المملكة المغربية

وزارة الاقتصاد والمالية

مديرية الميزانية

التجربة المغربية في مجال إصلاح الميزانية وتوزيعها على المستوى اللا مركزي

21 أبريل 2011

الخطوط العريضة للعرض

1- سياق إصلاح الميزانية

2- خصائص إصلاح الميزانية

3- أهداف ومحاور إصلاح الميزانية

4- العوامل الأساسية للنجاح

5- الآفاق

1- سياق إصلاح الميزانية

ندرة الموارد

- التفكيك التعريفي؛
- تقلص مداخيل الخوصصة؛
- الإصلاح الضريبي: انخفاض نسب الضرائب.

ارتفاع الحاجيات

إستراتيجية التنمية الاقتصادية والاجتماعية الطوعية

- محاربة الفقر عن طريق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية؛
- التغطية الصحية؛
- تعميم التمدرس؛
- تقليص دور الصفيح؛
- تعميم حصول العالم القروي على التجهيزات الأساسية (الماء الصالح للشرب، الكهرباء القروية، الطرق القروية)؛
- مواكبة الإصلاحات القطاعية: الطاقة، الماء، الزراعة، القضاء، الصناعة التقليدية، الإدارة...

ضرورة تحقيق تعاون أفضل بين الموارد من أجل تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز أداء العمل العمومي

تحويل الائتمانات

- إمكانيات تحويل الائتمانات مخولة للآمرين فقط؛
- لا يجوز للآمرين القيام بتحويلات بين السطور والتي توصلوا بشأنها بانتداب الائتمانات؛
- تخضع جميع قرارات التحويل لموافقة مديرية الميزانية.

انتداب الائتمانات

- يعتبر الوزراء هم آمرو الحقوق؛
- بإمكانهم تعيين آمرين فرعيين؛
- بمجرد وضع الائتمانات، يجوز لهم انتداب ائتمانات للآمرين الفرعيين؛
- إشكالية أجل انتهاء انتداب الائتمانات ؛
- عدم وجود إمكانية القيام بالتحويل بين مبالغ الانتدابين؛
- إجراء تخفيض الانتداب الأولي الذي يجب أن يعود للمصلحة المركزية.

قائمة الميزانية

لا يؤخذ البعد الجهوي بعين الاعتبار في قائمة الميزانية، في حين أن المعلومة المتعلقة بها مطلوبة خاصة على مستوى مجلس المستشارين.

ضرورة منح المسيرين (آمرين وآمرين فرعيين) مرونة أكثر

2- خصائص إصلاح الميزانية

المنهجية المعتمدة

تجربة نفذت في التشريع الثابت:

لم يتم إصلاح القانون العضوي المتعلق بقانون المالية لسنة 1995: ترتكز جميع التدابير المتخذة على النصوص التنظيمية، أي المراسيم والقرارات والمنشورات.

