

†.XHΛΞ† | ΗΕΥΘΣΘ  
•ΘΩΗ•Γ•δ  
•ΘΖΖΞ | ΞΓΓΞΛΛ•Ω



المملكة المغربية  
البرلمان  
مجلس المستشارين

المائة المستديرة حول دور البرلمان في رصد وتبع

أهداف التنمية المستدامة

الأربعاء 17 يناير 2018

منشورات مركز الدراسات والبحوث في الشؤون البرلمانية

بدعم من مؤسسة وستمنستر للديمقراطية



WESTMINSTER  
FOUNDATION FOR  
DEMOCRACY

## الفهرس

- كلمة السيد رئيس مجلس المستشارين، الأستاذ حكيم بنشماش.....ص3
- تعزير دور البرلمان في مسلسل إعداد وتتبع ومراقبة تنفيذ القانون المالي كمدخل لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، الأستاذ محمد حركات.....ص7
- مصادقة البرلمان على مشروع القانون المالي فرصة لتعزيز سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي وضمان تكافؤ فرص وصول الجميع إلى العدالة، الأستاذ حسن العرفي..... ص14
- الدور الرقابي والتشريعي للبرلمان في تعزيز النمو الاقتصادي المدمج ومحاربة الفقر الأستاذ حسن العرفي..... ص24
- التقرير التركيبي لأشغال المائدة المستديرة.....ص34

## كلمة السيد رئيس مجلس المستشارين

حضرات السيدات والسادة؛

يطيب لي أن أفتتح أشغال هذه المائدة المستديرة التي ينظمها مركز الدراسات والبحوث البرلمانية التابع لمجلس المستشارين بدعم من مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، في موضوع "دور البرلمان في رصد وتتبع أهداف التنمية المستدامة: قانون المالية نموذجا".

واسمحوا لي في البداية أن أشيد بهذه المبادرة وهذا التمرين الأول من نوعه، والذي يندرج ضمن برنامج عمل المركز، كمحطة سنوية تتوخى تسليط الضوء على جهود البرلمان في السهر على تحقيق أهداف التنمية المستدامة بمناسبة مناقشة مشاريع قوانين المالية.

وهي مناسبة، لإعادة التنويه مرة أخرى بالدراسة المنجزة من طرف المركز، والتي ترصد كل أوجه العمل البرلماني ذات الصلة بأهداف التنمية المستدامة السبعة عشر طيلة السنة المنصرمة. وهي الدراسة التي تم إرفاقها ضمن محتويات ملف هذه المائدة المستديرة.

كما أجدد شكري العميق لمؤسسة مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، على دعمها المتواصل لمبادرات وأوراش مجلس المستشارين.

حضرات السيدات والسادة؛

وجب التذكير بالدور الأساسي الذي تضطلع به البرلمانات الوطنية من خلال سن التشريعات واعتماد الميزانيات ودورها في كفالة المساءلة عن فعالية تنفيذ الالتزامات المتعلقة بخطة التنمية المستدامة" وهو ما أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في نص خطة التنمية المستدامة لعام 2030. كما تشجع هذه الخطة الدول الأعضاء في منظومة الأمم المتحدة على "إجراء استعراضات منتظمة وشاملة للتقدم المحرز على الصعيدين الوطني ودون الوطني في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، وأنه يمكن للبرلمانات الوطنية وأيضا للمؤسسات الأخرى أن تدعم كذلك هذه العمليات".

وفي نفس الاطار يؤكد الاتحاد البرلماني الدولي، من جهته، على أدوار البرلمان في مجال تحقيق مختلف الأهداف المندرجة حاليا في إطار خطة التنمية المستدامة. ويمكن التذكير في هذا الصدد بالقرار المتخذ في المؤتمر البرلماني الرابع والتسعين ببوخارست بتاريخ 13 أكتوبر 1995 حول "استراتيجيات

الإعمال الفعلي للالتزامات الوطنية والدولية المتخذة بمناسبة القمة العالمية للتنمية الاجتماعية بكوبنهاغن".

وإذا كان من البديهي أن أحد المداخل الأساسية لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة على نحو فعال، هو تمويل هذا التنفيذ بشكل يضمن تكثيف الجهود للوصول إلى المجتمعات الأكثر تهميشاً، فحري بالذكر أن هناك أشكال مختلفة من التمويل التي يتم استخدامها لتمويل تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، وفي مقدمتها ميزانية الدولة السنوية باعتبارها أداة التمويل الأساسي التي يحتاجها كل بلد لتوجيه السياسات العمومية وكذا الموارد نحو تنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

وكما لا يخفى عليكم، فإن عملية إعداد الميزانية الوطنية هي أهم آلية تشرك السلطتين التنفيذية والتشريعية في تقدير النفقات والإيرادات، وتوزيع الأموال المتاحة على البرامج ذات الأولوية، إضافة إلى مراقبة التنفيذ والنفقات، ومن تم إجراء عملية مماثلة في كل عام. وعلى الرغم من أن السلطة التنفيذية هي المسؤولة، رسمياً وبمقتضى الدستور، عن وضع وإعداد الميزانية، إلا أنه يمكن للبرلمانيين أن يلعبوا دوراً هاماً في الدفاع عن أولويات وتوجهات معينة للميزانية، وذلك قبل (وأحياناً حتى أثناء) الشروع في عملية وضع وإعداد الميزانية. وفي بعض البلدان كما في المغرب، يمكن للبرلمانيين استخدام السلطات المخولة لهم في التشريع والرقابة لاقتراح تعديلات رسمية على الميزانية بعد أن يتم عرضها على البرلمان، وذلك في حدود المقتضيات المنصوص عليها في الفصل 77 من الدستور.

ويمكن للبرلمانيين، ولو بصورة غير رسمية، الاعتماد على تحليل المجتمع المدني لقوانين المالية، أو حتى الانخراط بشكل مباشر مع المواطنين لتحديد أي البرامج الحكومية نجحت وأيها فشلت في تحقيق مكاسب للمحتاجين، ويمكن الاستعانة في ذلك بوثيقة مبسطة تنتجها وزارة الاقتصاد والمالية لمختلف مشاريع قوانين المالية وهي الوثيقة المسماة "ميزانية المواطن".

إضافة إلى ذلك، فإن الاسترشاد بالتوصيات الواردة في تقارير المجلس الأعلى للحسابات من قبل البرلمان وتبناها مع الجهات الحكومية المعنية يغني مساهمة البرلمانيين في جميع مراحل دورة الميزانية.

والجدير بالذكر أن التشريعات والقواعد التي توجه عملية وضع الميزانية عادة ما تحد من قدرة البرلمانات في إجراء تغييرات على الميزانية المقترحة.

في المغرب مثلا ينص الفصل 77 من الدستور على أن البرلمان والحكومة يسهران على الحفاظ على توازن مالية الدولة، وللحكومة 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. غير أنه بمقتضى الفقرة الثالثة من المادة 56 من القانون التنظيمي 130.13 لقانون المالية فإنه 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.

وزيادة على مشاركة البرلمانين في عمليات وضع الميزانية والموافقة عليها، يستطيع البرلمانون أيضا دعم إصلاحات الميزانية التي تمكن من تحقيق أهداف التنمية المستدامة، وذلك من خلال الدعاية لها وخلق بيئة تشريعية مواتية.

#### حضرات السيدات والسادة؛

إن أحد أهم الأدوار التي يلعبها البرلمانين في دعم التنفيذ الفعال لأهداف التنمية المستدامة يتمثل في المهمة الموكولة لكل عضو برلماني، والتي يتأكد بموجها من أن التمويل المخصص لتحقيق أهداف التنمية المستدامة يتم استعماله بطريقة فعالة وخاضعة للمساءلة وتضمن نتائج مستدامة ومثمرة. وتتطابق هذه المهمة مع خطة فعالية التنمية من ناحية التركيز على ضمان إنفاق كل من التمويلات المخصصة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة بأنجع طريقة ممكنة، وشمول الفعالية لكل القضايا لا سيما تلك التي تهتم الطبقة الأكثر تهميشا واحتياجا في المجتمع.

