

التسيير الميزانياتي والمحاسبي لوزارة الشباب والرياضة

تم إنجاز هذه المهمة الرقابية في إطار تدقيق حسابات وزارة الشباب والرياضة (المصالح المركزية) برسم السنوات المالية من 2012 إلى 2016، وذلك طبقاً لمقتضيات المادة 25 من القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية كما وقع تغييره وتتميمه.

هذه الوزارة تتولى، مع مراعاة الاختصاصات المسندة إلى الوزارات الأخرى، مهمة إعداد وتنفيذ السياسة الحكومية في مجالات الشباب والرياضة والطفولة والإنعاش النسوي. وقد تمت إعادة هيكلتها، خلال سنة 2014، بموجب القرار رقم 2265.14. وعليه صارت تشتمل، بالإضافة إلى الديوان، على إدارة مركزية تضم الكتابة العامة والمفتشية العامة وخمس مديريات؛ ومصالح خارجية تتشكل من 12 مديرية جهوية و78 مديرية إقليمية.

بالنسبة للموارد المالية المرصودة للقطاع برسم السنة المالية 2016، فقد بلغت ما مجموعه 1.951,5 مليون درهم، منها 651,5 مليون درهم للتسيير و1.300 مليون درهم للاستثمار، في حين تقدر مداخيل الحساب الخصوصي المسمى "الصندوق الوطني لتطوير الرياضة" برسم سنة 2016 بما مجموعه 861 مليون درهم.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

شملت العملية الرقابية الفترة الممتدة من السنة المالية 2012 إلى 2016، وقد أسفرت عن تسجيل مجموعة من الملاحظات صدرت بشأنها عدد من التوصيات، همت المحاور التالية:

- التحليل الميزانياتي والمالي للوزارة؛
- المساءلة والشفافية؛
- تقييم نظام المراقبة الداخلية؛
- تقييم تدبير الطلبات العمومية والمجهودات المبذولة في مجال الاقتصاد في الموارد؛
- التدبير المحاسبي: المحاسبة الإدارية ومحاسبة المواد.

أولاً. التحليل الميزانياتي والمالي

سجلت في إطار هذا المحور الملاحظات التالية.

← التصرف في مداخيل تفوق مبالغ المداخيل الحقيقية

أظهر تدقيق الإيرادات السنوية المنجزة من طرف الصندوق الوطني لتنمية الرياضة، أن هذا الأخير كان خلال السنوات المالية 2011 - 2014 يتبلغ بشكل خاطئ بمداخيل سنوية تفوق المبالغ المستحقة له فعلياً، كما يبين الجدول رقم 1 أسفله. وبناء على المطابقات المحاسبية التي قامت بها مصالح الوزارة مع مصالح الخزينة العامة للمملكة سنة 2015، فقد تم حصر قيمة المداخيل المبلغة خطأً في حدود 1,22 مليار درهم. ويعزى الخطأ في تبليغ مداخيل أكثر من المستحق إلى الطريقة غير السليمة التي كانت متبعة لتحديد الرصيد الافتتاحي السنوي للصندوق، والتي كانت تقوم على إدراج وتقييد الاعتمادات المرحلة المتعلقة "بالباقى أداؤه" عن النفقات الملتمزم بها من طرف الأمرين المساعدين بالصرف على مستوى المصالح الخارجية ضمن الاعتمادات المرحلة المتعلقة بفائض المداخيل التي لم تكن موضوع التزام مالي. وهو ما يعد مخالفة للمقتضيات القانونية والتنظيمية المؤطرة للمالية والمحاسبة العمومية لأن الرصيد الافتتاحي للمداخيل في هذه الحالة كان يضم في جزء منه اعتمادات سبق أن التزم بها والتي لا يمكن أن تكون محل التزام ثان. وبالتالي، فإن المصالح المركزية كانت تتصرف في هذه المداخيل غير المستحقة من خلال الالتزام بها مرة ثانية وأداء المستحقات المالية المترتبة عن ذلك.

ومن أجل تصحيح الوضعية المالية للصندوق وإرجاع المداخيل المبلغة خطأً لفائدة خزينة الدولة فقد تم وضع خطة تسوية تمتد على ثلاث سنوات، حيث تم الشروع ابتداء من سنة 2016 في الاحتفاظ وعدم التصرف في جزء من المداخيل المحققة سنوياً إلى غاية الحصول على مجموع قيمة الأموال المتصرف فيها خطأً في غضون سنة 2018، ليتم بعد ذلك إرجاع تلك الأموال دفعة واحدة إلى خزينة الدولة.

المداخل المبلغة خطأ والتسوية المالية المرتبطة بها

تقدم التسوية المالية (بملايين الدراهم)			المداخل (بملايين الدراهم)				
الباقي	التراكم	المبلغ السنوي	التراكم	المبلغ خطأ	المستحقة	المبلغة للأمر بالصرف	السنوات المالية
			757	757	365.1	122.2	2011
			090.1	333	414	747	2012
			221.1	131	339	470	2013
			221.1	0	705	705	2014
221.1	0	0					2015
753	468	468					2016
418	803	335					2017
0	221.1	418					2018

المصدر: مديرية الحسابات العمومية بالخزينة العامة للمملكة

◀ عدم تحصيل حصة الصندوق الوطني لتنمية الرياضة من إيرادات الإعلانات الإخبارية

بالإضافة إلى مصادر التمويل المذكورة أعلاه، فإن المادة 32 من قانون المالية لسنة 1987، التي أحدث بموجبها الصندوق الوطني لتنمية الرياضة، تنص على أن موارد الحساب تضم أيضا 30 % من الموارد الإجمالية المستوفاة من الإعلانات داخل الملاعب وساحات الألعاب والميادين الرياضية. إلا أنه ومنذ إحداث هذا الصندوق لم يسبق للمصالح المختصة بالوزارة أن قامت بتفعيل إجراءات تحصيل هذه الموارد على أرض الواقع.