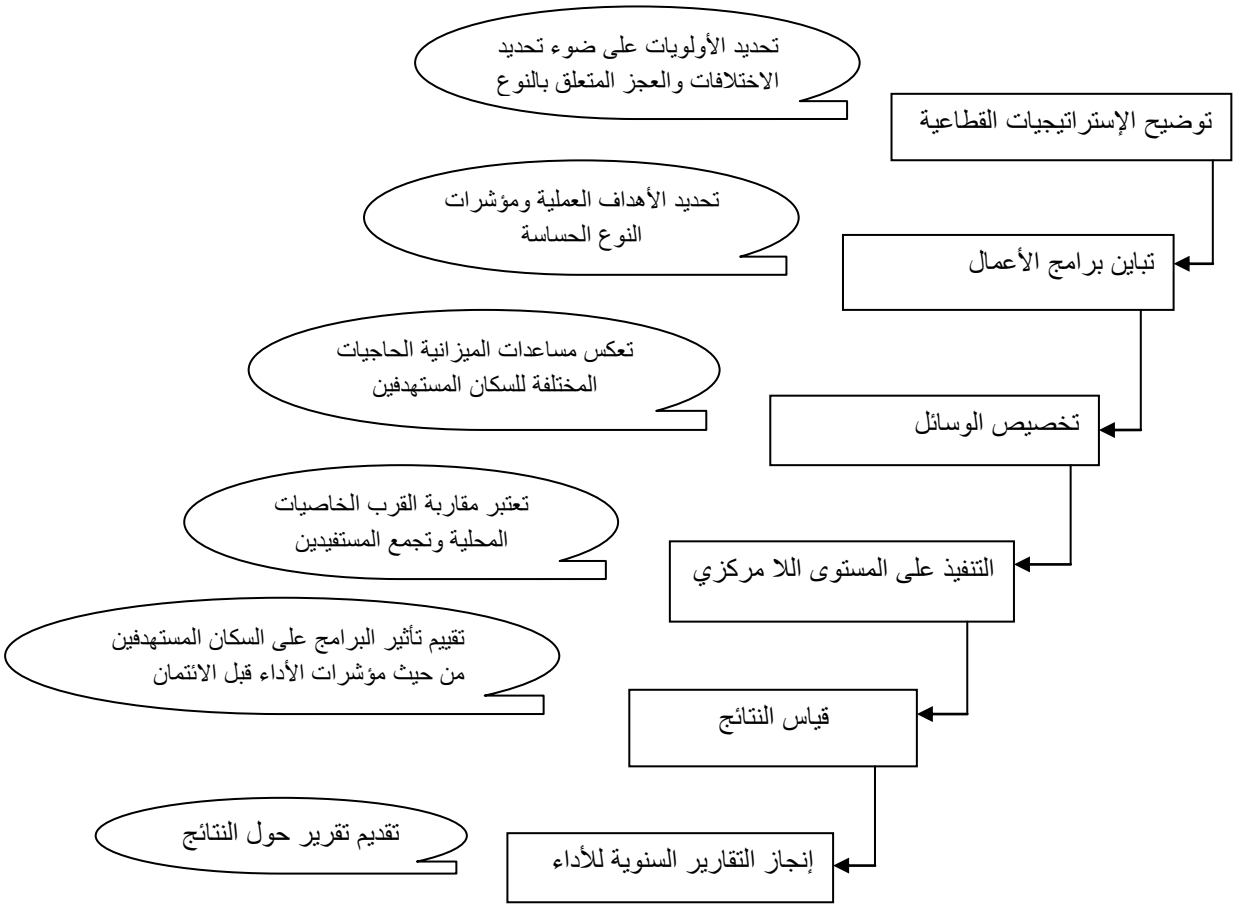
تم نشر مقاربة شاملة ومتكاملة في سيرورة الميزانية، تكمن ميزتها في قدرتها على الاستفادة من التجارب الناجحة خلال تطوير التدابير الأولى لدى الأقسام الوزارية الرئيسة لمنح الاستفادة بعد ذلك للإدارة برمتها. لقد تم تنفيذها حسب ثلاث كلمات: التدريجية والتشاركية والعملية.

- **المقاربة التدريجية** والإرادية تأخذ بعين الاعتبار قدرات الأقسام؛

- **المقاربة التشاركية**: انخراط الأقسام في تصميم وتنفيذ أجهزة الإصلاح بطريقة تدريجية تسهل تملكها؛

- **المقاربة العملية**: التجربة على مستوى الأقسام الرئيسية والتلقين والتعميم إلى الأقسام الأخرى. لقد خضع كل مقتضى للتعديل في إطار المقاربة التجريبية من طرف الأقسام الرئيسية.

مقاربة الأداء المدمجة لبعد النوع



الفصل 17 مكرر من المرسوم المتعلق بإنجاز وتنفيذ قوانين المالية (دجنبر 2001).

يمكن للوزير المكلف بالمالية، بواسطة قرار متخذ باقتراح من الآمرين المعنيين، أن يسمح لهؤلاء بالقيام بتعديل ما يرد في أسطر نفس الفقرة بموجب قرار...

يخضع هذا الإذن لتقديم مؤشرات رقمية تدل على موضوع كل واحدة من الفقرات المحتوية على الميزانية والمبينة للعلاقة بين الائتمانات الممنوحة والنتائج المنتظرة لاستخدام هذه الائتمانات.

يجب على الآمر المعني أن يقوم سنويا بتقييم إنجاز المؤشرات المذكورة مقارنة بالنفقات وبأن يخبر بذلك الوزير المكلف بالمالية.

يتعلق قرار الانضمام لجهاز العولمة الخاضع لتأشيرة الوزير المكلف بالمالية بما يلي:

- ✓ الجداول غير المعنية بتحولات العولمة؛
- ✓ تحويل تقرير ملخص يبين كافة التحويلات التي تم القيام بها من طرف الآمر والآمرين الفرعيين، خلال 20 يوما بعد نهاية كل أسدس؛
- ✓ تحويل تقرير تقييم إنجاز المؤشرات في 30 أبريل على الأكثر من كل سنة.

