

المطلب الثاني : اعتماد مشروع قانون المالية

إن عملية الاعتماد والمصادقة على مشروع قانون المالية تدخل في دائرة اختصاص السلطة التشريعية، حيث ينص الفصل 75 من الدستور على أنه " يصدر قانون المالية، الذي يودع بالأسبقية لدى مجلس النواب، بالتصويت من قبل البرلمان، وذلك طبق الشروط المنصوص عليها في قانون تنظيمي؛ ويحدد هذا القانون التنظيمي طبيعة المعلومات والوثائق والمعطيات الضرورية لتعزيز المناقشة البرلمانية حول مشروع قانون المالية.

يصوت البرلمان مرة واحدة على نفقات التجهيز التي يتطلبها، في مجال التنمية، إنجاز المخططات التنموية الاستراتيجية، والبرامج متعددة السنوات، التي تعدها الحكومة وتطلع عليها البرلمان، وعندما يوافق على تلك النفقات، يستمر مفعول الموافقة تلقائيا على النفقات طيلة مدة هذه المخططات والبرامج، وللحكومة وحدها الصلاحية لتقديم مشاريع قوانين ترمي إلى تغيير ما تمت الموافقة عليه في الإطار المذكور.

ويأتي اعتماد مشروع قانون المالية من قبل البرلمان بعد أن يكون قد تم تحضيره وغت المصادقة عليه في المجلس الوزاري والمجلس الحكومي. وتعتبر عملية اعتماد مشروع قانون المالية والمصادقة عليه من قبل البرلمان بمثابة إذن للحكومة بمباشرة الاتفاق وتوقيع التزاماتها. كما أنها إذن لها لجباية إيرادات الدولة. وهي كذلك بمثابة إلزام للحكومة بالالتزام بالاتفاق في الحدود التي ترسمها بنود القانون المالي ولا يكون في وسعها تجاوزها إلا في إطار القانون المالي التعديلي.

الفرع الأول : مدة المناقشة والمصادقة

تطبيقا لمقتضيات المادة 48 من القانون التنظيمي لقانون المالية فإن " مشروع قانون المالية للسنة يودع بالأسبقية بمكتب مجلس النواب في 20 أكتوبر من السنة المالية الجارية على أبعد تقدير.

ويرفق بالوثائق التالية:

- 1- مذكرة تقديم مشروع قانون المالية والتي تتضمن معطيات حول استثمارات الميزانية العامة وحول الآثار المالية والاقتصادية للمقتضيات الضريبية والجمركية المقترحة ؛
- 2- التقرير الاقتصادي والمالي ؛
- 3- تقرير حول المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية ؛
- 4- تقرير حول مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة ؛
- 5- تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة ؛
- 6- تقرير حول النفقات الجبائية ؛
- 7- تقرير حول الدين العمومي ؛
- 8- تقرير حول الميزانية القائمة على النتائج من منظور النوع ؛
- 9- تقرير حول الموارد البشرية ؛
- 10- تقرير حول المقاصة ؛
- 11- مذكرة حول النفقات المتعلقة بالتكاليف المشتركة ؛

12- تقرير حول العقار العمومي المعبأ للاستثمار :

13- مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار.

كما يمكن أن يرفق مشروع قانون المالية للسنة بتقرير حول الحسابات المجمعة للقطاع العمومي ويحال المشروع في الحين إلى اللجنة المكلفة بالمالية بمجلس النواب قصد دراسته.

تقدم للجان البرلمانية المعنية ، قصد الإخبار ، رفقة مشاريع ميزانيات القطاعات الوزارية أو المؤسسات ، البرمجة متعددة السنوات لهذه القطاعات الوزارية أو المؤسسات وكذا للمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية الخاضعة لوصايتها والمستفيدة من موارد مرصدة أو إعانات من الدولة.

