جامعة محمد الخامس الرباط -
كلية العلوم القانونية و الاقتصادية والاجتماعية -السـويسي -
Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales - Souissi

مركز دراسات الدكتوراه:القانون و الاقتصاد

أطروحة لنيل الدكتوراه

المحاكم المالية و تحديث التدبير العمومي

مقدمة و مناقشة من طرف:

رشيد قاعدة

تكوين الدكتوراه: العلوم القانونية و السياسية

فريق البحث: الضبط الاقتصادي و التنمية المؤسساتية و الإقليمية

(القانون العام)

لجنة المناقشة

د.أحمد أجعون ،أستاذ التعليم العالي بجامعة مولاي إسماعيل مكناس،	رئيسا
د.آمال المشرفي،أستاذ التعليم العالي بجامعة محمد الخامس الرباط،	مشرفا
د.عبد الفتاح بلخال،أستاذ مؤهل بجامعة محمد الخامس الرباط،	عضوا
د.عبد الحفيظ أدمينو،أستاذ مؤهل بجامعة محمد الخامس الرباط،	عضوا
د.الشريف الغيوبي،أستاذ مؤهل بجامعة محمد الخامس الرباط،	عضوا
د.محمد مجيدي،وكيل الملك لدى المجلس الجهوي للحسابات لجهة الدارالبيضاء-سطات،	عضوا

السنة الجامعية: 2016-2017

Scanné avec CamScanner

مقدمة

لقد عرف مسلسل تحديث التدبير العمومي عدة تطورات متلاحقة وبمراحل متعددة وصلت إلى الحالة التي عليها اليوم، وقد جاء مفهوم تحديث التدبير العمومي لتجاوز مفهوم الرقابة المالية في شكلها الكلاسيكي والتقليدي،التي هدفها الوحيد يتمثل في الحفاظ على المال العام و بطرق متنوعة تراوحت بين رقابة مالية قبل الصرف وبعد الصرف،مع اختلاف الجهات الموكول لها مباشرة هذه العملية حسب قوانين و أنظمة مختلف الدول.

والمغرب شأنه شأن باقي الدول الهادفة إلى إقرار نوع من الفعالية على نظامه الرقابي بهدف تحديث التدبير العمومي، فإنه مر بعدة مراحل حتى وصل للشكل الذي نراه عليه اليوم وذلك عبر تطور مرتبط بعدة مراحل،بدأ مباشرة بعد الحصول على الاستقلال، تجسد في تعديل بعض النصوص المتعلقة بالرقابة على الأموال العمومية كخطوة أولى، وهكذا أصبح ظهير 14 أبريل 1960[1] ينظم اللجنة الوطنية للحسابات ـ عوض اللجنة المحلية للحسابات ـ الهيئة الجديدة الكلفة بالرقابة العليا على الأموال العمومية في المغرب .

لكن هذه اللجنة لم تستطع القيام بالمهام المنوطة بها وذلك راجع إلى مجموعة من العوامل منها التشريعية و التنظيمية وأخرى بشرية، حيث أن اختصاصاتها ظلت محدودة في ظل غياب الاستقلال العضوي والوظيفي والمالي بالإضافة إلى غياب أطر كفأه ومؤهلة، فضلا عن تبعيتها إداريا و ماليا لوزارة المالية، ومن هنا تطرح إشكالية استقلالية أجهزة الرقابة المالية باعتبارها ضرورة ملحة لممارسة رقابة فعالة و منتجة من الناحية الوظيفية والعضوية والمالية .

1- ظهير شريف رقم 1.59.270 بشأن تأسيس لجنة وطنية للحسابات بتاريخ 14 أبريل 1960، والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 2478، بتاريخ 25 شوال 1379 (22 أبريل 1960).

Scanné avec CamScanner

الدستورية في مجال الرقابة المالية، وهكذا عهد للمجالس الجهوية للحسابات بمراقبة حسابات الجماعات المحلية والهيئات التابعة لها وكذا القيام بمراقبة تسييرها بشكل يقسم الاختصاصات والأدوار بين المجلس الأعلى للحسابات بصفته هيئة مركزية، والمجالس الجهوية للحسابات على المستوى المحلي .

إذ أن هذه الإصلاحات و التعديلات التي همت تحديث الرقابة العليا على الأموال العمومية،تعتبر مدخلا فسيحا لتحديث التدبير العمومي،حيث توجت بتدخل المشرع المغربي مرة أخرى، وذلك قصد تكييف وتعديل القانون رقم 79-12 المحدث لأول مرة للمجلس الأعلى للحسابات، وفقا للمعطيات الجديدة،و طبقا لأحكام الفصل 99 من الدستور المغربي المراجع لسنة 1996، والتي تجسدت في إحداث مؤسسات دستورية كالمحاكم المالية، يمكن القول أنها قد شكلت مرحلة تاريخية جد هامة، وذلك بالنظر للأدوار التي منحت لهذه المحاكم المالية بموجب الوثيقة الدستورية، والتي جعلت منها آلية مهمة للحفاظ على المال العام، ليس فقط من أجل الضرب على أيدي المفسدين و ناهبي المال العام، ولكن أيضا من خلال مواكبة التحولات والتطورات التي تعرفها الأنظمة المقارنة في مجال تحديث التدبير العمومي، و إسقاطها على الأجهزة الخاضعة لرقابتها، وهو ما جاء بشكل مفصل من خلال ما تضمنه القانون رقم 62-99[4] بمثابة مدونة المحاكم المالية، والذي حدد اختصاصات المحاكم المالية، التي من بين أهمها رقابة التسيير التي تعتبر محددا أساسيا في عملية تحديث التدبير العمومي بالنظر لمزاياها.

---

4 – ظهير شريف رقم 124.02.1،صادر في فاتح ربيع الآخر 1423 (13 يونيو 2002)،بتنفيذ القانون رقم 99.62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، و المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5030،الصادرة في 03 ربيع الآخر 1423 (15 يونيو 2002).

Scanné avec CamScanner

وهو نفس التوجه الذي صار عليه الدستور الجديد لسنة 2011[5] في فصوله من 147الى 150،التي يستشف منها أن المحاكم المالية قد أصبحت دعامة أساسية لتحقيق مبادئ الحكامة المالية و تحديث التدبير العمومي.

وقد عملت المحاكم المالية بالمغرب على تطوير آلياتها الرقابية حتى تتناسب أعمالها مع التوجه العام للدولة الرامية إلى تحديث التدبير العمومي، هذا التوجه الذي يجد تفسيره في انخراط المغرب خلال السنوات الأخيرة في مجموعة من الإصلاحات التي تروم إصلاح كل من الجهازين القضائي والإداري على حد سواء ، وتكييف البنيات الاقتصادية والاجتماعية للبلاد ومحيطها المؤسساتي والإداري مع التحولات الراهنة والمستقبلية، بهدف الاستجابة للمتطلبات الأكثر إلحاحا لتحقيق التنمية، وهي إصلاحات تضمنت منطلقات جديدة لإرساء مؤسسات قضائية،وإدارية حديثة، وفعالة، ومسئولة، ومواطنة، قريبة من انشغالات المواطنين، ترجمت من خلال إستراتيجية تمت صياغتها بناء على العديد من النقاشات العلمية و العبر المستخلصة من التجارب السابقة.

فخلال العقدين الأخيرين، قادت مختلف برامج التحديث التي شهدتها المنظمات العمومية بالدول الغربية،إلى تغيير التصور التقليدي للدولة ولأدورها، وتعديل أسس وقواعد مشروعيتها، وطبيعة علاقتها مع مختلف مكونات المجتمع، وهو ما سيترجم بظهور أفكار جديدة في مجال الدراسات المرتبطة بالعلوم الإدارية، تؤسس لانبثاق نموذج جديد، ما بعد بيروقراطي، سيحل محل النموذج الكلاسيكي للإدارة والذي يندرج في إطاره حركة التدبير العمومي الجديد. هذا التصور سيطبق انطلاقا من التجربة البريطانية ثم نيوزيلاندا و الولايات المتحدة الأمريكية6، ليشمل بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

---

5 – ظهير شريف رقم-11-91 الصادر في 27 شعبان 1432(29 يوليو 2011)، للمصادقة على النص الدستوري، و المنشور بالجريدة الرسمية عدد5964 مكرر، الصادرة في 28 شعبان 1432(فاتح يوليوز 2011).

6- Mark (H) : « Aux racines de la pensée comptable » P . 28 : In « nouvelle gestion publique, les nouvelle cahiers de l'institut universitaire D'études du développement »(Genève).Edition PUF .1998

Scanné avec CamScanner

و ينطلق التدبير العمومي الجديد من فكرة محورية مفادها أن مناهج التدبير المعتمد بالقطاع الخاص يمكن نقلها و تطبيقها بالقطاع العام، هذا الأخير الذي أصبح غير فعال وأكثر بيروقراطية وصلابة مكلف وغير مجدد ومطبوع بتسلسلية جد مركزية.

لذلك ومن أجل الارتقاء به أصبح من الضروري إعطاء هامش أوسع لعمل المسيرين بشكل يسمح لهم بالاستجابة أحسن وبأقل تكلفة على انتظارات المواطنين على اعتبار أنهم زبناء، وأن الإداريين هم مدبرين حقيقيين.

هذه البرامج التحديثية للقضاء والإدارة جاءت نتيجة عدة تراكمات ظهرت إرهاصاتها الأولى من خلال ما أشار إليه الخطاب الشهير للملك الراحل الحسن الثاني بمناسبة افتتاح الدورة التشريعية للبرلمان في أكتوبر 1995، والتي أسماها بالسكتة القلبية للمغرب واستشهد على ذلك بإحصائيات كان قد تضمنها تقرير البنك الدولي حول المغرب، سواء فيما يرتبط بالإدارة أو القضاء، أو سير المؤسسات العمومية والتشريعات والمساطر والمسئولين والموظفين، إذ قال الملك آنذاك " قرأت تقرير البنك الدولي فوجدت فيه أرقاما مفجعة تجعل كل ذي ضمير لا ينام".

ولتجاوز هذه الأزمة فقد كان لابد من القيام بخطة إصلاحية تروم إدماج مختلف الفاعلين العموميين والغير العموميين للبحث عن السبل البديلة لإخراج القضاء والإدارة من الأزمة،كما أن الحكومة وجدت نفسها مضطرة إلى إقرار العديد من البرامج الإصلاحية لمختلف القطاعات الحكومية،حيث أحدثت بحكومة التناوب الأولى التي ترأسها عبد الرحمان اليوسفي سنة 1998، وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري[7]، بدل وزارة الشؤون الإدارية سابقا، هذه الوزارة التي أصبحت مكلفة بجميع العمليات الهادفة لإصلاح أعطاب الإدارات

---

7 – تعيين وزير الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري ضمن حكومة التناوب، ظهير شريف رقم 1.98.38 صادر في 16 مارس 1998، بتعيين أعضاء الحكومة.

Scanné avec CamScanner

العمومية، حيث أصبح الرهان يتمثل في البحث عن بدائل وفق منظور جديد للرفع من جودة الخدمات التي تقدمها الإدارة العمومية، وهو ماتم تبنيه من خلال التوصيات التي تمخضت عن المناظرة الوطنية حول الإصلاح الإداري المنعقدة بالمدرسة الوطنية للإدارة بالرباط، حول الإدارة المغربية وتحديات 2010، يومي 7-8 مايو 2002، والتي قدم من خلالها مختلف المشاركين حلولا لتجاوز المعيقات التي تحد من التدبير العمومي الجيد.

إلا أنه وعلى الرغم من كل هذه الخطوات فإن هذه الإصلاحات لم ترقى للمستوى المطلوب، ولم يكن لها انعكاس كبير على تحسين التدبير العمومي، وذلك على اعتبار أن مدلول الإصلاح قد أصبح مستهلك ومتجاوز، مما عجل بالمغرب بالدخول في ورش أكثر فعالية ألا وهو ورش التحديث أي تحديث التدبير العمومي، والذي دشن بإحداث وزارة تعنى بتحديث القطاعات العامة[8]، كل ذلك كان دافعا أساسيا لكل السلطات العمومية للانخراط في الورش الإصلاحي الوطني الهادف لإصلاح القضاء والإدارة بالمغرب، من خلال إشراك كل الفاعلين المؤسساتيين والغير المؤسساتيين في هذا التوجه الجديد التي تبناه المغرب كخيار استراتيجي لتحديث القطاعات العامة، ومن خلاله تحديث التدبير العمومي.

إذ أن كل المتدخلين المعنيين بعملية التحديث أصبحوا يساهمون بحكم موقعهم في هذه العملية:

- القضاء الزجري: من خلال العمل القضائي الهادف إلى الضرب على أيدي ناهبي المال العام، في القضايا التي تكتسي صبغة جنائية و هي ما تعرف بجرائم الأموال،

8 – مرسوم رقم 2.11.55 صادر في 7 جمادى الأولى 1432 (11 أبريل 2011)، بتغيير و تتميم المرسوم رقم 2.06.82 الصادر في 18 من شوال 1427 (10 نوفمبر 2006) بشأن تحديد اختصاصات وتنظيم وزارة تحديث القطاعات العامة. جريدة رسمية عدد 5940–فاتح جمادى الآخرة 1432(5 مايو 2011).

Scanné avec CamScanner

- القضاء الإداري[9] : من خلال معاقبة الإدارة نفسها في حالة خروجها عن القانون و خرق المساطر القانونية المعمول بها في هذا الإطار...الخ،

- القضاء المالي: من خلال الأدوار التي يلعبها ليس فقط في مجال الزجر والعقاب، ولكن أيضا من خلال المساعدة والمواكبة لمختلف الأجهزة الخاضعة لرقابتها، على اعتبار أن هذه الآليات الحديثة في مجال الرقابة المالية من شأنها أن تساهم في الرفع من مردوديتها، من خلال الأخذ على محمل الجد ما تتضمنه تقارير رقابة التسيير من ملاحظات وتوصيات هامة، ومؤثرة لتحديث التدبير العمومي بهذه المنظمات العمومية،

- المفتشيات العامة للوزارات: من خلال تدعيم عمليات البحث والتفتيش التي من أهدفها منع التجاوزات ذات الطابع الإداري و المالي.

- ديوان المظالم[10]: (مؤسسة الوسيط حاليا): من خلال أدواره في إيجاد طرق حبية و تصالحية بين الإدارة و باقي المتضررين من أعمالها، عبر حثها على تطبيق القانون واحترامه، لما لذلك من انعكاسات على تحديث التدبير العمومي.

- جمعيات ذات النفع العام و مختلف جمعيات المجتمع المدني،و باختصار من خلال مشاركة جميع المتدخلين في عملية تحديث التدبير العمومي المؤسساتيين و الغير المؤسساتيين.

إن المقتضيات الدستورية التي جاء بها الدستور الجديد لسنة،2011 تؤكد على اقتناع الدولة المغربية بضرورة تحديث القضاء،و خاصة القضاء المالي وجعله بمثابة المساعد

9- ظهير شريف رقم 1.91.225 الصادر في 22 ربيع الأول 1414(10 شتنبر 1993) بتنفيذ القانون رقم 41.90 المحدث للمحاكم الإدارية، جريدة رسمية عدد 4227 ،بتاريخ 3 نونبر 1993، ص 2168.

10 – ظهير شريف رقم 1.01.298 صادر في 23 رمضان 1422 (09 دحنبر 2001) بإحداث ديوان المظالم،و المنشور بالجريدة الرسمية عدد 4963، الصادرة في (24 دجنبر 2001)،الصفحة 4281.

Scanné avec CamScanner

الأول للحكومة والبرلمان في مجال حماية المال العام، إذ أن المحاكم المالية أصبحت اليوم مدعوة أكثر من أي وقت مضى إلى اعتماد المناهج الحديثة للتدبير العمومي، وذلك لتجاوز المقاربة الكلاسيكية للرقابة على المال العام .

خاصة وأن واقع التدبير العمومي بالمغرب يراهن على وجود العديد من النقائص الجوهرية التي ظلت تحتويه على مختلف المستويات، وهو ما جعل الحديث عن إجراء إصلاحات سطحية وارتجالية مجزأة تتجه فقط إلى معالجة مظاهر القصور الذي يعتبر عمليا و أكاديميا حديثا متجاوزا.

وتعتبر عملية تبني الإدارة المغربية لمناهج التدبير العمومي الجديدة حديثة العهد، حيث ظلت المقاربة الكلاسيكية للتسيير والتدبير هي السائدة والمعتمدة على الإشكالية القانونية وتعتقد المساطر،هذا الأمر نستنتجه من واقع التدبير العمومي بالمغرب الذي يتميز بالعديد من النقائص الجوهرية التي ظلت تحتويه على مختلف المستويات، وهو ما جعل الحديث عن إجراء إصلاحات سطحية و ارتجالية مجزأة تتجه فقط إلى معالجة مظاهر القصور الذي يعتبر عمليا و أكاديميا حديثا متجاوزا.

فالتحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتزامات المغرب وطنيا ودوليا، باتت تفرض ضرورة التكيف مع متطلبات التدبير الحديث والفعال، لذالك أصبح القضاء والإدارة العمومية المغربية بخصوصيات تسييرهما التقليدي عائقا أمام التحديث الإداري .

وهكذا انخرطت الحكومة المغربية في وضع إستراتيجية تروم تحديث الإدارة والدولة على حد سواء وتكييفها مع المستجدات التي عرفتها أنماط وطرق التدبير العمومي الحديث في المنظمات العمومية. وهي إصلاحات عميقة تسعى إلى تكييف البنيات الاقتصادية والاجتماعية للبلاد ومحيطها المؤسساتي والقانوني والإداري مع المتغيرات الواقعة، والاستجابة للمتطلبات الأكثر إلحاحا للتنمية الاجتماعية.

Scanné avec CamScanner

لذا، كان من الطبيعي أن تضغط المستجدات التي لحقت جوانب التنظيم داخل الدولة في اتجاه ضرورة تغيير الإدارة لطريقة اشتغالها، ونمط عملها. وهو ما أوجب ضرورة صياغة إستراتيجية متكاملة للتحديث، تسعى بالأساس إلى الارتقاء بالتدبير العمومي إلى مستوى يستجيب للتحديات الجديدة.

إذ أن تحديث التدبير العمومي كمفهوم شامل يمثل خطة تتبني على الانتقال من نموذج إداري ذي تسيير تقليدي من الطراز البيروقراطي، إلى نموذج للتسيير ألتدبيري الحديث ذي الجودة العالية. وبهذا المعنى يصبح التحديث أساسا كمراجعة لنموذج الدولة- العناية، وذلك ليس بتفكيكها ولكن بإحداث تعديلات على نظامها الأساسي وموقعها الاجتماعي. وقد أكدت البرامج الرامية إلى تحديث الإدارة العمومية على تغيير الإدارة لنمط اشتغالها لتواكب التغييرات والتطورات المتسارعة.

وتعكس التصريحات الحكومية، وبرامج التحديث المعتمدة خلال العقد الأخير منظورا جديدا للارتقاء بأسس التدبير العمومي بالمغرب، كما تتضمن منطلقات جديدة لإرساء إدارة خدومة، حديثة، فعالة، مسئولة ومواطنة قريبة من انشغالات المواطنين. وهو ما تجسد من خلال التصريحين المقدمين أمام البرلمان لسنتي 2000 و2010 واللذان تضمنا تصورا جديدا لتحديث التدبير العمومي بالمغرب، تمثلت أهم توجهاتهم في:

- تحديث ورفع فعالية الإدارة من خلال اعتماد مقاربة جديدة للتدبير على النتائج وحسن أداء الحسابات، وتطوير وتدقيق حسن الأداء.
- تحسين تدبير الموارد البشرية من خلال تشجيع ثقافة للتدبير المرتكز على الاستحقاق وحسن الأداء، إرساء مناهج للتدبير التوقعي للموارد البشرية وتعزيز قدرات الموارد البشرية من خلال التكوين المستمر.

Scanné avec CamScanner

- استكمال مخطط الإدارة الإلكترونية حتى يتم تعميمها على جميع لمرافق العمومية.
- اعتماد الإفتحاص والتدقيق الخارجي والداخلي للمرافق العمومية، وترشيد أساليب التدبير.
- تقييم السياسات العمومية بهدف تتبع الفعالية و النجاعة داخل الإدارة[11].

إن التدفق الكبير للمهام المنتظرة من الدولة يتطلب تنظيما هيكليا جديدا بدل اللجوء إلى سياسة التخلي، وهو ما استدعى تبني مبدأ إعادة توزيع المهام والصلاحيات، الذي يشكل مرتكزا محوريا لتحقيق مستوى ملائم من الفعالية و العقلانية الإدارية داخل كل المنظمات الإدارية بدون استثناء[12].

وقد عملت القوانين المالية على تفعيل هذا المبدأ المرتكز على النتائج وحسن الأداء، باعتباره إحدى أهم الرهانات لبرامج تحديث وتطوير الرقابة على المال العام، ووضع الهيئات الخاضعة لرقابته في قلب مقاربة التغيير التي تمكنها من رسم تصور جديد للمرافق العامة حتى تكون منفتحة وأكثر استجابة لحاجيات المواطنين، وفي هذا الإطار، فإن البحث عن الفعالية ينبغي أن يسمح للقضاء والإدارة بأن يسجلا قطيعة مع الحلقة البيروقراطية المفرغة، ومع نموذج التدبير التقليدي الذي لم يعد يتوافق مع تطور المجتمع[13].

فهذا التطور بات يفرض على كافة المحاكم المالية المواكبة وتكييف برامجها وأدواتها في اتجاه الاستجابة للمتطلبات الاجتماعية والاقتصادية، وهو ما استوجب إشاعة ثقافة جديدة

11– عبد الحق عقلة: " دراسات في علم التدبير"، مدخل للتدبير العمومي، الجزء الثاني، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2009،ص 111.

12– أحمد صابير: " النظام الإداري المغربي بين التقليد والتحديث"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكدال، الرباط 2003/2002، ص 326.

13 - نوال الهناوي : "التدبير العمومي الجديد"؛ أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال – الرباط، السنة الجامعية 2009/2008، ص 33.

Scanné avec CamScanner

للرقابة المالية لتحسين التدبير العمومي عنوانها الفعالية وحسن أداء التدبير المرتكز على النتائج. هذه المفاهيم كانت وليدة تطور الفكر الإداري وتركزت بشكل أساسي ضمن مقاربة التدبير العمومي الجديد .

أهمية الموضوع

يعتبر موضوع المحاكم المالية وتحديث التدبير العمومي من مواضيع الهامة المرتبطة بالاقتصاد والسياسة المالية والإدارية، والبحث في هذا الموضوع و دراسته ليس سهلا كما يعتقد البعض، وذلك بالنظر لتداخل وتشابك وترابط الأبعاد الفقهية والعلمية المتنوعة المكونة له، وبالتالي فإن أخذ المبادرة للكتابة في هذا الموضوع يعتبر مساهمة فكرية وعلمية في هذا الحقل دون أن تخرج عن أنها نوع من الاجتهاد المتواضع.

وتتجلى أهمية الموضوع في كونه يساهم في البحث الأكاديمي المهتم بتحديث التدبير العمومي من وجهة المقارنة مع النظم الأخرى، وذلك عبر الوقوف على أهم اختصاصات المحاكم المالية و خاصة الاختصاصات الغير القضائية (رقابة التسيير)، بغية الوقوف على فعاليتها في تحصين المال العام.

كما أن السجال الدائر اليوم حول أهمية المحاكم المالية في حماية المال العام، والأدوار التي يجب أن تلعبها استنادا لمقتضيات الدستور الجديد لسنة 2011، يشكل فرصة للمساهمة فيه من زاوية البحث العلمي، على اعتبار أن المحاكم المالية أصبحت من بين أهم الأجهزة التي يطالب مختلف مكونات المجتمع بحمايتها للمال العام ومحاربتها للفساد.

إضافة إلى التركيز على المستجدات التي تعرفها النظم المقارنة في مجال الرقابة على المال العام وكذا تلك المتعلقة بما يسمى بالتدبير العمومي الحديث، ثم ضرورة وضع تصور عام للإستراتيجيات الواجب اتبعها من طرف المحاكم المالية لتحقيق الهدف العام المنشود

Scanné avec CamScanner

المتمثل في حفظ المال العام، وتحصينه كإحدى المرتكزات الأساسية لتحقيق التدبير العمومي الحديث.

إذ أن التنصيص الدستوري على المحاكم المالية يجعل منها ذات مكانة متميزة في النسيج المؤسساتي للدولة المغربية ينتظر منها حماية المال العام الوطني، وتدعيم اللامركزية و الديمقراطية الترابية، وبث روح النزاهة والشفافية في تدبير الشأن العام الترابي والوطني.

هذا التكريس الدستوري بالمغرب للمحاكم المالية يعتبر كضامن أسمى لمبادئ الحكامة الجيدة، وكذلك الآلية التقنية الأساسية لتحصين المال العام الوطني و الترابي وتحسين أدائه، وذلك في ظل الاهتمام الوطني و الدولي بأجهزة الرقابة على المال العام كآلية أساسية لتكريس مبادئ الشفافية، والمراقبة والمحاسبة والتقويم في ظل سيادة القانون،وسلطة القضاء، مما ساهم في زيادة الاهتمام بضرورة التوفر على جهاز قضائي مالي مستقل، يتوفر على الآليات القانونية والمستلزمات القضائية الكفيلة بالضرب على أيدي المفسدين كإحدى أهم آليات تحديث التدبير العمومي.

خاصة وأنه قد أضحى الاهتمام في الآونة الأخيرة بتدبير و ترشيد أداء الأجهزة العليا للرقابة على المال العام،أحد انشغالات الرأي العام والحكومات والمواطنين والخبراء المهتمين في شتى أنحاء المعمور، بحكم المكانة الإستراتيجية التي تحتلها الوظيفة التقويمية في مجال تدبير الشأن العام، من هنا أصبحت الأجهزة العليا للرقابة المالية تلعب دورا أساسيا، كما أن ميكانيزمات المسألة المالية أصبحت ذات بعد عالمي نتيجة عوامل التمويل، والمسألة المالية للوقاية من جميع أنواع الغش و الفساد وطنيا و دوليا.

وتعد المالية العامة إحدى الأدوات الإستراتيجية لتدخل الدولة الحديثة في تدبير الشأن العام، إذ أن الاستعمال المنظم و الفعال للأموال العامة يمثل أحد الشروط الضرورية للتدبير السليم، و نجاعة القرارات التي تتخذها المنظمات العامة، لاسيما عندما توسعت أنشطتها

Scanné avec CamScanner

لتشمل القطاعين الاجتماعي والاقتصادي متجاوزة بذلك الإطار التقليدي،و حيث أن تطوير الأداء المالي و الإداري و إيصال المعلومات إلى السلطات العمومية يتم من خلال نشر تقارير موضوعية حول تدبير الشأن العام ليطلع عليه المواطنون و الرأي العام، فإن مسألة تفعيل الرقابة العليا على المال العام أصبحت أداة إستراتيجية لا غنى عنها في صيرورة تقويم المشاريع والسياسات الحكومية، لذا فإن الاقتصاد السياسي لتدبير الشأن العام ينبغي أن يأخذ بعين الاعتبار مدى استجابة الرقابة المالية لمستلزمات التغيير .

و تشكل خطوة إحداث المحاكم المالية في الأساس إطارا لاستكمال وتدعيم البناء المؤسساتي للمغرب بما يتطلبه لتفعيل المؤسسات الدستورية، وما يرتبط ذلك من التزام من قبل السلطات العليا على استقرار النظام العام المالي للقطاع العام، وعلى سلامة ما ترتبط به من قواعد قانونية و ضوابط تنظيمية وإدارية، وهو جزأ لا يتجزأ من الاستقرار وطمأنينة الفرد و المجتمع.

و من هنا فإن أهمية الموضوع مرتبطة بدور المحاكم المالية في تحديث الرقابة على المال العام، ومن خلالها تحديث التدبير العمومي، عبر تقنية التقويم والإصلاح والتحديث، خاصة وأن الجميع أصبح ينظر إليها و يتتبع خطواتها باعتبارها عينا للمجتمع على إدارته، وعلى كيفية تدبير المسئولين الحكوميين والموظفين العموميين للأموال العامة.

و هكذا فإن النهوض بالإدارة العمومية عن طريق تطوير آليات التدبير العمومي، تتطلب أيضا تطور وانفتاح المحاكم المالية على المناهج الحديثة في الرقابة حتى تستطيع إسقاطها على مختلف الأجهزة الخاضعة لها، وذلك بهدف تحديث التدبير العمومي لهذه الأجهزة، وبالتالي ستتحول المحاكم المالية إلى الأداة والموجه الأول لهذه الأجهزة في ممارسة مهامها، وبالتالي تفعيل مقاربة التدبير العمومي الحديث بالمغرب بشكل يتوافق مع محاور التحديث الإداري والمالي، و الأوراش التي تم تفعيلها في هذا الشأن.

Scanné avec CamScanner

- **أسباب اختيار الموضوع :**

إن هذه الأسباب راجعة للأهمية التي أصبحت تولى للمحاكم المالية باعتبارها تشكل صرحا أساسيا يدخل في إطار استكمال وتدعيم البناء المؤسساتي لمغرب يستشرف أفاق القرن الحادي والعشرين، بما يمثله من رمزية على مستوى الرغبة في تفعيل المؤسسات الدستورية، حيث أن المحاكم المالية أصبحت مختصة بتدقيق حسابات المحاسبين العموميين على المستوى الوطني والترابي، وذلك على اعتبار أن التعديل الدستوري لسنة 1996 جاء بمستجدات هامة تجلت في الارتقاء بالمحاكم المالية إلى مؤسسات دستورية وتمتعها باختصاصات هامة للرقابة المالية وطنيا ومحليا،إذ بالإضافة إلى المجلس الأعلى للحسابات،أنشئت مجالس جهوية للحسابات مهمتها الرئيسية مراقبة مالية الجماعات المحلية (الترابية حاليا)،أصبحت تراقب تسيير وتدبير الآمرين بالصرف، بالإضافة إلى مراقبة استعمال الأموال العمومية ذات الطابع المحلي، وكذا مراقبة إجراءات تنفيذ الميزانية المحلية،هذه المستجدات الدستورية جاء القانون رقم 62-99 بمثابة مدونة المحاكم المالية ليوضح مضامينها.

كما أن إضفاء الصيغة القضائية على هيئة الرقابة المختصة من شأنه أن يمنح ضمانات قانونية وعملية لاستقلالية الفعل الرقابي نفسه، وكذا لفعاليته وتأثيره الايجابي على النشاط المالي الوطني و الترابي.

وما من شك أن تمديد رقابة المجلس الأعلى للحسابات كأعلى هيئة قضائية بالمغرب على المال العام لتشمل أيضا الدعم المالي للدولة المخصص للأحزاب السياسية وطرق صرفه أثناء الحملات الانتخابية،و دسترة التصريح الإجباري للممتلكات التي سبق وأن أقره القانون رقم 06-54[14] للتصريح الإجباري للممتلكات

[14] – ظهير شريف رقم 1-07-202 بتاريخ 20 شوال 1429 (20 أكتوبر 2008)، المتعلق بالمصادقة على القانون رقم 54.06 المؤسس للتصريح الإجباري على الممتلكات لمجموع المنتخبين بالمجالس المحلية و الغرف المهنية، وكذلك لفئات

Scanné avec CamScanner

والصادر بتنفيذه الظهير الشريف الصادر في (20 أكتوبر 2008)،المتعلق بالتصريح الإجباري لبعض منتخبي المجالس المحلية و الغرف المهنية، وبعض فئات الموظفين أو الأعوان العموميين بممتلكاتهم، من شأنه أن يضفي فعالية وتأثير إيجابي على حماية المال العام .

إضافة إلى المستجدات التي جاء بها دستور 2011 من خلال الفصل 148 الذي حث على ضرورة تقديم الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات لعرض أمام البرلمان ويكون متبوع بمناقشة، وكذا إلزامية نشر الأحكام المالية بالجريدة الرسمية، كل ذلك كان دافعا أساسيا لاختيار هذا الموضوع للوقوف على مدى مساهمة المحاكم المالية في تعزيز آليات الشفافية، و المسائلة و الحكامة المالية الجيدة، كأهم المداخل الفسيحة لتي سيكشف عنها موضوع الأطروحة لما لها من انعكاسات على ما يسمى حاليا بالتدبير العمومي الحديث.

إشكالية البحث

إن إشكالية البحث تهدف أساسا الى المساهمة في توضيح الرؤى بخصوص الجدل والنقاش الدستوري الواسع الذي يشهده المغرب حول ترسيخ مبادئ الرقابة والمساءلة، والتدقيق والتواصل، والمشاركة على جميع الأصعدة والمستويات وطنيا ودوليا، بالإضافة إلى رغبة مختلف الفعاليات في بلوغ الأهداف المتوخاة من الرقابة، من ترشيد الموارد المالية وصرفها بشكل عقلاني، وتدبير الشأن العام وتخليق الإدارة بالنظر إلى التطورات المالية التي يعرفها العالم.

هذه الميكانيزمات التي تقوم على مبادئ كالشفافية المسألة –التقويم – المحاسبة و الحكامة المالية الجيدة، وترشيد النفقات العمومية، التي تشكل حجر الزاوية

معينة من الموظفين والأعوان العموميين، والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5680 ، بتاريخ 5 ذي القعدة 1429 (06 نونبر 2008).

Scanné avec CamScanner

للوصول لما يعرف بالتدبير العمومي الحديث،هذا الأخير الذي يحتاج لتوضيح مفهومه،مناهجه،غاياته وآلياته، التي تعتبر كافية لمعرفة واقع الرقابة المالية وعلاقتها بتحديث التدبير العمومي في كل الدول التي تتوفر على نظام قضائي مالي.

وبالتالي إن موضوع المحاكم المالية وتحديث التدبير العمومي بالمغرب أصبح يكتسي أهمية بالغة لعدة اعتبارات،يكمن أهمها في الاهتمام الشديد الذي أصبح يولى للمال العام داخل الأوساط السياسية والأكاديمية ومكونات المجتمع المدني، فالكل أصبح يتحدث عن ضرورة الحفاظ على المال العام من النهب و التسيب.

ومن تم يمكن طرح الإشكالية المحورية لأطروحتنا كتالي:

"إلى أي حد يمكن الحديث عن المحاكم المالية بالمغرب كآلية أساسية و ذات دور محوري لرقابة وتحصين المال العام، والكفيلة بربح رهانات تحديث التدبير العمومي في ظل التطورات التي تعرفها أجهزة الرقابة العليا على المال العام بمختلف الدول المتقدمة "؟.

هذه الإشكالية الرئيسية تتفرع عنها عدة إشكاليات :

- <u>الإشكاليات الفرعية</u>

ماهي المحاكم المالية؟ و ماهو بناءها التنظيمي و اختصاصاتها؟ وماهي علاقاتها مع محيطها الخارجي الوطني و الدولي؟ وماهو مفهوم الرقابة العليا على المال العام وعلاقته بتحديث التدبير العمومي؟ ماهو التدبير العمومي الحديث؟ وماهي مرتكزاته وأسسه؟ ما هو دور المحاكم المالية في تحقيقه ؟ وإلى أي حد استطاعت المحاكم المالية القيام بالدور الموكول لها ؟ وماهي الآليات التي اعتمدتها المحاكم المالية لعصرنة وتحديث التدبير العمومي؟ وإلى أي مدى نجحت في استلهام التجارب المقارنة المتطورة للحفاظ على المال العام و حسن تدبيره ؟.

Scanné avec CamScanner

ما هي الحكامة المالية وأسسها وأهدافها ؟. وإلى أي حد استطاعت المحاكم المالية تحقيق مبدئي الحكامة المالية وتحديث التدبير العمومي؟

وما هي أهم مخرجات المحاكم المالية في سبيل تحقيق هذين المبدئيين ؟.

ما هي أهم الصعوبات والعراقيل التي تعرفها المحاكم المالية والتي تحد من فعالية تحديت التدبير العمومي بالأجهزة الخاضعة لرقابتها ؟ وماهي البدائل التي قدمتها لمعالجة أعطاب التدبير العمومي بالمغرب؟ وما هي سبل الكفيلة بتجاوزها؟.

وللإجابة عن هذه الأسئلة وغيرها ارتأينا تقسيم موضوع البحث لقسمين رئيسيين كتالي:

القسم الأول: الملامح العامة لرقابة المحاكم المالية على المال العام و مساهمتها في تحديث التدبير العمومي.

القسم الثاني: المحاكم المالية بالمغرب و متطلبات التدبير العمومي الحديث.

المنهج المعتمد

إن طبيعة موضوع البحث قيد الدرس وبالنظر لتناوله لعدة جوانب ذات طابع إداري ومالي و سياسي.... الخ. قد فرض علينا عدم الاقتصار على منهج واحد واعتماد عدة مناهج، وذلك بالنظر للتداخل المعرفي للموضوع ما بين عدة حقول معرفية (علم الإدارة و القانون الإداري المالية العمومية و علم تدبير المنظمات)، مما يستوجب اعتماد مقاربة شمولية تركيبية تستند أساسا على المنهج البنيوي من خلال استعراض بنيات وهيئة المحاكم المالية بالمغرب، و المنظمات الدولية والإقليمية المختصة في الرقابة على المالية والمحاسبة، كما تم الاعتماد على المنهج الاستقرائي لمجموعة من الوثائق وذلك للخروج بخلاصات انطلاقا من مضمونها : كالخطب

Scanné avec CamScanner

الملكية والنصوص القانونية، والتصريحات الحكومية، ومختلف الوثائق، والتقارير الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات التي تم تجميعها من خلال البحوث التي تتوزع ما بين المراجع العامة و المنشورات العلمية .

كما سنستعين بالمنهج الوظيفي والذي من خلاله سنتناول وظائف اختصاصات المحاكم المالية، إضافة إلى الاستعانة بالمنهج الوصفي الذي يعد من أكثر مناهج البحث الاجتماعي استعمالا، نظرا لمدى ملائمته مع الواقع الاجتماعي وخصائصه خاصة عبر وصف واقع تحديث التدبير العمومي بالمغرب.

فهذا المنهج يشكل المدخل الصحيح لفهم الواقع ومعطياته، والكشف عن أبعاده وتفاعلاته، على هذا الأساس سيتم اعتماده لدراسة واقع ومحددات وحدود آليات تدخل القضاء المالي بالمغرب في حفظ المال العام من التلاعب و تحصينه لتحقيق أهداف التدبير العمومي الحديث.

وبما أن مقاربتنا المنهجية لن تقف عند حد الوصف، لأننا سنحاول إثارة – قدر المستطاع – التحليل السوسيولوجي، فسنعتمد إلى جانب المنهج الوصفي، على المنهج التحليلي(أو نقل المنهج الوصفي – التحليلي)، الذي يقوم على القاعدة السوسيولوجية للرصد والتقييم حيث المعاينة والمعاينة التحليلية للإلمام بواقع سياسة الرقابة المالية وتحديث التدبير العمومي بالمغرب، وكذا الإحاطة بجزئيتها وتفاعلاتها. لذا سيتم التركيز في هذا السياق على استقاء المعطيات انطلاقا من الممارسة الميدانية سواء من خلال تحليل مضمون الوثائق القانونية والتقارير السنوية والتقييمية الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات، وكذا توضيح إستراتيجية المحاكم المالية، لتوضيح مضمونها ورصد معالم هذه المقاربة كآلية لتحقيق ما يعرف بالتدبير العمومي الحديث.

إن الموضوع يتصل بالمرفق المالي من الإدارة العمومية المغربية، هو جانب لم يعرف الاهتمام الكافي بحيث أن مختلف الدراسات والبحوث العلمية التي أنجزت

Scanné avec CamScanner

بخصوص هذا الموضوع بقيت قاصرة ولم تستطع الإحاطة بمختلف الجوانب التي يفرضها البحث، بل أنها شكلت في الغالب محورا من المحاور الموظفة لدراسة الرقابة المالية بمختلف أشكالها وفي شموليتها، بل الأكثر من ذلك يمكن الجزم بقلة حتى لا نقول انعدام - المؤلفات الأكاديمية المتخصصة والمكتوبة باللغة العربية والتي تعالج بالبحث والتحليل هذا الموضوع، الذي يربط العلاقة القائمة بين المحاكم المالية وتحديث التدبير العمومي، وقد ارتأينا أنه من غير المفيد الاقتصار على نقل مضامين النصوص القانونية كما جاءت، بل ارتأينا أن ندرج و نحلل النصوص في مكانها من بحثنا حتى نعزز بها دفعاتنا من جهة، واستنتاجاتنا من جهة أخرى.

وبصفة عامة فإن مناهج البحث المعتمدة متعددة، إذ سنستعين بمختلف مناهج البحث الملائمة التي تساعدنا على الضبط والتفصيل التحليلي، إضافة إلى توظيف مختلف المقتربات التي تساعد على استجلاء عناصر الرقابة العليا على الأموال العمومية، والتي تعتمد تداخل جملة من العلوم الاجتماعية لأجل الدراسة والتحليل المركزين لظاهرة تحديث الرقابة العليا على الأموال العمومية في المغرب وعلاقتها بتحديث التدبير العمومي.

Scanné avec CamScanner

القسم الأول:

الملامح العامة لرقابة المحاكم المالية على المال العام ومساهمتها في تحديث التدبير العمومي

Scanné avec CamScanner

لقد قطعت الرقابة العليا على الأموال العامة في المغرب، أشواطا مهمة، بفضل الإصلاحات الدستورية و القانونية؛ إذ بفعل دسترة المجلس الأعلى للحسابات أثناء المراجعة الدستورية لسنة 1996[15]؛ و هو ما أكده الدستور الجديد لسنة 2011[16]؛ وبإصدار القانون رقم 62-99[17] بمثابة مدونة المحاكم المالية سنة 2002؛ أصبح المغرب يتوفر على جهاز قضائي مالي متخصص ومستقل، يتولى الرقابة العليا على تنفيذ قوانين المالية، ويتأكد من مشروعية عمليات موارد ونفقات الأجهزة الخاضعة لرقابته بحكم القانون، كما يقوم بمراقبة تسيير هذه الأجهزة ومدى ملاءمة هذا التسيير مع الواقع وتحقيق النتائج المتوخاة لتقويم السياسات المالية؛ و الحيلولة دون نهب المال العام والتلاعب به؛ و وضع حد للفساد المالي أو التقليل على الأقل من التجاوزات والاختلالات التي تعرفها العمليات المالية العمومية؛مما يفضي إلى عقلنة و ترشيد الإنفاق العمومي و تكريس ثقافة المساءلة وتقديم الحساب.

وللقيام بكل هذه الإختصاصات والوظائف، عمل المشرع المالي المغربي على توفير آليات مؤسساتية وقانونية وأخرى مادية ومالية للمحاكم المالية للإضطلاع بكل هذه المهام في جو من الاستقرار والاحترافية، وفي ظل توفير الضمانات الدستورية والقانونية، وذلك إيمانا منه أن الرقابة أصبحت تشكل اليوم إحدى أهم منطلقات بناء مجتمع ديمقراطي، فهي الأداة لترشيد وعقلنة تدبير الموارد المالية وحمايتها من التلاعب والاختلاس عن طريق محاسبة ومساءلة المسئولين عن التدبير؛ و كذا تقييم أداء مختلف المنظمات، ومن تم فهي ركيزة من ركائز التدبير المالي الحديث.

وهذا ما يتطابق مع ما ذهب إليه الفيلسوف "أرسطو" الذي يخبرنا في كتابه "السياسة"، "أنه ومن أجل حماية الخزانة من السلب عن طريق الاحتيال؛ينبغي صرف

---

15 – دستور المملكة المغربية لسنة 1996، مرجع سابق.

16 – دستور المملكة المغربية لسنة 2011، مرجع سابق.

17 – مدونة المحاكم المالية لسنة 2002، مرجع سابق.

Scanné avec CamScanner

الأموال العامة جهارا وتحت سمع وبصر المدينة بأكملها؛ كما ينبغي إيداع نسخ من الحسابات في أماكن الحفظ المختلفة".

ومن ثمة يتضح بأنه لا يمكن أن تتواجد الرقابة المالية في غياب مبدأ المساءلة؛ كما أنه لا يمكن أن تتحقق المساءلة في معزل عن الرقابة؛ وبالتالي فالمراقبة الناجحة هي التي يخضع فيها كل الفاعلين المتدخلين في صرف المال العام للمساءلة عن سلوكاتهم تلك؛ وبالتالي إنزال العقوبات على كل من خرج منهم عن الشروط القانونية الموضوعة في هذا السياق، لذلك نجد أنه في كل أرجاء العالم تسهر الحكومات على إعطاء أهمية كبرى للرقابة المالية بهدف تحقيق الحد الأقصى من الكفاءة في تعبئة واستخدام الموارد والنفقات العامة.

ومع رغبة المحاكم المالية في تطوير التجربة الحديثة للرقابة على المال العام التي تمثلت في إصدار القانون رقم 62-99 بمثابة مدونة للمحاكم المالية، وتعزيز مبدأ الشفافية المالية في معالجة قضايا التدبير المالي، فقد عملت على الانفتاح على التجارب الدولية والأجنبية الرائدة في مجال الرقابة على المال العام، نظرا لما لذلك من انعكاسات على جودة الرقابة المالية و التدبيرية للأجهزة الخاضعة لرقابتها بموجب النص القانوني، وذلك ما سوف نحاول تفصيله في "**الباب الأول**"، من القسم الأول من خلال تحديد "مفهوم الرقابة العليا على الأموال العامة، ودورها في تحديث التدبير العمومي".

وبما أن الرقابة على المال تستلزم وجود جهاز قضائي ذي كفاءة عالية، من خلال التصدي الفعال لجميع المخالفات المتعلقة بعملية صرفه وحسن تدبيره وترشيد استعماله، بعدما عجزت الأجهزة الإدارية عن تأمين ذلك والأجهزة المنتخبة أيضا على الصعيد الترابي والوطني، فكان لابد من وجود هيئة رقابية عليا متخصصة في الميدان المالي الوطني والترابي، مستقلة ومحايدة عن الجهازين الإداري والتشريعي[18]، وهو ما تطلب أيضا تمكينها

18 – نجيب جيري: "الرقابة المالية بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية" – دراسة تحليلية"، مجلة الحقوق المغربية، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2012، ص 162.

Scanné avec CamScanner

من اختصاصات واسعة لممارسة اختصاصاتها، وذلك ما سوف نعمل على توضيحه في "**الباب الثاني**" من هذا القسم الأول من خلال توضيح "أجهزة الرقابة العليا على المال العام : المحاكم المالية بالمغرب"، وذلك عبر المرور على بنائها التنظيمي واختصاصاتها ومساطرها، إضافة إلى توضيح مختلف علاقاتها المؤسساتية والغير المؤسساتية مع الأجهزة المعنية بالرقابة على المال العام بالمغرب حتى يتسنى لها تعزيز ما يعرف بمبدأ الشفافية وتكريسه في عملياتها الرقابية.

Scanné avec CamScanner

الباب الأول:

مفهوم الرقابة العليا على المال العام ودورها في تحديث التدبير العمومي

Scanné avec CamScanner

لتحسين أداء المحاكم المالية في مجال الرقابة على المال العام، وذلك انسجاما مع الاختصاصات الممنوحة لها بموجب القانون رقم 99.62 بمثابة مدونة المحاكم المالية، فإنها لجأت إلى تطوير آلياتها الرقابية المستعملة سواء في إطار البت في حسابات المحاسبين العموميين، أو في إطار رقابتها على الآمرين بالصرف في إطار رقابة التسيير أو استخدام الأموال العمومية، دون أن ننسى باقي الاختصاصات الأخرى التي أوكلها لها المشرع سواء في إطار رقابة أوجه صرف المال العام المخصص للأحزاب السياسية أثناء الحملات الانتخابية، أو أثناء فحص الذمم المالية للخاضعين لنظام التصريح الإجباري على الممتلكات تطبيقا للقانون رقم 54.06، كل هذه الاختصاصات استلزمت عقلنة العمليات الرقابية للمحاكم المالية عبر استلهام مقومات التدبير العمومي الحديث، وذلك نظرا لنقائص التدبير العمومي وفق المقاربة الكلاسيكية المعتمدة في ظل القانون السابق رقم 79.12 التي أبانت عن فشلها في هذا الإطار.

خاصة وأن التدبير العمومي الحديث يساهم في تحسين نوعية الأداء الإداري والمالي للمنظمات العمومية، كما يساعد على حسن استغلال واستعمال أدوات جديدة للتدبير، تهدف للحد من صلابة التنظيم المالي والإداري، وخلق مرونة في التواصل بين الإدارات العمومية ومحيطها الخارجي بصفة عامة، وما بين المحاكم المالية والأجهزة الخاضعة لرقابتها بصفة خاصة.

إن ظهور هذه الطرق الحديثة للتدبير العمومي والمتمثلة في التدقيق ومقترب الفحص المندمج ومقترب السياسات العمومية،كلها مقتربات ساهمت و لاشك في عصرنة وتطوير الرقابة القضائية على المال العام لتجاوز سلبيات النظام الكلاسيكي للرقابة على العام العام، وهو ما سوف نحاول تحليله في **الفصل الأول** من هذا القسم من خلال توضيح "**الإطار العام لمقاربة تحديث التدبير العمومي**".

Scanné avec CamScanner

فيما سنخصص **الفصل الثاني**"،"**للنظريات العامة للرقابة العليا على المال العام وتحديث التدبير العمومي و أبعادها الدولية**". وذلك عبر توضيح أهم المنظمات الدولية والإقليمية للرقابة على المال العام و علاقتها بالمحاكم المالية بالمغرب،إضافة إلى توضيح مختلف النماذج الدولية للرقابة على المال العام بالدول الأوروبية والآسيوية والعربية وموقعها ضمن النظام الرقابي الحديث أو الكلاسيكي، ومدى استفادت المحاكم المالية بالمغرب من استلهام أهم مقومات التدبير العمومي الحديث بهذه المنظمات وموقعها فيها.

Scanné avec CamScanner

الفصل الأول: الإطار العام لمقاربة تحديث التدبير العمومي

كان لهدف الرفع من جودة الأداء الإداري والمالي للأجهزة العمومية التي تعاني من اختلالات و نواقص في التدبير الإداري والمالي، وما ينتج عنه من تبذير للمال العام سواء الوطني أو الترابي، اللامبالاة في تسيير المالية العامة نتيجة حتمية ألا وهي البحث عن وسائل حديثة في مجال الرقابة على المال العام، ليس فقط للزجر والعقاب ولكن أيضا للمواكبة والمساعدة للأجهزة الخاضعة لرقابتها على تحسين أدائها وأوجه صرف المال العام، مع احترام قواعد المشروعية في هذا الإطار؛كل ذلك لا يمكن تحقيقه إلا في إطار نظام رقابي قضائي يعتمد على مناهج التدبير العمومي الحديث.

هذا الأخير الذي له عدة مبادئ ومناهج وأسس، وهذا ما سوف نوضحه في "**المبحث الأول**" من هذا الفصل، من خلال التطرق "**للتدبير العمومي الحديث – الأسس والمضمون**"، أما "**المبحث الثاني**" فسنخصصه لتوضيح "**التدبير العمومي الحديث المبادئ– النماذج– المفاهيم–الآليات** ".

المبحث الأول:التدبير العمومي الحديث الأسس والمضمون

إن الاعتماد على التدبير العمومي الحديث له فكرة واحدة مفادها أن مناهج التدبير المعتمدة بالقطاع الخاص يمكن نقلها وتطبيقها بالقطاع العام، بعيدة عن المناهج التدبيرية الكلاسيكية التي تجاوزها الزمن، فالتدبير العمومي الحديث له أسسه ومضمونه ومبادئه التي ينفرد بها عن التدبير العمومي الكلاسيكي، حيث تم اعتمادها في العديد من الدول مثل (نيوزيلاندا، انكلترا، أمريكا ... إلخ)، هذه الدول عملت على تطوير مناهجها التدبيرية حتى تتماشى ومتطلبات العصر، والتي يعتبر التدبير العمومي الحديث إحدى الآليات الهامة لنجاح عمل مختلف المنظمات العمومية والخصوصية على السواء.

Scanné avec CamScanner

سنتطرق في هذا المبحث إلى مطلبين،"المطلب الأول" سنخصصه للأسس النظرية والفكرية للتدبير العمومي من خلال توضيح مختلف النظريات التي أسست لما يعرف بالتدبير العمومي الحديث، والتطورات التي عرفها هذا المفهوم خاصة بمهده الأول ألا وهو الدول الأنكلوساكسونية،فيما سنخصص "المطلب الثاني" للمفاهيم الجديدة للتدبير العمومي الحديث التي ساهمت في تطوير وتجسيد النظريات السالفة الذكر على أرض الواقع.

المطلب الأول: مقاربة التدبير العمومي الحديث النشأة و التطور

لقد عرف التدبير العمومي عدة تحولات وتطورات ساهمت ولاشك في نشأة ما يعرف بالتدبير العمومي الحديث، حيث اتجهت الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، ومنذ نهاية الحرب العالمية الثانية، إلى تحولات عميقة في نمطها التدبيري لأجهزتها العمومية مستلهمة في ذلك المناهج التدبيرية المعتمدة في القطاع الخاص، بالنظر للتقدم الذي حققه هذا الأخير في هذا الإطار، وقد حدث هذا التحول بفعل انفراج اللعبة السياسية وتثبيت الدولة، والتصحيح الهيكلي والانفتاح الاقتصادي والمجتمعي، وفي إطار عولمة المبادلات والطابع الكوني للإعلام، وتأثير المناخ السياسي لبلدان العالم الثالث؛ فكانت انعكاسات كبيرة على التفاعل بين الحاكمين والمحكومين من حيث انجاز الخدمات العمومية، واحترام القانون، ومحاربة الرشوة، وممارسة الحريات، والرفع من أداء الأجهزة العمومية وفق مناهج متطلبات التدبير العمومي الحديث الذي أبان عن نجاعته وفعاليته للرفع من جودة الخدمات المقدمة من طرف المنظمات العمومية وتنافسيتها.

فماهي يا ترى أهم الأشواط التي عرفها مسار نشأة و تطور مقاربة تحديث التدبير العمومي؟. وماهي الأسس النظرية والفكرية التي انبنى عليها التدبير العمومي الحديث ؟.

Scanné avec CamScanner

الفرع الأول: السياق العام لمقاربة التدبير العمومي الحديث

في سياق دولي متسارع ومتغيرات محلية فرضتها الظروف الراهنة، بات من الضروري إعادة التفكير في مستوى أداء النشاط العمومي وإعادة تقييمه، خصوصا بعد التوسع المهول للقطاع العام برمته، حتى يكون في المستوى المطلوب الذي تسعى إليه الدولة، ويعد المرفق العام، الوجه الحقيقي لكل إصلاح وتقدم تروم الدولة الوصول إليه. غير أن المرفق العام، ورغم الإصلاحات التي هدفت إلى الرقي به، ظل مستوى أداءه محط انتقاد، حيث برزت عدة مشاكل مرتبطة بالتسيير والتدبير والتمويل، مما جعل المرفق العام لا يؤدي دوره على أحسن وجه.

قد ارتبط ظهور التدبير العمومي بأزمة دولة الرعاية التي أنتجت تفريعا في عدد من المرافق العامة، والتي أصبحت فيما بعد تعاني من أزمة حادة هددت بقاءه واستمراريته.

وللتدبير العمومي الجديد عدة مبادئ وأسس و إن اختلفت حسب التسميات من دولة إلى أخرى، فإن الهدف والمضمون يبقى واحدا.لدى سوف نركز اهتمامنا في الفقرة الأولى، على أهم الأسس النظرية المتعارف عليها في أدبيات المؤسسات الدولية، كالبنك العالمي (BM) وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية(PNUD)، ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE)،وكذا الفقه الإداري. ثم ثانيا نبحث عن مدى تطابق مبادئ نظرية التدبير العمومي الجديد مع الإصلاحات والبرامج من طرف الدولة.

الفقرة الأولى : تطور دور الدولة و إكراهات العولمة

لابد وقبل كل شيء التطرق لمفهوم التدبير العمومي، إذ يعتبر التدبير العمومي الجديد من المفاهيم التي ما زالت في مرحلتها المخاضية، حيث أنه لم يكتمل بعد لا على مستوى

Scanné avec CamScanner

الموضوع فحسب، بل على مستوى الشكل والمنهجية، وأي تعريف سيكون قاصرا عن الإلمام بمقتضياته ومفاهيمه.

وقد عرف مجموعة من الباحثين التدبير العمومي الجديد كان من أهمهم(J. D.) **Delley**، الذي عرفه "**بمجموعة من المبادئ و المناهج الرامية إلى تحسين فعالية الدولة من خلال تكييف عرض المرافق العمومية مع حاجيات المتعاملين معها**"[19]،و هكذا، يهدف التدبير العمومي الجديد إلى إثبات فاعلية المنظمات العمومية وقدرتها على الاستجابة لحاجيات المرتفقين – الزبناء – وفق مناهج الإنتاج الاقتصادي،بشكل يرفع مشروعية النشاط العمومي، أي قدرة الإدارة العمومية على تقديم منتوجات وخدمات حسب معايير الفاعلية والفعالية، وليس بناء على احترام القواعد المسطرية الشكلية فقط.

وعليه يمكننا القول أن التدبير العمومي يعرف بكونه :

- نشاط متكامل يتكون من مجموعة من الوظائف الإدارية تبدأ بتحديد هدف متفق عليه وتنتهي بإنتاج سلعة أو خدمة؛
- إن الركيزة الأساسية للإدارة هو الإنسان أو العنصر البشري، وأن إنجاز الأعمال أو الأهداف لا يمكن أن تتم أو تتحقق إلا من خلال العنصر البشري؛
- أن الوظائف الإدارية هي وظائف لها خاصية العمومية بمعنى قابليتها للممارسة في مختلف منظمات الأعمال أيا كان حجمها أو طبيعة نشاطها.

وتأسيسا على ما سبق، يمكن القول أن الإدارة هي عملية متميزة تتكون من مجموعة من الوظائف والمرتكزات، يمكن حصرها في خمسة (التوجيه، التخطيط، التنسيق، التنظيم،

---

[19]– Delly (J .D) : «Nouvelle Gestion Publique, le débat n'est pas clos », Revue de domaine public, 1997, p 4.

Scanné avec CamScanner

والرقابة)، تمارس باستخدام الموارد المتاحة لتحقيق الأهداف المحددة ومحورها عملية اتخاذ القرارات.

هذه المبادئ سرعان ما تم تبنيها وتطبيقها بالمنظمة العمومية، أبانت عن عدم قدرتها وعدم استجابتها لأهداف المنظمة العامة،و لم تستطع أن تقوم بإنقاذ المرفق العام من أزمته،فتعالت الأصوات بضرورة تجاوز التدبير العمومي في شكله الكلاسيكي لفائدة التدبير العمومي الجديد، فالتدبير العمومي الجديد جاء كردة فعل عن إخفاق التدبير العمومي في تجاوز أزمة التدبير في المنظمة العمومية. [20]

ومن أسباب ظهور التدبير العمومي الجديد، نذكر [21] :

- تأكيد الرغبة في انتهاج أسلوب تدبير أكثر تماسكا وتجانسا لأجل تجاوز العجز؛ والمحدودية التي يعاني منها القطاع العام؛
- تأجج النزعة السياسية للانخراط في سراديب إيديولوجي نيو-ليبرالي؛
- تجاوز حدوث أزمات مالية؛
- امتصاص الأزمة المالية لسنوات الثمانينات والتسعينات؛
- الرضوخ للمطالب التي تدعو إلى التغيير والإصلاح.

أما التوجهات الكبرى للتدبير العمومي، فهي تتمثل في :

---

[20] – عبد المجيد نحيلي : "المرفق العام بالمغرب بين التدبير العمومي الجديد و أفق الشراكة : عام – خاص"، رسالة لنيل دبلوم ماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال- الرباط، السنة الجامعية 2011/2010، ص 43.

[21] – Anne.(A), Ludovic.(B) :« Le Nouveau Management Public,Avantages et Limites »,Revue RECEMAP, n° 13 Décembre 2007, p 2.

Scanné avec CamScanner

- إبعاد المسافة بين الإدارة والسياسة، وهو توجه يحتم تدقيق الأدوار التي يجب أن تضطلع بها كل من سلطات القرار وسلطات المراقبة، وضخ دماء جديدة من الاحترافية في العلاقات التي تربط السياسة بالإدارة، تدقيق الأدوار هذا يدخل في عملية مأسسة العلاقات السياسية – الإدارية عبر ميكانيزم "عقد المهام" بين هيأة سياسية ومسؤول إداري؛

- لامركزية سلطات القرار والتسيير بهدف تقريب أنشطة الإدارة أكثر من المواطنين؛

- التوجه أكثر بمنطق النتائج، وهكذا تعمل هذه الآلية على تحقيق الالتقاء بين تطلعات المواطن – الزبون، والتطلعات السياسية المتمثلة في الفعالية والفاعلية، وبين طموحات الإدارة في توسيع اختصاصاتها في مجال التسيير.

وقد عرفت منظمات القطاع العام باستمرار، وخاصة الإدارات العمومية، تحولات عميقة وتطورت أدوارها وفق الأزمات الاقتصادية والسياسية، فخلال العقود الأخيرة،شهد المرفق العمومي،و بصفة عامة،القطاع العام نقاشات عميقة حول منطقه التقليدي وتنظيمه وأشكال تسييره ومستوى أدائه، فأزمة الدولة الراعية أبرزت للوجود اختلالات التسيير العمومي وأوقدت ليس فقط فتيل مشروعية المرافق العمومية بل حتى مشروعية الدولة نفسها، وهو ما أدى إلى بعث أفكار الليبرالية الجديدة المعارضة لمناهج التدبير العمومي التقليدي وللمرفق العمومي.

ولفهم الأسباب التي قادت إلى بناء هذا التصور المحدود لدور الدولة وللمنظمات العمومية، لابد من التطرق للسياق التاريخي للتحولات التي عرفها مجال الإدارة العمومية وتفسيرها، مع الأخذ بعين الاعتبار علاقات القوى السياسية والاقتصادية التي أثرت فيها.

Scanné avec CamScanner

الفقرة الثانية: الدولة كفاعل اقتصادي

يرجع تدخل الدولة القوي في تنظيم المجتمعات الصناعية إلى جذور التاريخ، فإحداث الأسواق الاقتصادية الوطنية لم يكن وليد "الصدفة" ولا نتاج "يد خفية"،بل هو من فعل الدولة، فالدول الصناعية لم تستطع تشييد ثروتها دون تنظيم الدولة للأسواق المحلية والوطنية، ولقد كان لهذا التدخل آنذاك،أهمية قصوى بالنسبة للرأسمالية خصوصا وأن الرأسمال الخاص لم يكن وحده كافيا للتحكم في تقلبات السوق، وهو ما استوجب مؤازرة الدولة التي ضاعفت من أشكال تدخلها في الاقتصاد من خلال إنشاء المقاولات العمومية والاستجابة لتحديات الصناعة والتعمير والتحديث. [22]

ويرى "**ماكس فيبر**" بأن تطور مؤسسات الدولة وخصوصا البيروقراطية، تعد كوسيلة لعقلنة المجتمع ولتوفير الآليات الأكثر فعالية من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بحيث أن تحديث المجتمع يتم قبل كل شيء من خلال عملية العقلنة، هذه الأخيرة تتحقق بواسطة بيروقراطية الدولة.

وعلى المستوى النظري، تم تبرير تدخل الدولة المتصاعد بمقاربة إخفاقات السوق (**Market Faillures**)، فميكانيزمات السوق عرفت بعدم قدرتها على تحمل عجزها (عدم الاستقرار الماكرو اقتصادي، سواء توزيع المواد لقلة المعلومات، ضعف حماية المستهلكين والعمال، إكراهات الاحتكارات، مقاييس تدبير الخيرات العمومية وتوزيع الأجور،التمييز واللامساواة)،وعدم التطابق ما بين المردودية الخاصة والمردودية الاجتماعية.

وقد قادت الأزمات التي خلفتها الحرب العالمية الثانية، إلى مراجعة المبادئ الاقتصادية الكلاسيكية التي تؤمن بأن السوق الحرة هي الوسيلة الوحيدة للتنظيم وأنها الكفيلة بتحقيق توازن مستقر ودائم للاقتصاد. وتبعا لذلك، دعا "**كينز**" إلى مؤازرة مؤسسات الدولة

---

22 – نوال الهناوي: مرجع سابق، ص 41.

Scanné avec CamScanner

لميكانيزمات السوق التي تعرف العجز، بشكل يسمح بتجاوز ظاهرة التضخم المصحوبة بانخفاض الطلب على الاستهلاك وبتقليص الأجور،و هو ما يقود إلى حلقة مغلقة ما دام أن انخفاض الأجور لا يشجع على الاستهلاك، لذلك فإن تدخل جهاز منظم له سلطة مثل الدولة اكتسب ليس فقط شرعية ولكن بات كضرورة حتمية.

وطبق بعد ذلك "**النظام الفوردي – Ford System**"، المرتكز على الإنتاج المكثف للسلع والخدمات حسب مسارات الإنتاج النمطي،على مستوى المنظمات من أجل الاستجابة للمتطلبات والحاجيات المعبر عنها في تلك الفترة.

انطلاقا من ذلك،تعزز الدور التدخلي للدولة التي تكفلت مؤسساتها بتوفير المرافق الاجتماعية وتحقيق التوافق الاجتماعي الذي كان ضروريا لمواصلة التقدم، وهو ما جعل الجامعيين لا يترددون في نعت شكل الدولة "**الفوردية**" في تلك الفترة بـ "**الدولة الكينزية الاجتماعية**".

وتبعا لذلك، تعددت الأجهزة الإدارية العمومية والتنظيمات البيروقراطية وأصبحت الدولة، من خلال إدارتها العمومية، كفاعل سوسيو اقتصادي حقيقي لها دور ليس فقط على مستوى تنمية الأسواق الاقتصادية الوطنية الداخلية، بل تتكفل بدعم العرض خصوصا بواسطة الاستثمار في البنيات التحتية وفي المقاولات العمومية، أو إعادة توزيع الثروات.

إلا أن هذا الدور السوسيو اقتصادي للمنظمات العمومية جعلها تتأثر بانعكاسات التقلبات التي تعرفها الأسواق الوطنية و الدولية،و تتطور حسب تصورات الفاعلين السياسيين لدور الدولة في فترة الأزمات الاقتصادية والاجتماعية، فسنوات .السبعينات والثمانينات ستتميز بإصلاحات تطبعها إرادة تقليص نفقات الدولة والحد من تدخل السياسات في الاقتصاد[23].

---

23 – نوال الهناوي : مرجع سابق، ص 43.

Scanné avec CamScanner

الفرع الثاني : الأدوار الجديدة للدولة و التدبير العمومي الحديث

لقد وضعت الأزمة العميقة للنموذج الاقتصادي والاجتماعي المنبثق بعد الحرب العالمية الثانية دور الدولة في التنمية الاقتصادية، وفي تنظيم المجتمع محل التساؤل، وفرضت إلقاء نظرة نقدية حول أداء كل من الدولة والقطاع العام، إذ بدت بجلاء تبعية الدولة للسوق الذي أصبح آلية لتوزيع الموارد و معيارا لقياس السياسات العمومية[24].

وطرحت في هذا الإطار، العديد من التساؤلات أهمها:ما الغاية من تمويل مرافق الدولة وكيف يتم تبرير نفقاتها ؟ ألا تشكل أبعاد القطاع العام عائقا أمام التدبير المعقلن و تحد من المرونة اللازمة للتكيف مع التحديات الجديدة ؟ هل سيتنحى القطاع العام أمام فعالية القطاع الخاص ؟ هل يمكن إسناد مهام الدولة إلى مستوى آخر أكثر فعالية[25] ؟

وقد كان من أهم أسباب تراجع دور الدولة الأزمة الاقتصادية وتصاعد النفقات العمومية،خصوصا النفقات الاجتماعية،التي أضعفت قدرة مؤسسات الدولة على ممارسة دور إعادة توزيع الثروات، و هو ما يعبر عنه بأزمة الدولة الراعية[26]، و"تبدو الدولة اليوم أبعد ما تكون عن صورة الفاعل الاحتكاري الذي كان يتحكم في إطار منظومة السيادة الوطنية على دواليب الاقتصاد الوطني، كما أن قوى اقتصادية جديدة طفت على السطح لتكسير احتكار الدولة للقرار والفعل الاقتصاديين".[27]

إضافة إلى أن النظام العالمي الجديد أصبح يفرض على الدولة إعادة النظر في دورها وفي مكانتها داخل المجتمع لكي يكون اقتصادها أكثر تنافسية داخل الأسواق العالمية، و

24– نفس المرجع السابق، ص 45.

25 – GUILLAUME (H), DUREAU(G), SILVENT (F) : « Gestion publique-l'Etat et la performance, presses de Sciences Politiques », édition Dalloz, 2002, p 35.

26– Giauque (D): « La bureaucratie libérale : Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle », édition Harmattan, 2003, p 64.

27 – نوال الهناوي : نفس المرجع السابق، ص 48.

Scanné avec CamScanner

يستفيد من دينامية الاقتصاد المعولم[28]، كما يدفع القطاع العام إلى تحسين أدائه،بأي شكل لعدم الفعالية فيما يخص توفير البنيات سيقلص من التنافسية الوطنية.

كما أن المحيط العام الذي تعمل فيه المنظمات العمومية أصبح متميزا بضعف الثقة في قدرة الدولة على حل المشاكل الجديدة، حيث لم تعد قادرة على إعطاء إجابات وحلول لكل القضايا والإشكاليات المطروحة، فالعلاجات التقليدية التي كانت تتمثل في رفع النفقات أو إصدار تشريعات جديدة،أصبحت متجاوزة ولا تتوافق مع طبيعة وحجم المشاكل الجديدة، وهو ما فرض ضرورة تبني مقاربات مجددة ومبدعة.

ولعل النتيجة الأساسية لهذه الظواهر العالمية بالنسبة للقطاع العام هو وضع الاحتكارات التقليدية داخل الحدود موضع التساؤل بشكل مباشر أو غير مباشر،و ظهور اختيارات جديدة في العديد من القطاعات كانت من قبل محتكرة بشكل انفرادي من طرف المرفق العمومي.

وباختصار،فإن تراجع دور الدولة بسبب العولمة كان له تأثير ملموس على زعزعة الاستقرار الذي يميز القطاع العام، وبالتالي أجبرت الدول على الدخول في تنافسية مع بعضها البعض، كما لم أنها مقاولات تعمل وفق (المنطق ألمقاولاتي[29] – Esprit Entrepreneurial).

لقد ساهمت العوامل المشار إليها أعلاه في بناء تصور جديد للدولة ولدورها في المجتمع، بحيث أصبحت دولة تشجع التجديد على مستوى التنظيم والإنتاج والسوق بغية تحقيق أكبر تنافسية للاقتصاد الوطني، كما تعطي الأولوية لمتطلبات مرونة السوق وإكراهات التنافسية العالمية، وسخرت كل وجهات الحياة الاجتماعية من أجل رفع التنافسية الوطنية، ولم يعد من

---

[28] – Thibault (A) : « les réformes de l'Etat et d'administration public : lâche la rame, prend le gouvernail », Revue de l'observation Québécois du loisir, Vol 1, n° 2, Mai 2004.

[29] – Mattias. (F) : « le rôle du parlement en matière de new public management : séparation entre décision stratégique et gestion opérationnelle », Revue l'Expert Comptable Suisse, n° 12, 1997, p 41, 46.

Scanné avec CamScanner

المهم معرفة أي تدابير تسمح برفع رفاهية المجتمع بقدر الاهتمام بحجم مختلف وجهات المجتمع في التنافسية الاقتصادية للدولة[30].