ولا يفوتني، في سياق رصد ميزانية أهداف التنمية المستدامة على وجه التحديد، الإشارة إلى التحديات العديدة التي يواجهها البرلمان بخصوص هذا الموضوع، ويأتي في مقدمتها الحاجة الملحة والحاسمة إلى بيانات مفصلة لتقييم أثر إنفاق الميزانية في التحقيق الفعلي لأهداف التنمية المستدامة، خاصة منها تلك التي تستهدف الفئات الهشة والواسعة من المواطنين، والتوجه نحو الجهود الرامية إلى تلبية احتياجات الفئات المهمشة. والجدير بالذكر، أن إضفاء الطابع المحلي على أهداف التنمية المستدامة يعتبر أيضا أمرا أساسيا للنجاح، ولضمان أن صناديق الدعم والبرامج تستهدف بشكل صحيح من هم في أمس الحاجة إليها. في هذا الصدد، يلعب البرلمانين دورا حاسما في استعمال

المعطيات التقييمية الصادرة بشكل خاص عن المندوبية السامية للتخطيط، والمرصد الوطني للتنمية البشرية، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والمجلس الأعلى للحسابات ، من أجل تقييم مدى مساهمة تنفيذ الميزانية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

وأغتنم هذه الفرصة، للتنويه بدعم مؤسسة وستمنستر للديمقراطية في إعداد مصفوفة في شكل لوحة قيادة يتمكن أعضاء المجلس من تتبع ورصد كل الإجراءات التشريعية والبرامج والخطط التي تهم كل هدف من بين أهداف التنمية المستدامة السبعة عشر على امتداد السنة.

واسمحوا لي في ختام هذه الكلمة، بأن أفصح عن أمني في أن تفضي أشغال هذه المائدة المستديرة، التي تجمع ثمة من خيرة الخبراء، وغيرها من المبادرات والأوراش ذات الصلة في استشراف مسالك مقارنة برلمانية جديدة في مناقشة مشاريع قوانين المالية وفي تتبع تنفيذها من زاوية تقييم مدى استجابتها لأجندة التنمية المستدامة، ومن زاوية تملكها لمطلب إرساء نموذج تنموي مستدام.

شكرا على إصغائكم.

الأستاذ حكيم بن شماش

# تعزير دور البرلمان في مسلسل إعداد وتبعية ومراقبة تنفيذ القانون المالي كمدخل لتحقيق أهداف التنمية المستدامة

## الأستاذ محمد حركات

### محتوى ومحاور اللقاء

- تعريف مفاهيم الحكامة/الاستراتيجية البرلمانية وعناصرها ومؤشراتها؛
  - الأسس التاريخية والاقتصادية والسياسية والثقافية لتطور الحكامة المالية وعلاقتها بمختلف الفاعلين الاجتماعيين؛
  - التطبيقات الجيدة للحكامة وعلاقتها باقتصاد المعرفة والتجديد والتنمية الإنسانية؛
  - خصوصيات بناء وتطور الحكامة البرلمانية في المغرب وعلاقتها بتقويم المخاطر (الفساد، البطالة، الديمقراطية والمشاركة السياسية والاستقرار وتكوين الإنسان المغربي)؛
  - الإكراهات والمعوقات ودور الحكامة في السيطرة على المخاطر؛
  - شروط تجاوز الإكراهات والمعوقات في بناء القدرات المؤسسية والبشرية و الاستراتيجية للبرلمان، من أجل بلورة سياسات عامة شفافة وفعالة في خدمة التنمية الشاملة.
- الأهداف العلمية والمنهجية والبيداغوجية للعرض
- تعريف بمفاهيم الحكامة البرلمانية ومناهجها وأهدافها وتطبيقاتها ومعيقاتها في تعزيز مؤسسة البرلمان في مجال مراقبة قانون المالية وتقييم السياسات العمومية؛
  - بسط الأسس والمبادئ التاريخية والنظرية والدولية وبعض التطبيقات الجيدة في صياغة وبلورة السياسات العمومية؛
  - عرض خصوصيات الحكامة البرلمانية في المغرب، من خلال مضامين الدستور المغربي والقوانين المنظمة، وكذا القانون التنظيمي المتعلق بالمالية العامة / الدستور المالي للمملكة والتطبيقات الحكومية على أرض الواقع؛

- إبراز مختلف المعوقات التي تحول دون التطبيق الأمثل لمبادئ الحكامة البرلمانية في المغرب؛
- رسم الشروط الكفيلة بتعزيز وتقوية دور البرلمان في مسلسل إعداد وتتبع ومراقبة تنفيذ القانون المالي وتقييم السياسات العمومية.

### مفاهيم الحكامة الاستراتيجية

- غموض المفهوم واختزاله في بعد إداري أو مالي ضيق؛
- عدم اتفاق العرب على مفهوم واحد في معالجة قضاياهم التنموية الملحة واستشراف المستقبل؛
- امتلاك السياسي قدرة على الخيال فضيلة مهمة؛
- أزمة فكر ومدى الحاجة إلى الخيال السياسي والسوسيولوجي الواسع في مقارنة قضايا التنمية الإنسانية في القرن الواحد والعشرين.

### إشكالية المساءلة والمحاسبة ودور البرلمان في تفعيلها

- تقديم الحساب والمساءلة؛
- تقييم الآثار على المواطن؛
- القدرات البشرية والعلمية واللوجستية/ التقارير/ التعاقد/ الأداء؛
- قانون التصفية / المادة 76 من الدستور.

### مؤشرات الحلقة السيئة

- انخفاض جودة المنتجات وارتفاع الأسعار؛
- انخفاض جودة الخدمات العامة؛
- انخفاض الاستثمار الأجنبي وهجرة رأس المال؛
- البنى التحتية غير القياسية والخطرة؛
- عدالة غير فعالة؛
- نظام صحي غير فعال؛



- نظام تعليمي فاشل؛
- عدم الاهتمام باقتصاد المعرفة والابتكار.

### أسس الحكامة

- الأديان السماوية؛
- المنظمات الدولية والتصاريح الإنسانية؛
- التطبيقات الدولية الجيدة؛
- الدستور؛
- القوانين التشريعية؛
- التشريعات التنظيمية؛
- الدوريات والمناشير؛
- المذاهب والقرارات القضائية.

مصادر وأسس المساءلة و الحلطة

أولاً: الإعلانات العالمية

### - الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن (1789)

المادة 14: للمواطنين الحق أن يلحظوا بأنفسهم أو بواسطة ممثلهم ضرورة المساهمة في الضريبة العامة، وقبولها بحرية ومتابعة إنفاقها وتحديد نسبتها وأسسها وكيفية تغطيتها ومدتها.

المادة 15: للهيئة الاجتماعية الحق في محاسبة كل موظف عام مهما كانت إدارته وبدلاً عنها.

### - الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948)

المادة 25:1 لكل شخص حق في مستوى معيشة يكفى لضمان الصحة والرفاهة له ولأسرته، وخاصة على صعيد المأكل والملبس والمسكن والعناية الطبية وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية، وله الحق

في ما يأمن به الغوائل في حالات البطالة أو المرض أو العجز أو الترمل أو الشيخوخة أو غير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادته والتي تفقده أسباب عيشه.

2. الأمومة والطفولة حق في رعاية ومساعدة خاصتين. ولجميع الأطفال حق التمتع بذات الحماية الاجتماعية سواء ولدوا في إطار الزواج أو خارج هذا الإطار.

المادة 26:1. لكل شخص حق في التعليم. ويجب أن يوفر التعليم مجاناً، على الأقل في مرحلتيه الابتدائية والأساسية. ويكون التعليم الابتدائي إلزامياً. ويكون التعليم الفني والمهني متاحاً للعموم. ويكون التعليم العالي متاحاً للجميع تبعاً لكفاءتهم.

2. يجب أن يستهدف التعليم التنمية الكاملة لشخصية الإنسان وتعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية. كما يجب أن يعزز التفاهم والتسامح والصداقة بين جميع الأمم وجميع الفئات العنصرية أو الدينية، وأن يؤيد الأنشطة التي تضطلع بها الأمم المتحدة لحفظ السلام.

3. للآباء، على سبيل الأولوية، حق اختيار نوع التعليم الذي يعطى لأولادهم.

ثانياً: الأمم المتحدة والمنظمات الدولية (القواعد والمعايير الدولية)

- البنك العالمي؛
- صندوق النقد الدولي؛
- منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE؛
- ميثاق الاتحاد الإفريقي للحكامة؛
- المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراقبة المالية العامة INTOSAI؛
- المعايير الدولية للتدقيق (ISA)؛
- المحكمة الأوروبية للحسابات؛
- IT.

