الدكتور نجيب جيري

أستاذ محاضر مؤهل/ باحث في المالية العامة والتشريع الضريبي

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

جامعة شعيب الدكالي- الجديدة.

منظومة
الرقابة على المالية العمومية بالمغرب

مطلب الحكامة و وظيفة الرقابة ومتطلبات المحاسبة

دراسة تحليلية نقدية في عوائق التفعيل ونظرة في مداخل الإصلاح

الطبعة الأولى 2026

CGEJRF

مركز الحكامة للدراسات القانونية والأبحاث المالية

منشورات مركز الحكامة للدراسات القانونية والأبحاث المالية

الفهرس

مقدمة 3

الفصل الأول
تشخيص منظومة الرقابة المالية بالمغرب :
المضمون القانوني لوظيفة النسق الرقابي والواقع العملي

المبحث الأول: مقاربة المنطلقات النظرية للرقابة المالية : نحو إطار مفاهيمي متكامل 13

المطلب الأول: التأصيل المفاهيمي لنظرية الرقابة المالية 17

الفرع الأول: التحديد الدلالي للرقابة 18

الفقرة الأولى : مفهوم ودلالة الرقابة المالية 18

الفقرة الثانية: أهمية وتطور الرقابة المالية 23

الفرع الثاني: أنواع وتقسيمات الرقابة المالية 32

الفقرة الأولى: الرقابة من حيث التوقيت الزمني 32

الفقرة الثانية: الرقابة من حيث طبيعة الأجهزة المتدخلة 36

المطلب الثاني: رقابة المشروعية وهاجس المطابقة القانونية: المرتكزات والحدود والامتدادات الدستورية 40

الفرع الأول: تطبيقات مراقبة المشروعية في حقل المالية العمومية 41

الفقرة الأولى : المقصود برقابة المشروعية في مجال المالية العمومية 43

الفقرة الثانية: المناهج الرقابية لحماية المشروعية 44

الفرع الثاني: المقاربة النقدية لمراقبة المشروعية وتمثلاتها السلبية 46

الفقرة الأولى: المقاربة النقدية لمراقبة المشروعية 46

الفقرة الثانية: التمثلات السلبية حول مراقبة المشروعية 47

الفرع الثالث: موقع وامتدادات الرقابة في الهندسة الدستورية 48

الفقرة الأولى: محورية الرقابة ضمن الوثيقة الدستورية 49
الفقرة الثانية: امتدادات الرقابة في دستور 2011 57
المبحث الثاني: الرقابة المالية الإدارية كرقابة داخلية وقائية ومانعة :
في الكشف عن أسباب ضعف الآليات الرقابية القائمة..... 60
المطلب الأول: واقع الرقابة الإدارية بين تعدد الأجهزة وقصور الأداء الرقابي..... 61
الفرع الأول: أهمية ومحدودية مراقبة الالتزام بالنفقات كرقابة قبلية..... 62
الفقرة الأولى: تنظيم واختصاصات مراقبة الالتزام بنفقات الدولة 65
الفقرة الثانية: مظاهر النقص والاختلال لمراقبة الالتزام بالنفقات 70
الفرع الثاني: طبيعة وواقع مراقبة الخزينة العامة للمملكة كرقابة موازية 76
الفقرة الأولى: مراقبة المحاسبين للإداريين ومضمون مبدأ الفصل بين وظيفتيهما ... 77
الفقرة الثانية: حدود مراقبة المحاسبين على الإداريين المرتبطة بمبدأ الفصل..... 84
الفرع الثالث: صلاحيات وحدود المفتشية العامة للمالية كجهاز للرقابة البعدية..... 85
الفقرة الأولى: اختصاصات وتقنيات هيئة المفتشية العامة للمالية 86
الفقرة الثانية: حدود المفتشية العامة للمالية..... 92
المطلب الثاني: عوائق تفعيل المنظومة الرقابية الإدارية وإكراهات التطبيق..... 96
الفرع الأول: الحدود والإكراهات القانونية لتفعيل المراقبة الإدارية 98
الفقرة الأولى : إكراهات القانون التنظيمي للمالية وسؤال الإصلاح :
القانون التنظيمي رقم 130.13 نموذجا..... 98
الفقرة الثانية: التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية وإرساء مبدأ المسؤولية.... 101
الفرع الثاني: عوائق ذات طابع موازني وتقني..... 103
الفقرة الأولى: عدم ملائمة الأسلوب الكلاسيكي للميزانية للتدبير بالأهداف والنتائج. 104
الفقرة الثانية: الاعتمادات المالية وصعوبات التدبير 107
الفرع الثالث : عوائق تنظيمية وإدارية 109
الفقرة الأولى: عدم انسجام أنظمة المراقبة الإدارية..... 110
الفقرة الثانية : ضعف التأطير البشري والإداري..... 112