الفقرة الأولى : تغيير مشروعية المرافق العمومية

إن المرفق العام يستمد مشروعيته وخصوصية غاياته من مبدأ الصالح العام، إلا أن هذه المشروعية عرفت أزمة حقيقية أضعفت وهددت بشكل كبير حتى تواجده، وأدت إلى معارضة مفهوم المصلحة العامة، وظهور منطق الفعالية الذي قاد بدوره إلى مساءلة النموذج البيروقراطي التقليدي بمضمونه وأسسه، وقد تزامن هذا التغيير مع ظهور مقاربة الزبون التي عدلت التصور التقليدي للمرفق وجعلت هذا الأخير كزبون يستمد منه المرفق العام غايات وجوده و يوجه أهدافه نحو خدمته وإشباع متطلباته الآنية والمستقبلية.

Bibliothèque Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales Agdal V

البند الأول : من مبدأ الصالح العام إلى منطق الفعالية

يعتبر مفهوم المصلحة العامة الركيزة الأساسية للنشاط العمومي والذي يحدد أهداف المرافق العمومية ويدعم مشروعيتها،و حسب "**Jean Chevallier**" فإن هذا المفهوم يبدو كأسطورة ضرورية لتحديد خصوصية المؤسسة الإدارية ولتوطيد أسس ثابتة لها، و ضمان توافقها الداخلي وانخراط المرتفقين".[31]

ويعبر مفهوم المصلحة العامة تقليديا عن سمو الإرادة العامة عن المصالح الشخصية أو الفردية، إذ يعتبر كمبدأ منظم لتدخل السلطات العمومية،و كمصطلح مرجعي لتحديد مفاهيم أخرى مثل مفهوم المرفق العمومي والمجال العمومي.

---

30 – Emery (Y) et Giauque (D):« Paradoxes de la gestion publique », édition l'Harmattan, 2005, p 86.

31 – Chevallier (J) : « la gestion publique à l'heure de la banalisation », Revue Française de Gestion, n° 115, sept/oct, 1997, p 26.

Scanné avec CamScanner

ولعل ما يميز هذا المفهوم هو اختلاف مضمونه حسب ظروف استعماله (الظروف الزمنية و المجالية والأشخاص الذين يستعملونه)، وهو ما جعل من الصعب تحديد معايير عملية لتعريفه وضبطه وتفعيله، وساهم في انتقاده بشكل كبير، فعدم وضوح مضمونه والإمكانيات التي يوفرها للسلطات العمومية، جعل العديد من الفقهاء يعتبرونه كوسيلة لبسط سلطات الإدارة وللإفلات من احترام القانون.

ولقد تعزز هذا التوجه من خلال انزلاق مفهوم المصلحة العامة نحو مفهوم المصلحة المالية، وذلك بعد اعتراف الفقه القانوني،ضمنيا، بأن المصلحة المالية أصبحت أحد عناصر المصلحة العامة، وتبعا لذلك، أصبح البحث عن أقل تكلفة وعن الإنتاجية كمرادفات للتواجد الاقتصادي والمالي وللمردودية القصوى للمرافق العمومية.

ونشهد حاليا تشجيع وامتداد منطق المردودية المالية،كنتيجة لتبني أفكار الليبرالية الجديدة وتطبيق برامج التقويم الهيكلي، وإحلالها محل المردودية الاجتماعية، مما أدى إلى تغيير أهداف المرافق العمومية بشكل ملموس، وتركيزها على البحث عن المردودية، وهو ما استوجب أشكالا جديدة للتسيير تعتمد على حسن الأداء المالي، وتشجع مبادئ الفعالية والفاعلية والاقتصاد [32].

البند الثاني : مساءلة النموذج البيروقراطي الفيبيري

يعد النموذج البيروقراطي الفيبيري نموذجا مثاليا لحكامة المنظمات العمومية، ونظريا النموذج الأكثر تطابقا مع الوظائف والمهام، بحيث يعتبر مبدأ التسلسلية الوسيلة الأكثر فعالية للحفاظ على رقابة الإدارات والمنظمات العمومية، وضمان قيامها بالمهام التي من أجلها أنشئت بشكل مناسب ومسئول[33]، ومن وجهة نظر المرتفقين، فإن النموذج الفيبيري

---

32 – نوال الهناوي : نفس المرجع السابق، ص 52.

33- Xavier (M-F) : « La nouvelle Gestion Publique : un concept mythique », Revue « Lieu Social et Politique » RIAC, n° 41, Printemps 1999, p 97.

Scanné avec CamScanner

يضمن المعاملة المتساوية للمرتفقين طبقا لمبادئ عادلة، ومعدة بشكل واضح، وشفافة تطبق على الجميع دون تمييز.

هذا النموذج الإداري للتنظيم أضفى على المرافق العمومية خصوصية وتميز نابعين عن ارتباطه الوثيق بالسلطة العمومية وبمبدأ الصالح العام، بالإضافة إلى تأطيرها بمبادئ المساواة والاستمرارية، والتكيف في بعض الأحيان مع مبدأ المجانية.

إلا أنه خلال العقود الأخيرة، عرف الإطار العام لتدبير المرافق العمومية العديد من الانتقادات الشديدة وتغييرات عميقة في بنيته، حيث عمت سلسلة من الأزمات عكست في جانب كبير منها ضعف وتخلف هذا النموذج السائد للتدبير، والذي يرفض الانفتاح على المتغيرات الجديدة. فوجدت المنظمات العمومية، وخصوصا المرافق العمومية، نفسها في مواجهة مشروعيات جديدة منبثقة عن التركيب الجهوي واللامركزية، وملزمة بمعالجة قضايا أفرزتها بالأساس العولمة وظهور متطلبات جديدة للمواطنين، وهو ما طرح مسألة فعالية المرافق العمومية محل التساؤل، وفرض التفكير بشكل آخر في دورها وأشكال تدبيرها وإيجاد مشروعية جديدة لها.

فالنموذج الإداري التقليدي للتدبير لم يعد قادرا على مواجهة التحديات الجديدة ولا على الاستجابة لمتطلبات الفعالية وحسن الأداء. فالتطبيق الصارم للقواعد ولد البطء التعقيد، وأفرز مبدأ التبعية التسلسلية، و اللامبالاة وغياب الدينامية والمبادرة، والتي تعززت بأنظمة الأجر والترقيات التي تهمل المجهود الفردي وعنصر الاستحقاق، ولا تأخذ بعين الاعتبار المردودية والإنتاجية.

وبذلك، فإن النموذج البيروقراطي لتنظيم و عمل المرافق العمومية، بات غير متوافق مع متطلبات المرونة وسرعة ردود الفعل، وقابلية الانفعال، و القدرة على التكيف السريع الذي يتطلبه حسن الأداء. وأصبح النظام القانوني التقليدي للمرافق العمومية يبدو كعائق للتنمية

Scanné avec CamScanner

وكإكراه للأداء، ينبغي تجاوزه حتى تستجيب المرافق العمومية لتحديات المحيط الجديد ولمتطلبات الفعالية.

الفقرة الثانية : ظهور مقاربة الزبون

إن أهم الإصلاحات التي تشهدها الإدارات العمومية ترتقي إلى إعطاء مشروعية جديدة لنشاط الدولة. وهو ما يفسر و ضع الإدارات البيروقراطية القليلة الميول إلى أخذ المتعاملين معها بعين الاعتبار محل التساؤل[34].و تجد هذه الإصلاحات أساسها في وعي الدول بضرورة تفسير اختياراتها المتعلقة بالسياسات العمومية أمام المواطنين، وكخلفية ضرورة التحكم في العجز المالي وترشيد التدبير العمومي، أو بعبارة أخرى تحسين الأداء العمومي.

فمعظم الإصلاحات الإدارية تركز على وجود ارتباط كبير ما بين إشباع المرتفق – الزبون ثقة المواطن، أي أن هناك علاقة سببية ما بين الأداء العمومي ومشروعية الدولة. فالمرتفق – الزبون والمواطن هما وجهان يحل بعضهما محل الآخر ويقومان على احتمالين اثنين :الأول، يتعلق بوضع المرتفق – الزبون في قلب المنظمات، و يهدف إلى جعل النشاط العمومي أكثر وضوحا وشفافية وأكثر قربا من المواطنين.

أما الاحتمال الثاني فيتعلق بكون الاهتمام بالمرتفق – الزبون يتماشى جنبا إلى جنب مع تحسين الأداء العمومي الذي يعتبر كرهان حقيقي أمام تفاقم الأزمات المالية. فالتحقق من ثقة وتعاون المرتفق – الزبون، وبالتالي المواطن سيكون كضمانة للتحكم الجيد في التكاليف.

وتبعا لذلك، فإن الإدارات العمومية ينبغي أن تكون أكثر استجابة لمتطلبات المواطنين، وأن تأخذ بعين الاعتبار تطورات المجتمع، وأن تعمل أكثر بالاعتماد على "القياس" والمرور

---

[34] – Chol (C) et Brigitte.(C) : « l'action publique au risque du client ?client – centrisme et citoyenneté », 5ème colloque international de la Revue politique et management public, 2006, p 1.

Scanné avec CamScanner

من "النمطية – Standardisation" إلى فردانية وشخصنة – Individualisation الأجوبة وتخصيصها.

وهناك العديد من العوامل الإيديولوجية والتدبيرية والقانونية والسوسيولوجية، المفسرة لتطور التركيز على مقاربة الزبون، و التي تتلخص فيما يلي[35] :

- ***على المستوى الإيديولوجي***: يمكن الإشارة إلى ظاهرة التقليد أو المحاكاة التي برزت، بحيث نجد اليوم أن المنظمات العمومية اعتمدت جزء كبيرا من مبادئ وآليات التدبير المعمول بها بالمقاولات الخاصة، و بذلك فإننا نعيش حاليا نوعين من الهيمنة هيمنة الفكر التدبيري، وهيمنة المقاولة الخاصة. وهو ما جعل الإصلاحات الإدارية تستمد بشكل كبير المبادئ والآليات الخاصة بتدبير المقاولات الخاصة، بالرغم من عدم الحسم الكلي في صلاحيتها وتطابقها مع خصوصيات المنظمات العمومية؛

- ***على المستوى التدبيري*** : هناك حاليا مبادئ وآليات جديدة للتدبير ظهرت في المجال الإداري والتي تولي الأهمية لتطوير مقاربة الزبون، يتعلق الأمر بتقنية التعاقد والتي تستلزم تحديد مؤشرات الفعالية والفاعلية بالنظر إلى الخدمات الفعلية المقدمة إلى المستفيدين منها، بالإضافة إلى اعتماد برامج الجودة بالمقاولات الخاصة وبالإدارات العمومية على حد سواء، والتي تكلل بالاعتراف بشهادات للجودة (Certifications ISO) وهي كتقييم لجهودها من أجل خدمة الزبون بشكل أحسن؛

---

[35] – Caron (D.J) et Giauque. (D) et Barbey. (V) : « Agents publics canadiens et Suisses : le client centrisme ne leur fait pas peur », papier préparé et présenté dans le cadre de la conférence 2006 du EGPA, p 1.

أوردته نوال الهناوي في المرجع السابق، ص 59.

Scanné avec CamScanner

- ***على المستوى القانوني***: ينبغي الإشارة إلى أن الأنظمة التي تهتم بحماية الحقوق الفردية تكون مجبرة على تحسين العلاقة ما بين الدولة والمواطن. وهو ما يجعل الدولة ومرافقها العامة في خدمة الزبون، ويفسر العودة إلى اعتبار الفرد كنظام جزئي من المجتمع له مصالح مميزة؛

- ***على المستوى السوسيولوجي*** : من المسلم به أن المسارات الفردية تختلف أكثر فأكثر، ومن أجل الاستجابة لمتطلبات وحاجيات خاصة ينبغي على مصالح الدولة أن تعتمد برامج ومسارات مختلفة ومتخصصة. فالخصوصيات السوسيولوجية تغير استراتيجيات تدخل الدولة وتوجه السياسات العمومية نحو أخذ خصوصيات بعض الفئات المستهدفة بعين الاعتبار، ومقاربة الزبون تعتبر كحل للدولة بالنسبة للمعطيات السوسيولوجية الجديدة.

وسط هذه المتغيرات السالفة الذكر، ظهرت مبادئ التدبير العمومي الجديد في منظمات القطاع العام، وهو ما يوضح بأن التدبير العمومي الجديد لم ينتج عن فراغ، بل هو حصيلة فترة خاصة تميزت بضغوطات قوية وبتطور النظريات الاقتصادية الكلاسيكية التي عدلت أنماط ونماذج التدبير العمومي، وهو ما سنتطرق إليه في الفرع التالي من خلال عرض الأسس النظرية التي ساعدت على انبثاق مقاربة التدبير العمومي الجديد.

المطلب الثاني : الأسس النظرية للتدبير العمومي الجديد

ترتبط الأسس النظرية للتدبير العمومي الجديد بمقاربات الاقتصاد السياسي الجديد، وتؤمن بمسلمة العقلنة الاقتصادية للفاعلين العموميين والخواص. فمجال السياسة يعتبر كسوق و القرارات الجماعية كتوازنات جزئية ناتجة عن اجتماع سلوكات فردية نفعية، فسواء تعلق الأمر بسياسي أو ببيروقراطي أو بمواطن – زبون، فإن "**Homo economicus**"

Scanné avec CamScanner

أو الرجل الاقتصادي باللاثنية، هو المتحكم في الاختيارات الإستراتيجية التي تهدف إلى تحقيق مصالحه الشخصية المادية والغير المادية، المعبر عنها في صيغة أرباح مادية أو حقوق اجتماعية، أو نفوذ أو مكانة شخصية إلى غير ذلك، كما تأثرت مبادئ التدبير العمومي الجديد بالفرضيات المقدمة من طرف رواد النظرية الاقتصادية للبيروقراطية "**Théorie économique de la bureaucratie**"، وبالنظريات الجديدة للاقتصاد السياسي.

الفرع الأول: النظرية الاقتصادية للبيروقراطية

استقطبت المنظمات البيروقراطية باكرا اهتمام منظري المنظمات وبالخصوص السوسيولوجيين، إلا أن تطور التحليل الاقتصادي لهذه المنظمات يعتبر حديث، وتعتبر النظرية الاقتصادية للبيروقراطية من أهم النظريات التي تعنى بالتحليل الاقتصادي للبيروقراطية وتحاول تفسير وتوضيح النتائج العكسية للتنظيمات البيروقراطية على الأداء الاقتصادي للمنظمة العمومية، والذي يطبع بعدم الفعالية والتبذير والسعي نحو تحقيق الأهداف الفردانية.

ويعتبر "**Adam SMITH**" من الاقتصاديين الأوائل الذين اهتموا بدراسة ونقد بيروقراطية الدولة، إلا أن أول تحليل اقتصادي عميق للبيروقراطية يتمثل في نقد "**Von MISES**" الذي يستند على كون الخدمات المقدمة من طرف البيروقراطيات تتهرب من إكراهات السوق ولا تخضع لرقابة فعالة، وغياب تلك الرقابة يقود من جهة إلى التبذير، ومن جهة أخرى، إلى ضياع حرية المستهلكين وذلك باتساع الأنشطة العمومية.[36]

ومن بين رواد هذه النظرية نذكر كل من "**A. BRETON**" و"**W. NISKANEN**" حيث أن هذا الأخير يرتكز على تصور متطرف للبيروقراطية التي تستغل ضعف مساطر الرقابة

---

36 – نوال الهناوي : نفس المرجع السابق، ص 59.

Scanné avec CamScanner

العمومية، وتنفرد بتقديم الخدمات والمنتجات العمومية وكذا المعلومات، وهو ما يقود إلى تضاعف البيروقراطيات وفي بعض الأحيان المطالبة برفع نفقات غير منتجة، فبالنسبة لـ "NISKANEN" وحدها المنافسة القادرة على تخفيف النتائج العكسية لهذه البيروقراطيات[37].

أما الطرح المقدم من طرف "A. BRETON" فيتميز عن "W. NISKANEN" على مستويين : المستوى الأول، بتطرقه للسوق السياسي وللعلاقات ما بين الناخبين والمنتخبين، فالناخبين يبحثون عن مضاعفة منافعهم من خلال وسائل أخرى غير السوق التقليدي، في حين أن السياسيين يبحثون عن مضاعفة وظائفهم النفعية التي تتضمن سندين، احتمال إعادة انتخابهم والامتيازات المرتبطة بوظائفهم كالدخل والمكانة،... الخ. فالسياسيون يحددون حجم الخدمات العمومية المقدمة والميزانيات، ولكنهم يصطدمون بالأهداف الشخصية للبيروقراطيين الذين يتمتعون بامتياز التوفر على المعلومات، وبإمكانهم بسهولة التلاعب بالمعلومات المنقولة إلى المستويات السياسية.

الفرع الثاني : النظريات الجديدة للاقتصاد السياسي

تعتبر هذه النظريات كمجموعة من المقاربات النظرية المرتبطة بالاقتصاد السياسي، والتي كان لها تأثير بالغ على الدراسات المتعلقة بالمنظمات البيروقراطية، وسنتناول في ما يلي أهم تلك النظريات.

الفقرة الأولى: نظرية الاختيارات العمومية

يطلق على هذه النظرية كذلك "نظرية الخيارات الاجتماعية"، و"نظرية الخيارات المعقلنة"، وترتكز على فكرة محورية مفادها أن كل تصرف إنساني محكوم بمصلحة شخصية، وكل

37 – نفس المرجع السابق، ص60.

Scanné avec CamScanner

شخصية هي بالأساس أنانية، فهي تتخذ خيارات إستراتيجية من أجل رفع مكاسبها إلى أقصى حد (كيفما كانت الطبيعة المادية والبسيكولوجية).

وتهتم هذه المدرسة بتطبيق التحليل الاقتصادي على أنظمة اتخاذ القرار السياسي وعلى الدولة، والقواعد، و السلوكات الانتخابية، والأحزاب السياسية، والاختبارات البيروقراطية، كما تحاول إبراز أهم أسباب عدم فعالية النشاط الإداري.

ومن أهم الآليات التي تعتمدها هذه المدرسة هي مصطلح سلوك البحث عن الأمان الذي يطبق على أنشطة الأفراد الذين يبذرون الموارد، التي يمكن استغلالها بشكل آخر في أنشطة اقتصادية منتجة، من أجل الثروات تحت حماية الدولة.

وتنتقد نظرية الخيارات العمومية عدم فعالية المنظمة العمومية وتبرز أن تطور التدخلات العمومية لا يستند إلى مبدأ المصلحة العامة، ولكن المصلحة الفردية لبعض الجماعات، فتبرير تطور حجم الدولة وإدارتها بدواعي إعادة التوزيع، لا صلة له بتاتا بالفعالية. فالدولة لم تأتي لمعالجة اختلالات السوق، بل تبحث عن الاستجابة لأهداف ذات منطق بيروقراطي صرف، والمبدأ الذي يقود هذا التفسير يتمثل في كون أي سياسة عمومية تخلق فئتين من المواطنين: المستفيدين (الذين يستفيدون أكثر مما هم ملزمين به) والخاسرين (الذين لا يستفيدون من شيء ولكن يمولون)، فالدولة هي بالأساس آلية لإعادة التوزيع تخدم جماعات معينة من المجتمع إما الفقراء، أو البيروقراطيون، أو الناخبين، أو المنتخبين.

وتحلل هذه النظرية السلوكات السياسية أو البيروقراطية من خلال آليات الاقتصاد، وتقر بمسلمة أساسية و هي أن الفرد عقلاني وأناني، يبحث عن تحقيق أقصى مصالحه ولو على حساب المجموعة التي ينتمي إليها. و كنتيجة لذلك، فالبيروقراطي يهتم أكثر بمضاعفة الاعتمادات المخصصة لمصلحته، وتضخيم التكاليف، و بالترقي في السلم الإداري أو الدفاع

Scanné avec CamScanner

عن مصالح هيئته المهنية بدل الصالح العام أو أهداف المصلحة التي يعمل بها، و بذلك فهو يطالب بمزيد من المرافق العمومية والبرامج من أجل تحقيق أرباح شخصية.

الفقرة الثانية : نظرية الوكالة

تعرف هذه النظرية كذلك باسم "نظرية التفويضات"، وتهتم بدراسة نتائج العلاقة ما بين المفوض (الرئيسي – Principal) والمفوض إليه (الوكيل – Agent)، داخل نفس الوحدة الاقتصادية، أو نفس الإدارة، أو نفس المقاولة. ويعتبر مبدأ الرئيسي – الوكيل النواة الأساسية لهذه النظرية، بحيث تفسر مجموعة من الإشكاليات التي تعترض نشاط المفوض (الرئيسي)، بسبب عدم كفاية المعلومات لديه، عند اعتماده على المفوض إليه (الوكيل)، يتعلق الأمر إذن بدراسة نتائج تفاوت أو تباين المعلومات ما بين المفوض والمفوض إليه.

وينظر للمنظمة في هذا الإطار على أنها شكل من التنظيم يهدف إلى تقليص تكاليف الوكالة المرتبطة بتفاوت في المعلومات، يتعلق الأمر بالبحث عن بنية للتعاقد توفر تحفيزات مناسبة وتسمح التنسيق ما بين الوكلاء وتحدد مشاركتهم في المخاطر والأرباح.

ونظرا لقلة الوقت أو عدم كفاية كفاءات المفوض، فإنه يفوض بعض سلطاته للمفوض إليه، من أجل التسيير والإدارة واتخاذ القرارات بغية تحقيق الأهداف المحددة، إلا أن المفوض إليه يمكن أن ينحرف عن تلك الأهداف المحددة، إما بسبب سعيه إلى تحقيق أولويات مصلحته الشخصية بدل مصلحة المفوض، أو بسبب اختلاف تصوره للمصلحة العامة عن تصور المفوض.

وترى هذه النظرية أن العلاقة التعاقدية – علاقة الوكالة – هي الأكثر فعالية في هذا الإطار، إذ ستسمح بتحقيق تكافئ رضا كل الأطراف، و يمكن تعريف "علاقة الوكالة"، حسب "M. C. JENSEN" على أنها : "عقد بموجبه يلزم شخص أو أشخاص (المفوض)

Scanné avec CamScanner

شخصا آخر (المفوض إليه) بتنفيذ مهمة ما باسمه، مع تفويضه بعض سلطاته التقريرية لصالح المفوض إليه"[38]، هذا التعريف يقود إلى اعتبار المنظمة محل التعاقد كحلقة مركزية لتلاقي العقود (Un Nœud de Contrats)، أي شكل للتنظيم يرتبط فيه الفاعلون فيما بينهم من خلال توالي عقود بشكل صريح نسبيا.

ومن أجل مواجهة هذه الوضعيات المنحرفة، لابد من التحديد السليم للمهام العمومية وللوسائل التي يتوفر عليها المفوض إليهم لتحقيق الأهداف المحددة من طرف المفوضين، مما ينسجم مع أهداف التدبير العمومي الجديد.

من خلال ما سبق ذكره، يمكنني القول أن نظرية الوكالة لا تسمح فقط بتفسير الخلل الذي تعرفه الإدارة العمومية، بل أكثر من ذلك تقدم حلا مثاليا جاهزا للتطبيق، يتعلق الأمر بعقد خدمة لمدة محددة، يلتزم فيه مسير مرفق ما (الوكيل) بتوفير نوعية وكمية من الخدمات أو المنتوجات المحددة بشكل واضح، كما يتضمن العقد مؤشرات للأداء تقيس مدى إشباع متطلبات الزبناء، و في المقابل، تمنح السلطات السياسية (الرئيسي) غلافا ماليا مع حرية أكثر على مستوى عملية الإنتاج.

الفقرة الثالثة: نظرية تكاليف المعاملة

ظهر مصطلح "تكاليف المعاملة" سنة 1937 من خلال مقالة "Coasse"، حيث فسر فيها دواعي لجوء الفاعلين الاقتصاديين، عند إبرامهم للمعاملات، إلى أسلوب بديل للتنسيق مرتكز على الهرمية التسلسلية بدل تنسيق السوق المرتكز على نظام الثمن.

فحسبه فإن اللجوء إلى السوق يترتب عنه تكاليف تتمثل في تكاليف التوصل إلى الثمن المناسب، تكاليف المفاوضات وإبرام العقود الخاصة بكل معاملة، لذلك فإن التنسيق الإداري

[38] – Jensen (M) et Meckling.(W.H): «Theory of the firm» : « Managerial Bchavoir, Agency Costs and Ownership Structure Journal of Financial Economies » , Octobre 2006 , p 48.

Scanné avec CamScanner

داخل المقاولة المرتكز على الهرمية التسلسلية يفرض نفسه، لأنه يسمح بالاقتصاد في التكاليف[39]،هذه الأخيرة يعبر عنها بمصطلح "تكاليف المعاملة"، وقد علل ذلك بكون المقاولات ستضمن استمراريتها إذا ما تمكنت من تقليص تكاليفها.

وخلال سنوات السبعينات و الثمانينات سيقوم "**Olivier WILIAMSON**" بتطوير تفسير "**Coasse**"، حيث ينطلق من مسلمتين حول سلوك الفاعلين الاقتصاديين:

- *المسلمة الأولى* : يستمدها من "H. Simon"، ومفادها "محدودية عقلنة" الفاعلين الاقتصاديين.
- *المسلمة الثانية* : تقر بالسلوك الانتهازي للفاعلين الاقتصاديين الذي يتعزز في ظل المعلومات الغير الكاملة، حيث يسعون إلى تحقيق مصالحهم الشخصية باللجوء إلى مختلف أساليب الخدمة و المراوغة و الغش، ويتخذ هذا السلوك الانتهازي شكلين :
  - * سلوك انتهازي قبلي مصدره إبرام العقد في حد ذاته؛
  - * سلوك انتهازي بعدي يتمثل في الغش عند تنفيذ العقد.

ويعتمد التحليل الاقتصادي لتكاليف المعاملة بالنسبة للمنظمات العمومية من أجل تبرير واقع أن المنظمات العمومية غير فعالة لكونها غير قادرة على تقليص تكاليف معاملاتها (تكاليف الإعلام والمفاوضات وتنفيذ العقود)، فالسلوك الانتهازي للمسيرين العموميين ومختلف التداخلات السياسية يؤثر على معاملات المنظمات العمومية، وهو ما يجعل

---

[39] – Hachimi Sanni (Y) : « Les partenariats public-privé comme nouvelle forme de la gouvernance alternative au dirigisme étatique : ancrage et influences conceptuelles» , Revue de l'innovation dans le secteur public.volume 10(3) .2005.Article n° 19, p 7.

Scanné avec CamScanner

منتجاتها لا تتوفر فيها معايير الجودة ويقود حتما إلى عدم الفعالية المعروفة التي تميز المنظمة العمومية والعاملين بها أثناء تنفيذ العقد. [40]

فالمنظمات الخاصة، على عكس المنظمات العمومية، تتوفر على بنيات مناسبة لها عدد محدود من العاملين يتخذون القرارات الإستراتيجية المهمة التي تلزم المنظمة في المستقبل ويراقبون الوظائف الكبرى (المالية، المحاسبية، التجارية، التسويق، والموارد البشرية، ... الخ)، وهو ما يسمح لهم بتقليص تكاليف المعاملات الناتجة عن عملية التبادل داخل السوق، وبتحقيق مستويات مهمة من الاقتصاد.

وكخلاصة، يمكن القول أن التحليل الاقتصادي لنظرية تكاليف المعاملة، ينضاف إلى مجموع النظريات التي اهتمت بإبراز العديد من الإشكاليات الأساسية المرتبطة بنمط عمل منظمات القطاع العام، ويشكل مضمونها أحد أهم الأسس النظرية للتدبير العمومي الحديث.

المبحث الثاني: التدبير العمومي الحديث المفاهيم – الآليات – المبادئ و النماذج.

إذا كان التدبير العمومي قد ساعد على عصرنة وتحسين الأداء العمومي للمنظمات العمومية، إلا أن التطورات التي عرفتها أساليب التدبير الإداري و المالي بالقطاع الخاص فرضت على الدولة تغيير أساليب تدبير القطاعات العامة، والانتقال بذلك لما يسمى بالتدبير العمومي الحديث، وقد برزت العديد من الكتب التي تناولت الحديث عن التدبير العمومي الحديث من بينها كتاب **Osborne** و**Gabeler**، ويمثل كل محور فيه أحد مبادئ و نماذج التدبير العمومي الجديد، وهي مبادئ و نماذج سهلة تم تناولها في العديد من المراجع المتعلقة بالموضوع.

---

[40] – Hachimi Sanni (Y) : « Les partenariats public – privé …», Op. cite , p 9.

Scanné avec CamScanner

وإذا كانت الخطوط العريضة لمبادئ ونماذج التدبير العمومي الجديد مشتركة بين مختلف الكتاب، رغم اختلاف انتماءاتهم (ألمانيا، إنجلترا، الولايات المتحدة الأمريكية، سويسرا، وغيرها)، فإن البلدان التي اعتمدتها في إصلاح تدبيرها العمومي قد اختلفت مناهج وأشكال تطبيقها حسب خصوصياتها المؤسساتية والسياسية، وطبيعة التنظيمات البيروقراطية، إذ تعتبر تلك المتغيرات جد مهمة لا يمكن إهمال تأثيراتها على الكيفية التي تسير أو تقيم بها تحولات القطاع العام، فرغم الانسجام النسبي ما بين مبادئ "**التدبير العمومي الجديد**"، لابد من الإشارة إلى تباين وخصوصية تطبيق هذه المبادئ حسب الأنظمة.

وتهدف مبادئ ونماذج التدبير العمومي التي يمثلها تيار "التدبير العمومي الجديد" إلى تغيير التدبير الداخلي للمنظمات العمومية من أجل تحقيق أعلى درجات الفعالية الإنتاجية، وكذلك تعديل مؤسسات الدولة لطريقتها في تشكيل وتفعيل السياسات العمومية.

وإذا كان للتدبير العمومي مبادئ ونماذج فإن له أيضا مفاهيم و آليات جيدة تعتبر من أهم أسسه التي لا يمكن أن يستقيم من دونها. و انطلاقا مما سبق سنقسم هذا المبحث الثاني لمطلبين أساسين: "المطلب الأول" سنخصصه لمفاهيم وآليات التدبير العمومي الحديث، أما "المطلب الثاني" فسنخصصه لمبادئ ونماذج التدبير العمومي الحديث.

المطلب الأول : مفاهيم وآليات التدبير العمومي الحديث

لقد تضمن التدبير العمومي الحديث العديد من المفاهيم مثل التدبير المرتكز على النتائج ميكانيزمات السوق، وهي مفاهيم تسعى إلى تحقيق الفعالية الاقتصادية، وذلك بشكل يكرس بعمق أسس التدبير العمومي الحديث، ويضفي عليه خصائص ومميزات جديدة.

وترتكز الفعالية الاقتصادية على ثلاثية الاقتصاد (Economie)، الفعالية (Efficacité)، الفاعلية أو النجاعة (Efficience) أو ما يصطلح عليه 3E،(التي أصبحت حاليا تسمى ب

Scanné avec CamScanner

خماسية الأبعاد 5E)، بحيث تسعى إلى الارتقاء بالمنظمة العمومية إلى أعلى درجات حسن الأداء التنظيمي، ولبلوغ الفعالية الاقتصادية لابد من عنصرين اثنين هما جوهر التدبير العمومي : التدبير المرتكز على النتائج، وحسن الأداء.

الفرع الأول : مفاهيم التدبير العمومي الحديث

إن التدبير العمومي الحديث يساهم و لاشك في تحسين مستوى الأداء داخل المنظمات العمومية، وللإلمام جيدا بمفهوم التدبير العمومي الحديث لابد من الوقوف على أهم مفاهيمه.

الفقرة الأولى : التدبير المرتكز عن النتائج

ظهر التدبير المرتكز على النتائج كتحدي للإدارات العمومية وكوسيلة للبحث عن مرفق عمومي أكثر فعالية وبأقل تكلفة، ويعني التدبير المرتكز عن النتائج الإهتمام بالمخرجات "**Outputs**" بدل التركيز على المدخلات "**Inputs**"، أي التركيز على المنتوج كمحور لكل نشاط إداري بدل الاهتمام بمسارات الإنتاج، ويعتبر التدبير المرتكز على النتائج أحد أشكال التدبير بالأهداف و الذي تعود مرجعيته إلى سنوات ما بعد الحرب العالمية الثانية.

كما عرفه سكرتارية مجلس خزينة كندا، بأنه "مقاربة شمولية للتدبير على امتداد المدى الزمني لسياسة أو برنامج أو مبارة؛ وهي مقاربة تدمج كل من الأفراد والمسارات والتدابير من أجل تحسين اتخاذ القرارات"[41].

من خلال التعريفين السابقين يتضح أن التدبير المرتكز عل النتائج تتباين حوله التعاريف، فبرنامج الأمم المتحدة للتنمية،"اعتبره إستراتيجية تهدف إلى تحقيق النتائج عن طريق تحسين أداء لمنظمة"، فيما ربطه سكرتارية مجلس خزينة كندا بالوقت وباشتراك المواطنين في اتخاذ القرارات، لدى يمكن تعريف التدبير المرتكز على النتائج بأنه "مقاربة للتدبير تقوم على نتائج

41 – نوال الهناوي : نفس المرجع السابق، ص 84.

Scanné avec CamScanner

يمكن قياسها، حتى تستجيب إلى أهداف ومرامي محددة، مسبقا حسب الخدمات اللازمة توفيرها وتمارس في إطار الشفافية، والمسؤولية، والمرونة على مستوى الوسائل المخصصة من أجل تحقيق النتائج المطلوبة".

من خلال التدبير المرتكز على النتائج، يمكن تحديد ما يمكن أن يحققه مشروع ما، أو وظيفة ما لفائدة المصلحة العامة، والتنمية الاجتماعية والاقتصادية، وإعداد مؤشرات تمكن من معرفة مستوى بلوغ النتائج، فما هي العناصر التي يقوم عليها التدبير المرتكز على النتائج ؟ وكيف يمكن أن نقيم التدبير المرتكز على النتائج بالنسبة للمنظمة العامة ؟.

البند الأول : عناصر التدبير المرتكز على النتائج

يشتمل التدبير المرتكز على النتائج على مجموعة من العناصر نجملها في أربعة عناصر أساسية[42] وهي :

- *المدخلات Intrants / Inputs* : وهي الموارد التي تتوفر عليها منظمة ما، من أجل إنتاج مخرجات (منتوجات) أو بلوغ الأهداف، وتضم المدخلات أو عوامل الإنتاج العديد من العناصر مثل الرأسمال البشري، الشركاء، الوقت، الأموال، الخبرة، ....؛
- *المخرجات Estrants / Output* : وهي المنتوج أو الخدمة المباشرة المتأتية من الأنشطة المنجزة لسياسة أو برنامج أو مباراة، و الممنوحة لجماعة أو جمهور مستهدف؛
- *الأنشطة Activité* : وهي عملية أو مسار ينفذ من طرف جهاز، وهي موجهة نحو إنتاج مخرجات محددة، فهي مجموع المهام أو المراحل اللازمة لإنتاج المخرجات؛

---

42 – نوال الهناوي : نفس المرجع السابق، ص 84.

Scanné avec CamScanner

- *النتائج Résultats / Outcomes* : وهي المنجزات والانعكاسات المحققة (المنتظرة) من طرف منظمة ما أو في إطار برنامج أو مشروع، وتعدد مستويات هذه النتائج :

  * على المدى القريب: يمكن ملامستها بمجرد انتهاء البرامج أو المشروع وتكون نتائجه مباشرة؛

  * على المدى المتوسط: تنتج عن تحقق مجموعة من النتائج المباشرة وعن تدخل فاعلين آخرين وتكون نتائجها وسطية؛

  * على المدى الطويل: يعد تحقيقها جد معقد ويتطلب تنسيقا ما بين النتائج المباشرة والوسطية وانخراط عدة فاعلين وتكون نتائجها نهائية.

من السهل البحث عن هذه العناصر في المنظمة الخاصة، فهل نفس الشيء بالنسبة للمنظمة العمومية ؟.

البند الثاني : تكييف التدبير المرتكز على النتائج بالنسبة للمنظمة العامة

إن مصطلح النتائج بالنسبة للمنظمة العمومية يولد نوعا من الغموض، على عكس المنظمة الخاصة التي تبرز فيها بشكل واضح، بل تعد من أهم ما تتأسس عليه، وذلك راجع من خلال بعض المؤشرات الأساسية كالمردودية، الأرباح، حصص السوق ... إلخ، فالعديد من الكتابات تقر بصعوبة تحديد وتقييم نتائج النشاط العمومي. فكيف يمكن معرفة نتائج المنظمة العمومية ؟. وإذا كانت النتائج تحدد بالنسبة للمنظمة الخاصة انطلاقا من منطق الربح و المردودية المالية، فما هي المعايير التي يمكن اللجوء إليها لتقييم النتائج في المنظمة العمومية ؟.

Scanné avec CamScanner

قدم إطار التقييم الذاتي للوظيفة العمومي "CAF"،[43] أربع مجالات يمكن من خلالها معرفة نتائج النشاط العمومي، وهي :

- **نتائج على مستوى المستفيدين من النشاط وذلك من خلال :**

  * قياس مستوى إشباع المستفيدين المباشرين بالارتباط مع صورة لمنظمة وانخراطها والتزامها وخدماتها؛

  * مؤشرات داخلية لها علاقة بالنتائج المذكورة أعلاه، مثلا : الشكايات، الاقتراحات المتوصل بها، بلوغ الأهداف المعلن عنها في ميثاق المستفيدين أو الزبناء.

- **نتائج على مستوى الموظفين والعاملين بالمنظمة العمومية محل الدراسة من خلال :**

  * قياس مستوى إشباع الموظفين والعاملين بالمنظمة من خلال التحقيقات المتعلقة بالمنظمة وبالتدبير وظروف العمل والتحفيز؛

  * مؤشرات موضوعية لإشباع الموظفين، تتعلق بالإنتاجية والتطوير الفعلي للكفاءات، وإشراك الموظفين.

- **نتائج على مستوى المجتمع، تمس المحيط بشكل مباشر والمنظمة بشكل غير مباشر، من خلال :**

[43] – نوال الهناوي : نفس المرجع السابق، ص 88.

Scanné avec CamScanner

* التأثيرات على المجتمع بصفة عامة (الاقتصاد، و العلاقات مع الشركاء، والسلوك الأخلاقي للمنظمة، ودعم الجمعيات إلى غير ذلك)؛

* التأثيرات على المحيط (سياسة قوية لاستعمال الموارد، تقليص الهدر، وإعادة الاستغلال، إلى غير ذلك).

- نتائج على مستوى الأداءات الأساسية، بعبارة أخرى المهام والأهداف الموكولة رسميا للمنظمة محل الدراسة وفق نص قانوني أو برنامج سياسي، يتعلق الأمر بتقدير الفعالية والفاعلية على مستوى الخدمات المقدمة من خلال :

* بلوغ الأهداف المتعلقة بالخدمات اللازم توفيرها أو الانعكاسات الواجب تعميمها (المشاكل الواجب حلها)؛

* تحسين النتائج الداخلية مثل الأخذ بعين الاعتبار التوفيق بين مختلف حاجيات الأطراف المعنية؛

* تحسين الإستراتيجية ومشاريع التغيير الحالية ومقاييس الجودة؛

* تحسين النتائج المالية مثل احترام الميزانيات، التدقيقات و التفتيشيات المالية، ثم الوقاية من الأخطار.

الفقرة الثانية : حسن الأداء "La Performance"

من الصعب الفصل بين مفهوم التدبير المرتكز على النتائج ومفهوم حسن الأداء، فالمصطلحين كلاهما يستعملان للدلالة على نتائج إيجابية، وهذا ما جعل بعض المؤسسات الدولية كمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية تستعمل مصطلح التدبير المرتكز على النتائج

Scanné avec CamScanner

لتفسير مصطلح حسن الأداء، فما هو مفهوم حسن الأداء ؟ وهل يمكن الفصل بينه وبين التدبير المرتكز على النتائج ؟.

البند الأول : مفهوم حسن الأداء

يعتبر مفهوم حسن الأداء من المفاهيم الصعبة التحديد، خصوصا عندما اقتحم هذا المصطلح المنظمات العمومية. فلغويا يشير مصطلح حسن الأداء إلى فكرة إتمام الفعل، وذلك بدون تقييم مسبق لطبيعة أو مستوى النتيجة المحصل عليها من جراء إتمام الفعل، أما في الاصطلاح المتداول فهو مرادف الحصول على نتائج جيدة.

وهكذا، يمكن تعريف حسن أداء منظمة عمومية بقدرتها على تفعيل السياسات العمومية، وتقديم حصيلة نتائجها بشكل جيد، وهذا ما عبرت عنه منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية "OCDE" بقولها أنه قدرة جهاز أو إدارة على استغلال مواردها بشكل اقتصادي و بفعالية و فاعلية سعيا لتحقيق الأهداف المحددة.

كما عرفته منظمة "PNUD" حسن أداء منظمة ما، على أنه تدبير تحقق من خلاله مهامها وأهدافها المحددة، بحيث تشمل عدة جوانب ترتبط بمسارات العمل (تحويل الإمكانيات إلى منتجات)، وبالنتائج (تحويل المنتوجات إلى نتائج)، وبالملائمة (تطابق متطلبات المستفيدين مع الوضعيات)، وبالنجاح (الإنجاز). [44]

البند الثاني : علاقة حسن الأداء بالتدبير المرتكز على النتائج

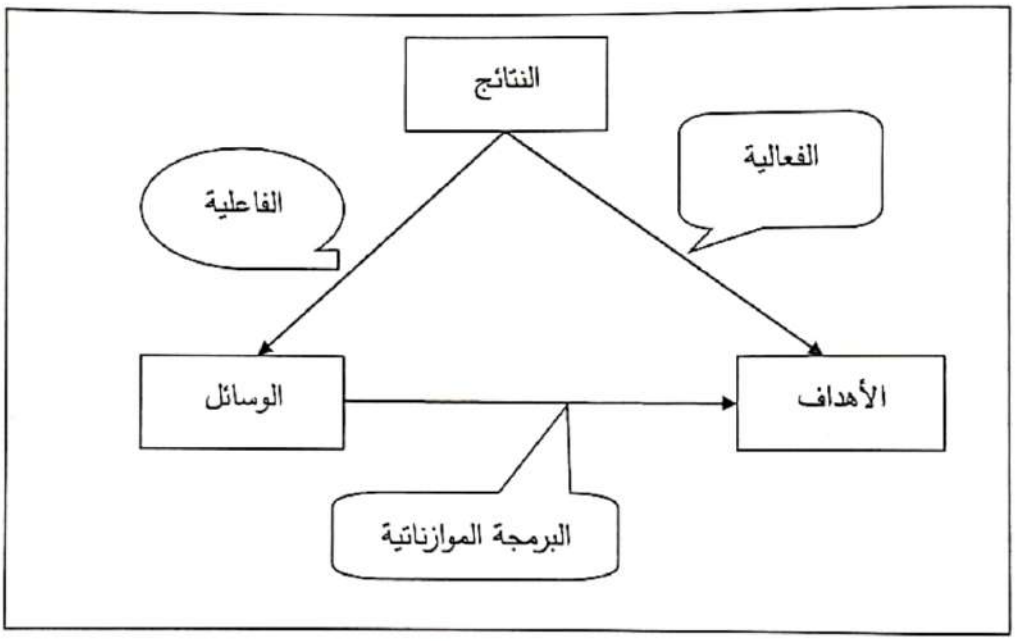
يهدف حسن الأداء إلى الوصول إلى أحسن النتائج عن طريق التدبير المحكم، وتعتبر حاليا كأحد الدعامات الأساسية للتدبير العمومي الجديد.

44– Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats, Eléments de cadrages, Ministère des finances et de la privatisation, 2004.

كما أوردته نوال الهناوي : نفس المرجع السابق، ص 90.

Scanné avec CamScanner

ولحصر مفهوم حسن الأداء هناك ثلاث مفاهيم : النتائج، الوسائل والأهداف، والتي تشكل العناصر الأساسية المكونة لمنطق حسن الأداء، والتي تقابلها ثلاث عناصر وهي منطق الفعالية، منطق الفاعلية، ومنطق البرمجة الموازناتية، كما توضح الخطاطة التالية :



خطاطة رقم 1 : ثلاثية حسن الأداء[45]

- ***الفعالية Efficacité*** : يستجيب منطق حسن الأداء للفعالية والتي تعني تطابق النتائج مع الأهداف المحددة مسبقا؛

- ***النجاعة Efficience*** : وتخص العلاقة ما بين النتائج المحققة والوسائل المستعملة، أي وضع علاقة بين المخرجات والمداخلات، بحيث أن النتائج المحققة يجب بلوغها بأقل تكلفة وبنوع من الاقتصاد في الإمكانيات؛

[45] – عبد المجيد نحيلي : مرجع سابق، ص 55.

Scanné avec CamScanner

- ***البرمجة الموازناتية Budgétisation*** : التي تتمثل في برمجة الوسائل بالنظر إلى الأهداف وتتبع تطبيقها.

وبالنظر إلى مختلف عمليات التحديث المعتمدة بمختلف الدول نجد أنها اعتمدت على منطق حسن الأداء لإصلاح الإدارة العمومية، وأدخلت بذلك منطق النتائج على النشاط العمومي، فالوضعية الحالية تلزم الإدارات العمومية بأن تحسن من أداءها لأن مفهوم حسن الأداء أصبح يجمع بين العديد من المفاهيم مثل، قدرة التوفر على نظرة إستراتيجية، وترجمتها إلى برامج و أهداف وتدابير بشكل يحقق النتائج المطلوبة بأقل تكلفة. [46]

الفرع الثاني : ميكانيزمات عمل التدبير العمومي الحديث

لقد ساد الإقناع لدى الإدارات العمومية منذ زمن طويل بضرورة تحقيق إشباع متطلبات المواطنين، وذلك في إطار تصورها لمفهوم الصالح العام، إلا أن ظهور احتياجات ومتطلبات جديدة أملت ضرورة إعطاء الأولوية لجودة العلاقة ما بين الإدارة والمتعاملين معها، وهو ما يستدعي التحديد الواضح للمهام و الأهداف، و الإقرار بالدور المحوري للمرتفق – الزبون، وطبعا توفير الخدمات العمومية بجودة عالية. فالمرور من منطق العرض إلى منطق الطلب، و الإنصات إلى المرتفقين، وتطور الخدمات العمومية حسب متطلبات المرتفقين، يستوجب اعتماد آليات جديدة كالتسويق العمومي و التحليل المقارن، وهي آليات تسمح بوضع المرتفق كمحور لانشغالات الإدارة العمومية.

ويقوم التدبير العمومي الجديد في عمله على آليتين أساسيتين، التسويق العمومي "Marketing Public"، والتحليل المقارن "Benchmarking".

---

[46] – نوال الهناوي : مرجع سابق، ص 95.

Scanné avec CamScanner

الفقرة الأولى : التسويق العمومي "Marketing Public (MP)"

اقتحم مفهوم التسويق علم التدبير، منذ الخمسينات من القرن المنصرم، ويتفرد مفهوم التسويق بكونه يدخل في إطار منظومة أوسع، تتمثل في النظام التواصلي للمنظمة أو المؤسسة المنتجة، ذلك أن المنظمات الخاصة أو العمومية قد تركز دورها على دراسة رغبات واحتياجات المستهلكين و المرتفقين و الزبناء، وقد تهتم أكثر بالتنبؤ المبكر لرغباتهم واحتياجاتهم المستقبلية، وهكذا فالواجب أن تكون هناك منظومة التواصل بين المقاولة ومحيطها الخارجي، بين الإدارة والمتعاملين معها، وبين المرفق العمومي وزبنائه ومرتفقيه. [47]

لقد أكدت الدراسات الإدارية والأدبيات التدبيرية أن إخفاق وفشل الإصلاحات الأساسية في مجال الإدارة العمومية، كانت نتيجة أسباب موضوعية، من أهمها عدم اعتماد دراسة السوق واستشارة المنتفعين والمستهدفين والمعنيين بتلك الإصلاحات، فالإصلاح الجامعي مثلا لا يستقيم دون استشارة ودراسة سوق الإصلاح لدى الطلبة والأساتذة، إذن ما هو التسويق ؟ وهل يمكن تطبيق هذه الآليات بالمنظمة العامة ؟.

للإجابة عن هذين السؤالين، لابد من الوقوف أولا على مفهوم التسويق.

البند الأول : مفهوم التسويق العمومي

قد كانت محاولات جادة للتعريف النظري للتسويق، نذكر منها على الخصوص الجمعية الأمريكية للتسويق التي أكدت أن التسويق يتجلى في تلك العملية التي تعتمد تخطيط وتنفيذ آليات وتصورات بيع الأفكار والسلع والخدمات، انطلاقا من تسعيرها وترويجها وتوزيعها. [48]

---

[47] – عبد الحق عقلة: المرجع السابق، ص 7 - 8.

[48] – نفس المرجع السابق، ص 96.

Scanné avec CamScanner

كما عرف "**Philip Kotler**" التسويق (Marketing) على أنه : "مجموعة من التقنيات والدراسات التطبيقية التي تهدف إلى توقع واستخلاص واستجلاء وتجديد أو إثارة متطلبات المستهلكين، والتكييف المستمر للجهاز الانتاجي مع المتطلبات المحددة"[49].

وفي نطاق آخر، يمكن أن نقدم تعريفا أكثر تركيبا يقدم التسويق كعملية يتم من خلالها ملاءمة المنتوج الخدماتي أو السلعي مع حاجيات و إنتظارات المستهلك، أي أن هناك اهتماما بالمستهلك وإرضاء له مع احترام وتحقيق لاختياراته.

ويقوم التسويق على عنصرين أساسيين :

- دراسة السوق والتكيف معه، من خلال دراسة سلوكيات المستهلكين واختيار الإستراتيجية المناسبة (التقطيع، التموضع، الاستهداف)؛
- تحديد وسائل العمل في السوق، كسياسات الإنتاج والثمن والتوزيع والتواصل.

وقد تم ظهور التسويق بمعناه الحديث على مستوى المقاولات المنتجة للسلع ذات الاستهلاك العالي، ونظريا، استبعدت ولمدة طويلة إمكانيات تطبيقه بالنسبة للمنظمات التي ليست لها صفة تجارية أو ريعية، إلا أنه بعد الحرب العالمية الثانية، سرعان ما تم اعتماد التسويق الانتخابي والسياسي وبدأت تتطور النقاشات النظرية حوله وحول التسويق الاجتماعي والتسويق العمومي، وأصبح التسويق يخص كل المنظمات كيفما كانت طبيعتها (عمومية أو خاصة، إنتاجية أو خدماتية)، بحيث يسعى إلى تكييف سياستها مع المحيط المتغير باستمرار ومع متطلبات الجمهور الذي اتسع ليشمل المستهلكين والزبناء والمنتخبين والسلطات العمومية.

---

[49] – المرجع السابق، ص 96.

Scanné avec CamScanner

وبذلك يمكن تعريف التسويق العمومي على أنه "مجموع المناهج التي تسمح بأخذ متطلبات المرتفقين بعين الاعتبار حسب أنماط مختلفة"،[50] وتتضمن هذه المناهج العديد من النقط المشتركة مع التسويق الخاص بالمقاولات الخاصة، ولكنه يتميز عنها بالنظر إلى بعض خصوصيات المنظمة العمومية، ومدى تأثرها بتطبيق القواعد البيروقراطية.

وقد حمل التدبير العمومي الحديث القواعد الأساسية الممكنة لتطبيق التسويق بالقطاع العام، وذلك من خلال تركيزه على ضرورة أخذ متطلبات المرتفقين بعين الاعتبار وتحليل مستوى إشباعهم ورضاهم، ثم تحديد وتدبير الخدمات العمومية.

ويمكننا القول على أنه على الرغم من غياب إطار نظري يسمح بتعميق التفكير حول التسويق العمومي، و قلة المساهمات العلمية التي تعنى بتكييف آليات التسويق الخاص مع خصوصيات المنظمات العمومية، إلا أن ضرورة تطبيقه بالقطاع العام بدأت تتطور بشكل ملحوظ بالنظر إلى عدة عوامل، كتطور الخدمات الاقتصادية المسيرة من طرف القطاع العام؛ و تطور المنطق التنافسي، فإحدى مبادئ التدبير العمومي الجديد تؤكد على تفعيل المنافسة على مستوى الخدمات العمومية؛ إضافة إلى تطور الحاجيات الفردية والجنوح نحو استهلاك الخدمات العمومية، فالأفراد ينتظرون من المنظمات العمومية أن توفر لهم إجابات سريعة ومتطابقة مع احتياجاتهم.

هذه العوامل التي تمت الإشارة إليها تؤكد ضرورة اعتماد تقنيات التسويق بشكل متطور بالنسبة لمنظمات القطاع العام، إلا أنه من الجدير الإشارة إلى أن القطاع العام لم ينتظر السنوات الحديثة للاهتمام بالمتعاملين معه، فالمبادئ الأساسية المنظمة للمرفق العام تركز بشكل كبير على مفهوم التكيف مع المتطلبات من خلال مبدأ التحول

---

[50] – نوال الهناوي : "مرجع سابق"، ص 108.

Scanné avec CamScanner

"Principe de mutabilité" وهو ما يبرز بوضوح أن القطاع العام قد مارس التسويق لكن من دون اعتماد مصطلح التسويق.

البند الثاني : آليات التسويق العمومي

إن الخدمات العمومية التي يوفرها القطاع العام لا تشكل مجموعة منسجمة، فطبيعتها وأنماط تقديمها والمحيط الذي تعمل فيه المنظمات العمومية يختلف بشكل كبير، ودراسة أنشطة هذه المنظمات من زاوية التسويق يتطلب الاعتماد على معايير واضحة تسمح بدراسة كيفية وأشكال تطبيق آليات التسويق على كل مجال من مجالات تدخل القطاع العام.

وتتمثل أهم محاور التسويق في :

- دراسة سلوكات المستهلكين (الحاليين والمتوقعين) انطلاقا من مناهج تقطيع السوق؛
- تحديد التموضع بالنسبة للمستقبل؛
- تحديد الاختيارات الإستراتيجية حسب مقاربة التسويق المزدوج، والذي يضم خمس عناصر أساسية تعد الركائز الصلبة للتسويق، ويطلق عليها في علم التدبير بـ "Les cinq P"، وهي[51] :
  - * الثمن – Prix؛
  - * المنتوج Produit؛
  - * مكان التوزيع Place de distribution؛
  - * الترويج Promotion؛

[51] – عبد الحق عقلة : مرجع سابق، ص 100.

Scanné avec CamScanner

* القدرة الشرائية Pouvoir d'achat .

- ترجمتها إلى مخططات للعمل Le marché opérationnel.

وبالنظر إلى أبعاد هذه المحاور فمعظمها يمكنها أن تطبق بالمنظمة العمومية من أجل تحسين الخدمات العمومية، ما دام أن الهدف هو أخذ متطلبات و إنتظارات المواطنين بعين الاعتبار.

أ. *دراسة سلوكيات المرتفق*

تعتمد هذه التقنية على النظريات المتطورة في مجالات معرفية أخرى كعلم النفس وعلم النفس الاجتماعي... الخ .

ويتمثل الهدف من هذه التقنية في دراسة ممارسات و إنتظارات المواطنين، والقيام باستطلاعات من أجل تجربة بعض أفكار العمل وفهم ردود الفعل حول وضعية عامة، ويمكن أن تعتمد هذه الاستطلاعات والدراسات على تقنيات إحصائية كتحديد العينات وتقطيع الجمهور المستهدف للتمييز بين مختلف الحاجيات وتصنيفها.

ب. *وضع استراتيجية للتسويق العمومي*

إن صياغة إستراتيجية بالنسبة للمنظمة العامة تتمثل في تموضعها، خاصة فيما يتعلق بخدماتها ومحيطها، ويقوم التموضع على تحديد المنظمة العمومية لمهامها وقيمها وخدماتها وخصوصياتها ومميزاتها بالنظر إلى باقي المنظمات المقدمة للخدمات المماثلة.

ويساعد وضوح ودقة تموضع المنظمة العمومية على تطويرها للانسجام الكلي ما بين عناصر التسويق المزدوج (المنتوج، الثمن، والترويج).

Scanné avec CamScanner

الفقرة الثانية : التحليل المقارن Benchmarking

إن التركيز أكثر فأكثر على النتائج من خلال اعتماد نماذج للتدبير المستنبطة من القطاع الخاص، قد قاد القطاع العام إلى الانتقال من ثقافة إدارية إلى ثقافة تدبيريه، ومن ثقافة التطبيق الصارم للقواعد إلى ثقافة حسن الأداء.

واعتماد التحليل المقارن على مستوى الإدارات العمومية يندرج في هذا الصدد، بحيث يقوم على المقارنات ما بين المسارات المستعملة من طرف منظمة ما ونفس المسار المعتمد على مستوى منظمة أكثر فاعلية وأداء، وذلك بهدف تحديد أهداف جديدة للعمل، فما هو مفهومه ؟ وما هي تطبيقاته ؟.

البند الأول : مفهوم التحليل المقارن

يعتبر التحليل المقارن كتقنية لتدبير الجودة تقوم عل دراسة وتحليل تقنيات تدبير وأشكال تنظيم مقاولات أخرى استطاعت أن تحقق أحسن أداء، واقتباس أفكارها وممارستها وأنماط عملها وتجاربها، بهدف تطبيقها على مساراتها الداخلية لتحسين أدائها، أي أن الغاية الأساسية تتمثل في تطبيق أحسن الممارسات.

وقد ظهرت هذه التقنية في بداية سنوات الثمانينات لدى الشركات الصناعية الأمريكية الكبرى مثل Xerox من أجل مواجهة التفوق الياباني، وذلك من خلال استنباط مناهج عمل المنافسين المتفوقين. ولقد تعددت التعاريف حول التحليل المقارن لكن الأكثر شمولا وإحاطة هو تعريف الذي قدمه Balam [52]، حيث أكد على أن التحليل المقارن يفترض من جهة، القيام بمعاينة كافة المسارات الأساسية، ومن جهة أخرى، قياسها مقارنة مع المنافسين المباشرين وغير المباشرين، الذين يعتبرون كأحسن نماذج للأداء على مستوى القطاع، ثم أخيرا التركيز على التدابير المقارنة التي تهم المتعاملين مع المنظمة.

---

[52] – عبد الحق عقلة : المرجع السابق، ص 101.

Scanné avec CamScanner

ويعد المعيار كمؤشر رقمي للأداء في مجال ما (الجودة الإنتاجية، السرعة، الزمن ...الخ)، يتم استخراجه من خلال ملاحظات نتائج مقاولة نجحت بشكل جيد في ذلك المجال، ويمكن المؤشر من تحديد أهداف المقاولة التي تبحث عن منافستها.

البند الثاني : التحليل المقارن كآلية لتفعيل مسعى الجودة

إن استعمال التحليل المقارن بالقطاع الخاص أو القطاع العام لا يمكن فهمه إلا من خلال اعتباره جزءا لا يتجزأ من مقاربة الجودة.

وتبرز أهمية التحليل المقارن في إطار مسعى الجودة انطلاقا من كونه أحد آليات تحقيق أهداف مقاربة الزبون، والتي يمكن إيجازها فيما يلي[53] :

- تحقيق إشباع المواطن – الزبون والاستجابة للمتطلبات الحقيقية للسوق؛
- تحسين الأداء من خلال تحديد أهداف فعالة ذات مصداقية؛
- فهم المنافسة وعوامل حسن الأداء (الجودة، الآجال، التكاليف ...)؛
- اكتشاف أحسن المناهج والممارسات التي أثبتت نجاعتها؛
- تقييم نقط القوة والضعف من أجل الاستجابة والتوقع.

إن مجموع مساهمات الباحثين والمنظرين والممارسين والخبراء، تبرز معطى أساسي وهو التوافق الفعلي حول أهمية المكتسبات المحققة على مستوى الأداء عند اعتماد عملية التحليل المقارن. فهذا الأخير هو آلية للتحسين المستمر للأداء، وهو بذلك يشكل إحدى عناصر الجودة، إذ يسمح بالبحث المستمر عن أحسن الممارسات العملية، وأن يتفاعل مع المنافسة

[53] – نوال الهناوي : مرجع سابق، ص 120.

Scanné avec CamScanner

الشديدة ويتكيف مع التحولات التكنولوجية وتطور أنظمة المعلومات، بغية تحقيق أرقى مستويات الأداء والفعالية التنظيمية التي تحقق إشباع متطلبات المواطن الزبون.

المطلب الثاني: مبادئ و نماذج التدبير العمومي الجديد

إن مبادئ و نماذج التدبير العمومي الجديد تسعى إلى إعادة النظر في الطريقة التي يجب أن تقيم وتقاس بها السياسات العمومية و العلاقات القائمة بين مقدمي الخدمات و المنتجات العمومية و السلطات العمومية.

فتجارب التحديث لم تعط نقط تقارب ولكن نقط اختلاف حسب الدول وخصوصيات مؤسساتها وسياساتها، وهو ما ساهم كذلك في تنوع النماذج التطبيقية للتدبير العمومي الجديد، وسنحاول من خلال هذا الفرع عرض مبادئ التدبير العمومي الجديد **(الفرع الأول)**، ومختلف نماذجه التي تناولتها الأدبيات المرتبطة به **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: مبادئ التدبير العمومي الجديد

يرتكز التدبير العمومي الجديد على العديد من المبادئ التي يمكن إيجازها في عشرة مبادئ وهي :

1. اعتماد التنافسية ما بين المصالح الإدارية، وما بين كل أشكال المنظمات العمومية، وهو عمق النموذج النيو ليبرالي الذي يؤمن بالتأثير الإيجابي للسوق من أجل توفير أحسن الخدمات للعموم؛

Scanné avec CamScanner

2. استعمال ميكانيزمات السوق بدل التقنيات القديمة والممارسات البيروقراطية،[54] فالسوق سيمكن من تحديد جدوى و إمكانية توفير بعض الخدمات العمومية وحتى طرق تحقيقها؛

3. انفتاح المصالح على المرتفقين وتقريب المستفيدين من الخدمات العمومية، وذلك من خلال تفويض مسؤوليات التسيير للمصالح التي لها صلة مباشرة مع العموم؛

4. إعادة تعريف المرتفق أو المستفيد من الخدمات العمومية كزبون، وهو مصطلح مستمد من مجال المقاولة الخاصة، ويعبر عن تغيير على مستوى تقدير المتطلبات والحاجيات المعبر عنها من طرف المرتفقين، هذا "التوجه نحو الزبون" تواكبه إرادة تشخيص لخدمات المقدمة من طرف الإدارات العمومية؛

5. قيادة المنظمات العمومية وأعضائها على أساس مهام واستراتيجيات وأهداف مرتكزة على النتائج (المخرجات)، وليس بناء على القواعد والمساطر الشكلية والميزانيات المخصصة (المدخلات)، بالإضافة إلى تعديل قواعد تدبير الموارد البشرية بالارتكاز على مبادئ حسن الأداء والكفاءة و المردودية على غرار قواعد تدبير الموارد البشرية بالمقاولات الخاصة؛

6. الوقاية من المشاكل قبل ظهورها بدل معالجتها بعد حدوثها، بحيث ينبغي توقع التحديات والأخطار قبل الاضطرار إلى مواجهتها؛

7. إرادة اكتساب المال وليس فقط إنفاقه، يتعلق الأمر بتحقيق مستويات من الاقتصاد في تكاليف انجاز الخدمات العمومية، وفي بعض الأحيان فرض الأداء على بعض الخدمات المدرة التي يمكن أن تنعش مالية الدولة، فالفعالية الاقتصادية تعتبر

[54] – Giauque (D): « la bureaucratie libérale : « nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle », op cite, p 65, 66.

Scanné avec CamScanner

المصطلح الرئيسي الذي يجمع بين كل استراتيجيات الإصلاح المقدمة من طرف التدبير العمومي الجديد والتي ترتبط بها باقي المبادئ الأخرى، ويقوم هذا المبدأ من جهة على مسلمة العقلنة الاقتصادية المستعملة لتفسير سلوك الفاعلين الاجتماعيين في كل مجالات النشاط، ومن جهة أخرى، على مسلمة أن السوق هو أحسن وسيلة لتحقيق أعلى إنتاج ولتوزيع الثروات؛[55]

8. لامركزية السلطة بالمنظمات العمومية وتشجيع التدبير التشاركي؛[56]

9. تشجيع خلق شراكات مع القطاع الخاص ومع جمعيات القطاعات الأخرى؛

وتعتبر "مبادئ التدبير العمومي الجديد" كمبادئ عامة، وتختلف أشكال تفعيلها حسب البلد المعني، فبعض المثقفين اعتبروها خلال بداية سنوات التسعينات أنها مبادئ كونية يمكن تطبيقها بنفس الكيفية في كل عمليات الإصلاح بالعالم، إلا أن التجربة أظهرت أن هناك تنوع في نماذج تطبيقها، وهو ما سنحاول إبرازه في الفقرة التالية.

الفرع الثاني: نماذج التدبير العمومي الجديد

تتنوع نماذج التدبير العمومي الجديد حسب طبيعة وخصوصيات الإصلاحات التي تطبقه، وهناك أربعة نماذج أساسية للتدبير العمومي الحديث وهو ما يستوجب تقسيم هذا الفرع إلى أربع فقرات كتالي :

الفقرة الأولى : نموذج الفاعلية

ظهر في بداية الثمانينات في بعض الدول الأنجلوساكسونية، ويهدف إلى جعل المنظمات العمومية أكثر فعالية من خلال مقارنتها بمنظمات القطاع الخاص،[57] ويسعى هذا

---

[55] – نوال الهناوي: نفس المرجع السابق، ص 73.

[56]– Giauque (D) : « La bureaucratie libérale :nouvelle … », Op Cite, p 65, 66.

[57] – Emery (Y) et Giauque (D) : « la gestion publique », Op Cite, p 90.

Scanné avec CamScanner

النموذج إلى تحقيق مستويات من الاقتصاد في عمل المصالح الإدارية وتحسين أدائها الإنتاجي، وذلك من خلال اعتماد ميكانيزمات السوق مثل خلق تنافسية ما بين أفراد و وحدات الوظيفة العمومية، واستعمال أساليب تحفيزية كالأجر حسب الاستحقاق، بالإضافة إلى عقود للخدمات تربط ما بين السلطات العمومية والأجهزة الإدارية، تخصص من خلالها ميزانية حسب حجم المهام الموكل إنجازها للإدارات، وترفق هذه العقود بمخطط مفصل لتدابير الأداء، ومن بين البلدان الرائدة التي طبقت بنجاح هذا النموذج نذكر نيوزيلاندا.

الفقرة الثانية : نموذج اللامركزية واللاتمركز

وهو أسهل نماذج التدبير العمومي الجديد، و تقاطع العديد من التدابير التي يتضمنها مع باقي النماذج الأخرى، وتقوم فكرته المحورية على تقليص البنيات البيروقراطية، مع لا مركزية المسؤوليات الإدارية.

يتعلق الأمر إذن بإقصاء جزء كبير من البنيات الوسيطة على مستوى المصالح الإدارية، وذلك من خلال تفويض المسؤوليات إلى المستويات التي لها اتصال مباشر مع المرتفقين، ومن جهة أخرى، إسناد تنفيذ بعض السياسات والبرامج إلى منظمات أخرى غير المصالح الإدارية (وفق مسار تعاقدي خارجي مثل التعاقد من الباطن).

ويتمثل الهدف من هذا النموذج في تحقيق مرونة تنظيمية من خلال تفويض المسؤوليات والفصل الصارم ما بين القرارات الإستراتيجية والأنشطة العملية، والرقابة على المهام و الوظائف المفوضة للمنظمات التي تتمتع باستقلالية كبيرة.

الفقرة الثالثة : نموذج البحث عن التفوق

يهتم هذا النموذج برفع جودة الخدمات العمومية ومصداقيتها في نظر المرتفقين – الزبناء وفق معايير للجودة، وذلك بهدف تعديل ثقافة المنظمات العمومية بشكل يجعلها تسعى إلى التعلم والتحسين المستمر لمسارات الإنتاج والخدمات المقدمة.

Scanné avec CamScanner

ويركز هذا النموذج على لا مركزية القرارات وتوزيع المسؤوليات، وقلب الهرم التسلسلي، وعلى مسارات التعلم، وإيصال صوت الزبناء من خلال تحقيقات الإشباع التي يمكن أن تترجم إلى التزامات بالجودة يتم تقييمها بشكل منتظم.

الفقرة الرابعة : التوجه نحو المرفق العام

يقدم هذا النموذج نظرة مندمجة أكثر من النماذج السابقة و يمزج بين مبادئ كل من القطاع العام والقطاع الخاص، يتعلق الأمر بتعزيز وظائف القطاع العام من خلال تطبيق مبادئ مستمدة من تدبير المقاولات الخاصة.

بعبارة أخرى، ينبغي التركيز على تحسين الخدمات العمومية من خلال أخذ القيم والمهام الخاصة بالمرفق العام بعين الاعتبار وتحديث المرفق العام، وتتمثل نقاط التحديث في : جودة الخدمات، حسن الأداء بهدف بلوغ تفوق القطاع العام، أخذ رغبات الزبناء بعين الاعتبار، ثم المحافظة على القيم و المهام الخاصة بالمرفق العام [58].

وتجدر الإشارة إلى أن تمازج واختلاط نماذج التدبير العمومي الجديد على المستوى التطبيقي، يجعل من الصعب تحديد تصنيف موحد ومثالي له.

وكخلاصة يمكنني القول أن مقاربة الأسس النظرية للتدبير العمومي الجديد، ولدت لنا الاقتناع بأن تغيير أنماط التدبير العمومي بالمغرب نحو نموذج جديد أصبح حتمية يفرضها واقع تدبير المرافق العامة، بحيث عليها أن تستفيد من مناهج وأسس التدبير العمومي الجديد، لتصريف خدماتها ومنتجاتها، وأن تكيف مفاهيم وآليات التدبير الحديث حسب طبيعتها ودورها والفئات المستهدفة والمتمتعة بخدماتها[59]. لتحقيق ما يعرف بتدبير الجودة الذي أصبح من المفاهيم الإدارية الحديثة والذي بدأت بتطبيقه العديد من المنظمات العالمية

---

[58] – عبد المجيد نحيلي: مرجع سابق، ص 49.

[59] – .عبد الحق عقلة: مرجع سابق، ص 111.

Scanné avec CamScanner

لتحسين وتطوير نوعية خدماتها وإنتاجها والمساعدة في مواجهة التحديات الشديدة وكسب رضا الجمهور وهي مرحلة تعطي مجالات أوسع وتشمل التصميم والمطابقة والأداء الكامل[60].

مما يساعد على "خلق ثقافة متميزة في الأداء، حيث يعمل و يكافح المديرون و الموظفون بشكل دءوب لتحقيق توقعات المستفيد، وأداء العمل الصحيح بشكل صحيح منذ البداية، مع تحقيق الجودة بشكل أفضل وبفاعلية عالية، وفي وقت قصير [61].

ويبقى مفهوم الجودة الكلية مفهومها واسعا، يشمل المنظمة بكاملها، وهو يقوم على التكامل والتنسيق والتفاعل بين كافة وحدات المنظمة بهدف الوصول إلى أهداف التدبير العمومي الحديث، وهو ما يتجلى في اعتماد المحاكم المالية في مختلف أعمالها الرقابية على مدى توفر الجودة في الخدمات المقدمة للمرتفقين في علاقتهم بمختلف المنظمات العمومية مع الوقوف على مدى استجابتها لمتطلبات التدبير العمومي الحديث.

---

[60] – محمد صديق: "التدبير العمومي للإدارة المغربية نموذجا"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – مكناس، السنة الجامعية 2008/2007، ص 52.

[61] – سالم سعيد القحطاني: "إدارة الجودة الكلية و إمكانية تطبيقها في القطاع الحكومي"، مجلة الإدارة العامة، أبريل 1998، ص 11.

Scanné avec CamScanner

الفصل الثاني: النظريات العامة للرقابة العليا على المال العام وتحديث التدبير العمومي و أبعادها الدولية

كما تمت الإشارة إلى ذلك سابقا هناك عدة مرتكزات أساسية التي بدونها لا يمكن الحديث عن التدبير العمومي سواء الكلاسيكي أو الحديث، مما استوجب الوقوف على أهم النظريات العامة للرقابة على المال العام سواء في إطارها الكلاسيكي أو الحديث، وذلك لمعرفة مدى تجسيد هذه النظريات في الأنظمة الرقابية العليا على المال وكذا مدى مساهمة أجهزتها المكلفة بالرقابة في تفعيل هذه المرتكزات.

