

المسؤولية المالية بوجه عام والمسؤولية عن تدبير الميزانية حسب الأهداف بوجه خاص - تشخيص مقارن -

محمد براو

دكتور الدولة في الحقوق، مستشار أول بالمجلس الأعلى
للحسابات،
أستاذ القضاء المالي بجامعة محمد الخامس/السويسي
/الرباط

مقدمة

1 - ينصرف المعنى المقصود بلفظ المسؤولية إلى قابلية الخضوع للمساءلة من جهة وإلى تلك الوضعية الاعتبارية التي تنطوي على امتلاك سلطة ما من جهة أخرى وإذا قمنا بعملية تركيبية يمكن أن نجمل المعنى في ما يلي : المسؤولية هي التوفر على سلطة أي نوع من السلطة ، وهي نفس الوقت الخضوع للمساءلة على كيفية تدبير هذه السلطة ، يقابلها في المعجم الفرنسي لفظ *responsabilité* ويقابلها في المعجم الإنجليزي *responsibility* أو *Accountability*

- أما المسؤولية المالية فهي لا تعدو أن تكون ترجمة للمعنى المذكور لكن في سياق التدبير المالي ، الذي يضيف عليها الخصوصية

والهيئة ، لاسيما عندما يكون هذا المال مالا عاما . وهذا ما قد تضيء عليه التعاريف التالية :

- «مسلسل لوضع الإنجازات رهن إشارة من يملكون القدرة على تقويمها ... » وهنا هي أقرب إلى مفهوم المحاسبة منه إلى المساءلة.

- «واجب أصحاب المسؤوليات في تقديم الحساب والجواب عن تنفيذ تلك المسؤوليات»

- « واجب الجواب عن كيفية التصرف في المسؤولية المعطاة »

- «ترتبط المساءلة ارتباطا متلازما بالشفافية وحكم القانون»

2 - يختلف نظام المساءلة على المال العام بحسب البيئة القانونية والسياسية والاجتماعية من جهة، وبحسب طبيعة ومستوى تطور البنى والهياكل المؤسسية من جهة أخرى. ويمكن إجمال التوجهات الكبرى في هذا الإطار في ثلاثة أنظمة : فهناك النظام اللاتيني المتسم بالتركيز على المسؤولية الشخصية للفاعلين في تدبير المال العام ، وهناك النظام الأنجلوسكسوني الذي ينحو منحى موضوعيا نحو الأداء أو الإنجاز ، وهناك نظام ثالث لا يزال في طور البناء يمكن أن نطلق عليه النظام المختلط، وهو النظام الذي يبحث عنه في فرنسا حاليا، وهو ولكن من باب التلازم و التكيف مع تحولات البيئة العالمية و انسجبيت القصيد في المساهمة إذ يصارع لتطوير نظام يزاوج بين المسؤولية المالية التقليدية والمسؤولية على التدبير على ضوء والإصلاح الجديد في أسلوب ومع تدبير الميزانية لكي تكون مرتكزة على النتائج والاهداف

3 - إن قدر الدول السائرة على النمط اللاتيني، كدول المغرب العربي، هو نفس القدر الفرنسي ليس من باب التأثير الطبيعي بالموروث القائم ولكن من باب التلازم والتكيف مع تحولات البيئة العالمية وانسجاما مع توصيات المؤسسات المالية الدولية المتدخلة في هذا الميدان

المسؤولية المالية بوجه عام والمسؤولية عن تدبير الميزانية حسب الأهداف بوجه خاص -تشخيص مقارن-

إن التوجه نحو تدبير ميزانوي مرتكز على النتائج هو توجه عام حالياً، لكن المسؤولية على تدبير الميزانية حسب الأهداف تبقى أسئلتها أكثر من أجوبتها في الوقت الحاضر، إذ إن هذه المسؤولية تأتي بعد وضع الهياكل والأساليب الجديدة لإقبالها (جدلية العربية بعد الحصان)، هذه هي الملاحظة الأولى .

والملاحظة الثانية يلحظها السؤال عن المصير التاريخي القائم الذي ترسخت في ظله المسؤولية المالية التقليدية المرتكزة على الحذر والحيطه من المساس بالمال العام، وتطويق هوامش المناورة أمام الفاعلين في تدبير الميزانية بترسانة متكاملة وصارمة من القواعد والضوابط والعواقب

4 - بناء على ما سبق يجدر بنا أن نحدد معالم المسؤولية في النظام التدبيري التقليدي للميزانية (أولاً)، ثم سلط الضوء على أبرز الخطوات التي اتخذت حتى الآن للمعني قد ما نحو تدبير الميزانية مرتكز على الأهداف كأساس لوضع نظام للمسؤولية مطابق معه، (ثانياً) مع طرح الخلاصات والتساؤلات التي يغرزها سياق التحول الصعب من نظام المسؤولية التقليدي إلى نظام المسؤولية الجديد.