المبحث الثالث: الرقابة المالية الخارجة عن الإدارة كرقابة مساءلة ومحاسبة :
في البحث عن الحدود الرقابية 115
المطلب الأول: الفعالية المحدودة للرقابة السياسية للبرلمان كرقابة مساءلة 116
الفرع الأول: سلطة البرلمان في مجال المراقبة المالية 117
الفقرة الأولى: آليات الرقابة البرلمانية الموازية في المجال المالي 118
الفقرة الثانية: آليات الرقابة البرلمانية اللاحقة في المجال المالي 140
الفرع الثاني: القيود الدستورية والقانونية المقلصة من سلطة الرقابة
المالية للبرلمان 144
الفقرة الأولى: سمو سلطة الملك في المجال المالي 145
الفقرة الثانية: السلطات الواسعة للحكومة في المادة المالية 146
الفرع الثالث: واقع الأموال العمومية بين ضعف البرلمان وهيمنة الحكومة 151
الفقرة الأولى: هيمنة الحكومة على الاختصاص المالي 151
الفقرة الثانية: محدودية آليات المراقبة البرلمانية العادية والمؤقتة 156
المطلب الثاني: الفعالية المحدودة للرقابة القضائية كسلطة للتأديب ووسيلة
للتقويم والتوجيه 162
الفرع الأول: المجلس الأعلى للحسابات كرقابة عليا على الأموال العمومية
وإكراهاته الرقابية 163
الفقرة الأولى: اختصاصات المجلس الأعلى للحسابات في مجال حماية المال العام... 165
الفقرة الثانية: المجلس الأعلى للحسابات وإكراهاته الرقابية 171
الفرع الثاني: المجالس الجهوية للحسابات نحو إرساء لامركزية الرقابة العليا :
أية مردودية؟ 191
الفقرة الأولى: اختصاصات المجالس الجهوية للحسابات 193
الفقرة الثانية: حدود الرقابة العليا على المالية المحلية 202
الفرع الثالث: واقع رقابة المحاكم المالية 208
الفقرة الأولى: تفعيل مبدأ تقريب القضاء المالي من الناس 209
الفقرة الثانية: طبيعة الرقابة الممارسة من قبل المحاكم المالية 211

خاتمة الفصل الأول 216

الفصل الثاني: منظومة الرقابة المالية بالمغرب ومتطلبات الإصلاح :
نحو تقوية رقابة الحكامة 219

المبحث الأول: متطلبات تفعيل وتأهيل الرقابة المالية : سؤال الحكامة المالية وترسيخ ثقافة المساءلة والمحاسبة 219

المطلب الأول: التدابير المعتمدة لتفعيل الرقابة المالية على مستوى الأجهزة الرقابية : نحو تحديث النظام الرقابي 221

الفرع الأول: على مستوى آليات الرقابة الإدارية : أية فعالية في مراقبة الأموال العمومية؟ 221

الفقرة الأولى: إصلاح المراقبة العامة للالتزام بنفقات الدولة : نحو عقلنة تدبير الإنفاق العام 222

الفقرة الثانية: تدعيم مراقبة المحاسبين على الإداريين 230

الفقرة الثالثة: تفعيل جهاز المفتشية العامة للمالية : نحو فرض سلطة القانون في المجال المالي 236

الفرع الثاني: على مستوى آليات الرقابة السياسية : نحو إعادة الاعتبار لوظيفة الرقابة البرلمانية 241

الفقرة الأولى: دعم العمل البرلماني والتنسيق مع باقي الأجهزة الرقابية 241

الفقرة الثانية: تحديث العمل البرلماني من أجل تدبير عقلاني للشأن المالي 244

الفرع الثالث : على مستوى آليات الرقابة القضائية 246

الفقرة الأولى : تفعيل المجلس الأعلى للحسابات وترسيخ آليات التنسيق والمتابعة 246

الفقرة الثانية: مستويات دعم الدور الرقابي للمجالس الجهوية للحسابات 249

المطلب الثاني: متطلبات تأهيل الرقابة المالية على مستوى المنظومة الرقابية: نحو مزيد من النجاعة والمرونة 251