◀ تراجع التدبير اللامركز للاعتمادات

تقوم الوزارة سنويا بتفويض اعتمادات مالية إلى مصالحتها الخارجية من أجل التزود ببعض حاجياتها التسييرية وكذلك إنجاز بعض البرامج الاستثمارية المعهود إليها بتنفيذها. وقد تراجعت نسبة الاعتمادات المفوضة من 28.91 % سنة 2013 إلى مستوى لا يتعدى 16.63 % من الاعتمادات المفتوحة برسم السنة المالية 2016. ويتبين من هذا الوضع أن الوزارة تنهج مقاربة ممرضة في تدبير الموارد المالية بدل تعزيز التدبير اللامركز الرامي إلى توفير ظروف وعوامل إنجاح تنزيل وتنفيذ المخططات والبرامج الحكومية على المستوى الجهوي والمحلي.

◀ معدلات مرتفعة من الترحيلات المالية

تمكنت الوزارة ما بين سنة 2012 و2016 من تحسين معدل ترحيل اعتمادات الاستثمار ونقله من 35.77 % من مجموع الاعتمادات المرصودة لنفقات الاستثمار برسم سنة 2013 إلى 11.6 % سنة 2016. أما بالنسبة للسنوات التي عرفت معدلات ترحيل عالية (2012 و2013 و2014)، فإن ذلك يعزى بالأساس إلى تمركز أغلب عمليات الالتزام المالي بنفقات الاستثمار في الفصل الرابع والأخير من تلك السنوات والذي كان مصحوبا أيضا بتسجيل معدلات ضعيفة للإصدار. ويعزى ذلك أيضا إلى تراكم العديد من الصفقات التي تعرف تأخرا أو تعثرا في الإنجاز. وتجدر الإشارة كذلك إلى أن نسبة الترحيلات المسجلة على مستوى مديرية الشبيبة والطفولة لم تتوقف عن الارتفاع لتصل إلى 92 % من مجموع الاعتمادات المرحلة من سنة 2015 إلى سنة 2016 (بعدما كانت في حدود 42 % سنة 2012)، وهو ما يعكس تأخرا في إنجاز الاتفاقيات المبرمة مع الشركاء (الجماعات الترابية والشركاء الآخرين)، خصوصا تلك المتعلقة بإنشاء وتجهيز مؤسسات الشباب ومؤسسات الطفولة والمؤسسات النسوية.

واعتبارا لما خلص إليه تحليل التدبير المالي للوزارة، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- تجويد عملية برمجة الاعتمادات المالية بالتركيز أكثر على المحاور والاختيارات الاستراتيجية للوزارة؛
- تنفيذ آليات تتيح بصفة منتظمة ودورية إمكانية إجراء وتتبع ومراقبة التطور الحاصل على مستوى التحصيل السنوي للمدائل المخصصة للصندوق ومقارنته بالتوقعات القبلية؛
- اتخاذ جميع الإجراءات المناسبة لتمكين الصندوق الوطني لتنمية الرياضة من تفعيل تحصيل إيرادات الإعلانات الإخبارية وفق ما تنص عليه المقتضيات القانونية؛
- الرفع من حجم الاعتمادات المفوضة إلى المصالح الخارجية مع الحرص على أن تكون التفويضات في حدود الحاجيات الحقيقية لهذه المصالح وأن تراعي قدراتها التدييرية؛
- تعزيز الجهود والتدابير المبذولة من أجل ضبط معدل ترحيل الاعتمادات عند مستويات مقبولة.

ثانياً. آليات الحكامة: المساءلة والشفافية

مكنت المراقبة بهذا الخصوص من رصد أوجه القصور التالية.

← قصور نظام مساءلة المسؤولين الإداريين

يعاني نظام المساءلة لوزارة الشباب والرياضة من نقص في وجود إجراءات مكتوبة وموثقة ومعلنة من شأنها أن تضمن إجراء تقييم موضوعي ودوري لأداء المسؤولين، من خلال ربطه بنتائج ومردودية المصالح التي يرأسونها وربطه كذلك بالوسائل الموضوعية رهن تصرفهم كما ونوعاً. حيث تتنامى، أمام هذه الوضعية، المخاطر بشأن عدم التقيد بالضوابط القانونية الجاري بها العمل، والمخاطر المرتبطة بعدم صدقية المعلومات، وخاصة المالية منها، وكذا المخاطر الخاصة بعدم تحقيق الأهداف المرسومة، ناهيك عن إمكانية عدم تحقيق الإنصاف فيما يرجع إلى تقييم مردودية كل مسؤول.

← نقائص وإكراهات تطبع أداء المفتشية العامة للوزارة

تحولت المفتشية العامة للوزارة منذ سنة 2014 من مجرد خلية تابعة للسلطة الوزارية إلى مديرية مركزية قائمة بذاتها. ومع ذلك فإن وظيفة التفتيش والتدقيق الداخلي بالوزارة لا زالت تعاني من العديد من الإكراهات التي تؤثر سلباً على قدراتها ومردوديتها في مباشرة مهامها على الوجه الأمثل. ويتجلى هذا الأمر في الملاحظات الآتية:

- عدم إحالة الميثاق الداخلي للتدقيق على الوزير من أجل المصادقة عليه، إذ تحمل هذه الوثيقة توقيع وخاتم المفتش العام فقط؛
- عدم إخضاع البرنامج السنوي المعد من طرف المفتشية العامة لمصادقة الوزير التي تعد إجراء ضرورياً أساسياً من أجل إضفاء المزيد من المصداقية والمشروعية على عمل المدققين، ومن أجل الاستفادة من دعم الوزير حتى يتمكن هؤلاء المدققون من الحصول على تعاون الجهات المعنية بمهام التدقيق والتفتيش؛
- تتميز مواضيع الأعمال المنجزة سنوياً من طرف المفتشية العامة بهيمنة مهام المشاركة في التنصيب وتسليم المهام (ما يفوق 80 مهمة سنة 2016) ومعالجة شكايات وتظلمات الموظفين (يتم التوصل سنوياً بحوالي 21 شكاية) وكذا المهام الطارئة والمستعجلة التي تتم بأمر من الوزير، ويتم إنجاز كل هذه الأنشطة على حساب المهمة الأساسية للمفتشية العامة والمتمثلة في القيام بالأعمال الرقابية من حيث تفتيش وتدقيق وتقييم أنشطة الوزارة؛
- عدم تبليغ المجلس الأعلى للحسابات بتقارير المهام المنجزة سنوياً من طرف المفتشية العامة وذلك وفق ما هو منصوص عليه ضمن مقتضيات المادة 109 من مدونة المحاكم المالية؛
- عدم إخضاع الصفقات العمومية التي يفوق مبلغها 5 ملايين درهم بصفة آلية لمهام التدقيق كما تنص على ذلك المادة 165 من المرسوم 34-12-2 الصادر في 20 مارس 2013 المتعلق بالصفقات العمومية. فمنذ سنة 2014 قامت المفتشية العامة بتدقيق تسع (9) صفقات فقط (ست منها تم إبرامها على المستوى المركزي) وهو رقم ضعيف بالمقارنة مع حجم الصفقات المتعاقد بشأنها؛
- لا تمتلك المفتشية العامة إطاراً مرجعياً وموثقاً لتقييم أبرز المخاطر التي تؤثر على بلوغ أهداف الوزارة بكفاءة، وبالتالي فإن عملية برمجة المهام الرقابية وترتيب أولويتها في البرنامج السنوي لا تعكس بقدر كاف نوعية المخاطر المتصلة بقطاع الشباب والرياضة. ومن شأن عدم وجود هذه الآلية ألا يسمح للمدققين الداخليين بتصميم خطة تدقيق مرتكزة على المخاطر القائمة وتحديد إجراءات وتقنيات التدقيق المناسبة لذلك؛
- توجه أغلب المهمات الرقابية والتفتيشية التي تم إنجازها خلال الفترة 2014-2016 إلى المصالح الخارجية للوزارة (مع التركيز على عملية التخيم وبنيات الاستقبال والمراكز السوسيو رياضية)، فيما لم يتم القيام بتدقيق أنشطة وعمليات إنفاق المديرية المركزية إلا في حالات قليلة (ثلاث مهام سنوية كأقصى تقدير) رغم أن هذه الأخيرة تنصرف في أكثر من 70% من الموارد المالية المتاحة للقطاع.

← عدم قانونية التدبير المالي المتعلق بملاعب القرب ومراكز الاستقبال والأندية النسوية

لوحظ لجوء جل المندوبيات الإقليمية إلى إحداث جمعيات بغرض التكفل بتحصيل المداخيل المتأتية من الخدمات التي تقدمها للمستفيدين منها ووضعها في حسابات بنكية خاصة بكل جمعية، ليتم بعد ذلك صرفها من طرف الجمعية المعنية. كما لوحظ أيضاً أنه عادة ما يكون رئيس الجمعية هو المندوب الإقليمي للوزارة، وأن تكوين أعضائها ينحصر في الموظفين التابعين للمندوبيات. مما يستفاد معه عدم استقلالية هاته الجمعيات وتبعيتها للجهات العمومية التي أحدثتها والمتمثلة في وزارة الشباب والرياضة. كما أن الخدمات المقدمة تدخل في اختصاص المرفق العمومي، مما يجعل هذه الجمعيات في حقيقتها مجرد امتداد للمرفق نفسه، وأن الأموال التي تنصرف فيها ما هي إلا أموالاً عمومية. ويترتب

عن هذا الوضع عدم إخضاع العمليات المذكورة للرقابة القانونية وعدم احترام المبادئ والقواعد القانونية المعمول بها في مجال المالية العمومية ومنها:

- مبدأ الترخيص المسبق للمداخيل والنفقات المدرجة في ميزانية الدولة بمقتضى القانون المالي السنوي المصوت عليه من طرف البرلمان، حيث تنص المادة 1 من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 7-98 (المعمول به حينها) على أنه " يتوقع قانون المالية لكل سنة مالية مجموع موارد وتكاليف الدولة ويقيما وينص عليها ويأذن بها ... "؛
- مبدأ الشمولية المنصوص عليه في الفقرة الأولى من المادة 9 من القانون التنظيمي لقانون المالية المشار إليه أعلاه التي تنص على أنه "يباشر قبض مبلغ الحصائل بكامله دون مقاصة بين المداخيل والنفقات، فمجموع المداخيل يرصد لتنفيذ مجموع النفقات"؛
- مبدأ توفر الصفة القانونية للأشخاص الذين يقومون بتنفيذ العمليات المالية العمومية، حيث نصت مقتضيات الفصل الثالث من المرسوم الملكي رقم 330.66 بتاريخ 10 محرم 1387 (21 أبريل 1967) بسن نظام عام للمحاسبة العمومية، كما وقع تعديله وتتميمه، على أن العمليات المالية للمنظمات العمومية تناط بالأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين؛ كما نص الفصل 9 من نفس المرسوم الملكي على أنه يعهد إلى المحاسبين العموميين وحدهم بالتكفل بالمداخيل وقبضها وكذا أداء النفقات.

