

# المملكة المغربية

## دراسة تقييم تدبير أنظمة المالية العمومية

فريق العمل الوطني لوزارة المالية والخصوصة بالمغرب والبنك الدولي

مارس 2007

### ملخص التقرير

#### الجزء الأول

يهم الإصلاح المتعلق بالميزانية المرتكزة على النتائج، و الذي تم الشروع في تطبيقه سنة 2001، على الخصوص شمولية الإعتمادات. وقد اقتصر لحد الآن على تحويل الإعتمادات بين سطور نفس الفقرة. هذا وقد خول الإصلاح المذكور للعديد من الوزارات مرونة كبرى للتصرف في الإعتمادات الموضوعه رهن إشارتهم. وبالمقابل، تم تحميل الأمرين بالصرف مسؤوليات مباشرة في تحقيق النتائج.

تسمح البرمجة المتعددة السنوات التي تم العمل بها سنة 2007 على شكل إطار النفقات على المدى المتوسط بضبط الجوانب الاقتصادية والقطاعية والبرامجية للميزانية بشكل أفضل. وقد تم تكيف الميزانية تبعا لذلك مع تحسين الشفافية التي يتوقع أن تقضي على نحو سريع إلى تقديم الحسابات المندمجة<sup>1</sup>. تلقى هذه الإصلاحات المتضافرة الدعم على المستوى الوزاري ومن طرف جميع المسؤولين. ولم تترتب عنها أية مخاطر كبرى فيما يتعلق بجدوى نظام الميزانية والمحاسبة في شموليته. كما أنه يتعين مواصلة الإصلاحات من أجل ترسيخ المقاربة من خلال تحسين نجاعة الأداء وذلك بتوسيع مجال شمولية الإعتمادات وتحسين جودة مؤشرات النتائج، مع العمل على توطيد إلزامية إرجاع الإعتمادات من طرف الوزارات.

## الجزء الثاني

على الرغم من الإجراءات التي تم العمل بها مؤخرا، فإنه مازال يتعين رفع مستوى عدم تركيز الاعتمادات تطبيقا لمبدأ النفقات التكميلية يجب أن يرسخ بشكل تدريجي بحيث يكون الاساسي التدبير اللامركز و الاستثناء التدبير المركزي . وفي هذا الصدد، تم اقتراح بعض الإجراءات البسيطة في التقرير الذي جاء إثر التقرير السابق برسم سنة 2003، وترمي إلى دعم قدرات الأمرين بالصرف المساعدين، وهو ما تم الشروع فيه في إطار تخفيف المراقبة (انظر ما يلي). و يمكن لهذه الجهود أن تتحقق بفضل مخطط رئيسي تتخرط فيه جميع الوزارات بدعم من السلطات السياسية والذي يظل عاملا رئيسيا، ومن هذا المنظور، يجب أن يرافق عدم التركيز عملية اللامركزية، كما تم الإعلان عن ذلك في إحدى الخطب الملكية

## الجزء الثالث

سبق أن أشار تقرير سنة 2003 إلى عدم كفاية تدخل الوزارات التقنية في تدبير اعتماداتها الخاصة بتسديد الأجور، وهو ما يضر، كما اتضح اليوم، بالتدبير بالبرامج التي تشكل هذه الاعتمادات جزءا أساسيا منها. ولذلك فإن تدبيرها بشكل فعال من طرف المسؤولين عن البرامج لا يمكن أن يهمل بعد الآن هذا البعد الاستراتيجي. و يقترح التقرير مخططا مفصلا للإصلاح خلال ثلاث سنوات بوصفه عنصرا من عناصر الإصلاح الأكثر شمولية لتدبير الموارد البشرية.