الفرع الأول: وضع رؤية موحدة للمراقبة 252

الفقرة الأولى: توجيه المراقبة نحو الاندماج والتكامل 252

الفقرة الثانية: دعم سياسة لا تركيز أجهزة ووظائف المراقبة 254

الفرع الثاني: تطوير الأنظمة المعلوماتية 256

الفقرة الأولى: نظام التدبير المندمج لموظفي الدولة 257
الفقرة الثانية: نظام التدبير المندمج للنفقات 259
الفرع الثالث: إصلاح قوانين المراقبة المالية 261
الفقرة الأولى: قوانين المراقبة المالية 261
الفقرة الثانية: القوانين المنظمة للبنيات الإدارية المالية 279
المبحث الثاني: الإصلاح الميزانياتي مقاربة جديدة لتدبير ميزانية الدولة 288
المطلب الأول : مراجعة أسلوب تدبير الميزانية 289
الفرع الأول: تدبير الميزانية على أساس النتائج 289
الفقرة الأولى: مفهوم التدبير المرتكز على النتائج 290
الفقرة الثانية: مضمون التدبير المالي المرتكز على النتائج 292
الفرع الثاني: إقرار الشمولية في اعتمادات الميزانية 295
الفقرة الأولى: مضمون وشروط آلية شمولية الاعتمادات 297
الفقرة الثانية: اعتماد آلية شمولية الاعتمادات : نحو ربط حرية تصرف المدبرين بالمسؤولية والمحاسبة 300
الفرع الثالث: إضفاء الطابع الجهوي على الميزانية 301
الفقرة الأولى : إدخال البعد الجهوي على الميزانية 302
الفقرة الثانية: تفعيل التعاقد ومنطق الشراكة في التدبير الموازني: نحو تدعيم سياسة القرب 302
المطلب الثاني: إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 نحو تدبير جديد للمالية العمومية 305
الفرع الأول: القانون التنظيمي للمالية دستور مالي للدولة 306
الفقرة الأولى: الأهداف الاستراتيجية لإصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية 307
الفقرة الثانية: أهم مضامين إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية 308
الفرع الثاني: هندسة القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 ومنهجية التنزيل 309
الفقرة الأولى: التركيبة القانونية للقانون التنظيمي للمالية 310
الفقرة الثانية : كرونولوجية القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 والجدولة الزمنية للتنزيل: اعتماد منهجية التدرج في التفعيل 311

المبحث الثالث : الاتجاه الحديث في العمل الرقابي كحل لأزمة الحكامة المالية :
نحو تقوية رقابة الحكامة 314
المطلب الأول: المناهج الرقابية الحديثة كمقاربة جديدة للحكامة المالية الجيدة 315
الفرع الأول: المراقبة التقييمية 315
الفقرة الأولى: رقابة الأداء 316
الفقرة الثانية: تقييم السياسات العمومية 318
الفرع الثاني: اعتماد مناهج وآليات التدقيق 322
الفقرة الأولى: خصوصيات التدقيق 322
الفقرة الثانية: تطبيق تقنيات التدقيق على التدبير الموازني 325
الفرع الثالث: الفحص والتدقيق والمفاهيم الرقابية الموازية 329
الفقرة الأولى: الفحص والتدقيق والمراقبة الداخلية 329
الفقرة الثانية: الفحص والتدقيق ومراقبة التسيير 334
المطلب الثاني: مراقبة المالية العمومية بين العقلانية المعيارية والعقلانية
التدبيرية : في مقاربة الأداء العمومي بين منطق القانون
ومنطق التدبير 336
الفرع الأول: مقاربة الأداء والتفاعل بين العقلانية القانونية والعقلانية التدبيرية 338
الفقرة الأولى: السجال النظري حول تفاعل «المقاربة القانونية»
و«المقاربة التدبيرية» 338
الفقرة الثانية: المراقبة المالية في خدمة الأداء العمومي 339
الفرع الثاني: تجليات العقلانية التدبيرية في مراقبة المالية العمومية 341
الفقرة الأولى: البرمجة الميزانياتية القائمة على تحقيق النتائج 342
الفقرة الثانية: المناهج الرقابية المرتكزة على منطق «تطوير الأداء» 342
خاتمة الفصل الثاني 344
خاتمة عامة 345
لائحة المراجع المعتمدة 351
الفهرس 369