ثالثاً: الدستور

الفصل 1: الديمقراطية المواطنة و التشاركية، ومبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة؛

قواعد الحكامة الجيدة (المواد 155-156-157-158-159-160)؛

الفصل 39: (تحمل الجميع للتكاليف العمومية)؛

الفصل 40: (التضامن في تنمية البلاد)؛

الفصل 75: (التصويت على قانون المالية، وخطة التنمية الإستراتيجية، والبرامج متعددة السنوات)؛

الفصل 76: (قانون التصفية)؛

الفصل 77: (توازن مالية الدولة)؛

الباب التاسع: الجهات والجماعات الترابية الأخرى؛

الهاب العاشر: المجلس الأعلى ل حسابات ( توحيد وحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية

والمساءلة في الدولة والهيئات العامة)؛

الباب الثاني عشر: الحكامة الجيدة؛

الفصل 148:مساعدة البرلمان في المجالات المتعلقة بمراقبة وتقييم المالية العامة

الفصل 154:الولوج القانوني للمواطنين إلى الخدمات العامة واستمرار الخدمات المقدمة (تغطية منصفة للتراب الوطني)؛

الفصل 156:تقديم الحساب.

#### رابعاً:القوانين والقوانين التنظيمية لقانون المالية

• القانون التنظيمي للمالية رقم 130-13 الصادر في 2 يونيو 2015؛

• القانون رقم 62-99 الصادر في 13 يونيو، الذي يشكل قانوناً للمحاكم المالية؛

• القانون رقم 15-97 بشأن قانون تحصيل الديون العمومية المؤرخ في 3 ماي 2000؛

• قوانين المالية تتضمن أحكاماً دائمة؛

#### إصلاح قانون المالية؛

مر هذا الإصلاح بأربعة مراحل تاريخية بأبعاد تقنية وقانونية وسياسية متعددة:

• القانون التنظيمي ل 9 نونبر 1963 ؛

• القانون التنظيمي الصادر في 18 شتنبر 1972 ؛

• القانون التنظيمي لسنة 1998 ؛

• القانون التنظيمي لسنة 2015.

#### خامساً: الواسيم

• المرسوم الملكي المؤرخ في 21 أبريل 1967 بشأن المحاسبة العامة؛

• المرسوم المؤرخ في 31 يوليوز 1968 الذي يحدد القواعد التفصيلية لتطبيق (DR) المؤرخ 21 أبريل 1967؛

#### سادساً: الأوامر والتعليمات والقرارات والمذكرات

سابعاً: السوابق القضائية المالية والدستورية و الإدارية والتجارية

#### كبراهات خاصة

• معيقات دستورية وقانونية (عدم وضوح مقارنة الحكامة والمناهج وتطبيقات تقييم

السياسات العامة، قانون التصفية، ثقافة التقييم)؛

• معيقات بشرية وتقنية؛

• معيقات لوجستية؛

• معيقات مالية؛

• معيقات اعلامية واخبارية.

## إكراهات خاصة بالبرلمان

- نقص في المعلومات وفي التدريب اللازم في البرلمان؛
- اعتماد البرلمان على السلطة التنفيذية؛
- هيمنة السلطة التنفيذية في المسائل المتعلقة بالميزانية؛
- قانون المهلية وقانون التصفية (المادة 76 من الدستور).

تحديات استراتيجية عامة للعمل البرلماني الفعال في إعداد قوانين المالية وتقييم السياسات العامة

### نطاق وتحديات الحكامة البرلمانية في استشراف المستقبل

أولاً: التحدي الديمغرافي وإدماج الشباب وإعالة الكبار؛

ثانياً: التحدي الاقتصادي وهشاشة منظومة الإنتاج والبطالة؛

- بعض الطروحات والتقارير الدولية حول خلق الثروة وتجويد مناخ الأعمال وتقويم السياسات العمومية؛
- توماس بكيي 2013 مردودية رأس المال والنمو؛
- محمد يونس: نظرية الاصفر الثلاثة : صفر بطالة، صفر فقر، صفر تلوث؛
- العمل، الدولة المبدعة والاقتصاد القوي (بيل كلينتون، 2012)؛
- قياس الأداء الاقتصادي والتقدم الاجتماعي، "الرئيس ساركوزي ، 2016"؛
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول "الثروة الحقيقية للأمم، 2010"؛
- تقرير البنك الدولي " أين تكمن ثروة الأمم: قياس رأس المال للقرن الواحد والعشرين" 2006؛
- معيقات التنمية بالمغرب (البنك الدولي 1995)؛
- جدوى السياسات العمومية ودرجة تأثيرها الملموس على حياة المواطنين بالمغرب جلالة الملك محمد السادس 2014؛
- الحكامة الاقتصادية وإعادة اكتشاف الحكومة؛
- أجندة 2030 للتنمية المستدامة؛
- مناخ الأعمال؛

- رؤى 2030 لبعض البلدان العربية؛
- ثلوث الاستبداد والفساد والإرهاب : مساهمة في الاقتصاد السياسي للفساد 2016.

ثالثا: التحدي الديمقراطي وتقويم المخاطر والسياسات العامة؛

رابعا: تحدي اقتصاد المعرفة والخلق والإبداع؛

خامسا: تحدي الحكامة الشاملة وتفشي الفساد؛

سادسا: تحدي ثقافي وتربوي وسلوكي.

الإستراتيجية بتطوير القدرات النيابية وتنمية الخيال السياسي الحكاماتي

- ضرورة بلورة وصياغة رؤيا واضحة ومتكاملة حول مقومات الحكامة البرلمانية في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛
- استثمار اقتصاد المعرفة والتجديد والإبداع والارتقاء بقييم الأداء البرلماني؛
- تعزيز القدرات المؤسسية والاستراتيجية في مجال تقييم الحكامة والسياسات العمومية والسيطرة على المخاطر؛
- تبني استراتيجية في تقييم للسياسات العمومية تنبني على التعبئة والتحسيس والتعاون والتنسيق فيما بين الأجهزة في مكافحة الفساد؛
- تنمية القدرات الاستراتيجية والمعرفية لأجهزة الحكامة في تعزيز قيم الشفافية وتأمين المساءلة وكسب ثقة العموم فيها؛
- تطوير أداء الدبلوماسية الاقتصادية والمالية دوليا وجهويا لاسيما في القارة الإفريقية)؛
- تحسيس الشباب بقييم العمل والإنتاج والانجاز والمبادرة في تحقيق أحلامهم وطموحاتهم المشروعة؛
- الانفتاح على المؤسسات الجامعية والبحثية والمطالبة بأنسنة المناهج التعليمية في الجامعات والمدارس العليا لتستجيب لمتطلبات سوق الشغل دون التفريط في تكوين الشباب في مجال العلوم الإنسانية، لكي لا يكونوا لقممة صا نغمة في أيادي القوى الظلامية ولا يصبح المهندس والطبيب مؤطرا من طرف الإسكافي.

## مصادقة البرلمان على مشروع القانون المالي فرصة لتعزيز سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي وضمان تكافؤ فرص وصول الجميع إلى العدالة

### الأستاذ حسن العرفي

يقتضي تحليل الموضوع الذي نحن بصدده طرح مجموعة من الأسئلة ومحاولة الإجابة عنها:

- ماهي المرجعيات المؤسسة لمطلب تكافؤ الفرص وتحقيق العدالة؟
- ما مركزية القانون المالي في إرساء دعائم تكافؤ الفرص وتحقيق العدالة؟
- ماهي تمظهرات العجز في تحقيق إرساء دعائم تكافؤ الفرص وتحقيق العدالة (العدالة الاجتماعية، العدالة المجالية، المناصفة بين الجنسين)؟
- ماهي المداخل التي من شأنها أن تبرز دور البرلمان (الغرفة الثانية على وجه الخصوص) في إرساء دعائم تكافؤ الفرص وتحقيق العدالة؟

أولاً: المرجعيات المؤسسة لمطلب تكافؤ الفرص وتحقيق العدالة

#### أ. المرجعيات والمنطلقات الوطنية

- مقتضيات ذات قيمة دستورية مشمولة بالطابع المعياري والتي تندرج جميعها في غاية تحقيق العدالة وتكافؤ الفرص، بدءاً من تصدير الدستور إلى القواعد الأفقية الضامنة لهذا المطلب وكذا الآليات ذات الطبيعة المعيارية؛
- التشريع المالي، من خلال مأسسة وتعميم إدماج مقارنة النوع الاجتماعي في البرمجة المالية القائمة على النتائج المتعلقة بالقطاعات الوزارية وفي مسلسل التتبع والتقييم من خلال القانون التنظيمي الجديد لقانون 130-13 المالية (المادتين 39 و48)؛
- سياقات مؤسسية وتشريعية ذات الصلة: إحداث هيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز، بمقتضى القانون رقم 78-14 والذي يندرج في إطار تفعيل مقتضيات الدستور المتعلقة بالمساواة بين الجنسين (الفصلين 19 و164)؛

- هندسة استراتيجيات وبرامج موجهة للعدالة وتكافؤ الفرص (بمثابة سياسات عمومية):، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية؛ برنامج التنمية الموجه لساكنة العالم القروي؛ مسار الميزانية المستجيبة لتنوع الاجتماعي؛ خطة العمل الوطنية للطفولة : إحداه صندوق التماسك الاجتماعي؛ آليات التخطيط التشاركي على مستوى الجماعات الترابية؛ النموذج التنموي للأقاليم الجنوبية ؛ مشروع الميثاق الاجتماعي الذي أعده المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي؛
- مضامين وتوجهات الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في منتدى البرلمان للعدالة الاجتماعية في فبراير 2016؛
- إعلان الرباط للعدالة الاجتماعية 20 فبراير 2016.