3- أهداف ومحاور إصلاح الميزانية

إطلاق إصلاح سيرورة الميزانية في 2001

الأهداف

- تعزيز فعالية النفقات العمومية: الرفع من الأداء وذلك بتوجيه الميزانية نحو النتائج؛
- منح حرية ومسؤولية أكثر لمسيري الميزانية (المصالح المركزية واللامركزية)؛
- تخفيف وتبسيط إجراءات النفقات العمومية؛
- توضيح الاختيارات الإستراتيجية عن طريق تقوية البرمجة المتعلقة بالميزانية لعدة سنوات؛

تعزيز اللامركزية الميزانية من أجل تحفيز تسيير قريب يتلاءم وانتظارات المواطنين.

تعديل المرسوم المتعلق بإنجاز وتنفيذ قوانين المالية : الفصل 17 مكرر

1- مؤسسة برمجة الميزانية المتداولة لكل ثلاث سنوات : إطار النفقات على المدى المتوسط (إ.ن.م.م CDMT)

الأهداف

- ✓ تعزيز استمرارية السياسات العمومية؛
- ✓ تمكين المسيرين من وضوح أكبر؛
- ✓ تحسين شروط إعداد قوانين المالية؛
- ✓ ضمان التقاء السياسات العمومية وتكاملها.

المبادئ

المشاركة
- ✓ تقاسم المعلومات بين الوزارات بشأن السياسات القطاعية؛
- ✓ التشاور بشأن إكراهات الاقتصاد الأكبر.

الكمال
- ✓ تحديد جميع الحاجيات والموارد المعبئة؛
- ✓ اعتبار نفقات التشغيل والاستثمار.

الاتساق
- ✓ بين إطار الاقتصاد الأكبر والسياسات القطاعية؛
- ✓ بين عرض إ.ن.م.م (CDMT) وميزانية الدولة.

الواقعية
- ✓ تعديل السياسات القطاعية في إطار واقعي للموارد المتوفرة على المدى المتوسط؛
- ✓ استمرارية وموثوقية الجهاز.

لا يحل إ.ن.م.م (CDMT) محل مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ولا محل قانون المالية بل يشكل جهازا للبرمجة لسنوات

2- عولمة الائتمانات

الأهداف

- ✓ رفع هامش اشتغال المسيرين؛
- ✓ تحميل المسؤولية للمسيرين حول أهداف تم تحديدها وقياسها بواسطة مؤشرات الأداء؛

المضمون

- ✓ توضيح الاستراتيجيات القطاعية وتبان الأهداف والبرامج؛
- ✓ إعادة تهيئ وثائق الميزانية حول البرامج المتسقة؛
- ✓ تحضير المؤشرات الرقمية: الرابط المنطقي بين الأهداف، الائتمانات الممنوحة والنتائج المنتظرة؛
- ✓ تبادلية الائتمانات ضمن الفقرات: الإمكانية الممنوحة للآمرين والآمرين الفرعيين للقيام بتحويل الائتمانات بين أسطر نفس الفقرة، والتي يسيرونها دو ن إذن نسبق من وزير المالية؛
- ✓ تقديم الحسابات عن طريق إعداد الوزارات لوضع التركيبات الدورية لتحويلات الائتمانات التي قاموا بها وكذا الآمرين الفرعيين، ولتقارير التقييم السنوية: قياس الأداء.

2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1 نف.	5 نف.	14 نف.	25 نف.	32 نف.	34 نف.	37 نف.

3- تعزيز لا مركزية الميزانية

الأهداف

- تحميل المسؤولية للمسيرين اللامركزيين في تحقيق الأهداف/ النتائج:
- ✓ استقلالية أوسع للمسيرين؛
- ✓ تدبير القرب؛
- ✓ انتداب الوسائل؛
- ✓ تقييم النتائج.

الوسائل

- إدخال البعد الجهوي في تقديم الميزانية ابتداء من 2006: توسيع الفصل من 2 إلى 4 وضعيات من أجل اعتبار 16 جهة مرقمة من 01 إلى 16 في المملكة؛
- جعل هذا التقنين المعلومة متوفرة بشأن تهوية ائتمانات الميزانية العامة لكل جهة؛
- تيسير إجراء انتداب الائتمانات: الحد من المادية منذ انتشار نظام التسيير المتكامل للنفقات؛
- مخططات رئيسة للا تمركز: تحديد مهام المديريات والمصالح اللا مركزية (مرسوم 2005)؛
- تعاقدية العلاقات بين الإدارات المركزية ومصالحها اللا مركزية المرتكزة على توقيع عقود الأهداف والوسائل.

تأسيس لجنة ملكية استشارية حول الجهوية المتقدمة التي صدر تقريرها في بداية سنة 2011.