ويبت مجلس النواب في مشروع قانون المالية للسنة داخل أجل ثلاثين 30 يوما للمالية لتاريخ إيداعه. ثم تعرض الحكومة ، فور التصويت على المشروع أو عند انصرام الأجل المنصوص عليه في الفقرة السابقة ، على مجلس المستشارين النص الذي تم إقراره أو النص الذي قدمته في أول الأمر مدخلة عليه إن اقتضى الحال التعديلات المصوت عليها في مجلس النواب والمقبولة من طرف الحكومة.

يبت مجلس المستشارين في المشروع داخل أجل اثنين وعشرين 22 يوما للمالية لعرضه عليه.

يقوم مجلس النواب بدراسة التعديلات المصوت عليها من طرف مجلس المستشارين ويعود له البت النهائي في مشروع قانون المالية في أجل لا يتعدى ستة 6 أيام³⁹.

الفرع الثاني : مسطرة التصويت

لا يجوز في أي من مجلسي البرلمان عرض الجزء الثاني من مشروع قانون المالية للسنة للتصويت قبل التصويت على الجزء الأول.

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 برمته من قبل نفس المجلس.

إذا وقع رفض للمشروع من قبل مجلس المستشارين تحال إلى مجلس النواب ، في إطار القراءة الثانية ، الصيغة التي صوت عليها مجلس المستشارين بالرفض ، للبت فيها⁴⁰.

يصوت على أحكام قانون المالية مادة فمادة. غير أنه يمكن لأحد مجلسي البرلمان إجراء تصويت إجمالي على الجزء الثاني بطلب من الحكومة أو من مكتب المجلس⁴¹.

ويجري في شأن تقديرات المداخيل تصويت إجمالي فيما يخص الميزانية العامة وميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة وتصويت عن كل صنف من أصناف الحسابات الخصوصية للخزينة⁴².

يجري في شأن نفقات الميزانية العامة تصويت عن كل باب وعن كل فصل داخل نفس الباب.

يجري في شأن نفقات ميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة تصويت إجمالي بحسب القطاع الوزاري أو المؤسسة التابعة لها هذه المرافق.

يصوت على نفقات الحسابات الخصوصية للخزينة بحسب كل صنف من أصناف هذه الحسابات⁴³.

³⁹ - المادة 49 من القانون التنظيمي لقانون المالية

⁴⁰ - المادة 52 من القانون التنظيمي لقانون المالية

⁴¹ - المادة 53 من القانون التنظيمي لقانون المالية

⁴² - المادة 54 من القانون التنظيمي لقانون المالية

⁴³ - المادة 55 من القانون التنظيمي لقانون المالية

الفرع الثالث : مدى حق الاقتراح والتعديل

إذا كان من البديهي أن تكون السلطة التشريعية هي التي يجب أن تتمتع بالعديد من الاختصاصات والصلاحيات حتى يكون في مقدورها فرض رقابة صارمة على المال العام، فإنه على المستوى العملي نجد جملة من الحدود تعوق عمل البرلمان، وتحوله إلى مجرد آلة للتصويت والمصادقة.

ويتضح هذا بجلاء من خلال الفقرة الثانية من الفصل 77 من الدستور التي تعطي الحق " 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.

رأى بالتكليف العمومي، فيما يخص المواد الإضافية أو التعديلات، الاعتمادات المفتوحة برسم الفصل. يمكن داخل نفس الفصل، إدخال مواد إضافية أو تعديلات مبررة ومصحوبة بالتقويات الضرورية لأهداف ومؤشرات البرامج المعنية والتي من شأنها الزيادة أو التخفيض في الاعتمادات المتعلقة ببرنامج معين وذلك في حدود الاعتمادات المفتوحة برسم هذا الفصل. ترفض التعديلات المخالفة لأحكام هذا القانون التنظيمي. فيما عدا ذلك يجب أن يتم تحرير كل مادة إضافية أوكل تعديل".

المبحث الثاني : طرق تقدير الموارد والنفقات

لا شك أن إعداد الميزانية يعد عملاً توقعياً يستوجب الكثير من الدقة. وبالتالي لا بد أن يتم الاعتماد على طرق للتقدير، سواء تعلق الأمر بالإيرادات أو النفقات، تبنى على الموضوعية وتستلهم التقنيات العلمية حتى تتسم المعطيات بالصدقية وتكون مطابقة للواقع الذي وضعت من أجله. ولهذا الغرض، نص القانون التنظيمي لقانون المالية في مادته 10 على أن " تقدم قوانين المالية بشكل صادق مجموع موارد وتكاليف الدولة. ويتم تقييم صدقية الموارد والتكاليف بناء على المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها".