#### ب. المرجعيات والمنطلقات الدولية

- التزام المغرب، سنة 2015، بتحقيق أهداف التنمية المستدامة، التي وضعت في صلبها عدة مبادئ هامة تتمثل في إرساء نموذج أمثل للعدالة الاجتماعية، وإقرار مفهوم حقيقي للسلام، وتحقيق أمن ورخاء الشعوب؛
- المصادقة على المواثيق الدولية المتعلقة بتكافؤ الفرص والعدالة الاجتماعية وتعزيز حقوق الانسان (62 اتفاقية عمل دولية؛ القانون 12.125 المصادق على معاهدة سيداو؛ الاتفاقية الدولية رقم 102 حول المعايير الدنيا للحماية الاجتماعية؛ التوصية رقم 202 حول أرضية الحماية الاجتماعية؛ الخ...):
- الدور المرجعي الذي يمكن أن تلعبه الملاحظات الختامية لهيئات المعاهدات والتوصيات الموجهة إلى المغرب في إطار الاستعراض الدوري الشامل، م ع الإشارة إلى أن هذه الملاحظات والتوصيات يمكن أن تشكل موجهات للسياسة العمومية للمملكة، خاصة تلك الموجهة نحو تحقيق الطابع الفعلي للتمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية؛
- عزم المغرب تقديم مشروع قرار بمعية شركائه في مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة يكون موضوعه العدالة الاجتماعية وحقوق الإنسان على أن يكون جامعاً لمختلف المرجعيات

الاتفاقية والإعلانية ذات الصلة، ومستلهما من مبادئ وأولويات النموذج الوطني، يشكل قيمة مضافة في اعتماد مقارنة حقوق الإنسان في مجال العدالة الاجتماعية.

ثانيا: مركزية القانون المالي في إرساء دعائم تكافؤ الفرص وتحقيق العدالة

- تحليل السياسات المستهدفة لتكافؤ الفرص والعدالة من خلال البرمجة المالية؛
- ربط النفقات بأهداف البرامج، عند اقتراح إعادة توزيع المخصصات؛
- إعداد تقرير استشاري حول الميزانية المستجيبة للنوع الاجتماعي وفق منطق النجاعة؛
- إعداد تقرير استشاري حول الميزانية المستجيبة للنوع الاجتماعي وفق منطق النجاعة.

ثالثا: العدالة الاجتماعية

أ. إشكالية العدالة الاجتماعية

- تعني العدالة الاجتماعية إعطاء كل مواطن ما يستحقه وتوزيع المنافع المادية في المجتمع، وتحقيق أكبر قدر من المساواة في توزيع الثروات الاقتصادية والاجتماعية في مجتمع ديمقراطي، وتوفير متساو للاحتياجات الأساسية؛
- مسألة التوزيع العادل للثروة تعد من أبرز الإشكالات التي تطرح بقوة في المغرب وتحتاج لإجراءات ملموسة وجريئة، دون التغافل عن معضلة الفساد الإداري والمالي التي تعوق مسلسل إحقاق عدالة اجتماعية حقيقية في المغرب؛
- على مستوى الأحزاب: غياب رؤية واضحة لاستقطاب كفاءات شبابية قادرة على بلورة تصورات في مجال العدالة الاجتماعية.

بمداخل تحقيق العدالة الاجتماعية

- ضمان الشروط المنهجية والمؤسسية الضرورية لضمان التقائية السياسات العمومية القطاعية والترابية الموجهة نحو تحقيق العدالة الاجتماعية وكذا السياسات المندمجة الموجهة نحو فئات خاصة كالأطفال والشباب والمسنين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة؛



- وذلك من خلال وضع آلية مستدامة للتنسيق على أعلى مستوى حكومي، تضمن تناغم السياسات الاجتماعية، بما في ذلك التحمل الأفقي للسياسات المتعلقة بفئات عمرية واجتماعية معينة كالأطفال، والشباب، والمسنين، والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة؛
- تقوية وتوسيع الولوع إلى العرض الوطني المتعلق بالحماية الاجتماعية؛
- تصحيح نقط ضعف المنظومة الوطنية للعمل اللائق؛
- توفير فرص ولوج الشباب والنساء إلى سوق الشغل؛
- جانب تقوية المكتسبات الوطنية في مجال الحوار الاجتماعي عبر مؤسسة وإدماج البعد الترابي، وبعد المساواة وحقوق الإنسان فيه وتجديد أجندته وموضوعاته الرئيسية؛
- الحماية من الآثار الاجتماعية للتقلبات المناخية في إطار متطلبات التنمية المستدامة وذلك عبر آليات دعم عمومي ملائم.

#### ج. مداخل العدالة الاجتماعية

- تحمل الجميع بصفة تضامنية للتكاليف العمومية التي تتطلبها تنمية البلاد، وضمان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للفئات والمجموعات الهشة من الأطفال والشباب والمسنين والأشخاص ذوي الإعاقة عبر استهداف اجتماعي وترابي دقيق وملائم؛
- استثمار آليات الديمقراطية التشاركية والمنظومة الجديدة لاختصاصات الجماعات الترابية، والقوة الاقتراحية للمؤسسات الدستورية الاستشارية والمجتمع المدني ومسارات البرمجة المتوازنة المبنية على النوع والمكتسبات المنهجية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية وباقي البرامج الوطنية المماثلة، من أجل استكمال البناء التشاركي للنموذج المغربي للعدالة الاجتماعية؛
- جعل النمو الاقتصادي في خدمة العدالة الاجتماعية والتماسك الاجتماعي والإدماج، خاصة عبر تحديد المعالم الكبرى لنموذج وطني لتوزيع ثمار النمو الاقتصادي، من خلال استخدام الضرائب والرسوم والإعفاءات لتصحيح الاختلالات المتعلقة بولوع بعض الفئات الاجتماعية إلى حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية.

## رابعاً: العدالة المجالية

### أ. إشكالية العدالة المجالية

- العدالة المجالية تماثل التوزيع المتوازن والمتكافئ للتقسيم الترابي، والاستثمار والاستفادة المتوازنة مما يختزن من ثروات طبيعية وطاقات بشرية؛
- صحيح أن الهندسة الدستورية المجالية تظهر أنه تم اتخاذ مجموعة من التدابير والإجراءات لتحقيق سياسة مجالية عادلة، لكن يلاحظ أن بعض الجهات يتكسر تخلفها عن الركب التنموي في الوقت الذي تتسارع وتيرة تنمية جهات أخرى بشكل ملموس؛
- تشكل الجهوية المتقدمة فرصة غير مسبوقة للتأسيس لتجربة متجددة للتنمية المجالية، تنبني على تقوية المؤسسات الجهوية وتمكين الجهات من بناء نموذجها الخاص، بناء على مؤهلاتها، مع إرساء آليات للتضامن بين الجهات وتأهيل تلك الأقل تطوراً.

### ب. التفاوت المجالي بين الجهات

- عدد المغاربة في وضعية فقر متعدد الأبعاد بلغ 2.8 مليون شخص سنة 2014 ما يشكل 8.2% من السكان؛
- جهة درعة تافيلالت تعد ثالث أشد جهات المغرب فقراً بنسبة 10%، متبوعة بجهة فاس مكناس بـ 9.6%، ثم الجهة الشرقية بنسبة 9.5%، ثم الحسيمة طنجة تطوان بنسبة 9.5%؛
- للعدالة المجالية دور في تجاوز حالة القلق المجالية Le stress territorial.