أولاً: المعالم الكبرى لنظام المسؤولية المالية في التطبيقات العالية المعاصرة النظام الأنجلوسكسوني مفهوم المسؤولية

5 - يندرج مفهوم المساءلة على المال العام في نطاق المساءلة البرلمانية بدرجة أساسية بحيث تلبى المساءلة حاجة البرلمان ومن وراءه الرأي العام في معرفة :

هل تم تدبير الموارد العامة بما يتطابق مع القوانين او اللوائح المرعية؟

هل حققت المشاريع والبرامج الحكومية الأهداف والنتائج ؟

هل قدمت المرافق العمومية خدماتها بطريقة تنسجم مع مبادئ
الفعالية والاقتصاد والنجاعة؟

إن الأشخاص الذي يتحملون مسؤولية المرافق والمشاريع والبرامج الممولة كلياً أو جزئياً من المال العام يساءلون على حصيلتهم أمام البرلمان وبالنتيجة أمام الرأي العام

6 - ويتمثل دور جهاز الرقابة في إطار النموذج الأنجلوسكسوني في وضع المعايير والقواعد الرقابية داخل تلك المرافق ومراجعتها لكي تكون كفيلة بإعطاء صورة حقيقية لواقع التدبير الحكومي بشكل يسمح للبرلمان بأخذ معلومات موثوقة يركز عليها في مساءلة الأشخاص القيمين على تلك البرامج

يتحرك الجهاز الرقابي لأداء مهامه في سياق الاستجابة لمطالب المساءلة البرلمانية من خلال الآليات التالية:

- التقارير

- البيانات والإجازات الصحافية

المسؤولية المالية بوجه عام والمسؤولية عن تدبير الميزانية حسب الأهداف بوجه خاص -تشخيص مقارن-

- حضور جلسات الاستماع التي يعقدها البرلمان مع المسؤولين

وتعتبر التقارير واسطة الاتصال الأكثر والهم استعمالا : وهي تقترح على البرلمان عددا من التدابير الواجب أو الممكن اتخاذها سواء في إطار المهام التشريعية أو المهام الرقابية للبرلمان ، وواحدة من تجليات المسؤولية أمام البرلمان هو التصرف في المخصصات الميزانية للمرفق المعني بمشكلات في تدبير الميزانية كما شرى في الفقرة الموالية :

جلبات المسؤولية

7 - إذا كان عمل الجهاز الرقابي يساهم في تحريك المساءلة على المال العام فإن عملية المساءلة تقوم اللجنة المختصة في البرلمان والتي تعرض على انظارها تقارير الجهاز لكي تفحصها بناء على معايير من أهمها التسيير حسب الأهداف دون أن يعني ذلك التدخل في مدى ملاءمة البرامج والسياسات.

8 - الاستناد على ملاحظات الجهاز الرقابي قد تستدعي اللجنة البرلمانية المختصة لجلسات استماع عمومية ينقل بعضها مباشرة على الهواء ، رؤساء المرافق ومسؤولو البرامج التي خضعت للرقابة ، ثم تنشر اللجنة المختصة تقريرها الخاص متضمنا الاقتراحات والإصلاحات الواجبة الإجراء، إثر ذلك تجيب الحكومة على ملاحظات واقتراحات اللجنة البرلمانية المختصة موضحة التحسينات والتطويرات التي قامت بها، ويتم تثبيت هذه الجوبة في سجل خاص.

9 - هذا ويقوم جهاز الرقابة في أبرز تجلي للمسؤولية بالإشهاد على صحة حسابات الأجهزة الخاضعة للرقابة، وفي حالة تحفظه فإن العاقبة تكون أثناء برمجة الميزانية المتعلقة بالمرفق المعني في البرلمان.

خصوصية المسؤولية

10 - لا يقدم الآمرون بالصرف بأمر المرافق والبرامج لوزير المالية أو للمحاسب و إنما لجهاز الرقابة أو الأجهزة تدقيق خاصة (فيما يخص الجماعات المحلية الأمريكية) ما يؤشر إلى أن التدقيق يكون منصبا على الأداء و النوعية value for money لا على الأشخاص .