## الجزء الرابع

من المتوقع أن يصبح مشروع التدبير المندمج للنفقات العمومية قاعدة أساسية وأداة لا يستغنى عنها لإنجاز الإصلاحات، حيث سيسمح بضمان نجاعة مجموعة من الأنظمة المالية والمحاسبية ووضع الأدوات الكفيلة بالتدبير العصري رهن إشارة الأمرين بالصرف وأجهزة المراقبة. رغم بعض المشكلات التي تمت مواجهتها خلال مرحلة التصميم الأولي، أصبح المشروع تحت مسؤولية فريق متفان تستجيب أعماله للمعايير والممارسات الدولية سعيا نحو تطوير مشروع في مثل هذه الأهمية. يمر تطوير المشروع بمرحلة حاسمة سنة 2007، إذ يستدعي قرارات إستراتيجية حول اختيار هندسة معلوماتية وحلول برمجية. بالرغم من النتائج التي خلصت إليها الدراسة التي في طور الإنجاز<sup>3</sup> من أجل توجيه هذا الاختيار، يؤكد التقرير على ضرورة دراسة الحلول اللوجيستكية<sup>4</sup> مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات النظام الإداري والمالي المغربي التي سيتم تحديدها لوضع هذه الحلول موضع التنفيذ بشكل فعال. كما يؤكد التقرير على ضرورة دعم الوسائل البشرية منذ سنة 2007 في إطار التدبير المندمج للموارد البشرية الذي مازال ضعيفا. وأخيرا، يدعو التقرير السلطات السياسية إلى توفير الدعم خاصة من أجل الاستفادة من تطوير هذا التدبير لتبسيط إجراءات التمويل العمومي الكامن. مع مراعاة هذه التحفظات، يعتبر التقرير أن الضمان المنطقي لتنفيذ البرنامج يظل ضمن الحدود المسموح بها لمثل هذه العملية من حيث طبيعتها وأهميتها.

## الجزء الخامس

يعتبر إصلاح المراقبة القبلية إصلاحا ابتكاريا بشكل خاص بالنظر إلى تاريخ المراقبة السابقة التي تتميز بهيمنة المراقبات القبلية ذات البعد البيروقراطي وبدرجة غير كافية من المسؤولية القانونية التي يتحملها الأمر بالصرف. و يعتبر الإصلاح معقدا، لكن ظروفه الأولية خضعت للتقييم بشكل صحيح: ضمان نجاعة النظام العام من خلال التدبير المندمج للنفقات

العمومية، وضمان القدرات التدبيرية للأميرين بالصرف من أجل تطوير مدى المراقبة وطبيعتها تبعاً لذلك وكذا تطوير وظيفة المراقبة الداخلية للحسابات بما يكفل على المدى الطويل الحلول محل المراقبة القبلية. وبناء على نتائج تصديق القدرات التدبيرية للأميرين بالصرف يتم تصنيفهم في مستويات مختلفة للكفاءة. ومن جانب آخر سيتم وضع نظام مراقبة يلائم مستوى الكفاءة مع تدعيم خلايا المراقبة الداخلية.

يقر التقرير هذه التوجهات، على الرغم من بعض الملاحظات المتعلقة بالإجراءات المتبعة (ولاسيما ضرورة جعل إجراءات التصديق أكثر شفافية وتنسيق عملية تخفيف المراقبة بشكل أفضل مع تنفيذ التدبير المندمج للنفقات العمومية). لكن يجب التأكيد على ضرورة وضع عملية تخفيف المراقبة في إطار يتجه إلى تبسيطها بشكل أكبر بل وإلى تحويلها للأميرين بالصرف على المدى الطويل، ويستثنى من هذا الإلغاء بعض الصفقات العمومية التي يجب أن تبقى خاضعة للمراقبة القبلية. ويسلط التقرير الضوء، موازاة مع تخفيف المراقبة، على ضرورة وضع مخطط عام لفائدة الوزارات لتدعيم القدرات التدبيرية للأميرين بالصرف ومساعدتهم.

## الجزء السادس

تحسنت ظروف تنفيذ النفقات بالمقارنة مع الوضع السائد سنة 2003، ولكن آجال الأمر بالصرف مازالت طويلة أكثر مما ينبغي رغم تطبيق نظام للفوائد عن التأخير. لذا يتعين تحسين الإحصائيات الرسمية حول الآجال العامة للتسديد لكونها تتعلق بمجال حساس حسب التحليلات الدولية المقارنة في مجال الرشوة.