وعليه، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- وضع الإجراءات اللازمة لتقييم ومساءلة المسؤولين الإداريين عن المهام المسندة إليهم؛
- دعم استقلالية المفتشية العامة ومدها بالوسائل اللازمة لتنفيذ المهام المسندة إليها؛
- توسيع مجال تدخل المفتشية العامة ليشمل أكبر عدد من المصالح المركزية ويغطي المجالات المتعلقة بالنفقات (الصفقات العمومية، سندات الطلب، مرآب السيارات، تدبير الممتلكات، نفقات التنقل...)
- وضع خارطة لأهم المخاطر الجوهرية التي تتصل بأنشطة الوزارة واعتمادها كألية مرجعية في عملية برمجة المهام الرقابية وإعداد خطة تدقيق مرتكزة على المخاطر؛
- تدقيق الصفقات التي يفوق مبلغها 5 ملايين درهم أو التي قد تكتسي مخاطر عالية رغم عدم تجاوزها لهذه العتبة؛
- إعداد دليل مرجعي حول تدبير عمليات الإعانات والدعم وشروط ومعايير الاستفادة منه؛
- اعتماد معايير دقيقة ومعلن عنها للاستفادة من الدعم العمومي في مجالي الرياضة والشباب، وذلك لإضفاء مزيد من الشفافية والمساواة بهذا الخصوص؛
- إلزام مصالح الوزارة المكلفة بتدبير الملاعب الرياضية للقرب ومراكز الاستقبال والأندية النسوية بالامتثال للمقتضيات والضوابط المؤطرة للقواعد القانونية والتنظيمية المعمول بها في مجالي المالية العامة والمحاسبة العمومية.

ثالثا. تقييم المراقبة الداخلية

يعاني النظام الحالي للمراقبة الداخلية من العديد من مواطن الضعف بسبب وجود بيئة مراقبة غير مشجعة، وقصور في بعض إجراءات المراقبة وتقييم المخاطر والتتبع.

1. بيئة المراقبة

تتسم بيئة المراقبة بمجموعة من النقائص، تتعلق بالأساس بما يلي.

أ. من حيث التنظيم الهيكلي وتوزيع السلط والاختصاصات

- جمع بعض المصالح لمهام متناقضة من منظور المراقبة الداخلية ومنها: على مستوى "المصلحة المستقلة لمراقبة المؤسسات والقاعات الرياضية"، مثلا، يمارس رئيس المصلحة لوحده، بسبب غياب الموارد البشرية الكافية، مهام إعداد ميزانية المصلحة وتنفيذها منذ مرحلة تحديد الحاجيات والاستشارات، مروراً بالالتزام مالياً بها، إلى مرحلتها تسليم العمل المنجز وأداء المستحقات المالية المترتبة عنها. الأمر الذي يمكن أن يترتب عنه ارتفاع مخاطر ارتكاب أخطاء أو مخالفات للقواعد المحاسبية والقواعد المنظمة لعمليات الإنفاق ككل؛

- عدم توفر أغلب المديریات على دليل مساطر خاص بأنشطتها: فباستثناء مديريةية الميزانية التي تتوفر على دليل للعمليات الميزانية للإنفقات، فإن المديریات الأخرى لا تملك أي مرجع موثق يوطر أنشطتها ويسمح بتوحيد طرق ومساطر العمل. كما أن الدليل الوحيد سالف الذكر لم يتم تبليغه ونشره على جميع المستويات الإدارية، فضلا عن عدم خضوعه منذ صياغته في سنة 2015 لأية عملية تحيين لإدماج المستجدات الطارئة في مجال المحاسبة العمومية والمالية العامة والصفقات العمومية؛
- عدم توثيق عملية تسليم السلط بين المسؤولين الإداريين المتعاقبين على مختلف مواقع المسؤولية (مديریات وأقسام ومصالح) من خلال مسك محاضر تحدد بشكل مفصل وضعية الملفات والأنشطة وقوائم الممتلكات وفي الحالات القليلة التي عرفت توثيق هذا الإجراء، فإن ذلك كان يتم في غياب نماذج مرجعية تحدد شكل ومضمون محاضر تسليم السلط.

ب. من حيث تدبير شؤون الموظفين

- عدم تناسب مؤهلات بعض المكلفين بالمسؤوليات الإدارية مع طبيعة المهام المسندة إليهم، والمحددة في الإطار المرجعي للوظائف والكفاءات الخاص بالوزارة، حيث إن معظم هؤلاء الموظفين لهم دبلومات في مجال التأطير السوسيويادي ولم يسبق لهم أن تلقوا تكوينات متخصصة في المجالات المالية والقانونية والإدارية؛
- يشكل الموظفون التابعون لمديرية الميزانية ومديرية الموارد البشرية ومديرية التعاون والتواصل نسبة 54 % من موظفي المصالح المركزية، وهو ما يعني هيمنة نسبية لمناصب الإسناد والدعم على الموارد البشرية بالمقارنة مع المناصب الوظيفية، والمتمثلة في الأنشطة التي تمارسها مديريةية الرياضة ومديرية الشباب والطفولة؛
- ضعف التعاون بين مديريةية الموارد البشرية والمعهد الملكي لتكوين الأطر في ميدان التكوين المستمر من أجل تنظيم دورات تكوينية لفائدة موظفي الوزارة، علما بأن هذا الأخير يقوم بتدريس العديد من المواد تدخل في صلب الاحتياجات التكوينية للموظفين؛
- رغم ما عرفته تركيبة الهيكل التنظيمي للوزارة من تغييرات، أدت إلى حذف عدة مناصب ومصالح إدارية وإحداث أخرى بديلة لها، إلا أنه لم يتم تحيين وتعديل مرجع المهن والكفاءات الذي شرع في العمل به سنة 2011.