11 - لا يقوم الجهاز الرقابي بمباشرة عملية المساءلة وإنما يتولاها البرلمان لأن الأول ملحق بالثاني ، كما أن العواقب المعنوية تكون ذات أثر أكبر في ظل ثقافة سياسية يحتل فيها الإعلام موقعا سلطويا راسخا *pouvoir de remontrance* . لكن مساءلة المسؤولين عن المرافق والبرامج من خلال جلسات الاستماع يكون لها رغم غياب العواقب الشخصية المباشرة أبلغ الأثر في المستوى الردعي، فقد نقل عن هارولولسون قوله: « إن كبار المسؤولين في الوظيفة العمومية الذين لا يهابون للوزراء قد يستعصي عليهم النوم عندما تدور في خلداهم فكرة المثول أمام لجنة الحسابات العمومية »

12 - من المثير للدهشة والتأمل غزارة الأعمال والإنجازات التي يقوم بها الجاز الرقابي ومدى تأثيره في تصويب السياسات والبرامج وتوجيهها نحو قدمة الأهداف المرسومة بقع التسيير المالي حسب الأهداف في صلب العملية الرقابية المنصبة جوهريا على الأداء أو الإنجاز.

النظام اللاتيني

مفهوم المسؤولية ونطاقها

13 - تعتبر المساءلة في إطار نظام المحكمة اللاتيني بمثابة التزام مهني احتياطي يشكل ضمانا لتعرف أصحاب القرار المالي ، وكل من يتقلد مسؤولية في الإدارة العامة بوجه عام وفي إدارة الموال العامة بوجه خاص . على هذا الأساس فإن نطاق المساءلة يشمل قائمة متسعة من الأشخاص : تضم كل من يتسلم أو يسير أو يستعمل المال

المسؤولية المالية بوجه عام والمسؤولية عن تدبير الميزانية حسب الأهداف بوجه خاص -تشخيص مقارن-

العام ، وكذا كل مسؤول أو موظف أو عون يقوم بعمليات التحصيل أو ينفذ عمليات الإنفاق، بل و يمتد الأمر إلى المستفيدين من القروض والضمانات والإعانات العمومية.

ازدواجية المساءلة ووحدة القضاء

14- إن المساءلة المالية هي مساءلة مزدوجية تنطوي على كما في البرتغال : إذ يعاقب الموظف بغرامة أو جزاء مالي شخصي على المخالفة التي أدت إلى الإضرار بالمال العام، ثم هناك دعوى استعادة أو عادة إرجاع المال العام réintégration بسبب الاختلاس أو الإنفاق غير المستحق، أو بسبب عدم التحصيل أو تخفيض المداخيل خلافا لما ينص عليه القانون . وفي إيطاليا فإن التمييز يقوم بين البت في الحسابات والبت في المسؤولية المالية المسماة « المسؤولية الإدارية والمحاسبية».

إن القضاء المالي في كل من البرتغال وإيطاليا وإسبانيا قضاء يتمتع بوحدة عضوية، أي أن الاختصاصات القضائية تتكامل مع الوظيفة الرقابية وبيت فيها جهاز واحد . أما في فرنسا فإن القضاء المالي يقوم على الازدواجية العضوية : محكمة الحسابات ومحكمة التأديب، وإن كانت تربطها علاقات وظيفية وبشرية.

طبيعية واستقلالية المسؤولية المالية

15- إن المسؤولية المالية شخصية موضوعية مرتبطة بوجود مخالفات مالية للقواعد واللوائح المرعية ، كما تخضع من جهة أخرى إلى هذا الحد أو ذاك لتقدير العوامل الذاتية والسلوكية والواقعية ومدى حسن أو أسوء نية الفاعل، وتحفظ المسؤولية أمام القضاء المالي باستغلاليتها عن الأشكال الأخرى للمسؤولية المكرسة في الشريعة العامة (المدنية التأديبية والجنائية)، فهي تستهدف ضبط مخالفات محددة مرتبطة بالنظام العام المالي ، لكن ذلك لا ينفي وجود جسور

بين المسؤولية المالية الأشكال الأخرى للمسؤولية ، من خلال روابط وظيفية أو مسطرية أو تبادل وثائق معلومات

16- في إطار نظام المحكمة اللاتيني يقدر العقوبة من يجرك المسؤولية ويتم التحقيق في المخالفات المالية العائدة للمحاسب بناء على المستندات، أما تلك المنسوبة للفاعلين الآخرين (الأمر بالصرف ، المراقب ... الخ) فتخضع لإجراءات الجنائية سواء في الادعاء أو التحقيق أو التكييف أو العقاب وعناصره التقديرية.