من هذا المنطلق يمكن القول بوجود طرق متعددة لتقدير الميزانية؛ ولهذا سنتطرق إلى استجلاء بعض جوانب تقدير النفقات والموارد (المطلب الأول)، ثم نتطرق إلى بعض الطرق التي تم تطبيقها في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا (المطلب الثاني).

المطلب الأول : تقدير الموارد والنفقات العامة

نتطرق أولاً لطرق تقدير النفقات (الفرع الأول) ثم طرق تقدير الإيرادات (الفرع الثاني)

الفرع الأول : تقدير النفقات

من المنظور التقليدي الكلاسيكي، يكون تقدير النفقات سابقاً على تقدير الإيرادات. وقد يكون هذا راجعاً إلى القولة الشهيرة لكاستون جيز Gaston Tèze : " هناك نفقات عمومية يجب تغطيتها "، حيث كان يؤمن وبشدة بأن الضريبة يجب أن تشكل استجابة مباشرة

وجيدة لتمويل الخدمات العامة التي تقدمها الدولة. إن عملية تقدير النفقات العامة لا تطرح في الحقيقة إشكالا كبيراً على المستوى التقني والرقمي. أما الجانب السياسي فيكون حاضراً خلال هذه العملية.

44- المادة 56 من القانون التنظيمي لقانون المالية

وللإشارة فإن أسلوب التقدير المباشر L'évaluation directe هو ما يطبق عادة في تقدير النفقات العمومية لكن مع التمييز بين نوعين من الانفاق :

- الانفاق الثابت: يتعلق الأمر بالنفقات التي يمكن تقديرها بسهولة بدقة. مثل المرتبات والأجور (لأن الموظفين يتلقون أجورهم طبقاً لجدول تتضمن درجاتهم ومبالغ مستحقاتهم) و نفقات خدمة الدين (لأن المبالغ والأقساط السنوية والفوائد معروفة ومحددة).

- الانفاق المتغير : هو إنفاق يطبعه التغير ولا يمكن تقديره إلا بشكل تقريبي. مثل النفقات المخصصة لبعض المشاريع الاقتصادية. في هذا الإطار، يمكن للحكومة أن تلجأ إلى طلب الموافقة على اعتمادات إضافية تستدعيها الظروف المتغيرة. الاعتمادات المحددة و الاعتمادات التقديرية:

- نعني بالإ اعتمادات المحددة تلك التي تمثل الأرقام الواردة بها الحد الأقصى لما تستطيع الحكومة دون الرجوع إلى السلطة التشريعية. و تعد هذه الطريقة هي الأساس في اعتمادات النفقات و تطبق بالنسبة للمرافق القائمة بالفعل و التي يكون لها خبرة في تقدير نفقاتها المستقلة، مما يعني عدم تجاوزها للا اعتمادات المخصصة لتغطية هذه النفقات.

- أما الإ اعتمادات التقديرية و يقصد بها النفقات التي يتم تحديدها على وجه التقريب. و هي تطبق عادة على المرافق الجديدة التي لم يعرف نفقاتها وجه التحديد. و يجوز للحكومة أن تتجاوز مبلغ الاعتماد التقديري دون الرجوع إلى السلطة التشريعية، على أن يتم عرض الأمر عليها فيما بعد للحصول على موافقتها، أي أن موافقة السلطة التشريعية عليها تعد موافقة شكلية.

الفرع الثاني : تقدير الموارد العامة^{٤٥}

تعتبر طرق تقدير الإيرادات العامة بالصعوبة عكس النفقات. فهي تتوقف من جهة على دقة تقدير النفقات والتي كلما توفرت ستسهل تقدير الإيرادات، تتأثر بالعوامل الاقتصادية والسياسية والاجتماعية المتقلبة من جهة ثانية.