### ج. مداخل تحقيق العدالة المجالية

- مناقشة جهوية الميزانية من خلال مخطوطات لقياس المؤشرات الاجتماعية؛
- مأسسة لامركزية جبائية تأخذ بعين الاعتبار الإكراهات والفرص المتاحة لكل جهة؛
- إرساء معادلة مالية متوازنة لتوزيع مخصصات الدولة المحولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى؛
- إرساء مفهوم العدالة من خلال وثائق التعمير وقوانين الحقوق العينية؛

- دعم التنافسية الترابية للجهات ذات النمو الاقتصادي المنخفض والتي تعرف معدلات مرتفعة للفقر والهشاشة، من موثيق الاسثمارات؛
- تغليب منطق التضامن المجالي؛
- تجاوز الأحكام المسبقة المشينة والتي تحد من انطلاق الكثير من المجالات تنمويا ، فكل جغرافية يمكنها أن توجد حالة من الإنسان التنموي التي تغدي روافد التنمية بالمغرب.

#### خامسا: المناصفة بين الجنسين

- الميزانية المستجيبة للنوع الاجتماعي هي بمثابة مقارنة شاملة تبتغي، مساعدة الحكومة على إدماج منظور النوع الاجتماعي عند إعداد وتنفيذ ميزانية الدولة، وذلك بغية التأكد من تخصيص الموارد المالية المتاحة بشكل يهدف إلى إلغاء كل أشكال التمييز القائم على أساس النوع الاجتماعي، في إطار تفعيل السياسات العمومية؛
- إطار التحليل حسب النوع الاجتماعي هو مقارنة تأخذ بعين الاعتبار على الخصوص العلاقات بين الرجال والنساء؛
- وهو إطار للتحليل يمكن من تشخيص:

– المعوقات التي تقف في وجه الرجال والنساء بشكل مختلف حسب التقسيم الثقافي والاجتماعي للأدوار التي أسندت لكل منهما؛

– العوامل التي لها أثر إيجابي على علاقات النوع الاجتماعي؛

– العوامل التي تعمق من التمييز بين الرجال والنساء.

#### الميزانية المستجيبة للنوع الاجتماعي هي:

- استراتيجية تأخذ منظور النوع الاجتماعي بعين الاعتبار عند صياغة السياسات العمومية، وعند رصد المخصصات المالية من قبل القطاعات الحكومية بشكل يضمن فعالية النفقات العمومية القائمة على أساس النوع الاجتماعي؛

• مقارنة تهدف إلى تعزيز العدالة والإنصاف بين النساء والرجال بهدف الاستخدام الأمثل للموارد المالية وتحقيق الكفاءة وفعالية النفقات العمومية وفق النوع الاجتماعي؛

• أداة لتحقيق العدالة في المالية العمومية (النفقات والمداخيل) تأخذ بعين الاعتبار احتياجات النساء والرجال، وتلبية توقعات أفراد المجتمع نساء ورجالاً.

أهداف الميزانية المستجيبة للنوع الاجتماعي يمكن إجمالها في:

• تكريس الوعي بقضايا النوع الاجتماعي وتحليل آثار الميزانيات والسياسات العمومية عليها؛

• مساءلة الحكومة تجاه مخصصات النوع الاجتماعي والالتزامات المترتبة عليها محلياً، ووطنياً ودولياً؛

• إعادة صياغة ميزانية الدولة والسياسات العمومية لتعزيز عدالة النوع الاجتماعي.

الوسائل الدستورية والتشريعية لتحليل الميزانية المستجيبة للنوع الاجتماعي:

• مناقشة المخططات التنموية الاستراتيجية للحكومة، والبرامج متعددة السنوات وذلك لرصد الجوانب الضمنية والصريحة لقضايا النوع الاجتماعي، والتأكد من مراعاة عدالة توزيع المخصصات المالية المرتبطة بهذه السياسات والبرامج في إلغاء التمييز القائم على أساس النوع الاجتماعي (الفصل 77 من الدستور)؛

• مساءلة الحكومة حول سياستها العامة المرتبطة بقضايا النوع الاجتماعي، من خلال الجلسات المخصصة لذلك (الفصل 100 من الدستور)؛

• تحليل السياسات العمومية المتعلقة بقضايا المناصفة والمرأة، من خلال مناقشة البرلمان للحصيلة المرحلية لعمل الحكومة أو في إطار الجلسة السنوية التي تخصص من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها (الفصل 101 من الدستور وكذا المادة 54 من النظام الداخلي لمجلس النواب)؛

• مناقشة مشاريع قوانين المالية السنوية من زاوية النوع الاجتماعي، مع مراعاة الحفاظ على توازن مالية الدولة، وحدود تقديم المقترحات والتعديلات (الفصل 77 من الدستور)؛

- مناقشة مشاريع قوانين التصفية المتعلقة بتنفيذ قانون المالية من زاوية النوع الاجتماعي، التي تعرضها الحكومة سنويا على البرلمان، خلال السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ هذا القانون (الفصل 76 من الدستور)؛
- تحليل إطار النفقات المتوسط المدى (ثلاث سنوات) لتقييم مستوى إدماج مقارنة النوع الاجتماعي في السياسة الاقتصادية ومدى انسجامها مع هذا المتطلب (المادة 5 من القانون التنظيمي للمالية)؛
- مناقشة عرض وزير المالية أمام اللجنة البرلمانية المكلفة بالمالية قبل 31 يونيو، الإطار العام لإعداد مشروع قانون المالية للسنة الموالية (المادة 47 من القانون التنظيمي للمالية)؛
- تحليل مضامين التقرير حول الميزانية القائمة على النتائج من منظور النوع المرفق بمشروع قانون المالية السنوي (المادة 48 من القانون التنظيمي للمالية)؛
- تحليل مضامين التقرير حول النفقات الجبائية المرفق بمشروع قانون المالية السنوي لتقييم مستوى العدالة الضريبية ومدى استجابتها لمقاربة النوع الاجتماعي (المادة 48 من القانون التنظيمي للمالية)؛
- تحليل تقارير النجاعة المرفقة بمشروع قانون التصفية، ولاسيما التقرير السنوي حول نجاعة الأداء وتقرير افتتاح نجاعة الأداء (المادة 46 من القانون التنظيمي للمالية)؛
- مراقبة وتتبع الإنفاق العمومي للحكومة في إطار أشغال اللجنة البرلمانية الدائمة المكلفة بمراقبة المالية العامة (اللجنة التاسعة) لتقدير حجم المنافع العائدة على المرتفعين وفق النوع الاجتماعي، ومدى استجابة السياسات والبرامج الحكومية لذلك (المادة من 55 القانون الداخلي لمجلس النواب)؛
- استثمار مخرجات أشغال المجموعة الموضوعاتية للمناصفة والمساواة بمجلس النواب (النظام الداخلي لمجلس النواب).

#### خصائص الميزانية المستجيبة للنوع الاجتماعي:

- تساعد في إثارة الانتباه أكثر لأوضاع النساء، خصوصا الأكثر منهن تهميشاً؛

- تحفز على استخدام المخصصات المالية لتحقيق عدالة النوع الاجتماعي؛
- تساهم في تحديد الاحتياجات وفق منطق الأولويات لكل من النساء والرجال؛
- تشجع على تخصيص الموارد المتوافرة لتحسين المناصفة في الاستفادة من المرافق والتجهيزات العمومية؛
- تساعد على إعادة تخصيص الموارد بحيث تستجيب لاحتياجات النساء والرجال على حد سواء؛
- تساعد في تحقيق الأهداف العامة لمطلب المناصفة والعدالة النوعية وتكافؤ الفرص.

#### شروط إدماج مقاربة النوع الاجتماعي في دورة الميزانية:

- فهم عميق لمختلف الأدوار، مسؤوليات وتجارب النساء والرجال حسب الفئات الاجتماعية؛
- إشراك النساء والرجال في مسلسل التشاور والنقاش وتحديد الأولويات في ما يخص النهوض بالحقوق وتلبية الحاجيات؛
- الأخذ بأولويات الفئات المستهدفة وخاصة منها الفئات ذات الأوضاع الأكثر هشاشة.