وبالرغم من إختلاف الفقهاء و الباحثين حول المعايير المحددة لتصنيف الهيئات العليا للرقابة على الأموال العمومية في النظام الرقابي المالي، إلا أنها استقرت على اتجاه واحد يتجلى في تصنيف هذه الهيئات إلى ثلاثة نماذج رئيسية:

أ-النموذج الأنجلوساكسوني؛

ب-النموذج اللاتيني؛

ج-النموذج الاشتراكي هذا الأخير الذي لم يعد له دور يذكر بالنظر لسقوط جميع الأنظمة الاشتراكية التي كانت تتبعه.

د-النموذج ما بين الكلاسيكي و الحديث.

وهذا ما سنحاول تحليله في هذا الفصل بالتفصيل في مبحثين أساسيين كالتالي:

(المبحث الأول) النظرية العامة للرقابة على المال العام وتحديث التدبير العمومي بين الاتجاهين الحديث والكلاسيكي، فيما سنخصص **(المبحث الثاني)** للمنظمات الدولية و الإقليمية للرقابة على المال العام و تحديث التدبير العمومي.

Scanné avec CamScanner

لذا سنحاول دراسة هذه التجارب ومناقشتها من خلال بنياتها التنظيمية والوقوف عند اختصاصاتها و مميزاتها.

المبحث الأول: النظرية العامة للرقابة على المال العام وتحديث التدبير العمومي بين الاتجاهين الحديث والكلاسيكي

تعتبر النظرية العامة للرقابة على المال العام في شكلها الكلاسيكي، إحدى اللبنات الأساسية التي ساهمت وبشكل شمولي ومتكامل في وضع أرضية خصبة للحفاظ على المال العام ومراقبته، هذه النظرية التي تركز على الجانب الوظيفي باعتباره يساهم في تحقيق الأهداف التي تسعى الرقابة إلى تحقيقها.

وتعتبر رقابتي المشروعية والأداء أو التسيير، من أهم الوسائل الرقابية التي تعتمد من قبل أجهزة الرقابة العليا على المال العام، التي تتولى الإشراف والفحص والمتابعة للتعرف على كيفية سير العمل داخل المنظمة، للتأكد من حسن استخدام الأموال العمومية في الأغراض المخصصة لها، ومن أن الموارد تحصل طبقا للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها.

لكن سرعان ما تبين أن هذه المقاربة الكلاسيكية قد أصبحت متجاوزة، وبالتالي الإتجاه نحو اعتماد نظرية حديثة للرقابة على المال العام؛هذا النموذج الجديد الذي كانت انطلاقته الأولى من بريطانيا ثم نيوزيلاندا والولايات المتحدة الأمريكية، ليشمل بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

هذه المقاربة الجديدة للرقابة على المال العام، جاءت لتجاوز اختلالات النظرية الكلاسيكية، التي أصحبت متجاوزة، وذلك بهدف تحسين نوعية الرقابة على المال العام، وتحسين الأداء والخدمات الإدارية للأجهزة الإدارية الخاضعة للرقابة المالية، وذلك من خلال استعمال أدوات جديدة للتدبير، كما تهدف إلى خلق مرونة في النظام الرقابي على المال

Scanné avec CamScanner

العام، وذلك لتجاوز إكراهات الرقابة الكلاسيكية ذات الطابع البيروقراطي ومنطلقاتها الكلاسيكية، وتأخذ بكافة الأبعاد المكونة للفعل الرقابي، ويتعلق الأمر بمقتربات الفحص المدمج، وتقييم السياسات العامة، وأخيرا مقترب التحقيق بمختلف مكوناته وأبعاده.

وهكذا سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، سنتطرق في "**المطلب الأول**" للاتجاه الكلاسيكي للنظرية العامة للرقابة العليا على المال العام وتحديث التدبير العمومي، فيما سنخصص "**المطلب الثاني**" للاتجاه الحديث للنظرية العامة للرقابة على المال العام وتحديث التدبير العمومي.

المطلب الأول : الاتجاه الكلاسيكي للنظرية العامة للرقابة العليا على المال العام وتحديث التدبير العمومي

يمكن القول أن الرقابة المالية تعود في نشأتها إلى نشأة الدولة و ملكيتها للمال العام وصرفها لهذا المال بالنيابة عن الشعب، وبما أن الرقابة المالية هي وسيلة الأساسية للحفاظ على المال العام فقد مارستها الدول عبر مراحل تاريخية لحفظ ولاء شعبها من جهة، وتقوية الأركان من جهة أخرى[62] ، كما أن مدلول الرقابة كان واضحا في قوانينها التي تضمنت الكثير من أحكام المعاملات المالية والتجارية [63]. هذه العملية الرقابية التي كانت مارستها أيضا الدول العربية ومنذ قرون خلت، وذلك راجع لطبيعتها الإسلامية التي تحث على الحفاظ على المال العام، وذلك عبر مراجعة حسابات الديوان، حيث يتم رفع تقرير خاص بهذا الكشف و الحسابات إلى الخليفة أو سلطان (بمثابة الملك أو رئيس الدولة حاليا)،

---

[62] – عوف محمد الكفراوي: "الرقابة المالية"، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية ، مصر، 1989، ص 18.

[63] – للمزيد أنظر: منذر الفضل ، تاريخ القانون، دار أراس للطباعة و النشر،أربيل إقليم كردستان 2005، ص71–81، و.كمال السعدي مصطفى، حقوق الإنسان ، مكتبة التربية ، أربيل كردستان، العراق ،2003 ص 21–22 .

Scanné avec CamScanner

وثانيها ديوان ولاية المظالم، وثالثها ديوان الحسبة [64]،(جهاز الرقابة على المال العام). مما يدل على وجود بعض مؤشرات الرقابة المالية في شكلها الكلاسيكي،من خلال وجود آليات بشرية و مؤسساتية للرقابة على المال العام.

هذا الدور الرقابي في شكله الكلاسيكي قد عرف تطورا نسبيا مع حلول القرن السابع عشر،أي فيما بعد الثورات التي عرفتها مجموعة من الدول الأوروبية، وتعد فرنسا من أوائل الدول التي وجدت هيئة مختصة للرقابة على الأموال العامة، حيث أنشأ الملك سانت لويس غرفا للمحاسبة من أهمها غرفة محاسبة باريس سنة 1256، والتي خضعت لتطورات عديدة تمثلت في الرقابة القضائية التي تمارسها محكمة الحسابات منذ عام 1807.

أما في انجلترا فقد نشأت هيئة الرقابة المالية عام 1866، وفي الولايات المتحدة الأمريكية أنشأت هيئة العليا للرقابة المالية بموجب قانون الموازنة الذي صدر في عام 1971، إذ قامت بإنشاء (جهاز المحاسبة العامة)[65]، ثم صدر قانون الإجراءات الموازنة و المحاسبة لسنة 1950، وغيره من القوانين المتطورة الهادف إلى تدعيم الرقابة وشمولها لجميع الإيرادات وأساليب إنفاقها وطور هذه الأساليب فنيا.

فإلى بداية القرن العشرين،كان الهاجس الأول لهذه الدول هو المحافظة على المال العام، والتأكد كونه يصرف وفق ما رخص له مسبقا، أي البحث في مدى مشروعية النفقة، دون تحديد الرقابة المالية إلى أبعد من ذلك، وتلك كانت أهم مكونات النظرية الكلاسيكية للرقابة على المال العام، بالإضافة إلى رقابة الأداء أو التسيير، وهو الأمر الذي يستدعي في هذا المطلب تحليل وتفعيل هذين المقتربين المكونيين لهذا الاتجاه الكلاسيكي بكل دقة للإحاطة بمختلف جوانب هذه النظرية العامة للرقابة على المال العام، وتحديد منطلقاتها الحقيقية.

---

[64] – حمدي شكري محمود الجبوري: "استخدم بعض أساليب الكمية في تقويم أداء المنشأة الصناعية في العراق"، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في كلية الإدارة و الاقتصاد ، جامعة بغداد 1995، ص 14.

[65]– خولة عيسى صالح: "الرقابة الإدارية و المالية في الدولة العربية الإسلامية"، الطبعة الأولى، بيت الحكمة، بغداد جمهورية العراق، 2001، ص 13-35.

Scanné avec CamScanner

الفرع الأول : مقتضيات رقابة المشروعية

يقصد برقابة المشروعية بصفة عامة، التأكد من التزام الإدارة في المؤسسة العامة أو المنشأة الخاصة بالقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتوجيهات التي تم إقرارها [66].

وبما أن الرقابة المحاسبية مظهر رقابة المشروعية، فلا بأس من محاولة الكشف عن إجراءاتها القانونية، وإبراز مجالاتها من خلال مقتضيات التشريع المالي العام المغربي بشقيه، سواء على المستوى المداخيل أو على مستوى النفقات العامة للدولة.

بالنسبة للمداخيل، فإن القواعد القانونية المنصوص عليها في نظام المحاسبة العمومية لسنة 1967[67] في الفصل 20 تشير مثلا إلى أن، أساس تقدير مختلف الأداءات والضرائب والمحصولات أو مداخيل الدولة العامة، وكذا تصفيتها وكيفية تحصيلها تنظم وفقا لمقتضيات النصوص الجارية على كل واحدة منها، أما بالنسبة للنفقات العامة فإن القانون ينص على "أن تقرر النفقات في الميزانية العامة للدولة ويجب أن تكون مطابقة للقوانين والأنظمة".[68]

وتمارس أو تطبق قواعد وإجراءات رقابة المشروعية وفق النماذج الرقابية المتوفرة في الأنظمة الرقابية المالية، إما وفقا للنموذج اللاتيني (فرنسا مثلا) أو النموذج الإنجلوساكسونين ذلك أن هذا الأخير تميزه خاصية دمج الرقابة السابقة واللاحقة وتوحيد الإجراءات الرقابية، وعلى عكس النموذج اللاتيني الذي يطبق الفصل الجامد في مستويات الإجراءات المسطرية للرقابة، حيث يقصر اهتمامه خاصة بالنسبة للرقابة المحاسبية على الرقابة الممارسة على

---

[66] – أحميدوش مدني: "المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات، التشكيل والاختصاصات"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال – الرباط، الموسم الجامعي 2002/2001، ص 36.

[67] – المرسوم الملكي رقم 66-330 بتاريخ 10 محرم 1387 (21 أبريل 1967) المتعلق بتحديد النظام العام للمحاسبة العمومية ، والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 2843 الصادرة بتاريخ (26 أبريل 1967)، الصفحة 452.

[68] – الفصل 31 من المرسوم الملكي المتعلق بالمحاسبة العمومية لسنة 1967.

Scanné avec CamScanner

المحاسب العمومي وعلى الإجراءات المرتبطة بها، وتقوم رقابة المشروعية على قواعد محاسبية تهدف بالأساس إلى المحافظة على نظام ومستلزمات تدبير الأموال العمومية.

الفقرة الأولى: قواعد المشروعية

من المعلوم أن مقترب المشروعية يقوم على قواعد محاسبية أساسية تساعده على أداء وظائفه في أعمال الرقابة غايتها ترشيد وتدبير الأموال العمومية، وبصفة عامة يمكن التمييز بين قاعدتين أساسيتين وهما : "قاعدة العمل المنجز – Règle service fait"، و"قاعدة التسيير الفعلي – Règle de gestion fait"، وهما يعتبران بحق مبدأين هامين لكونهما يشكلان العمود الفقري لأحد المقتربات الأساسية التي تقوم عليها النظرية العامة للرقابة العليا على الأموال العامة وهو شأن رقابة أو مقترب المشروعية، وكان لهما شأن كبير في رسم الخطوط العريضة لتطور الاجتهاد القضائي وقانون الميزانية في أوروبا. [69]

فما المقصود بهاتين القاعدتين والتي قلنا بشأنهما أنهما تشكلان الركيزة الأساسية لمقترب المشروعية ؟ وما هي أبعادها من الناحية النظرية والتطبيقية على حد سواء خاصة في التشريع المغربي ؟.

البند الأول : قاعدة العمل المنجز

تعتبر قاعدة العمل المنجز إحدى المكونات الأساسية لقوانين المالية والميزانية، بل والأكثر من ذلك تعتبر "الضوء المتدرج" لهذه القوانين، وهي مؤسسة لها وجهان وبعدان في نفس الوقت تشكل إحدى أهم مكونات المحاسبة العمومية من جهة، كما تشكل أيضا إحدى المكونات في المجال الإداري، ومن ثم فهي تساهم في وضع النظام القانوني للقروض

[69] – أحميدوش مدني : نفس المرجع السابق، ص 37.

Scanné avec CamScanner

العمومية الممنوحة للأشخاص، وكذلك تساهم في وضع القانون المتعلق بالوظيفة العمومية من جهة أخرى.

وانطلاقا مما سبق، فإن قاعدة العمل المنجز تعني "أن الدولة كباقي الأشخاص العمومية الأخرى حيث لا يمكن لها أن تحصل على تعويض أو مقابل إلا بعد أن يكون العمل أو الخدمة قد أنجزت وتحققت فعلا على أرض الواقع، والتأكد من إنجازها فعلا أيضا، ومهما يكن فإنه في جميع الحالات فإن أي تعويض أو مقابل قبلي يسبق الخدمة أو العمل المنجز يعتبر لاغيا وغير ذي جدوى، إلا بعد التأكد من انجاز الخدمة وثبوتها ثبوتا قطيعا".[70]

إن التشريع المغربي في إطار المرسوم الملكي الصادر في 21 أبريل 1967 المتعلق بالنظام العام للمحاسبة العمومية،[71] قد تضمن إشارات واضحة لمفهوم العمل المنجز إذا ما تم استقراء بعض فصوله، ونذكر ما يأتي :

- **الفصل 5:** "... أما الآمرون بالصرف ومفوضهم وكذا الآمرون الثانويون المعنيون يجب اعتمادهم لدى المحاسبين المكلفين بالمداخيل والنفقات التي يأمرون بإنجازها".
- **الفصل 11:** "يتحتم على المحاسبين المكلفين بالتسديد فيما يخص النفقات أن يقوموا بمراقبة صحة الدين : إثبات العمل المنجز ...".
- **الفصل 40:** "لا يمكن أداء الأوامر بالصرف أو الحوالات إلا بعد التأشير عليها من طرف المحاسب المكلف بالنفقة".

[70] – أحميدوش مدني : نفس المرجع السابق، ص 37.
[71] – المرسوم الملكي الصادر في 21 أبريل 1967 المتعلق بالنظام العام للمحاسبة العمومية، مرجع سابق.

Scanné avec CamScanner

- **الفصل 41:** "الأداء هو العمل الذي تبرئ به المنظمة العمومية ذمتها من الدين لا يمكن أن يتم هذا الأداء قبل تنفيذ العمل ...".

- **الفصل 50:** "... ويؤهل هذا المحاسب وحده لوضع نظير من الأمر بالأداء بعد التحقق من أن السند المقصود لم يؤد من طرفه ولا لحسابه".

- **الفصل 92:** "إذا لاحظ المحاسب المكلف بالتسديد أثناء إجراء مراقبته إغفالا، أو خطأ ماديا في الأوراق المدلى بها، أو كانت هذه الأوراق غير صحيحة،بالنسبة لمقتضيات لفصل 11 من هذا المرسوم الملكي أوقف الأداء وأخبر بذلك الآمر بالصرف".

- **الفصل 93:** "خلافا لمقتضيات المقطع الأخير من الفصل السابق يجب على المحاسب المكلف بالتسديد أن يرفض امتثال لطلبات إذا كان إيقاف الأداء ...".

البند الثاني : قاعدة التسيير الفعلي

تعتبر قاعدة التسيير الفعلي الوقاء أو السياج المتين والأساسي لنظام رقابة أو مقترب مشروعية الأموال العمومية[72]، وحسن تدبيرها و أن بلورتها – أي القاعدة – تمت من طرف الاجتهاد القضائي لمحكمة الحسابات الفرنسية، حيث عملت على ملاءمتها وتكييفها وفق متغيرات ظروف المكان والزمان.[73]

فممارسة رقابة المشروعية من قبل محكمة الحسابات تتجلى في فحص مختلف العمليات المتعلقة بالأموال العمومية وذلك قصد التأكد من احترام مبادئ وقواعد الميزانية.

[72] – Miri monde (A. P) : « La cour des comptes » ; Ed Sirey 1947, p 176.

[73] – Miri monde (A. P) : « la cour des comptes » ; op cite , p 177.

Scanné avec CamScanner

واحترام هذه القواعد تتم عبر احترام تطبيق شكليات معينة جد محددة خاصة العمليات المتعلقة بترخيصات الميزانية، التي تتطلب ضرورة تدخل الآمر بالصرف ومحاسب مؤهل، حيث لا يمكن تنفيذ هذه العمليات إلا بعد قرار تصدره المحكمة بهذا الشأن.

أما في حالة عدم سلوك هذه المراحل واتباع هذه الشكليات التي تسمى أيضا بمراحل "الغربلة – Cribles" ودون احترام "الواجبات الخاصة"، فإن تدخل قاضي الحسابات يصبح ضروريا[74]، وذلك قصد إعادة الأمور إلى نصابها القانوني و المشروع، وذلك عن طريق تطبيق نظرية التسيير الفعلي.

لذلك، فإن المحاكم المالية تراقب كل شخص تنطبق عليه صفات المحاسب العمومي ويمارس أية عملية من عمليات المحاسبة العمومية، وتدخل المحكمة يستند أو يقوم على معيار الأموال العمومية بصرف النظر عن الشخص الذي يتصرف في هذه الأموال وفقا للحكمة المأثورة والمشهورة التي تقول : "الأموال العمومية تحرق أصابع من يلمسها"، أي كلما تعلق الأمر بأموال عمومية يستوجب تدخل المحكمة من أجل حمايتها والحفاظ عليها من أي تبذير.

وعلى هذا النحو، تكون قواعد التسيير الفعلي قد أدت إلى التوسع الغير المباشر لمفهوم "الحساب – Compte" من جهة، والمحاسب بصفة مباشرة من جهة أخرى.

ولاعتبار أية عملية تسييرا فعليا يستوجب الأمر استيفاء ثلاثة شروط أساسية وهي : عنصر الاستعمال أو الإدارة، وأن ينصب هذا الاستعمال أو الإدارة على أموال عمومية أو خاصة منظمة "Réglementés"، أما الشرط الثالث فيتعلق بأهلية المستعمل "Moniteur" لهذه الأموال.

74 – Nzouanken (J. M) : « Rapport entre le juge des comptes et le juge administratif », Revue de sciences financières et public/ n° 2 -1977 ; Ed L. G. D. J. p 474.

Scanné avec CamScanner

البند الثالث : تقييم مقترب رقابة المشروعية

لقد اتضح مدى الأهمية التي اكتسبتها رقابة المشروعية كأسلوب رقابي أولي من الناحية النظرية والتطبيقية، خاصة من حيث مساهمتها في إرساء دعائم أسس النظرية العامة للرقابة العليا على الأموال العمومية، والانتشار الواسع الذي عرفته هذه الرقابة من الناحية التطبيقية رغم اعتبارها أسلوبا تقليديا أو كلاسيكيا، إلا أن الممارسة مع مرور الوقت أثبتت قصرها ومحدوديتها مما حذا بالفقهاء والباحثين إلى توجيه مجموعة من الانتقادات لهذا المقترب، لاعتبارات شتى، حيث اعتبرها البعض أسلوبا رقابيا يكتنفه النقص والقصور ويتسم أيضا بطابع متقطع ومجزأ، مما يحول دون الإحاطة بمختلف مظاهر العمليات[75] المالية الجاري عليها الرقابة، وهنا نتحدث بالطبع عن رقابة المشروعية، كما يعاب عليها طابعها ألسكوني والشكلي، خاصة وأن هذا النوع من الرقابة ينصب على شكليات الوثائق والمستندات، ولا تبحث في طريقة عمل المصالح المراقبة، كما يؤاخذ عليها طابعها الاختزالي الشكلي أيضا، إذ يتم الاقتصار على النواحي القانونية والإجرائية المحضة[76] ليس إلا.

وانطلاقا مما سبق،وفي رأينا المتواضع فإنه قد أبانت رقابة المشروعية عن ضعفها، خاصة في ظل التطورات التي أملتها التطورات الحديثة في مجال الرقابة على المال العام، كشكل من أشكال تحديث التدبير العمومي، لكن وبالرغم من هذه الانتقادات الموجهة لرقابة لمشروعية فإنه لا يمكن اغفال دورها باعتبارها إحدى المكونات الأساسية التي لا يمكن تجاهلها في مختلف الإجراءات والأنواع الرقابية، وإذا كان هذا أهم استنتاج بالنسبة لرقابة

---

75 – Gournay (B) : « Tendances actuelles du contrôle des finances publiques » ;RFAP : Juillet – Septembre 1983.p 20.

76 – سعيد جفري :"الرقابة على المالية المحلية بالمغرب، محاولة نقدية في الأسس القانونية والسياسية الإدارية والمالية"، أطروحة لنيل دكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية 1998/1997، ص 41.

Scanné avec CamScanner

المشروعية، فما هو يا ترى موقع النوع الثاني للرقابة في شكلها الكلاسيكي المعروف باسم رقابة التسيير أو الأداء ؟.

الفرع الثاني: مقترب رقابة التسيير أو الأداء

يعود ظهور مقترب رقابة التسيير أو الأداء إلى بروز المقاولات الصناعية الكبرى وازدهارها وتقدمها، خاصة بعد تطبيق لامركزية هذه المقاولات وانتشارها بشكل سريع ومكثف، وذلك قصد ضمان الإنتاجية والفعالية والحفاظ على ديناميكية وصيرورة هذه المقاولات.

وكانت بالطبع الولايات المتحدة الأمريكية مسرحا لبلورة وتطور هذا المفهوم خلال منتصف القرن التاسع عشر، أخذا بعين الاعتبار وضعيتها الاقتصادية والصناعية على الخصوص. وانتقل هذا المفهوم إلى أوروبا خاصة إلى فرنسا خلال فترة الستينات من القرن العشرين[77]، والتي عرفت بدورها ازدهارا ونموا سريعا للمقاولات متأثرة في ذلك بالتجربة الأمريكية، وعملت في نفس الوقت على تطبيق مقترب أو مفهوم رقابة التسيير خاصة في القطاع الخاص.

ورقابة التسيير تعتبر تقنية من التقنيات المستوحاة من طرق التدبير المعروفة في القطاع الخاص، و ترسخ هذا المفهوم بعد الأزمة الاقتصادية العالمية لسنة 1929 وآثارها السلبية على اقتصاديات ومالية الدول. انطلاقا من ذلك سوف نخصص الفقرة الأولى ل"تعريف رقابة التسيير وأهدافها"، فيما سنخصص الفقرة الثانية "لممارسة الهيئات العليا للرقابة على الأموال العمومية لاختصاص رقابة التسيير".

[77] – أحميدوش مدني : نفس المرجع السابق، ص 49.

Scanné avec CamScanner

الفقرة الأولى : تعريف رقابة التسيير وأهدافها

تعني رقابة التسيير بصفة عامة "تلك العملية التي تهدف إلى قياس النشاط المؤدى، والوقوف على حقيقة نتائجه، ومن تم بيان ما إذا كان النشاط متفقا في نتائجه مع الأهداف التي تسعى لتحقيقها، وما إذا كان هذا النشاط ووسائل تحقيق نتائجها تمثل أفضل وأكفأ ما أمكن اتباعه لتحقيق تلك النتائج والأهداف"[78]، وتتمحور رقابة التسيير في المنظمات العمومية خاصة حول أربعة عناصر أساسية، وهي عنصر العمومية والوسائل والأهداف والنتائج حتى تكون أكثر فاعلية وكفاءة.

وبصفة عامة فإن قرارات رقابة التسيير ترمي إلى تقويم النشاط المالي للدولة، وهو ما يقتضي متابعة ومراقبة عمليات تنفيذ الأعمال والمشروعات والبرامج ومعرفة تكلفتها ومدى كفاءة الأجهزة التي تقوم بتنفيذها، وبيان مطابقة التنفيذ للحدود والمواعيد المرسومة، وبيان أثر هذا التنفيذ على النشاط الاقتصادي. [79]

---

[78] – غسان قلعاوي : "رقابة الأداء"، الطبعة الأولى، 1998، دمشق، ص 13.

يعرف كل من Bescos و Dobler و Mendoza و Naulleau رقابة التسيير بما يلي :

« Le contrôle de gestion est généralement défini comme un processus pour le quel les dirigeants de l'entreprise s'assurent que les moyens sont utilisés de manière efficace pour atteindre les objets fixés ».

ويعرفها كل من Schmidt و Michel و Ardin بما يلي :

«C'est l'ensemble des actions, procédures et documents visants à aider la direction général et les responsables opérationnels à maîtriser leur gestion pour atteindre les objectifs de l'entreprise ou de l'organisation », (J. L) ARDIN et (D) MICHEL et (J) SCHMIDT : le contrôle de gestion .Ed 1990 Publi-union, p 1.

[79] – "Le contrôle de gestion en organisation publique s'articule donc autour de quatre pôles, le premier pôle et celui de public, le 2 éme pôle celui des objectifs ; le 3éme celui des moyens, le 4éme celui des résultats », (A) EL GADI : Audit et contrôle de gestion, Ed 1996, Casablanca, p 34.

و هو نفس الرأي تبناه من قبل كذلك الأستاذ Dupuis Jérôme أنظر في ذلك:

Le contrôle de gestion dans les organisations publiques, 1er, Ed. G. D. J / 1991, PUF, p 33.

Scanné avec CamScanner

كما تسعى من خلالها إلى مراقبة استعمال الموارد العمومية للدولة إلى الحد من تبذيرها، وأن يتم تدبيرها تدبيرا عقلانيا من حيث الصرف والسعي على الزيادة، والرفع في المردودية والإنتاجية.

الفقرة الثانية : ممارسة الهيئات العليا للرقابة على الأموال العمومية لاختصاص رقابة التسيير

تجدر الإشارة إلى أننا سوف نخصص المبحث الأول من الفصل الثاني، للمنظمات الدولية المختصة في الرقابة العليا على المال العام وتحديث التدبير العمومي بشكل أكثر تفعيلا، إلا أنه لا بأس من المرور في هذه الفقرة على جهود هذه الأجهزة الدولية للرقابة على المال العام في تحسين وتطوير اختصاص رقابة التسيير.

وينبغي التذكير أنه قد ساهمت جهود الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة المختصة بممارسة الرقابة المالية العليا على الإدارات العامة مساهمة فعالة في تطوير رقابة التسيير، مما أكسب هذه الرقابة قيمة ومركزا خاصا، وجعل منها أسلوبا متميزا ذا أبعاد دولية مهمة. فقد وردت أول إشارة إلى مفهوم رقابة التسيير في إعلان "ليما"[80] الصادر عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأنتوساي) الذي أورد في الفقرتين الأولى والثانية من القسم الرابع منه تحت عنوان "الرقابة النظامية ورقابة الأداء" مشيرا، إلى أنه إذا كانت المهمة التقليدية للأجهزة العليا للرقابة المالية تتمثل في مراقبة مدى المشروعية والمطابقة، فإنه إلى جانب هذه الرقابة – التي لا يشك أحد في أهميتها وضرورتها – هناك منهج آخر من الرقابة يهتم بالأداء من حيث الفعالية والتوفير والكفاءه.

[80]- المؤتمر المنعقد بليما بالبيرو و المنظم من طرف الإنتوساي و الذي عرف مشاركة 95 دولة بالإضافة إلى سبعة ملاحظين دوليين والذي تمخظت عنه عدة توصيات هامة في مجال الرقابة العليا على المال العام و المعروف "بإعلان ليما".

Scanné avec CamScanner

وأضاف "إعلان ليما" أن هذا النوع من الرقابة يهتم بجميع أوجه نشاط الإدارة العامة بما فيها التنظيم والنظم الإدارية، وفي نفس السياق أكد "بيان سيدني" على هذا التوجه ودعا إلى ضرورة ممارسة رقابة الأداء من قبل الأجهزة العليا للرقابة المالية وجعلها من بين أهم اختصاصاتها، ولم تفت الفرصة على المنظمة الأسيوية للرقابة المالية والمحاسبة من خلال "إعلان بكين"[81]، وذلك لتبيان وتوضيح حدود نطاق رقابة الأداء ومجالات تطبيقاتها حيث أكدت على ضرورة توسيع نطاق ممارسة رقابة التسيير من طرف الهيئات المكلفة بالرقابة العليا على الأموال العامة.

كما خلصت الوثيقة الدولية التي قدمت إلى المؤتمر الدولي الرابع عشر للأجهزة العليا المنعقد بواشنطن 1992، إلى أن رقابة الأداء تهتم بالتوفير والكفاءة والفعالية، وهي عناصر ثلاثة أساسية تكون رقابة الأداء بمفهومها الحديث والمعاصر.

وقد تبنت الممارسات العربية الحديثة هذا النوع من الرقابة المتفق عليه على الصعيد الدولي، من خلال توصيات المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، وهكذا جاء في توصيات الجمعية العامة لمجموعة العمل العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة **(ARABOSAI)** في دورتها العادية الخامسة المنعقدة في بيروت في الفترة الممتدة ما بين 24 إلى 26 يونيو من سنة 1995، ما يشير إلى ضرورة سعي الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة إلى تضمين قوانينها السلطة القانونية التي تخولها اختصاص تقويم المشروعات الاستثمارية، و إلى الاهتمام بهذه الرقابة بجوانب الفعالية والكفاءة والتوفير والعمل على ضرورة توفير مستلزمات هذه الرقابة وإعداد مؤشراتها، والعناية بصياغة تقاريرها

---

[81]- اجتماع المنظمة الأسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في مؤتمرها الخامس المنعقد ببكين/ الصين سنة 1991 و الذي تمخض عنه إقرار توصيات جد هامة، كتحسين إدارة الأموال العمومية ودعم قدرات الجهاز الأعلى للرقابة في ممارسة المهام المنوطة بها.

Scanné avec CamScanner

والعمل كذلك على توحيد مصطلحاتها فيما بينها. وجاءت هذه التوصية نتيجة بحث ومناقشة المجموعة العربية للرقابة المالية والمحاسبة للموضوع الثالث المعروض عليها والمتعلق برقابة وتقويم أداء المشروعات الاستثمارية العامة.

أما في التشريعات المقارنة، فإن مختلف القوانين المنظمة للهيئات العليا للرقابة على الأموال العمومية تبنت بدورها هذا المفهوم، لكن البناء القانوني لمفهوم رقابة الأداء ظل يكتنفه الغموض واللبس. فقانون 22 يونيو 1967 الفرنسي يؤكد في فصله الأول على أن "محكمة الحسابات تراقب مشروعية الموارد والنفقات المنصوص عليها في المحاسبة العمومية وتضمن الاستعمال الأفضل للقروض. ويشير نفس الفصل إلى أن "المحكمة تفحص الحسابات، وتسيير وأداء المقاولات العامة"، وهذه العبارة الأخيرة تحمل أكثر من دلالة، إذ تتسم بالعمومية كما أن مجال ونطاق رقابة التسيير مجال فضفاض و واسع ويعود السبب بالدرجة الأولى إلى عمومية وطبيعة النص القانوني الأمر الذي أدى إلى غموض مفهوم رقابة الأداء أو التسيير في التشريع الفرنسي.

أما في المغرب فظل مجال ممارسة رقابة التسيير جد واسع من طرف المجلس الأعلى للحسابات، لأن اختصاص هذا الأخير وفقا للفصل 71 من قانون 1979[82] يشمل جميع مظاهر التسيير، وهو الأمر الذي أكدته المادة 75 من القانون رقم 99-62 [83]المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

وإذا كان مقترب أو نظرية رقابة التسيير قد وجدت في الدول المتقدمة، الأرضية الخصبة لتطويرها من شكلها الكلاسيكي إلى شكل حديث ومتطور و ذلك استجابة للتطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي عرفتها هذه البلدان، وذلك بهدف الوصول إلى تحقيق أهداف التدبير العمومي الحديث، فإنه وعلى العكس من ذلك، فإن الدول النامية

[82] – القانون رقم 12-79 مرجع السابق.

[83] – القانون رقم 62-99 مرجع سابق.

Scanné avec CamScanner

وبالنظر لضعف المراقبة الممارسة من طرف أجهزة الرقابة على المال العام، وكذلك البرلمان التي غالبا ما تأخذ شكل مراقبة شكلية وضرورية، قد ساهمت ولاشك في عدم تطوير هذه النظرية حتى تساير متطلبات التدبير العمومي الحديث، وتنعكس أيضا على أداء الأجهزة الخاضعة لرقابتها، مما أنتج في ظل الأسباب السالف ذكرها، ما يعرف بأزمة القطاع العام، وهو الأمر الذي حاولت بعض الأجهزة الرقابية العليا على المال العام في بعض الدول النامية مثل المغرب وتونس إلى محاولة انقاد الوضع والبحث عن بدائل لتطوير المناهج المعتمدة في رقابة التسيير أو الأداء، وذلك من خلال الاعتماد على تقارير المنظمات الدولية للرقابة المالية والمحاسبية بهدف تكييف تقنيات الرقابة الداخلية، والاستعانة بالمكاتب الخاصة للتحقيق والاستشارة في هذا المجال؛ بالإضافة إلى إخضاع القضاة والمدققين لتكوينات خاصة في هذا الإطار، سواء داخل البلاد أو خارجها بهدف الاحتكاك بمختلف ذوي التجربة والخبرة في هذا المجال، واستلهام تجاربهم وخبراتهم فيه، وذلك بالنظر في كون رقابة التسيير بمفهومها الحديث تنصب على قضايا ومظاهر تجاوزت المفهوم الكلاسيكية لها كالإهتمام بالجودة "Qualité"، ومن أهم هذه المظاهر نذكر[84] :

- تدقيق الموارد البشرية (التدقيق الاجتماعي)،
- تدقيق القروض العامة والضرائب،
- تدقيق المشاريع العامة.

ورغم محاولات تطوير مقترب التسيير وتحسين طرق استعماله، ومحاولة تجاوز وتخطي رتابة مقترب المشروعية في حلته الكلاسيكية، إلا أنه لم يسلم بدوره من مجموعة من الانتقادات سنوضحها في الفقرة الموالية.

[84] – أحميدوش مدني : نفس المرجع السابق، ص 47.

Scanné avec CamScanner

الفرع الثالث: قصور الاتجاه الكلاسيكي

إن الانتقال من الدولة الحارسة إلى الدولة الراعية، كان نتيجة للتحولات الاقتصادية والاجتماعية التي عرفها العالم بعد الحربين العالميتين حتمت إعادة النظر في العديد من التيارات الفكرية والتشكيك في الأطروحة الليبرالية، حيث تمت الدعوة إلى تدخل الدولة،إذ ستصبح الفاعل الأساسي في الحقل الاقتصادي والاجتماعي[85].

إلا أن وضع دور الدولة سيصبح أيضا محل التساؤل حيث اتخذ عدة أشكال وتنوعت التسميات المرتبطة به؛ مثل الحكامة الجيدة، إعادة تصور دور الدولة، التدبير العمومي الحديث، أو غيرها من التسميات[86].

كل ذلك ساهم في إعادة توجيه الإدارة العمومية لكي تستجيب لإنتظارات العموم من جهة، ومن جهة أخرى التأثير القوي للفكر الليبرالي الجديد.

ونظرا لظهور ما يعرف بالعولمة، لم تعد الدولة الفاعل الوحيد سواء على الساحة الوطنية، بل انتفضت العديد من الجهات داعية لتبوأها المكانة التي تستحقها بفعل ما تمارسه من تأثير حقيقي على أرض الواقع، ونخص بالذكر المنظمات غير الحكومية والشركات غير الوطنية، كما أن العولمة بدأت تمنع كليا على الدولة التحكم في الضوابط الأساسية لتوجيه الاقتصاد،نظرا لأن آليات إعادة توزيع الثروات التي كانت تتحكم فيها الدولة من ذي قبل أضحت متجاوزة. [87]

---

[85] – عبد المجيد نحيلي: مرجع سابق، ص 6.

[86] – الحسين بحاج: "المقاربة الجديدة لتحديث التدبير العمومي"، بحث لنيل ماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط – السويسي– الموسم الجامعي 2010/2009، ص 10.

[87] – عبد الرزاق العكاري: "مفارقات إصلاح الإدارة العمومية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية عدد مزدوج 72، 73، يناير – أبريل، 2007، ص 127.

Scanné avec CamScanner

وهكذا، فقد ساهمت العوامل المشار إليها أعلاه في بناء تصور جديد للدولة ولدورها في المجتمع، بحيث أصبحت الدولة تشجع التجديد على مستوى التنظيم والإنتاج والسوق بغية تحقيق أكبر تنافسية للاقتصاد الوطني، كما تعطي الأولوية لمتطلبات مرونة السوق وإكراهات التنافسية العالمية، وسخرت كل جهات الحياة الاجتماعية من أجل رفع التنافسية الوطنية، ولم يعد من المهم معرفة أي تدابير تسمح برفع رفاهية المجتمع، بقدر الاهتمام بحجم مساهمة مختلف وجهات المجتمع في التنافسية الاقتصادية للدولة. [88]

وباختصار، فإن تطور العولمة كان له تأثير كبير في خلخلة استقرار القطاع العام، مما أجبر الدول إلى الدخول في تنافسية محمومة بين مختلف مجالاتها وقطاعاتها على سياق المقاولات في القطاع الخاص، لينبثق نموذج الدولة المقاولة.

إذ أن مهمة الحفاظ على المال العام، ازدادت في هذا الإطار وفق ميكانيزمات وآليات حديثة معتمدة من طرف الإدارات العمومية والمحاكم المالية، وذلك بالنظر لقصور المقاربة الكلاسيكية المعتمدة على فحص المشروعية ومراقبة التسيير أو الأداء.

إن قصور الاتجاه الكلاسيكي للرقابة على المال العام راجع بالأساس لظهور مقاربة التدبير العمومي الحديث، التي تقوم على مجموعة من المبادئ والمفاهيم الجديدة التي تضمنتها توصيات المنظمات الدولية والإقليمية للرقابة على المال العام، وتضمنتها أيضا الخطابات الرسمية والبرامج الإعلامية بالعديد من الأنظمة لتحديث الإدارة والقضاء على حد سواء، بشكل شمولي ومتكامل، وذلك لتجاوز اختلالات التدبير العمومي. ومن هذا المنطلق فإن المحاكم المالية ومختلف أجهزة الرقابة على المال العام، أصبحت تعتمد على تشكيلة من التقنيات الموجهة نحو الأداء التي ترتكز على عدة مبادئ تسعى إلى تغيير عميق في الأجهزة الخاضعة لرقابتها، من خلال تقديم توصيات وبدائل لتحديث القطاع العام الوطني

[88] – نوال الهناوي : "التدبير العمومي الجديد"، مرجع سابق، ص 47.

Scanné avec CamScanner

والترابي، يرتكز على نسج علاقات بين الإدارة والسلطات العمومية وخلق دينامية على مستوى مختلف المرافق العمومية.

وسط هذه المتغيرات السالفة الذكر، ظهرت مبادئ التدبير العمومي الحديث، وهو ما يوضح بأنه لم ينتج من فراغ، بل هو حصيلة فترة خاصة تميزت بضغوطات قوية وبتطور النظريات الاقتصادية الكلاسيكية التي عدلت أنماط ونماذج التدبير العمومي.

المطلب الثاني: الاتجاه الحديث للنظرية العامة للرقابة على المال العام وتحديث التدبير العمومي

لقد كان للأزمات التي عرفتها مختلف دول العالم في كثير من المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، الأثر البالغ في نمو نزعة تدعو إلى تغيير وإصلاح الأنظمة الاقتصادية والمالية والسياسية، إذ في مجال المالية العامة عرفت مختلف البلدان أزمات مالية خانقة خاصة في دول العالم الثالث، فأمام تزايد نفقات الدولة وتراجع مواردها وسوء تدبير مصالحها العمومية، وعجز إدارتها عن الاستجابة لمطالب شعوبها، كانت الحاجة ماسة إلى ظهور تيار حديث يستعمل تقنيات عصرية للرقابة من شأنها التأقلم مع التطورات الاقتصادية والسياسية الحاصلة.[89]

فأمام عجز التيار الكلاسيكي لنظرية الرقابة العليا على الأموال العمومية في تفعيل الرقابة العليا والسهر على عقلنة نفقات الدولة وتحديث القطاعات العمومية، كانت الحاجة ماسة إلى ظهور تيار حديث للرقابة العليا يحاول قدر الإمكان تجاوز مكامن

[89] – BRIGA (Y): « L'audit dans le Secteur Public, Conditions et Perspectives » ; Mémoire de D.E.S en droit public université Hassan II, Faculté des S.J.E.S, Casa, 1996/1997, p 4.

Scanné avec CamScanner

القصور في التيار الكلاسيكي، وتبني مقترب شمولي للرقابة المالية في اتجاه ضبط وتفعيل فن الرقابة. [90]

ومن العوامل التي أدت إلى ظهور هذا التيار الحديث، دعوات المنظمات الدولية كالمنظمة الدولية لأجهزة الرقابة العليا "**الأنتوساي – Intosai**"، والبنك الدولي (**FMI**)، ومنظمة الأمم المتحدة التي نادت هي الأخرى بتحديث نظام الرقابة المالية لتجاوز الأزمة الاقتصادية والاجتماعية التي أصبحت تنخر كيان العديد من دول العالم، وخاصة دول العالم الثالث المرهقة بالمديونية و بعجز ميزانيتها و بكثرة المطالب الاجتماعية لشعوبها. [91]

وفي هذا السياق حث البنك الدولي، أمام استفحال ظاهرة المديونية في بداية الثمانينات الدول المدينة بضرورة تبني تقنيات عقلانية للتسيير والرقابة.

وأمام ضغوط المنظمات الدولية، واستفحال الأزمات الاقتصادية والاجتماعية في كثير من دول العالم ظهر توجه جديد لنظرية الرقابة العليا على الأموال العمومية،ارتكز على مقتربين أساسيين هما "مقترب التدقيق Audit" و "مقترب الفحص المدمج – Audit intégré"، "مقترب تقييم السياسات العامة "Evaluation des politiques publiques كمقتربات شمولية للنظرية العامة للرقابة العليا على الأموال العمومية.

الفرع الأول: مقترب التدقيق

يعتبر التدقيق إحدى أهم المقتربات التي تعتمد عليها النظرية العامة للرقابة على المال العام وذلك بالنظر لأهميته،حيث أنه يركز على الإجراءات والعناصر المتعلقة بالنشاط أو

---

[90]– Harakat (M) : « Le Droit du Contôle Supérieur des finances publiques au Maroc essai sur les structures d'audit , a l'heure de l'ajustement structurel», ED Babel ;Tome I .1992, p 96.

[91] – جمال السليماني: "المحاكم المالية بالمغرب"، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، وجدة، السنة الجامعية 2006/2005، ص 83.

Scanné avec CamScanner

التدبير المالي العمومي والترابي، وعلى طرق استعمال أصول وخصم الميزانية العامة والترابية ، وتدبير مواردها وممتلكاتها؛ وذلك قصد ضبط مواطن الخلل وتحديد المعيقات والصعوبات، ومن تم استخلاص نتائج عملية الاختصاص والتي تتخذ شكل توصيات علاجية آنية و وقائية مستقلة؛ وهو ما يشكل أهم الخصوصيات التي تميزه على الرقابة الإدارية الأخرى. لذلك سنقوم بتعريف التدقيق و أهميته (**الفقرة الأولى**)، ثم تحديد أهدافه (**الفقرة الثانية**)، إضافة إلى تحديد التدقيق و المفاهيم المشابهة له (**الفقرة الثالثة**).

الفقرة الأولى: تعريف التدقيق وأهميته

بالرغم من حداثة هذه الآلية الرقابية؛ وبالرغم من أن عملية إدراجها في مجال المالية العامة بشكل عام، وفي سياق العمل الرقابي الممارس على مالية الجماعات الترابية لم تتم إلا بشكل متأخر مقارنة مع الآليات الرقابية التقليدية المطبقة على الهيئات اللامركزية؛ إلا أن مسألة التعريف لاقت في واقع الأمر اهتماما واضحا من قبل الفقه القانوني. فالأصل اللاتيني لمصطلح "Audit"مشتق من الفعل "Audir"، ويفيد الانصات والمدقق هو "الشخص الذي ينصت للآخرين من أجل تقديم النصائح والإرشادات قصد تجاوز النقائص والعيوب".[92]

إلا أن الاختلاف ينصب بالأساس على المقابل العربي لهذا المصطلح، فهناك من يستعمل كلمة "تدقيق"، في حين يفضل آخرون استعمال كلمة "افتحاص"،فيما يستعمل البعض المصطلحين معا للدلالة على نفس المقتضى؛ بل إن الدولة نفسها المنضوية في المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة العليا على المال العام (**ARABOSAI**) اختلفت حول نفس الأمر، ولم تستطع بالتالي توحيد المصطلح والاتفاق عليه.

[92] – عبد اللطيف بورحو : "مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 70، الطبعة الأولى 2011، ص 108.

Scanné avec CamScanner

إلا أنه، وبالرغم من هذا الاختلاف الشكلي حول المصطلح، صبت مختلف التعريفات في وضع عناصر متشابهة تحدد معالم وملامح هذا المفهوم، واستخلصت بالتالي إلى اعتباره نوعا حديثا من الرقابة التي تقوم على "استعمال مجموعة من تقنيات الاستعلام والتقييم، والتي يُعمل بها في إطار منسجم،[93] وباستعمال مناهج محددة لتقييم النتائج، وبهذا المنظور تمثل "تشكل عمليات مرحلية ومستقلة وموضوعية"، تخلص إلى نتائج وتصدر بشأنها توصيات أو مقترحات.

وعلى هذا الأساس، يبدو التدقيق أو الافتحاص بمثابة "صيرورة ذات طبيعة انتقادية و تقييمية" تهدف إلى تشخيص الوضعية المالية للمنظمات (المرافق العامة الوطنية والترابية)، ونخلص إلى وضع توصيات علاجية لمختلف الصعوبات والعوائق والاختلافات، ومن هذا المنطلق يقوم مفهوم الافتحاص على مجموعة من العناصر المنهجية:

- دراسة منهجية لوضعية المنظمة الخاضعة للافتحاص؛
- احترام مبدأ التخصص والاستقلالية؛
- التقييم المادي للعناصر المشمولة بالإختصاص، شمول التدقيق لمراقبة ملائمة التصرفات المالية للشكليات القانونية والقواعد المنظمة لها.

ومن هذا المنطلق يتأسس التدقيق والاختصاص على تنزيل واعتماد مجموعة من الآليات والقواعد والمساطر والمهام الرقابية التي تتعلق بالأساس بتنفيذ عمليات الفحص

[93] – المرجع السابق، ص 108.

Scanné avec CamScanner

والتحليل "Analyse"، والتشخيص "Diagnostic"، واستعمال التقنيات المتطورة والميكانزمات الحديثة في التدبير والتسيير.[94]

إذن، من خلال ما سبق نستنتج على أنه يمكن تعريف التدقيق أو الافتحاص على أنه كل "تقييم مستقل لمختلف العمليات ومراقبة المنظمة بغرض تحديد إن كانت السياسات والمساطر قد اتبعت، وإن كانت القواعد المطبقة قد تم مراعاتها أو تجاوزها، وإن كانت الموارد قد تم استعمالها استعمالا فعالا واقتصاديا، وإن كانت أهداف المنظمة قد تم تحقيقها.[95]

فمن خلال هذه التعاريف يمكن القول أن تقنية التدقيق تركز على الإجراءات والعناصر المتعلقة بأنشطة الجهة محل التدقيق، قصد ضبط مواطن الخلل وتحديد المعيقات والصعوبات، ومن تم استخلاص نتائج تأخذ شكل توصيات علاجية آنية ووقائية، وقد تكون مستقبلية، لكون هذا الشكل الرقابي يمتاز بجديته وحداثته وملاءمته لمسار تطوير الرقابة وتحويلها إلى رقابة علاجية أكثر منها زجرية عقابية، الأمر الذي يجعل عملية التدقيق أو الافتحاص تتميز بمجموعة من الخصائص يمكن إجمالها في العناصر التالية[96]: *" الاستقلالية"، "التخصيص"،"اتساع مجال التدقيق"،" تنظيم العمل"*. وعلى الرغم من اختلاف الآليات المعتمدة في مجال التدقيق، فإن أهم ما يميز هذه الآلية الرقابية هو الصيرورة التنظيمية، والانتظام الموضوعي والمنطقي الذي يميز سير العمل وتنفيذ عمليات الفحص والمراقبة، حيث يتم تحديد الموضوع قبل الانتقال إلى وضع خطة العمل الأساسية.

---

[94] – توفيق منصوري :"التدقيق والاستشارة في الجماعات المحلية – نموذج سلا تابريكت"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، وحدة القانون الإداري وعلم الإدارة، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية – الرباط – أكدال، السنة الجامعية 2004/2003، ص 19.

[95] – نجاة الجلواجي : "تطور الدور الرقابي لوزارة المالية"، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – سطات، السنة الجامعية 2012/2011، ص 121.

[96] – عبد اللطيف برحو : مرجع سابق، ص 109.

Scanné avec CamScanner

وبحكم تركيزه على الأهداف العلمية والواقعية للرقابة، يقوم على مجموعة من الأسس والمبادئ القائمة على الأهداف والنتائج، و التي تعتمد القواعد التالية:

- *مبدأ الاقتصاد و مبدأ النجاعة ومبدأ الفعالية*، هذه هي الثقافة التي تحاول المحاكم المالية، وانطلاقا من اختصاصاتها التي كرسها الدستور و عمل المشرع على ترسيخها وتثبيتها لدى الأجهزة الخاضعة لرقابتها، على اعتبار أن أهدافها الرقابية هي تقويمية، إصلاحية، وليست زجرية عقابية، وتلك أهم مقومات الرقابة الحديثة التي تستمد أسسها من التدبير العمومي الحديث الذي يهدف إلى تفعيل البنية الإدارية للمنظمات العمومية الخاضعة للرقابة، وبالتالي تحسين أدائها في جميع جوانبها الإدارية والمالية والبشرية.

الفقرة الثانية: أهداف التدقيق

يهدف التدقيق إلى تقويم بنيات المراقبة الداخلية وفق منهجية علمية ومهنية، وذلك من أجل الوقوف على الاختلالات التي تعاني منها المنظمة بهدف السيطرة عليها والتنبؤ بتطورها، وإن كانت أهداف المنظمة قد تم تحقيقها، كما يهدف إلى مراجعة عناصر القوائم المالية ونظام الرقابة الداخلية وفقا لبرنامج تدقيق يوضع مسبقا من قبل المدقق، وذلك بغرض تمكينه من إبداء رأيه حول البيانات المالية والإجراءات الإدارية.

وهذا التطور جاء نتيجة التحول من كون التدقيق مجرد وسيلة لاكتشاف ما قد يوجد في الدفاتر والسجلات من أخطاء،أو غش وتلاعب وتزوير، إلى تبني التحقق من المعلومات والتعليق عليها بكل موضوعية ومسؤولية، والتأكد من مدى تطبيق الأحكام القانونية ودرجة فعالية استعمال الموارد العمومية لإنجاز الأهداف المرسومة.

وقد جاء هذا التحول نتيجة قرار القضاء الإنجليزي صراحة عام 1897، وتأكيده على أن اكتشاف الغش والخطأ ليس هدفا من أهداف عملية التدقيق، وأنه ليس مفروضا أن يكون

Scanné avec CamScanner

جاسوسا أو بوليسيا سريا، ويجب على المدقق أن لا يبدأ عمله وهو يشك فيما يقدم إليه من بيانات، وهكذا يمكن تشبيه المدقق وهو يؤدي مهمته "بكلب الحراسة لا بالكلب البوليسي الذي يتعقب المجرمين".[97]

الفقرة الثالثة : التدقيق وبعض المفاهيم المشابهة

قد يشوب بعض المصطلحات نوعا من الخلط أو اللبس والغموض في كثير من الأحيان من حيث المفهوم أو المعنى، والأمر هنا ينطبق على مفاهيم الرقابة بصفة عامة، إذ تتشابه وتتشابك من الناحية الوظيفية أحيانا، ومن حيث الأهداف أحيانا أخرى لكن بدرجة متفاوتة.

وعلى هذا الأساس فإن الوقوف عند البعض منها ضروري، وذلك بتبيان وتحديد هذه المفاهيم ومحاولة رفع و إزالة هذا التشابك واللبس إلى حد ما، دون استبعاد العلاقة الحميمية التي تربط بينها، كما هو الشأن بالنسبة لمفاهيم : التدقيق، الرقابة الداخلية، ورقابة التسيير. فهل يتعلق الأمر بنقص وضعف في ترجمة هذه المفاهيم الأنجلوسكسونية الأصل من اللغة الفرنسية إلى نظيرتها العربية، أم يتعلق الأمر فقط بنقاش فقهي حقيقي والذي مس أسس هذه المفاهيم ؟.

أ. *التدقيق و الرقابة* : يختلف مفهوم التدقيق عن مفهوم الرقابة من حيث الهدف، فالهدف من التدقيق ليس هو الزجر والذي ينطبق على الرقابة، بل هو تقديم الاستشارة والنصائح لتجاوز العيوب.

ب. *التدقيق الداخلي ورقابة التسيير* : على الرغم من الطبيعة المختلفة لكل من مفهومي التدقيق والرقابة الداخلية، فإن نوعا من اللبس والغموض قد يكتنفهما أحيانا، وقد

---

[97] – المختار نضيم: "وضعية التدقيق في حماية المال العام – دراسة حالة المجلس الأعلى للحسابات"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – سطات، السنة الجامعية 2013/2012، ص 15.

Scanné avec CamScanner

يؤدي إلى صعوبة التمييز والتفرقة بينهما سواء من حيث الشكل أو المضمون، ففي كثير من الأحيان يهتم كلا المفهومين بمختلف، أو بالأحرى، بكل أنشطة المنظمة، مما يجعلهما ذي طبيعة عامة وشاملة، كما أن المدقق الداخلي ومراقب التسيير لايملكان سلطات تقريرية عملية، بل يكتفيان بالاقتراح والتنبيه فحسب مما يجعلهما أسيري هذا الاختصاص. [98]

الفرع الثاني : مقترب الفحص المندمج

ظهر مفهوم "الفحص المندمج" بكندا سنة 1978، حيث كان من أهدافه تجاوز الأبعاد الكلاسيكية للرقابة المالية، فما المقصود بالفحص المندمج ؟،وما هي خصائصه ومراحله ومكوناته باعتباره من المقتربات الأساسية المكونة للرقابة المالية في إطار التدبير العمومي الحديث.

الفقرة الأولى: مفهوم ومراحل الفحص المدمج

يقصد بالفحص المدمج تلك الرقابة التي تضمن حماية الموارد البشرية والمالية بشكل ملائم ومناسب، والتي تتم إدارتها أو تسييرها وفقا للقوانين واللوائح التنظيمية الجاري بها العمل، والتأكد من أن هذه الموارد قد استعملت بشكل فعال [99].

ويرتكز مفهوم الفحص المدمج على مبدأين رئيسيين فيما يخص تسيير القطاع العمومي، فالأول يعني بأن تتم إدارة الشؤون العمومية بشكل يتيح التدبير الجيد للأموال العمومية، أما الثاني فيشترط أن تتوفر شروط الكفاءة والنزاهة في الأشخاص الذين يديرون الشؤون العمومية حتى يكون تدبيرهم لها عقلاني و فعال، ويضمن المردودية والاقتصاد في الموارد التي يستعملونها.

[98] – أحميدوش مدني : مرجع سابق، ص 60.
[99] – جمال السليماني : "المحاكم المالية بالمغرب – دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 85.

Scanné avec CamScanner

وعلى هذا الأساس فإن النظرية الحديثة للفحص تنخرط في إطار دمج التدقيق، أو الفحص في مسلسل التنمية الاقتصادية والاجتماعية في إطار تصور ومقترب شامل ومتعدد المجالات. [100]

وحتى يحقق مقترب الفحص المدمج الأهداف التي وجد من أجل تحقيقها، لابد للقائمين عليه بإتباع المراحل الأربعة التالية :

- التخطيط؛ -التنفيذ؛ -إعداد التقرير؛- أنشطة المتابعة.

وسوف نتناول بشيء من التحليل كل عنصر من هذه العناصر:

البند الأول : التخطيط

يجب الاطلاع المعمق على الوحدة التي ستخضع للفحص حتى نتمكن من اتخاذ الإجراءات اللازمة والصحيحة، وتشمل هذه المعرفة الإطار المؤسساتي والتنظيمي و وظائف الوحدة الهيكلية، نظام المعلومات والتسيير البيئي ... إلخ.

وهذه المرحلة تؤدي إلى إعداد تقرير البحث، وإلقاء نظرة حول مخطط التدقيق.

البند الثاني : التنفيذ

هذه المرحلة تتضمن خمسة عناصر وهي :

1. إعداد تصميم مشروع التنفيذ أو الفحص وبرنامج الفحص المفصل؛
2. البحث والمسك بحجج الفحص؛
3. تقييم الملاحظات المنبثقة عن الفحص؛

[100] – المرجع السابق نفسه، ص 87.

Scanné avec CamScanner

4. إعداد التوصيات العملية؛

5. إعداد خطة التقرير.

البند الثالث: إعداد التقرير

تحتل طريقة إعداد التقرير أهمية بالغة، ويجب عليها أن تدفع الإدارة إلى اتخاذ إجراءات إيجابية تمكن من الرقابة على الأموال العمومية، فالتقرير المؤقت يقدم إلى اللجنة الاستشارية، وتمنح نسخته الأصلية للجهاز الذي طلب الفحص، أي إمكانية تحقيق الهدف والوصول إلى النتائج التي تم تحديدها مسبقا، وأن الهدف عبارة عن نقطة نهاية (أو نتيجة) يراد الوصول إليها في وقت محدد، بمواصفات معينة، لذلك يجب أن تكون الأهداف محددة بشكل دقيق وواضح لكي تتمكن المؤسسة من تحقيقها.

فمؤشر الفعالية يحلل مدى ملائمة الأهداف المختارة، ومدى النجاح في تحقيق هذه الأهداف. وبناء على ذلك، فإن الفعالية في التدبير المالي أصبحت تقوم على ثقافة النتائج، ومن هنا، فإن تزايد الاهتمام بالفعالية في المنظمات بشكل عام، يعتبر جوهر عملية التسيير، ومظهر من مظاهر المنافسة، سواء على المستوى المحلي أو الدولي، ويطرح هذا الاهتمام بشكل مستمر نظرا لتزايد وعي المسيرين بسبب الزيادة الشديدة في المنافسة الدولية.

البند الرابع: نشاط المتابعة

يتضمن إخبار الهيئات التي طالبت بالفحص بالكيفية التي تعاملت بها الإدارة مع الأسئلة المستخلصة في التقرير.

وفي خضم هذه المرحلة فإن مجموعة المدققين مدعوة إلى التواصل مع إدارة الوحدة التي ستخضع للفحص، وكذا مع الجهاز الذي طالب بالفحص.

Scanné avec CamScanner

فالفحص المدمج يمارس من قبل مجموعات متعددة الاختصاصات مكونة من أعضاء يتوفرون على تخصصات وكفاءات تتناسب وخصوصية الجهاز الخاضع للفحص.

الفقرة الثانية : مميزات الفحص المدمج

أصبحت الإدارات والمؤسسات العمومية مطالبة بتوظيف تقنيات التدبير ألمقاولاتي، نظرا لمحدودية الموارد المالية في ظل محيط يتسم بالأزمات الاقتصادية، من هنا تعتبر قاعدة "الاقتصاد/الفعالية/النجاعة – La règle des trois E" المحرك الرئيسي للممارسة المالية والتدبير المالي.

فالفحص المدمج يرتكز على ثلاث عناصر رئيسية وهي :

- الكفاءة – Efficiences –النجاعة– Efficacité –الاقتصاد – Economie[101].

البند الأول : النجاعة

التي تعني النجاعة والوصول إلى تحقيق الأهداف المسطرة بأقل تكلفة، فهذا المؤشر يدل على الإنتاجية، إذ يترجم علاقة الوسائل / التكلفة ودرجة التلاؤم بينهما.

البند الثاني : الفعالية

هي الكيفية التي من خلالها يصل البرنامج إلى مبتغاه المحدد، وهي تهدف إلى فحص المعلومات المالية والمعلومات الأخرى التي توفرها الإدارة حول النتائج والانجازات، وتقييم مدى فعاليتها.

[101] – محمد سكلى : "التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام؛ كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط – أكدال، السنة الجامعية 2013/2012، ص 384.

Scanné avec CamScanner

الفرع الثالث: مقترب السياسات العمومية

يعتبر تقييم السياسات العامة أحد المناهج الحديثة المعتمدة في مراقبة العمل العمومي وتقدير أداء مختلف الأجهزة العمومية، وقد ظهر هذا المقترب لمواجهة التطورات الناتجة عن النمو المستمر والسريع في حجم القطاع العام في دول عديدة مع ما واكب هذا النمو من زيادة في الإنفاق العام على المشروعات العامة، وهو الأمر الذي أصبحت معه الأساليب التقليدية السابقة للرقابة التي تقوم على أسس محاسبية غير كافية مما أدى إلى ظهور اتجاه جديد ينادي بضرورة الأخذ بمقترب تقييم السياسات العامة لمواكبة هذه التطورات.

ويعرف التقييم[102] بصفة عامة، بأنه مقترب يمكن من الحكم ليس فقط على الكفاءة بمعنى الاستعمال الجيد للموارد، ولكن أيضا على مدى انسجام وتكامل الوسائل القانونية والمالية والبشرية المرصودة لتنفيذ سياسة أو مشروع ما، ومدى تطابق النتائج مع الأهداف، أي قياس الفعالية، وكل هذا باعتماد منهجية صارمة مع اللجوء إلى التقنيات الإحصائية والدراسات الاقتصادية ودراسات علم الاجتماع.[103]

أما السياسات العامة فهي مجموع التصرفات والعمال المنظمة التي تقوم بها سلطة عمومية في إطار محيطها العام، والتي تستوجب الإجابة على مجموعة من التساؤلات[104]، ونجد مقاربة تقييم السياسات العامة أصولها في الأنظمة الانجلوساكسونية في كندا تحديدا

---

[102] – هشام ملين : "مساهمة المجالس الجهوية للحسابات في الرقابة العليا على المال العام المحلي – المجلس الجهوي للحسابات للدار البيضاء نموذج"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، المحمدية، السنة الجامعية 2009/2008، ص 29.

[103] – Intosai : « Rapport du groupe de travail sur l'évolution de programme ». www.intosai, 2005, p 4.

[104] – هشام ملين : مرجع سابق، ص 29.

Scanné avec CamScanner

قبل أن تنتقل بعد ذلك إلى الأنظمة الرقابية اللاتينية بقيادة فرنسا خاصة خلال الثمانينات[105].

ويقصد بمفهوم تقييم السياسات العمومية باعتباره أحد أهم أشكال التقييم، بأنه البحث عما إذا كانت الوسائل القانونية والإدارية والمالية المعبأ لتقييم السياسات العامة، باعتبارها تشكل أحد المقاربات الرئيسية للاتجاه الحديث لنظرية الرقابة العليا على الأموال العمومية، من أجل تنفيذ سياسة عمومية ما تسمح بإنتاج الآثار المتوقعة من هذه السياسة ومن الوصول إلى الأهداف المحددة، كما تم تعريف تقييم السياسات العمومية بأنه تحليل نظام معقد من البرامج والمساطر تساهم في تحقيق نفس الهدف العام.

ويمكن القول أن تقييم السياسات العمومية هو أحد مناهج المراقبة التي تركز على قياس الفعالية، بمعنى مدى تحقيق سياسة معينة للأهداف المحددة لها بشكل مسبق دون إغفال ما كلفه تحقيق تلك السياسة من موارد مختلفة، أي دون إهمال الجوانب المتعلقة بالاقتصاد والكفاءة.

وتجدر الإشارة أن مقاربة تقييم السياسة العمومية ازدادت أهميته من الناحية التطبيقية في إطار الأنظمة الرقابية الأنجلوساكسونية خاصة في كندا، ونجاح وفعالية هذه المقاربة يعود بالدرجة الأولى إلى اعتمادها لقواعد أساسية مهمة، منها الشمول، النظامية، الدورية، الاستقلالية، هذا بالإضافة إلى اعتمادها على عدة مناهج علمية: كالتدقيق، رقابة الأداء، التحليل والأبحاث العلمية الأكاديمية المرتبطة بالعلوم الاجتماعية.

الفرع الرابع: النموذج ما بين الكلاسيكي والحديث النظام المغربي نموذجا

يعتبر النموذج المغربي من النماذج التي تتموقع مابين النظامين الكلاسيكي والحديث، وذلك بالنظر للأشواط الهامة التي قطعها في مجال تحديث الرقابة المالية لدى الأجهزة العليا

[105] – هشام ملين : مرجع سابق، ص 29.

Scanné avec CamScanner

المكلفة لديهما للرقابة على المال العام، سواء من خلال الاختصاصات و الاستقلالية التي يتمتع بها، أو من خلال المناهج الحديثة التي يعتمدها في مجال الرقابة على الأجهزة الخاضعة لهما، وهو ما سنعمل على تحليله بهذا الفرع ، وذلك عبر تقسيمه لفقرتين أساسيتان "الفقرة الأولى": "موقع التجربة المغربية في الأنظمة الرقابية المالية "النموذج الأنجلوساكسوني نموذجا".ثم "الفقرة الثانية"– "التجربة المغربية للرقابة العليا على الأموال العمومية: "النموذج اللاتيني الفرنسي نموذجا"

الفقرة الأولى: موقع التجربة المغربية في الأنظمة الرقابية المالية "النموذج الأنجلوساكسوني نموذجا".

بعد دراستنا لمختلف نماذج الأنظمة الرقابية العليا على الأموال العمومية، نرى أنه لا مانع من البحث عن السمات الأولى والخطوط العريضة للنموذج المغربي للرقابة العليا على الأموال العامة، ومحاولة استدراج موقعه من خلال النماذج التي أسلفنا دراستها، متوخين من وراء ذلك الوقوف عند التوجه الذي سلكه وسار على نهجه.

فهل سلكت التجربة المغربية للرقابة العليا على الأموال العمومية مسلك النموذج الأنجلوساكسوني أم طريق التوجه اللاتيني؟، أم أن الأمر اقتصر على مجرد تأثير بهذا النموذج أو ذاك مع حفاظها على خصوصياتها وأصالتها في هذا المجال؟.

لقد أشرنا سابقا إلى أن الرقابة العليا على الأموال العامة في الإتجاه الأنجلوساكسوني تعهد إلى موظف سام في الدولة، حيث يمارس اختصاصاته الواسعة بصفة مستقلة عن السلطة التنفيذية خاصة. ونذكر في هذا السياق أن مكتب المراجعة الوطني في إنجلترا والمكتب العام للمحاسبات في الولايات المتحدة الأمريكية، يقومان مقام الهيئة العليا للرقابة المالية في كلا البلدين،باعتبارهما جهازين مستقلين متخصصين في الرقابة المالية وهما تابعان للسلطة التشريعية.

Scanné avec CamScanner

وعملا بالمنهج المقارن، وفي إطار محاولة المقارنة بين النموذجين المغربي والأنجلوساكسوني، فإننا نؤكد في هذا السياق غياب إن لم نقل انعدام أي تشابه أو تقارب بين النموذجين الأخيرين، إن على مستوى البنية التنظيمية وطريقة الاشتغال والعمل والاختصاصات أو على مستوى علاقة هذه الأجهزة المكلفة بالرقابة بالسلطات العامة للدولة ومحيطها السياسي والإداري.

ومع ذلك هناك من اعتبر اختصاص رقابة التسيير الذي يمارسه المجلس الأعلى للحسابات مشابها أو قريبا من ممارسة التدقيق، أو الرقابة في إطار النموذج الأنجلوسكسوني أكثر من اقترابها من رقابة التسيير بصيغتها التقليدية حول المشروعية أو المطابقة، إلا أن هذا الرأي على ما يبدو بعيدا عن التجربة المغربية ، حيث أن هذا النوع من الرقابة كانت تمارسه من قبل التجربة الفرنسية من طرف لجنة فحص حسابات المقاولات العمومية (C .V.C.E.P) والتي تم إنشاؤها سنة 1940، قبل أن تتولى محكمة الحسابات الفرنسية ممارسة هذا الاختصاص بمقتضى القانون لسنة 1976، ثم عهد الاختصاص بعد ذلك إلى اللجنة المركزية للتقصي "comité d'enquête sur le cout et le rendement" والتي أصبحت تتولى تكاليف ومردودية المصالح العمومية.

وانطلاقا مما سبق يتضح أنه لا يوجد أي تأثر للنموذج الرقابي المغربي بالإتجاه الأنجلوساكسوني، وهذا لا يمنع على المشرع المغربي الإستفادة من النماذج الثلاثة الرئيسية المكونة لهذا التوجه خاصة التجربة الكندية التي تعتمد على الرقابة الشاملة على الأموال العامة.

Scanné avec CamScanner

الفقرة الثانية- التجربة المغربية للرقابة العليا على الأموال العمومية: "النموذج اللاتيني الفرنسي نموذجا"

إن تطور الرقابة العليا في فرنسا كان طويلا ومضنيا، لكنه اتسم بالثبات والتأثير الكبير بالعقلانية الديكارتية التي تطبعها الدقة الصورية، ويمكن القول أن هذا النظام الرقابي ألهم كليا النظام الرقابي المغربي الحديث[106]. وهو الرأي الذي استقر وأجمع عليه الفقه المالي المغربي[107].

ويتضح تأثر نظام الرقابة العليا على الأموال العمومية بالنموذج الفرنسي سواء من حيث التنظيم أو الاختصاصات، وهكذا يمكن القول أن الرقابة المالية العليا بالمغرب من الناحية المبدئية لم توجد عبثا ولم تنشأ من العدم، بل هي تجربة محلية لكنها مستقاة من التجربة الفرنسية بفضل عوامل تاريخية ووجود علاقات تقليدية بين البلدين والتي تعود إلى عهود خلت.

وتعزز هذا التوجه على مستوى الرقابة المالية بإنشاء اللجنة الوطنية للحسابات والتي يمكن اعتبارها صورة طبق الأصل آنذاك لمحكمة الحسابات الفرنسية، وتكرس هذا التأثر لاحقا بمناسبة إنشاء المجلس الأعلى للحسابات سنة 1979، الذي لم يخرج بدوره عن هذا السياق، ويتجلى أيضا تأثر للنموذج المغربي للرقابة العليا على الأموال العمومية التجربة الفرنسية على مستوى الوظائف أو الاختصاصات المكونة للهيئات المكلفة بالرقابة في كلا البلدين، من حيث ممارسة الاختصاص القضائي المتمثل في رقابة المحاسبين العموميين والفعليين، أما الاختصاص القضائي الثاني المتعلق بالتأديب المالي والذي يمارسه المجلس

---

[106]- احميدوش مدني، مرجع سابق، ص 188.

[107]-khoudry (D) : « La problématique du contrôle budgétaire et financière au Maroc » ; thèse de doctorat Faculté des sciences juridiques économiques et sociales, Casablanca ; 1988-1989.p54.

Scanné avec CamScanner

الأعلى للحسابات، فقد عهد به إلى هيئة خاصة مستقلة في النظام الرقابي الفرنسي وهي محكمة التأديب المالية باعتبارها مؤسسة مشتركة إلى جانب محكمة الحسابات.

أما المهمة الإدارية (رقابة التسيير) التي يمارسها المجلس الأعلى للحسابات فقد عهد في جانب منها (رقابة تسيير المقاولات العمومية)، من قبل إلى لجنة فحص حسابات المقاولات العمومية، ثم انتقلت هذه المهمة إلى محكمة الحسابات، أما الآن فيمارس هذا الإختصاص من طرف اللجنة المركزية للتقصي. أما من حيث الهيكلة فهناك تشابه كبير بين الجهازين سواء من حيث المكونة للمؤسساتين أو التشكيلات المؤلفة لها. وقد تكرس هذا التوجه من خلال قانون رقم 62-99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، إذ يتبين من خلال استقراء مختلف نصوصه التأثير الواضح للنموذج المغربي بنظيره الفرنسي، من حيث اعتماد لا مركزية الرقابة المالية العليا على الخصوص والتي تبناها المغرب لأول مرة.