2. تقييم المخاطر

قامت مديريةية الميزانية، سنة 2014، بوضع خارطة مخاطر (cartographie des risques) تعرف بأنواع المخاطر التي تميز قطاع الشباب والرياضة وتحدد الطرق المناسبة لإدارتها وتخفيف شدة تأثيرها. غير أنه لم يتم، إلى حدود كتابة هذا التقرير، تفعيل هذه الخارطة وتنزيل إجراءاتها على أرض الواقع. كما أنه لم يتم نشر وتوصيل مضمونها لمختلف المستويات الإدارية الأخرى حتى تتمكن من استيعابه وتطبيقه عمليا في نطاق اشتغالها، وبالتالي فإن أهمية مفهوم إدارة المخاطر لازال غير منتشر ومعتم بالشكل الكافي داخل مصالح الوزارة، وأن إدارة المخاطر لازالت تقتصر فقط على المخاطر المتعلقة بعدم المطابقة القانونية أكثر من تلك المتعلقة بالأمر المالية والاقتصادية وبالنجاعة في تنفيذ العمليات.

3. أنشطة المراقبة

سجل المجلس بهذا الخصوص الملاحظات التالية.

← ارتكاز الأنشطة الرقابية على الأسلوب الشفهي بدل المساطر الكتابية

لا تتوفر الإدارة على مساطر داخلية توثق أنشطة المراقبة الواجب اتباعها على مستوى جميع مصالحها وتحدد كذلك طرق مراجعتها. وفي غياب إجراءات من هذا القبيل، يتم الاكتفاء بأنشطة الرقابة القائمة على الممارسات الشفوية التي يتم اكتسابها من خلال التجارب السابقة. وقد صرحت الوزارة في جوابها أنها ستعمل، برسم السنة الحالية، على توثيق جل العمليات والمساطر الداخلية المرتبطة بتوثيق أنشطة وإجراءات المراقبة الواجب إتباعها على جميع المستويات.

← قصور المراقبة التراتبية بخصوص المهام المسند تنفيذها إلى الأعوان

على مستوى العمليات المحاسبية مثلا، لوحظ وجود بعض سندات الطلب التي تم خلالها التأكد والإشهاد على العمل المنجز من طرف نفس الشخص. وقد لوحظ أنه لا يتم إخضاع السجلات المحاسبية الممسوكة من طرف مصلحة المحاسبة لمراقبة دورية ومنتظمة من طرف مدير الميزانية، كما لا يتم أعمال المراقبة التراتبية الشهرية لدفتر الصندوق الخاص بشساعة النفقات، كما هو منصوص عليه في المادة 8 من تعليمية وزير المالية حول شساعة النفقات والمداخيل.

من هذا المنطلق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- إعادة النظر في النموذج الحالي لنظام المراقبة الداخلية، وذلك من خلال وضع قواعد تتسجم مع الأهداف الاستراتيجية للوزارة وتغطي جميع مستويات الهيكلية الإدارية، مع الحرص على نشر مقتضيات هذا النظام على جميع الفاعلين والسهر على تقييمه دورياً؛
- إجراء مسطرة تفويض الامضاء والسلط في آجال معقولة تسمح بتحقيق الاستمرارية في معالجة الملفات؛
- تسريع إجراءات تبني مشروع ميثاق الأخلاقيات وتعميمه على جميع العاملين بالقطاع وحثهم على تطبيقه؛
- تبني تصور شامل لتدبير المخاطر، يركز على صياغة خارطة محينة للمخاطر القائمة على مستوى الوزارة، مع تفعيل إجراءاته وتعميمه مقتضياته على جميع المصالح الإدارية المعنية؛
- تعزيز تدابير المراقبة التراتبية بخصوص المهام المسند تنفيذها إلى الأعوان والحرص على انتظام وتيرتها.

رابعاً. تدبير الطلبات العمومية

1. وظيفة الشراء

مكنت المراقبة في هذا المجال من رصد النقاط التالية.

◀ تشتت وظيفة الشراء بين المديرية المركزية وضعف التنسيق بينها

رغم المجهودات المبذولة مؤخراً في سبيل تركيز وظيفة الشراء على مستوى مديرية الميزانية، إلا أن هذه الوظيفة لازالت متفرقة على مختلف المديرية المركزية التي تقوم، بدون تنسيق مسبق بينها، بإجراء الاستشارات وإبرام الصفقات وسندات الطلب من أجل التزود بالحاجيات المتعلقة بالمجالات التي تقع في إطار اختصاصاتها. نتيجة لذلك، فإنه عادة ما تسجل سنوياً عدة حالات تقوم فيها المصالح المركزية بإجراء مشتريات مجزأة لحاجيات مشتركة بين مختلف المديرية (مثل المعدات والادوات المكتبية واقتناء الحواسيب والملابس الرياضية...). ويتجلى تجزئ المشتريات في إبرام صفقات وسندات طلب حول نفس الموضوع من طرف مصالح إدارية مختلفة، أو في إبرام صفقات أو سندات طلب مختلفة حول نفس الموضوع من طرف نفس المصلحة لكن خلال فترات متفرقة من السنة المالية.

◀ إعداد مرجع أثمان مبني على التجارب التعاقدية السابقة وليس على أساس أسعار السوق

تتوفر مديرية الميزانية على مرجع أثمان تم إعداده سنة 2015. لكن وبالرغم من أهمية هذا المرجع إلا أنه لا يستجيب للشروط الأساسية ليصبح أداة فعالة ودقيقة تتيح تقدير تكلفة الصفقات بشكل يحقق الاقتصاد والنجاعة، فهو لا يعدو أن يكون سوى وثيقة تجميعية لأثمان مواد كانت موضوع صفقات أبرمتها الوزارة سابقاً، ولم يتم الاستناد فيه على يقظة واستطلاعات تجارية تمكن من تحديد السعر المرجعي للمواد والخدمات المتداول على مستوى السوق.