#### المتطلبات العامة لتحقيق مقاربة النوع الاجتماعي:

- إرساء قواعد تكافؤ الفرص وتحقيق العدالة لا يمكن أن تستقيم إلا بتوفر شرطين أساسيين:
  1. ضمان العيش الكريم للمواطنين؛
  2. تحقيق حاجياتهم اللازمة في شتى المجالات الحيوية.
- تعزيز النقاش المجتمعي والحوار الديمقراطي حول شروط ومسؤوليات الالتزام بمواثيقها الدولية، وبآلياتها الأممية ومرتكزاتها الدستورية؛
- تطوير الاجتهاد المعرفي والتشريعي والسياسي حول تنفيذ قواعدها في السياسات والعلاقات العمومية.

خاتمة:

- بمقدور البرلمانيين مجابهة ظواهر اجتماعية عديدة، لأنهم من حيث المبدأ "صوت الشعب الحامل لانتظارات وطموحات فئات اجتماعية هشة تنتظر حقها في برامج التنمية"؛
- البرلمان (ولاسيما الغرفة الثانية) تتميز بتعدد التخصصات والتمثيلات الترابية والمهنية والنقابية، وتتوفر على جميع مقومات الأداء الناجح لدورها كغرفة تترجم بدقة تطلعات المجالات الترابية والفاعلين المهنيين والنقابيين والمدنيين، وهو ما يجعلها "الفضاء الطبيعي" للنقاش العمومي بشأن قضايا وأسئلة العدالة الاجتماعية، لارتباطها الوثيق بالولوج إلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية؛
- الفعالية الاقتصادية والمساهمة الجماعية في إنتاج الثروة وبالتالي في التوازنات الاقتصادية والاجتماعية، مرهونة بتحقيق مستوى معين من العدالة الاجتماعية يضمن شروط المواطنة والعيش الكريم في المجتمع المغربي للقرن الحالي.

## الدور الرقابي والتشريعي للبرلمان في تعزيز النمو الاقتصادي المدمج ومكافحة الفقر

حسن العرفي الأستاذ

يقتضي تحليل الموضوع الذي نحن بصدده طرح مجموعة من الأسئلة ومحاولة الإجابة عنها:

- ماهي إكراهات النمو المدمج؟
- ما علاقة النمو المدمج بمكافحة الفقر؟
- ماهي التوجهات الممكنة؟
- ماهي المداغل الممكنة للمؤسسة التشريعية من أجل المساهمة في بناء صرح أنموذج اقتصادي منسجم مع متطلبات التنمية المستدامة؟

أولا : مساءلة النمو الاقتصادي المدمج

ماذا يقصد بالنمو الاقتصادي المدمج، وما علاقته بمكافحة الفقر؟

النمو المدمج لا يقتصر فقط على مستوى النمو الاقتصادي، بل يولي اهتماما خاصا بجودة هذا النمو واستدامته، بشكل يسمح بتحقيق العدالة الاجتماعية والكرامة الإنسانية؛  
التحدي اليوم، ليس فقط، في مضاعفة فرص خلق الثروة والشغل، وإنما في ضمان استفادة شريحة واسعة من السكان منها.

مسئلة النمو الاقتصادي تتطلب طرح الأسئلة التالية؟

- ما مدى كفاية النمو المسجل؟
- ما مدى استدامة النمو؟
- ما مدى استقلالية وانتظامية النمو؟
- ما مدى إدماجية النمو؟
- ما مدى عدالة النمو؟
- ما هي مكونات النمو؟ وما مدى ملائمتها وطبيعة الاقتصاد المغربي ومرحلته التنموية؟



- هل هناك " انزلاق" نحو القطاعات ذات القيمة المضافة غير المرتفعة؟
- ما هي مصادر النمو في المغرب وهل حقق أي تقدم بخصوص تراكم الرأسمال والإنتاجية ؟
- ما هي وضعية تنافسية الاقتصاد الوطني وآثارها على أداء هذا الأخير؟
- استشراف التوجهات المستقبلية تم التركيز في تحليل المراحل الانعطافية للاقتصاد الوطني على مرحلة 1999-2012، بلعبتها عرفت بعض التحولات التي سيكون لها تأثير على كل خيار حالي.
- المؤسسات الموجودة تشجع الربح ولا تشجع مبدأ الاستحقاق ، هذا يؤدي إلى خنق إمكانات التجديد وإلى غياب الفعالية؛
- لا يحدث هناك تراكم للقدرات التجديدية مما يجعل الاقتصاد المغربي لا يتحول وينتقل نحو القطاعات الواعدة، ويحسن من الإنتاجية كمصدر للنمو المستدام؛
- المغرب يفشل في التكامل الاستراتيجي مع الاقتصاد العالمي والمؤشر على ذلك أنه لا يستفيد من اتفاقات التبادل الحر التي تجمعها مع كثير من الدول حيث أن ميزانه التجاري في وضعية عجز مع أغلب شركائه.

#### ما مدى كفاية النمو المسجل ؟

- الوتيرة المسجلة خلال العشرين سنة الماضية ( 4.1 بالمائة) تبقى من دون شك غير كافية لتدارك العجزات المتراكمة وهو ما يرهن إمكانات وآفاق النمو المستقبلية وكذا حظوظ المغرب بخصوص التقارب مع الدول الصاعدة؛
- بالنظر الى الانتقال الديموغرافي الذي يجتازه المغرب، فيتطلب تحقيق معدل نمو يفوق 6,5% كمتوسط على المستوى الطويل؛
- الدخل الفردي في المغرب قد أصبح منذ سنة 2004 أقل من متوسط دخل الدول المصنفة في خانة الدول ذات الدخل المتوسط والادنى وأن الهوة بدأت تتسع بين المتوسط العالمي ومتوسط الدخل في المغرب؛
- الدخل الفردي لبعض الدول الافريقية والمتوسطة تجاوز بشكل كبير الدخل الفردي للمغرب بينما كان في مستوى متقارب في بداية الثمانينات.

### ما مدى استقلالية النمو؟

- فبالرغم من استمرار تقلبات القيمة المضافة الفلاحية فإنه من الواضح ان النمو تخلص من خصائص التلال و الوديان " HILLS AND VALLEYS OF GROWTH " التي كانت تميزه و أضحى اكثر انتظاما؛
- سجل نمو الاقتصاد الوطني انتظاما معقولا حيث انخفض معدل الانحراف المعياري بشكل كبير في السنوات الماضية لينتقل من اكثر من 6,6 بالمائة خلال مرحلة التسعينات الى حوالي 2 بالمائة في العشرية الأولى من الألفية الثالثة؛
- وبالتالي أصبح النمو يتمتع بنوع من الاستقلالية «النسبية».

### ما مدى استدامة النمو؟

1. نمو دون ضغوطات تضخمية ، حيث لم يتجاوز معدل التضخم 1,8 بالمائة كمتوسط خلال الخمس عشرة سنة الماضية؛
2. نمو مقترن ببروز عجز كبير للميزانية وبارتفاع المديونية
3. نمو مصحوب باستمرار عجز الحساب الجاري لميزان الأداءات؛
4. نمو مهدد بمخاطر عدم الاستقرار المالي؛

### ما مدى إدماجية النمو؟

- بالرغم من الانخفاض النسبي لمعدل البطالة خلال الخمس سنوات من بداية الألفية إلا انه منذ سنة 2006 لم يسجل أي تحسن ملحوظ حيث استقر في حدود 9 بالمائة؛
- يؤكد هذا الامر الخلاصات السابقة بشأن عجز الاقتصاد الوطني عن المرور إلى مستوى أعلى من النمو وكونه يبقى دون الامكانيات الحقيقية للبلاد، في الوقت الذي تم فيه اعتماد اصلاحات اقتصادية مهمة على الصعيدين البنوي و القطاعي.

### ما مدى عدالة النمو؟

- رغم غياب مؤشرات حديثة تمكن من القيام بتحليل دقيق على مدى تباين استفادة الساكنة من النمو المحقق ، يمكن القول أن النمو في المغرب صاحبه ارتفاع نسبي في تفاوت الدخل الفردي حيث انتقل

معامل جيني بحوالي نقطتين ما بين 1991 و 2007، ليستقر في حوالي 0.41%. وبالرغم من الجهود المهمة التي تم بذلها بعد التزام المغرب بتحقيق أهداف الألفية للتنمية سنة 1990 فمعدلات الفقر والهشاشة لازالت مقلقة (9%) إلا ان هذا التحسن لم يشمل العالم القروي.