4- مراقبة الأداء

يهدف إصلاح مراقبة النفقات العمومية إلى التعويض التدريجي للمراقبة المعمول بها بمراقبة المواكبة، ولاحقا بمراقبة ترتكز على تقييم الأداءات. ويساعد هذا أيضا على ضمان شفافية أفضل للحسابات العمومية ومرونة وبساطة إجراءات المراقبة.

تأسيس قطب واحد للمراقبة	⇐	التقريب الوظيفي في 2006 للمراقب العام للالتزامات بنفقات الدولة والخزينة العامة للدولة: التنظيم، الموارد البشرية، نظام المعلومات وكتيبات الإجراءات.
تطور مهام المراقبة -	⇐	مرسوم جديد يتعلق بنفقات الدولة لـ 2008/11/04 المنشور في الجريدة الرسمية عدد 5684 بتاريخ 2008/11/20. تأسيس مراقبة النفقات وتعميمها ابتداء من سنة 2012.
تدويل مراقبة الانتظام	⇐	تعزيز قدرات مسيري الميزانية.
تنمية مراجعة الأداء	⇐	تعزيز دور المفتشيات العامة للوزارات المدعمة من طرف المفتشية العامة للمالية: المراقبة الداخلية، تدابير الأداء وتقييم المخاطر.

مأسسة الخزينة الوزارية : المحاور الوحيد للآمر

5- إدراج مراجعة الأداء

التقييم المستقل والموضوعي لمصالح الإدارة، بغض النظر عن أية ملاحظة بشأن فرص الاختيارات السياسية :

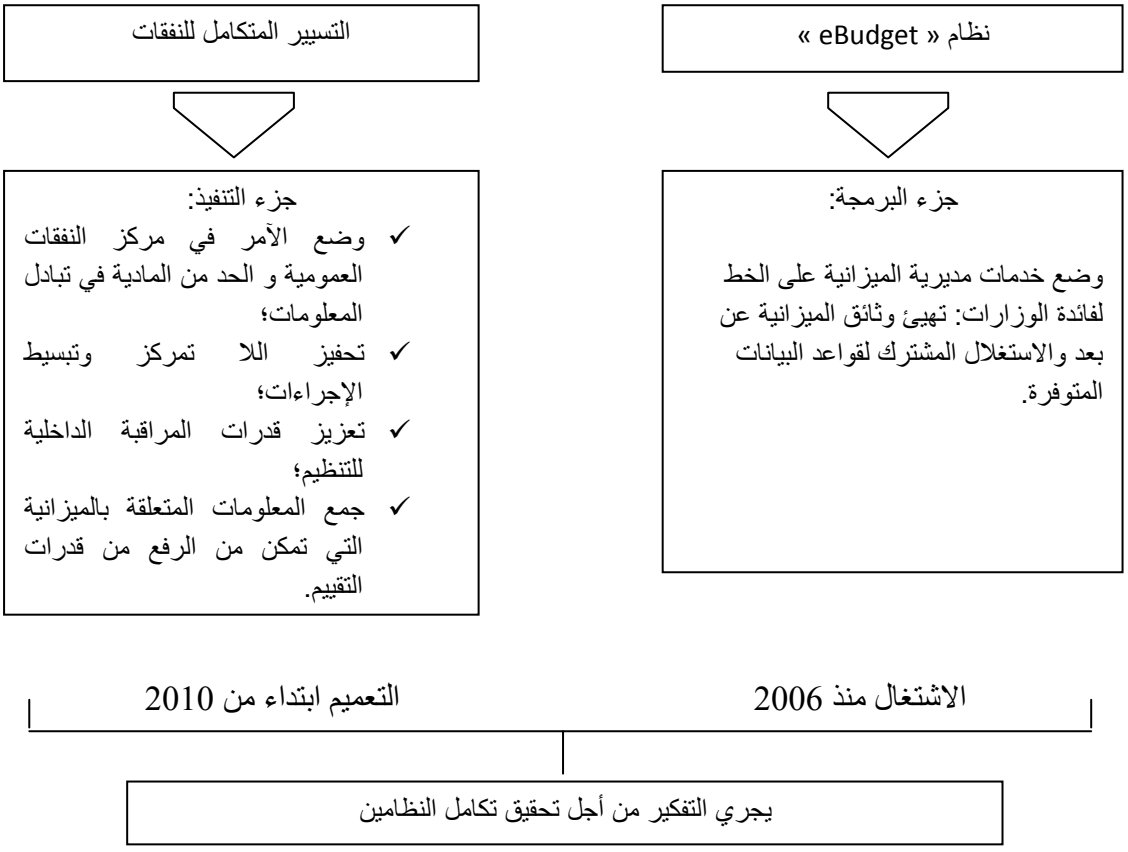
- ✓ أهمية الأهداف؛
- ✓ موثوقية نظام القياس عن طريق:
  - مؤشرات الأداء التي تربط بين برامج العمل والوسائل المالية المستخدمة لإنجازها؛
  - تحليل النتائج بالنسبة للفعالية والكفاءة؛
  - تقدير إدارة الموارد المالية والبشرية؛