## الجزء السابع

تشهد محاسبة النفقات تحسناً بفضل النشر المسبق للتدبير المندمج للنفقات<sup>5</sup>، لكن تنفيذ المخطط المحاسباتي الجديد يشهد بالمقابل تأخراً يتعين تجاوزه. يقيم التقرير بشكل إيجابي المخطط المحاسباتي الجديد الذي سيشكل مقارنة أولية للمحاسبة في إطار السنة المالية وبذلك سيقترب من المعايير الدولية. وقد تم اقتراح خطة للتنفيذ على مدى سنتين، ويتعين عدم تأخير هذا الإصلاح الذي تم تأجيله منذ سنوات خلت.

## الجزء الثامن

يساير إصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية الذي تم الشروع فيه منذ سنة 2003 أيضاً المعايير الدولية. ترمي (مراقبة المواكبة) إلى تخفيف المراقبة على المؤسسات والمقاولات العمومية باستبدال المراقبة القبلية القديمة بالمراقبة البعدية التي تركز أكثر على الأداء الاقتصادي للهيئات و تسترعي النتائج الأولى الاهتمام نظراً لحجم التغيرات التي تم إدخالها بموجب قانون سنة 2003 بالمقارنة مع الوضع السابق حيث كانت تسود المراقبة القبلية، لكن، بغض النظر عن شركات المساهمة التابعة للدولة، فإن عدد المؤسسات التي اختارت هذا النوع من المراقبة محدود<sup>6</sup>. وعلى نفس المنوال، يظل تنفيذ أحد أدوات العصرية المقترحة مقابل تخفيف المراقبة غير كاف، ويتعلق الأمر بلجنة التدقيق المالي. لكن من السابق للأوان تقييم شامل ملائم للإصلاح.

## الجزء التاسع

يتواصل إصلاح المراقبة والتدقيق المالي الداخلي والخارجي بشكل مطرد منذ سنة 2003 في كل مكوناته.

### على مستوى التدقيق الداخلي:

• شهدت الإدارة المكلفة بالتدقيق المالي في مصالح المحاسبة بالخبزينة العامة للمملكة تطورا ملحوظا، حيث انتقلت من المفهوم التقليدي للتفتيش إلى التدقيق المالي من خلال تطوير وسائلها البشرية وأدوات التدقيق. لكن هذا التطور لم ير النور سوى مؤخرا ويتوقع أن تظهر نتائجه مع مرور الوقت. من المهم التأكيد على ضرورة تنسيق أنشطتها بشكل أفضل مع المفتشية العامة للمالية من جهة و مع المصالح الأخرى للتدقيق المالي (الجمارك والضرائب).

• لقد عرفت المفتشية العامة للمالية في السنين الأخيرة تطورا كبيرا وذلك لكونها اعتمدت أفضل الممارسات المتعارف عليها دوليا في مجال التدقيق على الرغم من كون مشروع تعيين وتعديل القانون المحدث للهيئة لازال في طور المصادقة لدى الأجهزة المختصة.

لقد رسمت الخطة الإستراتيجية التي وضعتها المفتشية العامة للمالية أطارا منسجما لبرامج تدخلاتها في مجال التدقيق و المراقبة كما ان مشاريع تدعيم القدرات والتحديث المعتمدة تمكن الهيئة من الاضطلاع بدور فعال ونشط في مجال تتبع الإصلاحات. ، ونظرا لما تنتظره السلطات من المفتشية العامة للمالية، يلح التقرير على ضرورة تفاذي أي تنازع للاختصاصات ولاسيما في مجال التصديق على قدرات الأمرين بالصرف ويوصي التقرير بإتاحة الفرص للمفتشية العامة للمالية من أجل لعب دور حاسم لفائدة المفتشيات العامة للوزارات من أجل مساعدتها في تطوير منهجية تدقيق مالي داخلي متناسق. ومن جانب آخر يوصي التقرير بضرورة الإشارة في نص تنظيمي بتنسيق مهام التدقيق التي تنجزها المفتشيات العامة للوزارات مع المفتشية العامة للمالية وموافاة هذه الأخيرة ببرامج الفحص مع تشجيع التدقيق المالي المشترك.

هذا، و نظرا لضعف القدرات الحالية للمفتشيات العامة للوزارات، ولاسيما على مستوى الموارد البشرية فإنه يتعين على المفتشية العامة للمالية أن تلعب دورا أساسيا ومحوريا لأجل تمكين هذه المفتشيات من اكتساب خبرات ومؤهلات في ميدان المراقبة البعدية (التدقيق المالي الداخلي) وتقييم أداء النفقات.