### ما هي مكونات النمو؟

بالرغم من سياسة الانفتاح الاستراتيجي المتبع من طرف المغرب (مع 55 دولة عند نهاية 2012) فإنه من الواضح أن النمو في المغرب مرتبط بشكل شبه كلي بدينامية الطلب الداخلي. حيث كانت مساهمة الطلب الخارجي سلبية بنصف نقطة؛

الاقتصاد المغربي يعتمد أساسا على الاستهلاك الذي يشكل أكثر من ثلاث أرباع الإنتاج الوطني. كما ان مساهمته تبقى حاسمة في النمو؛

فالاستثمار في المغرب لازال يعاني من ضعف كبير على مستوى المردودية وعلى مستوى التوجيه. ه يقارب 7 في المتوسط خلال السنوات الماضية ، وهو ما يعني أنه يجب انتظار سبع سنوات كاملة لاسترجاع الأموال المستثمرة وتحقيق العائد. أنظر على سبيل المثال.

### هل هناك انزلاق نحو القطاعات ذات القيمة المضافة العالية ؟

الاقتصاد الوطني ضعيف الاندماجية : فالقطاعات المندمجة في الاقتصاد الوطني لاتتعدى النصف. كما أن الصناعات ذات القيمة المضافة العليا من صناعات كيميائية واستخراجية وميكانيكية والكترونية تبقى معزولة وذات ارتباط ضعيف بالقطاعات الأخرى وهو ما يجعلها غير قادرة على لعب دور الرافعة للاقتصاد الوطني، باعتبار ان أنشطتها تتم في الغالب في اطار المناولة والانظمة الجمركية للقبول المؤقت.

لكنه من الواضح أن الاقتصاد الوطني يرتكز على بنية انتاجية تقليدية (الفئة الاولى من القطاعات) والتي تعرف في غالبيتها تراجعاً على مستوى خلق القيمة المضافة. بالمقابل، القطاعات ذات المضمون التكنولوجي العالي تبقى معزولة عن هذه البنية وهو ما يجعل اثارها الخارجية ضعيفة ويقلص من امكانات عصرنة النسيج الاقتصاد الوطني. ونتيجة لذلك، لازال هذا الأخير لم يعرف بعد التحول البنيوي المنشود. ولازال يتحرك ببطء ويعاني من جمود واضح يحول دون تنويع القاعدة الانتاجية و انزلاقها نحو القطاعات الأكثر انتاجية وذات القيمة المضافة العالية.

## ما علاقة النمو بالإنتاجية ؟

هناك تذبذب الشديد للإنتاجية الكلية للعوامل خلال المرحلة 1960-2002 . إذا ركزنا على المرحلة 1971-2004 نلاحظ أن متوسط مساهمة الإنتاجية الكلية للعوامل في النمو متدنية جدا ( 0.03%) مما يعني أن النمو في المغرب جد مستهلك للمدخلات المادية من عمل ورأس مال. الأدهى والأمر أن نمو الإنتاجية الكلية للعوامل كان سلبيا في المراحل 1971-1982، 1991-1998 و 1988-2004.

## ما علاقة النمو بالتنافسية ؟

ضعف تنافسية الاقتصاد المغربي تتجلى اساسا في النقاط التالية:

1. ضعف المجهود التصديري؛
2. هشاشة القاعدة التصديرية؛
3. الآثار الجانبية لاتفاقيات التبادل الحر؛
4. التموقع غير الملائم جغرافيا؛
5. التأثر بتصدعات الاقتصاد العالمي.

## ثانيا: ما علاقة النمو الاقتصادي المدمج بمحاربة الفقر

ما هي العلاقة بين النمو الاقتصادي والفقر؟ ، وبمعنى آخر، لماذا يتعين أن يتحسن وضع الفقراء في المجتمع إذا استطاع هذا المجتمع تحقيق معدل مرتفع من النمو الاقتصادي؟

في الواقع، يمكن تقسيم آثار النمو الاقتصادي على الفقراء إلى آثار مباشرة وآثار غير مباشرة: بمعنى أنه من المفيد النظر إلى الفقراء على أنهم مستفيدين محتملين من النمو، بالإضافة إلى النظر إليهم على أنهم القوة الدافعة الأساسية لتحقيق هذا النمو. وندرس فيما يلي الآثار المباشرة.

## الآثار المباشرة

- يزيد الطلب على ما يقوم الفقراء بإنتاجه؛

- ويزيد الطلب على موارد الإنتاج المتوافرة من الفقراء، وهو العمالة (غير الماهرة غالبا) بصفة أساسية؛

- كما أنه يؤدي لتمكين الحكومة من إنفاق المزيد على الأشياء التي يستهلكها الفقراء (مثل الصحة، والتعليم، والبنية الأساسية).

### الآثار غير المباشرة

يرى الخبراء أنه في البلاد التي يعيش فيها نسبة كبيرة من السكان تحت خط الفقر أو قريبا منه، فعادة ما يكون الفقر ظاهرة قروية. وحتى لو كان الفقر في الحواضر كبيرا ومتزايدا، فإن أغلبية الفقراء عادة ما يقعون في المناطق القروية، حيث يحيون حياة الكفاف على فلاحه والأنشطة التي تعتمد بشكل مباشر على الفلاحة. لذلك فليس من المثير للدهشة أن يكون تأثير النمو في قطاع الفلاحة جوهريا على الفقر، وبدرجة أكبر من تأثير النمو في القطاعات الأخرى.

### ثالثا: التوجهات الممكنة

أ. يعد التمويل أحد أهم مواطن الإكراهات الكبرى للاقتصاد الوطني

1 - تنمية حجم وبنية الادخار الوطني لأن حاجة التمويل في بلادنا ارتفعت الى أكثر من 10 بالمائة من الناتج الداخلي الخام متم سنة 2012 ؛ وهو ما يعني أن الإصلاحات المنجزة على صعيد القطاع المالي لم تكن كافية لضمان تعبئة الادخار الداخلي بالشكل المطلوب.

2 - الرفع من فعالية الوساطة البنكية :

• الحد من التركيز الشديد للنظام البنكي لما له من أثر على المنافسة البنكية وعلى هامش الوساطة؛

• العمل على خفض مستوى هامش الوساطة البنكية.

3. تحسين ولوج وشروط ولوج الفاعلين الى التمويل الداخلي :

• تطور حجم وتكلفة القروض البنكية؛

• مراجعة بنية القروض البنكية : عدم الارتكاز بالأساس على القروض العقارية ، والقروض القصيرة الأمد.

4. تنوع آليات التمويل:

- تفعيل آليات التمويل غير الوسيط عن طريق البورصة؛
- تطوير سوق الدين الخاص؛
- تطوير صناديق الاستثمار.

5. تحسين وولوج وشروط وولوج الفاعلين الى التمويل الخارجي:

- استقطاب الاستثمارات الأجنبية؛
- تحويلات المغاربة القاطنين بالخارج؛
- الدين الخارجي المتداول.

ب. تعد الإنتاجية والتنافسية من بين مواطن الإكراهات الكبرى للاقتصاد الوطني

1- وضع استراتيجية التحسين المستمر للإنتاجية؛

2. رفع إنتاجية العوامل والإنتاجية الكلية في كل الهياكل الإنتاجية؛

3. الرفع من إنتاجية القطاعات بترحيل الموارد من القطاعات المتدنية الإنتاجية إلى القطاعات عالية الإنتاجية؛

4. رفع إنتاجية المقاولات خصوصا الصغرى والمتوسطة؛

5. رفع الإنتاجية في القطاع العام؛

6. تهمين محفزات الاقتصاد غير المادي لدعم الإنتاجية؛

7. نشر الوعي بأهمية الإنتاجية داخل المقاولات والقطاع العام والجامعات وكل المنظمات؛

8. ربط الدعم العمومي للقطاع الخاص بشرط تحسين الإنتاجية؛

9. تطبيق القطاع العام لخطة طويلة الأمد لتحسين إنتاجيته؛

10. تقوية الترسانة القانونية التي تسرع خروج المقاولات الفاشلة من الأسواق؛

11. تقاسم ثمار تحسين الإنتاجية بين العمال وأصحاب رأس المال؛

12. محاربة الربع لمنعه اشتغال حوافز زيادة الانتاجية؛

13. تشجيع تشغيل الكفاءات التقنية في عمليات الإنتاج لقدرتهم على التحسين والابتكار؛

14. تنشيط وتقوية وإنعاش المناطق الصناعية لجعلها بؤر/ نمو وابتكار؛

15. جعل هدف السياسة الصناعية بالمغرب هو تحسين وزيادة الإنتاجية مهما كان القطاع؛

16. تقوية الضغط على مستعملي الموارد الزائدة؛

17. تشجيع المنافسة.