المبحث الثاني: المنظمات الدولية و الإقليمية للرقابة على المال العام وتحديث التدبير العمومي.

لقد عملت مختلف الدول على إنشاء مؤسسات عليا للرقابة على الأموال العمومية، وكما سبق وأن أشرنا فقد تم تصنيفها إلى ثلاثة اتجاهات رئيسية، النموذج الاتيني (فرنسا مثلا)، الأنجلوساكسوني (الولايات المتحدة الأمريكية -إنجلترا -كندا- مثلا) ،والاشتراكي الذي اندثر وتلاشت مبادئه، أما بالنسبة للدول النامية يمكن للرقابة المالية إن توفرت لها الشروط اللازمة أن تساهم في خلق عادات وتقاليد الرقابة والمساءلة، لاسيما وأن وعي غالبية دول العالم الثالث اتجه نحو تدعيم أسس المساءلة، وتطوير أو إيجاد حالة انعدامها أجهزة للرقابة نظرا لما لامسته حكوماتها من أهمية هذه الأجهزة الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و حتى الإستراتيجية.

Scanné avec CamScanner

ويعود تطور الأجهزة الرقابية بالدرجة الأولى للعلاقة التي تربط النظام الرقابي بأنظمة أخرى،اقتصادية وسوسيو إدارية، قانونية، و اجتماعية، بالإضافة إلى عوامل بنيوية وظرفية اقتصادية وأخرى مؤسساتية.

ولقد ساهمت المنظمات الدولية الإقليمية المتخصصة في الرقابة المالية والمحاسبة (المنظمات الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة) (INTOSAI) مثلا في تطوير هذه المفاهيم، عبر الممارسة والتطبيق المستمر، وذلك لمواجهة التطورات المتسارعة الاقتصادية والمالية على الخصوص بالنظر للأهمية المتزايدة للرقابة العليا على المال العام.

كما كان لدافع الرغبة في تشجيع العاملين في أجهزة الرقابة العربية على أداء أعمالهم بكثير من الكفاءة، وزيادة خبراتهم عن طريق التدريب واستكمال الدراسة، وصقل المعلومات، فقد تم إنشاء المجموعة العربية للأجهزة لعليا للرقابة المالية والمحاسبة تضم جميع الدول المنظمة بجامعة الدول العربية، وهي مجموعة تتمتع بالشخصية المعنوية والأهلية القانونية، وبالإضافة إلى (Arabosai) فقد تم إنشاء هيئة إفريقية (AFROSAI)، تضم مجموعة من الأجهزة الإفريقية للرقابة على المال العام، وكذلك المجموعة الآسيوية للرقابة على المال العام (Asiosai) أسيوساي لتحقيق نفس الهدف.

لذلك سوف نحاول تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين رئيسيين:"**المطلب الأول**" سوف نخصصه للمنظمات الدولية للرقابة على المال العام وتحديث التدبير العمومي، فيما سنخصص "**المطلب الثاني**" للمنظمات الإقليمية للرقابة على المال العام وتحديث التدبير العمومي. فكيف ذلك؟.

Scanné avec CamScanner

المطلب الأول: المنظمات الدولية للرقابة على المال العام وتحديث التدبير العمومي (الأنتوساي)

إن المنظمات الدولية كما يعرفها شارل روسو **Charl.Rossrau** هي "تجمعات تتألف من دول، وتنشئها الاتفاقيات الدولية، لتحقيق أهداف مشتركة بواسطة أجهزة خاصة بها، كما أنها تطور إرادة مستقلة قانونيا عن إرادة الدول الأعضاء وأسمى منها"[108]، ويلاحظ بأن هذا التعريف يعطي اهتمام لإرادة المنظمات الدولية من الناحية القانونية ويؤكد على تطورها لتصبح مستقلة عن إرادة الدول بل لتصبح أسمى من هذه الإرادة،[109] وللدكتور محمود مرشحة تعريف مشابه ولكنه لا يبالغ في دور المنظمات من الناحية القانونية حيث يقول بأن المنظمة الدولية هي "شخصية قانونية دولية ذات أجهزة دائمة و إرادة مستقلة تنشأ باتفاق دولي لتحقيق أهداف معينة".[110]

إن تعريف المنظمة الدولية بصفة عامة بكونها مؤسسة لها هيأتها الدائمة تنشأ نتيجة اتفاق بين مجموعة أشخاص القانون العام- مبدئيا الدول- لتحقيق أهداف مشتركة، وتسند إليها بعض الحقوق والواجبات على الصعيد الدولي.[111]

وهكذا فإن التحولات التي طرأت في القرن العشرين يقول العميد كوليار "تظهر عند التحليل، وجود وتطور أسرة دولية حقيقية إلى جانب الأسرة التقليدية للدول، وأن المبادئ التي تنظم تلك الأسرة هي مبادئ تضامنية قائمة على الترابط الاجتماعي".[112]

---

[108]- علي شفيق: "العلاقات الدولية في العصر الحديث"، مكتبة المعارف للنشر والتوزيع، الرباط، 1985، ص 81.

[109]- المرجع السابق، ص 81.

[110]- المرجع السابق ص 82.

[111]- أحمد سرحان :" قانون العلاقات الدولية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع"، بيروت، الطبعة الثانية 1993، ص 256.

[112]- أحمد سرحان : نفس المرجع السابق، ص 263.

Scanné avec CamScanner

واعتبارا لذلك تعددت وتنوعت المنظمات الدولية وفق حاجيات القانون الدولي والعلاقات الدولية، وتنوعت من حيث مستويات عملها ومجالاته، إذ ليس هناك شكل قانوني معين من المنظمات الدولية بل تختلف من حيث حجم العضوية ومن حيث فروعها والتسمية التي تحملها، وأساسا تختلف على مستوى مجالات اختصاصاتها، وهذا هو شأن المنظمة الدولية للرقابة المالية والمحاسبة (أنتوساي) وهي الهيئة الدولية الوحيدة المختصة في مجال الرقابة المالية والمحاسبة، والتي تتسم بالصبغة العالمية في الشأن المالي، إذ تضمن في عضويتها مختلف دول العالم المنضوية تحت لواء هيئة الأمم المتحدة في شخص أجهزتها العليا للرقابة المالية والمحاسبة، فالطبيعة الدولية أو العالمية لهذه المنظمة تتجلى من حيث أهدافها وبنيتها التنظيمية، ومن خلال ممارسة أنشطتها ووظائفها.

الفرع الأول: البنية التنظيمية للمنظمات ذات البعد الدولي للرقابة على الأموال العمومية وخصائصها (الأنتوساي)

المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة هي الهيئة التي تشارك فيها معظم الأجهزة العليا للرقابة المالية في دول العالم، والتي تعتبر أعضاء في هيئة الأمم المتحدة، ويقصد بعضوية الدول بالمنظمة الدولية للرقابة المالية والمحاسبة كل جهاز عام في الدولة مهما كان مجال نفوذه وتكوينه وتنظيمه يخول له القانون بأعلى مستوى سلطة الرقابة العامة في هذه الدولة، بذلك فقد تفادت المنظمة الدولية حصر الانضمام إليها بأجهزة الرقابة الخارجية تلك التي قد تطلق عليها أجهزة رقابة السلطة التشريعية.[113]

[113]- فهمي محمود شكري: "الرقابة المالية العليا مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية"، دار مجدلاوي، عمان 1983، ص 157.

Scanné avec CamScanner

تهدف الأنتوساي إلى تشجيع تبادل الأفكار والخبرات فيما بين مختلف الأجهزة العليا للرقابة على الأموال العامة في مجال الأموال العامة، ويوجد مقرها بفيينا وبالنمسا وأيضا مقر السكرتارية، حيث يتواجد المقر الرسمي لديوان المحاسبة النمساوي.[114]

وتمنح عضوية في الأنتوساي لكل جهاز أعلى للرقابة على الأموال العامة في أي بلد عضو في هيئة الأمم المتحدة أو في منظماتها المتخصصة، ويتولى المجلس التنفيذي النظر في توفر الشروط المطلوبة للانضمام إلى الأنتوساي.

تقوم الأنتوساي بصفتها المنظمة المعترف بها دوليا والرائدة في مجال الرقابة في القطاع العام بإصدار التوجيهات الدولية بالنسبة إلى التصرف المالي، ومجالات أخرى، وإعداد المنهجيات ذات علاقة، وتوفير التدريب ودعم تبادل المعلومات بين البلدان الأعضاء، وتعمل المنظمة بخمس لغات العربية، الإنجليزية، الفرنسية والألمانية والإسبانية.

و تشتمل المنظمة الدولية للرقابة المالية والمحاسبة الأنتوساي على التشكيلات التالية:

- المؤتمر الدولي؛
- المجلس التنفيذي للمنظمة؛
- الأمانة العامة؛
- اللجان الدائمة؛
- مجموعات العمل الإقليمية.

فما دور هذه التشكيلات والوظائف التي تقوم بها لخدمة المنظمة على ممارسة مهامها واختصاصها على الصعيد الدولي في مجال الرقابة المالية؟.

[114]- المادة الأولى من النظام الأساسي للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة على الأموال العمومية.

Scanné avec CamScanner

البند الأول- المؤتمر الدولي:

يعد المؤتمر الدولي للسلطة العليا في المنظمة الدولية للرقابة المالية والمحاسبة إذ ينعقد مرة كل ثلاث سنوات ومن اختصاصاته:

1- مناقشة الموضوعات الفنية والمهنية ذات الاهتمام المشترك بهدف تبادل الأفكار والخبرات، ووضع التوصيات اللازمة بشأن هذه الموضوعات؛

2- البت بصفته سلطة عليا للمنظمة في الموضوعات التي تتعلق بالتعاون الدولي في الأجهزة العليا للرقابة على الأموال العامة.

ولكل جهاز أعلى للرقابة مشارك في المؤتمر صوت واحد مهما كان عدد أعضاء الوفد الذي يمثله، وتتخذ قرارات المؤتمر بموافقة أغلبية الوفود الحاضرة ،فيما عدا الحالة التي يجري فيها التصويت على تعديل النظام الأساسي، فتتم الموافقة بأغلبية ثلثي الوفود الحاضرة[115].

البند الثاني- المجلس التنفيذي للمنظمة:

يمارس المجلس التنفيذي للأنتوساي(ANTOSAI) الاختصاصات التالية[116]:

- اتخاذ الإجراءات اللازمة خلال الفترات الفاصلة بين المؤتمرات لتحقيق أهداف الأنتوساي، وعلى وجه الخصوص تنفيذ الأعمال الموكلة إليه من قبل المؤتمر.
- التأكد من أن الأجهزة العليا للرقابة الراغبة في الانضمام إلى الأنتوساي تتوفر فيها الشروط المطلوبة لهذا الغرض.

---

[115]- المادة الرابعة من النظام الأساسي للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة على الأموال العمومية.

[116]- خديجة بلكبير: "مساهمة المحاكم المالية في الرقابة العليا دراسة نظرية و تطبيقية مقارنة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية و الاجتماعية -الرباط- أكدال، السنة الجامعية 2007-2008، ص 30.

Scanné avec CamScanner

- قبول مجموعات العمل الإقليمية الراغبة في العمل في نطاق الأنتوساي.
- تشكيل لجنة مالية تركب من ثلاثة أعضاء يتم تعيينهم من بين أعضائها.

البند الثالث- الأمانة العامة:

إن جهاز الرقابة المالية "بفيينا" حيث يوجد المقر الرسمي لديوان المحاسبة النمساوي، يتوفر على أمانة عامة، حيث يتولى رئيس المحاسبة النمساوي مهام الأمانة العامة،[117] ويتولى نائبه بالديوان المذكور مهام الأمين العام المساعد.

البند الرابع- مجموعات العمل الإقليمية:

ينص النظام الأساسي للمنظمة الدولية[118]،على إمكانية إقامة مجموعات عمل إقليمية يؤسسها بعض أعضائها قصد تنمية التعاون المهني والفني فيما بينها على المستوى الإقليمي.

وتمارس هذه المجموعات الأنشطة المماثلة للمنظمة الدولية، وتعتبر عضوا فيها بناء على رغبة المجموعة وطلبها، ويتم قبول المجموعة الإقليمية عضوا في المنظمة والإعتراف بها بقرار من مجلس محافظي المنظمة الدولية، كما هو الحال بالنسبة إلى مجموعة الأفروساي والأرابوساي.[119]

البند الخامس- اللجان الدائمة للمنظمة:

يتم تشكيل لجان دائمة وفقا للنظام الأساسي للمنظمة الدولية للرقابة المالية والمحاسبة بقرار من المؤتمر لدراسة موضوعات معينة، فمثلا تتولى اللجنة المالية التعاون مع الأمانة العامة

---

[117]- المادة السادسة من النظام الأساسي للمنظمة الدولية ANTOSAI

[118]- المادة السابعة من النظام الأساسي للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية.

[119]- أحميدوش مدني: "المحاكم المالية في المغرب "، مطبعة فضالة المحمدية، الطبعة الأولى 2003، ص 79.

Scanné avec CamScanner

من أجل إعداد الخطة المالية والإشراف على إعداد الموازنة، ورفع تقرير عن نشاطاتها وعن نتائج هذه النشاطات إلى المجلس التنفيذي، وإلى المؤتمر إن رغب في ذلك.

الفرع الثاني: أهم توصيات منظمة الأنتوسلي ANTOSAI

أول مؤتمر انعقد تحت مظلة المنظمة الدولية للرقابة المالية والمحاسبة كان سنة 1953 بمدينة هافانا بكوبا وهكذا توالت المؤتمرات كل ثلاث سنوات وفقا للنظام الأساسي للمنظمة.

ويمكن اعتبار توصيات كل من مؤتمر ليما وسيدني من أهم التوصيات الصادرة عن المنظمة الدولية للرقابة المالية و المحاسبة، وتشكل بحث المرجعية الأساسية في مجال الرقابة العليا على الأموال العمومية لكن دون إنقاص من أهمية وقيمة مختلف التوصيات و إعلانات المؤتمرات الصادرة عن المنظمة.

البند الأول- توصيات مؤتمر ليما/بيرو 1977 :

ترجع أهمية إعلان ليما المنعقد سنة 1977 إلى عنصرين أساسيين: يتعلق أولهما بحجم عدد الدول المشاركة، إذا ارتفع عدد الأعضاء المشاركين إلى 95 دولة، إضافة إلى سبعة ملاحظين دوليين، أما الثاني فيتعلق بالموضوع المحوري الذي تم مناقشته والذي كان تحت عنوان "المبادئ الأساسي للرقابة المالية".

وعليه تضمن الإعلان على مقدمة أو ديباجة وسبعة أجزاء،[120] حيث تطرق في الديباجة لأسباب ودوافع هذا الإعلان وأهدافه.

وقد تم تخصيص الجزء الأول، للمفاهيم الأساسية للرقابة المالية كالرقابة السابقة والرقابة اللاحقة، ثم الرقابة الداخلية والخارجية.

---

[120]- خديجة بلكبير: نفس المرجع السابق، ص 33.

Scanné avec CamScanner

أما الجزء الثاني من الإعلان، فركز على محور الاستقلال الشامل لمختلف الهيئات العليا للرقابة المالية، من الناحية الوظيفية والتنظيمية والمالية.

والجزء الثالث من الإعلان، تضمن العلاقة بين السلطة التشريعية، والحكومة والإدارة التنفيذية العليا للرقابة المالية، وأكد على ضرورة استقلالية هذه الأخيرة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وفي الجزء الرابع تطرق لمختلف سلطات واختصاصات الهيئات العليا للرقابة المالية (سلطات – التحقيق...)، أما الجزء الخامس منه فتضمن أساليب الرقابة المالية- جهاز موظفي الرقابة المالية – والتبادل الدولي للمعرفة.

في حين خصص الجزء السادس من الإعلان لمختلف التقارير التي تقوم بإعدادها الهيئات العليا للرقابة المالية، وأكدت على ضرورة تقديمها إلى السلطة التشريعية وإلى الرأي العام، وتلزم هذه الهيئات بتقديم تقاريرها كل سنة حول أنشطتها وأن تقدم تقارير خاصة في كل وقت تراه مناسبا.

أما الجزء السابع والأخير اختص بالحديث عن الاختصاصات الرقابية للهيئات العليا للرقابة المالية، وحث على أن تجد هذه الاختصاصات سندها في الدستور، وتترك مجال التفاصيل للقوانين، ثم تناول بحث نطاق هذه الاختصاصات من حيث الأشخاص والهيئات، وحث كذلك على أن تخضع لرقابة الهيئة العليا للرقابة المالية كل ما ينطوي تحت مفهوم الإدارة العامة للمالية، وأن تخضع لهذه الرقابة أيضا الهيئات العامة، والهيئات في الخارج، والمشروعات التجارية والصناعية التي تساهم فيها الدولة.

Scanné avec CamScanner

وبصفة عامة تعتبر توصيات "ليما" أول تدوين دولي لتقنيات الرقابة العليا للمثالية من الناحية المنهجية العلمية، إذ اتسمت بالدقة والمرونة والواقعية أيضا[121]، كما أنها أسست أرضية لنقاش علمي في مجال الرقابة العليا على الأموال العمومية.

البند الثاني- توصيات سيدني أستراليا 1986:

تم انعقاد المؤتمر الثاني عشر للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بسيدني ما بين 6 و 7 أبريل سنة 1986 تحت شعار "رقابة الأداء، رقابة المقاولات العمومية نوعية الرقابة المالية".

ويعتبر هذا المؤتمر من أهم المؤتمرات وأبرزها التي عقدتها المنظمة، نظرا لطبيعة المحاور التي خصصت لمناقشتها في هذا الإطار، إضافة إلى الحضور المكثف للهيئات العليا للرقابة المالية، إذ بلغ عددها حوالي المائة وكذلك الحضور العربي الذي كان بحق ظاهرة متميزة في المؤتمر، حيث شاركت فيه أربع عشرة هيئة عربية وهي أكبر نسبة من حيث المشاركة العربية، عبر مختلف مؤتمرات الأنتوساي وهي نسبة مهمة بالمقارنة مع نسبة المشاركات السابقة.[122]

وناقش المؤتمر ثلاثة مواضيع أساسية لها ارتباط بشعار المؤتمر بموضوعه المحوري[123].

فالمحور الأول، متعلق برقابة الأداء، ودعا إلى ضرورة الاهتمام بتوحيد المصطلحات الرقابية على الصعيد الدولي، كما رسم البيان أهداف رقابة الأداء وأوضح الصعوبات التي تواجهها ولا سيما في البلاد التي أخذت بها حديثا، وبين الأساليب الفنية والتقنية الواجب

---

[121]- خديجة بلكبير: نفس المرجع السابق، ص 30-34.

[122]- أحميدوش مدني: مرجع سابق، ص 83.

[123]- نفس المرجع سابق، ص 83-84.

Scanné avec CamScanner

توفرها من أجل القيام برقابة أداء صحيحة، واهتم كذلك بإجراءات إعداد تقارير رقابة الأداء من حيث الشروط الواجب توفرها فيها، واهتمام السلطات العام بها، وأولى البيان للرقابة على الموارد البشرية أهمية خاصة بحيث وضع المعايير والمؤشرات اللازمة للقيام بها.

أما المحور الثاني، فهو يتعلق بالرقابة على المشروعات العامة، فقد طلب الإعلان بوضع تعريف محدد لها في القانون وإخضاعها لرقابة الهيئات العليا للرقابة المالية، كما حث الإعلان على ضرورة توفر هذه الأجهزة على الموارد اللازمة للقيام بمهامها على أكمل وجه في هذا الإطار، مع تبيان الجوانب الأساسية التي يجب أن تهتم بها الرقابة على المشروعات العامة، وأكد على أهمية استعمال الوسائل التقنية الحديثة في مراقبتها.

والمحور الثالث، فقد خصص لضرورة دعم النوعية في الرقابة والمحافظة عليها في العمل الرقابي الذي تقوم به الهيئات العليا للرقابة المالية.

وفي الأخير، تمت الإشارة لإمكانية خضوع الهيئات الرقابية المالية العليا للفحص والتدقيق من طرف هيئات خارجية عنها، وقد أكد البيان على أهمية تطبيق هذا الفحص بمختلف أشكاله التي قد يتخذها في التطبيق العملي، والشروط الواجب توفرها في الهيئة الفاحصة.

البند الثالث- توصيات القاهرة/مصر 1995:

عقد المؤتمر الدولي الخامس عشر للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأنتوساي) في القاهرة، خلال الفترة من 25 سبتمبر إلى 2 أكتوبر 1995، وقد ناقش مائة وخمسة وعشرون جهازا أعلى للرقابة يمثلون مختلف نظم الرقابة المالية، وكل مجموعات العمل الإقليمية موضوعين أساسيين هما: "مراجعة البيئة"، وتحسين الإدارة المالية الحكومية عن طريق اللجان والمجموعات الدائمة في الأنتوساي ".

Scanné avec CamScanner

البند الرابع- توصيات مؤتمر منتفيديو الأروغواي 1998:

تم عقد المؤتمر السادس عشر للمنظمة الدولية للأجهزة العليا لرقابة المالية والمحاسبة (الأنتوساي- بمنتفيديو/ الأروغواي ما بين 6 و 14 نوفمبر 1998، وقد شاركت 176 دولة بوفودها في أعمال هذا المؤتمر، وقد تم صدور التوصيات التالية:

- السعي إلى تحقيق مستوى مناسب من الاستقلال المالي والاستقلال المتعلق بأداء العمل، وإلى توسيع نطاق التغطية الرقابية،
- الاضطلاع بدور أكبر في تقديم كفاءة و فعالية النظم المالية ونظم الرقابة الداخلية،
- إيجاد وسائل فعالة لتحقيق العلانية في نشر التقارير الرقابية،
- إعداد تقارير ملائمة يفهمها الجمهور،و تساهم في تحديث التدبير العمومي،
- تكثيف تبادل الخبرات و المعارف مع الأجهزة العليا للرقابة المالية الأخرى،

استخدام مجموعة السلوك الموضوعة من قبل منظمة الأنتوساي.[124] كل هذه التوصيات كان هدفها تحقيق ما يسمى بتحديث التدبير العمومي.

والتوصيات هي دعوى إلى اتخاذ قرار أو موقف معين، توجهها المنظمة إلى دولة، أو إلى عضو أو عدة أعضاء أو فرع تابع لها، أو إلى منظمة أخرى دون أن يؤدي ذلك إلى إحلال إرادة محل أخرى.[125]

وعرفها **"Virally'** "بأنها أداة دبلوماسية تنطوي على اتفاق حاصل بالأغلبية أو بالإجماع، وتستهدف الضغط على الدولة التي توجه إليها بقصد حثها على قبول سلوك معين".[126]

---

[124]- مجلة الرقابة المالية، العدد 34 ، يونيو 1999، ص 28-33.

[125]- عبد الواحد الناصر: " المؤسسات الدولية "، الطبعة الرابعة، سنة 1999، ص 157.

Scanné avec CamScanner

و الرأي الذي استقر عليه الفقه، هو أن القرارات والتوصيات تخلق ما يمكن تسميته بالشرعية الدولية إزاء الموضوع الذي تطلبه التوصية من المخاطب، ومن تم تعد التوصية بمثابة تعبير عن رأي القانون الدولي بصدد المسألة التي صدرت التوصية بشأنها.[127]

أما الإعلانات والبيانات (مثل بيان سيدني، وإعلان ليما...)، فإنها تعتبر من قبل التوصيات غير الملزمة.

ومن ثم فإن القوة الملزمة للقرارات الصادرة عن المنظمات الدولية والإقليمية، خاصة تلك التي تعني بشؤون الرقابة المالية والمحاسبة، هي قرارات تعتبر ملزمة قانونيا، أما التوصيات و البيانات و الإعلانات فهي غير ملزمة من الناحية القانونية.

و لا يتعرض مخالفوها للمساءلة القانونية، أما من الناحية الأدبية فينبغي على العضو الالتزام بها، و إلا صارت وأصبحت عرضة للاستهجان الدولي، خاصة وأن التوصيات و الإعلانات تتضمن مبادئ هامة وقيمة، استخلصت من تجارب أعضاء المنظمة بعد الدراسة المستفيضة والنقاش المثمر.[128]

كما عقدت بعد ذلك عدة مؤتمرات "للأنتوساي"، إلا أن ما يهمنا في ذلك هو تلك المؤتمرات التي لها علاقة بالتدبير العمومي الحديث، كان أهمها الإجتماع المنظم من طرف "الأنتوساي" و المنعقد في الفترة الممتدة مابين 16 و 18 فبراير سنة 2010 بالفيدرالية الروسية، حول موضوع هام يرتبط بتحديث الرقابة المالية والتدبير المالي، تحت

126- المرجع السابق، ص 154.

127- عبد المومن شجاع الدين: "مدى إلزامية قرارات وتوصيات المنظمات الدولية العالمية والإقليمية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة "، مجلة الرقابة المالية ،العدد 2 ديسمبر 1989، ص 12.

128- خديجة بلكبير: نفس المرجع السابق، ص 40.

Scanné avec CamScanner

عنوان:"معايير الرقابة الداخلية"، حيث أن الإلتزام بهذه المعايير من طرف الأعضاء المشاركة في هذا الإجتماع من شأنه أن تكون له انعكاسات على تحديث التدبير العمومي.

إضافة إلى ذلك لابد من الإشارة إلى الإجتماع المنظم من طرف "الأنتوساي" و المنعقد في الفترة الممتدة مابين 14 و 16 أبريل 2010 بدولة جنوب إفريقيا،حول موضوع "معايير الرقابة والتدقيق المالي"، حيث خلصت نتائج هذا الاجتماع إلى ضرورة تحديث الرقابة من خلال تطوير التدقيق المالي، و تحويله من تدقيق كلاسيكي يهتم بشرعية النفقة إلى تدقيق حديث يهم تحقيق ما يعرف بالتدقيق المالي من أجل رفع الأداء، أو ما يعرف بتدقيق الأداء.

وهو ما تم تأكيده أيضا في الاجتماع المنعقد في الفترة الممتدة مابين 27 و 29 أبريل 2012 بالنمسا "فيينا"، حول موضوع تدقيق الفعالية، الذي أكد على أن التدقيق تجاوز بعده الكلاسيكي ليصل إلى تحقيق ما يعرف بالفعالية، كإحدى أهم مكونات التدبير العمومي الحديث.

كما تم عقد اجتماع من طرف "الأنتوساي" يوم 20 أكتوبر 2013 ببكين بالصين تمخض عنه العديد من التوصيات، كان أهمها تلك المتعلقة بتطوير الكفأت،و توزيع المعارف في مجال التدبير العمومي.

المطلب الثاني: المنظمات ذات البعد الإقليمي للرقابة العليا على الأموال العمومية و تحديث التدبير العمومي (الأرابوساي) و (الأفروساي) و (الأسيوساي).

بالنظر لأهمية المحافظة على المال العام فقد ظهرت الرغبة في إنشاء منظمات ذات بعد إقليمي للمحافظة عليه وتطوير أساليب مراقبته، إضافة إلى تبادل المعارف والخبرات في هذا الإطار، وقد تبلور ذلك من خلال إنشاء المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية

Scanné avec CamScanner

والمحاسبة "**الفرع الأول**"، ثم إحداث ما يسمى بالمجموعة الإفريقية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة "**الفرع الثاني**". والمجموعة الأسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة "**الفرع الثالث**".

إذن ما هي هذه المنظمات وخصائصها؟ وما هي أهم التوصيات الصادرة عنها؟ .

الفرع الأول: البنية التنظيمية للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة

تأسست المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة على منوال مختلف المنظمات الإقليمية المتخصصة الأخرى، وفقا لمقتضيات المادة السابعة من النظام الأساسي للمنظمة الدولية (الأنتوساي)، وجاء هذا التأسيس بناء على محضر اجتماع رؤساء الأجهزة العليا للرقابة المالية في القاهرة عام 1976، وقد كان العمل فيها يتم بموجب اللوائح التأسيسية والتنظيمية الصادرة في نفس السنة، إلا أنها ألغيت وحل محلها النظام الأساسي المعمول به حاليا في المجموعة الذي تم إقراره في المؤتمر الثالث الذي انعقد بتونس سنة 1983.

الفقرة الأولى: تشكيلات المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة

وتوافقا مع أحكام المادة الرابعة من النظام الأساسي للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، فإن هذه الأخيرة تتألف من التشكيلات الرئيسية الآتية:

- الجمعية العامة؛
- المجلس التنفيذي؛
- الأمانة العامة.

Scanné avec CamScanner

فكيف تؤدي هذه التشكيلات أدوارها ووظائفها كل واحدة على حدة؟ وما هي مدى مساهمتها في تنسيق أنشطة المجموعة العربية وقيامها بوظائفها ومهامها على الصعيد العربي والدولي؟.

البند الأول- الجمعية العامة:

تعتبر الجمعية العامة للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الهيئة العليا في المنظمة وتتشكل من رؤساء الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الأعضاء بالمجموعة.

ومن اختصاصاتها[129] رسم وتوجيه السياسة العامة للمجموعة لتحقيق أهدافها، وتتخذ ما تراه مناسبا من قرارات وتوصيات المحالة من طرف المجلس التنفيذي، كما تسعى إلى تقرير وسائل تدعيم التعاون، وتوطيد العلاقة والصلات بين الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة للأعضاء في المجموعة من جهة، وبينها وبين المنظمات المتخصصة التي تعمل في ميدان الرقابة المالية من جهة أخرى.

وتعقد الجمعية العامة دورتها العادية مرة كل ثلاث سنوات في مقر جامعة الدول العربية أو إحدى الدول العربية، وتضم في عضويتها جميع الدول العربية.

البند الثاني- المجلس التنفيذي:

يعتبر المجلس التنفيذي للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة السلطة الثانية بعد الجمعية العامة، من حيث الأهمية، إذ تكمن مهمته الأساسية في تنفيذ القرارات المتخذة من قبل الجمعية العامة. ويتكون المجلس التنفيذي من الرئيس المنتخب ونائبه، والأمين العام للمجموعة، وستة أعضاء تنتخبهم الجمعية العامة لمدة ست سنوات، ويتجدد

[129]- المادة السادسة من النظام الأساسي للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

Scanné avec CamScanner

نصف الأعضاء بالانتخاب في كل دورة انعقاد عادية، وينعقد المجلس في دورة عادية مرة واحدة كل سنة، ويجوز له أن ينعقد في دورات غير عادية إذا ما دعت الضرورة إلى ذلك.

وتجدر الإشارة إلى أن المغرب لم يسبق له أن تحمل أية مسؤولية في أشغال المجموعة باستثناء المؤتمر الثاني المنعقد سنة 1980 بالمملكة العربية السعودية، حيث انتخب عضوا في المجلس التنفيذي.

أما الكتابة العامة فتقوم بأعمالها دائرة المحاسبات المكلفة بالرقابة العليا على الأموال العمومية بالجمهورية التونسية، ويعتبر رئيسها الأول أمينا عاما للمجموعة حيث مقر المجموعة.[130]

الفقرة الثانية: محتويات التوصيات الصادرة عن مجموعة (أرابوساي)

عالجت وناقشت المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة منذ تأسيسها وعبر مختلف مؤتمراتها، عدة قضايا ومواضيع أساسية ذات أبعاد فقهية ومهنية ومؤسساتية تهم المجال المالي، حيث قدمت بشأنها توصيات وبيانات مختلفة بالغة الأهمية في الشأن الرقابي، ومن أهم هذه التوصيات والبيانات الصادرة عن المنظمة العربية في ميدان الرقابة المالية نذكر توصيات المؤتمرات التي عقدت بكل من تونس، وأبو ظبي، والخرطوم، وطرابلس، وبيروت، والقاهرة.

البند الأول: مضامين توصيات مؤتمر تونس 1983

سعيا منها لاحترام نظامها أو ميثاقها الأساسي عقدت المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة مؤتمرها الثالث بتونس سنة 1983، وبعد الدراسة والمناقشة توصل المؤتمرون إلى نتائج هامة، حيث أكدوا على ضرورة الإهتمام بتحديث الرقابة اللاحقة على

---

[130]- أحميدوش مدني: مرجع سابق، ص90.

Scanné avec CamScanner

النفقات العامة، والاستفادة منها حين ممارستها، وذلك قصد جعلها أكثر تحقيقا للأهداف المرسومة، وجعل هذه الرقابة أكثر شمولية تضم رقابة المشروعية، والرقابة المحاسبية، ورقابة الكفاءة والأداء، كما حثوا على أن تكون التقارير التي تعدها الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة واضحة وصادقة، وأن لا يقتصر هدفها على كشف الأخطاء والمخالفات فحسب، بل يجب تحديد الأسباب ومعالجتها، كما دعا المؤتمر إلى تقييم استعمال الموارد الاقتصادية و التأكد من إدارتها بكفاءة وتحديد أسباب التبذير والإسراف، وسوء الاستعمال أو الاستغلال. و وضع الاقتراحات التي تمكن الجهات المعنية من تحسين طرق استغلال تلك الموارد بشكل موضوعي وفي الوقت المناسب، ودعا إلى ضرورة تدعيم استقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة وضمان مبدأ علانية تقاريرها.

البند الثاني: توصيات المؤتمر الثاني أبو ظبي/ الإمارات العربية المتحدة 1986

بناء على تطبيق مقتضيات قانونها الأساسي سارعت المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة إلى عقد مؤتمرها الثاني بالإمارات العربية المتحدة في 13 دجمبر 1986، وتمحورت مناقشات هذا المؤتمر حول ثلاثة مواضيع أساسية اتسمت بطابعها التقني و كان أهمها:

- دور الهيئات العليا للرقابة المالية والمحاسبة في مراقبة وتحسين الأداء العمومي.

وبعد مناقشة هذا الموضوع الأساسي، أكد المؤتمر على أهمية تطبيق الرقابة المالية العليا- و عدم الاقتصار على تطبيق الرقابة المالية الداخلية و الخارجية- ودورها في إطار التخطيط، واتخاذ القرارات ومراقبة الشركات والمؤسسات و علاقتها بمراقبي الحسابات الخارجيين، و أوصى بضرورة الإكتفاء بمهنة الرقابة الخارجية أي الرقابة المالية العليا، نظرا لما لها من دور في توسيع مراقبة الأجهزة العمومية و تحديث تدبيرها.

Scanné avec CamScanner

وفي الأخير أكد على ضرورة إلاء أهمية خاصة لرقابة التسيير كأحد أهم آليات الرفع من جودة الأداء داخل المنظمات العمومية و تحديث تدبيرها.

البند الثالث: توصيات المؤتمر الثالث الخرطوم السودان سنة 1989

انكب المؤتمرون حول دراسة ومناقشة ثلاثة محاور رئيسية ذي طبيعة تقنية[131]، إلا أن ما يهمنا هو التوصيات التي لها علاقة بتحديث التدبير العمومي، وهكذا دعا المؤتمر إلى ضرورة الأخذ بالإتجاهات الحديثة في التحليل المالي من طرف الهيئات العليا للرقابة على المالية العامة،واعتبر التحليل المالي وسيلة من وسائل رقابة الأداء التي تقوم بها أجهزة الرقابة الخارجية، وضرورة توحيد المصطلحات والأسس المحاسبية.

البند الرابع: توصيات مؤتمر الجمعية العامة المنعقد بطرابلس/ليبيا 1992

ناقشت المنظمة العربية أثناء انعقاد جمعياتها العامة بطرابلس /ليبيا مابين 23 و 28 مايو من سنة 1989 موضوعات فنية هامة. وبعد دراسة ومناقشة المحاور الأساسية، أوصى المجتمعون بضرورة تجاوز الآليات الكلاسيكية في مجال الرقابة على المال العام،و الاعتماد بدلا منها على مناهج حديثة تساهم في تحديث التدبير العمومي، كما حثت المجموعة العربية من خلال توصيات هذا المؤتمر على ضرورة الاهتمام بتخطيط العمل الرقابي ومتابعة تنفيذه، وتقويم نتائجه وتطبيق الأساليب العملية الحديثة في هذا المجال، مع العمل كذلك على رقابة الحسابات خارج الميزانية.

البند الخامس: توصيات الجمعية العامة لمؤتمر بيروت/ لبنان 1995

عقدت الجمعية العامة للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة دورتها العادية الخامسة في بيروت ما بين 24 -29 يونيو من سنة 1995، حيث تناولت مواضيع

---

[131]- حول تفاصيل التوصيات انظر:
مجلة الرقابة المالية : العدد الأول، يونيو 1998، ص 42 وما بعدها.

Scanné avec CamScanner

فنية جوهرية[132]، كتقويم نظم الرقابة الداخلية في الجهات الخاضعة للرقابة، والمشاكل والصعوبات التي تواجه العمل الرقابي، بالإضافة إلى مسألة استخدام أسلوب العينات الإحصائية في الرقابة كإحدى الآليات الحديثة في مجال التدبير العمومي الحديث.

وأوصت في إطار معالجة المشاكل والصعوبات الداخلية والخارجية على ضرورة تضمين قوانين الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية مجموعة من الإجراءات، كإقرار حصانة أعضاء الأجهزة، وتحقيق مبدأ الاستقلالية الفعلية للأجهزة، وتوسيع نطاق رقابة الأجهزة، وتطوير القوانين والأنظمة في الجهات الخاضعة للرقابة، و وضع نظم الرقابة الداخلية وتفعيل دورها كإحدى أهم وسائل تحديث التدبير العمومي... الخ.

البند السادس: توصيات المؤتمر السادس للجمعية العامة مصر 1998

عقدت الجمعية العامة للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة دورتها العادية السابعة بمصر ما بين 29 شتنبر إلى 4 أكتوبر من سنة 1998 [133] بحضور رؤساء يمثلون تسعة عشر جهازا عضوا في المنظمة. [134] وقد أسفرت المناقشات على اتخاذ مجموعة من التوصيات التي من شأنها أن تساهم في تحديث التدبير العمومي.

وهكذا تمت الدعوى إلى أن تشمل الرقابة المالية العليا مراقبة كفاءة تنظيم القواعد المتعلقة بإدارة الموارد المالية، والموارد البشرية، ومراقبة نظم الرقابة الداخلية، و أن تقوم الرقابة المالية العليا بمراقبة مدى كفاءة تنظيم سير العمليات المالية وإجراءاتها، وإبداء الرأي في مشروعات القواعد القانونية المتعلقة بالتنظيم في الإدارة المالية العامة.

---

[132]- للمزيد من التفصيل حول مضامين محتويات المؤتمر يراجع – مجلة الرقابة المالية، عدد 1، يونيو 1983، ص 38.

[133]- للمزيد من التفاصيل انظر:

- مجلة الرقابة المالية :العدد 33 ،السنة 17 دسمبر 1998، ص 61 وما بعدها.

[134]- حضر ممثلو الدول الآتية: الأردن،الإمارات،البحرين،تونس،الجزائر، السعودية، السودان، سوريا، العراق، فلسطين،سلطنة عمان، قطر، الكويت، لبنان، ليبيا، مصر، المغرب، موريتانيا، اليمن، في حين تخلفت الصومال.

Scanné avec CamScanner

البند السابع: توصيات المؤتمر السابع، الرباط 2001.

عقدت الجمعية العامة للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة دورتها العادية السابعة بمدينة الرباط بالمملكة المغربية خلال الفترة من يوم 24 أبريل إلى 27 منه سنة 2001، وحضر اجتماعات هذه الدورة رؤساء وممثلو 18 دولة عربية، وهكذا تمت مناقشة ثلاث موضوعات فنية، ويتعلق الأمر برقابة الأداء على قطاعات الخدمات العامة، والرقابة على الهيئات المعانة من الدولة، وأخيرا تم التعرض لتجربة الأجهزة العليا للرقابة المالية في الدول العربية في مجال التدقيق الآلي.

وقد عقدت بعد ذلك المنظمة العديد من المؤتمرات، و تمخضت عنها العديد من التوصيات، إلا أن ما يهمنا هو تلك التي تصب في موضوع بحثنا، كتلك المتمخضة عن إجتماع الجمعية العامة "للأربوساي" خلال الفترة الممتدة مابين 26 و 27 أكتوبر 2012، بالعاصمة الرياض بالمملكة العربية السعودية، والتي خلصت إلى ضرورة التزام الدول الأعضاء بالمنظمة بتحديث الرقابة المالية عن طريق ما يعرف برقابة الأداء و الفعالية كإحدى أهم الآليات الرقابية لتحديث التدبير العمومي.

وهو ما تم الوقوف على ماذا تحقيق هذا الهدف و الالتزام بتحقيقه من طرف الدول الأعضاء و ذلك من خلال إجتماع "الجمعية العامة للأربوساي" خلال الفترة الممتدة مابين 23 و 27 أكتوبر 2013 بدولة الكويت.

الفرع الثاني :المنظمة الإفريقية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأفروساي)

بالرغم من حداثة عهد الدول الإفريقية في معانقة الحرية و الخروج من وطأة الاستعمار إلا أن ذلك لم يمنعهم من التكتل في إطار مجموعات سياسية كالإتحاد الإفريقي، إضافة إلى مجموعة أخرى كان هدفها وهاجسها الأول هو الحفاظ على المال العام من الضياع،إضافة

Scanné avec CamScanner

إلى العمل على استلهام مقومات التدبير العمومي الحديث، وهو ما ترجم من خلال إحداث منظمة عليا ذات بعد إقليمي على الصعيد الإفريقي ألا وهي المنظمة الإفريقية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأفروساي)، كل ذلك يدفعنا إلى التعريف بهذه المنظمة (الفقرة الأولى)، ثم تحديد أهم توصياتها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: التعريف بالمنظمة (أفروساي)

البداية الأولى لإنشاء المنظمة الإفريقية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (أفروساي)، كانت استجابة لتوصيات وقرارات المؤتمر الثاني للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (أنتوساي) المنعقد في مدريد بإسبانيا في مايو 1974، ووفقا للقرار الذي وافق عليه في الثاني والعشرين من مايو 1974 أعضاء الوفود الإفريقية للمؤتمر الثامن للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة على الأموال العامة (الأنتوساي) في مدريد، والذي يبرز وجود بعض المشاكل المشتركة بين الأجهزة العليا للرقابة على الأموال العامة في البلاد الإفريقية.

وقد تم التأكيد على أهمية التعاون الضروري والمثمر بين الهيئات العليا للرقابة المالية والمحاسبية على صعيد كل منطقة جغرافية، وبالتالي تكوين مجموعات عمل إقليمية تعمل في هذا المجال إذ تكون بمثابة مراكز فرعية للمعلومات، وتبادل الأفكار والخبرات، وتوثيق التعاون بين أعضائها في مجال الرقابة المالية.

وبالفعل تم تأسيس منظمة إفريقية للأجهزة العليا للرقابة على الأموال العمومية في سنة 1976 تجمع في عضويتها كل الدول الأعضاء في منظمة الوحدة الإفريقية، تم إصدار النظام الأساسي لهذه المجموعة في مدينة ياوندي(جمهورية الكامرون المتحدة)، في الفترة الممتدة من 17 إلى 19 نوفمبر 1976.

Scanné avec CamScanner

الفقرة الثانية: مضامين توصيات مؤتمرات منظمة الأفروساي

بعد المؤتمر التأسيسي للمجموعة الإفريقية بياوندي (الكامرون)، عقدت المنظمة مؤتمرها العادي سنة 1979 بأكرا (غانا) تمت مناقشة ثلاثة محاور أساسية، وهي على الشكل التالي: [135]

- دور الأجهزة العليا للرقابة المالية في رقابة مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الأقطار السائرة في طريق النمو،
- رقابة المقاولات الوطنية وغير الوطنية،
- كيفية تدريب وتكوين وتوظيف الأشخاص القائمين بالرقابة.

أما فيما يخص توصيات المؤتمر الثالث المنعقد في الخرطوم (السودان) سنة 1982، فكانت ذي طبيعة تقنية محصنة بعد أن ناقش المؤتمرون المواضيع التالية:

- مراقبة الصفقات العمومية؛
- رقابة المخزونات والمنتجات؛
- التقرير للهيئات العليا لرقابة.

في المؤتمر الرابع الذي احتضنته مدينة إبيدجان (ساحل العاج) [136] سنة 1987 تطرق للمواضيع المهمة وهي:

- عراقيل وعوائق الرقابة المالية؛
- كيفية تكوين العاملين والقائمين بالرقابة،
- رقابة المقاولات العمومية.

135- أحميدوش مذني: نفس المرجع السابق، ص 107.

136- المغرب لم يحضر لهذا المؤتمر لأسباب سياسية.

Scanné avec CamScanner

وبعد الدراسة والمناقشة من قبل المؤتمرين تم التأكيد على جملة من التوصيات وضرورة تبنيها كالأخذ بالاتجاهات الحديثة في التحليل المالي، وإقرار علنية التقارير للأجهزة العليا للرقابة المالية، وضرورة إشراك هذه الأجهزة في مراقبة عمليات الخوصصة.

ومن خلال تفحص هذه المواضيع المدرجة ضمن أعمال المؤتمرات المنظمة من طرف منظمة الأفروساي، يتبين لنا أنها تتجه في إطار السعي نحو تطوير الرقابة المالية للمختلف الأجهزة الرقابية التي تنخرط فيه، مما يؤكد على إيمانها بضرورة الوصول إلى تجسيد ما يعرف بالتدبير العمومي الحديث.

بالمقابل اجتمعت المجموعة الإفريقية تمشيا مع مقتضيات النظام الأساسي للمجموعة بعقد مؤتمرها الخامس سنة 1990 بالقاهرة /مصر ما بين 4 و 12 يونيو من نفس السنة، بحضور 26 جهازا من الأجهزة الأعضاء في المنظمة[137] و قد تمت مناقشة النقط التالية:

- معوقات المراجعة العليا للرقابة المالية؛
- تدريب المراقبين بالأجهزة العليا للرقابة المالية؛
- الإجراءات والنظم الفنية لرقابة المشروعات العامة.

وقد عقدت المنظمة مؤتمرها السادس بغامبيا سنة ،1993 وقد حضر هذا المؤتمر ممثلو سبع وعشرين جهازا أعلى للرقابة، وخمس منظمات دولية، وتمت خلاله مناقشة جملة من المواضيع الفنية، وتوج بالمصادقة على بيان بانجول "الذي يتضمن النتائج والتوصيات المتصلة بالمواضيع الفنية الثلاثة الآتية:

الموضوع 1: الاتجاهات الحديثة في التحليل المالي؛

[137]- شارك في هذا المؤتمر سبع دول عربية من بين تسع الأعضاء في المنظمة ، نقلا عن خديجة بلكبير نفس المرجع السابق، ص 62.

Scanné avec CamScanner

الموضوع 2: التقارير السنوية للأجهزة العليا للرقابة؛

الموضوع 3: الجهاز الأعلى للرقابة وعملية الخوصصة.

وبعد الدراسة والمناقشة من قبل المؤتمرين تم التأكيد على جملة من التوصيات وضرورة تبنيها كالأخذ بالاتجاهات الحديثة في التحليل المالي، و إقرار علنية التقارير للأجهزة العليا للرقابة المالية، وضرورة إشراك هذه الأجهزة في مراقبة عمليات الخوصصة.[138]

وقد عقدت بعد ذلك منظمة "الأفروساي" عدة مؤتمرات و اجتماعات، إلا أن أهمها الذي له علاقة بتحديث التدبير العمومي، هو ذلك المنعقد في الفترة الممتدة مابين 22 و 23 أكتوبر 2010 بمراكش "المغرب"، و الذي أكد على ضرورة تحديث الرقابة المالية من رقابة جزائية إلى رقابة مصاحبة،هدفها مساعدة الأجهزة الخاضعة لرقابة الأجهزة العليا للرقابة على المال العام على تبنى و إتباع آليات حديثة للرفع من جودة التدبير المالي و الإداري.

حيث تم الوقوف على مدى تحقيق هذا الهدف من خلال الإجتماع المنعقد بتونس خلال الفترة الممتدة مابين 6 و 7 يونيو 2013، الذي كان من بين توصياته تحديث الرقابة المالية، وتحقيق أيضا ما يعرف بتطوير الكفآت.

الفرع الثالث: المنظمة الأسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (أسيوساي)

تأسست المنظمة الأسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة سنة 1979 بنيودلهي (الهند)،وتضم في عضويتها أجهزة الرقابة العليا في الدول الأسيوية وتضم خمسة وعشرين دولة منها ست دول عربية.

إذن فما هي أهداف المنظمة الأسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة من وراء تأسيسها؟ وما هي أهم التوصيات الصادرة عن المجموعة؟.

---

[138]- خديجة بلكبير : نفس المرجع السابق، ص 62.

Scanné avec CamScanner

الفقرة الأولى: أهداف منظمة (أسوساي)

تهدف المجموعة الأسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة طبقا لنظامها الأساسي، إلى إنشاء علاقات يسودها التفاهم والتعاون بين أجهزة الرقابة العليا الأسيوية، قصد تبادل الآراء والأفكار والخبرات في مجالات الرقابة المالية، إضافة إلى توثيق التعاون بين الأجهزة الأعضاء والمجموعات الإقليمية الأخرى.

الفقرة الثانية: مضامين التوصيات الصادرة عن منظمة الأسيوساي:

دأبت المنظمة الأسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة وفقا لنظامها الأساسي على عقد مؤتمراتها العادية مرة كل ثلاث سنوات. ولا أحد يشك في الأهمية البالغة التي تكتسيها توصيات هذه المؤتمرات والتي لها شأن كبير في تنمية وتطوير المجال الرقابي، وفي هذا السياق سنحاول إلقاء نظرة ولو موجزة على أهم مضامين توصيات بيان أو إعلان طوكيو، وتوصيات إعلان بالي (اندونيسيا) سنة 1988، وتوصيات إعلان بكين سنة 1998، والمؤتمر السادس للمجموعة المنعقد بنيودلهي الهند سنة 1994.

البند الأول: توصيات إعلان طوكيو/ اليابان 1985

عقدت المنظمة مؤتمرها الثالث بطوكيو/اليابان سنة 1985 بحضور أربعة وعشرين هيئة رقابية عليا أسيوية، بالإضافة إلى أربع منظمات دولية، وانصبت المناقشات حول محور أساسي يتعلق بدور الهيئات العليا للرقابة المالية في دعم المساءلة العامة"، الذي ترجم في الأخير في شكل بيان طوكيو لمبادئ لمساءلة العامة.

وهكذا تم التوصل إلى صياغة مجموعة من التوصيات المتعلقة بالمواضيع الفرعية الأربعة التي تناولها المؤتمر.

Scanné avec CamScanner

فبالنسبة إلى الموضوع الأول، المتعلق بمفهوم المساءلة العامة ونتائجها ومشكلاتها، فقد تم الحث على محافظة الهيئات العليا للرقابة العليا الأسيوية على استقلالها وموضوعيتها وتدعيم مصداقيتها، وذلك قصد دعم المساءلة العامة ومنح هذه الهيئات الاستقلال المالي والوظيفي، وضمان حصانة للعاملين في هذه الأجهزة.

أما الموضوع الثاني، فركز على رقابة الأداء كوسيلة من وسائل دعم المساءلة العامة، و تحديث التدبير العمومي، وهكذا أثار المؤتمر انتباه الأجهزة العليا إلى جوانب النقص التي تبدو في هيكل الإدارة، وفي مراحل العمليات، وفي نظم المعلومات، وحث المؤتمر على وضع الاقتراحات اللازمة لإدخال التحسينات في جميع هذه المجالات، وحثت هذه الهيئات بالقيام بفحص أساليب تقويم الإدارة (رقابة داخلية)، والعمل على الإستفادة منها.

أما المحور الثالث، المتعلق بالمساءلة في المشروعات العامة، فقد أوصى المؤتمر بضرورة قيام الهيئات العليا للرقابة المالية برقابة مشروعات الخوصصة.[139]

البند الثاني: توصيات إعلان بالي/ اندونيسيا 1988

عقدت المنظمة الأسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة مؤتمرها الرابع ببالي/ اندونيسيا سنة 1988، حيث ناقش المؤتمر موضوعا رئيسيا تمحور حول "دور الرقابة المالية في دعم الإصلاح لجعل الإدارة تتمتع بالكفاءة العالية"، وكان بمثابة إعلان بالي لسنة 1988.

و في هذا السياق وبعد دراسة ومناقشة المواضيع الثلاثة المتفرعة عن المحور الرئيسي، نبه المؤتمر من خلال الإعلان إلى أهمية السلطة القانونية للرقابة المالية، كما حث على

[139]– أحميدوش مدني، نفس المرجع السابق، ص 113.

Scanné avec CamScanner

ضرورة استعمال مناهج الرقابة المالية وممارستها، كالرقابة على الضرائب والرقابة على الدين العام.

وفي الأخير أكد المؤتمر من خلال المحور الثالث،على برمجة الرقابة المالية، وضرورة اعتماد الهيئات العليا للرقابة على قواعد دقيقة للرقابة المالية، وقواعد محاسبية، وإعداد تشريعات تتعلق بالعمليات المالية والمحاسبية، وتكوين موظفين وتأهيلهم تأهيلا مناسبا في إطار التداريب التي يخضعون لها، وذلك قصد رفع مستوى النوعية في الرقابة المالية، وأكد الإعلان أيضا على ضرورة توفير الضمانات الكافية للهيئات العليا باعتبارها هيئات رقابية خارجية حتى تؤدي مهامها بكفاءة وفعالية، كما حث الإعلان على ضرورة اعتماد مبدأ علنية ونشر التقارير من قبل الهيئات العليا للرقابة المالية. [140]

البند الثالث: توصيات مؤتمر بكين / الصين 1991

تطبيقا لسياسة عقد المؤتمرات وفقا لنظامها الأساسي اجتمعت المنظمة الأسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في مؤتمرها الخامس المنعقد ببكين/ الصين سنة 1991.

وبعد الدراسة والمناقشة المستفيضة للمواضيع الفرعية المكونة للمحور الأساسي المتعلق بدور أجهزة الرقابة العليا في تقرير فاعلية إدارة الأموال العامة والاستثمارات، استقر المجتمعون على إقرار توصيات جد هامة، كتحسين إدارة الأموال العمومية ودعم قدرات الجهاز الأعلى للرقابة في ممارسة المهام المنوطة بها.

كما أكدوا على صلاحيات الرقابة واستراتيجياتها ومناهجها في مجال تحسين إدارة الأموال العامة، وخلصوا في هذا الإطار إلى ضرورة منح الأجهزة العليا للرقابة الاستقلال بجميع

---

[140]- حول تفاصيل بيان إعلان بالي/ أندونسيا : انظر:
- مجلة الرقابة المالية التي تصدرها المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة و المحاسبة، العدد الأول، يونيو 1988.

Scanné avec CamScanner

أشكاله وعناصره ، وأكدوا على أهمية المساءلة العامة، وتحديد مفهومها، وضرورة محاسبة أية جهة عما يكون في حوزتها من موارد عامة.[141]

البند الرابع : توصيات إعلان نيودلهي / الهند 1994

عقدت المنظمة الأسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة مؤتمرها السادس بمدينة نيودلهي[142] بالهند ما بين 12 و 19 نوفمبر من سنة 1994.

وتم إصدار إعلان نيودلهي، حول المبادئ الأساسية للإرتقاء بمحاسبة فعالة و نظام ملائم للرقابة الداخلية في القطاع الحكومي والذي تتفرع عنه المحاور التالية:

صلاحيات التدقيق، الاستراتيجيات والأساليب لتحسين المحاسبة ونظام الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي، وقد عقدت منظمة "أسيوساي" بعد ذلك العديد من المؤتمرات كان أهمها الذي يرتبط بمجال الرقابة المالية و تحديث التدبير العمومي، ذلك المنعقد بالهند "نيوديلهي"، خلال الفترة الممتدة مابين 16 و 17 شتنبر 2013، والذي حث في إحدى توصياته على ضرورة تحديث الرقابة المالية عن طريق تحقيق ما يعرف بمبدأ تطوير الكفآت.

وقد سارعت دول أخرى تجمعها اعتبارات مختلفة قد تكون جغرافية أو ثقافية إلى تنظيم نفسها في إطار منظمات إقليمية، تضم في عضويتها الهيئات العليا للرقابة على الأموال العمومية في هذه البلدان ونذكر مجوعة الإسيف ILACIF (مؤسسة العلوم والتدقيق لأمريكا اللاتينية التي تأسست سنة 1963 بهافانا -كوبا- ويوجد مقرها (البيرو)، وقد تم تعديل

---

[141]- حول تفاصيل توصيات المؤتمر الخامس للمنظمة الأسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة المنعقد ببكين / الصين، انظر:

- مجلة الرقابة المالية، العدد الأول، يونيو 1991، ص 1-2.

[142]- انظر مجلة الرقابة الصادرة عن المجموعة العربية للرقابة المالية و المحاسبة، العدد 25، دسمبر 1994، ص 43.

Scanné avec CamScanner

نظامها الأساسي خلال مؤتمر استثنائي بالإكواتور سنة 1986، بحيث تم التأكيد على ضرورة الإرتقاء بالهيئات العليا للرقابة لهذه المنظمة إلى مستوى أفضل.

وقد اتسمت أنشطة أشغال هذه المنظمة بالفعالية، خاصة بعد انضمام كل من الولايات المتحدة الأمريكية وإسبانيا خلال المؤتمر السابع المنعقد بالبرازيل سنة 1984 إلى هذه المنظمة.[143]

ونذكر أيضا، منظمة سباساي SPACAI، وهي تضم في عضويتها مجموعة من الهيئات العليا للرقابة على الأموال العمومية في دول جنوب المحيط الهادي سنة 1973.أما منظمة كاروساي CAROSAI، فهي تضم في عضويتها دول الكاريبي وتأسست سنة 1988.

[143]- Harakat (M) : « le droit du contrôle supérieur … » .op cite ,p 20.

Scanné avec CamScanner

الباب الثاني:
أجهزة الرقابة على المال العام
المحاكم المالية بالمغرب

Scanné avec CamScanner

إن الحديث عن أجهزة الرقابة العليا على المال العام، ومساهمتها في تحديث التدبير العمومي، يجرنا للبحث أساسا في المحاكم المالية بالمغرب من خلال التعرض لهيئات المجلس الأعلى للحسابات، والمجالس الجهوية للحسابات، التي أناطها المشرع المغربي مهمة الرقابة المالية للمرافق العامة الوطنية والترابية، حيث أن المحاكم المالية بالمغرب أصبحت تمارس رقابة مالية حقه، تتلاءم في جانب تدبيرها مع المستويات الاقتصادية والاجتماعية للمرافق العامة للدولة، وكذا الجماعات الترابية وهيئاتها، وباقي الأجهزة الأخرى الخاضعة لرقابة المحاكم المالية، كما هو محدد في دستور المملكة المغربية لسنة 2011، وكذا القانون رقم 99.62 المتعلق بمدونة المحاكم المالي الصادرة سنة 2002.

كما أن الحديث عن هيئات المحاكم المالية لابد وأن يجرنا للتطرق لاختصاصات هذه المحاكم، لكن قبل ذلك لابد من التطرق للتطور التاريخي للمحاكم المالية بالمغرب من خلال النبش في إطارها الدستوري و القانوني، وتوضيح علاقاتها المؤسساتية و الغير المؤسساتية، ومدى مساهمتها في تكريس الشفافية ومحاربة الفساد المالي.

لذا فإن دراستنا في هذا الباب الثاني سوف نقسمها إلى قسمين أساسيين كالتالي:

الفصل الأول: البناء التنظيمي للمحاكم المالية وإختصاصاتها؛

الفصل الثاني: العلاقات المؤسساتية والغير المؤسساتية للمحاكم المالية بالمغرب.

هاته إذن أهم المحاور الرئيسية لهذا الباب الثاني من القسم الأول التي سوف نعمل على تحليل مختلف جوانبها فكيف ذلك؟.

Scanné avec CamScanner

الفصل الأول:البناء التنظيمي للمحاكم المالية واختصاصاتها

يتشكل المجلس الأعلى للحسابات، والمجالس الجهوية للحسابات، من هيئات أساسية غايتها الحفاظ على التسيير القانوني والإداري لهذه الأجهزة في إطار مهامها ووظائفها، والمتمثلة في الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات، والكاتب العام، والنيابة العامة (الوكيل العام للملك)، وكتاب الضبط والخبراء، في حين أصبح كل مجلس جهوي للحسابات يتكون من الرئيس ووكيل الملك للمجلس الجهوي والكاتب العام وكاتب الضبط.

بالإضافة إلى هذه الهيئات السابق ذكرها والمكونة للمجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات، تتكون هذه الأجهزة المكلفة بالرقابة المالية على المستوى المركزي والترابي،من تشكيلات رئيسية تكون البناء التنظيمي، إلى جانب الهيئات، والتي تساهم بدورها في إطار منظم من الناحية القانونية ووفقا للقانون المنظم لها في ممارسة اختصاصاتها، إذ ظلت التشكيلات المكونة للمجلس الأعلى للحسابات في ظل القانون المنسوخ رقم 12.79[144] مطابقة إلى حد ما لنظيرتها في قانون رقم 99.62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية: الجلسة الرسمية، هيئة الغرف المشتركة، هيئة الغرف المجتمعة غرفة المشورة الغرف وأخرى لجنة البرامج والتقارير، أما تشكيلات المجالس الجهوية للحسابات في إطار مدونة المحاكم المالية تحت نفس القانون رقم 99.62 فاقتصرت أساسا على الفروع فقط.

وتتحرك آلية الاختصاصات والمساطر القضائية للمحاكم المالية في إطار نسق تنظيمي خاص ومتميز، حيث أن الرقابة العليا على المال العام المعمول به في التجربة المغربية هو تنظيم قضائي، يستند إلى البناء الجماعي وليس البناء المونوقراطي ذي الصبغة الأنجلوساكسونية، وبالرغم من أن هذا التنظيم القضائي يؤشر ظاهريا على وجود شكل من أشكال الثنائية التنظيمية بين الرئاسة والنيابة العامة، فإن خصوصية النسق القضائي للمحاكم

[144]- القانون رقم 12.79 المتعلق بالمجلس الأعلى للحسابات، مرجع سابق.

Scanné avec CamScanner

المالية تتمثل في رجحان الكفة الرئاسية على مستوى حركية هذا التنظيم بصورة لا يمكن أن تخطئها عين فاحصة،كما سنحلل ذلك لاحقا.

إذن ومن خلال ما سبق سنحاول و بتفصيل تحديد الهيئات والتشكيلات التي تكون البناء التنظيمي لكل من المجلس الأعلى للحسابات، والمجالس الجهوية للحسابات، وكذا اختصاصات ووظائف هذه المجالس التي تتمحور أساسا حول حسن تدبير الأموال العمومية على المستوى المحلي والمركزي.

المبحث الأول: البناء التنظيمي والبشري للمحاكم المالية

إن المحاكم المالية باعتبارها مؤسسات دستورية للرقابة ذات اختصاصات واسعة ومتعددة لابد وأن تضم هياكل منظمة ذات أبعاد إدارية وقضائية، سواء تعلق الأمر بالتنظيم الذاتي، أو على مستوى تأليف هذه المحاكم أفقيا أو موضوعيا.

المطلب الأول: الإطار الدستوري والقانوني للمحاكم المالية

سوف نعمل على التطرق في هذا الفرع الأول إلى مرحلتين أساسيتين في مجال الرقابة على المال العام بالمغرب، ألا وهي مرحلة ما قبل دسترة المحاكم المالية (الفرع الأول)، ثم مرحلة دسترة المحاكم المالية وصدور القانون رقم 99.62 الصادر بمثابة مدونة المحاكم المالية سنة 2002 (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مرحلة ما قبل دسترة المحاكم المالية

تجمع جميع الدول على ضرورة فرض نظام معين لحماية المال العام وإن اختلفت في الطريقة المتبناة في هذا المجال، فمن الدول من تقتصر على هيئة واحدة للرقابة تدعى "**بديوان المحاسبة**"، كما هو الشأن بالنسبة للبنان و الأردن و الكويت و قطر...،وهي التي تتولى التدقيق في حسابات المحاسبين و إصدار قرارات قضائية بشأنها، ومنها من تؤلف إلى جانب " **ديوان المحاسبة** " هيئة ثانية تختص بمحاكمة جميع الموظفين المدنيين كانوا، أم

Scanné avec CamScanner

عسكريين، عن مخالفتهم الأحكام القانونية بتنفيذ الميزانية، بما في ذلك المداخيل وجبايتها والالتزام بالنفقة، وتصفيتها وصرفها و دفعها ، أو كذلك عن مخالفتهم الأحكام المتعلقة بقواعد المحاسبة العمومية ولا سيما الموظفين الإداريين، وتدعى هذه الهيئة " **المحكمة الخاصة بمخالفة الموازنة** "كما هو الشأن للجمهورية المصرية، وبالمملكة المغربية تم تأسيس المراقبة القضائية على تنفيذ الميزانية عبر عدة مراحل من خلال خلق المجلس الأعلى للحسابات، وقد تأسس هذا المجلس بمقتضى قانون رقم 12-79 الصادر في 14 شتنبر 1979 على أنقاض اللجنة الوطنية للحسابات، التي كانت قد تأسست بمقتضى ظهير 14 أبريل 1960[145] إلا أنها لم تحقق نتائج تذكر . ثم من خلال من خلال دستور 1996 والذي ارتقى بالمحاكم المالية إلى مؤسسات دستورية، وهو ما ثم تزكيته من خلال دستور 2011، هذا التنصيص الدستوري على المحاكم المالية يجعل منها ذات مكانة متميزة في النسيج المؤسساتي للدولة المغربية، ينتظر منها حماية المال العام الوطني، وتدعيم الامركزية الإدارية والديمقراطية الترابية، وبث روح النزاهة والشفافية في تدبير الشأن العام الوطني والترابي.

وبالتالي يمكن تقسيم هذا الفرع إلى ثلاثة فقرات أساسية، وذلك عبر تحديد الأسس القانونية **(الفقرة الأولى)**، ثم تحديد الأجهزة الإدارية **(الفقرة الثانية)**،إضافة إلى التطرق للارتقاء الدستوري الذي طال هذا الجهاز المكلف بحماية المال المتمثل في المجلس الأعلى للحسابات **(الفقرة الثالثة)**.

الفقرة الأولى: الأسس القانونية

خلق رحيل المستعمر الفرنسي عن المغرب ورحيل مؤسساته ومنها محكمة الحسابات الفرنسية، فراغا قانونيا وتنظيميا على مستويات مختلفة، وما يهمنا منها في هذه الدراسة

[145]- ظهير شريف رقم 1.59.270 بشأن تأسيس لجنة وطنية للحسابات، مرجع سابق.

Scanné avec CamScanner

المجال المالي، ذلك أن السلطات المغربية وأمام استحالة استمرار خضوع مالية البلاد لرقابة الهيئات العليا الفرنسية لما في ذلك من مس بالسيادة الوطنية، وسعيا من المغرب إلى تكريس استقلاله الاقتصادي والمالي، بادر إلى تأسيس وزارة للإقتصاد الوطني والمالية في يناير 1956،على غرار المديرية العامة للمالية المؤسسة على عهد الحماية، كما تم في مرحلة ثانية إنشاء جهاز مركزي للمراقبة تجسد في" اللجنة الوطنية للحسابات" المحدث بظهير 14 أبريل 1960، والتي أناط بها المشرع مهمة إجراء المراقبة على حسابات المحاسبين العموميين فيما يتعلق بالنفقات العمومية، غير أن تجربة هذه اللجنة ما لبثت أن فشلت لاعتبارات متعددة، مما حد من دورها وفعاليتها في القيام بالمهام المحددة لها، وأمام هذا الوضع كان لابد من التفكير في خلق جهاز مركزي أكثر فعالية واستقلالية يتوفر على الصفة والوسائل اللازمة التي تجعل منه جهازا أعلى للرقابة القضائية على المالية العمومية، وهو ما سيتم فعلا بإحداث "المجلس الأعلى للحسابات" أواخر سنة 1979، ليحل محل "اللجنة الوطنية للحسابات".

الفقرة الثانية – الأجهزة الإدارية (اللجنة الوطنية للحسابات):

كانت هذه اللجنة تعتبر جهازا عاليا للمراقبة المحاسبية، وقد عهد إليها تصفية حسابات المحاسبين العموميين التابعين للدولة وللجماعات المحلية والمؤسسات العمومية التي تكتسي صبغة إدارية.

كما أن اللجنة لم تكن ذات طابع قضائي خالص وإنما كانت تابعة لوزارة المالية، حيث كانت تتشكل من مفتشين للمالية معينين من قبل وزير المالية، وكاتب دائم معين من قبل هذا الأخير ومختص بالشؤون الإدارية، والرئيس وحده هو الذي كان يتمتع باستقلالية حيث كان يتم تعيينه بظهير باقتراح من وزير العدل.

وقد فشلت اللجنة المذكورة في تحقيق الأهداف التي أسست من أجلها بفعل عدة عوامل تشريعية وتنظيمية وبشرية، منها بالأساس:

Scanné avec CamScanner

-محدودية اختصاصات اللجنة؛

-غياب الاستقلال العضوي والوظيفي والمالي؛

-غياب الأطر المؤهلة؛

-عدم قدرة اللجنة على الانفلات من قبضة وزارة المالية التي كانت تابعة لها إداريا وماليا.

كذلك من بين الأسباب التي أدت إلى فشل اللجنة الوطنية للحسابات في مهامها، كون إحداثها لم يكن وليد دراسة عميقة بل كانت نتيجة اعتبارات ظرفية، حيث كان الهدف من إنشائها هو ملئ الفراغ القانوني الحاصل في الميدان الرقابي بعدما أصبح تدخل محكمة الحسابات الفرنسية في رقابة المحاسبين العموميين مستحيلا غداة استرجاع المغرب لسيادته واستقلاله السياسي.

وكان على المشرع المغربي بعد هذا الفشل، إما أن يستمر في إتباع سياسة اللجان، أو إنشاء محكمة حسابات ذات طابع قضائي خالص وحقيقي مستقل عن السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وبالفعل عمد المغرب إلى إنشاء جهاز" المجلس الأعلى للحسابات" كنتيجة من جهة لضغوط البنك الدولي، والمنظمات والهيئات المتخصصة الدولية منها والإقليمية في منتصف السبعينات، حيث كانت تؤكد على ضرورة ترشيد التسيير الإداري والمالي بالمغرب، ومن جهة ثانية التزام الدولة المغربية بمسلسل دمقرطة المؤسسات الوطنية، الشيء الذي دفع المشرع إلى إحداث المجلس الأعلى للحسابات بموجب قانون رقم 12.79 كهيئة قضائية مستقلة تتجاوز نواقص اللجنة الوطنية للحسابات.

الفقرة الثالثة- إحداث المجلس الأعلى للحسابات:

لقد كان الاستقلال هو الهاجس الأساسي الذي تغلب على اهتمامات أصحاب القرار في تأسيس المجلس الأعلى للحسابات، فكانت هذه الهيئة مكلفة بالمراقبة العليا على تنفيذ

Scanné avec CamScanner

القوانين المالية، وكذا المعاقبة على المخالفات التي تمس تنفيذ عمليات صرف وقبض الأموال العامة، إضافة إلى مراقبة أداء الأجهزة الخاضعة لرقابتها مراقبة غير قضائية (إدارية)، وقد منح القانون رقم 12.79 المؤسس للمجلس الأعلى للحسابات لأعضاء المجلس صفة قضاة معينين بظهير ملكي ويخضعون لسلطة الملك، وبخصوص البناء التنظيمي للمجلس فقد اتسم بالبنية الجماعية، وبوجود نيابة عامة يشرف عليها الوكيل العام للملك

وقد خول القانون المؤسس للمجلس الأعلى للحسابات لهذا الأخير ثلاثة اختصاصات رئيسية هي:

-اختصاصات قضائية: إزاء المحاسبين العموميين، والمسيرين بحكم الواقع في مجال النظر في الحسابات؛

-واختصاص قضائي: أيضا في مجال التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية يمارس على المسؤولين و المتصرفين الإداريين؛

-ثم اختصاصات إدارية: تهم تقييم أداء الأجهزة العمومية الخاضعة لمراقبة المجلس.