17 - يزواج بين محاكمة الأشخاص ومحاكمة الأداء، لكن المسؤولية المالية على الطريقة الأولى هي المسؤولية الشخصية القضائية، أما الطريقة الثانية فهي تعد أن تكون مساهمة في تحريك المساءلة القضائية ، دون أن ترقى في إبعادها ومآلاتها إلى المسؤولية على الأداء كما هي معروفة في سياق النظام الأنجلوسكسوني . لكن ثمة تطلعا متزايدا للأسلوب البرغماتي للتجربة النجلوسكسونية وهو ما حدا بفرنسا (مهد النظام القضائي) إلى مزيد تعميق الاقتباس من فعاليات المسؤولية على الأداء ، أفضى سلطاتها العمومية وفقهاؤها إلى ابتكار ما أضحي يسمى بالمسؤولية على التدبير. Responsabilité managériale لكن دون الوصول إلى هذا المفهوم إصلاحات ضرورية على مستوى هياكل و إجراءات وضع و تدبير الميزانية، وهنا بيت القصيد

ثانيا : نحو المسؤولية على التدبير حسب الأهداف ... لكن أية مسؤولية ؟ .

عناصر التجربة الفرنسية

مفهوم تدبير الميزانية حسب الأهداف : دلالاته وأبعاده

18 - بما أن المتصرفين والمسؤولين عن تدبير الشأن العام والمال العام أصبحوا مطالبين بتقديم الحساب عن ادائهم وإنجازهم في التسيير فعن القانون التنظيمي الجديد لقانون المالية الفرنسي

المسؤولية المالية بوجه عام والمسؤولية عن تدبير الميزانية حسب الأهداف بوجه خاص -تشخيص مقارن-

21/01/2001 أزم بوضع تقارير سنوية حول الإنجاز تترجم المفهوم الأنجلوسكسوني للمسؤولية الممتثلة في تقديم الحساب عن الإنجاز والمساءلة عليه. وهكذا أصبح تدبير الميزانية حسب الأهداف ضمن الكتلة الدستورية (الفصل الأول من القانون التنظيمي للمالية) وأصبحت قوانين المالية تأخذ بعين الاعتبار ... الأهداف والنتائج التي تنص عليها. «بحيث تكون البرامج معرزة» «بأهداف محددة على أساس المصلحة العامة» «وبالنتائج المنتظرة على أن تكون خاضعة للتقويم». ويلزم القانون أيضا بإقامة محاسبة تحليلية للتكاليف وبأن يتم إعداد مشروع سنوي لإنجاز خاص بكل برنامج.

19 - بالمقابل فإن مسؤولي البرامج يحتفظون داخل كل برنامج بحرية كاملة لإعادة نشر الاعتمادات الخاصة بالموظفين وبالتدخل وبالسير والاستمرار حسب الحاجيات مع مراعاة مبدأ «المثلية المتقابلة» *fongibilité asymétrique* وغايتهم الفضلي هي تحقيق للأبعاد الثلاثة الكبرى لهذا النمط الجديد في تسيير الميزانية وهي :

* الفعالية السوسيو اقتصادية لجهة المواطنين .

* نوعية أداء المرافق العمومية لجهة المستعملين والمستفيدين

* نجاعة الداء لجهة دافعي الضرائب

20 - أدخلت هذه المفاهيم والتعديلات ثورة النمط التقليدي لوضع الميزانية والذي كان ولا يزال يعتمد ميزانية الوسائل لا ميزانية البرامج فكانت الرقابة والمساءلة رقابة ومساءلة مشروعية ، ونظامية على نحو راجع.

**الإجراءات المتخذة في سبيل استنبات النمط الجديد للتسيير حسب
الأهداف :**

21 - يتم وضع الأهداف في شكل مجموعة مفصلة معرزة بمؤشرات، يتم إعدادها في مشاريع سنوية للإنجاز خاصة بمختلف المهام المسجلة في القانون المالي لسنة 2006 (انظر الجدول المرافق) ، وقد

كانت سنة 2006 أول سنة ستكون انجازاتها خاضعة للقياس وسينتظر أن تحمل سنة 2007 باكورة التقارير السنوية حول الإنجاز ، بمثابة تقييم ومراجعة للمشاريع السنوية للإنجاز . يتم تصنيف الهدف بين مجموعتين أساسيتين :

* أهداف استراتيجية تعبر بشكل محقق في الواقع وقابل للقياس عن الأولويات الاستراتيجية للبرامج، وهي مسجلة بعدد محدود في مشاريع التقارير السنوية للإنجاز، وقد تم تحديدها بالنسبة لكل برنامج من قبل السلطات الحكومية والتشريعية.