عموما، المغرب يصنف من طرف المنتدى العالمي للتنافسية كإقتصاد في طور النمو المبني على زيادة الفعالية في استعمال الموارد. هذا يعني أن رافعة التجديد والابتكار ستصبح أساسية لتسريع النمو.

#### تدابير من أجل التحكم في تكلفة التمويل

- تنمية الادخار وتكييف بنيته مع متطلبات الاستثمار؛
- تحويلات المغاربة بالخارج؛
- الاستثمارات الأجنبية المباشرة؛
- توسيع ولوجية التمويل وتيسير شروطه؛
- اصلاح البورصة؛
- اصلاح نظام الضمان؛
- إجراءات اخرى لتحسين شروط تمويل المقاولات.

رابعاً: المداخل الممكنة للمؤسسة التشريعية من أجل المساهمة في بناء صرح أنموذج اقتصادي منسجم مع متطلبات التنمية المستدامة

على المستوى التشريعي:

مراجعة الترسنة القانونية الخاصة بتشجيع الاستثمار؛

مراجعة مساطر الولوج إلى التمويل ، وخصوصاً منها التمويلات الصغرى؛

إقرار قوانين خاصة بالاقتصاد التضامني والاجتماعي؛

مراجعة القانون الضريبي بشكل يدعم العدالة الاجتماعية ، مع مراعاة المردودية؛

دعم اللامركزية الجبائية من أجل دعم العدالة مجالية؛

مراجعة قوانين الوظيفة العمومية بشكل يهدف تشجيع المردودية والإنتاجية؛

على المستوى الرقابي (الرقابة القبليّة)

تفعيل قاعدة ربط مخصصات الاستثمار بالبرامج الحكومية (المادة 75 من الدستور)؛

التأكد من مدى صدقية التوقعات المالية ومدى انسجامها مع الفرضيات الماكرو اقتصادية (المادة ... من ق.ت.م)؛

ربط المصادقة بدراسة مشروع النجاعة المرفق بمشروع القانون المالي؛

خلق الترابط بين الميزانيات السنوية في إطار برمجة مالية متعددة السنوات (المادة .... من ق.ت.م)؛

إحداث قانون مالية اجتماعي، كما هو معمول به في بعض البلدان، منفصل عن القانون المالي السنوي.

على المستوى الرقابي (الرقابة الموازية)

تتبع تنفيذ الاستراتيجيات والبرامج التي التزمت بها الحكومة من خلال تمكين البرلمان من منظومة تتبع؛

خلق لجان موضوعاتية، تعنى بدراسة بعض الإشكاليات الاجتماعية ذات الحساسية الكبرى؛



إدماج المجتمع المدني في سيرورة تتبع تنفيذ الاستراتيجيات والبرامج.

على المستوى الرقابي (الرقابة البعدية)

تفعيل تقييم السياسات العمومية (المادة 101 من الدستور) وفصلها عن مسائل السياسة العامة للحكومة (المادة 103 من الدستور)؛

ربط المصادقة على مشروع قانون التصفية بدراسة الوثائق المرافقة له، ولإسليم تقرير النجاعة (المادة .... من ق.ت.م)؛

خلق الترابط بين الميزانيات السنوية في إطار برمجة مالية متعددة السنوات (المادة .... من ق.ت.م)؛  
تفعيل دور لجان تقصي الحقائق؛

تفعيل دور المجلس الأعلى للحسابات كمساند للعمل البرلماني.

## تقرير تركيبي لأشغال المائدة المستديرة

### حول موضوع :

دور البرلمان في رصد وتتبع أهداف التنمية المستدامة :

### القانون المالي لسنة 2018 نموذجا

في إطار التواصل والانفتاح على المحيط الخارجي، وبناء على الشراكة المبرمة بين مجلس المستشارين ومؤسسة ويستمنستر للديمقراطية، نظم مركز الدراسات والبحوث التابع لمجلس المستشارين مائدة مستديرة حول موضوع " دور البرلمان في رصد وتتبع أهداف التنمية المستدامة : القانون المالي لسنة 2018 نموذجا "

عند افتتاح هذا اللقاء تم التذكير بسياق تنظيم المائدة المستديرة وبلهدف الذي تصبو إليه والمتمثل أساسا في تسليط الضوء على دور البرلمان في تتبع ورصد أهداف التنمية المستدامة من خلال الوظائف الموكولة إليه بشكل عام في التشريع والرقابة والتقييم، مع التركيز بشكل خاص على دوره من خلال مشاريع قوانين المالية استنادا إلى نموذج قانون مالية سنة 2018، وذلك باعتبار ميزانية الدولة السنوية أداة التمويل الأساسي التي يحتاجها كل بلد لتوجيه السياسات العمومية وكذا الموارد نحو تنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

كما تم إلقاء مداخلة حول حصيلة المجلسين من ال التعديلات المقترحة بشأن مشروع قانون مالية سنة 2018 والتي بلغت في مجموعها 366 تعديلا دون احتساب التعديلات المقدمة من قبل المجلسين في كليهما، علما أن المقترضات المعروضة على المصادقة في إطار المشروع هي 49 مادة متضمنة للمادة 3 المتعلقة بمدونة الجمارك والضرائب غير المباشرة وتعرض في إطارها 12 مادة والمادة 8 المتعلقة بالمدونة العامة للضرائب وتعرض في إطارها 79 مادة، مما يرفع مجموع المقترضات المعروضة إلى 138 مقتضى

أي أن نسبة تغطية التعديلات البرلمانية للمقتضيات وصلت إلى 265.21% وهي تعديلات ذات طابع نوعي مطبوعة بتعدد التخصصات والتمثيلات الترابية والمهنية والنقابية لمجلس المستشارين كغرفة تترجم بدقة تطلعات المجالات الترابية والفاعلين المهنيين والنقابيين والمدنيين، مما يجعل منها "الفضاء الطبيعي" للنقاش العمومي بشأن قضايا وأسئلة السياسات العمومية، ذات الارتباط الوثيق بالولوج إلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية.

ولقد استأثرت 4 من الأهداف باهتمام السادة البرلمانيين من المجلسين ويتعلق الأمر تباعا بالهدف 10 و8 و16 و17.

ولأن أهم دور للبرلمانيين في دعم التنفيذ الفعال لأهداف التنمية المستدامة يتمثل في المهمة الموكولة لكل عضو برلماني، والتي يتأكد بموجبها من أن التمويل المخصص لتحقيق أهداف التنمية المستدامة يتم استعماله بطريقة فعالة وخاضعة للمساءلة وتضمن نتائج مستدامة ومثمرة لكل القضايا لاسيما تلك التي تهم الطبقات الأكثر تهميشا واحتياجا في المجتمع، فإن اللقاء ركز بشكل كبير على التحديات العديدة التي يواجهها البرلمان أثناء مصادقته على مشاريع قوانين المالية المعروضة عليه، وكذا أثناء مراقبته لعمليات تنفيذ القوانين المذكورة، حيث انصبت محاور اللقاء على المواضيع التالية:

- دور البرلمانات في رصد وتتبع تنفيذ أهداف التنمية المستدامة؛
  - تعزيز دور البرلمان في مسلسل إعداد وتتبع ومراقبة تنفيذ القانون المالي كمدخل لتحقيق أهداف التنمية المستدامة؛
  - مصادقة البرلمان على مشروع القانون المالي فرصة لتعزيز سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي وضمان تكافؤ فرص وصول الجميع إلى العدالة؛
  - الدور الرقابي والتشريعي للبرلمان في تعزيز النمو الاقتصادي المدمج ومحاربة الفقر.
- من جهتها شكلت المناقشة فرصة لطرح مجموعة من الإشكاليات الدلالية والنوعية التي لامست مختلف الجوانب المؤطرة لموضوع رصد وتتبع البرلمان لأهداف التنمية المستدامة سواء أثناء مسطرة

المصادقة أو بالنظر للتأثيرات المتوقعة بعد التنفيذ، لأن عملية تقييم اثر تطبيق وتنفيذ كل المشاريع والبرامج المختارة هامة في القياس الدقيق والكفاء للسياسات ومخرجاتها وكيفية استخدامها كقاعدة يمكن الاعتماد عليها لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، التي وضعت في صلبها عدة مبادئ هامة تتمثل في إرساء نموذج أمثل للعدالة الاجتماعية، وإقرار مفهوم حقيقي للسلام، وتحقيق أمن ورخاء الشعوب.