علاوة على ذلك، فإن المرجع المذكور لا يغطي جميع المنتجات والمواد التي تحتاجها الوزارة سنوياً، مثل المواد الغذائية والتجهيزات السمعية البصرية. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أنه يتضمن حالات كثيرة لمنتجات و مواد من نفس النوع والجودة ولكن بأثمان تختلف قيمتها حسب الصفقات المبرمة.

◀ عدم التوفر على قاعدة بيانات حول الموردين

لا تتوفر الوزارة على قاعدة بيانات موثقة ومحينة بانتظام حول الموردين المختصين في المجالات التي تحتاجها الإدارة (حسب طبيعة الخدمة ونوع المنتج المراد اقتناؤها)، حتى تتمكن المصالح المكلفة بعملية الاستشارة والمشتريات من التعرف على الموردين الذين يعرضون منتجات أو خدمات بجودة وأمانة جيدة، والذين يتميزون كذلك بالحرص على احترام التزاماتهم التعاقدية. في غياب هذه الآلية، فإن عملية الاستشارة تنحصر فقط في الموردين المذكورين في مرجع الأثمان، والموردين الذين سبق التعاقد معه خلال التجارب السابقة، وهو ما يحد من إعمال مبدأ المنافسة بين جميع الشركات المختصة في موضوع التعاقد.

2. إبرام الصفقات العمومية

فيما يتعلق بإبرام الصفقات العمومية، سجل المجلس ما يلي.

◀ نقصان في تقدير الكلفة المالية لبعض الصفقات

تم الوقوف على وجود عدة صفقات عرفت تفاوتاً كبيراً بين المبالغ التقديرية والمبالغ المتعاقد بشأنها، كما يبين ذلك الجدول أسفله:

أمثلة لفوارق كبيرة بين التكلفة التقديرية ومبلغ الصفقة

الصفقة رقم	الموضوع	التكلفة التقديرية (بالدرهم)	مبلغ الصفقة (بالدرهم)	الفارق
37/2014	اقتناء أثاث المكاتب والقاعات	3.289.680,00	2.376.876,00	27,75 % -
26/2014	أحبال شبكة التيلوفية والمعلوماتية	38.664.346,8	29.436.276,00	24 % -
30/2012	أشغال الإنارة	1.810.740,00	1.442.100,00	21 % -
62/2010	أثاث المكاتب	2.536.800,00	737.718,00	71 % -

◀ تركيز الإعلانات عن طلبات العروض في الأسدس الثاني من السنة

يتبين من خلال دراسة التوزيع الفصلي لعمليات إصدار طلبات العروض المنجزة خلال الفترة 2012 - 2016 أنه غالباً ما يتم الشروع في إصدار طلبات العروض إلا ابتداءً من الفصل الثاني من السنة، وأن الجزء الأكبر من الإصدارات يتمركز في الفصل الرابع من السنة المالية. على سبيل المثال، سجلت سنة 2015 إصدار 37 طلب عروض، 17 منها (أي 48% من الإصدارات) تمت خلال الفصل الرابع من السنة. ويدل هذا التوزيع على بطء وتأخر مسطرة التحضير وإصدار طلبات العروض، الأمر الذي يمكن أن ينعكس سلباً على جودة تدبير الطلبات العمومية، من ناحية، وعلى دقة عملية توقع وبرمجة طلبات العروض المزمع إصدارها خلال السنة المالية، من ناحية أخرى.

◀ صعوبة التأكد من صدق المعلومات المتضمنة بأوامر الخدمة

يصعب التأكد من صدق المعلومات المتضمنة بأوامر الخدمة وبتواريخ الإصدار المدونة بسجل الأوامر أو بالأوامر بالخدمة نفسها نظراً للملاحظات التالية:

- عدم ترقيم الأوامر بالخدمة وفق سلسلة متواصلة بدون اقطاع، وتنطوي هذه الطريقة على مخاطر إصدار أوامر بالخدمة صورية من أجل إعفاء الصفقات المتأخرة من تطبيق غرامة التأخير؛
- اللجوء المتكرر إلى الأوامر بالتوقف لاسيما بخصوص صفقات الأشغال وإعادة التهيئة، وهو ما يؤثر سلباً على وتيرة إنجاز الصفقات في الأجل المتعاقد عليها؛
- إصدار أوامر بالتوقف بسبب "انتظار إجراء التجارب والاختبارات التقنية" بالنسبة لصفقات التوريدات التي لا تحتاج إلى إجراء التجارب والاختبارات؛
- وجود عدة حالات تنسم بعدم تطابق تاريخ إصدار الأمر بالخدمة (أوامر التوقف وأوامر استئناف) مع التاريخ المدون بسجل الأوامر بالخدمة.

◀ تأخر في إنجاز صفقات الأشغال المبرمة

تعرف صفقات البناء والترميم، في مجملها، تأخراً في الإنجاز بالنظر إلى الأجل التعاقدية. وتعتبر الصفقات الممولة من طرف صندوق تنمية الرياضة، لاسيما تلك المبرمة على مستوى المصالح الخارجية، من أبرز الصفقات المعنية بمشكلة تأخر التنفيذ، حيث إن العديد من الصفقات التي يعود إبرامها إلى فترات ما قبل سنة 2010 لازالت في طور الإنجاز أو لم يتم بعد إتمام الإجراءات المتعلقة بتصفيتها كليا، رغم أن آجالها التعاقدية تتراوح في الغالب ما بين 12 و18 شهراً. وينسب هذا الوضع في عدم تمكن الوزارة من الشروع في الاستفادة من استغلال المشاريع والمرافق المرتبطة بالصفقات المتعثرة، هذا بالإضافة إلى تقويت مداخل مهمة على خزينة الدولة يمكن تحصيلها من خلال عائدات الأنشطة المؤدى عنها التي توفرها هذه المشاريع كما هو الحال بالنسبة للمركب الرياضي «Belle Vue» الذي كان يحقق مداخل مهمة قبل بدأ أشغال التهيئة والترميم.