* أهداف عملانية : وهي الترجمة داخل كل مرفق حكومي أو ترابي للأهداف الاستراتيجية في كل برنامج.

22 - يفترض في هذا البناء إطار تسلسليا للرقابة تجتمع بين الفعالية والانسجام علما أن بعض جوانب وآثار العمل الحكومي لا يمكن قياسها بالأرقام، وبالتالي من المناسب استخدام أسلوب أو معيار النجاعة، ومن أجل ذلك تم تعديل وتطوير نظام المراقبة المالية ابتداء من سنة 2004 ليكون نظاما متناسبا ومتفاوتا في الغرامة حسب درجة المخاطر *contrôle hiérarchisé*

التصور الأولي لنظام المسؤولية الجديد

23 - من المسؤول : ؟

- مسيرو البرامج

- مسيرو الميزانيات العملانية

- مسيرو رؤساء الوحدات العملانية

24 - يسأل على ماذا؟

- مدى احترام القوانين والأنظمة الخاصة بالرقابة الداخلية

- مدى احترام مبادئ ومعايير حسن التدبير وجودة الأداء

المسؤولية المالية بوجه عام والمسؤولية عن تدبير الميزانية حسب الأهداف بوجه خاص - تشخيص مقارن-

- فعالية ونجاعة النتائج المحصل عليها

- صدق الحساب الختامي للعمليات

25 - كيف وأمام من تتم عملية المساءلة وما هو دور الجهاز الرقابي؟

إن المعيار الجديد للتدبير حسب الأهداف يقوم على شاكلة هرم تسلسلي للتقدير والتقييم تبعاً لمكونات النظام : البرنامج ، العمل ، الوحدة العملائية. أما وسائل التقدير فتتمثل في جهاز الرقابة الداخلي (أسلوب التقارير لوحدة القيادة والتحكم ومراقبة الأداء والتدقيق).

أما محكمة الحسابات الفرنسية فتتولى من خلال آلية الملحق للتقرير حول تنفيذ الميزانية التقدير الشامل لمختلف المهمات والبرامج بما فيها المكونات الفرعية ، ويعرض الملحق مع التقرير حول تنفيذ الميزانية على أنظار البرلمان.

آثار المساءلة

26 - تأخذ هذه الآثار مسارا داخليا بصورة أكبر مع دور محدد لمحكمة الحسابات وتتمثل فيما يلي :

- المكافآت والعقوبات المهنية (التأثير على المشوار المهني ، الأجر ، التعويضات) .

- تقديم الحساب والمساءلة عليه أمام محكمة الحسابات في شكل تصديق أو تحفظ على التصديق . وهنا يتوقف دور الجهاز الرقابي ، ليبدأ دور البرلمان.

تقييم أولي للتجربة

من السابق لأوانه الحكم على هذا التحول التاريخي البنيوي في ظرف شهور محدودة . لكن من الآن يمكن تسجيل بعض الخلاصات والملاحظات الأولية :

27 - لقد تم اعتماد تقسيم جديد للاعتمادات ليس وفق المفهوم الكلاسيكي لمبدأ التخصيص حسب الطبيعة (ميزانية الأبواب) بل حسب الموضوع (البرامج)، لكن دون التخلي عن التقسيم حسب الأول، إذ أن هناك تعايش بين التقسيم التقليدي والتقسيم الجديد.

28 - ينبغي التمييز بين التدبير الميزانوي القائم على النتائج، ووضع المخصصات الميزانوية بناء على تحديد مسبق للأهداف، فالنص الثاني تم استبعاده كلياً لسببين:

* الإكراهات الميزانوية الإجمالية

* غياب العلاقة التلقائية بين المخصصات الميزانوية وأهداف الإنجاز.

29 - تم تحديد 5 أهداف ومؤشران اثنان لكل برنامج، لكن معظم الأهداف والمؤشرات التي لم تكن في الواقع سوى وصف للأنشطة والوسائل تم حذفها في مشروع قانون المالية لسنة 2007، كذلك تم حذف أي هدف غير مرتبط بخطة عمل المسؤول عن البرنامج.

