنظر الموقع الرسمي لمجلس النواب:

<https://www.chambrederesrepresentants.ma/>

المالي، سواء عند إعداد مشروع القانون المالي أو أثناء تعديله والتصويت عليه بل حتى بعد تنفيذه. ولا تتحكم في الآليات الرقابية الموضوعية تحت تصرفها من أجل مراقبة العمل الحكومي، بفعل القيود القانونية والسياسية التي تجعل البرلمان مجرد غرفة لتسجيل قوانين المالية، لا المشاركة في إعدادها وتعديلها ومراقبتها تنفيذها. ذلك أن الحكومة هي امتداد طبيعي للأغلبية البرلمانية تزكي كل مبادراتها وتصوت بالإيجاب على كل مشاريعها وبرامجها، ولا تضع مسافة بينها وبين الحكومة لمساءلتها والوقوف ضدها ومراقبتها، فعوض أن يراقب البرلمان الحكومة تتحكم هذه الأخيرة في البرلمان من خلال أغليبتها بالمجلسين.

كما أن المعارضة البرلمانية لا تتوفر على النصاب القانوني المطلوب لتفعيل الآليات الرقابية الموجبة للمسؤولية السياسية للحكومة، في حال عدم التزامها بتعهداتها أمام ممثلي الأمة. سيما وأنها لا تستفيد من الوضع الخاص الذي كرسه الوثيقة الدستورية الأخيرة، نتيجة التفعيل التشريعي لحقوقها في النظام الداخلي لمجلسي البرلمان الذي منحها مكانة هامشية قياسا بفرق الأغلبية، فباستثناء رئاستها للجنة العدل والتشريع لا تتأثر اللجان البرلمانية المهمة، كلجنة المالية ولجنة مراقبة صرف الميزانية على غرار التجارب المقارنة، وهو ما يجعل دور البرلمان أغلبية ومعارضة في مجال إعداد ومراقبة المالية العمومية دورا شكليا بعيدا عن إحدى مرتكزات المقاربة الجديدة لتحديث التدبير المالي العمومي، وهي إعطاء مساحة أكبر للمؤسسة البرلمانية وتعزيز دورها في مناقشة الميزانية والمراقبة وتقييم السياسات العمومية.

لائحة المراجع والمصادر المعتمدة:

(1) الكتب:

- أحمد بوز، البرلمان المغربي، البنية والوظائف دراسة في القانون البرلماني المغربي، منشورات المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية، عدد خاص الجزء 13 دجنبر 2016.
- حسن طارق، في دستور السياسات العمومية، الدستور الجديد للملكة، دراسات مختارة، سلسلة مواضيع الساعة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 82، الطبعة الأولى، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2013.
- سي محمد البقالي، الكتلة الدستورية للمالية العمومية، مساهمة في رصد المرتكزات الدستورية لمالية الدولة، مطبعة البصيرة، الطبعة الثانية 2019، الرباط.
- محمد معتصم، النظام السياسي الدستوري المغربي، منشورات ايزيس - الدار البيضاء، الطبعة الاولى 1992
- رشيد المدور، إشكالية النظام الداخلي للبرلمان في ضوء الدستور، دراسة دستورية تحليلية. المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية عدد 2016/111.

(2) الأطروحات:

- عبد الحميد الزويج، علاقة البرلمان بالحكومة في النظام الدستوري المغربي - دراسة مقارنة - أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال الرباط. السنة الجامعية 2000-2001.
- عبد العزيز الهلالي، المعارضة البرلمانية: دراسة في القانون البرلماني المغربي والمقارن، أطروحة لنيل الدكتوراه في العلوم القانونية والسياسية بجامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي، السنة الجامعية 2021-2022.
- سيدي محمد ولد أب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي: دراسة مقارنة، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال الرباط، الجزء الثاني، دجنبر 1999.

(3) المقالات:

- أحمد حاسون، مستجدات محاسبة الدولة على ضوء القانون التنظيمي للمالية، 13.130 المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 2015/41
- عبد العزيز الهلالي، إصلاح المالية العمومية بالمغرب الرهانات والمعوقات: دراسة في الحصيلة المرحلية لتنزيل القانون التنظيمي للمالية رقم 13.130. مجلة ابن خلدون للدراسات القانونية والاقتصادية والاجتماعية العدد 9 نونبر 2024.
- إبراهيم كومغار، السلطة المالية للبرلمان من خلال مستجدات القانون التنظيمي للمالية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية العدد 2015/41

■ خالد الشرقاوي السمويني، أي دور للبرلمان في وضع قانون المالية؟ المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 42 يناير - فبراير 2002.

(4) القوانين:

■ دستور، 2011 ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور الصادر في الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011) الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليو 2011.

■ القانون التنظيمي للمالية رقم 13-130 ظهير شريف رقم 62-15-1 الصادر في 14 من شعبان 1436 (2 يونيو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 13-130 لقانون المالية. الجريدة الرسمية عدد 6370 بتاريخ فاتح رمضان 1436 (18 يونيو 2015)

■ القانون التنظيمي للمالية رقم 14:00 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 7.98 لقانون المالية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.00.195، بتاريخ 14 محرم 1421، الموافق لـ 19 أبريل 2000

■ النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017.

■ النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2020.