◀ الشروع في استغلال المنشآت موضوع الصفقات قبل مسطرة التسلم المؤقت

لوحظ أنه يتم أحيانا الشروع في استغلال المنشآت المنجزة في إطار الصفقات قبل التسلم المؤقت للأشغال، بالرغم من أن هذا التسلم يعتبر من الإجراءات التعاقدية اللازمة للتحقق من أن العمل المنجز يتطابق كما ونوعاً مع المواصفات والخصائص التقنية المنصوص عليها في الصفقة. وتعتبر صفقات الأشغال المرتبطة بمشروع تهيئة المركب الرياضي

مولاي عبد الله والمعهد الملكي لتكوين الأطر من أبرز الصفقات التي شابها هذا النوع من الملاحظات. ومن شأن هذا الأمر أن يتسبب في حدوث منازعات بين المقاوله والوزارة، خصوصاً في حال حدوث عيوب أو أضرار ناجمة عن استخدام المنشآت، أو في حال ما إذا قررت لجنة التسلم المؤقت عدم مطابقة الأشغال المنجزة مع مقتضيات الصفقه.

3. سندات الطلب وعقود القانون العادي

لوحظ أن الوزارة لا تتقيد في إبرام سندات الطلب وعقود القانون العادي بمبدأ المنافسة من حيث اختيار الموردين. وينتجى هذا الأمر من خلال الملاحظات التالية:

- عدم توجيه رسائل الاستشارات بصفة ممنهجة إلى الموردين اللذين يتم اختيارهم للإدلاء ببيانات الأثمان المضادة، وفي حال توجيه هذه الرسائل فإنها لا ترقم ولا تقيد في سجل المراسلات الذي يمسه مكتب الضبط؛
- التعاقد مع شركات لا يتعلق نشاطها المتضمن بسجلها التجاري بموضوع سندات الطلب، الأمر الذي ينطوي على مخاطر سواء من حيث جودة الخدمات المقدمة أو من حيث التكلفة. ويقدم الجدول أدناه أمثلة لشركات متعاقد معها لا يتعلق نشاطها بموضوع سند الطلب.

شركات متعاقد معها لا يتعلق نشاطها بموضوع سند الطلب

سند الطلب رقم	المبلغ (بالدرهم)	موضوع النفقة	النشاط التجاري للشركة المتعاقد معها
2014/11	150.288,00	تجهيزات مكتبية	شراء وبيع مواد البناء وأشغال متعددة
2012/10	113.268,00	آلات طباعة وفاكس	أشغال متعددة وبيع العقاقير ومواد البناء وتوريد السباكة والمعدات الصحية والطلاء...
2014/50	121.260,00	الشحن والتفريغ	الحراسة والتنظيف والصيانة ...
13/2013	79.992,00	مطبوعات وخدمات الطباعة	النقل والتوزيع والشحن...
2013/15	70.800,00	خدمات الطباعة	الأثاث والديكور ...

- الإشارة إلى العلامة التجارية للمواد المراد اقتناءها في رسائل الاستشارة الموجهة إلى الموردين الذين تجري استشارتهم في إطار مسطرة سندات الطلب دون أن تكون التسمية المستعملة مفرونة بعبارة "أو ما يعادلها"، وذلك بخلاف مقتضيات المادة 5 من مرسوم الصفقات العمومية، ويبين الجدول أسفله عينة من سندات الطلب المشمولة بهذا النوع من الملاحظات:

أمثلة لسندات الطلب تشير إلى العلامة التجارية

سند الطلب رقم	الموضوع	المبلغ (بالدرهم)
2014/36	شراء مكيفات	150.624,00
2014/49	معدات معلوماتية	199.672,80
2014/9	معدات وتجهيزات مكتبية	198.912,00
2012/03	اقتناء آلات ناسخة	199.800,00

- إبرام بعض سندات الطلب الخاصة باقتناء المعدات والأجهزة (مثل الحواسيب، آلات الطباعة، آلات النسخ والتجهيزات الطبية) دون الإشارة إلى مدة الضمان، وهو ما يضيع على الإدارة فرصة الاستفادة من الضمان في حال تعرض هذه الأجهزة للأعطال، ويقدم الجدول الموالي بعض الأمثلة عن ذلك:

أمثلة لسندات الطلب لا تحدد مدة الضمان

رقم سند الطلب	الموضوع	المبلغ (بالدرهم)
2014/36	شراء مكيفات	150.624,00
2014/49	معدات معلوماتية	199.672,80
2014/13	معدات وتجهيزات مكتبية	199.332,00