30 - مازالت الإشكالية مطروحة على هل الذكر الفرنسيين فيما يخص كيفية ملاءمة الترسانة القانونية والعقابية التقليدية القائمة على تصور نابليون متشدد وعلى تقاليد كارتيزية مفرطة في الضبط والقوننة مع نمط جديد للتدبير يتجه نحو الأداء والإنجاز.

الأسئلة المتعلقة:

31 - إلى أي حد يمكن الانتقال بسرعة من ثقافة قائمة على ميزانية الوسائل ومسؤولية قائمة على المشروعية إلى ثقافة الإنجاز والتدبير حسب الأهداف؟ علماً أن الاهتمام بإعداد وضع القوانين وافجرات وفق التدبير الجديد للاعتمادات حسب متطلبات القانون التنظيمي للمالية قد سبق للاشتغال بإشاعة وترسيخ ثقافة الإنجاز والرقابة الداخلية على الإنجاز؟

المسؤولية المالية بوجه عام والمسؤولية عن تدبير الميزانية حسب الأهداف بوجه خاص -تشخيص مقارن-

32 - كيف سيتم التعامل مع الأجهزة الحكومية والبرامج التي يصعب إقامة ارتباط متوازي بينها وبين التصور الجديد للتدبير حسب الأهداف ؟

33 - ماهو الدور الموكول للأجهزة اللامركزية ؟ علما أن التصور الإجمالي النظري والتطبيقي قد تم وضعه من قبل الإدارات المركزية ، أين موقع الوحدات العملائية المحلية ؟

34 - المساءلة التقليدية هل هي قابلة للتلاؤم مع النمط الجديد للتدبير، هل سيتم تعديل قانون محكمة التأديب المالي ، مثلا ، من أجل تحديد موقع للمسؤولية الشخصية التأديبية على أساس الإخفاق في تحقيق الأهداف ؟ هل سنكون مع توسيع جديد لمبدأ الخطأ الجسيم في التسيير الذي كرسه الاجتهاد القضائي الفرنسي على إثر تفجر قصة قرض ليوني؟ *crédit lyonnais*؟

35 - أخيرا، وليس أخيرا، هل يقتصر دور محكمة الحسابات على الإشهاد بصحة الحسابات الختامية، أم أنه قد يتجاوز ذلك لإبرام شكل من أشكال التنسيق مع البرلمان والإدارة الحكومية فيما تخص تحريك مسؤولية الفاعلين بالقدر وبالالاتجاه الذي لا يصطدم مع النمط التقليدي لتوزيع الأوراق من جهة، ولا يحبط المساعي نحو البحث عن مسؤولية جديدة فاعلة ومتفاعلة مع التحولات في البنية والتنظيمية والتسييرية للمرافق الحكومية من جهة أخرى؟

خطوات مغربية:

قدر المغرب كدول المغرب العربي هو التفاعل مع الموجة الجديدة في تدبير المال العام والشأن العام ، ألا وهي موجة التدبير القائم على النتائج ، وليس ذلك اختيارا واقعا متساوقا مع تحولات عالمية فقط، بل هو استجابة ضرورية للحاجة إلى تخفيض النفقات العمومية من جهة، وإحداث تغييرات عميقة ووظائف التدبير العمومي ، وهي تجربة أثبتت نجاحها في دول متقدمة سباقه كنيوزيلادة والسويد والولايات

المتحدة تشمل جميع دول المنظمة الأوروبية للتنمية والتعاون من جهة أخرى.

وثمة إكراه موضوعي آخر هو ربط المؤسسات المالية الدولية ومؤسسات التعاون الدولي الحكومي والخاص ربطها لاستمرار الدعم المالي للتنمية بإجراء تغييرات تمس شفافية ومسؤولية وفعالية التدبير المالي العمومي ، وعلى رأسها ، بالضرورة ، تدبير الميزانية وفق معايير النتائج والأهداف

ويعني ذلك من بين ما يعنيه التخلي تدريجيا عن آليات وضوابط قوامها الحيطة والحذر من المساس بالمال العام لفائدة معايير قياس الإنجاز وتدقيق الفعالية، أي التحول من تدبير الميزانية وفق النمط التقليدي إلى تدبير قائم على الأهداف وذلك من خلال حزمة إصلاحيات .