يتضح من خلال هذه الاختصاصات مدى انفتاح التجربة المغربية على التجارب الغربية خاصة المدرستين الفرنسية و الأنجلوساكسونية، غير أن ما تجدر الإشارة إليه أن نظام الرقابة العليا بالمغرب لم يختر اتجاه ثنائية محكمة الحسابات الفرنسية.[146]

وطيلة الفترة التي قضاها المجلس وإلى غاية سنة 1996، تميزت حصيلة عمله بالفشل في تحديث التدبير العمومي لاعتبارات أهمها:

- وجود ثغرات قانونية في القانون المنظم للمجلس؛ وعمليا لم تبدأ دواليب القضاء المالي تتحرك و تشتغل وتصدر أولى قراراتها القضائية إلا ابتداء من سنة 1988،
- المحدودية على المستوى المؤسساتي و الدستوري و البشري و المادي،
- الامتيازات التشريفية و الفخرية؛
- محدودية سوسيو ثقافية.

146- في فرنسا توجد محكمة خاصة بالنظر في الحسابات وكذلك محكمة التأديب المالي.

Scanné avec CamScanner

بالإضافة إلى معوقات أخرى تتعلق بمدى استقلالية المجلس عن السلطات العامة والمؤسسات الإدارية، ومعوقات على مستوى علاقته مع المحيط الخارجي.

كما شمل هذا الفشل أيضا، رقابة المجلس على الجماعات المحلية نظرا للمعوقات السالف ذكرها، وخاصة ثقل المهام المنوطة به، حيث يمارس المجلس اختصاصات قضائية وأخرى إدارية، تشمل أيضا الجماعات المحلية الخاضعة لرقابته باعتباره جهازا عاما، وما يؤكد ذلك عدم صدور أي حكم اتجاه المخالفات التي تزخر بها الجماعات المحلية إلى حدود سنة 1996، مما يعني أن دور المجلس اقتصر على التأكد من مشروعية النفقات دون العمل على تطوير آلياته و مناهجه التي من شأنها أن تساهم في تحديث التدبير العمومي، أضف إلى ذلك عدم رقابة المجلس الأعلى للحسابات على تسيير هذه المؤسسات والمجموعات التابعة لها، مما حال دون تفعيل هذه الأجهزة للامركزية الجهوية و إبقائها على الواقع المتخلف كما هو.

كما أن المجلس ظل مؤسسة غير معروفة لدى الرأي العام الوطني رغم حساسية وأهمية المهام الموكولة إليه، و يرجع ذلك بالأساس إلى عدم إطلاع الرأي العام على أعماله، لأن تقريره لا ينشر في الجريدة الرسمية.

أما على مستوى علاقة المجلس مع البرلمان، وحسب الرئيس السابق للمجلس الأعلى للحسابات، لم يستطع تنفيذ التزاماته الكاملة إزاء البرلمان بسبب عدم تعاون الحكومة فيما يتعلق بتسليم قوانين التصفية، والحسابات العامة للمملكة، لوضع تصريحات المطابقة الخاصة بالسنوات المالية.

ونسجل كذلك غياب التنصيص الدستوري على هذه المؤسسة طيلة هذه الفترة، حيث أن الدساتير المغربية لسنوات 1962-1970-1972، وكذا الدستور المراجع لسنة 1992، لم تنص أبدا على إنشاء هيئة عليا للرقابة المالية، مما ساهم في تهميش هذه المؤسسة، الأمر الذي دعا إلى ضرورة إعادة النظر في مؤسسة المجلس الأعلى للحسابات، وتحسين أوضاعها لتجاوز الوضع السابق الناتج بالأساس عن غياب الضمانة الدستورية، وقد تم طرح

Scanné avec CamScanner

هذه الإشكالات رسميا خلال اجتماع عربي خصص لموضوع مشكلات الرقابة وتحديث التدبير العمومي، وذلك من خلال الدعوة إلى إعطاء المجلس الأعلى للحسابات الصبغة الدستورية بتحديد مهامه في إطار القانون الأسمى للمملكة.

يتضح إذن ومن خلال ما سبق أن عمل المجلس الأعلى للحسابات قبل دسترة هذه المؤسسة، عرف قصورا كبيرا وذي طبيعة قضائية محضة لم تساهم في تجسيد ما يعرف بالتدبير العمومي الحديث، مما عجل بضرورة تغيير القانون المنظم لهذه المؤسسة حتى تتناسب والتطورات التي عرفتها مختلف الأجهزة الرقابية العالمية في الألفية الثانية، خاصة استلهام مقومات الحكامة المالية الجيدة و تحديث التدبير العمومي.

الفرع الثاني: مرحلة دسترة المجلس الأعلى للحسابات

مباشرة بعد التعديل الدستوري لسنة 1996، بدأ المغرب في إنجاز مسلسل إصلاحي فعلي ومتدرج الخطوات لمنظومته الرقابية الشاملة وعلى رأسها المجلس الأعلى للحسابات وذلك بالنص رسميا على دسترته.

وقد شملت هذه المرحلة أهم التعديلات والمستجدات التي جاء بها دستور المعدل لسنة 1996، بدءا بالارتقاء بالمجلس إلى مصاف الهيئات الدستورية، والتنصيص على إحداث مجالس جهوية للحسابات تمارس مهامها على المستوى المحلي، في إطار تدعيم سياسية لامركزية تدبير الشأن العام وفق حكامة جيدة ورشيدة، وعلى مدى السنوات السبعة الموالية لدستور 1996 تعاقبت الجهود والإجراءات العملية قانونيا، وتنظيميا، وإداريا، حتى خرجت إلى الوجود مدونة شاملة وجديدة للمحاكم المالية، دخلت حيز التنفيذ ابتداء من سنة 2003 باستثناء الكتاب الثاني المتعلق بالمجالس الجهوية للحسابات، الذي دخل حيز التنفيذ ابتداء من سنة 2004، وذلك بعد أن صدر مرسوم تحديد مقار المجالس الجهوية في بداية سنة 2003.

إن رغبة المشرع كانت واضح في التركيز على إصلاح وتجديد المؤسسات القضائية المكلفة بمراقبة المال العام من خلال إصدار مدونة المحاكم المالية، التي تجمع من حيث

Scanné avec CamScanner

الشكل بين الإختصاصات المتعلقة بالمجلس الأعلى للحسابات، والمجالس الجهوية للحسابات، والنظام الأساسي للمحاكم المالية في نفس النص. وهو ما تم تجسيده أيضا في ظل الدستور الجديد لسنة 2011، الذي أكد على مكانة المحاكم المالية كإحدى أجهزة الحكامة المكلفة بالرقابة العليا على المال العام مع تمتيعها باختصاصات جديدة كما سنوضح ذلك لاحقا.

المطلب الثاني: النسق التنظيمي للمحاكم المالية بالمغرب

إن الارتقاء بالمجلس الأعلى للحسابات إلى مصاف المؤسسات الدستورية بالمغرب حتما ولابد على المشرع إعادة النظر في تشكيلات المحاكم المالية، خاصة في ظل التنصيص الدستوري على خلق المجالس الجهوية للحسابات إلى جانب المجلس الأعلى للحسابات، وذلك من خلال دستور سنة 1996، و من هنا سنتوقف في هذا المطلب على تحديد الهيكل التنظيمي لكل من المجلس الأعلى للحسابات، والمجالس الجهوية للحسابات **(الفرع الأول)**، كما سنتوقف على تحليل تشكيلات المجلس الأعلى للحسابات و المجالس الجهوية للحسابات **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: الهيكل التنظيمي للمحاكم المالية

تجدر الإشارة إلى ضرورة تحليل و دراسة مكونات الهيكل التنظيمي للمحاكم المالية إلى المستويات التالية:

أولا: تفكيك وتحليل بنيات النسق القضائي للمجلس؛ من حيث المكونات والمهام وآليات الاشتغال في إطار ممارسة العمل الرقابي، وذلك على اعتبار أن الهيكل المنظم لكل جهاز رقابي يحدد وبشكل أساسي مدى قدرته على القيام برقابة مالية حقيقية تستجيب لمتطلبات التدبير العمومي الحديث.

ثانيا: دراسة الهياكل الإدارية المساعدة للقاضي المالي، و وظائفها وعلاقاتها، ومدى ملاءمتها للعمل الرقابي الحديث.

Scanné avec CamScanner

ثالثا: سنقف من خلال توضيح طبيعة المكونات البشرية للمحاكم المالية، وبنياته التنظيمية، وعلى مدى ملاءمتها للمهام الرقابية في هذا الجانب، مع استحضار ومناقشة العلاقة بين حجم مهام وصلاحيات المجلس، وحجم البنيات التنظيمية والبشرية التي يتوفر عليها إذ هذا العامل جد مهم في العمل الرقابي الحديث.

وانطلاقا مما سبق سنحاول تقسيم هذا الفرع إلى فقرتين أساسيتين كالتالي:

"**الفقرة الأولى**" هيئات المجلس الأعلى للحسابات ،"**الفقرة الثانية**" وسنخصصها لهيئات المجالس الجهوية للحسابات

الفقرة الأولى- هيئات المجلس الأعلى للحسابات:

تساهم الهيئة المشتركة سواء بالمجلس الأعلى للحسابات، أو بالمجالس الجهوية للحسابات، بشكل فعلي في ممارسة هذه الأجهزة لمهامها ووظائفها الرقابية الهادفة لتحديث التدبير العمومي،ومن الناحية العملية فهي بمثابة العمود الفقري للأجهزة إلى جانب التشكيلات المكونة لها.

وتتألف الهيئة المكونة للمجلس الأعلى للحسابات من عناصر بشرية رئيسية، من هذا المنطلق يمكن القول أن وجودها رئيسي داخل هذه المؤسسة الحيوية الدستورية، وذلك لضمان السير العادي لها وتحقيق الهدف الأسمى من إنشاء الجهاز الذي يتجلى في مراقبة الأموال العمومية والحفاظ عليها، وتتشكل هذه الهيئة من الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات الذي أنيطت به مجموعة من الاختصاصات الهامة، و من الكاتب العام، الوكيل العام للملك، كاتب الضبط والخبراء بالإضافة إلى موظفين إداريين مساعدين.

البند الأول -الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات:

يشكل الرئيس الأول الشخصية الأولى لمؤسسة المجلس الأعلى للحسابات باعتباره رئيسا إداريا ورئيسا لهيئة قضائية متخصصة في آن واحد، إذ يتم تعيينه بظهير شريف من طرف جلالة الملك.

Scanné avec CamScanner

يتولى الرئيس الأول الإشراف العام على المجلس وتنظيم أشغاله وتسيير إدارته، كما يتولى رئاسة الجلسة الرسمية العلنية والغرف المجتمعة وغرفة المشورة وهيئة التقارير والبرامج ومجلس قضاء المحاكم المالية، ويجوز له أن يترأس جلسات هيئة الغرف المشتركة وجلسات الغرف.

و للرئيس الأول اختصاص مالي إذ يعتبر الآمر بالصرف لميزانية المحاكم المالية، وبذلك يقدر نفقات هذه المحاكم، التي أصبحت تدرج في الميزانية العامة للدولة، بعدما كانت تدرج في السابق ضمن ميزانية مصالح الوزير الأول.

كما أنه يصادق على البرنامج السنوي للمجلس الأعلى للحسابات الذي تعده و تحدده لجنة البرامج والتقارير، وذلك بتنسيق مع الوكيل العام للملك فيما يخص المسائل المتعلقة بالاختصاصات القضائية للمجلس، كما يقوم بتسيير الشؤون الإدارية للقضاة وباقي الموظفين الإداريين التابعين للمحاكم المالية، ويتولى مراقبة أعمال وأنشطة قضاة المحاكم المالية ما عدا القضاة المعينين بالنيابات العامة لدى هذه المحاكم. [147]

وللرئيس الأول سلطات تأديبية، إذ يجوز له في حالة تأخر المحاسب العمومي عن تقديم حسابه والمستندات المثبتة، أو المبررة، في الآجال القانونية أن يحكم عليه بغرامة مالية لا يتجاوز مبلغها ألف درهم،[148] كما له الحق في أن يوجه إليه أوامر بتقديم الحساب والمستندات وأن يحكم بغرامة تهديدية لا يتجاوز قدرها خمسمائة درهم عن كل شهر تأخير، ويمكن له في جميع القضايا أن يقدم ملاحظاته واقتراحاته إلى الوزراء المختصين بواسطة مذكرات استعجالية، ويخبرهم بالإجراءات المتخذة بشأنها، وتدرج في تقارير المجلس عند الإقتضاء.

ويلزم الأشخاص الذين يوجه إليهم المذكرات الإستعجالية بالإجابة عليها في أجل ستين يوما، ويوجه الرئيس الأول نسخا من المذكرات الإستعجالية والأجوبة المتعلقة بها إلى الوزير الأول (رئيس الحكومة حاليا)، والوزير المكلف بالمالية، ويعهد في كل وزارة إلى موظف سام

147- خديجة بلكبير: "مساهمة المحاكم المالية في الرقابة العليا،... "، مرجع سابق، ص 167.

148-المادة 29 من القانون رقم 99.62.

Scanné avec CamScanner

له على الأقل رتبة مدير الإدارة المركزية، بمهمة تتبع الإجراءات المتخذة بشأن المذكرات الإستعجالية للرئيس الأول، ويبلغ هذا التعيين إلى المجلس الأعلى للحسابات.[149]

كما يجوز للرئيس الأول أن يأمر بإجراء كل بحث تمهيدي في كل الميادين الخاضعة لرقابة المجلس مع مراعاة مقتضيات المادة 58 من هذا القانون.[150]

ويمكنه أن يستدعي كل موظف أو عون يعمل بأحد الأجهزة الخاضعة لرقابة المجلس، أو أي شخص كفيل بأن يقدم للمجلس المعلومات التي يراها ضرورية وذلك بعد إخبار رئيسه التسلسلي.[151]

ويمارس الرئيس الأول مختلف الاختصاصات الموكولة له بواسطة مقررات، أو أوامر ومذكرات استعجالية، وذلك حسب المادة 13 من قانون رقم 99.62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

وضمن هذا السياق، يعين الملك الرئيس الأول للمجلس والوكيل العام للملك بظهير شريف، ويرتبون خارج الدرجة، هكذا، فتعيين الرئيس الأول يبقى مجالا خاصا بالملك، حيث إن البرلمان، مثلا، لا يتدخل في تعيينه ولو بالاقتراح.[152] زد على ذلك، لم يحدد المشرع

149– المادة 11 من قانون المحاكم المالية رقم 99.62.

150– نص المادة المادة 58 من قانون المحاكم المالية: يجوز للوكيل العام للملك بناء على الوثائق الذي يتوصل بها وعلى المعلومات والوثائق الأخرى التي يمكن أن يطلبها من الجهات المختصة أن يقرر.

إما المتابعة، ويلتمس في هذه الحالة من الرئيس الأول تعيين مستشار مقرر يكلف بالتحقيق كما يخبر الأشخاص المعنيين حسب الكيفيات المنصوص عليها في الفصول من 37 إلى 39 من قانون المسطرة المدنية بأنهم متابعون أمام المجلس وأنهم مأذون لهم بالاستعانة بمحام مقبول لدى المجلس الأعلى،ويخبر كذلك بالمتابعة الوزير أو السلطة التي ينتمي أو كان ينتمي إليها الموظف أو العون المتابع والوزير المكلف بالمالية وعند الاقتضاء الوزير المعهود عليه بالوصاية.

وإما حفظ القضية إذا تبين ألا لا داعي للمتابعة ويتخذ بهذا الشأن مقررا معللا يبلغ على الجهة التي عرضت عليه القضية.

ويمكن للوكيل العام للملك أن يتراجع عن قرار الحفظ إذا ظهر له من خلال الوثائق والمعلومات الإضافية التي يتوصل بها، أن هناك قرائن تثبت وجود إحدى المخالفات المنصوص عليها في المواد من 54 إلى 56 أعلاه.

151– المادة 12 من القانون رقم 99.62.

152– غير أن هذا المقتضى مشروط بمراعاة مقتضيات المادة 49 من الدستور التي تنص على تداول المجلس الوزاري في التعيين باقتراح من رئيس الحكومة ، وبمبادرة من الوزير المعني، في الوظائف المدنية التالية: والي البنك المغرب،

Scanné avec CamScanner

المغربي حالات عزل الرئيس الأول وأسبابه، كما لم يوضح الضمانات الأساسية الممنوحة إليه، حيث جعل أمر التعيين والعزل بيد الملك وحده. ولهذا لم يتم توضيح المعايير التي يتم بموجبها تقييم عمل الرئيس الأول، وكذا الحالات التي يعتبر فيها مخالفا للقوانين.

وفي هذا الجانب، لا يترتب عن التعيين الترسيم مادام قابلا للتراجع عنه، كغيره من التعيينات في المناصب السامية، لكون هذه الأخيرة تنطوي على مسؤولية سياسية تفرض نوعا من الانسجام على مستوى اتخاذ القرار الرسمي، ولهذا لا تكفي الكفاءة التقنوقراطية لتبرير التعيين في هذه المناصب، لأن السلطة العليا في حاجة إلى نخبة إدارية كفأه من الناحية التقنية، ومنسجمة سياسيا،[153] فهذا التعيين يكون مشروطا بالولاء للجهة التي مارست هذا الحق، وبالتالي لن يكون هناك استقلال تام لهذه المؤسسات، خاصة في الأمور المتعلقة بالمراقبة المالية.[154]

من هنا، يمكن القول بعدم وجود ضمانات حقيقية تحمي الرئيس الأول من العزل، بحيث يمكن عزله في أي لحظة،وهذا يتعارض مع ما ذهبت إليه المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة من ضرورة وجود حصانات وضمانات تتعلق بتعيين وعزل الرئيس الأول.

وفي حالة غياب الرئيس الأول أو إذا عاقه عائق يجوز للرئيس أن يعين أحد رؤساء الغرف لممارسة اختصاصاته[155]. وفقا للمادة 9 والذي يعينه سنويا بموجب أمر يصدره في هذا الشأن المادة 10 من قانون رقم 99.62.

والسفراء والولاة والعمال، والمسئولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي، والمسئولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الإستراتيجية، وتحدد بقانون تنظيمي لائحة هذه المؤسسات والمقاولات الإستراتيجية.

153– قام الملك يوم 9 غشت 2012 بتعيين إدريس جطو رئيسا أولا للمجلس خلفا لأحمد الميداوي.

154– أحمد حاسون: "المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب دراسة سوسيوقانونية"، منشورات حوارات مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية العدد 2013/1، طبعة 2013.

155– وفقا للمادة 9 والذي يعينه سنويا بموجب أمر يصدره في هذا الشأن المادة 10 من قانون رقم 99.62

Scanné avec CamScanner

من خلال المادة السابقة نلاحظ أن المشرع المغربي تطرق لحالة غياب الرئيس الأول علاجا جزئيا ومؤقتا، إذ يستلزم الأمر تدخل الرئيس الأول مرة كل سنة لتعيين أحد رؤساء الغرف لينوب عنه في أداء مهامه، في حين يتبين بجلاء من خلال استقراء النصوص القانونية المنظمة للمحاكم المالية أنه يتوفر على سلطات واختصاصات واسعة، الأمر الذي كان يستوجب من المشرع المغربي معالجة حالة غياب الرئيس الأول معالجة شاملة والنص بشكل صريح في القانون على من ينوب عنه بشكل دائم في ممارسة مختلف اختصاصاته في هذه الحالة، كأن يحل محله الكاتب العام للمجلس الأعلى للحسابات بالنظر إلى المكانة والوزن اللذين أقرهما له القانون من خلال المهام الموكولة إليه، مثل إمكانية تفويض سلطة التوقيع في ميدان تسيير وتدبير الموظفين وتنفيذ ميزانية المحاكم المالية وغيرها من الاختصاصات.[156]

نافلة القول فالرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات كانت له اختصاصات واسعة في ظل القانون رقم 12.79 المحدث للمجلس الأعلى للحسابات، وفي قانون رقم 99.62 الذي جاء لتكريس وتعزيز هذه الاختصاصات، مما جعل البعض يطلق على مؤسسة المجلس الأعلى للحسابات بكونه نظاما رئاسيا،[157]على اعتبار أهمية وقيمة الاختصاصات الموكولة له خاصة من الناحية الإدارية والتي أسندت إليه بحكم القانون.

البند الثاني- الكتابة العامة للمجلس الأعلى للحسابات:

يعد الكاتب العام للمجلس الأعلى للحسابات الشخصية الثانية من حيث الأهمية بعد الرئيس الأول خاصة من الناحية الإدارية.

يقوم الكاتب العام بمجموعة من الاختصاصات، إذ يسهر على تنسيق أعمال المجلس وتنظيم جلسات التشكيلات التابعة له، ويساهم أيضا في تنسيق أشغال المجالس الجهوية

156- خديجة بلكبير، نفس المرجع السابق، ص 170.

157- ben zidiya (A): « Le juge des comptes au Maroc » . D.E.S. Faculté des sciences juridiques économiques et sociales Rabat ; 1986, p 86.

Scanné avec CamScanner

للحسابات، كما يسهر على تقدم الحسابات والمستندات والوثائق في الآجال القانونية، ويخبر الوكيل العام للملك بكل تأخير في هذا الصدد، كما تسند إلى الكاتب العام للمجلس تحت سلطة الرئيس الأول مهمة تسيير المصالح الإدارية للجهاز وكتابة الضبط لديه.

وقد أضاف القانون الجديد للكاتب العام اختصاصات مهمة وجديدة، إذ يمكن للرئيس الأول أن يفوض له التوقيع بقرار يصدره في هذا الشأن خاصة في ميدان تسيير وتدبير موظفي المحاكم المالية، وكذلك تنفيذ ميزانية هذه المحاكم.

الجدير بالذكر أن قانون رقم 99.62 لم يتطرق لحالة غياب الكاتب العام لا بنص قانوني ولا ضمنيا بالنظر للاختصاصات الموكولة إليه، الأمر الذي نجده تناوله المشرع الفرنسي حينما أقر بنيابة الكتاب العامين المساعدين له في حالة غيابه، أو إذا عاقه عائق، إذ يتم اختيارهم من بين المستشارين المقررين، و يعينون باقتراح من الرئيس الأول للمحكمة.

أما كيفية تعيين الكاتب العام للمجلس والشروط التي يجب أن تتوفر فيه، فهي مطابقة إلى حد ما لنظيره في التجربة الفرنسية، إذ أن اختيار الكاتب العام للمجلس يتم من بين المستشارين المشرفين، أما وضعيته القانونية والإدارية فهي بمثابة الكاتب العام للوزارة.

البند الثالث- الوكيل العام للملك بالمجلس:

يتولى الوكيل العام للملك بالمجلس الأعلى للحسابات مهام النيابة العامة، ويشكل بحق الدليل القاطع على اعتبار المجلس الأعلى للحسابات جهازا قضائيا متخصصا في القضاء المالي، ويصنف الوكيل العام للملك المجلس خارج الدرجة.

إذ يتم تعيينه بظهير شريف شأنه في ذلك شأن الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات، وهو كسائر الوكلاء العامين في مختلف المحاكم المغربية، حيث يقوم بمهمة النيابة العامة ويساعده في ذلك محامون عامون، وإذا تغيب أو عاقه عائق ناب عنه أحد المحامين العامين الذي يعينه سنويا لهذا الغرض.

Scanné avec CamScanner

تجدر الإشارة إلى أن قانون 12.79 المحدث للمجلس الأعلى للحسابات لم يتطرق لحالة غياب الوكيل العام للملك بشكل واضح وصريح، بل اكتفى فقط بالنص على التالي: "يجوز للوكيل العام للملك حضور جلسات المجلس وأن يقدم ملاحظاته شفويا، كما يجوز له أن يعين محاميا عاما لتمثيله فيها"، إلا أن القانون المتعلق بمدونة المحاكم المالية تنبه لهذه الثغرة القانونية، وعمل على تجاوزها في المادة 14 في الفقرة الأولى وقد جاء هذا لاستدراك مستوحى من النص الفرنسي.[158]

يقوم بمهمة إيداع المستنتجات والملتمسات لدى هيئة المجلس، ولا يقوم بمهام النيابة العامة إلا في المسائل القضائية المسند النظر فيها إلى المجلس الأعلى للحسابات.

كما يتوصل بالتقارير المتعلقة بالميادين القضائية التي هي من اختصاصات المجلس، ويحيل على المجلس العمليات التي يمكن اعتبارها من التسيير يحكم الواقع. وفي حالة وقوع تأخير في الإدلاء بالحسابات يلتمس من الرئيس الأول تطبيق الغرامة المنصوص عليها[159]، والتي لا يتجاوز مبلغها ألف درهم، كما يجوز أن يحضر جلسات المجلس وعندئذ يمكن أن يقدم ملاحظات جديدة، كما يجوز له أن يعين محاميا عاما، يمثله في هذه الجلسات،و يقوم أيضا بتنسيق ومراقبة عمل النيابة العامة لدى المجالس الجهوية للحسابات[160]، وهي من أبرز الاختصاصات الجديدة الموكولة إليه بعد إنشاء المجالس الجهوية.

وبصفة عامة يشكل الوكيل العام للملك مفتاح بدأ سريان وتحريك المسطرة أمام المجلس الأعلى للحسابات[161]،إذ لا يمكن تحريك مسطرة التحقيق أمام المجلس الأعلى للحسابات خاصة في ميدان الرقابة القضائية بنوعيها- أي رقابة المحاسبين العموميين، ورقابة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية- إلا بحضور الوكيل العالم للملك، الأمر الذي دعا إلى التشكيك في قانونية وشرعية القرارات التأديبية التي سبق وأن أصدرها المجلس خلال شهر

158- الفصل 11 من قانون 12.79 المحدث للمجلس الأعلى للحسابات.

159- ينص الفصل 15 من مرسوم 11 نوفمبر 1985 على أنه في حالة غياب الوكيل العام للجمهورية أو إذا عاقه عائق ينوب عنه المحامي العام الأول premier avocat général

160- المادة 29 من قانون المحاكم المالية.

161- المادة 14 من قانون المحاكم المالية.

Scanné avec CamScanner

يناير من سنة 2000 المتعلقة بمجال التأديب المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية بدعوى أن حضور الوكيل العام في مثل هذا الإجراء ضروري.[162]

البند الرابع- كتابة الضبط:

يتولى كاتب الضبط بالمجلس الأعلى للحسابات الإشراف على أعمال مصلحة كتابة الضبط بالمجلس، ومن اختصاصاته القيام بتسجيل وتدوين الحسابات والمستندات المحاسبية الأخرى المقدمة إلى المجلس، كما يسهر على توزيعها بين الغرف حسب برنامج أشغال المجلس المشار إليها في المادة 8 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

وتقوم كتابة الضبط بحفظ حسابات والوثائق المذكورة، وكذا بتبليغ قرارات وإجراءات المجلس الأخرى، كما تشهد بصحة نسخ ومختصرات الأحكام القضائية الصادرة عنه،هذه المهمة كانت مسندة إلى الكاتب العام للمجلس في ظل القانون السابق طبقا لما كان يقضي به الفصل الثاني عشر من قانون 12.79 المحدث للمجلس الأعلى للحسابات.[163] وهو ما تضمنه أيضا القانون رقم 62-99 في المادة 16 منه.

وتجدر الإشارة إلى أنه يلزم كتاب الضبط قبل الشروع في مزاولة مهامهم بأداء اليمين وهذا ما لم يكن مقررا من قبل في ظل القانون القديم، وقد تم تداركه إذ نصت المادة 16 على نص القسم الذي يؤديه كاتب الضبط قبل تولي مهامه.

ويجد هذا المعطى الجديد سنده في كون إجراءات التحقيق التي يقوم بها المستشارون المقررون يشترط فيها أن تحاط بسرية تامة تفاديا لأي تسرب محتمل للمعلومات من قبل كتاب الضبط الذين يحضرون الجلسات.

162- أحميدوش مدني :"المحاكم المالية في المغرب ..." مرجع سابق، ص 193.

163- الفصل 12 من الفقرة الأخيرة من قانون رقم 12.79: "يشهد الكاتب العام بصحة نسخ وملخصات الأحكام القضائية الصادرة عن المجلس " مرجع سابق.

Scanné avec CamScanner

البند الخامس- الخبراء:

في إطار قيام المجلس الأعلى للحسابات بمهامه واختصاصاته الواسعة يمكن أن يستعين المجلس في إجراء التحقيقات ذات الصبغة التقنية بخبراء،[164] يتم تعيينهم من طرف الرئيس الأول باقتراح من رئيس الغرفة المختصة بعد موافقة رؤسائهم الإداريين إن كانوا موظفين، أو موافقة المسئول عن الجهاز العام الذي ينتمون إليه إن كانوا من الأعوان التابعين لأحد هذه الأجهزة.

كما يجوز للرئيس الأول كذلك تعيين خبراء من القطاع الخاص في إطار رقابة ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، و يتم تعيينهم وفق الكيفيات المنصوص عليها في الفصل 59 من قانون المسطرة المدنية.[165]

أما اختصاصات ومهام الخبراء، فيحددها أمر تعيينهم الذي يصدره الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات في هذا الشأن[166]، وتجدر الإشارة إلى أن مسألة الالتزام بمبدأ كتمان السر المهني تظهر في هذا الخصوص مسألة إجبارية ، وذلك بالنظر لطبيعة عمل هذه الفئة التي قد تخترق بمهمتها هذه السرية الإجراءات، حيث يبدو منطقيا جدا الحفاظ عن مبدأ السر المهني لسببين اثنين:

أولا: كونهم موظفين ملزمين باحترام هذا المبدأ.

ثانيا: لطبيعة عملهم الذي قد تؤثر في حسن سير أشغال المجلس.

164- المادة 6 من قانون رقم 99.62.

165- ينص الفصل 59 على ما يلي: "إذا أمر القاضي بإجراء خبرة عين الخبير الذي يقوم بهذه المهام تلقائيا أو باقتراح الأطراف واتفاقهم، وعند عدم وجود خبير مدرج بالجدول يمكن بصفة استثنائية للقاضي أن يعين خبيرا لهذا النزاع وفي هذه الحالة يجب على الخبير أن يؤدي اليمين أمام السلطة القضائية التي عينها القاضي لذلك على أن يقوم بأمانة وإخلاص بالمهمة المسندة إليه وأن يعطي رأيه بكل تجرد واستقلال ما لم يقف من ذلك اليمين باتفاق الأطراف، ويحدد القاضي النقط التي تجري الخبرة على أساس أن تكون تقنية لا علاقة لها مطلقا بالقانون".

166- الفقرة الأخيرة من المادة 6 من القانون رقم 99.62.

Scanné avec CamScanner

الفقرة الثانية- هيئات المجلس الجهوي للحسابات:

تتشكل هيئة كل مجلس جهوي للحسابات أساسا من الرئيس، ووكيل الملك، والكاتب العام، و مستشارين، وكاتب الضبط،وفقا للمقتضيات المنصوص عليها في المادة 119 من القانون رقم 99.62 المنظم للمحاكم المالية.[167]

البند الأول-رئيس المجلس الجهوي للحسابات:

يتم تعيين رؤساء المجالس الجهوية للحسابات من بين المستشارين المشرفين، بناء على اقتراح من الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات بعد موافقة مجلس قضاء المحاكم المالية تمشيا مع ما جاء في المادة 166 من القانون رقم99.62.[168]

واستنادا على ذلك يجوز تعيين رؤساء المجالس الجهوية للحسابات من بين المستشارين من الدرجة الأولى في حالة عدم وجود مستشارين مشرفين، وهذا لا يمكن تحققه إلا في المرحلة الانتقالية التي حددها المشرع في مدة أربع سنوات تبدأ من تاريخ نشر القانون، حيث يتم هذا التعيين كذلك بناء على اقتراح من الرئيس الأول وبعد موافقة مجلس قضاء المحاكم المالية، ويمكن تعيين رؤساء فروع المجالس من بين مستشاري الدرجة الثانية في حالة عدم وجود مستشارين من الدرجة الأولى وفقا لأحكام المادة 238 من قانون 99.62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

وتتحدد اختصاصات رئيس المجلس[169] في الإشراف العام على أشغال المجلس الجهوي للحسابات وتنظيم وتسيير إدارته، ويترأس جلسات المجلس الجهوي كما يجوز له أن يترأس جلسات فروعه.

167- المادة 119 من قانون رقم 99.62 الفصل الثالث منه.

168- المادة 166 من قانون رقم 99.62 الكتاب الثالث الخاص بالنظام الأساسي لقضاة المحاكم المالية.

169- المادة 120 من الفصل الثالث من الكتاب الثاني المخصص للمجالس الجهوية للحسابات من قانون رقم 99.62.

Scanné avec CamScanner

كما يحدد البرنامج السنوي لأشغال المجلس الجهوي بمشاركة رؤساء الفروع وبتنسيق مع وكيل الملك فيما يخص المسائل المتعلقة بالاختصاصات القضائية للمجلس الجهوي، ويقوم بتوزيع الأشغال على المستشارين.

ويمارس اختصاصاته بمقرر أو أمر، وإذا تغيب الرئيس أو عاقه عائق ناب عنه أحد رؤساء الفروع الذي يعينه سنويا، وإلا أقدم مستشار بالمجلس الجهوي.

البند الثاني-وكيل الملك للمجلس الجهوي للحسابات:

يقوم بمهام النيابة العامة لدى المجلس الجهوي للحسابات وكيل الملك لدى هذا المجلس الذي يتم تعيينه من بين المستشارين وفق مقتضيات المادة 166[170] من هذا القانون، كما يمكن أن يساعد وكيل الملك نائب أو عدة نواب.

يمارس وكيل الملك اختصاصات ومهام النيابة العامة عن طريق إيداع مستنتجات، أو ملتمسات، ولا يمكن أن يقوم بمهام النيابة لعامة إلا في المسائل القضائية المسند النظر فيها إلى المجلس الجهوي. وتبلغ إليه التقارير المتعلقة بالاختصاصات القضائية للمجلس الجهوي، ويحيل إلى المجلس الجهوي العمليات التي قد تشكل تسيرا بحكم الواقع، ويلتمس من الرئيس فيما إذا وقع تأخير في الإدلاء بالحسابات، تطبيق الغرامة المنصوص عليها في المادة 29 من القانون رقم 99.62.

يحضر جلسات هيئات المجلس الجهوي، وعندئذ يمكن أن يقدم ملاحظات جديدة كما يجوز له أن يعين أحد نوابه لتمثيله في هذه الجلسات، وإذا اكتشف أفعالا تدخل في اختصاصات المجلس الجهوي في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية أحال ذلك إلى المجلس الجهوي طبقا لمقتضيات المادة 138 بعده، ويقوم بإطلاع الوكيل العام للملك لدى المجلس على سير أعمال النيابة العامة بواسطة تقارير.

170- الفقرة الأخيرة من المادة 166 من القانون رقم 99.62.

Scanné avec CamScanner

البند الثالث- الكتابة العامة للمجلس الجهوي للحسابات:

يتم تعيين واختيار الكاتب العام للمجلس الجهوي للحسابات بناء على اقتراح من الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات من بين المستشارين من الدرجة الأولى بعد موافقة مجلس قضاء المحاكم المالية.[171]

من اختصاصات الكاتب العام للمجلس الجهوي للحسابات السهر على أن تقدم الحسابات في الآجال القانونية، و يخبر وكيل الملك بكل تأخير في هذا الصدد، ويساعد الرئيس في تحضير البرنامج وتنسيق أشغال المجلس الجهوي وتنظيم جلسات الهيئات التابعة له، ويتولى تحت سلطة الرئيس تسيير كتابة الضبط والمصالح الإدارية للمجلس الجهوي[172]، وإذا تغيب الكاتب العام أو عاقه عائق كلف الرئيس من ينوب عنه مؤقتا.

البند الرابع- كتابة الضبط لمجلس الجهوي للحسابات:

يؤدي كاتب الضبط القسم أو اليمين المهني قبل الشروع في مباشرة مهامه وفقا للمقتضيات القانونية أو التنظيمية المعمول بها.[173]

ويتولى كاتب الضبط تسجيل الحسابات والوثائق المحاسبية المقدمة إلى المجلس الجهوي المشار إليها في المادة 120، و تقوم كتابة الضبط بحفظ الحسابات و الوثائق المذكورة، و كذا بتبليغ أحكام وإجراءات المجلس الجهوي، كما تشهد بصحة نسخ ومختصرات الأحكام القضائية.

و يجوز لكاتب الضبط حضور جميع تشكيلات المجلس، أما مسألة تنظيم وتسيير كتابة الضبط فهي تحدد بواسطة أمر يصدره الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات.

171- المادة 166 من القانون رقم 99.62.

172- المادة 123 من القانون رقم 99.62.

173- نص القسم الذي يلقيه كاتب الضبط في المادة 16 : اقسم بالله العظيم بأن أقوم بوفاء وإخلاص بمهامي وأن أحافظ على سر أعمال الجلسات وأن أسلك في ذلك مسلك الكاتب النزيه المخلص".

Scanné avec CamScanner

الفرع الثاني- تشكيلات المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات:

يتألف كل من المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات من مجموعة من التشكيلات الرئيسية التي تشكل بحق البناء التنظيمي لها،إذ تتولى ممارسة اختصاصاتها ووظائفها المنصوص عليها في القانون المنظم لها. وعلى هذا الأساس ما هي التشكيلات المتوفرة لدى كل من المجلس الأعلى للحسابات وكذا بالمجالس الجهوية للحسابات؟.

الفقرة الأولى-تشكيلات المجلس الأعلى للحسابات:

يتألف المجلس الأعلى للحسابات وفقا للمقتضيات القانونية المنظمة له من التشكيلات الأساسية التالية: ونجد المادة 17 من قانون رقم 99.62 نص عليها على الشكل التالي: الجلسة الرسمية – هيئة الغرف المجتمعة- هيئة الغرف المشتركة- غرفة المشورة الغرف ولجنة البرنامج والتقارير، فما هو اختصاص كل واحدة على حدة؟

البند الأول-الجلسة الرسمية:

وهي الهيأة التي يرأسها الرئيس الأول وجوبا إلا عندما يعوقه عائق، فيرأسها أقدم رئيس غرفة بالمجلس يعينه الرئيس الأول بقرار في أول السنة.

وتعقد عند افتتاح كل سنة قضائية وعند تنصيب قضاة المجلس وأدائهم اليمين القانونية، وهو تقليد تم استنباطه من التجربة الفرنسية في إطار محكمة الحسابات لافتتاح السنة القضائية، واستقبال أفواج جديدة من هيئة القضاء المالي.[174]

ويحضر الجلسة الرسمية بالإضافة إلى الرئيس الأول الوكيل العام للملك نفسه إلا بعذر قاهر فينوب عنه المحامي العام الذي يعنيه لهذه الغاية ومجموعة القضاة،ونشير إلى أنه ثم الاستغناء على إمكانية حضور المحامين العامين التي كانت واردة في ظل القانون السابق.

ويمكن للرئيس الأول استدعاء مدعويين يستدعيهم من بينهم رئيس الحكومة، ورئيسي مجلسي البرلمان، وبعض الوزراء، والرئيس الأول للمجلس الأعلى والوكيل العام به، ورئيس

174– خديجة بلكبير، نفس المرجع السابق، ص 182.

Scanné avec CamScanner

المجلس الدستوري، ورؤساء غرف المجلس الأعلى، ورئيس جمعية المحامين وبعض نقباء المحامين، وبعض السفراء، ومختلف الشخصيات التي يرى الرئيس ضرورة حضورها.

البند الثاني- هيئة الغرف المجتمعة:

تتكون هذه الغرفة من الرئيس الأول للمجلس والوكيل العام للملك به ورؤساء الغرف وقاضي عن كل غرفة ينتخبه زملاؤه لمدة سنة،وتكون مهمتها توحيد تأويل وتفسير نصوص قانونية يرى رئيس المجلس أنها تدعو إلى اتخاذ رأي موحد، أو سد فراغ في التشريع، أو العدول عن اجتهاد إلى اجتهاد آخر أكثر ملاءمة للواقع، واتجاه الغرف يكون ملزما لبقية غرف المجلس وفروعها.

كما تجتمع للبحث في القضايا المعروضة على المجلس إما مباشرة أو بناء على ملتمس الوكيل العام، أو المحالة عليها من إحدى غرف المجلس بعد نقضها المطعون فيه، فهي بذلك تعتبر كمرجع استئنافي بالنسبة للقرارات التي سبق لإحدى غرف المجلس أو فروعها أن بثت فيها.

ويمكن لأعضاء المجالس الجهوية للحسابات أن تحضر جلسات هذه الغرف بدعوة من الرئيس الأول في الجلسات التي تخصص لإبداء الرأي في مسائل الاجتهاد القضائي أو تبسيط المسطرة.

نشير في الأخير إلى أن الغرف المجتمعة في التجربة الفرنسية تتوفر على اختصاص مزدوج، قضائي واستشاري وفقا لمقتضيات الفقرتين الثالثة و الرابعة من الفصل الثامن من مرسوم 11 فبراير لسنة 1985.

البند الثالث- هيئة الغرف المشتركة:

تم اعتماد هذه الهيئة الجديدة في ظل القانون الجديد المتعلق بمدونة المحاكم المالية والتي أسندت مهمة رئاستها إلى أحد رؤساء الغرف، هذا الأخير يتم تعيينه سنويا بأمر يصدره الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات. وقد حددت المادة 22 من القانون رقم

Scanné avec CamScanner

99.62 مهام هذه الغرف في البت في طلبات الاستئناف التي ترفع ضد القرارات النهائية الصادرة ابتدائيا عن غرف أو فروع غرف المجلس في القضايا المتعلقة بالبت في الحسابات، وبالتأديب المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية.

ترفع طلبات الاستئناف من المحاسب العمومي أو ورثته في حالة وفاته، أو من له مصلحة في ذلك، وتتألف هذه الهيئة من خمسة قضاة من بينهم ثلاثة رؤساء غرف على الأقل، وتستكمل عند الاقتضاء بمستشارين يرأسها رئيس غرفه يعينه رئيس المجلس في بداية كل سنة. ولا يجوز للقاضي الذي شارك في إصدار قرار ابتدائي أن يكون عضوا في هيئة الغرفة المشتركة أثناء نظرها في نفس القضية.

البند الرابع-غرفة المشورة:

لقد شكلت غرفة المشورة طيلة مدة سريان القانون رقم 12.79 والذي كان ينظم المجلس الأعلى للحسابات، الهيئة المحورية للمجلس وعمودها الفقري بالنظر إلى الاختصاصات التي أسندت إليها، كما اعتبرت غرفة المشورة الهيئة الرئيسية التي تصدر في إطارها مختلف قرارات وأحكام المجلس الأعلى للحسابات.[175]

وظلت رئاسة الغرفة موكولة لرئيس المجلس سواء خلال الفترة الانتقالية والتي ابتدأت يوم 21 يناير 1981، أو بعد انتهاء هذه الفترة، ذلك بأنه ظل يمارس اختصاصات هذه الغرفة على انفراد بواسطة أوامر يصدرها في هذا الشأن.[176]

جاء القانون الجديد المتعلق بمدونة المحاكم المالية ليحدد وضعيتها القانونية من حيث تشكيلها ويسير عملها واختصاصاتها، وأضحت تتشكل من الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات ورؤساء الغرف والكاتب العام للمجلس ومن أقدم المستشارين في كل غرفة.

175- فهي كانت تجتمع بصفتها محكمة تأديبية مكلفة بالسهر على تطبيق النظام الأساسي لقضاة المجلس الأعلى للحسابات.

176- Harakat (M) : « Le droit du contrôle supérieur des finances au Maroc … » ;op cite, p 23.

Scanné avec CamScanner

قد أناط المشرع المغربي بغرفة المشورة مهمة المصادقة على التقرير السنوي للمجلس، والتقارير المتعلقة بتنفيذ قانون المالية[177]، والتصريح العام بالمطابقة المنصوص عليها.

كما يمكن للرئيس الأول أن يستشير غرفة المشورة في كل قضية يرى أخذ رأيها فيها ضروريا، أو على الأقل مفيدا وهذه الاستشارة والعمل بها اختياري للرئيس.

تتألف غرفة المشورة من الرئيس الأول ورؤساء الغرف والكاتب العام للمجلس وأقدم مستشار من كل غرفة ومقرر عام يختاره الرئيس من بين أعضائها.

لا تكون اجتماعات غرفة المشورة صحيحة إلا إذا حضرها ما لا يقل عن نصف أعضائها، كما أن قراراتها لتكون صحيحة يجب أن تصدر بأغلبية أصوات أعضائها، ونكرر على أن هذه الأغلبية يجب أن تكون لا بعدد الحاضرين ولكن بعدد الأعضاء المكونين أصلا لهذه الغرفة ، وفي حالة تعادل الأصوات يرجع الجانب الذي ينتمي إليه الرئيس.[178]

البند الخامس- الغرف وفروعها:

يتكون المجلس من عدة غرف يحدد عددها واختصاصها الرئيس الأول للمجلس بقرار يتخذه حسب ما تدعو الحاجة إليه، ويمكن أن يقسم الغرفة إلى عدة فروع يختص كل فرع بنوع معين من القضايا، ومن هذه الغرف: غرفة لممارسة اختصاصات المجلس في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، وهذه الغرفة هي التي لها اختصاص قضائي من بين غرف المجلس وغرفة ثانية للبت في طلبات استئناف الأحكام النهائية الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات.

نشير إلى أن المشرع المغربي لم يحدد في ظل القانون رقم 12.79 المحدث للمجلس عدد الغرف بالقانون على غرار بعض التشريعات المقارنة الأجنبية كما هو الشأن في كل من فرنسا وتونس والجزائر، في الوقت الذي تعامل المشرع المغربي بمرونة مع هذه المسألة في إطار التنظيم القضائي بالمملكة، ومن هذا المنطلق سعى المشرع إلى تبيان وتحديد عدد

177– المادة 22 من قانون رقم 99.62 بمثابة مدونة المحاكم المالية.

178 – المادة 22 من نفس القانون.

Scanné avec CamScanner

الغرف المختصة بمختلف الهيئات القضائية على اختلاف مستوياتها ودرجاتها بواسطة قانون.

أما في التشريع المقارن فنجد المشرع الفرنسي عمل على تجاوز هذا العيب من الناحية القانونية منذ البداية، أما التوزيع الحالي لعدد الغرف فتم تنظيمه وفقا لقرار 30 شتنبر 1994 والذي دخل حيز التنفيذ في1 يناير 1995، حيث حددها في سبع غرف كل واحدة متخصصة في ميدان معين حسب القطاعات أو الوزارات.

في المدونة الجديدة للمحاكم المالية يتم تحديد عدد الغرف والفروع داخل كل غرفة بقرار من الرئيس الأول، يؤشر عليه كل من وزير المالية ووزير الوظيفة العمومية لتعلق هذا القرار بإحداث مناصب مالية توجب تدخل كل من وزير المالية ووزير الوظيفة العمومية.[179]

وعليه نلاحظ أنه لم يتجاوز العيب الذي شاب القانون القديم في إطار القانون الجديد بل أبقى على نفس الثغرة القانونية، وهكذا ترك أمر تحديد عدد الغرف وتكوينها وتشكيلها وتوزيع اختصاصاتها للرئيس الأول للمجلس بواسطة أمر يصدره في هذا الشأن، وبالمقابل فقد نص على وجود غرفتين، الأولى: تمارس اختصاص المجلس في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، أما الثانية: فتختص بالنظر في استئناف الأحكام النهائية الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات، ويمكن اعتبار هذا التحديد قاصرا ومردودا بما أن الأمر اقتصر على ذكر غرفتين فقط وإغفال تحديد وتعداد غرف أخرى تختص بمجالات وقطاعات أخرى كالوزارات مثلا، كما يتولى الرئيس الأول مسألة تحديد عدد فروع الغرف عن طريق أمر يصدره في هذا المجال أيضا، وينبغي الإشارة إلى أنه تم إحداث غرفة للتصريح الإجباري بالممتلكات وغرفة أخرى لتنسيق أعمال المجالس الجهوية وآخر في يوليوز 2014 تم إحداث غرفة خاصة بالتدقيق والبت في الحسابات.

وفي الأخير لا يسعنا إلا أن نؤكد في هذا الإطار الفكرة القائلة بأن نظام المجلس الأعلى للحسابات نظام "رئاسي"، نظرا للاختصاصات الواسعة التي يتولاها رئيس المجلس الأعلى

179- خديجة بلكبير، نفس المرجع السابق، ص 182.

Scanné avec CamScanner

للحسابات والتي منحه إياه المشرع سواء في ظل القانون رقم 12.79، أو القانون الجديد رقم 99.62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

البند السادس-لجنة البرامج والتقارير:[180]

من خلال التسمية للجنة البرامج والتقارير تتضح مهمتها التي تتمحور أساسا حول إعداد البرنامج السنوي لأشغال المجلس، وتحضير مختلف التقارير التي يعدها المجلس الأعلى للحسابات وفقا للفصلين الرابع والسادس المواد هي (96-92) وكذا (99-100) من الباب الثاني من الكتاب الأول من القانون رقم62.99.وقد جاء في المواد التالية ما يلي:

وتتألف هيئة البرامج والتقارير من الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات ورؤساء الغرف ومن الكاتب العام للمجلس، ونشير إلى أن هذا الأخير لم تكن عضويته قائمة في ظل القانون رقم 12.79 المحدث للمجلس الأعلى للحسابات.

كما يمكن حضور رؤساء المجالس الجهوية للحسابات جلسات الهيئة عند دراسة القضايا التي لها علاقة بتلك المجالس بدعوة من الرئيس الأول، كما لهذا الأخير الحق والصلاحية في دعوة قضاة آخرين سواء من المجلس الأعلى للحسابات، أو من المجالس الجهوية للحسابات، و بالمناسبة يقوم الرئيس الأول بتعيين مقرر عام من بين أعضاء الهيئة.

أما مسألة تنظيم وسير عمل لجنة البرامج والتقارير فيتم تحديدها بموجب أمر يصدر عن الرئيس الأول للمجلس.[181]

إضافة إلى التشكيلات الأساسية السابقة الذكر توجد بالمجلس الأعلى للحسابات تشكيلات لا تقل أهمية عنها، إذ يوجد قسم خاص بالتوثيق وقسم الموظفين والمعدات، ومصالح أخرى إدارية.

180- وكانت تسمى في القانون السابق، رقم 79.12 بهيئة التقارير إذ اقتصرت مهمتها على تحضير وإعداد التقارير.

181- المادة 24 من قانون رقم 99.62 الخاص بمدونة المحاكم المالية.

Scanné avec CamScanner

الفقرة الثانية- تشكيلات المجالس الجهوية للحسابات:

إن مسألة تقسيم كل مجلس جهوي للحسابات إلى فروع يعود ذلك لأمر يصدره الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات، ويعرض من أجل التأشير عليه على أنظار الوزير المكلف بالوظيفة العمومية والوزير المكلف بالمالية، ولم ينص القانون المتعلق بمدونة المحاكم المالية على عدد الفروع، وتعتبر هذه الأخيرة من بين أهم التشكيلات الأساسية والوحيدة المكونة للمجالس الجهوية للحسابات، وبذلك فإن المشرع اقتصر على إمكانية إنشاء الفروع فقط، لأن الأمر لا يتطلب تكوين غرف وهيئات أخرى كما هو الشأن بالنسبة للمجلس الأعلى للحسابات، وما يبرر ذلك هو طبيعة التكوين والاختصاص، إذ يقتصر اختصاص المجالس الجهوية للحسابات على نطاق جغرافي محدد على المستوى الترابي.

ولا يمكن للمجالس الجهوية للحسابات أو فروعها عقد جلساتها إلا بحضور خمسة قضاة بمن فيهم رئيس المجلس أو رئيس الفرع، وفقا لما هو منصوص عليه في المادة 125 من قانون المتعلق بمدونة المحاكم المالية[182]، في حين اكتفت الغرف الجهوية الفرنسية في إطار عقد جلسات فروعها بحضور ثلاثة قضاة على الأقل.[183]

وعليه يتبين لنا مدى تأثير التجربة الفرنسية على المشرع المغربي في إطار تبني اللامركزية الرقابية العليا على الأموال العامة في جانبها التنظيمي خاصة، سواء من حيث الهيئة المشكلة للمجالس الجهوية للحسابات، أو من حيث التشكيلات المكونة لها، ذلك أن التجربتين المغربية والفرنسية اكتفت بتكوين فروع في إطار الرقابة المالية المحلية.

إلا أن الاختلاف الواضح بين التجربتين يتمثل في التنظيم القانوني للفروع المكونة للمجالس الجهوية، إذ يمكن تقسيم الغرف الجهوية الفرنسية إلى فروع بواسطة مرسوم[184]، أما

182- المادة 125 من الفرع السادس، الفصل الثالث/ الباب الأول والكتاب الثاني في مدونة المحاكم المالية.

183- الفقرة الثانية من الفصل 16 من مرسوم 23 غشت 1995.

184- بعد تأسيس المجلس صدر الظهير الشريف رقم 1.80.383 بتاريخ 25 دجنبر 1980 يتضمن الأمر بتنفيذ القانون رقم 28.80 بشأن النظام الأساسي لقضاة المجلس، جريدة رسمية عدد 3560، الصادرة بتاريخ 21 يناير 1981، ص 88 ، لكن المدونة ستفرد للقاضي المالي ضمن محتوياتها كتابا ثالثا يتضمن نظامه القانوني الأساسي.

Scanné avec CamScanner

النص الذي ينظم هذه المسألة في التجربة المغربية الجنينية والحديثة النشأة، فلم يشر إلى هذه الإمكانية في التقسيم لا صراحة ولا ضمنا، مما سيفسح المجال أمام تدخلات أوامر الرئيس الأول لتولي أمر تنظيمها.

المبحث الثاني: اختصاصات المحاكم المالية و مساطرها

لقد خص المشرع المجلس الأعلى للحسابات في ظل القانون رقم 99.62 مهمة الرقابة العليا على المال العام، كما خص الكتاب الثاني للمجالس الجهوية للحسابات؛ مهمة مراقبة التصرفات الصادرة على الجماعات الترابية، لتتولى بذلك المهام التي كانت من نصيب المجلس الأعلى للحسابات في ظل القانون رقم 12.79.

ويبدوا أن المشرع المغربي قد تأثر كثيرا بخصوص إحداث المجالس الجهوية للحسابات بالنموذج الفرنسي المتمثل في إنشاء غرف جهوية للحسابات سنة 1982 في 24 جهة[185] (حاليا 14 غرفة).إن الرقابة التي تمارسها المحاكم المالية بالمغرب تتمحور حول جانبين كبيرين؛الجانب الأول، رقابة قضائية تهتم بالتحقق من مشروعية العمليات المالية للمحاسبين العموميين لدى المرافق العامة الوطنية والجماعات الترابية وهيئاتها على المستوى الترابي المحلي؛وأخرى تتعلق بالتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية؛أما الجانب الثاني فيرتبط بالرقابة الإدارية عبر تقييم الأجهزة الخاضعة لرقابتها، حيث تعتبر من أهم الاختصاصات الموكولة للمحاكم المالية إلى جانب مراقبة استخدام الأموال العمومية، دون أن ننسى الاختصاصات الجديدة التي أصبحت المحاكم المالية تضطلع بها المتمثلة في اختصاص التصريح الإجباري بالممتلكات، واختصاص تمويل الحملات الانتخابية للمترشحين بمناسبة الانتخابات التشريعية؛ هذا الاختصاص الأخير الذي يقتصر على المجلس الأعلى للحسابات دون المجالس الجهوية للحسابات،و هو يدخل في إطار المساعدة المقدمة للبرلمان والحكومة، وذلك بهدف مراقبة كيفية صرف هذه الأموال المخصصة للأحزاب السياسية أثناء الانتخابات التشريعية، وعلى هذا الأساس تتضح لنا

185 – جلال أشياء: "الرقابة الممارسة على تنفيذ الآمر بالصرف للميزانيات الجماعية"؛رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام؛كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط –السويسي– السنة الجامعية 2011/2010 ص 34.

Scanné avec CamScanner

مدى أهمية وشساعة الاختصاصات الممنوحة للمحاكم المالية، بهدف صون حماية المال العام، لذلك سوف نقسم هذا المبحث لمطلبين أساسيين؛ **"المطلب الأول"** سنتناول فيه الاختصاصات القضائية للمحاكم المالية، فيما سنخصص **"المطلب الثاني"** للاختصاصات الغير القضائية لهذه المحاكم فكيف ذلك؟.

المطلب الأول: الاختصاصات القضائية للمحاكم المالية

لقد حرص المغرب أثناء الموافقة بواسطة الاستفتاء على التعديل الدستوري لسنة 1996، وعلى غرار الدول المتطورة على الارتقاء بالمحاكم المالية إلى مصاف المؤسسات الدستورية التي تضطلع بدور المساهمة الفعالة في عقلنة تدبير الأموال العمومية، وتمارس كليا وظيفتها كمؤسسة عليا للرقابة، مستقلة بذات الوقت عن السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية[186]. وهو ما تم تأكيده في الدستور الجديد لسنة 2011.

وهكذا تم توضيح الوظائف المخولة للمحاكم المالية بشكل أكثر جلاء بهدف تأمين ممارسة رقابة مندمجة، وإقامة أفضل توازن في مسؤوليات الخاضعين للرقابة؛ والوصول بالتالي إلى نظام عقوبات ومتابعات أكثر عدلا وإنصافا لهم، وينبغي التذكير بأن أهم الرقابات الممارسة من قبل المحاكم المالية تهتم بالرقابة القضائية على مدى قانونية العمليات المالية، ومدى مطابقتها للنصوص القانونية للمنظمة.[187]

وتتجسد أساسا هذه العمليات في البت و التدقيق في حسابات المحاسبين العموميين،أو في حسابات التسيير بحكم الواقع،والتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية.هذه الاختصاصات بالرغم من طابعها القضائي المحض، إلا أنها تساهم في تحديث التدبير العمومي للأجهزة الخاضعة لرقابة المحاكم المالية، حيث أن المخالفات ذات الطابع المالي

186- فاطمة عطراوي: "الرقابة على المالية العامة بالمغرب بين التقنين والتفعيل" ،أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام؛جامعة الحسن الثاني عين الشق؛ كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء ،الموسم الجامعي 2004-2005، ص 236.

187- هجر عليك:"ترشيد النفقات العمومية في المغرب- المحاكم المالية نموذجا- "،رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام؛جامعة عبد المالك السعدي؛كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة ،السنة الجامعية 2007-2008، ص 50.

Scanné avec CamScanner

أو الإداري التي تصدر من طرف المخالفين للمقتضيات القانونية و التنظيمية، ينجم عنها عقوبات على شكل غرامات و إرجاع للأموال العمومية التي ضاعت جراء سوء التسيير لفائدة الجهاز العمومي الذي تعرض للضرر، هذه العقوبات ليس هدفها التشهير و العقاب أكثر مما أن هدفها ردع المخالفين عن القيام بمثل هذه المخالفات وتقويم الاعوجاج في إطار التسيير المالي والإداري، مع تقديم حلول و بدائل تساهم ولاشك في تحديث التدبير العمومي بمختلف الأجهزة الخاضعة لرقابة المحاكم المالية، إذن ومن خلال ما سبق ما هي أهم الاختصاصات القضائية للمحاكم المالية في ظل القانون رقم 99.62؟.

الفرع الأول: اختصاص التدقيق والبت في الحسابات

يعتبر البت في الحسابات من أهم الاختصاصات القضائية التي أسندت للمحاكم المالية،وهو اختصاص تقليدي تمارسه هيئات العليا للرقابة على الأموال العمومية، فهي تقوم باستمرار وبشكل تلقائي، وترمي من خلال هذا الاختصاص إلى رصد وضعية الحسابات الممسوكة لدى المحاسبين العموميين أو المحاسبين بحكم الواقع، وهي بهذا تهدف إلى الحيلولة دون العبث بالمال العام وتقرير المسؤولية بالنسبة للأشخاص المكلفين بحمايته. غير أن هذا الاختصاص القضائي لم يعد كما كان سابقا يرتبط فقط في النظر في حساب المحاسب العمومي، وإصدار حكم في نهاية المطاف إما بالإبراء،أو العجز أو الفائض في الحساب، بل تطورت هذه الرقابة حيث أصبحت تشمل كل جوانب مراقبة المحاسب العمومي للجهاز الخاضع لرقابته.

كما أنه و بموجب هذه الرقابة وضمن نفس الحساب، قد توجه وبشكل متوازي للآمر بالصرف على الجهاز موضوع مراقبة حسابه في إطار البت في الحسابات، مذكرة ملاحظات تهمه في الجانب التدبيري للمالي والإداري، هذه المذكرة ومن خلال جوانب الآمر بالصرف،تظهر للقاضي المالي المكلف بالحساب موضوع المراقبة مدى جدية و مصداقية هذه الأجوبة، وكدا مدى القوة المثبتة للوثائق التبريرية المقدمة من طرف الآمر بالصرف،و إذا ما تبين للهيئة أن مسؤولية الآمر بالصرف قائمة، فإنها قد تقرر متابعة المعني بالأمر إما في إطار التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية عند ثبوت ارتكابه

Scanné avec CamScanner

إحدى المخالفات الواردة في المادة 54 من القانون رقم 99.62، أو متابعته في إطار مسطرة التسيير بحكم الواقع، إذا ما تطاول على بعض الإختصاصات التي خص بها المشرع المحاسب العمومي وحده.

وبتالي فإن مسطرة التدقيق و البت في الحسابات ليست فقط ذات طابع قضائي، بل تطورت لتشمل أيضا مختلف جوانب التدبير المالي لمختلف المتدخلين في تدبير المال العام للجهاز موضوع المراقبة، ومن هذا المنظور فإنها تساهم ولاشك في تحديث التدبير العمومي و لو بطريقة غير مباشرة.إذن ومن خلال ما سبق لابد من تحديد نطاق الإختصاص القضائي للبت في الحسابات " الفقرة الأولى"، ثم توضيح المسطرة المتبعة في هذا الإطار "الفقرة الثانية".

الفقرة الأولى: نطاق و مسطرة البت في الحسابات و المخالفات المندرجة في إطارها

يمكن اعتبار مسطرة التدقيق والبت في الحسابات التي يقدمها المحاسبون العموميون هي مجمل الإجراءات العملية التي ينبغي على المحاكم المالية مراعاتها أثناء النظر في حسابات المحاسبين العموميين، وتنطلق المسطرة التي تكتسي صبغة النظام العام[188] بمرحلة تقديم الحسابات وما يتعلق بها من عناصر ومكونات، مرورا بإجراءات التدقيق والتحقيق، وانتهاء بالبت وإصدار الحكم.من هنا جاز لنا أن نتساءل عن حدود هذا الاختصاص وعن ماهية إجراءاته المسطرية؟.

188- محمد براو:"الوجيز في شرح قانون المحاكم المالية"، مطبعة طوب بريس، الرباط، ط:1، 2004، ص:8.
انظر كذلك كل من: احميدوش مدني:"المحاكم المالية في المغرب،دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة"،مطبعة فضالة،المحمدية، ط:2003،1،ص:252.

كما يمكن النظر في نفس السياق للمراجع التالية:

-Magnet (J) : « Que juge le juge des comptes », in R-F-F-P,28,1989,p :115.
- Harakat (M) : « Le droit du contrôle supérieur des finances… ». op cit ,p :238.
- Oujemaa (S) : « Le contrôle des finances publiques au Maroc », Editions Wallada,Casablanca,1995,p :125.

Scanné avec CamScanner

البند الأول:نطاق الاختصاص القضائي للبث في الحسابات.

إن نطاق اختصاص المحاكم المالية في مجال الرقابة على الحسابات يستلزم منا تحديد الأشخاص المعنيين بالبت في الحسابات من جهة (أو لا)، ثم تحديد الاختصاص الموضوعي لهاته المحاكم من جهة أخرى (ثانيا).

أولا: الأشخاص المعنيون بمسطرة البت في الحسابات

استنادا إلى نصوص مدونة المحاكم المالية فإن الرقابة القضائية لهاته المحاكم تشمل المحاسبين العموميين دون الآمرين، بالصرف فقد نصت المادة الثالثة على أن: "يدقق المجلس في الحسابات التي يقدمها المحاسبون العموميون، مع مراعاة الاختصاصات المخولة بمقتضى هذا القانون للمجالس الجهوية للحسابات".

وللتعريف بهذه الفئة من الموظفين المكلفين بمساطر صرف المال العام، لا بد من الرجوع إلى القانون رقم99.61 [189] المتعلق بتحديد مسؤولية الآمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين،فاستنادا إلى المادة الأولى والمادة الثانية منه فان المحاسب العمومي: "هو كل موظف أو عون مؤهل لأن ينفذ باسم الدولة والجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات والمقاولات العمومية الخاضعة للمراقبة المالية للدولة، عمليات المداخيل أو النفقات، أو التصرف في السندات إما بواسطة أموال وقيم يتولى حراستها وإما بتحويلات داخلية للحسابات، وإما بواسطة محاسبين عموميين آخرين، أو حسابات خارجية للأموال المتوفرة التي يراقب حركتها أو يأمر بها"[190].وهو ما أكدته المادة 25 من مدونة المحاكم المالية التي تنص على أن: "المجلس يدقق في حسابات مرافق الدولة وكذا حسابات المؤسسات العمومية والمقاولات التي تملك الدولة أو المؤسسات العمومية رأسمالها كليا، أو بصفة مشتركة بين الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية، إن كان لهذه الأجهزة محاسب عمومي".

---

[189]-ظهير شريف رقم 1.02.25 الصادر في 19 محرم 1423 (3 ابريل 2002) بتنفيذ القانون 99.61 المتعلق بتحديد مسؤولية الآمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين، جريدة رسمية عدد 4999 بتاريخ 29 أبريل 2002، الصفحة 1168.

[190]- المادتان الأولى والثانية من القانون 99.61 السالف الذكر.

Scanné avec CamScanner

إلا أن هناك فئة أخرى من المحاسبين نصت عليها المادة 16 من مرسوم المحاسبة العمومية [191]، وهم أشخاص يخضعون لنفس الرقابة كلما تصرفوا في الأموال العمومية كمحاسبين عموميين وان لم يكونوا كذلك بصفة نظامية، وهم المحاسبون العموميون بحكم الواقع[192].وبذلك فالمجلس الأعلى للحسابات يقوم مركزيا بالتدقيق في البيانات الحسابية لمرافق الدولة والمؤسسات العمومية والمقاولات التي تعود ملكية رأسمالها كليا للدولة، أو المؤسسات العمومية، أو بوجه مشترك مع الجماعات المحلية،وتقوم المحاكم المالية جهويا بتدقيق حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها أو المؤسسات العمومية الخاضعة لوصايتها،والتي تتوفر على محاسب عمومي[193]مؤهل للقيام بعمليات المداخيل، أو النفقات، أو مسك السندات بواسطة أموال وقيم معهود إليه بها بموجب تحويل داخلي لحسابات، أو بواسطة محاسبين عموميين آخرين، أو حسابات خارجة للموجودات التي أمر بتحويلها أو مراقبتها.

ثانيا:طبيعة المخالفات موضوع البت في الحسابات.

إن الاختصاص الموضوعي للمحاكم المالية في مجال البت في الحسابات لا يروم إلى الرقابة كرقابة قضائية محضة كما كان متعارف عليها في ظل القانون السابق المنسوخ رقم 12.79،بل أصبح تشمل كل الاختصاصات التي يمكن أن تترتب عنها مخالفات مرتكبة من طرف المحاسب العمومي والمنصوص عليها في المادة 56 من القانون رقم 99.62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، والتي تؤطر النطاق العام لمسؤولية المحاسب العمومي سواء أمام وزير المالية في إطار الرقابة الإدارية طبقا للفصل 8 من القانون رقم 99.61 المتعلق بمسؤولية الآمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين، وأمام المحاكم المالية من خلال إثبات العجز والمرور بالتالي إلى مرحلة التأديب المالي،وبتالي إعطاء الرقابة بعد ديناميكي حيوي و مهم يمكن من الانتقال من مفهوم الرقابة الكلاسيكية إلى

191- المرسوم الملكي رقم 66-330 والمؤرخ ب 21 ابريل 1967 الخاص بسن نظام عام للمحاسبة العمومية، و المنشور بالجريدة الرسمية عدد:2843 بتاريخ 26 ابريل 1967.

192- أنظرالمواد من 41-44 من قانون المحاكم المالية رقم 99.62.

193- المادة 25 من قانون المحاكم المالية رقم 99.62 .

Scanné avec CamScanner

مفهوم أخر ألا وهو تحديث الرقابة، وعلى الرغم من الإقرار بوجود تضييق للرقابة في مجال البت في الحسابات لفائدة الاختصاص التأديبي في المجال المالي، إلا أنه قد تم الاحتفاظ في ظل مدونة المحاكم المالية الجديدة بالحالات التي لها انعكاس مباشر على تطوير الرقابة و تحديثها وفق متطلبات التدبير العمومي الحديث.

وبصدور مدونة المحاكم المالية في 13 يونيو 2002، شكلت المادة 37 منها أساسا وقاسما مشتركا مع المادة 6 القانون المتعلق بمسؤولية الآمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين الذين يخضعون للمسؤولية أمام وزير المالية،ناهيك عن المسؤوليات الأخرى المكرسة على المستويين الجنائي منها والمدني.

وهكذا وبالرجوع للمادة 37 من قانون المحاكم المالية يتبين أن نطاق اختصاص المحاكم المالية في مجال البت في الحسابات يتمثل في:

- عدم تبرير انجاز عمل،ذلك انه من المعلوم انه لا أداء إلا بعد تنفيذ الخدمة، وتنحصر مسؤولية المحاسب في التأكد فقط من وجود إشهاد الشخص المؤهل قانونا على تنفيذ العمل و في حالة غيابه فإن الآمر بالصرف يشهد على ذلك استثناءا.
- عدم صحة حساب التصفية،إذ يراقب تحت مسؤوليته هذا الحساب بالتأكد من البيانات الحسابية والفاتورات والوثائق المرفقة لإثباتها.
- غياب التأشيرة المسبقة للالتزام،وهي تأشيرة المراقب على وثائق الالتزام وأنه لا يمكن تجاوز ذلك بأمر بالتسخير من طرف الآمر بالصرف، ويمكن للمراقب العام وضع تأشيرته وإلا تم عرض النزاع على الوزير الأول من قبل الوزير المعني ليتخذ مقرره في الموضوع.
- عدم احترام قواعد التقادم وسقوط الحق، بالقيام بالالتزامات الملقاة عليه في إطار مدونة التحصيل بالقيام بتحصيل الديون العمومية قبل تقادمها بمرور أجل أربع سنوات، أو سقوط الحق كمثال عدم التصريح بالدين لدى السنديك في الأجل القانوني عند فتح مسطرة صعوبات المقاولة المدينة.
- عدم مراعاة قوة إبراء التسديد، بعدم الحصول من المدين على سند لإبراء ذمة المنظمة العمومية بعد تسديد الدين له بعد التأكد من صفته في ذلك.

Scanné avec CamScanner

- عدم اتخاذ الإجراءات التي يتوجب على المحاسب العمومي القيام بها في مجال تحصيل الموارد.وتنتهي عملية التدقيق في الحسابات من طرف القاضي المالي إلى إحدى الفرضيات التالية[194]:

1. بريء الذمة: مما يعني توفر المحاسب على حسابات مدققة.
2. حساب فائض: بكون الحساب الذي يديره المحاسب يعرف فائضا في الحساب.
3. حساب العجز: بوجود فارق في علاقة الموارد بالنفقات بظهور نقص في الحساب.