تعكس هذه المراجعة المنجزة باشتراك مع المفتشية العامة للمالية والمفتشيات العامة للوزارات عن طريق توصيات تهدف إلى تحسين عملية التسيير المتمحورة حول النتائج، إذ خضع إثني وعشرين قسما لمراجعة الأداء برسم السنتين الماليتين 2007 و2008.

يمكنكم الاطلاع على الشكل النهائي للتقرير حول مراجعة الأداء للسنتين الماليتين 2007 و2008 المنشور على موقع وزارة الاقتصاد والمالية في يناير 2010 الرابط التالي:

http://www.finances.gov.ma/esp_doc/util/file.jsp?iddoc=3813

6- أنظمة المعلومة المتكاملة



4- العوامل الأساسية للنجاح

ما تزال هناك بعض التحديات الواجب رفعها

- تعميم تنفيذ مختلف أجزاء إصلاح الميزانية إلى كافة الأقسام الوزارية؛
- إعادة صياغة نص القانون العضوي المتعلق بقانون المالية بشأن المحاور الآتية:

o تعزيز أداء التدبير العمومي:

✓ إدراج تعدد السنوات في صلب سياسة الميزانية؛
✓ توجيه النفقات العمومية نحو منطق النتيجة؛
✓ تحميل المسؤولية لمسيري الميزانية؛
✓ وضع مراجعة الأداء وتقديم الحسابات.

o تعميق الشفافية وتعزيز استدامة المالية العمومية:

✓ دعم المبادئ الأساسية التي تنظم المالية العمومية؛
✓ إخبار البرلمان بشأن المؤسسات والمقاولات العمومية؛
✓ تحسين قراءة الميزانية؛
✓ تأسيس قواعد مالية جديدة من أجل تعزيز استدامة الميزانية.

o تطور دور البرلمان في النقاش حول الميزانية:

✓ إعادة صياغة الجدول الزمني للنظر في قانون المالية واعتماد قانون التنظيم؛
✓ إعادة تأهيل قانون المالية المصحح لاحترام مبدأ الصراحة، وتأطير جدول الفحص والتصويت؛
✓ إثراء المعلومات المعطاة للبرلمان؛
✓ توضيح حق تعديل قانون المالية؛

✓ مراجعة طرق التصويت على قانون المالية من أجل قراءة أفضل للميزانية.

8- الآفاق

- في إطار سياق يطغى عليه التقرير المتعلق بالجهوية، حسب الخطاب الملكي المخصص لإصلاح الدستور وطموحات الشعب المغربي، يجب أن يكون إصلاح القانون المتضمن لقانون المالية إصلاحا طموحا. لقد خضع كل اقتراح لنقاش واسع داخل وزارة الاقتصاد والمالية، وسيكشف هذا النقاش بمجرد ما سيصل مشروع النص إلى مرحلة الاعتماد.
- **إن الإصلاح المبرمج لا يعتبر إصلاحا تقنيا للحكومة، بل إصلاحا للبلد يجب أن يحقق توازن القوى التشريعية والتنظيمية ويضع المواطن في مركز الاهتمامات.**
- يعتبر نجاح مثل هذا الإصلاح مهما في حد ذاته. ويتمثل أحد أهم المخاطر في الرضا بما هو شكلي والخوض في ما هو تقني.
- من أجل إنجاح هذا الإصلاح سيكون من الضروري استباق مواكبته وتنفيذه:
  - مواكبة سيرورة اعتماد القانون المتضمن لقانون المالية وإنجاز نصوص التطبيق.
  - القيادة المتضافرة لنشر الإصلاح.
  - إنجاز مخططات التواصل والتكوين وتتبع تنفيذها.
  - صقل وسائل تفعيل مقتضيات الإصلاح من أجل ترسيخه.
  - مساعدة الأقسام الوزارية في تنفيذ الإصلاح.
  - وضع الهياكل الأساسية على المستوى الحكومي والإداري.

شكرا على انتباهكم.