مراحل الإصلاح :

36-2001 : إقرار مبدأ «شوملة الاعتماد des crédits globalisation»
"مثليتها" وذلك على مستوى التدبير المفوض للقطاعات اللامركزية،
ووضع ركائز للتدبير المندمج للنفقات انطلق بالاعتمادات الخاصة
للموظفين GIP يعمم على مجموع النفقات GID

37-2002 : صدور مدونة جديدة للمحاكم المالية من أهم ما نصت
عليه فيما يخص الموضوع الذي بين أيدينا : إلزام المرافق العمومية
بمبدأ تقديم الحساب الموحد للمرفق العمومي ، ويستجيب هذا المبدأ
الجديد لمبدأ ثان عام يشكل الفلسفة الحديثة للمراقبة إلا وهو المراقبة
المندمجة (مراقبة مشروعية ومراقبة الأداء) و ما فتى الرئيس الأول
للمجلس الأعلى للحسابات الأستاذ الدكتور أحمد الميداوي يؤكد على
الحاجة إلى ترسيخ ثقافة رقابية قائمة على تقييم جودة الإنجاز.

38-2004/2005 : تعديلات هامة في نظام المراقبة المالية الداخلية
تمس واجبات ومسؤوليات الفاعلين في تدبير الميزانية خدمة لخطوات

المسؤولية المالية بوجه عام والمسؤولية عن تدبير الميزانية حسب الأهداف بوجه خاص -تشخيص مقارن-

التحول من التدبير التقليدي إلى التدبير حسب الأهداف بمساهمة يقظة من المجلس الأعلى للحسابات من أجل المحافظة على توازن و عدالة نظام المسؤولية المالية و هكذا :

- تم تقريب ودمج بنيات المراقبة المالية القبلية من بنيات الخزينة العامة من أجل عقلنة وإعادة نشر المراقبة المالية القبلية والمراقبة المحاسبية ، من أفق إرساء نظام رقابي قائم على التدرج والتناسب بحسب درجة المخاطر *contrôle modulé*

- وفي نفس هذا التوجه سارت أجهزة التدقيق وعلى رأسها المجلس الأعلى للحسابات الذي شهد بدوره قانونه المؤسس تعديلات تناولت مسؤولية الفاعلين بما يتماشى مع الهندسة الجديدة للرقابة الداخلية التي استهدفت تخفيف الرقابة القبلية وإعادة تصويبها وترك الهامش لحرية المبادرة للمسؤولين في المرافق مع تعزيز المراقبة البعدية على الأمرين بالصرف وتوجيهها نحو الأهداف و النتائج .

39-2006/2007 : وضع أسس لمشروع إطار النفقات على المدى المتوسط CDMT، الذي لا ينفصل على موجة إعادة تصويب عمليات وضع وتنفيذ ومراقبة الميزانية بما يضمن شفافية وفعالية ومصداقية السياسة الميزانية من خلال تأمين مدى نظر موثوق منه *visibilité* لهذه السياسة على المدى المتوسط .

40 - تقييم أولي:

وقد قام المغرب بالمبادرة إلى طلب دراسة حول مساره الاصلاحى إلى البنك الدولي وقد تمت ترجمة هذا الطلب من خلال التقرير المشترك الذي أنجزه فريق عمل من وزارة المالية والبنك الدولي نشر في بداية سنة 2007 وكان من ملاحظاته التقييمية النقدية إضافة إلى الإشادة بهذه الإصلاحات مايلي:

- الحاجة الماسة إلى تعديل القانون التنظيمي للمالية لمواكبة هذه التحولات وإعطائها نفسا جديدا

- الحاجة إلى إصدار تقرير دقيق و محين حول الحسابات العامة للدولة بما في ذلك تحيين مشاريع قوانين التصفية .

- ضرورة نفض الغبار عن مشروع المخطط المحاسبي للدولة من أجل الحصول على صورة أمينة لممتلكاتها .

الأثار على مسؤولية الفاعلين في تدبير الميزانية أمام المحاكم

حتى الآن من السابق لأوانه الحديث عن نظام جديد للمسؤولية فيما يتعلق بتدبير الميزانية حسب الأهداف ، لكن ما لا يجب أن يغرب عن البال أن التعديلات والتحويلات في نظام تسيير المال العام قد واكبه تعديل على مستوى نظام المسؤولية الذي كان قائما قبل إجراء التعديلات

41 - على مستوى مسؤولية المراقبين الماليين

* وضع آليات نظام رقابي متدرج ومتناسب حسب درجة نضج التسيير لدى مصالح الأمر بالصرف ، أدى إلى تكييف وقائع المنشئة للمسؤولية وفق التوزيع الجديد

* أصبح المحاسب العمومي يقوم بوظيفتين إثر دمج مرافق المراقبة المالية بمرافق الخزينة العامة ، وبالتالي أصبح مراقبا للالتزام بالنفقات ومراقبا للأداء والتحصيل، وهو ما سيؤدي إلى عقلنة واقتصاد إجراءات المراقبة من جهة، وتكييف نظام المسؤولية حسب موقع ودرجة التدخل الوظيفي .