وبالنظر لاعتبار المحاسب العمومي موظفا عموميا فإنه يخضع لمسؤولية شخصية ومالية، نظمها ظهير 3 أبريل 2002 الخاص بتحديد مسؤولية الآمرين بالصرف و المراقبين والمحاسبين العموميين[195]. وللمسؤولية خصائص عديدة، فهي تتحدد في خرق الالتزامات القانونية الواردة في القوانين المنظمة لتسيير المال العام، ولا تعتمد في نفس العناصر التي تقوم عليها باقي أنواع المسؤوليات الأخرى التي نظمها المشرع المغربي،وهي الخطأ والضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر. فالعلاقة السببية مفترضة وترتبط بارتكاب المخالفة المالية، كما أن عنصر الضرر يتحدد في مبلغ النفقات العمومية التي تم القيام بها دون احترام للقواعد القانونية المنظمة لسير المال العام[196]، والمداخيل التي لم يتم تحصيلها بشكل قانوني.

أما على مستوى الأشخاص موضوع هذه المسؤولية ، فهم موظفون عموميون كما أسلفنا يخضعون لعدة التزامات قبل ممارسة مهامهم، كما أنهم يتوفرون على اختصاصات عديدة في مجال تحصيل المداخيل العمومية، وتنفيذ النفقات العمومية، والمحافظة على الأموال و القيم الموضوعة رهن إشارتهم[197].

---

[194]- المادة 40 من قانون المحاكم المالية.

[195]- مرجع مشار إليه سابقا.

[196]- إبراهيم عقاش: "مسؤولية المحاسب العمومي في التشريع المغربي"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص،كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، عين الشق الدارالبيضاء،السنة الجامعية 2003-2004، ص 16.

[197]- أحميدوش مذني:" المحاكم المالية بالمغرب....."، مرجع سابق ص 111.

Scanné avec CamScanner

البند الثاني: الإجراءات المسطرية للبت في الحسابات.

تعرف مسطرة البت في الحسابات التي يكون الحساب الممسوك أو المدار من طرف المحاسب العمومي إجراءات مختلفة من تدقيقه وتحديد مسؤولية المحاسب العمومي بشأنه.

أولا: مسطرة إحالة القضية.

من المعلوم أن الرقابة القضائية على حسابات المحاسبين العموميين تتم بشكل تلقائي، إذ أن المحاسبين العموميين ملزمون بمقتضى مرسوم المحاسبة العمومية[198] بعرض كل العمليات المالية التي قاموا بها على المجلس الأعلى للحسابات أو المجالس الجهوية للحسابات، حسب الاختصاص المحدد بمقتضى قانون المحاكم المالية،وذلك بشكل سنوي ووفقا للأشكال المنصوص عليها في النصوص القانونية، والتي تحدد هذا التاريخ في يوليو من السنة المالية بعدما يكون المحاسب قد قدم الحساب لرؤسائه قبل 30 مارس لإجراء التدقيقات اللازمة. كما أن المقتضيات القانونية لمدونة المحاكم المالية[199] تنص على إلزامية تقديم الحساب، وهكذا"يلزم المحاسبون العموميون لمرافق الدولة بتقديم حسابات هذه المصالح سنويا إلى المجلس حسب الكيفيات المقررة في النصوص التنظيمية الجاري بها العمل.

ويلزم المحاسبون العموميون للأجهزة العمومية الأخرى بان يقدموا سنويا إلى المجلس بيانا محاسبيا عن عمليات المداخيل والنفقات، وكذا عمليات الصندوق التي يتولون تنفيذها وذلك وفق الكيفيات المقررة في النصوص التنظيمية الجاري بها العمل".

إذ يعتبر تقديم الحساب من النظام العام[200] كما سبقت الإشارة إلى ذلك ولا يسقط بالتقادم،مما يفيد أن اختصاص قاضي الحسابات بالقيام بمهام الرقابة والتدقيق على حسابات المحاسب العمومي لا يفيد أنه هو من يقوم من تلقاء نفسه بفعل الرقابة، ولا يعني أيضا بأن

198- مرجع سابق.

199- المادة 25 من قانون المحاكم المالية.

200- محمد براو:" الوجيز في شرح قانون المحاكم ..."، مرجع سابق ص: 47.

Scanné avec CamScanner

هذه الرقابة – كما سلفت الإشارة- تنصب على شخص المحاسب العمومي، فرقابة قاضي الحسابات من النظام العام، ومعنى ذلك أن المحاسب العمومي هو من يتولى من تلقاء نفسه تقديم حسابه عن كل سنة مالية إلى المحاكم المالية حسب جهة الاختصاص، وهو نفس الالتزام الذي يتحمل به المحاسبون العموميون بالنسبة للأجهزة العمومية الأخرى، إذ يتحمل هؤلاء بأن يقدموا أمام المجلس بيانا محاسبيا عن عمليات المداخيل والنفقات وكذا عمليات الصندوق التي يتولون تنفيذها.و من ناحية أخرى فإن رقابة قاضي الحسابات لا تنصب على شخص المحاسب وإنما على الحساب الذي يتقدم به، وهو ما يعني بعبارة مرادفة بأن "رقابة المحاكم المالية " تقف عند حدود البت أو النظر في الحسابات دون المحاسبين العموميين".

كما تجدر الإشارة إلى أنه يجوز كذلك للأمرين بالصرف والمراقبين المحاسبين أن يقدموا عن طريق السلم الإداري إلى قاضي الحسابات، جميع الملاحظات التي يرون أن من شأنها إرشاده في تدقيق الحسابات[201].

في نفس الإطار فإن الالتزام الذي يتحمل به المحاسب العمومي، ألا وهو تقديم الحساب يعتبر من النظام العام، فهو لا يخضع لآماد التقادم التي تحكم بقية الالتزامات.

ويتكون الحساب عموما من وثائق عامة ووثائق ومستندات مثبتة.

وبمجرد توصل المجلس بالحسابات تعمل كتابة الضبط بتسجيلها ثم توزيعها على الغرف حسب البرنامج السنوي المعد من قبل لجنة التقارير والبرامج المصادق عليه من قبل الرئيس الأول بتنسيق مع الوكيل العام للملك،أو بعد توزيع الأشغال من قبل الرئيس بالنسبة للمجالس الجهوية للحسابات وفق البرنامج السنوي.

وبناءا على البرنامج السنوي لأشغال المجلس يقوم رئيس الغرفة أو المجلس الجهوي حسب الحالات،بتوزيع الحسابات والبيانات المحاسبية بين المستشارين المقررين من أجل التدقيق والتحقق بشأنها وفقا للمسطرة المقررة في قانون المحاكم المالية.

201 - المادة 27 من القانون رقم 99.62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

Scanné avec CamScanner

ثانيا: مسطرة التدقيق والبت في حسابات.

إذا كان التدقيق أداة لتحديث النظام الرقابي، فان المشرع المغربي نص على المسطرة التي ينهجها المدقق الذي هو القاضي المالي للتحقيق في حسابات المحاسبين أو من فوض إليه هذه المهمة[202].

وبالتالي تعتبر مسطرة التدقيق والتحقيق مسطرة إلزامية، ذلك أن المحاكم المالية تقوم تلقائيا بفحص الحسابات المحالة عليها لأجل تدقيقها والتحقيق بشأنها بشكل تلقائي وسنوي،كما أنها مسطرة كتابية،ذلك لا محل للدفوعات أو التصريحات الشفوية، بحيث تنص مقتضيات مدونة المحاكم المالية على مبدأ التواجهية الكتابية[203]، بالإضافة إلى أنها مسطرة سرية[204] تجري في غياب المحاسب نفسه، لكونها تهم الحساب في الأصل ولا يملك المحاسب حق حضور إجراءاتها، وان كان له الحق في حضور المحاكمة، إذ له الحق في الإدلاء بمذكرته الجوابية بعدما يقوم القاضي المقرر بطلب ذلك منه[205]، كما أنه يملك حق تنصيب محام للدفاع عنه،بالرغم من عدم تنصيص مدونة المحاكم المالية على ذلك بشكل صريح،و ذلك تماشيا مع قانون المحامات الذي يقر حق المحامي للدفاع والترافع أمام المحاكم والمؤسسات العمومية، كما أن هذا الحق يبقى مكفولا من خلال نصوص مدونة المحاكم المالية إذا أحيلت القضية إلى مرحلة التأديب المالي و هو ما سنتطرق له لاحقا.

202- عبد الحكيم موساة:"الحكامة المالية للجماعات المحلية"،رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة،جامعة عبد المالك السعدي،كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية،طنجة/السنة الجامعية:2006-2007،ص:120.

203- الفقرة الثالثة من المادة 30 من قانون المحاكم المالية رقم 62.99.

انظر كذلك:

محمد بورمضان:"الصياغة الفنية لأحكام وقرارات المحاكم المالية- محاولة تأصيلية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة عبد المالك السعدي،كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية،طنجة/السنة الجامعية:2006-2007، ص 14.

204- يجب الإشارة في هذا الصدد إلى أن سرية المحاكمة تجد أساسها في الاستحالة المادية لمناقشة الحسابات في جلسة علنية.

205- القانون رقم 28.08 الصادر بتنفيذه الظهير شريف رقم 101.08.1 الصادر في 20 من شوال 1429 موافق 20 أكتوبر 2008 المتعلق بمهنة المحاماة بالمغرب المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5680 بتاريخ (2008/11/6).

Scanné avec CamScanner

في هذه المرحلة يقوم المستشار المقرر بتدقيق حسابات المحاسب العمومي بنفسه أو بواسطة مدقق تحت مسؤوليته بمقتضى المادة 30 من قانون المحاكم المالية،الذي خوله سلطة التحري ويمكنه في هذا الإطار أن يطلب من الآمر بالصرف والمراقب والمحاسب العمومي أو أي مسئول آخر تقديم جميع التوضيحات، أو التبريرات التي يراها ضرورية،وذلك في حدود الصلاحيات حسب اختصاص كل منهم والوثائق التي هم ملزمون بحفظها، وإلا تعرض للغرامة التهديدية لإجباره على تنفيذ الالتزام المذكور[206]، كما يجوز له الانتقال إلى عين المكان للقيام بجميع التحريات التي يعتبرها ضرورية من أجل انجاز مهمته لاسيما فيما يتعلق بحالة تدقيق الإثباتات الممسوكة لدى المؤسسات التي تخضع للرقابة المالية لمرافق الدولة.

ويقوم المستشار المقرر بفحص الحسابات من حيث الشكل،وذلك بالتأكد من جاهزية الحسابات للتدقيق، ثم من حيث الموضوع، وذلك عن طريق فحص الوثائق العامة للتأكد من قيام المحاسب بالالتزامات المفروضة عليه كما أشرنا سابقا.

وبعد نهاية مرحلة التدقيق يقوم المستشار المقرر بالتحقيق في المخالفات التي يعاينها وذلك بفحص الوثائق والمستندات المثبتة للحساب، وعندما يباشر المستشار المقرر سلطاته في مواجهة الطرف المعني بالتحقيق وذلك بأمره بتقديم جميع التوضيحات أو التبريرات التي يراها ضرورية بما في ذلك إمكانية التحري بعين المكان[207].

ويمنح للمعني بالأمر أجل شهرين للجواب عليها كتابة،على اعتبار إلزامية الطابع الكتابي للمسطرة بعد توصله بها بشكل قانوني،حفاظا على حق الدفاع، و لاسيما أنه يكون محروما من توكيل محام للدفاع عنه طبقا للمادة 30 من قانون المحاكم المالية. إلا انه يمكن إمهال المعني بالأمر للجواب بعد إذن من رئيس الغرفة أو رئيس المجلس الجهوي حسب الحالة. إن مقتضيات المادة 30 من قانون المحاكم المالية جعلت المحاسب العمومي داخل عملية

---

[206]- حول موضوع الغرامة التهديدية انظر المادة 29 من قانون المحاكم المالية.

[207]- محمد براو :"الوجيز في شرح قانون المحاكم المالية"، مرجع سابق، ص125.

Scanné avec CamScanner

التحقيق للمساهمة في الوصول إلى نتائج واضحة وحاسمة تثبت من خلالها صحة الحسابات أو عدمها،كما تساهم هذه في تسريع عرض التقرير وطبقا للآجال المحددة له[208].

وتنتهي مسطرة التدقيق والتحقيق بإعداد المستشار المقرر لتقريرين، يتضمن التقرير الأول نتائج التحقيق المتعلقة بالحساب أو البيان المحاسبي المصحوب بالوثائق المبررة، ويسجل عند الاقتضاء الملاحظات المتعلقة بالوقائع التي من شأنها أن تثبت مسؤولية المعني بالأمر،فيما يتضمن التقرير الثاني الملاحظات المتعلقة بتسيير المرفق أو المؤسسة أو المقاولة العمومية المعنية الخاضعة لاختصاصاته في مجال مراقبة التسيير[209].

و يمكن القول أن هذا التقرير الثاني يكون أكثر شمولية و مساهم حقيقي في عملية تحديث التدبير العمومي.

من هنا يبدو أن المستشار المقرر يكاد يجمع بين سلطات قاضي التحقيق في القضايا الزجرية، وسلطات القاضي المقرر في القضايا المدنية،لكنه يكون ملزما في جميع الأحوال بعرض تقريره على رئيس الغرفة الذي يواصل الإجراءات بشأنه، إذ يقوم بإحالة التقرير الأول المتعلق بالحساب العمومي على المستشار المراجع[210]، ليدلي برأيه حوله داخل أجل شهر واحد،ثم يوجه الملف كاملا إلى الوكيل العام للملك أو وكيل الملك حسب الحالة لتقديم ملتمساته الكتابية، والذي يرجعه إلى رئيس الغرفة المعنية أو رئيس المجلس الجهوي للحسابات لإدراجه فيجدول الجلسات في اجل شهر[211].

---

[208]- عبد العالي بنيعيش:"إشكالية ترشيد المالية في المغرب ورهانات المحاكم المالية"،رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام،جامعة عبد المالك السعدي،كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة/السنة الجامعية 2007-2008، ص 83.

[210]- يتضح أن ملف القضية في إطار القانون المتعلق بمدونة المحاكم المالية أصبح يتكون من تقرير المستشار المقرر ورأي المستشار المراجع والمستندات موضوع الملاحظات،وهكذا فان الهدف من وراء إحداث عنصر المستشار المراجع هو ضمانة أكثر لحقوق المحاسب العمومي ومعالجة شاملة للحساب وربما يتفادى أخطاء المستشار المقرر،وتجدر الإشارة هنا أن المشرع المغربي تأثر بنظيره الفرنسي في هذا السياق.

حول هذا الموضوع انظر:

- أحميدوش مدني، مرجع سابق،ص 259.

[211]- المادتان 34 و 35 من مدونة المحاكم المالية .

Scanné avec CamScanner

ويرجع الحسم في وضعية الحساب إلى هيئة المحكمة التي تبت في جلسة سرية استنادا على الوثائق وعلى الحجج التي ترفق بالتقرير، وعلى ما انتهى إليه كل من المستشار المقرر والمستشار المراجع الذين يكون حضورهما استشاريا في مداولات الهيئة،مع اعتبار مستنتجات النيابة العامة التي يتلوها ممثل النيابة العامة، وفي حالة غيابه يقوم رئيس الجلسة بذلك،هذا بخلاف قواعد المسطرة المدنية التي تلزم حضور النيابة العامة إذا كانت طرفا أصليا في الدعوى طبقا للفصل 9 من قانون المسطرة المدنية.

وتتخذ هيئة الحكم قراراها بأغلبية أعضائها الخمسة دون حضور ممثل النيابة العامة وكاتب الضبط اللذان ينصرفان عند المداولة، ويتم تحرير الحكم من طرف المستشار المقرر ويوقع عليه رئيس هيئة الحكم وكاتب الضبط[212] حسب المادة 39 من مدونة المحاكم المالية، وتحتمل نتيجة الحكم ثلاثة فرضيات كما سبق و أن أشرنا لذلك سابقا كتالي:

أ- بريء الذمة: مما يعني توفر المحاسب على حسابات مدققة.

ب- حساب فائض:يكون الحساب الذي يديره المحاسب يعرف فائضا في الحساب.

ج- حساب العجز:بوجود فارق في علاقة الموارد بالنفقات بظهور نقص في الحساب.

وترتبط وتتحدد مسؤولية المحاسب العمومي بواقعة "العجز"، فأي عجز يحصل في حسابه سبب يبرر محاسبته، وبالتالي يقوم قاضي الحسابات، بتحريك مسطرة المتابعة ضده، وكما سيأتي الكلام عن ذلك، فإن هذه المسطرة تكون إلزامية وكتابية وسرية.

والمتابعة المالية للمحاسب العمومي، ترتبط أساسا بمبدأ عام مؤداه أن : " أي مبلغ لا يمكن أن يؤدى إلا استنادا على أمر بالدفع، ولا يمكن أن يخرج من صندوق الدولة إلا المبلغ الوارد في هذا الأمر".

ووضوح هذا المبدأ، يعد من أهم المستجدات التي جاءت بها مدونة المحاكم المالية من خلال توضيح مهام المحاسب العمومي، ودقة المسؤولية الملقاة على عاتقه في نفس الوقت،

---

[212]- نشير إلى أن توقيع كاتب الضبط أصبح من مستجدات مدونة المحاكم المالية رقم 99.62 وذلك خلافا لما كان عليه الأمر في ظل القانون رقم 79.12.

Scanné avec CamScanner

فمسؤوليتهم يمكن أن تتسع بحسب الأحوال فهي تتناول كل فرق بين موجودات الصندوق والقيود، وكل مبلغ يدفع بدون موجب حق، وكل مبلغ وقع التأخير في تحصيله[213].

وهو نفس التوجه الذي تبناه القضاء المالي في غير قرار من قراراته،لتحديد طبيعة المسؤولية التي يتحمل بها المحاسب العمومي، فأقر في هذا الصدد مجموعة من المبادئ يمكن إدراجها وفق ما يلي:

- ✓ على المحاسب العمومي التأكد من صحة النفقات التي يسجلها، وإنجاز النفقات الملتزم بدفعها وتبرير عملياته[214].
- ✓ على المحاسب العمومي إذا لاحظ خطأ ماديا في الوثائق المثبتة، عليه إيقاف الأداء وإخبار الآمر بالصرف بذلك[215].
- ✓ يجب على المحاسب العمومي تقديم ما يفيد إخبار الأمر بالصرف بعدم صحة الوثائق المثبتة[216].

وبصفة عامة، فإن المبادئ المتقدمة وغيرها التي تعكس حدود الرقابة ومجالها و موضوعها، ورد النص عليها في المادة 37 من القانون رقم 99.62 المنظم للمحاكم المالية، والتي تنص بوضوح على ما يلي: "إذا لم يثبت المجلس أية مخالفة على المحاسب العمومي، بث في الحساب أو الوضعية المحاسبية بقرار نهائي، و إذا ثبت للمجلس وجود مخالفات ناتجة عن:

- عدم تبرير إنجاز العمل[217]،
- أو عدم صحة حسابات التصفية،
- أو غياب التأشيرة المسبقة للالتزام[218]،

---

213 - إبراهيم عقاش: "مسؤولية المحاسب العمومي في التشريع المغربي"، مرجع سابق ص 19.

214 - قرار المجلس الأعلى عدد 583، في الملف الإداري 96/752 بتاريخ 04/06/1988.

215 - حكم صادر عن الغرفة الأولى بالمجلس الأعلى للحسابات بتاريخ 06/02/2002 في الملف رقم 95/ب/133.
- حكم صادر عن الغرفة الأولى بالمجلس الأعلى للحسابات بتاريخ 29/06/1995 من رقم 133/B/95.

216 - قرار المجلس الأعلى 137 بتاريخ 13/02/1997 في الملف الإداري عدد 95/1/4/128.

217 - حذفت من حالات إثبات العجز طبقا لقانون المالية لسنة 2005، راجع محمد براو: "المجلس الجهوي للحسابات"، الطبعة الأولى 2006، مطبعة طوب بريس، ص 43.

Scanné avec CamScanner

- أو عدم احترام قواعد التقادم وسقوط الحق[219] ،
- أو عدم احترام ومراعاة قوة إبراء التسديد،

أو عدم اتخاذ الإجراءات التي يتوجب على المحاسب العمومي القيام بها في مجال تحصيل الموارد،أمر المجلس المحاسب العمومي بواسطة قرار تمهيدي، بتقديم تبريراته كتابة أو عند عدم تقديمها بإرجاع المبالغ التي يصرح بها المجلس، كمستحقات للجهاز العمومي المعني...".

كما لاحظ ذلك بعض الباحثين [220] ، فإن أنواع الرقابة الوارد التفصيل فيها في الفصل المتقدم، قد ساهمت في تحديث الرقابة على المال العام و بتالي المساهمة في تحديث التدبير العمومي، إذ بواسطتها يمكن تصنيف مسؤولية المحاسب العمومي إلى أربع أنماط من المسؤولية:

الأول: مسؤولية الأمين أو حارس الصندوق.

الثاني: مسؤولية المراقب.

الثالث: مسؤولية المكلف بالتسديد أو الأداء.

الرابع: مسؤولية قابض المداخيل.

ومن خلال قراءة عمودية وأفقية لمجموع المهام والمسؤوليات التي جاءت بها مدونة المحاكم المالية لسنة 2002، التي هي في نفس الوقت موضوع الرقابة التي تمارسها

---

[218] - ومن القواعد التي أقرها المجلس الأعلى في هذا الشأن القاعدة التالية: "الفصل 90 من المرسوم الملكي 66/330 المتعلق بسن نظام عام للمحاسبة العمومية، ينص على أن تاريخ إصدار الأوامر بالصرف الممكن التأشير عليها برسم سنة ما يحدد في 20 دجنبر بخصوص النفقات المتعلقة بالأدوات وفي 25 دجنبر بخصوص نفقات الموظفين ويكون المحاسب الذي أشر على الأوامر بالصرف الصادرة بعد هذا التاريخ قد خرق هذا المقتضى".
قرار المجلس الأعلى رقم: 969 الصادر بتاريخ 10/10/2002 في الملف رقم: 00/4/91 (غير منشور).

[219] - كذلك تم حذف هذا المقتضى بموجب القانون المالي لسنة 2005، للمزيد من التفصيل راجع محمد براو: "المجالس الجهوية للحسابات"، مرجع سابق، ص 43.

[220] - محمد براو: "المجالس الجهوية للحسابات"، مطبعة طوب بريس، طبعة سنة 2004، ص 43.

Scanné avec CamScanner

المحاكم المالية على حسابات المحاسب العمومي، يمكن القول بأنها ستساهم ولاشك في تحديث الرقابة و التدبير العموميين وذلك بالنظر لتميزها بعدة خصائص:

فهي من ناحية ترتكز على مبادئ عامة، وهي في نفس الوقت مترابطة ويتصل بعضها ببعض بصورة واضحة، فتأكيد المادة 37 على ضرورة تبرير إنجاز العمل، لكي يطالب بدين عمومي لدى الجهاز أو الهيئة العمومية المعنية، يتوجب عليه قبل حصوله على الأداء انجاز العمل لفائدة الجهاز المذكور[221]. وهو ما اعتبره أحد الباحثين[222] تكريسا لما نص عليه المرسوم الذي يعد بمثابة نظام عام للمحاسبة العمومية، الذي أورد و بصيغة يستفاد منها الجزم والحسم أنه: "لا يمكن أن يتم الأداء قبل تنفيذ العمل".

فمراقبة من هذا النوع هي رقابة حديثة و تستجيب لمتطلبات التدبير العمومي الحديث لأنها تقترن مع مراقبة تبرير العمل، "فالوثائق المثبتة لإنجاز العمل تتضمن إثبات الحقوق المكتسبة للدائن بما فيها أسس التصفية.و من هنا فإن النصوص وكذا التعليمات المتعلقة بقوانين المحاسبة العمومية، غالبا ما تتحدث عن تبرير إنجاز العمل وصحة حسابات التصفية بشكل مقترن ومتلائم" [223].

ولا يتعين النظر – بصفة عامة-إلى مستجدات مسطرة الرقابة الممارسة من طرف المحاكم المالية، والمشار إليها في المادة 37 من مدونة المحاكم المالية لسنة 2002 بأنها رقابة تثقل كاهل المحاسب العمومي،لأن المشرع المغربي يمكن المحاسب العمومي في نفس الوقت من إمكانات وآليات لإعفائه من عدة تحملات، فإذا عدنا إلى النوع الثالث من أنواع الرقابة والمتعلقة بغياب تأشيرة (مراقب الالتزامات بالنفقات)، سنجد بأن دور المحاسب إذا كان ينحصر (سابقا) في واقع الأمر في مجرد مراقبة وجود تأشيرة مراقب الالتزامات بالنفقات.و هذا معناه أنه معفي من التحقيق من مدى مشروعية الالتزامات قبالة القوانين والأنظمة الأخرى من لدن المراقب[224]. فإنه قد أصبح حاليا يقوم بالمهمتين معا منذ

---

221 - khoudrai (D) : « Contrôle des finances de l'état », Edition Ediprim 1967p. 194.

222- محمد براو: "الوجيز في شرح قانون المحاكم المالية"، مرجع سابق، ص 104.

223- نفس المرجع السابق،ص 104.

224- نفس المرجع السابق، ص 105.

Scanné avec CamScanner

أن تم إدماج مصالح الخزينة العامة للمملكة و مصالح المراقبة المالية على التزامات ونفقات الدولة سنة 2004 بالنسبة لإدارات الدولة،أما بخصوص الجماعات الترابية فإن دمج المهمتين معا كان منذ أول الأمر.

ومن ناحية ثانية فإن المشرع المغربي حينما حمل المحاسب العمومي مسؤولية التحصيل كما هي واردة في التعداد السادس من المادة 37 من مدونة المحاكم المالية، فإنه في نفس الوقت مكنه من إمكانات لممارسة هذا التحصيل، بحيث إذا اعترضت سبيله في مرحلة التحصيل بالطرق الحبية عراقيل وصعوبات، فإنه ومن واجبه الاستعانة بوسائل التحصيل الجبري كما هي منصوص عليها في قانون مدونة التحصيل[225].

الفقرة الثانية :طرق الطعن في قراراته وأحكام المحاكم المالية في ميدان النظر في الحسابات.

يعتبر الطعن في الأحكام والقرارات القضائية الصادرة عن المحاكم عموما، والمحاكم المالية خصوصا،من أهم المراحل المسطرية للتقاضي ويعتبر آلية أساسية لحماية المال العام من الهدر والتلاعب من خلال الطعون التي يضعها الوكيل العام للملك، أو وكيل الملك، أو الوزراء المعنيون بالأمر، و الممثلين القانونين للأجهزة المعنية.

ويقصد بطرق الطعن الوسائل التي وضعها المشرع في متناول الأطراف في النزاع، أو الغير الخارج عن النزاع، للاعتراض على الحكم الذي اضر بحقوقهم أو بمصالحهم، وذلك ابتغاء إزالة أو تعديل الأثر الذي ألحقه الحكم المطعون فيه.

وفي هذا الصدد يمكن تعريف الطعن بأنه تلك الآلية أو الطريقة التي يوفرها القانون للنيابة العامة أو الأطراف المعنية الأخرى المذكورة في القانون(ومنهم المحاسب العمومي...) من أجل استصدار قرار أو حكم بإعادة البت في الحكم أو القرار المطعون فيه أو الرجوع عنه.وعناصر الطعن ثلاثة وهي:

1. الطاعن : والذي يمكن أن يكون الوكيل العام للملك ووكيل الملك والأطراف المعنية الأخرى المذكورة في القانون،

[225] - راجع: الفصل الثالث من الباب الثاني من مدونة التحصيل الصادرة بتاريخ 28 صفر 1421 (فاتح يونيو 2000) المشار إليها سابقا.

Scanné avec CamScanner

2.المطعون ضده: والذي يمكن أن يكون المحاسب العمومي أو المسير بحكم الواقع أو المسئولون والموظفون والأعوان المحكوم عليهم...،

3.المطعون فيه: أحكام وقرارات المجلس الأعلى للحسابات أو أحكام المجالس الجهوية للحسابات[226].

وينص قانون المسطرة المدنية عادة على مجموعة من الطرق كالتالي:

- التعرض ،
- الاستئناف ،
- تعرض الخارج عن الخصومة[227] ،
- الطعن بالنقض[228] ،

أما فيما يخص القضاء المالي فان طرق الطعن تتعدد في ميدان البت في الحسابات أمام المحاكم المالية،حيث يمكن الطعن بواسطة ثلاث وسائل قانونية،منها طرق الطعن العادية المنحصرة في الاستئناف، أو طرق طعن غير عادية المتمثلة في طلب المراجعة والطعن بالنقض.

الفرع الثاني: التسيير بحكم الواقع: الاختصاص والمساطر.

تتولى المحاكم المالية في حدود دائرة اختصاصها التصريح بالتسيير بحكم الواقع حسب مدلول المادتين 41 من الكتاب الأول و 128 من الكتاب الثاني. و ذلك فيما يخص حسابات مرافق الدولة من إدارات عمومية، ومؤسسات عمومية، والجماعات محلية (ترابية) وهيئاتها و باقي الأجهزة العمومية الترابية الأخرى. ويعتبر اختصاص التسير بحكم الواقع من الاختصاصات المهمة التي قام بتوسيعها المشرع بتوسيعها بموجب مدونة المحاكم المالية رقم 99.62، كما سنرى ذلك بتفصيل عند الحديث عن هذه المستجدات المتعلقة

226- العربي الكزداج:"الطعون الجبائية في ظل المحاكم الإدارية في المغرب"،أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام ، جامعة محمد الخامس،كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية،أكدال الرباط،السنة الجامعية 2003-2004،ص 231.

227- المواد من 134-146 من قانون المسطرة المدنية السالف الذكر.

228- المواد من 353-385 من قانون المسطرة المدنية السالف الذكر.

Scanné avec CamScanner

بتوسيع نطاق تدخل القاضي المالي في إختصاصات المحاسب العمومي، في القسم الثاني من هذه الأطروحة .

إذن كل ذلك يدفعنا لتعريف و تحديد معنى التسيير بحكم الواقع **"الفقرة الأولى"**، ثم تحديد مسطرة التسيير بحكم الواقع**"الفقرة الثانية"**.

الفقرة الأولى: التسيير بحكم الواقع التعريف و الاختصاص

البند الأول:تعريف التسيير بحكم الواقع

تتولى المحاكم المالية في حدود دائرة اختصاصها التصريح بالتسيير بحكم الواقع حسب مدلول المادتين 41 من الكتاب الأول و 128 من الكتاب الثاني.وذلك فيما يخص إدارات الدولة و المؤسسات العمومية، و الجماعات المحلية (الترابية) وهيئاتها والأجهزة العمومية الترابية الأخرى.

وتعتبر المحاكم المالية محاسبا بحكم الواقع "كل شخص يباشر من غير أن يؤهل لذلك من لدن السلطة المختصة عمليات قبض الموارد ودفع النفقات واستعمال أموال أو قيم في ملك أحد الأجهزة العمومية الخاضعة لرقابة المحاكم المالية، أو يقوم دون أن تكون له صفة محاسب عمومي بعمليات تتعلق بأموال، وقيم ليست في ملك الأجهزة المذكورة،ولكن المحاسبين العموميين يكلفون وحدهم بانجازها وفقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل[229].

البند الثاني:الاختصاص

بوجه عام يمكن أن يعتبر كل شخص لعب دورا ما في تنظيم وتسيير عمليات التسيير بحكم الواقع مشاركا مسئولا عن التسيير بحكم الواقع. ويمكن أن يعتبر بوجه خاص مسئولا عن التسيير بحكم الواقع،كل موظف أو عون وكذا كل من هو حاصل على طلبات عمومية، والذي يكون بموافقته أو تشجيعه إما على المبالغة في بيان الأثمان، أو الفاتورات، أو على

---

[229]– المادة 41 (الفقرة الأولى) من الكتاب الأول.

Scanné avec CamScanner

تحريف البيانات الواردة بهذه الوثائق،قد عمد عن علم إلى تحرير أوامر بالأداء أو حوالات، أو تبريرات أو أصول صورية.

وهنا يحق أن نتساءل عن من يتولى إحالة العمليات المتعلقة بالتسيير بحكم الواقع سواء على المجلس الأعلى للحسابات أو المجلس الجهوي للحسابات؟.

يحيل الوكيل العام (المجلس الأعلى للحسابات)،أو وكيل الملك في المجلس الجهوي للحسابات في حدود اختصاصاته العمليات التي قد تشكل تسييرا بحكم الواقع من تلقاء نفسه، أو بطلب من وزير الداخلية أو الوالي أو العامل،وذلك في حدود الاختصاصات المخولة لهم تطبيقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، أو الوزير المكلف بالمالية، أو الخازن بالجهة أو العمالة أو الإقليم، أو الممثل القانوني للجماعة المحلية (الترابية)، أو الهيئة أو المحاسبين العموميين.

ويحق للمحاكم المالية التصدي للنظر في عمليات التسيير بحكم الواقع بصفة مباشرة استنادا إلى الإثباتات المنجزة بمناسبة التدقيق في الحسابات،أو اكتشاف هذه الأفعال بمناسبة مراقبة التسيير، ومراقبة استخدام الأموال أو مراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الميزانية.

الفقرة الثانية : مسطرة التسيير بحكم الواقع

إذا اعتبرت المحاكم المالية شخصا محاسبا بحكم الواقع أمرته في نفس القرار أو الحكم بتقديم حسابه داخل أجل يحدده له على ألا يقل عن شهرين، وتطبق على المحاسبين بحكم الواقع المقتضيات المتعلقة بمسطرة التدقيق والتحقيق والبت الخاصة بالمحاسبين العموميين والمشار إلى تفاصيلها سابقا (المواد 29 إلى 100)، هذا مع إمكانية الحكم بالغرامة إذا لم يكن المعني بالأمر موضوع متابعة جنائية.

ويتم التصريح بحكم الواقع والأمر بتقديم الحساب حيث يتضمن الحكم الأول التصريح بالتسيير بحكم الواقع وأمر المعني أو المعنيين بالأمر بتقديم حساب موحد لعملياته،أو لعملياتهم داخل أجل لا يقل عن شهرين.

Scanné avec CamScanner

ويصدر في هذا الإطار أولا حكم تمهيدي في شأن الحساب والذي يتضمن أمرا أو عدة أوامر ما عدا إذا برر المعني بالأمر جميع العمليات فيصدر حكم نهائي بإبراء الذمة [230].

لتصدر بعد ذلك المحاكم المالية حكما نهائيا يقضي إما بإخلاء الذمة، أو إثبات العجز،أو الفائض، حسب أجوبة المحاسب بحكم الواقع على الأمر أو الأوامر الموجهة إليه في الحكم التمهيدي.

كما يمكن للمحاكم المالية أن تحكم على المحاسب بحكم الواقع بغرامة تقدر باعتبار أهمية ومدة حيازة أو استعمال الأموال والقيم، دون أن يتجاوز مبلغ هذه الغرامة مجموع المبالغ التي تمت حيازتها أو استعمالها بصفة غير قانونية ما لم يكن المعني بالأمر موضوع متابعة جنائية[231].

وبما أن الحكم بالغرامة يخضع لقاعدة الحكم المزدوج، فإن الحكم يكون نهائيا اذا صدرت غرامة تمهيدية بواسطة مقتضى تمهيدي وارد في الحكم الثالث[232].

الفرع الثالث: اختصاص التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية.

بالإضافة إلى التدقيق والبت في الحسابات، تقوم المحاكم المالية باختصاص قضائي تمارسه في مجال التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، وهو الوجه الثاني لرقابة المشروعية" Contrôle de légalite" أو المطابقة "Conformité "[233]، لكونها تنصب على تصرفات الآمرين بالصرف.

من هنا يظهر أن المحاكم المالية تمارس اختصاصا قضائيا مزدوجا يتمثل في قيامها بالرقابة القضائية على المحاسبين العموميين والآمرين بالصرف في آن واحد[234]، فيما أن

---

[230]- طبقا للفقرة الأولى من المادة 37 من الكتاب الأول.

[231]- المادة 44 من الكتاب الأول.

[232]- يعتبر الحكم الثالث حينئذ نهائيا فيما يخص تصفية الحساب وتمهيديا فيما يخص الحكم بالغرامة اذا تقرر الحكم بها.

[233]- محمد ولد احمد منياط: "الرقابة العليا على الأموال العمومية في دول المغرب العربي،دراسة نقدية مقارنة"،بحث لنيل دبلوم السلك العالي،المدرسة الوطنية للإدارة،الرباط،1994،ص 91.

[234]- أحميدوش مدني،مرجع سابق،ص 268.

Scanné avec CamScanner

نفس الاختصاص الأخير أي مراقبة الآمرين بالصرف تتولاه في التجربة الفرنسية محكمة التأديب المالية وليست محكمة الحسابات.

هذا يؤكد اتساع نطاق المسطرة المتعلقة بالتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية(الفقرة الأولى)، وتميز مسطرته عن مسطرته عن مسطرة البت في الحسابات (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى:نطاق مسطرة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية

إذا كانت مسطرة البت في الحسابات تتعلق بجانب من اختصاصات المحاسب العمومي كما أسلفنا في المبحث الأول،فإن مسطرة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية تسري على المحاسب العمومي في الشق الثاني من اختصاصاته، كما تسري على الآمرين بالصرف والمراقبين في حدود معينة، وهو ما سنتناوله من خلال معرفة الأشخاص المعنيين بمسطرة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية (البند الأول)، ودراسة طبيعة المخالفات موضوع مسطرة التأديب المالي(البند الثاني).

البند الأول:الأشخاص المعنيون بالمسطرة المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية وطبيعة المخالفات موضوع هذه المسطرة.

أولا: الأشخاص المعنيون بالمسطرة المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية

إن الاختصاص المرتبط بالتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية هو أعم وأشمل من الرقابة السابقة من حيث الأشخاص المخاطبين بأحكامها، ذلك أنها تشمل المحاسبين العموميين والموظفين والأعوان الذين يعملون تحت سلطتهم أو لحسابهم، وعلى كل مراقب الالتزام بالنفقات، وألمراقبين الماليين والموظفين والأعوان العاملين تحت إمرتهم أو لحسابهم،كما أنها رقابة تمارس في حق الآمرين بالصرف والآمرين بالصرف المساعدين،وكذا الأعوان الذين يشتغلون تحت سلطتهم أو لحسابهم في نطاق اختصاصاتهم المالية.

Scanné avec CamScanner

وهكذا تختص المحاكم المالية بالتدقيق والتحقيق والبت في طرق تدبير العمليات المالية العمومية من مداخيل ونفقات الميزانية العامة، لتحديد المسؤولية عن أية اختلالات تشوبها ومعاقبة التجاوزات والخروقات الثابتة في حق المعنيين بالأمر، فطبقا لمقتضيات المادة 54 من نص القانون رقم 99.62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية،تسري العقوبات المنصوص عليها في هذه المادة-مع مراعاة مضامين المادة 52 من القانون المذكور،[235] على كل آمر بالصرف أو آمر مساعد بالصرف أو مسئول، وكذا كل موظف أو عون يعمل تحت إمرتهم أو لحسابهم، إذا ما اقترفوا أثناء ممارسة مهامهم إحدى المخالفات المالية المنصوص عليها في الفصل المذكور.

إلا انه يستثنى من الرقابة المذكورة أهم فئة من الآمرين بالصرف الذين هم أعضاء الحكومة (الوزراء) والذين يعدون المسئولين عن القرارات المالية في الدولة [236] ، بل يعتبرون المحددين لمختلف نفقات الدولة[237].هذا الاستثناء من شانه أن يؤثر على نجاعة المحاكم المالية في أدائها الرقابي،إذ لا يوجد مبرر موضوعي لإقصائهم من هذا النوع من الرقابة خصوصا في ظل محدودية الرقابة السياسية على تنفيذ قانون المالية من خلال المصادقة على قانون التصفية[238]، بالإضافة إلى صعوبة إثارة المسؤولية الجنائية للوزراء أمام المحكمة العليا، أو غرف محاكم الاستئناف المكلفة بزجر الجرائم المالية بسبب تعقد مسطرة المتابعة الجنائية أصلا، فعدم إخضاع هذه الفئة من الموظفين أو الآمرين بالصرف لهذه الرقابة يعني فتح هامش كبير لمسالة اختلاس وتبذير الأموال العمومية في الدولة[239].

---

[235]- تنص المادة 52 من القانون 62.99 على ما يلي:"لا يخضع للاختصاص القضائي للمجلس في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية أعضاء الحكومة وأعضاء مجلس النواب ومجلس المستشارين عندما يمارسون مهامهم بهذه الصفة".

[236] - Fikri (A) : « Le projet de la loi créant la cour des comptes devant la chambre de représentants », in :Revue Marocaine de droit et de l'économie et de développement,N°1,1982,P :173.

[237] Oujemaa (S) : « Le contrôle des finances publiques… » ,op cit,p :116

[238]- من بين مظاهر محدودية قانون التصفية في أداء دوره الرقابي التأخر الذي يعرفه التصويت على هذا القانون،بالإضافة إلى غلبة الطابع السياسي على هذه الآلية من آليات الرقابة.

[239] -Fikri (A) : « Le projet de la loi… »,op cit,p :173.

Scanné avec CamScanner

بخلاف بعض التشريعات الدولية كالتشريع البرتغالي وبعض الدول الأنجلوساكسونية التي تقر بمراقبة الوزراء عبر مؤسسة مكتب المحاسب العام، الذي يعين من طرف البرلمان كموظف سام تمتد رقابته إلى الوزراء،كما هو الحال في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية.

ثانيا: طبيعة المخالفات موضوع مسطرة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية.

ينص الفصل 54 من قانون المحاكم المالية على المخالفات المالية التي ترتب مسؤولية الأشخاص المحددين أعلاه وهي:

- مخالفة قواعد الالتزام بتصفية النفقات العمومية والأمر بصرفها،
- عدم احترام النصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية،
- مخالفة القواعد المرتبطة بإثبات الديون العمومية وتصفيتها والأمر بصرفها،
- مخالفة قواعد تحصيل الديون العمومية الذي قد يعهد به إليهم عملا بالنصوص التشريعية الجاري بها العمل،
- إخفاء المستندات أو الإدلاء إلى المحاكم المالية بأوراق مزورة أو غير صحيحة[240] ،]
- مخالفة قواعد التدبير لممتلكات الأجهزة الخاضعة لرقابة المجلس[241]،
- حصول الشخص لنفسه أو لغيره على منفعة غير مبررة نقدية أو عينية،
- إلحاق ضرر بجهاز عمومي،حيث يتحملون داخله مسؤوليات،وذلك نتيجة الإخلال الخطير في المراقبة التي هم مجبرون على القيام بها،أو من خلال الإغفال أو التقصير المتكرر في القيام بوظائفهم الإشرافية،

[240]- نشير في هذا الصدد أن هذه المخالفة قد تؤدي إلى تحريك مسطرة المتابعة الجنائية في حق المعني بالأمر،بالإضافة إلى المتابعة أمام المحاكم المالية،إلا أن هذه الأخيرة ليست مؤهلة قانونيا لإثبات الزور في حق المخالف.

[241]- هذه المخالفة لم تكن واردة في القانون رقم 12.79، و التي تعد مخالفة تتعلق بالتسيير.

Scanné avec CamScanner

- التقييد غير القانوني لنفقة بهدف التمكن من تجاوز الاعتمادات،
- مخالفة النصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بتدبير شؤون الموظفين والأعوان[242]....الخ.

كما نصت المادة 55 من نفس القانون على خضوع كل مراقب للالتزام بالنفقات، وكل مراقب مالي، وكذا كل موظف أو عون يعمل تحت سلطتهما أو لحسابهما (مراقب الالتزام بالنفقات أو المراقب المالي) للجزاءات والمساءلة، إذا لم يقوموا بمهامهم والرقابة طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول به، على الوثائق والمستندات المتعلقة بالالتزام بالنفقات، وعلى الوثائق المرتبطة بالمداخيل وذلك قصد التأكد من:

- ✓ توفر الاعتمادات.
- ✓ توفر المنصب المالي.
- ✓ مطابقة مشروع الصفقة للنصوص المنظمة لإبرام الصفقات العمومية لاسيما الإدلاء بالشهادة الإدارية أو بالتقرير المتعلق بتقديم الصفقة المبرر لاختيار طريقة ابرام الصفقة،
- ✓ مطابقة صفقة الأشغال أو التوريدات أو الخدمات لقواعد طلب المنافسة على من يعنيهم الأمر،
- ✓ مشروعية القرارات المتعلقة باقتناء العقار والاتفاقيات الموقعة مع الغير وبمنح الإعانات المالية،
- ✓ صفة الأشخاص المؤهلين بمقتضى النصوص التنظيمية المعمول بها للتوقيع على اقتراحات الالتزام بالنفقات،
- ✓ كون مبلغ الالتزام المقترح يشمل مجموع النفقة التي تلتزم الإدارة بها...الخ.

[242]- هذه المخالفة بدورها لم تكن واردة في القانون رقم 12.79 والتي تعد مخالفة تتعلق بالتسيير ،وكما هو واضح فان المخالفة لا تشترط ان يكون لها اثر مالي.

Scanné avec CamScanner

إلا أن مراقبي الالتزام بالنفقات والمراقبين الماليين (سابقا) حاليا الخزان العموميين، لا يخضعون لمقتضيات الفقرة الثالثة من المادة 66 والتي تنص على أنه:"...إذا ثبت للمجلس أن المخالفات المرتكبة تسببت في خسارة لأحد الأجهزة الخاضعة لرقابته، قضي على المعني بالأمر بإرجاع المبالغ المطابقة لفائدة هذا الجهاز من رأسمال وفوائد، و تحسب الفوائد على أساس السعر القانوني ابتداء من تاريخ ارتكاب المخالفة...".

غير أنه لا يوجد مبرر لهذا الاستثناء خصوصا في حالة تواطؤ هؤلاء الموظفون مع الأمر بالصرف والمحاسب، بقصد إعفاء الملزم من التزامات مالية عبر تغاضيهم عن المراقبة اللازمة لاستيفاء ديون المنظمة أو الجهاز العمومي. و طبقا للمادة 56 فانه يخضع للعقوبات المنصوص عليها في المادة كل محاسب عمومي وكذا كل موظف أو عون يعمل لحسابه وتحت سلطته، إذا لم يمارسوا أثناء ممارسة وظائفهم المراقبات التي هم ملزمون بالقيام بها طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية المطبقة عليهم والمتعلقة ب:

- صفة الآمر بالصرف،
- توفر الاعتمادات،
- صحة تقييد النفقات في أبواب الميزانية المتعلقة بها،
- تقديم الوثائق المثبتة التي يتعين عليهم طلبها قبل أداء النفقات طبقا للنصوص التنظيمية المعمول بها.

كما أنهم من ناحية أخرى،يتعرضون للمساءلة والجزاءات المقررة وذلك في حالة ثبوت اقترافهم للأعمال التالية:

- إذا لم يقوموا بمراقبة مشروعية تحصيل وتنزيل المداخيل المرصودة في صناديقهم[243]،
- إذا اخفوا المستندات أو أدلوا إلى المجلس بوثائق مزورة أو غير صحيحة،

[243]- انظر الفصل 10 من مرسوم الملكي رقم 330.66 المتعلق بسن نظام عام للمحاسبة العمومية.

Scanné avec CamScanner

- إذا حصلوا لأنفسهم أو غيرهم على منفعة أو مصلحة غير مبررة نقدية كانت أو عينية.

وقد استثنت المادة أعلاه المحاسب العمومي الذي حكم عليه بالعجز طبقا لمقتضيات المواد من 37 إلى 40 من المتابعة لنفس الأسباب في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية،وتبعا لذلك فهو يستثنى من مقتضيات الفقرة الثالثة من المادة 66 على اعتبار أنه يتم تطبيق المادة المذكورة عليه في إطار البت في الحسابات.

الفقرة الثانية: الإجراءات المسطرية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية.

إذا كانت مسطرة التدقيق والبت في الحسابات مسطرة إلزامية وكتابية وسرية، يفرض فيها مشاركة المحاسب العمومي، ولا يقبل من هذا الأخير أن يناقش شخصيا أو بواسطة وكيل فصول حساباته أمام الجلسة، فإن مسطرة التأديب المتعلق بالميزانية تتميز بمسطرة خاصة سواء في طريقة تحريك المتابعة(البند الأول)، أو في إجراءات التحقيق أو سير المسطرة(البند الثاني)، أو من حيث الآثار المترتبة عن المتابعة(البند الثالث).

البند الأول :رفع القضية(الإحالة).

طبقا لمقتضيات المادة 57 من قانون المحاكم المالية، فان تحريك المتابعة أو ما يمكن تسميته رفع القضية أو الإحالة[244] مسندة للوكيل العام للملك بالمجلس الأعلى للحسابات تلقائيا، أو بطلب من الرئيس الأول، أو إحدى هيئات المجلس،كما يمكن أن يتوصل الوكيل العام بتقارير الرقابة أو التفتيش مشفوعة بالوثائق المثبتة تستوجب المتابعة من الهيئات التالية:

- ✓ الوزير الأول.(رئيس الحكومة حاليا).

[244]- من خلال قراءة في مقتضيات المادتين 57 و 138 من مدونة المحاكم المالية يمكن التمييز بين نوعين من الإحالة:
- أحالة داخلية تكون من المجلس الأعلى للحسابات أو المجالس الجهوية للحسابات.
- إحالة خارجية تكون من جهات خارجية منصوص عليها في المادتين المذكورتين سالفا.

Scanné avec CamScanner

- ✓ رئيس مجلس النواب.
- ✓ رئيس مجلس المستشارين.
- ✓ الوزير المكلف بالمالية.
- ✓ الوزراء فيما يخص الأفعال المنسوبة إلى الموظفين والأعوان العاملين تحت سلطتهم،أو العاملين في المؤسسات الخاضعة لوصايتهم.

أما بالنسبة للمجالس الجهوية للحسابات فإن القضية ترفع بواسطة وكيل الملك من تلقاء نفسه، أو بطلب من رئيس المجلس، أو من طرف وزير الداخلية، والوزير المكلف بالمالية، بعد الإدلاء بتقارير الرقابة أو التفتيش مشفوعة بالوثائق المثبتة طبقا للفصل 138 من قانون المحاكم المالية.

أما التجربة الفرنسية فقد وسعت من نطاق الأشخاص المؤهلين لرفع القضية بحكم توفر التجربة على محكمة مستقلة متخصصة في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية (C.D.B.F)، إذ يمكن للمجالس الجهوية للحسابات ومحكمة الحسابات رفع القضية أمام هذه الهيأة.

وإذا اقتنع الوكيل العام أو وكيل الملك حسب الحالة،بثبوت الأفعال في حق المعنيين بالأمر فإنه يقوم بالمتابعة ويتقدم إلى رئيس المجلس بملتمس تعيين مستشار مقرر مكلف بالتحقيق ويبلغ المعنيين بالأمر بالمتابعة وفقا لقواعد المسطرة المدنية في التبليغ[245]، كما يخبر الوزير المعني ووزير المالية والوزير الوصي على الإدارة التي يعمل بها المتابع.

إلا أنه إذا لم يقتنع بثبوت الأفعال المنسوبة للمعني بالأمر فإنه بإمكانه حفظ القضية بقرار معلل ويبلغ ذلك للجهة التي عرضت عليه القضية.

إن قرار الحفظ هذا ليس قرارا نهائيا وإن كان لا يقبل الطعن، وإنما يمكن التراجع عنه كلما ظهرت وسائل جديدة للإثبات المخالفات المنصوص عليها في الفصول من 54 إلى 56 من قانون المحاكم المالية [246].

---

[245]- انظر الفصول من 37 إلى 39 من قانون المسطرة المدنية.

[246]- المادة 58 من قانون المحاكم المالية رقم 99.62.

Scanné avec CamScanner

إذا تقررت المتابعة فإن المستشار المقرر المكلف بالتحقيق يقوم بجميع التحريات لدى جميع الأجهزة العمومية والخاصة،والاطلاع على جميع الوثائق والاستماع لجميع الأشخاص الذين يرى قيام مسؤوليتهم،كما يقوم بالاستماع إلى الشهود وفقا لقواعد المسطرة الجنائية[247] بحضور كاتب للضبط الذي يحرر محاضر الاستماع. لكن إذا لم يمتثل المعني بالأمر لطلب تقديم الوثائق والمستندات، أو برفض الاستجابة للاستدعاءات الموجهة إليه، أو يرفض أداء اليمين أو أداء الشهادة، فإنه يرفع الأمر للرئيس الأول للبت في الأمر طبقا للمادة 69 من مدونة المحاكم المالية،والذي يحكم عليهم بمقتضى أمر بغرامة من 500 إلى 2000 درهم.

إلا أنه في تقديرنا فإن هذا الجزاء يبقى عقيما وغير ذي جدوى ولا فعالية له ،ذلك أن أي شخص يستدعى من طرف المجلس فإنه يفضل عدم الحضور حتى وإن تعرض للجزاء المذكور ما دام أن مصاريف تنقله أحيانا تكون أكثر بكثير من الغرامة المذكورة.

من هنا كان من الأولى اعتماد التدابير الزجرية المنصوص عليها في قانون المسطرة الجنائية، والتي تجنح رفض أداء اليمين أو الشهادة أمام المحكمة طبقا للمادة 339 من هذا القانون،وكذا وسيلة إحضار الشهود بواسطة القوة العمومية إذا كانت شهادة الشاهد حاسمة في الملف،وإلا ما العبرة بوجود جهاز النيابة العامة بالمجلس؟.

وفور انتهاء التحقيق يقوم المستشار المقرر بتوجيه الملف للوكيل العام الذي يتقدم بملتمساته في أجل 15 يوما من تاريخ التوصل بالملف[248]. وبعد وضع ملتمس النيابة العامة يبلغ المعني بالأمر من أجل الاطلاع بكتابة المجلس على الملف إما شخصيا، أو بواسطة

---

[247]- ظهير شريف رقم 1.02.25 صادر في 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) بتنفيذ القانون رقم 22.01 المتعلق بالمسطرة الجنائية،الجريدة الرسمية عدد 5078 بتاريخ 27 ذي القعدة 1424 (30 يناير 2003)، كما تم تعديله وتتميمه بمقتضى القانون رقم 23.05 و القانون رقم 24.05،الجريدة الرسمية عدد 5374 بتاريخ 28 من شوال 1426 (فاتح ديسمبر 2005).

[248]- المادة 60 من قانون المحاكم المالية.

Scanné avec CamScanner

محام كما يمكنه الحصول على نسخ من وثائقه،ويبقى له اجل 30 يوما لأجل الإدلاء بمذكرته الجوابية إما شخصيا أو بواسطة محام،كما يمكنه التقدم بطلب استدعاء شهود[249].

و يبقى لرئيس المجلس سلطة تقرير إحالة القضية على الغرفة المختصة بقضايا التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية التي يستدعي لها المعني بالأمر قبل 15 يوما على الأقل.

وفي نظرنا تشكل سلطة الرئيس الأول في تعيين المستشار المقرر المكلف بالتحقيق وإعداد التقرير في شأن إحالة الملف على الغرفة المختصة سلطة غير مبررة من شأنها تقليص و تبخيس سلطة القاضي المقرر المكلف بالتحقيق،بخلاف قواعد المسطرة الجنائية التي تعطى حق إحالة الملف للتحقيق للنيابة العامة[250]، وحق إحالة ملف التحقيق على الجلسة لقاضي التحقيق،وفي ذلك نوع من ضمان استقلالية الأجهزة القضائية.

ويتم تسيير الجلسة من طرف رئيس الهيئة،وهكذا يتلو المستشار المقرر تقريره ويدعو المعني بالأمر للإدلاء بتوضيحاته ودفوعاته شخصيا أو بواسطة دفاعه، ويتم الاستماع إلى الشهود شفهيا أو السماح لهم بالإدلاء بشهادتهم مكتوبة بعد إذن الرئيس والتي يتلوها كاتب الضبط،ثم يقدم ممثل النيابة العامة ملتمساته. وتكون الكلمة الأخيرة للمعني بالأمر أو محاميه،هذا الأمر يعد من الحقوق الأساسية المكفولة له[251].

وتتم المداولة بحضور المستشار المقرر بصوت تقريري، ويتخذ القرار بأغلبية أعضاء الهيئة، ويرجع الجانب الذي ينتمي إليه الرئيس في حالة تعادل الأصوات. ويصدر القرار في جلسة علنية في أجل شهرين من تاريخ إدراج الملف في المداولة، و يبلغ للمعني بالأمر والوزير المعني والوزير المكلف بالمالية وإلى الوكيل العام للملك وإلى الجهة التي رفعت القضية وإلى الممثلين القانونيين للأجهزة المعنية [252].

---

[249]- انظر المادتين 61 و 62 من قانون المحاكم المالية .
[250]- المادتان 40 و 54 من قانون المسطرة الجنائية.
[251]- محمد براو: "الوجيز في شرح ..."، مرجع سابق،ص:233.
[252]-المادة 65 من قانون المحاكم المالية.

Scanné avec CamScanner

إذا أسفرت الجلسة عن ثبوت الأفعال المنسوبة إلى المعني بالأمر بشان المخالفات المالية المنصوص عليه في المواد من 54 إلى 56، تصدر المحاكم المالية الغرامة المقررة في إطار الرقابة القضائية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية. وتعتبر الغرامة المالية هي العقوبة الوحيدة التي يملك المجلس صلاحية الزجر بها، وهي غرامة تقرر وفقا لدرجة خطورة المخالفة المالية وطبيعة تكرارها والتي لا يجب أن تقل عن ألف (1000) درهم، وألا تتجاوز مجموع مبلغ الغرامة عن كل مخالفة المرتب السنوي الصافي للمعني بالأمر عند تاريخ ارتكاب المخالفة،وبصفة عامة، فإن مبلغ الغرامة يجب ألا يتجاوز أربع مرات مبلغ المرتب للمعني بالأمر،وإذا قرر المجلس أن المخالفات المرتكبة قد ألحقت ضررا بإحدى الأجهزة العمومية الجاري عليها رقابة المجلس،حكم المعني بالأمر بإرجاع المبالغ المطابقة لفائدة هذا الجهاز من أصول وفوائد الرأسمال الذي ضاع نتيجة الفعل المعيب، وتحسب الفوائد على أساس السعر القانوني ابتداء من تاريخ ارتكاب المخالفة[253].

وإذا اكتشف المجلس أفعالا من شانها أن تعرض المعني بالأمر لعقوبة تأديبية أو جنائية يتم تطبيق أحكام المادة 111 من القانون رقم 99.62 والتي تنص على ما يلي:

"لا تحول المتابعات أمام المجلس الأعلى للحسابات دون ممارسة الدعوى الجنائية والدعوى التأديبية إذا اكتشف المجلس أفعالا تستوجب عقوبة تأديبية،....".

أما إذا كان مرتكب المخالفات المشار إليها في المواد 54 إلى 56 يستفيد من أجرة غيرعمومية، فتحسب الغرامة التي يتعرض لها على أساس أجرته السنوية الصافية طبقا للشروط المحددة في المادة 66، أما إذا كان المخالف لا يتقاضى أي أجر، جاز للمجلس أن يحكم عليه بغرامة يصل مبلغها إلى ما يعادل الأجرة السنوية الصافية لموظف بدرجة متصرف بالإدارة المركزية يستفيد من أعلى رتبة في سلم الأجور رقم 11، وفي حالة ما

[253]- المادة 66 من قانون المحاكم المالية.

Scanné avec CamScanner

إذا كانت القضية واحدة تهم عدة أشخص جاز للمجلس التحقيق والحكم عليهم في نفس الوقت وإصدار بشأنهم حكم واحد[254].

إضافة إلى العقوبات المذكورة فقد نصت المادة 113 على إمكانية نشر القرارات التأديبية الصادرة عنه في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية بأمر من الرئيس الأول، بمجرد ما تكتسي صبغة أحكام نهائية وكذا كل القرارات الأخرى والمقررات المنظمة للأحكام بالغرامات، وهي وسيلة قد تكون أكثر ردعا إذا ما تم تفعيلها،وهي مدخل لفضح كل التجاوزات والاختلاسات التي تطال الأموال العمومية، ما دام أن العقوبات السالفة تبقى محدودة الأثر و لا ربما تكون حافزا على تزايد المخالفات المالية لغياب طابع الردع فيها.

الفقرة الثالثة:أشكال الطعن في الميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية.

يعتبر اختصاص الرقابة القضائية في ميدان الميزانية والشؤون المالية وجها من أوجه رقابة المشروعية وتنصب أساسا على تصرفات الآمرين بالصرف، خلافا لمجال البت في الحسابات الذي يشمل عمل المحاسبين العموميين.وهذا يبين أن المحاكم المالية لها اختصاص مزدوج، على عكس التجربة الفرنسية التي أعطت اختصاص الرقابة في مجال التأديب المالي لمحكمة التأديب المالية (وهيئة مستقلة عن محكمة الحسابات الفرنسية) وفي التجربة التونسية اسند هذا الاختصاص لدائرة الزجر المالي[255].

وبهذا يعتبر الطعن إلى جانب الاستعانة بالمحامي وآجال التقاضي...من أهم الضمانات المخولة للمتقاضين أمام المحاكم المالية،فهو من جهة يؤمن للمحاسب العمومي أو الآمر بالصرف أو من في حكمهم حقوقهم المتعارف عليها في العمل القضائي،وبالتالي توفر أبجديات المحاكمة العادلة،ثم من جهة أخرى فإن الطعن يعد وسيلة أساسية لحماية المال العام من العبث والتبذير وسوء الاستعمال.

وتتمثل طرق الطعن أمام المحاكم المالية في مجال التأديب المالي في:

---

[254]-المادتان 67 و68 من قانون المحاكم المالية .
[255]- احميدوش مدني:مرجع سابق،ص:268.

Scanné avec CamScanner

- طرق الطعن العادية المنحصرة في الطعن بالاستئناف (البند الأول)،
- طرق الطعن غير العادية المتمثلة في طلب المراجعة والطعن بالنقض(البند الثاني).

ولكن قبل التطرق إلى هذه الطرق من الطعن يمكن التساؤل حول غياب مسطرة التعرض في قانون المحاكم المالية، وبالتالي التساؤل حول مدى إمكانية التعرض على الأحكام الصادرة غيابيا أمام نفس المحكمة التي أصدرت الحكم؟، وهل يمكن اعتماد قانون المسطرة المدنية في غياب النص المتعلق بالتعرض؟،وإعطاء مصطلح للحكم في صيغة معينة هل هو غيابي أو حضوري حتى يمكن فتح مجال الطعن؟[256].

البند الأول: طرق الطعن العادية والغير العادية

لقد تضمن قانون المحاكم المالية رقم 99.62 عدة مقتضيات تهم حماية مصلحة المتقاضين أمام المحاكم المالية، لذا فقد منحتهم إمكانية ممارسة هذا الحق إما عبر اللجوء إلى طرق الطعن العادية" أولا"،أو عبر طرق الطعن الغير العادية " ثانيا".

أولا: طرق الطعن العادية (الاستئناف).

إن مدونة المحاكم المالية فتحت إمكانية استئناف قرارات وأحكام المحاكم المالية مركزيا وجهويا.وهكذا يمكن استئناف قرارات غرفة التأديب المالي أمام هيئة الغرف المشتركة[257]، وتختص غرفة الاستئناف بالمجلس الأعلى للحسابات بالنظر في الطعون بالاستئناف ضد أحكام المجالس الجهوية للحسابات[258].ويوقف الاستئناف التنفيذ،ما لم يكن القرار أو الحكم مشمولا بالنفاذ المعجل.

256- بشرى العلوي:"خصوصيات مسطرة التأديب المالي ومدى قابلية الأحكام الصادرة لأنواع الطعن"،منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية،سلسلة التدبير الاستراتيجي،العدد 7،مطبعة المعاريف الجديدة،الرباط،2005،ص:13.
257- المادة 70 من مدونة المحاكم المالية.
258-المادة 72 من مدونة المحاكم المالية.

Scanné avec CamScanner

يخول الحق في الاستئناف إلى المعني بالأمر[259]، والى الوزير المكلف بالمالية، والوزير المعني بالأمر، والوكيل العام للملك، والى الممثلين القانونيين للأجهزة المعنية (فيما يخص المجلس الأعلى للحسابات)[260]، كما يخول نفس الحق إلى المعني بالأمر، والى وزير الداخلية، والوزير المكلف بالمالية، ووكيل الملك (فيما يخص المجالس الجهوية للحسابات).

وتودع عريضة الاستئناف لدى كتابة الضبط داخل الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ تبليغ القرار أو الحكم.وبمجرد تسجيل عريضة الاستئناف يشعر الوكيل العام للملك (أو وكيل الملك حسب الحالة) بذلك.

بعد هذا يعين الرئيس الأول أو الرئيس بملتمس من الوكيل العام للملك (أو وكيل الملك حسب الحالة)، مستشارا مقررا مكلفا بالتحقيق غير المستشار الذي كان قد قام بالتحقيق في القضية ابتدائيا.

وبناء على طلب المستشار المقرر،تبلغ عريضة الاستئناف إلى الأطراف الأخرى المعينة،التي يمكنها أن تودع مذكرتها الجوابية لدى كتابة الضبط داخل الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ تبليغها، وعند الاقتضاء، كل المستندات المقدمة لدعمها، وتتابع مسطرة التحقيق والحكم طبقا لمقتضيات المواد 59 إلى 65 من مدونة المحاكم المالية، ووفقا لمقتضيات الفصل 354 وما يليه من قانون المسطرة المدنية.وتبت هيئة الحكم أولا مسالة قبول طلب الاستئناف شكلا، وإذا اعتبرت أن طلب الاستئناف مقبول، بتت في الجوهر[261].

ثانيا:وسائل الطعن الغير العادية

بالإضافة إلى طرق الطعن العادية المتمثلة في الطعن بالاستئناف، يمكن اللجوء إلى طرق الطعن غير العادية والتي نميز فيها بين الطعن بالنقض **(أ)** ثم طلب المراجعة **(ب)**.

---

[259]- جدير بالذكر في هذا الصدد عدم تخويل ذوي حقوق المعني بالأمر حق استعمال مسطرة الاستئناف كطريقة من طرق الطعن في ميدان التأديب المالي مثلما هو مكفول في ميدان البت في الحسابات.تقارن في هذا الإطار المواد من 46 إلى 48 بالمواد من 70 إلى 72 من مدونة المحاكم المالية.

[260]- المادة 71 من مدونة المحاكم المالية.

[261]- المادتان 71 و 72 من مدونة المحاكم المالية.

Scanné avec CamScanner

أ.الطعن بالنقض.

إن الطعن بالنقض لا يهدف إلى إعادة النظر في القضية التي سبق فيها أمام المجلس الأعلى للحسابات، وإنما يرمي إلى النظر فيما إذا كان هذا الأخير قد طبق النصوص والمبادئ القانونية بصفة سليمة في الأحكام الصادرة منه، سواء تعلقت المخالفة بالموضوع أو بالإجراءات والمساطر،مع تسليمها بالوقائع كم أثبتها الحكم المطعون فيه.

وحسب مقتضيات مدونة المحاكم المالية فإنه يحق للمعني بالأمر[262] أن يقدم طلبا بالنقض أمام المجلس الأعلى ضد القرارات النهائية الصادرة استئنافا عن المجلس الأعلى للحسابات طبقا للكيفيات والشروط المنصوص عليها في المادة 49 القانون 99.62، وللشروط المذكورة سابقا (خرق القانون،عدم احترام الإجراءات الشكلية،انعدام التعليل،عدم اختصاص المجلس). ويخول نفس الحق إلى الوزير المكلف بالمالية والوزير المعني بالأمر والوكيل العام للملك وإلى الممثلين القانونيين للأجهزة العمومية المعنية[263]. وذلك بعد انصرام أجل 60 يوما الموالية لتاريخ صدور القرار الاستئنافي.

ب.طلب المراجعة

طلب المراجعة وسيلة من وسائل الطعن غير العادية مثلها مثل الطعن بالنقض لأنه مشروط باكتشاف عنصر جديد، وهو يستهدف الرجوع عن القرار أمام نفس الهيئة التي أصدرت الحكم.ويقصد بالعنصر الجديد غالبا وثيقة إدارية أو محاسبية جديدة، أو إثبات كتابي جديد اكتشف بعد صدور القرار أو الحكم المطلوب للمراجعة.

وعلى هذا الأساس يمكن للمعني بالأمر بعد انصرام الأجل المحدد لطلب النقض، أن يطلب من المجلس مراجعة القرار المتعلق به وبالمجلس.كما يخول نفس الحق في طلب المراجعة إلى الوكيل العام للملك من تلقاء نفسه، أو بإيعاز من الوزير المكلف بالمالية، أو الوزير المعني بالأمر، أو الممثلين القانونيين للأجهزة العمومية المعنية (في حالة المجلس

---

[262]- نكرر نفس الملاحظة السابقة الذكر وهي عدم تمكين ذوي حقوق المعني بالأمر من حق استعمال مسطرة النقض كطريقة من طرق الطعن في ميدان التأديب المالي مثلما هو مخول لهم في ميدان البت في الحسابات.تقارن في هذا الإطار المادة من 49 بالمادة من 73 من مدونة المحاكم المالية.

[263]- المادة 73 من مدونة المحاكم المالية.

Scanné avec CamScanner

الأعلى للحسابات)،ويخول نفس الحق إلى المعني بالأمر،[264] والى الوزير المكلف بالمالية، ووكيل الملك من تلقاء نفسه أو بإيعاز من وزير الداخلية (في حالة المجالس الجهوية للحسابات).

ويحدد أجل تقديم طلب المراجعة في عشر (10) سنوات ابتداء من تاريخ تبليغ قرار المجلس، وفي حالة تقديمه لغير صالح المعني بالأمر يحدد في أربع (4) سنوات. ويودع طلب المراجعة لدى كتابة الضبط (فيما يخص المجلس الأعلى للحسابات)،وإلى رئيس المجلس الجهوي للحسابات (فيما يخص المجالس الجهوية للحسابات).كما يجب أن يتضمن الطلب عرضا للوقائع والوسائل التي يحتج بها الطالب، وأن يكون مرفقا بنسخة من قرار طلب المراجعة وبالتبريرات المستند إليها في العريضة[265].

ويتم إجراء باقي المسطرة طبقا لمقتضيات المواد من 59 إلى 65 من مدونة المحاكم المالية (أمام المجلس الأعلى للحسابات)، وطبقا لمقتضيات المادة 139 من مدونة المحاكم المالية (أمام المجالس الجهوية للحسابات).

المطلب الثاني: الإختصاصات الغير القضائية للمحاكم المالية

يعتبر اختصاص مراقبة التسيير و استخدام الأموال العمومية من أهم الاختصاصات الرقابية الحديثة التي أسندت للمحاكم المالية بموجب القانون رقم 62-99 بمثابة مدونة المحاكم المالية، بالنظر لكونه يتجاوز تطبيقات المشروعية القانونية على مستوى العمليات المالية، ليقف بالأساس على تدقيق وتقييم جودة مختلف مظاهر التسيير المالي لمرافق الدولة، وكذا باقي الأجهزة التي تخضع لوصايتها،أو تستفيد من إعانتها،بناء على مؤشرات المردودية في علاقتها بالأهداف المعلنة.لذا فرقابة التسيير تضمن الانتقال من رقابة المشروعية إلى التدقيق الخارجي الشامل لكل مظاهر التدبير العمومي بالنظر لكونها تهدف إلى ضمان تسيير عقلاني وفعال، وضمان تنفيذ تعليمات الإدارة،وكذا الزيادة في فعالية الإنتاج،ورفع مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد.

---

[264]- نشير إلى نفس الملاحظة السابقة المتعلقة بعدم السماح لذوي حقوق المعني بالأمر باستعمال مسطرة طلب المراجعة كطريقة من طرق الطعن في ميدان التأديب المالي مثلما هو حاضر في ميدان البت في الحسابات.تقارن في هذا الإطار المادتان 50 و 74 من مدونة المحاكم المالية.