### على مستوى المراقبة والتدقيق الخارجي:

• سجل التقرير عصرة وتعزيز المجلس الأعلى للحسابات خلال السنوات الأخيرة، حيث أصبحت استقلالية ووسائل المجلس في وضع جيد بالمقارنة مع معيار المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراقبة المالية العمومية (INTOSAI). ولذلك أصبح من المهم بالنسبة له إغناء محتوى التقرير الذي ينجزه سنويا بمضامين ونتائج أشغاله. وبموازاة مع ذلك، شهدت شبكة مجالس الحسابات الجهوية التي كانت ما تزال في بداياتها سنة 2003، تطورا مهما جدا. وقد كان إدماجها في الحقل الإداري المغربي بفضل الأحكام الصادرة و التحريات المنجزة، ناجحا على ما يبدو. و يوصي التقرير بمتابعة مقاربة للتدقيق المالي ترمي إلى التريبة أكثر وذلك خلال فترة معينة، حيث أن مصداقيتها وقبولها من طرف الجماعات المحلية التي تخضع للمراقبة من طرف المجالس الجهوية للحسابات سيكون على المحك.

• يظل من غير الممكن تقييم دعم دور مجلس الحسابات وإبراز مستواه الحقيقي من خلال الدراسات المقارنة على المستوى الدولي طالما لم يتم إعداد حسابات الدولة وتدقيقها والمصادقة عليها ضمن آجال معقولة، وهي الآجال التي في واقع الأمر أقل بكثير من تلك المنصوص عليها في القانون التنظيمي للمالية والتي لم تحترم بعده<sup>8</sup>. يتعلق الأمر بجانب من نظام شامل للمالية العمومية في المغرب يتجاوز إطار مجلس الحسابات لوحده ويمس صورة النظام بأكمله. ويستدعي هذا الوضع أن تبذل السلطات الجهود القصوى.

## الجزء العاشر

تعتبر مراجعة القانون التنظيمي للمالية مسألة لا محيد عنها في أفق قريب إذا رغبت السلطات فعلا في مواصلة حركة إصلاح تدبير الميزانية لكن يجب اتخاذ عدة تدابير أولية تهم على الخصوص نظام التدبير المندمج وتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف عند تدبير الاعتمادات الخاصة بموظفيهم، وتقليص بشكل ملموس آجال تقديم الحسابات، واستبدال المراقبة القبلية بشكل تدريجي بالتدقيق المالي الداخلي.

ونظرا أيضا للآجال المرتبطة بأشغال الإعداد التي سيتطلبها (سنة واحدة)، يمكن تنفيذ الإصلاح الأساسي في مدة معقولة بحلول سنة 2009. ومن المستحب أيضا تحديد آجال لتنفيذ هذه المقترضات خلال فترة خمس سنوات في القانون التنظيمي للمالية والإحالة على النصوص التنظيمية.

## الجزء الإحدى عشر

تم تقييم المخاطر العامة للميزانية والمحاسبة والمراقبة في دراسة تقييم تدبير أنظمة المالية العمومية لسنة 2003 حيث وصفت بأنها 'في مستوى ضعيف على العموم مع وجود بعض المخاطر (ضبابية عدم التركيز والتأخر في آجال التسديد والإعداد المتأخر للبيانات المالية) والتي بإمكان الإدارة المغربية التغلب عليها وخاصة في إطار الإصلاحات الجارية.'

يؤكد تقييم تدبير أنظمة المالية العمومية الحالي هذا التقييم للمخاطر العامة واصفا إياه بأنه في مستوى ضعيف<sup>10</sup>، مع التركيز على أن الإصلاحات التي تم القيام بها خلال السنوات الثلاث الأخيرة لم تؤد إلى ارتفاع المخاطر رغم عددها واتساع مداها وتأثيرها. لكن يتعين على السلطات المغربية بذل الجهود من أجل تقليص آجال تقديم الحسابات وتعزيز وظيفة المراقبة، لكونهما يشكلان دعامتان أساسيتان لكل تقييم للمخاطر في التحليلات المقارنة على الصعيد الدولي لتحديد مخاطر الفساد بشكل عام.