42 - على مستوى مسؤولية المحاسبين العموميين

- تم تخفيف الوقائع المنشئة للمسؤولية في ميدان النظر في الحسابات والمؤدية إلى الحكم بعجز في حساب المحاسب العمومي.

المسؤولية المالية بوجه عام والمسؤولية عن تدبير الميزانية حسب الأهداف بوجه خاص -تشخيص مقارن-

- مقابل ذلك تم تحويل الوقائع المحذوفة من ميدان العجز إلى ميدان التأديب المالي بحسبانها مخالفات شكلية تتعلق بالسلوك الشخصي.
- تم التأكيد على وظيفة الاستشارة و النصيحة التي بات على المحاسب العمومي الاضطلاع بها قبالة مصالح الأمر بالصرف.

43 - على مستوى مسؤولية الأمرين بالصرف:

- لم يحدث أي تغيير هام يستحق الذكر، وما زالت قواعد وإجراءات المسؤولية المنصوص عليها في مدونة المحاكم المالية سارية ، ربما في انتظار استكمال إرساء جميع الهياكل والفعاليات المتعلقة بنظام التدبير المالي حسب الأهداف.
- لكن أجهزة التدقيق الداخلي أصبحت ملزمة بإعادة النظر في مناهجها وطرق عملها في اتجاه المراقبة النوعية القائمة على الإنجاز والأهداف . ويتعلق الأمر بدور المفتشيات المالية ووحدات المراقبة الداخلية.

استنتاج عام

لقد اتضح من خلال التجربة الفرنسية خصوصا بالنسبة لسنة 2006 أن البحث عن نظام مسؤولية متفاعل مع الدينامية العصرية في التدبير المالي العمومي لازال جاريا إلى حد الآن، لذا فمن باب التواضع الاعتراف بأننا مازلنا في بداية الطريق ، وإن كنا قد قطعنا أشواطا لا بأس بها، لكن من الواجب أن نعي بأن استكمال إقامة هياكل وقواعد آليات التدبير الجديد تسبق عملية تكييف نظام المسؤولية الذي شهد بدوره تعديلات حقيقية كما ذكرنا سابقا، ذلك أن الموضوع الأهم من الهياكل والقوانين هو موضوع الثقافة والوعي بأهمية التدبير الجديد، ثم يأتي الدور بعد الوعي والهياكل على إقامة وتفعيل نظام للمسؤولية متجانس يتجه نحو الفعالية والأهداف دون أن يتخلى على الضوابط الضرورية للمشروعية والنظامية، أي، في خلاصة

إجمالية ، التأسيس الرصين والهادئ لنظام مسؤولية خاص بتدبير الميزانية يكون متوازنا وواقعيًا ووفق المقاس المغربي لا أقل ولا أكثر.

بيبلوغرافيا

- (براو محمد) " دور الأجهزة العليا للرقابة و المحاسبة في المساءلة على المال العام"، بحث غير منشور، يونيو 2006 ، ص ص 2-72
- "دراسة حول تقييم التدبير الخاص بالأنظمة المالية العمومية"، ملخص التقرير باللغة العربية، إنجاز فريق العمل الوطني لوزارة المالية و البنك الدولي، مارس 2007.
- مشاريع تعديل قوانين خاصة بالرقابة المالية و بمدونة المحاكم المالية، ووزارة المالية المغربية، 2007

- MCTIGUE : "Accountability in a results oriented world" congrès 2003 de la SCE canadienne, in SCE site web.
- OECD Public sector modernizing accountability and control policy, brief OECD april 2005, p2.
- IFAC a Governing body perspective, august 2001, p.12.
- GAO Yellow book 2003, chapter 1, introduction.
- NAO, About us : the role of NAO website.
- FLISOT (S.) : " La mise en jeu de la responsabilité financière des gestionnaires publics" RFFP, novembre 2005; pp 215-222.
- LAMARQUE (D.) : "Le contrôle de la performance", Revue du Trésor, mars- avril 2005. p. 158.
- BARILARI (A.) : " la réforme de la gestion publique : quel impact sur la responsabilité des acteurs?" RFFP, novembre 2005, pp 25-38.
- ADAM (F.), FERRAND (O.), RIOUX (R.) : "Finances publiques", Dalloz, 2007. pp 135-138.