[265]- المادة 74 من مدونة المحاكم المالية.

Scanné avec CamScanner

فكيف تمارس المحاكم المالية هذه الاختصاصات؟.أي رقابة التسيير (الفرع الأول)،ثم رقابة استخدام الأموال العمومية (الفرع الثاني).

الفرع الأول:نطاق اختصاص رقابة التسيير

يتولى المجلس ممارسة صلاحيات إدارية تتعلق بمراقبة التسيير،و التطرق لهذا الاختصاص مرده ليس فقط إلى كونه اختصاص إداري، ولكن أيضا بالنظر إلى لأهمية هذا الاختصاص في الكشف عن أهم الإختلالات التدبيرية للأجهزة الخاضعة للمحاكم المالية، مما يجعله الأداة الفعالة في حماية الأموال العمومية،وتحسين أدوات التدبير العمومي لذا سنقسم هذا للفرع لفقرتين أساسيتين،(الفقرة الأولى) وسنخصصها لإختصاص رقابة التسيير على مستوى المجلس الأعلى للحسابات، ثم (الفقرة الثانية) وسنخصصها لاختصاص رقابة التسيير على مستوى المجالس الجهوية للحسابات.

الفقرة الأولى :على مستوى المجلس الأعلى للحسابات

يقصد برقابة التسيير"مجموعة من الوسائل المطبقة داخل المؤسسة الاقتصادية قصد التأكد من وجود تعبئة حقيقة ودائمة للطاقات والموارد من اجل تحقيق الهدف الذي تسعى المؤسسة للوصول إليه. كما تعتبر مسلسلا من الوسائل والمساطر التي بواسطتها يتأكد المسئولون من أن الموارد والطاقات قد عبئت واستعملت بفعالية ونجاعة وملائمة، وذلك طبقا للأهداف المحددة مسبقا للمنظمة"[266].

فحسب المادة 76 من مدونة المحاكم المالية،يمارس المجلس مراقبة مرافق الدولة والمؤسسات العمومية، والمقاولات المخولة الامتياز في مرفق عام آو المعهود إليها بتسييره، والمقاولات و الشركات التي تملك فيها الدولة أو المؤسسات العمومية، على انفراد أو بصفة مشتركة، بشكل مباشر أو غير مباشر،أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار،والشركات أو المقاولات التي تملك فيها الدولة أو المؤسسات العمومية بصفة مشتركة مع الجماعات المحلية أغلبية الأسهم في الرأسمال آو سلطة مرجحة

[266]- أحمد حاسون:"المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب دراسة سوسيو قانونية"،مرجع سابق ص:144.

Scanné avec CamScanner

في اتخاذ القرار. وعلاوة على ذلك،تشمل هذه المراقبة أجهزة الضمان الاجتماعي،كيفما كان شكلها،التي تتلقى من أحد الأجهزة السابقة الذكر مساعدات مالية[267].

بذلك تتوخى هذه المراقبة تقييم مدى تحقيق الأهداف المحددة والوسائل المستعملة، والأثمان المطبقة، و النتائج المالية المحققة.وبمعنى آخر،لا تكتفي مراقبة التسيير بالتأكد من مشروعية المشاريع العمومية والبرامج المنفذة رغم أهميتها، بل تسعى أيضا إلى الوقوف على مدى مستوى أدائها،وكذا تكلفتها ومرد وديتها، مما يعني تقييم الفعالية الاقتصادية للإجراءات ،وعقلانية واتساق الاختيارات المتخذة من طرف الجهاز الخاضع للمراقبة.

ومما لاشك فيه أن المشرع المغربي قد وسع نطاق تدخل المجلس من خلال مراقبة التسيير،بحيث تمتد هذه المراقبة إلى مختلف مظاهر التسيير المالي للأجهزة والمؤسسات اليومية، وينبني تقييم المجلس لتسيير الأجهزة العمومية على المعايير المتمثلة في الاقتصاد والفعالية والنجاعة. كما تسمح مراقبة التسيير بفحص كيفية قيام الأجهزة المعنية بتدبير شؤونها،و تأكد من مشروعية وصدق مجمل العمليات المنجزة،وكذا تقييم حقيقة الخدمات المقدمة المسلمة والأشغال المنجزة. وفضلا عن ذلك،يمكن للمجلس أن يقوم بمهام المشاريع العمومية بهدف التأكد من مدى تحقيق الأهداف المحددة لكل مشروع، انطلاقا مما تم انجازه، وبالنظر إلى الوسائل المستعملة[268].

الفقرة الثانية :على مستوى المجالس الجهوية للحسابات

يعد اختصاص مراقبة التسيير الاختصاص الثاني من الاختصاصات الإدارية، نظرا لكونه يتجاوز المشروعية القانونية على مستوى العمليات المالية،ليقف بالأساس على جودة التسيير بناء على مؤشرات المردودية والفعالية.

وبالرجوع إلى مقتضيات المادة 147 من القانون رقم 99.62، يتضح مدى جدوى هذا الاختصاص الرقابي كآلية رقابية حديثة للحفاظ على المال العام، حيث تقوم المحاكم المالية

---

[267]- نفس المرجع السابق، ص 145.
[268]- نفس المرجع السابق، ص 146.

Scanné avec CamScanner

بمراقبة جميع أوجه تسيير الأجهزة المشار إليها في المادة 148[269] من القانون رقم 99.62، وذلك من أجل تقدير هذا التسيير من حيث الكيف والفعالية والإدلاء عند الاقتضاء بالحلول حول الوسائل الكفيلة بتحسين طرقه والزيادة في فعاليته ومردوديته، وتشمل هذه المراقبة كذلك، جميع أوجه التسيير بما في ذلك تقييم مدى تحقيق الأهداف المحددة والنتائج المحققة،و كذا تكاليف وشروط اقتناء واستخدام الوسائل المتاحة.

وإلى جانب المردودية والفعالية وإبداء اقتراحات وحلول لتكريس فعالية طرق التسيير، و تحديث التدبير العمومي فإن المهام الرقابية للمجالس الجهوية للحسابات لم تغفل الجوانب المرتبطة بالمشروعية والتي لها أهميتها باعتبارها منطلقا لأي عمل تقييمي،حيث تقف المجالس على مشروعية وصدق العمليات المنجزة.

والجدير بالذكر، أن مراقبة التسيير ذات أهمية بالغة، وكذا مراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الميزانية من حيث المسائل التي يبت فيها المجلس الجهوي، أو التي يبدي فيها رأيه،محددة إما في وثائق الحساب أو في البيان الحسابي،أو في إحالة وكيل الملك،أو في حالة سلطة الوصاية.على العكس في مجال مراقبة التسيير،لا يحال على القاضي نزاع محدد المعالم،وواضح الحدود لكنه يتكلف بملف مسجل في برنامج السنوي لعمل المجلس الجهوي[270].

ومن خلال هذا البرنامج السنوي،يقوم رئيس المجلس بتعيين المستشار أو المستشارين الذين يتولون القيام بعمليات المراقبة،ومن بين العناصر الهامة التي يمكن أن تساعد المجلس

---

[269]- تنص المادة 148 من القانون 99.62 يمارس المجلس الجهوي مراقبته على الجماعات المحلية وهيئاتها التي تدخل في اختصاصاته ويقوم المجلس الجهوي بالإضافة إلى ذلك وفي حدود دائرة اختصاصه بمراقبة تسيير المقاولات المخولة الامتيازات وفي مرفق عام محلي والمعهود إليها بتسييره والمقاولات والشركات التي يمتلك فيها جماعات محلية أو هيئات ومؤسسات عمومية جهوية وجماعية على انفراد أو بصفة مشتركة بشكل مباشر أو غير مباشر أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار.

[270]- محمد مجيدي:."دور المجالس الجهوية للحسابات في تطوير أداء الجماعات المحلية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية أكدال، الرباط، السنة الجامعية 2006-2007، ص 78.

Scanné avec CamScanner

الجهوي للحسابات على وضع برنامج متكامل في مجال مراقبة التسيير كون الأجهزة الخاضعة لهذه المراقبة ملزمة سنويا بتقديم حساباتها ووثائقها المحاسبية إلى المجلس[271].

ويتوفر قضاة المجالس الجهوية للحسابات،في إطار قيامهم بعمليات مراقبة التسيير،على سلطات وصلاحيات واسعة، إذ يؤهلون للاطلاع على كافة الوثائق أو المستندات المثبتة أو الكفيلة بتزويدهم بمعلومات حول تسيير هذه الأجهزة، والاستماع إلى الأشخاص الذين يرون إفادتهم ضرورية[272].

ويلاحظ حسب مقتضيات المادة 80،أن الملاحظات التي يسجلها القضاة القائمون بالمراقبة يوجهونها إلى مسؤولي الأجهزة المعنية الذين يتوفرون على أجل شهرين من أجل الإدلاء بردودهم حول تلك الملاحظات، وعند انصرام هذا الأجل يقوم هؤلاء القضاة بتحرير تقريرهم الذي يوجهونه إلى رئيس المجلس.

وحسب مقتضيات المادة 82،تتشكل هيئة المجلس الجهوي التي تتداول في تقارير مراقبة التسيير من خمسة أعضاء من ضمنهم الرئيس والقاضي الذي قام بالمراقبة، ويمكن للمجلس الجهوي أن يستمع إلى كل مسئول أو مستخدم أو مراقب للجهاز المعني،ولا يلزم هؤلاء بواجب كتمان السر المهني ما عدا إذا تعلق الأمر بوقائع تهم الدفاع أو الأمن الوطني،حيث تطابق في هذه الحالة مقتضيات الفقرة الثانية من المادة 110من القانون رقم 99-62 [273].

كما أنه في حالة عدم استجابة هؤلاء المسؤولين، يحكم عليهم بغرامة منصوص عليها في المادة 69،كما يمكن للمجلس أن يأمر بإجراء أبحاث أو تحريات إضافية.ويتخذ المجلس قراراته بأغلبية الأصوات،حيث يحدد الملاحظات التي يمكن أن يوجهها رئيس المجلس إلى مسئولي الأجهزة موضوع المراقبة،ويلزم هؤلاء الإجابة داخل اجل يحدده الرئيس في شهر واحد على الأقل.

271- المادة 149 من القانون 99.62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

272- الفقرة الثانية من المادة 151 من القانون 99.62 كما تنص هذه الفقرة على أن الأشخاص الذين يرفضون الاستجابة لطلبات المستشارين يمكن الحكم عليهم بالغرامة المقررة في المادة 69 من طرف رئيس المجلس الجهوي والتي تتراوح ما بين 500 و 2000 درهم.

273- إحالة الفقرة الأخيرة من المادة 151 من القانون 99.62 على المواد المذكورة أعلاه الخاصة بمراقبة التسيير أمام المجلس الأعلى للحسابات.

Scanné avec CamScanner

وبناء على نتائج المداولة،وعلى ما تؤدي إليه الأبحاث والتحريات التكميلية،يمكن أن تتضمنه تعقيبات وردود مسئولي الأجهزة موضوع المراقبة،يقوم المستشار المقرر حسب المادة 83 بإعداد تقرير خاص يتداول المجلس بشأنه كما تنص على ذلك مقتضيات الفقرة الأولى من المادة 84.

وفي حالة اكتشاف بمناسبة إجراء مراقبة التسيير،مخالفات تتعلق بالتأديب المالي أو عناصر مكونة للتسيير بحكم الواقع، يخبر وكيل الملك بذلك.أما في حالة اكتشاف مخالفات قد تستوجب عقوبة جنائية أو تأديبية فتطبق مقتضيات المادة 111 من القانون 99.62 والتي تنص على إخبار وزير العدل والسلطة التي لها حق التأديب.

وعند استكمال المسطرة،يقوم المجلس الجهوي للحسابات،بتوجيه التقارير الخاصة التي تداول بشأنها المجلس إلى وزير الداخلية أو الوالي أو العامل في حدود الاختصاصات المخولة لهم بموجب النصوص المطبقة، وإلى الوزير المكلف بالمالية أو الخازن بالجهة أو العمالة أو الإقليم،الذين يمكنهم الإدلاء بملاحظاتهم والتعبير عن أرائهم داخل أجل يحدده الرئيس على أن لا يقل عن شهر[274].

وفي نظرنا فرقابة التسيير وسيلة للمساعدة على الرفع من مستوى التدبير العمومي الوطني والترابي، حيث تهدف ليس فقط إلى إبراز التجاوزات أو تصحيح بعض الوضعيات المالية،بل دورها أكبر من ذلك،إذ يجب أن تؤدي ممارساتها إلى صياغة توصيات محددة يمكنها أن تساهم في تحديث التدبير العمومي، دون أن تمس بحرية التقرير لدى المنتخبين الترابيين، و مساعدة المسيرين تقوية هذا التدبير الترابي وبالتالي تحقيق تنمية ترابية شاملة.

الفرع الثاني:نطاق اختصاص مراقبة استخدام الأموال العمومية و الأموال التي يتم جمعها عن طريق التماس الإحسان العمومي

يعرف مجال الرقابة على الأموال العمومية اليوم اتساعا كبيرا. ومرد ذلك الاتساع إلى تزايد المساهمات المالية العمومية المقدمة للجمعيات والأحزاب السياسية والنقابات.وفي هذا

[274]- بوجمعة العولي: "الرقابة المالية المحلية وهاجس تحقيق التنمية"،رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام،كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية سطات، الموسم الجامعي 2007/2006 ،ص 85.

Scanné avec CamScanner

الإطار، تشمل مراقبة المجلس مجموع المستفيدين من التمويل العمومي، وأيضا الهيئات الخاصة بالتماس الإحسان العمومي، خاصة وأن هذه الأموال العمومية المقدمة للجمعيات و المنظمات السياسية و النقابية أصبحت تفوق و بكثير تلك المخصصة للجماعات الترابية، و بتالي فتدخل المحاكم المالية في هذا الإطار بهدف الوقوف على أوجه صرف هذه الأموال العمومية.حيث أن استخدام المال العام، يندرج ضمن عملية الإنفاق العمومي الذي بدوره يشكل جانبا لايستهان به في التدبير العمومي، أي ليس من جانب المستفيد من هذه الإعانات ولكن من جانب السلطة المانحة لهذه الإعانات، إن تدبير المال العام جزء لا يتجزأ من هذه العملية الشاملة المثمتلة في التدبير العمومي، بل لعله أهم مكوناته و مقوماته و ركائزه ودعاماته. فكيف يمارس هذا الإختصاص على مستوى المجلس الأعلى للحسابات (الفقرة الأولى)؟،ثم على مستوى المجالس الجهوية للحسابات؟ (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : على مستوى المجلس الأعلى للحسابات

لتحديد كيفية ممارسة المجلس الأعلى لحسابات لهذا الإختصاص لابد من تحديد كيفية مراقبة استعمال الأموال العمومية المقدمة في شكل إعانات ومساهمات(البند الأول)،ثم تحديد كيفية مراقبة استخدام الأموال التي يتم جمعها عن طريق التماس الإحسان العمومي (البند الثاني).

البند الأول :مراقبة استعمال الأموال العمومية المقدمة في شكل إعانات ومساهمات

تعتبر مراقبة المجلس لاستخدام الأموال العمومية من المستجدات الجديدة والهامة التي جاء بها القانون رقم 99.62، ويندرج هذا الاختصاص في مجال مراقبة استعمال المال العام المقدم من مختلف أصناف الإدارات العمومية للجمعيات أو المقاولات، وذلك في شكل إعانات أو مساهمات.هكذا،يتولى المجلس اختصاص مراقبة استخدام الأموال العمومية التي تتلقاها المقاولات[275]،أو الجمعيات،أو كل الأجهزة الأخرى التي تستفيد من مساهمة في الرأسمال،أو مساعدة مالية، كيفما كان شكلها،والتي تقدمها الدولة،أو مؤسسة عمومية، أو أي

[275]- تجدر الإشارة أن المقاولات الواردة في المادة 76 من المدونة لا تخضع لمراقبة استخدام الأموال العمومية، بحيث تخضع هذه المقاولات فقط لمراقبة التسيير.

Scanné avec CamScanner

جهاز آخر يخضع لمراقبة المجلس. وتهدف هذه المراقبة إلى التأكد من أن استخدام الأموال العمومية التي تم تلقيها من طرف الجهاز المعني يطابق الأهداف المتوخاة من المساهمة أو المساعدة المالية الممنوحة[276].

ويساير هذا الاختصاص،في جانب منه،مختلف الإصلاحات القانونية الهادفة إلى تحسين شروط تدبير المال العام، وحمايته من التبذير والاختلاس من جهة، والرامية أيضا إلى تحقيق شفافية التسيير المالي للجمعيات من جهة أخرى[277].فحسب مقتضيات قانون الحريات العامة،أضحت الجمعيات التي تتلقى دوريا إعانات يتجاوز مبلغها عشرة آلاف درهم من إحدى الجماعات الترابية، أو المؤسسات العمومية، أو الشركات التي تساهم الدولة أو الجماعات الترابية، أو المؤسسات السالفة الذكر في رأسمالها،كليا أو جزئيا ملزمة بتقديم حساباتها للهيئات التي تمنحها الإعانات المذكورة مع مراعاة مقتضيات القانون المتعلق بمدونة المحاكم المالية[278].

ويلاحظ بهذا الخصوص،أن مدونة المحاكم المالية جعلت اختصاص مراقبة المجلس استخدام الأموال العمومية اختصاصا عاما،إذ لم تحدد سقفا ماليا للمساهمة أو المساعدة التي تتلقاها الأجهزة المعينة من مرافق الدولة،والتي على أساسها تخضع هذه الهيئة للرقابة ،كما لم تحدد شكلها،بحيث يملك المجلس صلاحية شاملة للتأكد من مطابقة استخدام الأموال العمومية للأهداف المحددة،كيفما كان شكل المساعدة أو المساهمة،بل يسعى إلى مراقبة مدى التصرف في المساعدة بكفاءة وفعالية واقتصاد.

ومن ناحية أخرى،فإذا كان المشرع يروم من هذا الاختصاص ليس فقط مراقبة مالية الجمعيات،بل مراقبة مالية مرافق الدولة،التي أصبحت تخصص،في الغالب اعتمادات مالية هامة من ميزانيتها لتلك الجمعيات،فإن تنفيذ هذا الاختصاص يطرح إشكالات عديدة على مستوى الممارسة،إذ غالبا ما تتحول عملية التأكد من استعمال الأموال العمومية طبقا

---

[276]- المادة 86 من القانون 99.62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

[277]- احمد حاسون: المرجع السابق ص: 147.

[278]- الفصل 32 المكرر مرتين من الظهير الشريف رقم 1.02.206 الصادر في 23 يوليو 2002 بتنفيذ القانون رقم 75.00 المغير والمتمم بموجبه الظهير الشريف رقم 1.58.376 الصادر في 15 نوفمبر 1958 الخاص بتنظيم حق تأسيس الجمعيات.جريدة رسمية عدد 5046،بتاريخ 10 أكتوبر 2002،ص.2895.

Scanné avec CamScanner

للأهداف المحددة،وفي الأغراض المطلوبة من أجلها،إلى عملية تدقيق شاملة لمالية لأجهزة المستفيدة من الإعانات والمساهمات.

وحتى يتمكن المجلس من مباشرة اختصاص رقابة استخدام الأموال العمومية،ألزمت المادة 87 من مدونة المحاكم المالية الأجهزة،التي تستفيد من مساهمات ومساعدات الأجهزة العمومية،بتقديم الحسابات المتعلقة باستخدام الأموال والمساعدات العمومية الأخرى التي تلقتها للمجلس طبقا للكيفيات والشروط المحددة في التشريع المعمول به. وفي هذا الإطار،يعين رئيس الغرفة المستشارين الذين يقومون بمراقبة استخدام الأموال العمومية التي تلقتها الأجهزة المدرجة في برنامج أشغال الغرفة[279].

البند الثاني:مراقبة استخدام الأموال التي يتم جمعها عن طريق التماس الإحسان العمومي

تشمل رقابة المجلس استخدام الأموال التي يتم جمعها من طرف الجمعيات عن طريق التماس الإحسان العمومي بطلب من الوزير الأول (رئيس الحكومة حاليا).وتهدف هذه المراقبة إلى التأكد من استعمال تلك الأموال في الأهداف المتوخاة من جمعها، أي التأكد من مطابقة استعمال هذه الموارد،التي يتم جمعها من طرف الجمعيات التي تلتمس الإحسان العمومي للأهداف المتوخاة من جمعها.ومن هذا المنطلق،يتحتم على هذه الجمعيات أن تقدم للمجلس الحسابات المتعلقة باستخدام الموارد التي تم جمعها وذلك طبقا للكيفيات والشروط المنصوص عليها في النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل[280].

الفقرة الثانية :مراقبة استخدام الأموال العمومية على مستوى المجالس الجهوية للحسابات

يعتبر اختصاص المجالس الجهوية للحسابات في ميدان مراقبة استخدام الأموال العمومية من المستجدات المهمة التي نص عليها القانون 99.62، ويمكن اعتبار هذا الإجراء بمثابة خطوة مهمة نحو تكريس حماية المال العام الترابي أيا كان شكله ، وفي يد أي كان،من كل أنواع التبذير والاختلاس وتكريس ثقافة المساءلة على المستوى الترابي، وتعزيز لسلطة القانون وتجويد للختامة المحلية.

[279]- احمد حاسون: المرجع السابق ص:150.
[280]- احمد حاسون:نفس المرجع السابق ص:151.

Scanné avec CamScanner

وتقوم هذه المراقبة الممارسة من طرف المجالس الجهوية للحسابات[281] على أساس طرق وسبل استخدام والتصرف في الأموال العامة الترابية التي تتلقاها المقاولات،باستثناء تلك المنصوص عليها في المادة 148 أي تلك الخاضعة لرقابة التسيير،والجمعيات وكل الأجهزة الأخرى التي تستفيد من مساهمة في الرأسمال، أو مساعدة كيفما كان شكلها من طرف جماعة ترابية أو هيئة أو من أي جهاز خاضع لرقابة المجلس الجهوي.وحسب نفس المادة،فان الهدف من هذه المراقبة هو التأكد من أن استخدام الأموال العامة من طرف الجهاز المعني يطابق الأوجه والأهداف المتوخاة من المساهمة أو المساعدة،أو بتعبير آخر تتأكد من حسن استخدام الأموال العامة المتلقاة[282].

والملاحظ أن المشرع في مدونة المحاكم المالية،وسع من مفهوم المساعدات المقدمة لهذه المقاولات والشركات والجمعيات،بحيث تراقب هذه المساعدات سواء تم الحصول عليها في شكل مساهمة في رأسمال، أو في إطار دعم ومساعدات مالية مباشرة لمؤازرة بعض المنظمات على مواجهة احتياجاتها إلى التمويل ولتجاوز الصعوبات التي تعترضها،أو قدمت هذه المساعدات على شكل قروض أو تسبيقات أو ضمانات من أجل الحصول على قروض[283]،إلى غير ذلك،حيث ترك المشرع السلطة التقديرية للقاضي المالي على اعتبار نوع وطبيعة المساعدات ومدى خضوعها لرقابة المجالس الجهوية للحسابات في هذا المجال،وفي نفس الصدد،يلاحظ أن المشرع لم يحدد سقفا ماليا للمساهمة أو المساعدة التي تتلقاها الأجهزة المعنية من الجماعات الترابية.

ومن جهة أخرى، فإذا كان المشرع يروم من هذا الاختصاص ليس فقط مراقبة مالية الجمعيات، بل مراقبة مالية الجماعات الترابية التي أصبحت تخصص في الغالب،اعتمادات مالية هامة في ميزانيتها لتلك الجمعيات،أي رقابة تستهدف أساسا السلطة المانحة للمال العام ،وتنفيذ هذا الاختصاص يطرح إشكالات عديدة على مستوى الممارسة، إذ غالبا ما تتحول عملية التأكد من استعمال الأموال العامة الترابية حسب الأهداف المحددة،وفي

---

[281]- المادة 154 من القانون رقم 99.62.

[282] - Harakat (M) : « Les cours régionales…»,op.cit,P :214.

[283]- معمر المصطفى: "قراءة في مضمون مدونة المحاكم المالية"، المجلة المغربية للإدارة والتنمية، عدد مزدوج 51-52 يوليوز- أكتوبر 2003،،ص.141.

Scanné avec CamScanner

الأغراض المطلوبة من أجلها إلى عملية تدقيق شاملة لمالية الأجهزة المستفيدة من الإعانات والمساهمات.ولأجل القيام بهذه المراقبة،ألزمت المادة 155 من القانون 99.62 الأجهزة التي تستفيد من مساهمات ومساعدات الأجهزة العمومية الترابية، بأن تقدم للمجلس الجهوي الحسابات المتعلقة باستخدام الأموال والمساعدات العمومية الأخرى التي تلقتها وذلك طبقا للكيفيات المحددة في التشريع المعمول به.

أما بخصوص إجراءات ومسطرة هذه المراقبة فتتم وفق نفس المساطر المعمول بها في ميدان مراقبة التسيير،سواء تعلق الأمر بإجراءات المراقبة وطرق تبليغ الملاحظات وتحرير التقارير مما يعني أن هذا الاختصاص لا يقل أهمية عن سابقه، خاصة و أن الدولة و الجماعات الترابية و هيئاتها أصبحت تضخ في حسابات هذه الجمعيات و المقاولات مبالغ مالية جد هامة ،تتعدى بكثير ميزانية بعض الجماعات الترابية بالمغرب و ذلك بهدف القيام ببعض الأعمال التي تستهدف تطوير و تحديث تدبير بعض الخدمات التي بدأت تتخلى الدولة و الجماعات الترابية عن ممارستها، إلا أن الإشكال المطروح هو أن أغلب هذه الجمعيات التي تستفيد من الأموال العامة تتخفى وراء أجندات سياسية لبعض المنظمات والأحزاب السياسية، مما يفسر السخاء المالي من طرف بعض الجماعات الترابية لهذه الجمعيات و التي أغلبها لا يتوفر على برنامج سنوي، بل أكثر من ذلك لا تتوفر حتى على الوثائق متبثة لإنفاق هذه المنح المالية المخصصة لها من المال العام.

كل ذلك عجل بفتح نقاش وطني حول تمويل الجمعيات المستفيدة من الدعم المالي العمومي، وهو ما خصصت له جلسات بالبرلمان المغربي في الدورة الربيعية لسنة 2015 بحضور السيد الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات، الذي قدم تقريرا عن عدد هذه الجمعيات بالمغرب و مجموع المبالغ التي استفادة منها، وقد عرى كل ذلك عن اختلالات جوهرية في طرق صرف المال العام في هذا الإطار،ولازال البرلمان بغرفتيه لحد كتابة هذه السطور منكب على مناقشة وتحليل مختلف جوانب المبادرة التشريعية الهادفة إلى إرساء إستراتيجية وطنية للرقابة على المال العام الممنوح للجمعيات و المقاولات .

غير أن المثير في هذه المسطرة،وكما هو الأمر بالنسبة لمراقبة التسيير،هو أن التقارير النهائية لا توجه إلى مسئولي الأجهزة العمومية المعنية. ذلك أنه إذا كانت إعانة جمعية ما،

Scanné avec CamScanner

أو المساهمة في رأسمال مقاولة، أو مساعدتها تقرر فيها طبقا للقوانين المنظمة لاختصاصات الجماعات الترابية،المجالس المسيرة لهذه المجالس ويأمر بتنفيذها الآمرون بالصرف لهذه الجماعات، فان المنطق السليم يفرض أن تكون هذه المجالس وهؤلاء الآمرون بالصرف أحد الأطراف التي يجب أن توجه إليها التقارير المتعلقة بكيفية استخدام الأموال العمومية التي قدمتها من ميزانياتها، وذلك لاتخاذ الإجراءات المناسبة.إما توقيف المساعدة أو سحب المساعدة من الرأسمال،أو حتى اللجوء إلى القضاء في حالة وجود اختلاس او تبديد لهذه الأموال أو اتخاذ أي إجراء آخر.

الفرع الثالث: الاختصاصات الأخرى الغير القضائية للمحاكم المالية

تمارس المحاكم المالية مجموعة من الاختصاصات الجديدة مضمنة في مدونة المحاكم المالية لسنة 2002،إذ يعد من بينها مهام اختصاص مراقبة الإجراءات المتعلقة بالميزانية (إبداء الرأي في الحسابات الإدارية المرفوضة)،كاختصاص خاص بالمجالس الجهوية للحسابات،حيث أشارت و بشكل واضح المادة 143 من القانون 99.62 على اختصاص المجلس الجهوي للحسابات في النظر في الطلبات المتعلقة بالحساب الإداري،خاصة و أنه قد تم التنصيص في صلب القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية على إحالة الحساب الإداري المتنازع فيه على المجلس الجهوي للحسابات.

ويعتبر منح المشرع للمحاكم المالية هذا الاختصاص من المستجدات التي حبلت بها مدونة المحاكم المالية و الهادفة إلى تحديث التدبير العمومي بالجماعات الترابية وهيئاتها، وذلك لتجاوز الصعوبات و العراقيل التي طالما عرفتها عملية المصادقة على الحساب الإداري لمجموعة من الجماعات الترابية، و بتالي تنبيه الجماعات الترابية ومساعدتها على تجاوزها مما يساهم ولو بشكل غير مباشر في تحديث التدبير العمومي وفق متطلبات الحكامة المالية الجيدة التي تشكل إحدى أهم لبنات التدبير العمومي الحديث، كما سنفصل ذلك خلال القسم الثاني من هذه الأطروحة.

Scanné avec CamScanner

وتنبغي الإشارة إلى أن التعديل الذي جاء به القانون التنظيمي للجماعات الترابية لسنة 2015[284]، قد ألغى هذا المقتضى بموجب المادة 203 في الباب الخامس الخاص بحصر الميزانية، وذلك باستبدال الحساب الإداري ببيان التدقيق يعده الآمر بالصرف، ويخضع فيما بعد لرقابة أجهزة التفتيش المالي، وذلك بهدف تجاوز الاكراهات و الصعوبات التي اعترت التدبير المالي والإداري للجماعات الترابية سابقا، من خلال رفض بعض المنتخبين للمصادقة على الحساب الإداري والذي غالبا ما يكون لأسباب سياسة أو شخصية نفعية، وليست مرتبطة بالجانب التدبيري المالي والإداري، مما يعرقل الجماعة في التطور وكسب رهان التنمية الشمولية،نظرا لعدم امكانية برمجة الفائض في السنة المالية الموالية للقيام بمشاريع تنموية على المستوى الترابي. وهو ما يتنافى و أهداف التدبير العمومي الحديث.

وبالإضافة إلى ذلك لابد من التذكير باختصاص مهم منح للمحاكم المالية ألا وهو اختصاص *النظر في التصريحات الإجبارية بالممتلكات*، يرتبط إقرار مبدأ التصريح بالممتلكات في إطار محاولة استكمال أسس دولة الحق و القانون، و تعزيز ما يعرف بمبدأ من أين لك هذا؟ وذلك بهدف ردع كل من له سلطة التصرف في المال العام، حيث أن هذه التصاريح يجب أن تتضمن كل مصادر ثروة المعني بهذا الإجراء، وكذا زوجه وأبنائه وما يتوفرون عليه في هذا الإطار من قيم ثابتة و منقولة،فقد أصبح التصريح بالممتلكات مبدأ دستوريا،حيث ألزمه مقتضيات الفصل 158 من الدستور كل شخص منتخبا كان أو معينا،يمارس مسؤولية عمومية،أن يقدم طبقا للكيفيات المحددة في القانون،تصريحا كتابيا بالممتلكات والأصول التي في حيازته،بصفة مباشرة أو غير مباشرة،بمجرد تسلمه لمهامه، وخلال ممارستها وعند انتهائها. إن من شأن مثل هذا الإجراء أن يساهم ولاشك في الحفاظ على المال العام من النهب و السرقة وبتالي تخصيصه للأهداف المحددة له، وذلك وفق مبادئ العقلنة و الشفافية اللتان تعتبران إحدى لبنات التدبير العمومي الحديث.

ثم اختصاص تمويل الحملات الانتخابية للمترشحين بمناسبة الانتخابات التشريعية،

[284]- القانون التنظيمي للجماعات الترابية، مرجع سابق.

Scanné avec CamScanner

و يعتبر استخدام الأموال العمومية من طرف الأحزاب السياسية أحد الجوانب الأساسية التي يتولى المجلس الأعلى للحسابات مراقبتها حتى لا ينحرف استعمال المال العام نحو أغراض غير التي خصص لها وقد أصبح المجلس وبمقتضى المادة 147 من الدستور،يتولى مهمة تدقيق حسابات الأحزاب السياسية،وفحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية.

وبهذا الصدد، فقد حاول القانون المنظم للأحزاب السياسية تدعيم شفافية تمويل الأحزاب بجعلها قاعدة جوهرية في العمل الحزبي، حيث حدد الموارد المالية للحزب تمويل حصري.وحاول ضبط المصادر المالية المختلفة،بل والتدقيق في كل مورد محتمل،كما هو الشأن بالنسبة للهبات والوصايا والتبرعات. كما وضع المعايير التي على أساسها تحدد نسب التمويل الممنوح من طرف الدولة للأحزاب السياسية، والإجراءات المانعة لكل إمكانية للتلاعب بماليتها، وأسند القانون اختصاص مراقبة نفقاتها للمجلس[285].

وفي هذا الإطار،يجب أن تشمل رقابة المجلس كل جوانب مالية الأحزاب السياسية، وذلك للتأكد من أنها لا تسيء استخدام الموارد المالية،أو تتلقى تمويلات غير قانونية، ففضلا عن مراقبة المجلس للأموال الممنوحة للأحزاب السياسية للقيام بالحملات الانتخابية، ولتدبير شؤونها، يجب أن تشمل تلك المراقبة أملاك الأحزاب السياسية، ومالية الصحافة الحزبية، وكذا الأموال الممنوحة للمجموعات البرلمانية، خاصة تلك التي تتموقع في المعارضة.حيث أن هذه المراقبة ليس الهدف منها هي المراقبة في حد ذاتها، ولكن الرقابة على الأموال العمومية التي تمنح لهذه الهيئات السياسية التي من المفروض أن تساهم في الشفافية وتخليق الحياة العامة، أي رقابة على عملية الإنفاق و كما سبق والتي تشكل جزءا هاما في التدبير العمومي.

وقد اتخذ السيد الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات،إجراءات صارمة بخصوص تدقيق مصاريف المرشحين للانتخابات الجماعية والجهوية المجراة بتاريخ 4 شتنبر 2015، وطلب من قضاة المجلس إجراء افتحاص دقيق لنفقات مختلف الأحزاب السياسية والمرشحين باسمها، خاصة أن التقريرالذي سبق و أن أصدره المجلس بخصوص مالية الأحزاب السياسية، سجل وجود اختلالات كبيرة في صرف الدعم العمومي الذي تمنحها

285- أنظر المواد من 30 إلى 49 من الظهير الشريف رقم 1.11.166 الصادر في 22 أكتوبر 2011 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية،جريدة رسمية عدد 5989 بتاريخ 24 أكتوبر 2011،ص:5172.

Scanné avec CamScanner

الدولة للأحزاب السياسية، وكذلك الدعم الممنوح لها لتمويل الحملات الانتخابية، وكشف عن وجود اختلالات في مسك المحاسبة المالية، وهمت بشكل أساسي، مسك محاسبة معظم الأحزاب وفق الدليل العام للمعايير المحاسبية دون مرعاة الشروط المنصوص عليها في المخطط المحاسبي الموحد للأحزاب السياسية،كما أن معظم الأحزاب لم تقم بإرجاع مبالغ الدعم التي استفادت منها برسم الحملات الإنتخابية السابقة[286].

ورغم هذه الإجراءات القانونية المتخذة في سبيل إضفاء الشفافية على تمويل الأحزاب ونفقاتها،يمكن القول أن مراقبة مالية الأحزاب السياسية ستظل تعرف عدة صعوبات ترتبط ببعض الأعراف التي تعرفها الساحة السياسية المغربية، ويتميز بها المشهد الحزبي في مجال مراقبة مالية الأحزاب نظرا لغياب الشفافية والوضوح، وعدم نشر الأحزاب السياسية لحساباتها[287] .

[286]- جريدة الأخبار، العدد 863، الصادرة يومه الجمعة 4 شتنبر 2015.

[287]- نور الدين قهوي:"المالية العامة والحياة السياسية بالمغرب،تمويل الأحزاب السياسية"،أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام،جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية،عين الشق ،الدار البيضاء، الموسم الجامعي 2002-2003،ص.74-76.

Scanné avec CamScanner

الفصل الثاني :العلاقات المؤسساتية للمحاكم المالية ومتطلبات التدبير العمومي الحديث.

لقد عمل المجلس الأعلى للحسابات على تطوير آلياته للرقابة على المال العام وذلك من خلال الدخول في علاقات مؤسساتية وغير مؤسساتية مع أجهزة رقابية مماثلة؛على اعتبار أن المجلس لم يعد يمارس اختصاصه بوصفه جهازا للرقابة فقط، وإنما بوصفه أيضا مستشارا قادرا على تقديم تقارير آنية حول ظروف تنفيذ القوانين وكيفية تحسين الأجهزة العمومية؛ فدوره ليس هو الزجر ومعاقبة من يخالف القوانين، بقدر ما هو العمل على الحد من التبذير وتحسين الخدمات المقدمة من طرف المرافق العمومية، وقد أصبح من الضروري بعد دخول مدونة المحاكم المالية حيز التنفيذ، وما عرفه أيضا المغرب من ظهور العديد من المؤسسات للحكامة، ارتبطت بالظرفية والتحولات التي عرفها المغرب في ظل العهد الجديد الذي لازمته أتوماتيكيا ترسيخ مبادئ التقييم والمساءلة وزجر الخطأ.

وبالنظر لأهمية المال العام ومدى تأثيره على مستوى الدولة من كافة المناحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية،فقد استلزم الأمر إحاطته بنوع من الحماية؛ حتى لا يتم العبث به سواء بالتبذير أو الاختلاس أو سوء التدبير؛ خصوصا وأن ظاهرة الفساد المالي وإن كانت ملازمة للتصرف المالي على مر التاريخ، فقد اتخذت أبعاد خطيرة في السنوات الأخيرة؛ حيث تنوعت وسائل وطرق التلاعب بالمال العام نتيجة التطور العلمي والتقني لأساليب التدبير المالي[288] .

وفي خضم كل هذه المستجدات فرض على المحاكم المالية الدخول في علاقات مؤسساتية وغير مؤسساتية بهدف محاربة الفساد المالي **(المبحث الأول)**، وذلك لتعزيز دورها في تكريس الشفافية كأحد أهم أوجه تحديث التدبير العمومي **(المبحث الثاني)**.

[288]- عبد القادر مساعد و النعيمي مليكة: "تأملات في مدونة المحاكم المالية، المجلس الجهوي للحسابات والحكامة المحلية الجيدة"، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة "التدبير الاستراتيجي"، العدد7، سنة 2005، ص19.

Scanné avec CamScanner

المبحث الأول: علاقة المحاكم المالية بالأجهزة المتدخلة في تحديث التدبير العمومي

لتطوير عملها اعتمدت المحاكم المالية على الدخول في علاقات مؤسساتية وذلك بهدف تحديث التدبير العمومي مع أجهزة ذات طبيعة دستورية وتشريعية وقضائية (**المطلب الأول**)؛ كما دخلت في علاقات مؤسساتية مع أجهزة للرقابة ذات طبيعة إدارية وكذا فعاليات المجتمع المدني المتدخلة في الرقابة على المال العام (**المطلب الثاني**).

المطلب الأول: العلاقات المؤسساتية للمحاكم و مساهمتها في تحديث التدبير العمومي

لا يقتصر دور المحاكم المالية عموما والمجلس الأعلى للحسابات خصوصا على المراقبة والزجر باعتباره هيئة قضائية متخصصة، بل يقوم كذلك بأدوار النقد والاستشارة وتقديم المساعدة. و في هذا الإطار، يدخل المجلس الأعلى للحسابات في إطار علاقات مؤسساتية مع مؤسسات ذات طابع دستوري "**الفرع الأول**"،وكذا بعلاقات مع السلطة التشريعية أي البرلمان "**الفرع الثاني**"، ثم بعلاقات مؤسساتية مع الهيئات القضائية "**الفرع الثالث**".

الفرع الأول: علاقة المحاكم المالية بالمؤسسات الدستورية

ترتبط المحاكم المالية بعلاقات مؤسساتية مع المجلس الدستوري"**الفقرة الأولى**"،ثم بعلاقات مع الهيئات الاستشارية ذات الطبيعة الدستورية "**الفقرة الثانية**".

الفقرة الأولى: علاقة المحاكم المالية بالمحكمة الدستورية.

أحدثت الرقابة الدستورية بالمغرب بموجب دستور 1962[289]، وذلك عندما تم تأسيس غرفة دستورية مكلفة بمراقبة دستورية القوانين داخل المجلس الأعلى.في حين تم إحداث المجلس الدستوري بموجب التعديل الدستوري لسنة 1992، كمؤسسة مستقلة عن النظام القضائي المغربي، تختص بمراقبة دستورية القوانين. وقد خصص التعديل الدستوري لسنة 1996[290] للمجلس الدستوري بابا مستقلا، باعتباره مؤسسة مستقلة، وذلك طبقا لمقتضيات المادة 81 من الدستور. و يعد المجلس الدستوري مؤسسة دستورية من بين إحدى أهم اختصاصاتها السهر على مراقبة مدى موافقة القوانين للدستور.و تجدر الإشارة إلى أن قرارات المجلس

---

[289]- الظهير الشريف بتاريخ 07 دجنبر 1962بـ تنفيذ نص الدستور، و المنشور بالجريدة الرسمية عدد 2616 بتاريخ 19 دجنبر 1962، الصفحة 1773.

[290]- دستور المملكة المغربية لسنة 1996،مرجع سابق.

Scanné avec CamScanner

الدستوري (المحكمة الدستورية حاليا) تعتبر نهائية، ولا تقبل أي طريق من طرق الطعن، وتلزم كل السلطات العامة، وجميع الجهات الإدارية والقضائية[291]. وهو ما أرساه دستور سنة 2011[292]، في الباب الثامن منه و ذلك في الفصول من 129 إلى 134، حيث تم منح هذه المؤسسة الدستورية اختصاصات هامة في مجال الرقابة على دستورية القوانين،مع تغير تسمية المجلس الدستوري بالمحكمة الدستورية.

ويعد المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية)،مؤسسة دستورية من بين أهم اختصاصاتها السهر على مراقبة مدى موافقة القوانين للدستور.و تجدر الإشارة إلى أن قرارات المحكمة الدستورية تعتبر نهائية، ولا تقبل أي طريق من طرق الطعن، وتلزم كل السلطات العامة، وجميع الجهات الإدارية و القضائية [293].

وبهذا الصدد، يقوم القضاء الدستوري بمراقبة أعمال المؤسسات الدستورية بهدف تقدير مشروعيتها الشكلية والموضوعية. ويمكن اعتباره انطلاقا من طريقة تكوينه، بمثابة جهاز سياسي يشتغل وفق مسطرة قضائية.

ومن زاوية الفقه المقارن، تختلف المحكمة الدستورية عن المحكمة المالية حسب اختلاف المهام والاختصاص والمناهج. فالقاضي الدستوري، كقاضي يبت في دستورية القوانين قبل إصدارها، هو قاضي "سياسي"، بالمعنى النبيل للكلمة، ومحكمة الحسابات قاض "تقني" لحسابات المحاسبين العموميين. من هنا، يشتغل كل من القاضي المالي والقاض الدستوري في مجال المالية العمومية، حيث يهتم القاضي الدستوري بمراقبة مدى دستورية القوانين المالية، في حين يحاول القاضي المالي مراقبة مدى مشروعية التصرف المالي؛ وبالتالي مدى مطابقة الممارسات المالية للقوانين التنظيمية المالية.

---

[291]- ظهير شريف رقم 1.98.126 بتاريخ شتنبر 1998 بتنفيذ القانون التنظيمي للمجلس الدستوري رقم 8.98 الذي يغير ويتمم القانون التنظيمي رقم 29.93 المتعلق بالمجلس الدستوري، جريدة رسمية عدد 4627، بتاريخ 5 أكتوبر 1998، الصفحة 2680.

[292]- دستور المملكة المغربية لسنة 2011،مرجع سابق.

[293]- ظهير شريف رقم 1.98.126 بتاريخ شتنبر 1998 بتنفيذ القانون التنظيمي للمجلس الدستوري رقم 8.98 الذي يغير ويتمم القانون التنظيمي رقم 29.93 المتعلق بالمجلس الدستوري، جريدة رسمية عدد 4627، بتاريخ 5 أكتوبر 1998، الصفحة 2680.

Scanné avec CamScanner

هكذا، يمكن القول أن القاضي الدستوري الفرنسي، يهدف إلى ضمان احترام مقتضيات القانون التنظيمي للمالية بكل دقة وصرامة. فعلى مستوى المالية العمومية، يتدخل القاضي الدستوري بطريقة منتظمة بخصوص مشاريع قوانين مالية، قوانين المالية الرئيسية أو التعديلية، ومنذ وقت قريب قوانين التصفية، وبانتظام حول قوانين تمويل الضمان الاجتماعي، من أجل المحافظة على المستوى الدستوري، على المبادئ المنظمة لمالية الدولة. هذا التطور أصبح يستلهمه القاضي الدستوري بالمغرب أيضا من خلال الإحالات التي يتوصل بها على الخصوص من طرف المؤسسة التشريعية عند كل اختلاف يمكن حدوثه في هذا الإطار.

وعلاوة على ذلك،أصبح القاضي الدستوري المغربي يقوم بدور"المؤول" للقانون التنظيمي للمالية، وبالتالي يعد بحق حارسا لاحترام مبادئ تدبير مالي عمومي صحيح، دور يدفعه أحيانا لتعديل دلالة بعض المقتضيات ذات الطابع المالي بالطريقة التي تجعلها متطابقة مع المبادئ الميزانية الكبرى ذات الحمولة الدستورية. إن قراءة القانون التنظيمي للمالية لا يكفي لوحده، لأن أغلب فصول القانون التنظيمي لا يمكن تحليلها إلا على ضوء قرارات المجلس الدستوري. وضمن هذا السياق، يمكن للقاضي المالي الاسترشاد بالاجتهاد الدستوري مهمة مراقبة الانتخابات. فالقاضي الدستوري هو قاضي المشروعية المالية للانتخابات؛ مشروعية حسابات الحملة الانتخابية.

حين يتجلى دور القاضي المالي في التعرف على التمويلات غير الرسمية وغالبا غير مشروعة للحياة السياسية. لقد أضحى القاضي المالي في المغرب مكلفا بالقيام بتدقيق كل نفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية.

ومن جانب آخر، يمكن القول أن المجلس الدستوري الفرنسي يساهم في دعم وتقوية استقلالية محكمة الحسابات؛ مما يعني أن القضاء الدستوري يشكل ضمانة هامة للمحافظة على استقلالية الأجهزة العليا الرقابية. وتجلى التعامل الأول الفعلي بين محكمة الحسابات والمجلس الدستوري الفرنسيين من خلال نظر هذا الأخير في القانون التنظيمي المتعلق

Scanné avec CamScanner

بقوانين المالية العام 2001، والذي يدعى "**بالدستور المالي للدولة**"[294].بينما بالمغرب وعلى الرغم من التطورات التي عرفها المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حاليا)، والمجلس الأعلى للحسابات في مجال الرقابة المالية كل في مجال اختصاصاته التي حددها له الدستور،إلا أن هذه العلاقة لم تصل لما وصلت إليه نظيرتها بفرنسا.

وقد أقر المجلس الدستوري بموجب القرار رقم: 961/15 د.م الصادر يومه الاثنين 29 من رجب 1436 (18 مايو2015)، الذي قضى بعدم دستورية عدد من مواد القانون التنظيمي لقانون المالية لسنة 2015، والذي صوت عليه البرلمان بمجلسيه بعد إحالته عليه من طرف الحكومة، وبالتالي عدم السماح بنشره في الجريدة الرسمية واعتماده.

وقال المجلس إن إقدام مجلس النواب، خلال القراءة الثانية لمشروع القانون التنظيمي المذكور، على تعديل مواد دخوله حيز التنفيذ، وعدم إحالة هذا التعديل على مجلس المستشارين ينافي قاعدة التداول بين مجلسي البرلمان المقررة دستوريا مضيفا أنه "يكون تبعا لذلك غير مطابق للدستور". واعتبر القرار أن التنصيص في القانون على أنه "إذا وقع رفض المشروع من قبل مجلس المستشارين تحيل الحكومة على مجلس النواب المشروع الذي صادق عليه في القراءة الأولى مدخلة عليه التعديلات التي قدمتها الحكومة أو التي قبلتها بمجلس المستشارين"، غير مطابق للدستور، مشددا على ضرورة "أن تكون الصيغة التي صوت عليها مجلس المستشارين بالرفض هي التي تحال إلى مجلس النواب، في إطار القراءة الثانية، دون أن تدخل عليها الحكومة، في هذا المستوى، أي تعديلات".

وسجل القرار أن مسطرة إقرار التعديل المدخل على بعض مواد القانون والتي تنص على أنه "لا يمكن تعديل المقتضيات الضريبية والجمركية إلا بموجب قانون المالية"، وكذا أنه "إذا وقع رفض المشروع من قبل مجلس المستشارين تحيل الحكومة على مجلس النواب المشروع الذي صادق عليه في القراءة الأولى مدخلة عليه التعديلات التي قدمتها الحكومة أو التي قبلتها بمجلس المستشارين"، غير مطابق للدستور.يذكر أن الفصل 132 من الدستور

---

[294]– أحمد حاسون: مرجع سابق، ص208.

Scanné avec CamScanner

ينص في فقرته الثانية على أن القوانين التنظيمية،قبل إصدار الأمر بتنفيذها، تحال إلى المحكمة الدستورية لتبت في مطابقتها للدستور.

الفقرة الثانية: علاقة المحاكم المالية بالهيئات الاستشارية ذات الطبيعة الدستورية (الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة)

يدخل المجلس الأعلى للحسابات في علاقات مؤسساتية مع الهيئات الإستشارية ذات الطبيعة الدستورية وبناء على ذلك، سنعمد على دراسة علاقة المجلس، كمؤسسة عليا للرقابة على الأموال العمومية، بالهيئة المركزية للوقاية من الرشوة التي تعتبر هيئة دستورية أحدثت من أجل المحافظة على المال العام وهي هيئة تابعة لرئيس الحكومة، وقد أصبحت تسمى "بالهيئة المركزية" بعدما تم الارتقاء بها إلى مؤسسة دستورية بموجب المرسوم المنظم لها[295]، الذي جعل منها مؤسسة دستورية تساهم في تعزيز الشراكة بين القطاع العام والخاص، وتسعى إلى إقناع الرأي العام بإمكانية وضرورة القضاء على ظاهرة الرشوة، وتعمل على نشر جميع المعلومات المرتبطة بظاهرة الرشوة، وتدبير قاعدة المعطيات المتعلقة بها، وتشكيل هيئة لتنسيق سياسات الوقاية منها، والإشراف عليها، والسهر على تتبع تنفيذها.

وأوضحت المادة الأولى من المرسوم المنظم لعمل هذه الهيئة أن المقصود بالرشوة جميع الأفعال المتعلقة بالرشوة واستغلال النفوذ والاختلاس والغدر، كما هي منصوص عليها في القانون الجنائي. وعلى هذا المستوى، يمكن للمجلس أن يستفيد من عمل الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة بالنظر للمعلومات والمعطيات التي يمكن أن تتوصل إليها في مجال جرائم المال العام.

ويمكن في هذا السياق أن ينسق المجلس والهيئة المركزية للوقاية من الرشوة التي تقترح على الحكومة التوجهات الكبرى لسياسة الوقاية من الرشوة، ولاسيما في ما يتعلق بالتعاون بين القطاع العام والخاص لمكافحة الرشوة. كما التدابير الرامية إلى تحسين الرأي العام،

---

[295]- مرسوم رقم 2.05.1228 الصادر في 23 صفر 1428(13 مارس 2007)،بإحداث الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5513، بتاريخ 02 ابريل 2007.

Scanné avec CamScanner

وتنظم حملات إعلامية لهذا الغرض. زد على ذلك، يمكن للهيئة الاستفادة من خبرة قضاة المحاكم المالية من أجل إنجاز المهام المنوطة بها إلا أنه ناذرا ما يتحقق ذلك.

الفرع الثاني: علاقة المحاكم المالية بغرفتي البرلمان

وتتمثل هذه العلاقة في تقديم التقرير حول تنفيذ الميزانية والتصريح العام بالمطابقة اللذين يرافقان مشروع قانون التصفية فضلا عن الإجابة على استفسارات البرلمان حول تنفيذ الميزانية وحول أية قضية تتعلق بالرقابة والتقييم (دستور 2011)، وإمكانية تلقي إحالات من رئيسي البرلمان بخصوص قضايا التأديب المالي.

الفقرة الأولى: التقرير حول تنفيذ الميزانية والتصريح العام بالمطابقة

على الرغم من أهمية الوثيقتين فإنهما لا تنجزان في التوقيت المناسب، وهو ما دعا دستور 2011 إلى فتح آفاق العلاقة بين المجلس والبرلمان لتصبح علاقة دائمة. وذلك بالنظر للتأخيرات التي كانت تعرفها عملية المصادقة على هاتين الوثيقتين، مما كان يتسبب في عدم إعطاء هذا الإجراء بعده الحقيقي الذي أحدث من أجله، إذن ماهي أهمية الوثيقتين؟(**البند الأول**)، و ماهي إجراءاتهما؟(**البند الثاني**).

البند الأول: أهمية الوثيقتين

يقوم المجلس الأعلى للحسابات بإعداد تقارير بشأن تنفيذ قوانين المالية السنوية، وكذا إنجاز تصاريح عامة سنوية بالمطابقة بين الحسابات الفردية للمحاسبين العموميين، والحساب العام للمملكة الذي تعده الخزينة العامة للمملكة التابعة للوزارة المكلفة بالمالية.

ويمثل التقرير المتعلق بتنفيذ قانون المالية السنوي إلى جانب التصريح العام بالمطابقة، أداتين هامتين تساهمان في تدعيم المساءلة المالية البرلمانية (راجع نموذج الرقابة والمساءلة

Scanné avec CamScanner

الأنجلوساكسوني) للحكومة بخصوص نتائج التصرف في الاعتماد على المالية التي تمت إجازتها من قبل البرلمان لمختلف القطاعات والأجهزة العمومية [296].

لكن إذا كان القانون يلزم الحكومة بإعداد مشروع قانون التصفية وإيداعه بمكتب إحدى غرفتي البرلمان قبل نهاية السنة المالية التي تلي سنة تنفيذ قانون المالية السنوي كحد أقصى، فإن تأخير الحكومة في الاستجابة للأجل القانوني يحد من أهمية قانون التصفية، وكذا من أهمية التقريرين الذين يعدهما المجلس الأعلى للحسابات ويرفقهما بمشروع قانون التصفية، والذين يساهم بواسطتهما في تدعيم المساءلة المالية البرلمانية ذات الطابع السياسي.

البند الثاني: الإجراءات

هذا، ويجب أن يتضمن التقرير حول تنفيذ القانون المالي العناصر التالية على الخصوص[297] :

1-نتائج تنفيذ القوانين المالية؛

2-الملاحظات المنبثقة عن المقارنة بين التوقعات والإنجازات؛

3-تأثير عمليات الميزانية وعمليات الصندوق على الوضعية المالية للدولة؛

4-القرارات المتعلقة بتغيير مخصصات الميزانية ومدى مطابقتها لمقتضيات القرار التنظيمي لقانون المالية؛

5-المقارنة بين الاعتمادات النهائية بعد تعديلها والعمليات المنجزة فعلا.

ومن أجل إعداد التقرير، يوجه الوزير المكلف بالمالية إلى المجلس، في ستة أشهر قبل انصرام الأجل المنصوص عليه في المادة 47 من القانون التنظيمي لقانون المالية على أبعد

---

[296]- محمد براو:" الوسيط في شرح قانون المحاكم المالية الكتب الثلاث"، منشورات مكتبة دار السلام الرباط،سنة 2011، ص365.

[297]- المادة 93 من مدونة المحاكم المالية.

Scanné avec CamScanner

تقدير، المعلومات والوثائق الكفيلة بالسماح له بتحليل شروط تنفيذ قانون المالية يمكن للمجلس بالإضافة إلى ذلك أن يأمر بالقيام بكافة التحريات والأبحاث التي يراها ضرورية في عين المكان لتحليل ظروف تنفيذ ميزانية الوزارات والأجهزة الأخرى التي تستفيد من الاعتمادات المسجلة في ميزانية الدولة [298] .

وضعية الاعتمادات النهائية المنبثقة عن قانون المالية للسنة المعنية والقوانين التعديلية مفصلة حسب الأبواب والفصول والمواد والفقرات؛

-وضعية الاقتطاعات من الاعتمادات المخصصة لفصل النفقات الطارئة؛

-وضعية تحويلات الاعتمادات؛

-وضعية الالتزام بالنفقات؛

-وضعية الأوامر بالتحصيل؛

-بيان تفصيلي لموارد الميزانية العامة ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة والحسابات الخصوصية للخزينة والميزانيات الملحقة؛

-الوضعية المتعلقة بتسيير الدين العمومي؛

-وضعية الاعتمادات والإصدارات المتعلقة بالميزانية العامة، ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة والحسابات الخصوصية للخزينة والميزانيات الملحقة؛

-القوائم التركيبية ووضعيات التسيير الوارد بيانها في النصوص التنظيمية الجاري بها العمل.

ونص دستور 2011 على الدور الاستشاري للمجلس لفائدة البرلمان في جميع قضايا الرقابة والتقييم.وذلك بالنظر لتوفره على كافة الوسائل و المعطيات الأساسية في هذا الإطار.

[298]- المادة 95 من مدونة المحاكم المالية.

Scanné avec CamScanner

الفقرة الثانية: ملخص التقرير حول تنفيذ قانون المالية وإمكانية تحريك المساءلة التأديبية[299]

البند الأول: الملخص

طبقا لمقتضيات الدستور، وتنفيذا للمادة 47 من القانون التنظيمي رقم 7-98 المعدل بموجب القانون التنظيمي للمالية رقم 13.130[300] الصادر في يوليو 2015، التي تنص على أن مشروع قانون التصفية يرفق بتقرير للمجلس الأعلى للحسابات عن تنفيذ قانون المالية، وبالتصريح العام بالمطابقة بين الحسابات الفردية للمحاسبين والحساب العام للمملكة.

وعلى الرغم من أهمية هذا الملخص إلا أنه ظل عديم الفائدة تاريخيا (تجاوزه الزمن) وأيضا نوعيا لأنه تضمن قراءة حسابية سطحية،لا تسمن ولا تغني من جوع، وهي السلبيات التي أصبح المجلس يعمل على تجاوزها في سنتي 2009 و 2010، وذلك باعتماد ملخص جديد يعتمد ليس فقط على القراءة السطحية المرتكزة أساسا على لغة الأرقام،بل استغلال هذه المعطيات الرقمية وتحليلها قصد توضيح السلبيات والإيجابيات التي ارتبطت بتطبيق قانون المالية ، وما كان لها من انعكاسات على التدبير العمومي بمختلف القطاعات العمومية.

البند الثاني :إحالة مخالفات التأديب المالي من قبل رئيسي غرفتي البرلمان

يمكن لرئيسي غرفتي البرلمان إحالة قضايا التأديب المالي على المجلس الأعلى للحسابات في حالة اكتشاف مخالفات مالية عن طريق لجان التقصي البرلمانية، مثلا، أو من خلال إثارة انتباه أي من الرئيسين إليها بطريقة ما. لكن هذه الآلية لم يسبق تحريكها حتى الآن، ربما بسبب غياب استشارة فنية للبرلمان، على الرغم من أن نتائج التقصي قد تفضي في جزء منها إلى اكتشاف جرائم مالية تحال على القضاء الجنائي، ولكن قد تفضي

---

[299]– من التقرير السنوي لسنة 2008.

[300]– القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13،الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.62 الصادر في 14 شعبان 1436 (2 يونيو 2015)، الجريدة الرسمية عدد 6370، بتاريخ فاتح رمضان 1436 (18 يونيو 2015)، ص 5811.

Scanné avec CamScanner

في جزئها الآخر إلى اكتشاف مخالفات التأديب المالي، ويمكن إحالتها على المجلس الأعلى للحسابات[301].

الفرع الثالث: علاقة المحاكم المالية بالهيئات القضائية

نظرا لاعتبار المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات بمثابة محاكم مالية، فإن ذلك كان عاملا أساسيا للدخول في علاقات مع مختلف المحاكم والهيئات القضائية بالمملكة وهي علاقة مسطرية، وذلك بهدف الحفاظ على المال العام وتحصينه، إضافة إلى أن صفة المحاكم المالية التي جاء بها القانون بمثابة مدونة للمحاكم المالية رقم 99.62 جعل منها كهيئة قضائية يستوجب عليها الاعتماد على مقتضيات القانون المدني أو المسطرة المدنية في العديد من إجراءاتها المسطرية، إضافة إلى أن اختصاص التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية هو اختصاص شبيه إلى حد كبير بالجزاءات الشكلية والموضوعية للدعوى المدنية والجنائية، نظرا لتضمن مدونة المحاكم المالية للعديد من الإحالات على هذين القانونين في العديد من مراحل التحقيق والضمانات الممنوحة للمتابعين في هذا الإطار.

إضافة إلى ما تضمنه القانون رقم 99.62 في مادته 111 من اختصاص إحالة المخالفات التي تندرج ضمن الأفعال التي تستوجب عقوبات جنائية على النيابة العامة للمحاكم المالية، والسيد وزير العدل الذي يتخذ الإجراءات القانونية اللازمة لفتح التحقيق مع المعنيين بالأمر الذي قد يأخذ أبعاد كبيرة، كما هو الحال للعديد من المسئولين الكبار في العديد من الإدارات والمؤسسات العمومية اللذين كانت هذه المسطرة (الإحالة من المحاكم المالية) السبب في متابعتهم لقضايا تهم نهب وضياع المال العام (حالة المدير العام للبنك العقاري والسياحي(CIH)، و(المدير العام للمكتب الوطني للمطارات)...إلخ، إضافة إلى رؤساء جماعات ترابية حضرية وقروية...الخ. وقد حمل مشروع تعديل مدونة المحاكم المالية

[301]- بناء على مقتضيات المادة 57 من مدون المحاكم المالية، في سياق الإحالة الخارجية (راجع الباب الثالث من الجزء الأول).

Scanné avec CamScanner

تغيرات جذرية، تتمثل في إحالة الملفات ذات الطابع الجنائي مباشرة للسيد الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض. و ذلك تماشيا مع مطالب مختلف المهتمين بالرقابة على المال العام، الداعية إلى تجنب تدخل الجهاز التنفيذي ذو الطابع السياسي في القضايا الجنائية.

إضافة إلى الدور الاستشاري الذي تلعبه المحاكم المالية بالنسبة لمعظم الهيئات القضائية خاصة فيما يتعلق بالقضايا ذات الطابع المالي بالنظر لتعقد مثل هذه القضايا، وما تتطلب من مساعدة ذوي الاختصاص في الميدان، مما يجعل المحاكم المالية في إطار علاقة شبه دائمة مع جهاز قضائي حديث ألا وهو المحاكم المختصة بجرائم الأموال العامة، وهي أقسام حديثة حلت محل محكمة العدل الخاصة ابتداء من سنة 2003.

الفقرة الأولى: علاقة المحاكم المالية بالمحاكم العادية

لقد نظمت مدونة المحاكم المالية العلاقة بين المحاكم المالية والمحاكم العادية أو الزجرية من خلال ما ورد في المادتين 111 و114 من القانون رقم 99.62 حيث أشارت مقتضيات المادة الأولى؛ والتي مفادها انه لا تحول المتابعات أمام المجلس دون ممارسة الدعوى التأديبية والدعوى الجنائية أمام المحاكم المختصة.

فهذه المادة أكدت العلاقة ما بين الدعوى في ميدان التأديب والدعوى الجنائية حيث يمكن للنيابة العامة بالمحاكم المالية حق إبلاغ الوقائع التي من شأنها تبرير عمل تأديبي إلى السلطة التي تتوفر على حق تأديب المعني بالأمر.

كما يمكن للوكيل العام للملك؛ كذلك رفع القضية إلى وزير العدل لإجراء المتابعة إما بمبادرة منه؛ أو بناء على طلب من الرئيس الأول؛ عندما يتعلق الأمر بوقائع تستوجب المتابعة الجنائية ويخبر الوزير المذكور المجلس بالإجراءات التي اتخذها في شأن تلك الأفعال المحالة عليه. وإذا حدث وقرر وزير العدل إجراء المتابعة؛ فإن الأمر يؤول في نهاية

Scanné avec CamScanner

المطاف إلى المحكمة الابتدائية أو محكمة الاستئناف المختصة بحسب ما إذا كانت المخالفة تشكل جنحة أو جناية[302].

وبالتالي يتضح أن المحاكم المالية لا تمتلك صلاحية الإحالة المباشرة للقضايا والأفعال والمخالفات ذات الطابع الجنائي على النيابات العامة للقضاء الجنائي، بل ينبغي إحالتها على وزير العدل الذي يعد عضوا في الجهاز التنفيذي، وينتج عن ذلك ضعف شديد في رقابة القاضي المالي الزجري يترتب عليها عدم محاسبة مجرمي الأموال العمومية خاصة من خلال مسطرة المتابعة وترابط بين ما هو قضائي وسياسي، وما لذلك من تقاعس في النظر في القضايا أو رفضها وتجميدها، وعدم متابعتها وبالتالي من شأن ذلك تقزيم دور المحاكم المالية التي يقتصر دورها على التصريح بوجود جرائم مالية، أما مسطرة المتابعة فتبقى من صلاحيات القضاء العادي الزجري.

إلا أن هذا لا يمنع من وجود علاقة ذات صلة بين المحاكم المالية والعادية ذات صلة بجرائم المال العام(غرف الاستئناف لجرائم الأموال)، هذا الترابط الذي يتجلى في تبادل المعلومات التفصيلية والوثائق والمستندات التي تتوفر عليها المحاكم المالية. هذه الأخيرة التي هي أيضا بدورها تحتاج إلى التواصل والتعاون مع المحاكم العدلية الزجرية؛ بخصوص الملفات التي قد يتوقف فيها إجراء المتابعة إلى حين صدور الحكم الجنائي، أو بخصوص الحصول على معلومات أو قرارات جنائية تتضمن مبالغ مالية ينبغي أخذها بعين الاعتبار في تقدير العقوبة التأديبية المالية أو الغرامة في ميدان التسيير بحكم الواقع، إعمالا لقاعدة تناسب العقوبة وعدم إثراء الجهاز العمومي بدون سبب.

ويلاحظ من خلال السنوات الخمس الأخيرة أي ما بعد دستور 2011، أن القضايا التي تتضمن مخالفات ذات طابع جنائي والتي ترد في التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات، فوزير العدل وخلافا لما سبق أصبح يقوم بتحريكها من تلقاء نفسه؛ من غير انتظار إحالتها

[302]–أحمد حاسون، مرجع سابق، ص190.

Scanné avec CamScanner

من لدن النيابة العامة للمحاكم المالية، وبالتالي فتح مسطرة المتابعة في حق المتورطين في قضايا جرائم المال العام.

لكن ما تم ملاحظته في السنتين الأخيرتين وتحت ضغط جمعيات المجتمع المدني المهتمة بحماية المال العام وكذلك الإعلام، هو أن وزير العدل أصبح يقوم بإحالة مجموعة من الملفات على النيابة العامة للمحاكم العادية الزجرية وذلك انطلاقا مما ورد في التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات، والتي يظهر أنها تشكل أفعالا جنائية كما صرح بذلك مرارا وزير العدل سواء أمام الإعلام المغربي أو في الجلسات العمومية للبرلمان بمناسبة إجابته على أسئلة النواب والمستشارين في هذا الإطار؛ إذ أكد أنه حاليا يتوفر على خلية تتكون من مجموعة من القضاة هدفها الأساسي دراسة وتتبع ما ورد في التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات بهدف الوقوف على ما تضمنه من جرائم مالية مرتكبة من طرف بعض المسئولين العموميين، وذلك قصد إحالتهم على أنظار النيابة العامة المختصة لتحديده مسؤولياتهم في هذه الجرائم المالية ومعاقبتهم من طرف القضاء عند ثبوتها عند الاقتضاء، وذلك وفق القوانين المعمول بها في هذا الإطار،وذلك ما تم ملامسته فعليا من خلال إحالة مجموعة من المسئولين اللذين ظهرت مسؤوليتهم في هدر المال بطريقة تستوجب عقوبات ذات طبيعة جنائية وهو ما ظهر جليا بعد نشر التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2012.

الفقرة الثانية: علاقة المحاكم المالية بمحكمة النقض

إذا كان المشرع المغربي قد عمل على توسيع نطاق ممارسة حق الطعن في مجال التدقيق والبت في الحسابات، إذ أصبح يخول نفس الحق لكل من وزير المالية، والوزير المعني بالأمر، والوكيل العام للملك؛ والممثلين القانونيين للأجهزة المعنية؛ فتجدر الإشارة أن الطعن بالنقض في مجال التأديب المالي؛ يبقى حقا حصريا للمعني بالأمر دون ذوي حقوقه. وفضلا عن ذلك فلا يحق الطعن بالنقض إلا في القرارات النهائية الصادرة استئنافيا عن المجلس الأعلى للحسابات؛ مما يعني عدم إمكان الطعن بالنقض في القرارات الابتدائية.

Scanné avec CamScanner

وتجدر الإشارة إلى أن مسطرة التدقيق والبت في طلب النقض تتم طبقا لمقتضيات الفصل 354 من قانون المسطرة المدنية؛ مما يعني أنه يتعين إيداع مقال طلب النقض لدى كتابة ضبط المجلس؛ وهذه الأخيرة تتولى توجيهه مع المستندات المرفقة وملف الدعوى إلى كتابة الضبط بمحكمة النقض. ويسجل المقال في سجل خاص. و ترفع طلبات النقض ضد الأحكام النهائية للمجلس بواسطة مقال مكتوب من قبل أحد المحامين المقبولين للترافع أمام محكمة النقض، غير أن مسألة الاستعانة بالمحامي تبقى اختيارية. و يجب أن يتضمن المقال ملخصا للوقائع والوسائل؛ وكذا المستنتجات ويرفق بنسخة من الحكم المطعون فيه.

غير أن إحالة مثل هذه الملفات طبقا لمقتضيات المادة 362 من قانون المسطرة المدنية على محكمة النقض يثير طرح التساؤل التالي، حول مدى إمكانية محكمة النقض في التوفر على العدد الكافي من القضاة الخبراء والملمين بالمادة المالية والمحاسبية التي غالبا ما تكون ملفاتها غاية في التعقيد[303].

المطلب الثاني: علاقة المحاكم المالية بالأجهزة الحكومية المتدخلة في الرقابة على المال العام

تدخل المحاكم المالية وخاصة المجلس الأعلى للحسابات في علاقات مع الأجهزة الحكومية والغير الحكومية المتدخلة في الرقابة على المال العام، وذلك على اعتبار أنه أعلى جهاز للرقابة المالية والمحاسبة؛ مستقل وجريء؛ في بعض الأحيان دون ضغط خارجي مستقل ومطلع، على حقائق التدبير الحكومي. ويرتبط المجلس الأعلى للحسابات بعلاقة وثيقة خاصة مع الجهاز التنفيذي، وذلك بالنظر لكون الوزراء عموما قد يعجزون في الوصول بنواياهم الإصلاحية إلى مداها التطبيقي، ومن ثم فإن الوزراء معنيون بتقارير وملاحظات نقدية بناءة وليس هناك من جهة تتموقع في وضع أجود من وضع المؤسسة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، التي لا تكتفي في تقاريرها بالقول للمسيء أسأت بل إنها

303- أحمد حاسون: نفس المرجع السابق،ص 206.