- عدم تسجيل البيانات المضادة للأثمان والفواتير الواردة على الوزارة في مكتب الضبط، وإنما يتم ايداعها مباشرة لدى المصلحة المعنية بسند الطلب أو بأداء المستحقات المالية، وهو ما لا يسمح بتحديد وتتبع التاريخ الفعلي لتقديم العروض من طرف الموردين، وتحديد التاريخ الفعلي لإنجاز العمل، خصوصاً وأن أغلب البيانات المضادة للأثمان والفواتير لا تحمل تاريخ إصدارها؛
- لا يتم تطبيق رسوم التنبير وحقوق التسجيل على عقود القانون العادي المبرمة، وذلك بخلاف الفقرة السابعة من المادة رقم 252 من المدونة العامة للضرائب التي تنص على تطبيق تنبير من فئة 20 درهم بالنسبة لكل صفحة من الوثيقة التعاقدية، وكذا الفقرة الخامسة من المادة رقم 133-دال-5° من نفس المدونة التي تحدد حقوق التسجيل المطبقة على عقود الدولة في 1% من المبلغ الاجمالي للعقد، الأمر الذي يتسبب في تضييع مبالغ مهمة على خزينة الدولة.
- واعتباراً لما خلص إليه تدقيق الطلبات العمومية، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:
- وضع حد لتشتت المشتريات بين المديريات المركزية من أجل تدبير فعال لوظيفة الشراء؛
- إعادة النظر في النسخة الحالية من مرجع الأثمان، وذلك بالاعتماد على الأسعار المرجعية المتداولة في السوق؛
- إعداد قاعدة بيانات حول الموردين المتخصصين في المجالات التي تحتاجها الوزارة؛
- السهر على أن تكون الإعلانات عن طلبات العروض منتظمة بشكل متوازن بين فصول السنة المالية؛
- السهر على التتبع المنتظم لإنجاز الصفقات المبرمة بشكل يضمن احترام الآجال التعاقدية؛
- التقيد بمسطرة التسلم المؤقت للأشغال قبل البدء في تشغيل التجهيزات واستغلال المنشآت موضوع التعاقد؛
- تقييد وترقيم جميع المراسلات (الصادرة والواردة) المتعلقة بعملية الاستشارة والتعاقد في سجل المراسلات الممسوك من طرف مكتب الضبط؛
- التعاقد مع الشركات المتخصصة أو تلك التي تنشط في توفير الحاجيات المراد اقتناؤها؛
- تضمين سندات الطلب الخاصة باقتناء المعدات والأجهزة لمدة الضمان وآجال التنفيذ؛
- إلزام الأشخاص والشركات المتعاقد معها بالامتثال لتطبيق حقوق التسجيل على عقود القانون العادي.

خامساً. التدبير المحاسبي: المحاسبة الإدارية ومحاسبة المواد

لوحظ في هذا الصدد ما يلي:

- عدم مسك محاسبة فرعية (comptabilité auxiliaire) تمكن من التتبع المستمر للعمليات المتعلقة بالتصرف في الاعتمادات المفوضة للمصالح الخارجية، وفق مقتضيات الفصل 113 من المرسوم الملكي سالف الذكر، مما لا يمكن من إجراء مقارنة دورية بين المحاسبات التي يمسكها الأمرون بالصرف الثانويون والمحاسبة الفرعية للعمليات المتعلقة بالاعتمادات المفوضة إليهم؛
- لا يتم إنجاز مقارنات منتظمة للتسجيلات المحاسبية بين مصالح الأمر بالصرف والمحاسب المكلف؛ حيث سجل عدم احترام الوتيرة الشهرية والفصلية لإعداد والتأشير على وضعيات تنفيذ الميزانية، فضلاً عن عدم انضباط الوتيرة الفصلية لإعداد والتأشير على لوائح التحويلات؛
- عدم مسك محاسبة الاستهلاكات، حيث لا يتم تدوين حركة مخزون هذا النوع من المواد من خلال وضع سجل جرد وبطاقات المخزون تسمح بتتبع وتيرة الاستهلاك وحصر الكميات خلال تاريخ معين.
- لا تحمل صفحات سجل الجرد الخاص بالمنقولات أرقام تسلسلية، كما لا يتم التوقيع عليها بالحروف الأولى بسبب عدم خضوعها لمراقبة منتظمة ودورية من طرف الرئيس المباشر للمسؤول المكلف بتدبير الممتلكات. كما لا يتضمن سجل الجرد العديد من المعلومات الضرورية، مثل الثمن الأحادي للمنقولات وتاريخ تسلمها والمصلحة المستفيدة. ولا يشمل جميع المنقولات التي تم اقتناؤها، وهو ما يصعب عملية تتبع مآلها والتعرف على مكان تثبيتها؛

- لا يقوم المسؤولون المباشرين بإنجاز جرد سنوي للمواد والمعدات والتجهيزات التي تمتلكها الوزارة، وهو ما لا يسمح بإجراء مطابقات بين الجرد المحاسبي والجرد المادي، ومعالجة ما قد يترتب عنها من فوارق عن طريق تصحيحها وتحديد أسبابها؛
 - يعاني التطبيق المعلوماتي لتدبير المخزون من عدة نقائص لا تتيح الاستغلال الأمثل للوظائف التي يتوفر عليها، وذلك رغم مرور أكثر من سنة ونصف على الشروع في العمل به. وتتجسد أهم هذه النقائص في النقاط التالية:
 - عدم شمولية قاعدة البيانات، إذ لا تضم سوى العمليات المتعلقة بالسنتين الأخيرتين: 2017 و2016؛
 - عدم إمكانية تسجيل تاريخ تسلم المعدات بالمستودع؛
 - عدم إمكانية حصر واستخراج وضعية المخزون الموافقة لتواريخ سابقة؛
 - كثرة الأعطاب التقنية التي يتعرض إليها التطبيق من وقت لآخر والتي تحول لساعات طويلة دون إدراج واستخراج المعطيات في الوقت المطلوب.
- بناء على ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:**
- مسك محاسبية معاونة تتيح إمكانية تتبع مآل الاعتمادات المفوضة للمصالح الخارجية؛
 - إجراء مقارنات منتظمة بين المحاسبة المعدة من طرف مصالح الأمر بالصرف وتلك الممسوكة من طرف المحاسب المكلف.
 - مسك سجل شامل للجرد يستوفي كل المواصفات القانونية ويتضمن المعلومات الأساسية التي توثق مراحل استغلال المنقولات منذ اقتنائها إلى غاية إحالتها على المزاد؛
 - إجراء جرد مادي ومحاسبي للمنقولات الوزارة بشكل دوري ومنتظم؛
 - مسك محاسبية الاستهلاكيات وتدوين حركية هذه المواد.

II. جواب وزير الشباب والرياضة

لم يدل وزير الشباب والرياضة بتعليقاته حول الملاحظات التي تم تبليغها إليه.