نبذة عن المؤلف

د. نجيب جيري

* دكتور في الحقوق
* أستاذ القانون العام ، كلية الحقوق- جامعة شعيب الدكالي- الجديدة
* مدير مركز الحكامة للدراسات القانونية والأبحاث المالية (CGEJRF)
* مدير مجلة "مغرب الحكامة" (REMHAK)
* عضو بمختبر القانون العام والدراسات القانونية و السياسية (LAREDPEP)
* رئيس فريق بحث في العلوم المالية والسياسة الضريبية
* باحث رئيس بالمركز الوطني للدراسات القانونية، وحدة "المالية العامة"
* صدرت له العديد من الأبحاث و المقالات والمساهمات العلمية في مجلات و دوريات محكمة
* من إصداراته :

- "الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية" (2012)
- "تنزيل الدستور المالي بين ضرورة الإصلاح ورهان الحكامة المالية" (2013)
- "أملاك الدولة بين دواعي تدوين القواعد والأحكام التشريعية وإشكالات التمويل غير الجبائية" (2015)
- "نظام الرقابة المالية : سؤال الوظيفة ورهان البحث عن الحكامة المالية المفقودة" (2017)
- " اللامركزية الترابية بالمغرب ونظم الرقابة على المالية المحلية، دراسة نقدية لأنظمة رقابة المشروعية على المالية المحلية" (2018)
- "نظام حكامة المقاولة، المدخل لمكافحة الفساد المالي في الشركات الخاصة والمؤسسات العامة والتحول من شركات مستدامة إلى اقتصادات مستدامة". (2019)
- "ضوابط المنهج العلمي وخصوصية المعرفة السوسيولوجية". (2021)
- "المرشد في الميتودولوجية القانونية".(2023)
- " تدبير مالية الدولة بالمغرب : دينامية حقل معرفي ورهان حكامة الأداء المالي العمومي". (2023)
- " عناصر من النظرية العامة للقانون الضريبي المغربي، مقاربة سوسيو قانونية للإطار النظري المعرفي والتطبيقي للضريبة". (2023)
- " المبسط في شرح النظرية العامة للقانون الدستوري".(2024)

إن الاهتمام المتزايد مع بداية الألفية الثالثة بأهمية المالية العامة وإشكاليات الرقابة عليها، راجع إلى قدسية المال العام ومدى تأثيره على مستوى الدولة من كافة النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وإلى التطور الذي طرأ على السياسة المالية بالمغرب والتي أصبحت تستهدف تعبئة كل أدوات العمل الحكومي لأجل تدبير فعال للمال العام، سواء من حيث ترشيده وحسن استعماله، وإضفاء الشفافية على الصفقات العمومية، ومن حيث الحفاظ على التوازنات الاقتصادية الكبرى، وإعطاء أهمية متزايدة للقطاعات الاجتماعية. فحتمية التغيير وإكراهات السياسات العمومية الجديدة، تعطي أهمية خاصة وراهنية لموضوع إصلاح منظومة الرقابة المالية بالمغرب.

وفي هذا الإطار، جاء دستور 2011 ليشكل نقطة تحول كبرى في مجال الرقابة، حيث جاءت تعديلاته لتمس كل جوانب الرقابة، عبر إدراج العديد من المقتضيات الدستورية التي تعطي إشارات واضحة على الموقع المحوري للرقابة في التشريع الدستوري المغربي، والتي من شأنها تقوية أسس وقواعد الرقابة بما يسمح بتجسيد عناصر قوة وظيفة الرقابة على الأعمال الإدارية والمالية بشكل فعال، بوصفها الآلية المثلى والضمانة الفعلية للتدبير العمومي ، حيث حدد الدستور مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة كمبدأ دستوري يقوم عليه تنزيل البرامج التنموية والسياسات العمومية، ويؤدي إعماله بواسطة آليات الرقابة والمحاسبة إلى الوقاية من الانحرافات وتحصين تدبير الشأن العام من الاختلالات المترتبة عن ممارسة المسؤوليات. فضلا عن ذلك تضمنت الوثيقة الدستورية توسيع امتدادات الرقابة إلى عدة مجالات حيوية وقطاعات استراتيجية، وهو ما يفتح آفاقا واعدة أمام منظومة الرقابة المالية يجعلها تواكب الخيارات الاستراتيجية للتدبير العمومي .

الثمن: 130 درهم

9 789920 250962