✓ طريقة التجديد الآلي : La méthode de reconduction automatique

تعتمد على التثلث التي تحققت خلال السنة المالية الماضية لتقدير الإيرادات المقبلة للدولة أي أن ميزانية السنة الأخيرة هي المرجع في تقدير الإيرادات.

✓ طريقة حسابات السنة قبل الأخيرة : Le système de la pénultième

هذه الطريقة كانت تسمى في البداية بالطريقة الآلية للتقدير. وبعتمضاها يتم تقدير واردات السنة المقبلة على أساس واردات آخر سنة عرفت نتائجها أو تم ختم حسابها؛ وهذا مع الالتزام بعدم إدخال أية تعديلات إلا في حالة وجود سبب محدد كاعتماد إجراءات جبائية (مثلا إلغاء ضريبة أو تغيير سعرها).

وستطور هذه الطريقة ليصبح تقدير الإيرادات يتم بناء على الإيرادات الفعلية للسنة قبل الأخيرة يضاف إليها متوسط الزيادة في إيرادات السنوات الخمس الماضية.

^{٤٥} - بورايت السعيدة ، محاضرات في المالية العامة، كلية الحقوق بجامعة قناضي عياض، السنة الجامعية 2014/2015.

تطبيق:
نفترض أن السنة المراد إعدادها هي 2020. ونفترض أيضا أن الإيرادات الفعلية للسنة قبل الأخيرة 2018 هي 100 مليار درهم.

والإيرادات الفعلية للسنوات الخمس الأخيرة هي :

2017 - 84 مليار درهم

2016 - 78 مليار درهم

2015 - 65 مليار درهم

2014 - 57 مليار درهم

2013 - 50 مليار درهم .

■ ما هو متوسط الزيادة السنوية خلال هذه الخمس سنوات ؟
متوسط الزيادة السنوية : $(6 + 13 + 8 + 7) / 5 = 5 / 34 = 6.8$ مليار درهم.

■ ما هي تقديرات سنة 2020 ؟

تقديرات سنة 2020 : $100 + 6.8 = 106.8$ مليار درهم.

والجدير بالذكر أن هذه الطريقة قد اتسعت تطبيقاتها لمدة زمنية معينة حتى لم يعد من الممكن الاستمرار في اعتمادها وأصبحت متجاوزة وذلك لثبوت عدم انسجامها مع المتغيرات الاقتصادية الجديدة.

✓ طريقة فائض القيمة الجبائي : La plus value fiscale systématique

تقوم وزارة المالية في شخص مدير الميزانية بتقليص التقديرات لمديرية الضرائب لتحصل خلال السنة على ما يعرف بفائض المكسب الجبائي L'excédent de l'acquis fiscal الشيء الذي يجعل هذه الطريقة تساعد على مواجهة التقلبات الظرفية:

✓ طريقة التقدير المباشر : L'évaluation prévisionnelle directe

تستوجب هذه الطريقة الاعتماد على الإحصائيات وإلى تحيين الدراسات L'actualisation des études وخاصة في مجال الضرائب لا سيما أن هذه الأخيرة تظل مردوديتها رهنة عدة عوامل صعبة التوقع بحجم الانتاج والمبادلات.

وقد تم الاستناد إلى ثلاث عناصر وهي :

○ المحاسبات الجبائية الأخيرة

○ التقدير المحتمل للدخل الوطني الاجمالي

○ دراسات علم المالية المرتبطة بانعكاسات النصوص التشريعية والتنظيمية على الإيرادات الضريبية.

إن اعتماد هذه الطريقة كانت تستحسنه غالبية الدول لأن هامش الخطأ فيها يتقلص نظرا للاعتماد على مختلف العوامل الاقتصادية والاجتماعية والقانونية.

والنتيجة هي أن تقدير الإيرادات يتم بناء على ما يمكن توقعه ويكون واقعا.

ويمكن حساب هذه النسبة كالتالي : نسبة الخطأ = (الإيرادات الفعلية - الإيرادات التقليدية) x 100.