Scanné avec CamScanner

تقول للمحسن أحسنت للقيام بذلك، **إذن ما هي أهم العلاقات التي تربط المحاكم المالية بالأجهزة الحكومية والغير الحكومية المتدخلة في مجال الرقابة على المال العام؟.**

الفرع الأول: علاقة المجلس الأعلى للحسابات بالحكومة

يدخل المجلس الأعلى للحسابات في إطار علاقات مؤسساتية مع الحكومة وذلك فيما يتعلق اقتراح إدراج قضية ضمن برنامج عمله **"الفقرة الأولى"**،ثم في إطار تنبيه الحكومة إلى بعض الاختلالات الأفقية **"الفقرة الثانية"**.

الفقرة الأولى: اقتراح إدراج قضية ضمن برنامج عمله[304].

في إطار المساعدة التي يقدمها المجلس الأعلى للحسابات للحكومة بمقتضى الفصل 97 من الدستور، يجوز له أن يدرج في برامج أعماله بناء على اقتراح من الحكومة، مهام لتقييم البرامج والمشاريع العمومية، أو لمراقبة تسيير أحد الأجهزة الخاصة الخاضعة لمراقبته.

الفقرة الثانية: تنبيه الحكومة إلى بعض الاختلالات الأفقية

قد يستدعي تفشي بعض الظواهر المرضية في تدبير المالية العامة، أو حدوث مستجد استعجالي لم تعره الأجهزة الحكومية انتباهها، تحرك المجلس الأعلى للحسابات من أجل توجيه مذكرة استعجالية عن طريق الرئيس الأول، الذي يتوجب عليه بناء على طلب المجلس الأعلى للحسابات مراسلة أعضاء الحكومة المعنيين من أجل اتخاذ تدابير استعجالية في هذا الشأن[305]، على أن تكون المذكرة محررة بطريقة محكمة وتستجيب للمعايير المتعارف عليها في هذا الصدد.

وقد وجه المجلس الأعلى للحسابات عدة مذكرات بواسطة رئيسه الأول في هذا الصدد همت قضايا مهمة كالجمع بين أجر عام و معاش التقاعد، أو الصفقات العمومية، وقضية تسنيذ الرهون الواردة في التقرير السنوي 2008، نظرا لدقتها وحساسيتها رغم أن الجواب

---

[304]– المادة 96 من مدونة المحاكم المالية.

[305]–طبقا لمقتضيات المادة 11 من مدونة المحاكم المالية.

Scanné avec CamScanner

الذي قدمته وزارة المالية في هذا الخصوص والذي ركز على أن الأمر لا يستدعي كل ذلك التهويل الوارد في مذكرة المجلس الأعلى للحسابات، وأنه لا يجوز القياس مع الفارق على التجربة الأمريكية، كما أنه لا ينبغي إغفال دور السلطات النقدية في ضمان كافة أشكال الحيطة والمتابعة والمراقبة.

الفقرة الثالثة: تقديم الاستشارة القانونية المالية

على الرغم من عدم ورود نص صريح في مدونة المحاكم المالية يقنن هذا الاختصاص الاستشاري المتعارف عليه عالميا، والمنصوص عليه في عدد كبير من نصوص الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة في دول العالم والتي تنص على الحق والواجب في استشارة البرلمان، من باب أولي، أو الحكومة للجهاز الأعلى للرقابة في كل ما يتعلق بالشؤون القانونية المالية، فإن هذا الاختصاص يمارسه المجلس الأعلى للحسابات عمليا على سبيل التعاون الأخلاقي بين المؤسسات الأساسية في الدولة،بل إن الأمانة العامة للحكومة نفسها، تلتمس رأي المجلس الأعلى للحسابات الفني في اقتراحات ومشاريع القوانين ذات الصلة بالشأن المالي العمومي.

ما ينقص الآن هو العمل على تهيئ مشروع تعديل قانوني يقنن الدور الاستشاري القانوني للمجلس الأعلى للحسابات إزاء البرلمان والحكومة، والذي غالبا ما يتم عمليا بدون تقنين، وذلك على غرار الوضع بالنسبة للعلاقة مع القضاء التي تحتاج هي أيضا إلى تقنين.

لقد تضمن دستور 2011 العديد من المقتضيات الهادفة لتعزيز الحكامة الجيدة،و ذلك من من خلال تعزيز دور العديد من المؤسسات كالمحاكم المالية،هذا التنصيص الصريح من شأنه أن يدعم الدور الاستشاري للمجلس الأعلى للحسابات لفائدة البرلمان،و بالتالي أصبحت الاستشارة مبدأ دستوريا يحتاج لتفصيله تشريعيا إزاء البرلمان والقضاء.

Scanné avec CamScanner

الفرع الثاني: علاقة المحاكم المالية بباقي الأجهزة الإدارية المكلفة بالتفتيش المالي

الرقابة المالية الإدارية هي تلك الرقابة التي تأخذ طابعا إداريا، وتمارس من قبل أجهزة ذات طبيعة إدارية، سواء اعتمدت الرقابة فيها على معيار الشكلية (المشروعية)، أو على معيار الموضوعية المرتكز على الملائمة، وتقييم الأداء والفعالية، تكون فيها نتائج الرقابة غير ملزمة، وتكتسب طابعا استشاريا، سواء قدمت إلى السلطات العمومية في الدولة أو إلى الجهات موضوع الرقابة.

وتطرح هذه الوضعية إشكالية تمفصل هذه المستويات المتعددة من الرقابة والتفتيش مع تدخلات واختصاصات المجلس بصفته جهازا قضائيا أنيطت به مهمة مراقبة تقييم كيفيات تدبير الشأن العام، كما تطرح السؤال حول مدى قيام المشرع المغربي وضع الآليات القانونية الكفيلة بتنظيم العلاقة بين المجلس من جهة، وبين وزارة المالية، وأجهزة التفتيش التابعة لها من جهة أخرى. وبناء على ذلك، سنحاول التطرق لعلاقة المجلس بالأجهزة الرقابية الإدارية؛ سواء تعلق الأمر بعلاقته بوزارة المالية، أو بأجهزة التفتيش المالي التي تضطلع بمهام مراقبة الشأن المالي العمومي.

الفقرة الأولى: المجلس الأعلى للحسابات وأجهزة التفتيش المالي: المفتشية العامة للمالية نموذجا

تتبع أجهزة التفتيش المالي، في الأصل، وفي معظم البلدان، لوزارة المالية. ورقابة التفتيش المالي واسعة جدا، إذ تشمل جميع المراحل التي تجتازها العمليات المالية. ولا تقف صلاحيات التفتيش المالي عند حدود الإدارات العمومية، بل تمتد إلى جميع الأشخاص المعنوية ذات الصفة العامة. بل قد تمتد هذه الصلاحيات، كذلك، إلى الهيئات الخاصة عندما تكون هناك علاقة مالية تربط بينها وبين الدولة. والهدف من رقابة التفتيش المالي هو الحيلولة دون مخالفة القوانين والأنظمة المالية، والعمل في حالة وجود مخالفات على معاقبة مرتكبيها، وبذلك تكتسي مراقبة التفتيش المالي طابعا وقائيا. وفي هذا الإطار، سنحاول

Scanné avec CamScanner

تحديد طبيعة العلاقة بين المجلس والمفتشية العامة للمالية من جهة، وعلاقته بالمفتشيات الوزارية من جهة أخرى.

والجدير بالذكر أن هناك وجود لآليات التنسيق وتبادل المعلومات بين هذا الجهاز التفتيشي والمجلس الأعلى للحسابات، وذلك نظرا للتقارب الكبير بين عمل كل من المفتشية العامة للمالية والمجلس، خاصة في ما يتعلق بخبرة كل منهما في مراقبة الأموال العمومية، كان من الضروري في هذا المجال مد جسور التعاون والتنسيق بينهما، باعتبارهما يقومان معا برقابة بعدية على التنفيذ، ومادام هدفهما واحد هو حماية الأموال العمومية، و تدبيرها تدبير عقلانيا، بمقارنة نتائج تقارير المفتشية العامة للمالية بنتائج المجلس، قد توضح الكثير من أسباب أنواع التجاوزات، وتسهل عملية ضبط المخالفات، وتقتصد الوقت والمجهود، كما قد تضاعف من نسبة نجاح التفتيش أو المراقبة لاحقا وفي حالات متشابهة

وفضلا عن ذلك، يمكن للمجلس الاستعانة بالعاملين في أجهزة التفتيش المالي خاصة في بعض الجوانب ذات الطابع التقني، وذلك بالنظر للخبرة التي راكمتها هذه الأخيرة من خلال تجاربها الرقابية المتعددة، مما سيمكن من تبادل التجارب والخبرات في مجال تقنيات ومناهج التحليل والتدقيق والمراقبة المالية. وفي هذا الإطار، نصت المادة 5 من القانون 99.62 على أنه "يمكن للمجلس أن يعين موظفين وأعوانا يعملون أو كانوا يعملون في إطار هيئات تفتيش أو رقابة، أو سبق لهم أن مارسوا مهام التسيير بأحد الهيئات الرقابية فيما يتعلق بالاختصاصات الإدارية للمحاكم المالية، شريطة أن لا تكون لهم مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في الأجهزة موضوع هذه المراقبة. ويتم هذا التعيين بمقرر للرئيس الأول بعد موافقة الرؤساء الإداريين للمعنيين بالأمر[306].

[306]–استنادا للمادة 7 من مدونة المحاكم المالية، يتقاضى الموظفون المشاركون في عمليات المراقبة تعويضات من المجلس يحدد مبلغها في مقررات تعيينهم.

Scanné avec CamScanner

ويتجلى المستوى الثاني للتعاون والتنسيق بين المجلس وأجهزة التفتيش المالي، في إمكانية استفادة المجلس من أعمال التحقيق والمراقبة المنجزة من طرف هذه الأجهزة الرقابية الإدارية.

ونشير إلى أنه رغم إقرار مقتضيات المادة 109 من مدونة المحاكم المالية بتبليغ التقارير المنجزة من طرف هيئات التفتيش والمراقبة إلى المحاكم المالية[307]، فيلاحظ، بهذا الخصوص، أن هذا المقتضى يفتقد للطابع الإلزامي، إذ ليس هناك ما يفيد إلزام هيئات التفتيش والمراقبة بإحالة جميع التقارير المنجزة من طرفها إلى المجلس. كما يلاحظ أن المشرع المغربي لم يرتب أي جزاء عن عدم قيام الوزير المعني بنقل تقارير تلك الهيئات إلى المجلس.

وبالمقابل، فإذا تبين من خلال التقارير المنجزة من طرف المفتشين الماليين مخالفات متعلقة بالتأديب المالي أو مخالفات زجرية، فإن مفتشي المالية يتولون إخبار المفتش العام للمالية فورا، والسلطة التي تملك الحق في تأديب المحاسب العمومي. ويجوز للوزير التابع له هذا الموظف أن يوقفه عن العمل بطلب من المفتش العام للمالية، وذلك لمدة لا تتجاوز شهرا واحدا، مع إحالة الموظف على المجلس تطبيقا لمقتضيات المادة 57 من المدونة التي تخول للوزير المكلف بالمالية، والوزراء في ما يخص الأفعال المنسوبة للموظفين أو الأعوان العاملين تحت سلطتهم، إحالة التقارير المحتوية على إحدى المخالفات المتعلقة بالتأديب المالي إلى المجلس[308].من هنا، ترسل المفتشية العامة للمالية التقارير المتضمنة للمخالفات في ميدان التأديب المالي إلى المجلس قصد اتخاذ التدابير اللازمة لزجرها.

307-تنص المادة 109 من القانون رقم 99.62 المتعلق بالمحاكم المالية على ما يلي: "يبلغ الوزير المعني إلى المجلس التقارير المنجزة من طرف هيئات التفتيش والمراقبة التي تشير إلى عمليات قد تشكل تسييرا بحكم الواقع أو إلى مخالفات تدخل في مجال التأديب المالي أو تتضمن ملاحظات حول تسيير الأجهزة الخاضعة لرقابة المحاكم، ويجب أن تكون هذه التقارير مصحوبة بنسخ من من الوثائق المثبتة المتعلقة بمواضيع هذه التقارير".

308- أسفرت تدخلات المفتشية العامة للمالية عن إحالة 108 شخصا على المجلس بالنظر للخروقات المسجلة على صعيد الميزانية، كما أحالت عددا كبيرا من المسئولين المحليين على محكمة العدل الخاصة في ظل تسجيل 6 حالات لها علاقة

Scanné avec CamScanner

ومن جانب آخر، تظهر المفتشية العامة للمالية كجهاز منافس للمجلس، إذ منذ ظهور الأخير لم تتوقف المفتشية عن تقوية ودعم جهازها، وتحفيزه وتطوير تدخلاته، وهو ما يظهر إرادة وزارة المالية في الحفاظ على تفوقها بالنسبة للمنظمات الخاضعة لوصايتها[309].

هذا ويجب أن لا ينظر إلى علاقة المجلس بالمفتشية من منظور "التنافس" بل من منظور التكامل، فلكل جهاز طبيعته وأهدافه وأساليب عمله، وكل واحد يغطي الجانب الذي ينفلت من سلطة عمل الجهاز الآخر. فأجهزة المراقبة يجب أن تقوم بينها علاقة تكامل، بشرط توضع كل هيئة في مكانها المناسب، والمحاكم المالية، كهيئات قضائية، مستقلة ومحايدة، لكي لا تتداخل أعمالها الرقابية مع أعمال التفتيش والتحقيق التي تباشرها أجهزة الرقابة الإدارية غايتها الطبيعية المتمثلة في الجزاء[310]، خاصة وأن المحاكم المالية هدفها الأول هو مساعدة الأجهزة الخاضعة لرقابتها لتحديث تدبيرها.

الفقرة الثانية: علاقة المجلس الأعلى للحسابات بالمفتشيات العامة للوزارات.

يقصد بالمفتشية العامة، في الفقه الفرنسي، بنية إدارية دائمة ملحقة مباشرة بوزير ما، تتموضع خارج التراتبية بالمقارنة مع فروع وزارية أخرى.فضلا عن ذلك، تتوفر على وسائل التحقيق الممارسة باسم الوزير في كل ميادين اختصاصها[311]. ويرتبط وجود المفتشيات العامة ارتباطا مباشرا بالوزارات، ومصالحها الخارجية حيث تمارس نوعا من المراقبة الداخلية بهدف تقييم عمل مصالح الوزارة التي تنتمي إليها أو المؤسسات التابعة لها. وبناء عليه، تقوم المفتشيات الوزارية بدور أساسي في تطوير العمل الإداري، لتحسين خدماته، وتحديث التدبير العمومي سواء الإداري أو المالي. هكذا، تتوفر مختلف الوزارات على مفتشيات عامة

بتحويل مكشوف للمال العام، على سبيل المثال أحالت المفتشية العامة سنة 1999-2000 على المجلس 8 تقارير تتضمن خروقات جسيمة تتعلق بالتأديب المالي. أنظر محمد حنين، مرجع سابق، ص247.

[309]- محمد أشركي: مرجع سابق، ص25.

[310]- أحمد حاسون،مرجع سابق، ص182.

[311]- تطورت فكرة التفتيش العام في المغرب مع الحماية لتتخذ أشكالا عصرية حديثة، حيث تم إحداث مقتضيات عامة للمصالح الإدارية لدى الإقامة العامة في عام 1926، وأعيد تنظيمها سنة 1959، ليتم تعميمها بعد ذلك لتشمل أغلب الوزارات.

Scanné avec CamScanner

تتولى القيام بمهمة المراقبة والتفتيش الداخلي لمصالح المرافق التابعة لها؛ مما يعني أن عملها يندرج في إطار ممارسة مهمة التدقيق الداخلي.

وتناط بالمفتشيات العامة مهام تفتيش ومراقبة وتدقيق وتقييم تدبير المصالح المركزية اللاممركزة للوزارة التابعة لها، أما في مجال التدقيق والتقييم، فتقوم المفتشيات الوزارية بعمليات التدقيق وتقديم الاقتراحات لتحسين المردودية والفعالية. فهي تدقق في مسك سجلات جرد العقارات والمعدات والمخازن، فضلا عن تقييم نتائج أنشطة المصالح المركزية واللاممركزة للوزارة، مقارنة مع الأهداف والتكاليف الناتجة عنها، وتقديم الاستشارة كلما طلب منها ذلك[312].

على هذا المستوى، تعد المفتشيات الوزارية أداة للمراقبة الداخلية لسير الأجهزة العمومية، لذا تبقى تابعة للوزير المعني بالقطاع الوزاري، أما المجلس الأعلى للحسابات فهو مؤسسة مستقلة عن أي جهاز حكومي، ويندرج ضمن المراقبة الخارجية. وتبعا لذلك يمكن أن يدعم المجلس المفتشيات الوزارية من خلال تقاريره التي قد تشير إلى مكانة هذه الهيئات داخل المنظومة التدبيرية، ومدى الأخذ باقتراحاتها وتوصياتها من طرف الرؤساء التسلسليين.

وفي إطار مراقبة المحاكم المالية للتدبير العمومي، فقد قام بافتحاص العديد من المفتشيات الإدارية، وكان من نتائج ذلك الافتحاص توقفه مثلا على عدم استشارة وزارة الثقافة للمفتشيات الجهوية التابعة لها، وعدم إشراكها في إنجاز الصفقات العمومية، علما بأن المفتشية الجهوية تعتبر الجهة المؤهلة فنيا على الصعيد الجهوي لتحديد وتوصيف الأشغال المزمع إنجازها. وقد ساهمت تلك الوضعية في عدة مشاكل عند تنفيذ بعض الصفقات. كما لاحظ المجلس صعوبة المعلومات بين المصالح الإدارية والمفتشية الجهوية، الأمر الذي يحتاج إلى وضع مخطط فعال للمعلومات لتسهيل وتحسين جودة تبادل المعلومات بين مديرية التراث الثقافي والمفتشيات الجهوية. كما أوصى المجلس الوزارة بدعم مفتشيات

[312]-المادة 2 من المرسوم رقم 2.11.112 صادر في 23 يونيو 2011، في شأن المفتشيات العامة للوزارات، جريدة رسمية عدد.5960، الصادرة بتاريخ 14 يونيو 2011، ص3386.

Scanné avec CamScanner

المباني التاريخية والمواقع على الصعيد الجهوي بالأطر الكفأه من أجل القيام بمهامها على أحن وجه[313].

ومن زاوية أخرى، فعلى الرغم من سعي المشرع المغربي إلى بلورة تصور قانوني لاختصاصات المفتشيات الوزارية، يظل الإطار القانوني المنظم لها هشا، فضلا عن هيكلة تنظيمية موحدة خاصة بها. هذا إلى جانب ضعف الموارد البشرية الموضوعة تحت تصرفها؛ أو غياب أي سلطة زجرية لها تجاه الإدارات والأشخاص الخاضعين للتفتيش[314].هذا بالإضافة إلى عدم تفعيل التوصيات المتضمنة في تقاريرها.

وضمن هذا السياق، تبقى مردودية المفتشيات الوزارية جد ضعيفة نظرا لضعف فعاليتها داخل النظام الإداري المغربي[315]، فضلا عن ضعف الاهتمام بوظيفة التفتيش الداخلي للوزارات، الأمر الذي أدى إلى عدم مسايرة هذه المفتشيات للتطورات التي طرأت على طرق التدبير العمومي الحديث في إطار علاقتها بمحيطها الداخلي والخارجي.

المبحث الثاني :دور المحاكم المالية في تكريس الشفافية ومحاربة الفساد كأحد مكونات التدبير العمومي الحديث

مما لا شك فيه أن للشفافية المالية دور أساسي في حماية الأموال العمومية وصيانتها من جميع الاختلالات، لذا فإن تكريس هذه الشفافية من قبل القاضي المالي تستدعي ليس فقط الاعتماد على الرقابة في مفهومها الكلاسيكي وإنما اعتماده على وسائل وآليات جديدة، من خلال اعتماد المناهج الحديثة للتدبير العمومي الحديث المتبعة في ميدان الرقابة. إذ من شأن اعتماد هذه الوسائل الحديثة أن تجعل من القاضي المالي قادرا على تقييم فعالية ونجاح التسيير بمختلف الأجهزة الخاضعة للتدقيق والمراقبة. وكذا الوقوف على مكامن ضعفها

313-التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات 2006، ص26-27.

314-محمد بن يحيى:"الوضعية الحالية للمفتشيات العامة للوزارات"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 28، يوليوز-شتنبر 1999.

315-فاطمة البخاري:"متطلبات شفافية تدبير الأموال العمومية بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط-أكدال، 2000-2001، ص32.

Scanné avec CamScanner

ولاسيما تنظيمها وتسييرها؛ خاصة وأن التطورات التي عرفها مجال الرقابة على المستوى الدولي أصبحت ترتكز اليوم أكثر من أي وقت مضى على التحقيق المندمج لكونه يهدف إلى إدماج آلياته ومناهجه ضمن مقاربة التنمية وفي إطار مقترب شمولي.

كل ذلك ساعد في تعزيز وتجسيد آليات الشفافية المالية في تدبير وتسيير الأجهزة الخاضعة لعملية التدقيق الخارجي، خاصة الإلزامي والمحاكم المالية وذلك لما لها من إمكانيات قانونية تضفي على اقتراحاتها وتقاريرها الطابع الإلزامي قوته ومكانته اللائقة في حقل ومجال التسيير الإداري[316].

وسنحاول تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين أساسيين؛ سنخصص **(المطلب الأول)** "لرقابة المحاكم المالية على المال العام ودورها في تكريس الشفافية ومحاربة الفساد".

فيما سنخصص **(المطلب الثاني)** "للفساد المالي بالمغرب وانعكاساته على التدبير العمومي ومدى مساهمة المحاكم المالية في محاربته".

المطلب الأول: رقابة المحاكم المالية على المال العام ودورها في تكريس الشفافية ومحاربة الفساد

قبل الحديث عن الشفافية لابد من الحديث عن أسسها النظرية والبنيوية والمعيارية (الفرع الأول)، ثم بعد ذلك تحديد منظومة الشفافية وتطبيقاتها بالمغرب (الفرع الثاني)، ثم نختم هذا المطلب بمدى مساهمة المحاكم المالية في تدعيم الشفافية بالمغرب (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الأسس النظرية والبنيوية والمعيارية للشفافية بالمغرب

إن تحديد الأسس النظرية والبنيوية والمعيارية يفترض بالضرورة الوقوف على الأسس النظرية للشفافية والمساءلة والمحاسبة (الفقرة الأولى)، ثم تحديد الفاعلون الوطنيين

[316]-هشام الحسكة: "المجالس الجهوية للحسابات وإشكالية إرساء شفافية تدبير الأموال العمومية المحلية"، دراسة نظرية تطبيقية مقارنة، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام المعمق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2007-2008، ص40

Scanné avec CamScanner

والدوليين المساهمين في تدعيم الشفافية والمساءلة والمحاسبة في هذا الإطار (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الأسس النظرية للشفافية

تعد الشفافية المسألة المحورية في عملية التنمية عموما و تحديث التدبير العمومي خصوصا، إذ في غيابها يتعذر على الحكومة والدولة عموما تحقيق أي تقدم، كما تعتبر الشفافية العنصر الأساسي الذي تعتمد المحاكم المالية على التأكد من وجودها في العمليات المحاسبية و التدبيرية الإدارية أثناء عملياتها الرقابية للأجهزة الخاضعة لرقابتها.لذا استوجب الأمر تعريف الشفافية (البند الأول)،ثم تحديد أهم أسسها المتمثلة في المساءلة والمحاسبة (البند الثاني).

البند الأول: تعريف الشفافية:

تعتبر الشفافية ضرورة ملحة للحكومات التي تتطلع لمراقبة تدبير مواردها الاقتصادية خصوصا في ظل ندرة وشح هذه الموارد، ويمكننا القول أن الشفافية كمصطلح عام تعني القيام بالأمور على الوجه الصحيح، من خلال الوضوح التام والعلنية المطلقة في كل التصرفات التي تقوم بها الإدارة، كما يقصد بها توفر المعلومات في وقتها، وإفساح المجال أمام الجميع للاطلاع على المعلومات الضرورية، ما يساعد في اتخاذ القرارات الصائبة، وكذلك من أجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة، ومن أجل التخفيف من هدر المال العام ومحاصرة الفساد، وذلك لكون الشفافية تعتبر عاملا مهما للتخفيف من نسبة العلاقات المشبوهة وغير الشرعية المحتملة مع المسئولين. والتصدي للفساد يتطلب أولا وجود درجة عالية من الشفافية، وهي تعني بوضوح ما تقوم به الإدارة من وضوح في علاقتها مع المواطنين وعلنية الإجراءات والغايات والأهداف، فهي نقيض السرية والغموض والتعقيد وقد شاع هذا المفهوم مع تأسيس منظمة الشفافية الدولية **(Transparency international)** عند بداية تسعينات القرن الماضي، حيث تركز على تقاسم المعلومات والمكاشفة عن مختلف القواعد والأنظمة والتعليمات واللوائح في وضع وتنفيذ السياسات واتخاذ القرارات، وتقي من

Scanné avec CamScanner

ارتكاب الأخطاء وهذا يعني ضرورة توفير الإحصاءات والبيانات والمعلومات في أجواء شفافة دون معوقات.

وقد عمل الدستور المغربي الجديد لسنة 2011 على توفير الضمانات الأساسية والآليات المؤسساتية لمحاربة الفساد وحماية المال العام في تبني الشفافية.

ومن ضمن هذه المؤسسات المحاكم المالية التي كرست لها الوثيقة الدستورية اختصاصات الرقابة العليا على المال العام خاصة من خلال الرقابة على الأموال المخصصة للأحزاب السياسية أثناء الحملات الانتخابية، وكذلك من خلال التأكيد على اختصاص التصريح الإجباري على الممتلكات لبعض الفئات التي حددها القانون رقم 54.06 في هذا الإطار، كل ذلك بهدف تدعيم الشفافية وتخليق الحياة العامة.

وتعتمد المحاكم المالية لتدعيم الشفافية في هذا الإطار على مقاربتين أساسيتين:

المقاربة الأولى: وتقوم على الاعتماد على القوانين الفعالة والدقيقة؛ التي من شأنها المساعدة على الوقوف على مختلف الاختلالات في الممارسة التدبيرية في صرف المال العام الخاضعة لرقابتها؛ وإعلامها ذلك عبر الملاحظات الواردة في تقاريرها الموجهة لهذه الأجهزة وسلطات الوصاية في هذا الإطار.

المقاربة الثانية: تقوم على حرية المعلومات ويقصد بذلك ما نص عليه الدستور الجديد لسنة 2011 بضرورة نشر مختلف الأعمال القضائية، والغير القضائية لأعمال المحاكم المالية ووضعها رهن إشارة العموم، إضافة إلى نشر التقارير السنوية للمجلس الأعلى للحسابات لما لها من انعكاسات على تدعيم الشفافية وتخليق الحياة العامة؛ حيث غالبا ما تتضمن هذه التقارير فضائح للعديد من المسئولين على التدبير الإداري والمالي سواء على المستوى الوطني والترابي، مما يشكل فرصة ذهبية للإعلام وعموم المواطنين لمعرفة أهم الخروقات في صرف المال العام، وهو ما يشكل عقوبة نفسية وسياسية معنوية وأكثر مما هي مادية لهؤلاء المستهترين وناهبي المال العام.

Scanné avec CamScanner

إن منح المواطنين وبموجب الوثيقة الدستورية حق الاطلاع على هذه التقارير بما تتضمنه من أعمال قضائية وغير قضائية يجعل أعمال المسئولين على التدبير الإداري والمالي بالمغرب تحت أشعة الشمس؛ لذلك أصبحت المحاكم المالية اليوم مطالبة أكثر من أي وقت مضى بتحسين الروابط التي تجمعها بجميع المتدخلين في حماية المال العام الوطني والمحلي وكذلك بعموم المواطنين وذلك عن طريق تعزيز أسلوب الشفافية والوضوح الذي يقتضي القيام بوظيفة الإخبار والإعلام على الوجه الأكمل حتى يتسنى لها التأقلم مع التحولات الحالية التي أصبح يعرفها المجتمع المغربي والدولي في هذا الإطار.

البند الثاني: المحاسبة والمساءلة:

أولا-المحاسبة:

تعد المحاسبة عملا يأتي بعد المراقبة ومكملة لها؛ إنها عبارة عن: " مسلسل لوضع الإنجازات رهن إشارة من يملكون القدرة على تقويمها والحكم على مدى صحتها ودقتها" [317]. أو بتعبير أدق هي خوض المسؤولين أو الموظفين الذين يتولون مناصب عامة داخل الدولة للمحاسبة القانونية والإدارية والأخلاقية عن نتائج أعمالهم، أي يكون الموظفين تحت رقابة من يملكون القدرة على تقويم إنجازاتهم.

وبالتالي إذا كانت المحاسبة مستمرة وتتم وفق إجراءات قانونية وقواعد الاستقلالية فإن ذلك سيحد من ظاهرة الفساد لأن غياب المحاسبة يؤدي إلى الفساد،

ثانيا-المساءلة:

من خلال مساءلة المسئولين عن الوظائف الخاضعين لرقابة المحاكم المالية عن وضع وتقديم تقارير دورية عن نتائج أعمالهم ومدى نجاحهم في تنفيذها، وحق الرأي العام في الحصول على المعلومات اللازمة عن أعمال الإدارات، حتى يتم التأكد من أن عمل هؤلاء يتفق مع القيم الديمقراطية والقواعد القانونية، ونلمس ذلك خاصة في التقارير السنوية للأجهزة

317- MAURICE (M): « Accountability in resulte oriented word» , congrés 2003 de la société endienne d'évaluation, in SCE .

Scanné avec CamScanner

الرقابة على المال العام بمختلف الدول، وتتأسس المساءلة بصفة عامة على ثلاثة أركان أساسية [318]:

أ-**مساءلة السياسية:** ضمان آليات المشاركة والمراقبة والمعاقبة الشعبية بواسطة الانتخابات وحرية التعبير والاحتجاج؛

ب-**المساءلة المالية:** وتعني واجب تقديم الحساب عن الاستعمال الحالي والمتوقع للموارد المالية، وتحمل المسؤولية عن الفشل الأخطاء؛

ج-**المساءلة الإدارية:** ضمان آليات الرقابة الداخلية من أجل تأمين حسن استعمال الموارد وسلامة تطبيق الإجراءات وتقديم أفضل خدمات للمواطنين ووضع نظام فعال للثواب والعقاب ملائمة.

إن خلق ثقافة رقابية لا يتحقق دون نشر وعي ثقافي يحترم مبدأ المساءلة وقد كتب **نورمانتون** "لا يمكن أن تكون هناك مساءلة في غياب الرقابة المالية، كما لا يمكن تحقيق الرقابة في غياب المساءلة، وإذا لم تكن هناك رقابة، فأين سيكون موضع السلطة [319].

الفقرة الثانية :العناصر البنيوية والمعيارية

يقتضي الفهم العميق لمدلولي الشفافية والمساءلة، وربطهما ببنية وتفاعلات التدبير الشامل للشأن العام، من حيث الفاعلون الدوليين (البند الأول)، ومن حيث الفاعلون الوطنيون (البند الثاني).

إذ أنه في هذا المستوى تتضافر جهود الفاعلين الدوليين مع جهود الفاعلين الوطنيين لخلق ديناميكية متفاعلة وإيجابية، على اعتبار أن ترسيخ آليات الشفافية والمساءلة يخدم مصلحة الجميع وهو ما سنعمل على توضيحه في هذين البندين.

---

[318]- محمد براو، "الشفافية والمساءلة والرقابة العليا على المال العام في سياق الحكامة الرشيدة المقومات-الفاعلون-التفاعلات"، دراسة مقارنة مركزة، مطبعة دار القلم، الطبعة الأولى، ص20.

[319]- محمد حركات: "التدبير الاستراتيجي والمنافسة ورهانات الجودة الكلية بالمقاولات المغربية"، مطبعة فضالة، المحمدية، سنة 1997، ص98.

Scanné avec CamScanner

البند الأول-الفاعلون الدوليين:

يمكن تقسيم الفاعلين الدوليين إلى قسمين، فهناك الفاعلون النشطون (Active players)، وهناك الفاعلون المسهلون (Facilitateurs).

أ-الفاعلون النشطون:

1- الأمم المتحدة (UN): التي أفضت جهودها إلى توقيع الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد والتي تتضمن العديد من المقتضيات الملزمة للمنخرطين فيها تتعلق بموضوعي الشفافية والمساءلة[320] .

2-المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (Intosai): وتعني بتوفير فضاء للتبادل والتعاون بين الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة المنضوية تحت لوائها، من خلال الندوات والمؤتمرات، والتدريب وبلورة المعايير المتعارف عليها عالميا في مجال الرقابة والمحاسبة، وقد اهتمت مؤخرا بموضوعات الشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد من خلال فعاليات الندوة الدولية المشتركة مع الأمم المتحدة، وكذا من خلال خلق مجموعة عمل خاصة لهذا الغرض.

3-الفدرالية الدولية للمحاسبين (IFAC): وتستهدف تطوير وتدعيم مهنة المحاسبة على المستويات الدولية والإقليمية والوطنية، ووضع وضبط المعايير المحاسبية الدولية ومعايير التدقيق .

4-منظمة التعاون والتنمية والاقتصادية (OECD): توفر للتعاون وتطوير التنمية من خلال خلق وبلورة آليات وأدوات وفنية ذات علاقة.

[320] – المواد من 5 إلى 10 وتتعلق على التوالي بسياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية، وهيئات مكافحة الفساد الوقائية والقطاع العام، ومدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين، والمشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية وإبلاغ الناس.

Scanné avec CamScanner

5-القسم الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة (UNDESA): ويهتم بوضع وتدوين وتحليل المعطيات الاقتصادية والاجتماعية على نطاق واسع، وتقديم النصح للحكومات الوطنية من أجل ترجمة تلك المعطيات الوطنية.

6-برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP): وتعتبر الحكامة الرشيدة ومقوماتها من أبرز قطاعات اهتمامه، ويقوم بنشاط حديث في هذا المجال في مختلف المستويات القطاعية والجغرافية ومن أهم برامجه على المستوى العربي؛ برنامج (POGAR) الذي يشتغل بمهمة في متابعة ودراسة وتحليل الشفافية والمساءلة في الوطن العربي[321].

ب-الفاعلون المسهلون:

ويتشكلون من مؤسسات:

1-البنك الدولي: وذلك من خلال أربع مؤسسات فرعية وهي: البنك الدولي للتنمية وإعادة البناء (IBRD)، وجمعية التنمية الدولية (IDA)، والشركة المالية الدولية (IFC)، ووكالة ضمان الاستثمار المتعددة الأطراف (MIGA).

إن الهدف المشترك لهذه المؤسسات هو تقليص الفقر في جميع أنحاء العالم من خلال تقوية اقتصاديات الدول الفقيرة، ولهذا الغرض تدعم الجهود الهادفة إلى ترسيخ الحكامة الرشيدة بما فيها الشفافية والمساءلة كشروط لتقديم المعونة المالية.

2-صندوق النقد الدولي: ويعنى بالتعاون النقدي الدولي وتدعيم الاستقرار المالي وتوفير المعونة للأعضاء من أجل تصحيح الاختلالات المالية وفي ميزان المدفوعات.

3-المجتمع المدني الدولي، ويضم على الخصوص:

♦ منظمة الشفافية الدولية: وهي من منظمة اكتسبت شهرة عالمية كمشارك في معركة الفساد وترسيخ آليات الشفافية والمساءلة، وخاصة من خلال إصدارها السنوي الذي تنشره

---

321 -أشرنا سابقا إلى مرجعه الإلكتروني.

Scanné avec CamScanner

المنظمة وترتب فيه الدول حسب مستويات الفساد، وطبقا لتصريحات المسئولين عن المنظمة فقد حققت عددا من الإنجازات خلال الفترة من 2003 إلى 2013[322] وهي كالتالي:

- تحريك موقف البنك الدولي من وضع رافض لتقبل فكرة محاربة الفساد إلى وضع داعم لها،

- تقديم الدعم لمنظمة التعاون الاقتصادي و التنمية في إصدار اتفاقية مقاومة رشوة الموظفين الأجانب الذين يعملون في المعاملات التجارية الدولية، وهو ما اعتبر نصرا لمنظمة الشفافية،

- الضغط من أجل إنهاء تخفيض الضرائب على الرشاوى وقد نجحت في ذلك،

- زيادة فروع المنظمة باستمرار حتى شملت أكثر من 60 دولة على مستوى العالم،

- شبكة العالم الثالث،
- الندوة الدولية لبناء القدرات (IFCB).

البند الثاني : الفاعلون الوطنيون:

أ-السلطة التنفيذية:

إن هذه السلطة هي المؤمنة على إنفاذ القانون وتأمين الخير العام للمجتمع ولذلك هي في موقع ضرب المثال، من خلال توفير إدارة ومؤسسات شفافية ونظيفة ومسئولة، ومن خلال احترام مبدأ فصل السلطات مع التعاون مع القضاء والبرلمان دون ضغط أو عرقلة، وتتضوي تحت عباءة السلطة التنفيذية بمعناها الواسع (الحكومة ورئيس الدولة) المؤسسات التالية:

[322] - محمد براو: "الشفافية والمساءلة والمراقبة العليا ..."، مرجع سابق، ص29.

Scanné avec CamScanner

أ-هيئة مقاومة الرشوة أو مكافحة الفساد[323]: ويعبر عنها أيضا بهيئة النزاهة، وهي مؤسسة تعني بمتابعة وتنفيذ حملات التوعية والتحسيس لتثقيف المجتمع من أجل تجنب الوقوع في مطبات الفساد والإبلاغ عن الفاسدين و المرتشين و العاملين على هامش القانون.

ب-الوسيط[324]: ويعبر عنه في بعض الدول بهيئة الرقابة الإدارية أو ديوان المظالم، وهو قريب من مفهوم المحتسب في الفقه والممارسة في الدولة الإسلامية، ويعنى بتلقي شكاوى المتضررين من المواطنين من المعاملة الإدارية الحكومية، وحل مشكلاتهم من خلال آليات الوساطة و التوفيق بعيدا عن الحلول النزاعية (القضائية).

ج-جهاز الوظيفة العمومية (أو الخدمة المدنية): وهو الجهاز الحكومي الذي يعنى بالإصلاح و التحديث الإداري في دواليب الإدارة الحكومية من خلال وضع وتنفيذ السياسة العامة المتعلقة بالحكامة الإدارية والمالية، ومن خلال بلورة أساليب ونظم الرقابة الداخلية على الأداء، ومكافحة ظواهر استغلال النفوذ و الزبونية والرشوة، وتضارب المصالح...

د-المفتشية العامة للمالية: وهو الجهاز الإداري الذي يعد رديفا لجهاز الرقابة المالية والمحاسبة داخل الإدارة الحكومية، يتابع ويلاحق الأخطاء الإدارية والمالية ويكشف عنها لأصحاب المصلحة، وهو معروف في النموذج الفرنسي يقابله جهاز المفتش العام في النموذج الأنجلوسكسوني (أمريكا، العراق...).

ب-البرلمان:

هو عنوان الحكامة السياسية، ذلك أن البرلمان المنتخب والنزيه والفعال والكفء يستطيع التعبير بقوة عن إرادة الشعب وأداء الوظائف الأساسية المنوطة به ،والتي تلتقي كلها بمفهومي الشفافية والمساءلة وهي: الوظيفة التمثيلية والوظيفة التشريعية والوظيفة الرقابية والوظيفة الإخبارية.

---

[323]- من الأمثلة الناجحة يمكن أن نذكر: اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد بهونغ كونغ وسنغافورة واستراليا، على أن مقومات نجاحها: الاستقلالية والموارد الضرورية وتعاون السلطات العمومية وحيوية المجتمع المدني.

[324]- أو "الموفق الإداري" في الدول التي أخذت بالنموذج الفرنسي Le médiateur.

Scanné avec CamScanner

وقد نصت المعايير الدولية للرقابة على ضرورة وجود صلة وثيقة بينه وبين الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة، وكذلك تفعيل توصيات مؤتمرات أرابوساي [325] .

ج-الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة:

أو المدقق الخارجي للحكومة، وهو جهاز يفترض فيه أن يكون مستقلا وفعالا وفقا للمعايير المتعارف عليا دوليا، كما يفترض فيه أن يكون شفافا ومسئولا كي يقدم القدوة والمثال لأصحاب المصلحة وللمواطنين، وقد أجمعت المؤسسات الدولية ذات الصلة على أهمية دوره في تدعيم الشفافية والمساءلة، من خلال تطوير أساليب التدبير المالي، وتشجيع الاستخدام الأمثل للموارد، وتدعيم آليات الرقابة والمحاسبة والتقييم، على أن تكون أعماله وتقاريره متاحة للجمهور؛ ومعدة بطريقة محكمة.

د-القضاء:

إن القضاء العادل والنزيه والمستقل هو عماد الدولة العادلة القوية المزدهرة، وهو قطب الرحى في منظومة الحكامة الرشيدة، فهو يتصدى للأفعال اللا مشروعة، ويواجه الظواهر المرضية في التدبير العمومي كالاختلاس والرشوة والمحسوبية، على أن يكون شجاعا ومستقلا وفعالا وسريعا ومؤهلا من النواحي الفنية والمادية والبشرية، حيث لا يمكن تحقيق نمو اقتصادي مستدام ومتوازن، بدون حكومة تمثيلية وشفافة ونظيفة، وبرلمان حقيقي كفؤ وفعال، وقضاء نزيه ومسئول، وأحزاب فعالة تمارس السياسة بمعناها النبيل.

ويمكن تلخيص القول بالتشديد على أن التحول نحو الديمقراطية شرط أساسي لترسيخ ركائز الشفافية والمساءلة في بعدهما السياسي، وهذا التحول يقتضي رسم الهدف التالي وهو: "الوصول إلى نمط لصناعة القرار حول مجمل القواعد والسياسات يسمح برقابة الشعب،

---

[325] -تنظر مثلا توصيات المؤتمر الثالث للأرابوساي والتي جاء في إحداها ما يلي: "يفضل أن يكون الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة ذات صلات وثيقة بالسلطة التشريعية في الدولة".

Scanné avec CamScanner

الذي يتعين على أفراده أن يتمتعوا بحقوق متساوية في المشاركة في عملية صناعة القرار تلك إما مباشرة أو بطريقة غير مباشرة..." [326].

الفرع الثاني: الحاكمة المالية و مساهمتها في تدعيم الشفافية وتحديث التدبير العمومي

إن رهان إرساء بنيات مؤسساتية، توفر بنية اقتصادية وتشريعية وأمنية صلبة وملائمة بالموازاة مع إدارة مالية تتبنى أدوات الحكامة المالية الجيدة من تخطيط استراتيجي، ومنهج للمراقبة والتقويم، ومنظومة للتنظيم والهياكل والإعلام[327]. يتوقف على تخليق الحياة العامة باعتبارها مطلب تمليه العواقب الوخيمة التي نجمت عن استفحال ظاهرة الفساد الإداري والمالي، التي انعكست على أداء المرفق العام وصيرورة التنمية و تحديث التدبير العمومي.

إن حالات سوء التسيير الإداري والمالي البنيوية التي أضحت عليها العديد من المرافق العمومية، وتطورها في العديد من الأحيان إلى انحرافات إدارية خطيرة، وفضائح مالية كبيرة، أدت إلى التأثير على مصداقية المرفق العام وبالتالي فقدان الثقة في الإدارة نتيجة انحراف الممارسات المالية، وإعادة توجيه المال العام إلى مجالات وفئات غير مستهدفة، مما أدى ظاهرة الاغتناء غير المشروع واستفحال ظواهر الرشوة والاختلاس وتطور أدواتهما وأساليبهما، واتخاذهما تنظيما محكما داخل التنظيمات الإدارية، لم تحد منه تعدد الترسانة القانونية الزجرية، الأمر الذي يبرز أن صرامة القوانين لا تكفل وحدها حماية المال العام والالتزام بالانضباط المطلوب في التدبير، لدى فإن صيانة المال العام والارتقاء بتدبيره إلى مستوى النجاعة والمردودية رهينة سيادة القيم.

وتهدف الشفافية للتأكد من أن الأموال العمومية قد صرفت وفق الخطة الإستراتيجية المحددة مسبقا حتى تعود بالنفع العام على المواطن وتساهم في تثبيت أساسيات التنمية الوطنية والترابية.

---

[326] - Beetham (D) : « liberal democracy and the limits of democratization» , political studies, special issue, vol 40, 1992, p 40.

[327]– حركات محمد :"كيف تستطيع الحكامة المالية إبطال مفعول الفساد"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 6، 2005، ص19.

Scanné avec CamScanner

وهكذا أضحى الالتزام بتدعيم الشفافية في تدبير المال العام بالنسبة للمحاكم المالية إجراء بيداغوجيا، وسلوكا متقدما، يقتضي تحسيس كل الفاعلين والفرقاء الاقتصاديين والاجتماعيين ومختلف المسئولين والموظفين والأعوان بأهمية الانخراط فيه ودعم كل أركانه وكل مبادرته، لخلق نوع من الأعراف والمقتضيات الجديدة في تدبير الشأن الوطني والترابي[328] ، لاسيما أن الإدارة بحكم موقعها أصبحت تواجه بالإضافة إلى التزاماتها التقليدية تحديات جديدة تفرضها العولمة والتنافسية والتطور التكنولوجي، وتنامي ما يعرف بالسرعة والشفافية في تقديم خدماتها وأكثر تشبثا بالأخلاق التي ينبغي أن تسود علاقاتها ومعاملاتها، بالإضافة إلى وجوب توخيها الترشيد والعقلنة في تدبير الموارد المتاحة لديها، وفتح باب الحوار والتواصل مع مختلف مكونات محيطها[329] .

ومن هذا المنطلق تبدو لنا أهمية الشفافية بالنسبة للمحاكم المالية كأساس لتخليق الحياة العامة في جانبها الإداري والمالي والأنشطة والخدمات العمومية، والرفع من القدرة التنافسية لهذه الأجهزة، وتشجيع تدفق الاستثمارات و الرساميل، وانفتاح الإدارات، بجانب دعم تكافئ الفرص بين مختلف الفئات الاجتماعية في ظل مناخ يجسد روح المسؤولية والشفافية ومنهج المراقبة والمحاسبة و التقويم، ويكرس سيادة القانون وسلطة القضاء، ويدعم الجوانب القانونية و السياسية والأسس التربوية لتعميم المواطنة الحقة باعتبارها واجب وطني والتزام أخلاقي[330]، لخلق مناخ يستوعب الإصلاحات الهيكلية للإدارة ويدفع بالمصالح العمومية لإنجاز مهامها بفاعلية ونجاعة وأقل تكلفة في ظل تغيير السلوكات السلبية السائدة.

وقد جسد المشرع ذلك من خلال منح المحاكم المالية آليات جديدة بالإضافة إلى تلك المتضمنة في مدونة المحاكم المالية لتدعيم الشفافية، فيصرف المال العام كما سبق وأن رأينا كمراقب مالية الأحزاب السياسية بمناسبة الحملات الانتخابية، بالإضافة إلى مد رقابة

---

328 – حركات محمد: "مظاهر الفساد وتداعياته"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 11 يونيو 2000، ص14.

329 – محمد رشيد مصدق: "تفعيل ميثاق حسن التدبير"، مجلة طنجيس للقانون والاقتصاد، عدد 1، 2001، ص203.

330 –بلقاضي ميلود: "تخليق الحياة العامة بين المرجعية القانوني والإدارة السياسية"، جريدة الأحداث المغربية عدد 6978، بتاريخ 20 فبراير 2007.

Scanné avec CamScanner

المحاكم المالية على ممتلكات فئات هامة من منتخبين ومسئولين وطنيا ومحليا توكل لهم مهمة التجديد المالي والإداري. وذلك لضمان نزاهتهم وشفافيتهم في صرف المال العام.

ورغم أهمية هذه الخطوة في تخليق الحياة العامة المؤسساتية والإدارية، يبقى التطبيق الفعلي للمبادئ والقواعد التي تضمنتها هذه الإصلاحات القانونية رهينة بالتوفر على العدد الكافي للقضاة الممكن إسناد هذه المهمة لهم، وذلك بالنظر للعدد الكبير للخاضعين لرقابة المجلس في إطار التصريح الإجباري للممتلكات، مما يحول دون إمكانية تتبع مختلف هذه الملفات للمصرحين بالنظر لتواضع عدد قضاة المحاكم المالية سواء على المستوى المركزي، أو الخارجي بالمجالس الجهوية للحسابات، إضافة إلى الصعوبات التي تصادفها المحاكم المالية بمناسبة تدقيق حسابات الأحزاب السياسية المستفيدة من دعم الدولة أثناء الحملات الانتخابية؛ كل هذه الصعوبات تحول دون بلورة هاته الاختصاصات الجديدة التي منحها المشرع للمحاكم المالية على أرض الواقع ، وبالتالي إفلات المفسدين اللذين مدت أيديهم للمال العام من موظفين ومنتخبين وعموما لكل من له صلاحية صرف المال العام.

وعموما فإن دور المحاكم المالية في تقرير الشفافية وتحديث التدبير العمومي رهين بمدى وجود إرادة سياسية راسخة ودقيقة لمعالجة الاختلالات الوظيفية في سير عمل المؤسسات والإدارات العمومية والترابية، عبر انخراط فعلي للإدارات المركزية والإدارة الترابية بجميع مكوناتها من جماعات وسلطات محلية ترابية، ومصالح غير ممركزة، في إنجاح هذا الورش الإصلاحي الكبير الذي تمارسه المحاكم المالية بالمغرب خاصة في الجانب المتعلق بالترشيد المالي والإداري.

وبالرغم مما سبق فإن الواقع يكشف أن المحاكم المالية ومن خلال ما يستشف من التقارير السنوية للمجلس الأعلى للحسابات، أنها تساهم ولاشك في ترسيخ القيم والمبادئ النبيلة وتقويم السلوكات داخل الأجهزة الخاضعة لرقابتها وتهذيب الحياة العامة، ودعم أخلاقيات المرفق العمومي، وتأمين أجواء صحية له، والحيلولة دون انتعاش بؤر الفساد المالي والإداري والحفاظ على الذم المالية للموظفين والمنتخبين.

Scanné avec CamScanner

فالشفافية المالية التي تسعى المحاكم المالية لتجسيدها وتوطينها تعد عاملا مهما للتخفيف من نسبة المعيقات المشبوهة في واقع الأمر؛ كما تضمن الكشف في الوقت المناسب عن المعلومات الملائمة والكافية للإدارة. فرقابة شفافية المال العام لدى المحاكم المالية، تعد المسألة المحورية في العملية الرقابية للأجهزة الخاضعة لرقابتها، وهي لا تقوم فقط بالإشراف والمساءلة حول النفقات العامة فحسب، وإنما تفرض كذلك الحرص على عقلانية هذه النفقات للحد من هدر المال العام والثروات الوطنية[331] .

ففي غياب الشفافية يتعذر على الإدارات العمومية والجماعات الترابية عموما تحقيق أي تقدم لاسيما تلك الشفافية المتصلة بالمحاسبة الصارمة، كما أن التمسك بالشفافية يقلل من وقع الأزمات الاقتصادية، وتساعد على معالجة القضايا عند استفحالها واتساع مداها.

ومن هنا، فإن مسألة الشفافية المالية أصبحت تدخل ضمن الأهداف والانشغالات الكبرى للمحاكم المالية بالمغرب، وذلك انسجاما مع الأهداف الكبرى التي ما فتئت المنظمة الدولية للرقابة العليا على المال العام تتوخى تحقيقها على نحو متواصل، نظرا لما تعنيه قضية الرقابة على المال العام من تكريس لروح المسؤولية والمحاسبة، إذ لا مجال للحديث عن الشفافية في ظل سيادة اللا محاسبة واللا مساءلة فهي –الشفافية–تعد من أهم الركائز والمبادئ التي بنيت عليها الديمقراطية.

كما يمكن القول بأن الشفافية المالية، تشكل مبدأ يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وكذا فحص الحسابات واكتشاف المخالفات المالية بإصدار العقوبات المنصوص عليها، مما يجعلها تجسيدا للرغبة الأكيدة في تفعيلها وإعطائها بعدا زجريا وردعيا دون المس بالمال العام الذي وجد لخدمة أهداف التنمية.

إن الشفافية المالية تعرف نوعا من الحضور الفعال، خاصة أثناء فحص المشروعات العامة الوطنية والمحلية والصفقات العمومية، وتدقيقها وتفعيل المحاسبة والمساءلة، وهذا الحضور كرسته معايير دولية تهدف إلى سيادة جو من الثقة وحسن التدبير، وتحقيق نوع من

[331]– إدريس ولد القابلة: "الفساد والشفافية"، مجلة الحوار المتمدن الإلكتروني، عدد 570 بتاريخ 2003/08/21.

Scanné avec CamScanner

التقدم الذي لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال تحسيس المسئولين والفاعلين في هذا المجال، لأنه في الحقيقة، أي إهمال للشفافية المالية هو إهمال لهم بمقتضى التغيير والتطور، وهو إهدار للمصلحة العامة للمواطنين وإصرار على التخلف والانهيار [332].

وعموما يمكن القول، بأن رقابة شفافية المال العام من طرف المحاكم المالية وجدت بغية ترسيخ ثقافة وأخلاق العمل والاجتهاد والاستقامة وخدمة الصالح العام، كما تساهم أيضا في تخليق الحياة العامة وتحسين تسيير الأموال العامة، وحمايتها من كل تلاعب أو إنفاق غير تنموي، وأن لا تظل الشفافية المالية حبيسة النظريات والمفاهيم المجردة، ولا تعليمات مستوردة تليها ضغوط المؤسسات الدولية، ولا شعارات تلينها الهيئات الوطنية والترابية في أي إدارة عمومية أو جماعة ترابية لإضفاء الشرعية.

المطلب الثاني: الفساد المالي والمغرب انعكاساته على التدبير العمومي الحديث

يشكل الفساد بمعناه الشامل إشكالية تنموية وسياسة ذات أبعاد متعددة، وتنتج هذه الظاهرة غالبا عن "الإساءة في استخدام السلطة من أجل الفائدة الشخصية" التي تساهم في إفراز مجموعة من الجرائم و السلوكات كالرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ وتضارب المصالح والمحسوبية والغش، وغير ذلك.

وتجدر الإشارة إلى أن الفساد أصبح يشكل الآن ظاهرة وطنية تشير إلى أعمال ترتكب محليا، وأخرى عبر الحدود الوطنية، حيث تطورت الممارسات الإجرامية موازاة مع العولمة، وما أفرزته من ترابط بين الدول والشركات، وتشابك في الصفقات المالية والتجارية والاستثمارية وقنوات التواصل وآليات تدفق الرساميل.

وبخصوص الأسباب التي تؤدي إلى تفشي ظاهرة الفساد والتي تأخذ أبعادا سياسية واقتصادية واجتماعية، أن نشير على سبيل التمثيل لا الحصر إلى:

- الانفراد باتخاذ القرارات واتساع دائرة الشطط في استعمال السلطة،

---

[332] -يوسف أخراز: " دور المحاكم المالية في تأصيل الشفافية"، رسالة لنيل الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية-السويسي- الرباط، 2008-2009، ص110.

Scanné avec CamScanner

- شيوع حالات اللاعقاب وعدم المساءلة،
- انحصار وسائل التدبير العمومي الحديث وتعقيد المساطر الإدارية،
- عدم فعالية أجهزة المراقبة الداخلية والخارجية.

وقد بادر المغرب إلى الانخراط الفعلي والتدريجي في هذه الدينامية الدولية لمكافحة الفساد[333] .

وذلك عبر توفير آليات مؤسساتية وقانونية كما سبق وأن رأينا، إضافة إلى انخراط المحاكم المالية في المنظومة العالمية لمكافحة الفساد.

لكل ذلك سنحاول تقسيم هذا المطلب إلى فرعين أساسيين: (الفرع الأول) سنخصصه لمفهوم الفساد المالي وأنواعه وأساسه ومظاهره، فيما سنخصص (الفرع الثاني) لدور وموقع المحاكم المالية بالمغرب ضمن المنظومة العالمية لمحاربة الفساد المالي.

الفرع الأول: مفهوم الفساد المالي وأنواعه وأسبابه وأشكاله وآثاره

يعتبر الغش والفساد وجهان لعملة واحدة، يشكلان خطرا يواجه الدول النامية والمتقدمة على حد سواء، باعتبارهما معوقا رئيسا لتحقيق التنمية المستدامة من خلال المساهمة في ضعف النمو الاقتصادي، وتكريس الاختلافات والتشوهات في توزيع الدخل والثروة وتمركزها في يد فئة قليلة، وزيادة أعداد الفقراء بالمجتمع، إضافة إلى تدني كفاءة القطاع العام وأدائه، وارتفاع حجم الإضرار بالمال العام.

وتتباين أشكال الفساد وممارساته وانتشاره تبعا لمستوى تطور واستقرار البنية السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة، وهو ما ينعكس في طبيعة ووسائل المواجهة المستخدمة، ومدى النجاح في التصدي له والتقليل من آثاره.

---

[333] – عبد السلام أبو درار: "محاضرة حول الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة ومكافحة الفساد"، المنعقدة بالخزانة العلمية، يومه الأربعاء 22 دجنبر 2010، ص4.

Scanné avec CamScanner

و تعمل الدول جاهدة على استنهاض أجهزتها وإمكانياتها لوضع السياسات والمتطلبات اللازمة للقضاء على الفساد أو الحد منه. وقد شكل ربط عمليات التسليف والإقراض التي تقوم بها المنظمات والهيئات الدولية، كالبنك الدولي للدول المحتاجة بموقع هذه الدول وترتيبها في سلم الفساد ودرجة نجاحها في محاربته، دافعا آخر لاهتمام الدول بموضوع الفساد ومحاربته.

و سنحاول إلقاء الضوء على ظاهرة الفساد وأسبابه ومظاهره، مع بيان دور الرقابة المالية والإدارية في مواجهته، والأساليب والتقنيات المستخدمة في الحد منه والقضاء عليه.

الفقرة الأولى: تعريف الغش والفساد المالي

كما قدمنا سابقا فإن الغش والفساد يمثلان وجهان لعملة واحدة، يشتركان في طبيعة الممارسة غير القانوني، ووصولا لتحقيق منافع شخصية، كما يشكلان انتهاكا فظا لمنظومة المبادئ والقيم والمعايير الأخلاقية.

هذا ويعرف الغش بأنه "**خلط الشيء الرديء بالجيد بغرض إظهار الشيء على غير حقيقته لتحقيق منفعة شخصية**"، وهو بذلك يشكل جزء من الفساد في معناه الواسع، والذي يعرف بأنه "**كل عمل يتضمن سوء استخدام للسلطة العامة لأغراض خاصة، وهو أيضا خروج عن النظام والقانون، أو استغلال غيابهما وتجاوز السياسة، والأهداف المعلنة والمعتمدة من قبل السلطة السياسية وغيرها من المؤسسات الشرعية، وذلك بغية تحقيق منفعة شخصية سواء أكانت سياسية أو اجتماعية أو مالية للفرد أو للجماعة**".

الفقرة الثانية: أسباب الفساد المالي وأشكاله

تتعدد أسباب الفساد المالي وأشكاله، وتختلف حدتها من مجتمع لآخر تبعا لطبيعة البيئة والعوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية والقيم الدينية والأخلاقية المتفاعلة فيه. كما تتأثر بدرجة كفاءة الجهاز الإداري للدولة. وبصورة عامة فإن منظومة الفساد تتأثر طرديا بضعف

Scanné avec CamScanner

العوامل المشار إليها آنفا، وتزداد فرص الفساد وتستشري في مراحل التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وتتعدد أسباب الفساد ويمكن تحديد أسباب الفساد المالي فيما يلي:

أ-أسباب سياسية:

ويقصد بالأسباب السياسية غياب الحريات والنظام الديمقراطي ضمن مؤسسات المجتمع المدني وضعف الإعلام والرقابة.

ب-أسباب اجتماعية:

متمثلة في الحروب وآثارها ونتائجها على المجتمع، والتدخلات الخارجية الطائفية والعشائرية، و المحسوبيات والقلق الناجم عن عدم استقرار الأوضاع، والتخوف من المجهول القادم،وبالتالي جمع المال العام ونهبه بأي وسيلة لمواجهة هذا المستقبل المجهول والغامض.

ج-أسباب اقتصادية:

الأوضاع الاقتصادية المتردية والغير المحفزة والمساعدة على تنامي ظاهرة الفساد المالي، إضافة إلى ارتفاع التكاليف المعيشية بالمجتمع، مما يؤثر على الاقتصاد وهروب الاستثمار وتهريب الأموال العمومية للخارج، وبالتالي يساهم ذلك بشكل مباشر في ضياع أموال الدولة التي كان من الأجدر استثمارها في مشاريع تخدم المواطنين.

ورغم تعدد أسباب الفساد وممارسته من دولة لأخرى؛ إلا أنه يمكن حصر أشكال وممارسة الفساد المالي التي تنتشر بالدول وخاصة النامية على النحو التالي:

- الاعتداء على المال العام: من خلال الحصول على إعفاءات ضريبة وجمركية، أو تراخيص لأشخاص أو شركات بشكل غير قانونية، وبدون وجه حق. كما في حالات أخرى أخذ أموال عامة تحت مسميات إعانات أو مساعدات مباشرة وغير مباشرة بدون وجه حق.
- غياب النزاهة والشفافية في الامتيازات الحكومية: وذلك من خلال منح امتيازات وإعفاءات بطرق غير شرعية لشركات ذات علاقة بمسئولين كبار في السلطة أو لأقربائهم.

Scanné avec CamScanner

إضافة إلى استخدام الوسائل غير القانونية والحيل في ترسية المشتريات الحكومية ومواصفاتها.

- مخالفة قانون الوظيفة العمومية خاصة في مناصب المسؤولية: تمثل في قيام العديد من المسئولين وأصحاب المناصب العليا بالتعيينات العشوائية في أجهزة السلطة دون حاجة حقيقية، إضافة إلى تعيينات في مناصب دون مؤهلات مما أدي إلى إهدار المال العام، وترهل الجهاز الإداري وتضخمه وضعف الأداء العام.

- تهريب الأموال: من خلال قيام بعض المسؤولين بتهريب الأموال العامة التي تم الاستيلاء عليها بشكل غير قانونية وبدون وجه حق إلى الخارج.

كما تعززت أهمية المحاكم المالية في مكافحة الفساد والحفاظ على المال العام من خلال التكريس الدستوري لسنة 2011 لدورها، وتخويلها سلطة الرقابة ليس فقط على التدبير المالي والإداري للخاضعين لرقابتها بل أيضا للذمم المالية لبعض أصناف الموظفين والمنتخبين التراتبيين والوطنيين لأعضاء البرلمان، لضمان حماية المال العام من أيدي المتلاعبين به مع ما يقترن بذلك من عقاب وجزاء.

الفرع الثاني: المحاكم المالية بالمغرب دورها وموقعها ضمن المنظومة العالمية لمحاربة الفساد المالي

لقد كان لانخراط المحاكم المالية بالمغرب في الانضواء تحت لواء الأجهزة الدولية للرقابة على المال العام، دور أساسي للتشبع بقيم ومفاهيم هذه الأجهزة الرقابية العالمية وتطبيق مبادئها على أرض الواقع لما لذلك من انعكاسات جيدة للرقابة على المال العام وحمايته لتجسيد ما أصبح يعرف بالتدبير العمومي الحديث. وهذا ما كرس للمحاكم المالية موقعها ضمن منظومة الرقابة العليا العالمية على المال العام، وذلك من خلال نهجها لإستراتيجية هامة لتكريس الشفافية ومحاربة الفساد تتجلى أساسا في محاربة ظاهرة الفساد المالي في عمقها وفي كافة جوانبها سواء الإدارية أو المالية؛ حيث اقتضى ذلك إستراتيجية تقوم على الشمولية والتكامل لمكافحة هذه الظاهرة، وذلك على اعتبار أن محاربتها تتطلب استخدام

Scanné avec CamScanner

منهجية شاملة ومتواصلة ومتنوعة؛ سياسية وقانونية ومدنية؛ ولقد نص الدستور الجديد لسنة 2011 في الباب الثاني عشر المتعلق بالحكامة الجيدة، على أن المرافق العمومية تخضع لمعايير الجودة و الشفافية و المحاسبة و المسؤولية[334].

وانطلاقا مما سبق فقد وجدت المحاكم المالية نفسها مدعوة أكثر من أي وقت سابق إلى البحث عن مدى توفر الشفافية والنزاهة في التدبير المالي والإداري بالأجهزة الخاضعة لرقابتها أثناء عملياتها الرقابية،وذلك انسجاما مع المقتضيات الدستورية لدستور 2011 المرتبطة بالحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة، وهو ما يمكن ملامسته في ظل التقارير السنوية للمجلس الأعلى للحسابات لما بعد دستور 2011، إلا أن الملاحظ ومن خلال تفحص مختلف التقارير الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات منذ سنة 2004 إلى غاية التقرير الأخير لسنة 2014 الصادر في ماي 2016، يتبين مدى الاستهتار الذي يتميز به العديد من المسئولين على صرف المال العام، مما كانت له انعكاسات وخيمة على التدبير المالي والإداري للمؤسسات التي يسهرون على تسييرها، جعلت بعضها تصل إلى عتبة الإفلاس كما هو حال المكتب الوطني للمطارات و البنك العقاري و السياحي،

إذ بسبب الخروقات التي تم الوقوف عليها من طرف قضاة المجلس الأعلى للحسابات تم توقيف العديد من المسئولين على هذين الجهازين، بل أكثر من ذلك قد تم اتخاذ عقوبات سالبة للحرية لكبار المسئولين، وهو نفس المصير الذي عرفه العديد من المسؤولين على بعض المنظمات العمومية خاصة الجماعات الترابية التي تعتبر أكثر الأجهزة التي تعرف خروقات هامة و تحتل أكثر من 70% من التقارير السنوية للمجلس الأعلى للحسابات، مما ينتج عنه عرقلة في النمو الاقتصادي و الاجتماعي للجزء الترابي الخاضع لنفوذهم،وما الأحكام و القرارات الصادرة عن المحاكم المالية خاصة في إطار التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية القاضية بغرامات وإرجاع الأموال لخير دليل على ذلك، كل هذه العوامل

[334] – الفصل 154 من الظهير الشريف رقم 1.11.82 بمثابة دستور للملكة المغربية؛ الجريدة الرسمية، عدد 5952.

Scanné avec CamScanner

وأخرى ساهمت في عرقلة النمو والتطور، و بالتالي استحالة الحديث عن وجود ما يعرف بالتدبير العمومي الحديث في ظل هذه المعوقات المشار إليها.

ولئن كان إصدار ونشر المجلس الأعلى للحسابات لتقاريره السنوية خطوة مهمة في طريق تخليق الحياة العامة، وترسيخ الشفافية في مراقبة و تدبير المال العام،إلا أن الملاحظ هو أن الكثير من الاختلالات المالية وجرائم الفساد المالي التي تكشف عنها التقارير في مؤسسات عمومية و جماعات ترابية لا تحال على الجهات القضائية المختصة، مما يثير أكثر من علامات استفهام حول مدى قدرة الهيئات المختصة في الرقابة على المال العام في تدعيم مبادئ الشفافية و الحكامة الجيدة في المؤسسات العمومية و الجماعات الترابية.

وبلغت الأرقام قامت وزارة العدل و الحريات في سنة 2012 على ضوء التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2010، بإحالة تسعة ملفات على النيابة العامة في إطار الدراسة التي أنجزتها لجنة تتكون من قضاة، فيما تم في سنة 2013 إحالة 21 ملفا، على ضوء ما رصده تقرير المجلس لسنة 2014، كما أحال المجلس سنة 2014 ملفين (02) على وزير العدل وفق ما جاء في التقرير السنوي للمجلس الصادر في مايو 2016[335].من اختلالات طبعت تسيير المؤسسات العمومية والجماعات الترابية، وكذا تفعيلا لما تنص عليه المادة 111 من مدونة المحاكم المالية التي تعطى الحق لوزير العدل بفتح تحقيقات قضائية في ملفات و تجاوزات تقتضي المتابعة الجنائية [336] .

و إذا كان عدد الملفات المحالة على النيابة العامة منذ سنة 2001 إلى سنة 2014 قد بلغ 79 ملفا منها 46 ملفا متوصلا بها من المجلس الأعلى للحسابات، إلا أن السؤال الذي تطرحه العديد من الهيئات المهتمة بحماية المال العام هو: ما قيمة التقارير الصادرة عن المجلس، باعتباره من المؤسسات المختصة في الرقابة على المال العام،إذا كانت لا تستطيع أن توقف هذا النزيف للمال العام من خلال المسائلة؟.

---

[335]– التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2014 الصادر في مايو 2016، ص 13.

[336] – التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2012.

Scanné avec CamScanner

لاشك أن تقارير المجلس الأعلى للحسابات كهيئة دستورية مختصة في الرقابة العليا على المال العام بالمغرب، و من بين إحدى أهم مؤسسات الحكامة، تشكل محكا حقيقيا لإرادة الدولة و الحكومة في محاربة الفساد وعدم الإفلات من العقاب،بيد أن الواقع يشير إلى أن عدد الملفات التي يتم تحريك المتابعة بشأنها ولا تبقى حبيسة الرفوف يبقى غير كاف، وفي نظر العديد من المختصين، فإن مساعي وزارة العدل من خلال تشكيل لجنة من قضاة خبراء في الجرائم المالية لدراسة تقارير المجلس الأعلى للحسابات، تبقى غير كافية إذا لم تمنح للنيابة العامة الصلاحيات الكاملة و الاستقلالية الازمة لتبث في ملفات الفساد[337] .

ويبدو لافتا في هذا الإطار رفع الشبكة المغربية لحماية المال العام لمطلب حذف شرط إحالة ملفات الفساد من المجلس الأعلى للحسابات لوزير العدل من طرف الوكيل العام لدى المجلس الأعلى للحسابات، لتصبح الإحالة تلقائية بعد صدور تقارير المجلس في الجريدة الرسمية، باعتبار شرط الإحالة يعتبر عرقلة حقيقية لمحاربة الفساد و أداة لتكريس الإفلات من العقاب.

الظاهر أن هناك أسئلة تثار حول تقارير المجلس الأعلى للحسابات التي يتم نشرها سنويا، بوصفه مؤسسة مؤهلة دستوريا و عمليا للمساهمة في حماية المال العام و مراقبة طرق تدبير السياسات العامة خاصة في ظل التأخر في متابعة ما يتم رصده من إختلالات لأسباب متعددة. بيد أن هذا التأخر راجع لأسباب أخرى خارجة عن إرادة المجلس ووزارة العدل، كشف عنها وزير العدل في إحدى جلسات الأسئلة الشفوية بمجلس النواب خلال الدورة التشريعية لسنة 2014 حيث أشار إلى أن التأخر في متابعة الملفات، لأن "الفرقة الوطنية للشرطة القضائية بالدارالبيضاء هي التي تبحث في جميع ملفات الجرائم المالية [338].

---

[337]– عادل نجدي:" تقارير جطو بين البقاء حبيسة الرفوف و إعمال المحاسبة"،الملف السياسي، جريدة الأخبار، العدد 2524 ،الإثنين 10 نونبر 2014.

[338]– عادل نجدي: مرجع سابق.

Scanné avec CamScanner

الأكيد أن إحالة 21 ملفا، على ضوء ما رصده تقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنة 2012، والصادر في سنة 2014 على النيابة العامة، إضافة إلى إحالة ملفين إثنين (02) خلال سنة 2014، اللذان أشار إليهما التقرير السنوي لسنة 2014 الصادر في سنة 2016[339]، تبدو خطوة مهمة في مسار حماية المال العام و تدعيم الشفافية ومحاربة الفساد الذي يشكل أهم عائق أمام تحديث التدبير العمومي،لكن التحدي الكبير الذي يواجه الحكومة الحالية التي رفعت شعار محاربة الفساد هو إلى حد ستصل تلك الملفات في مسارها القضائي واتخاذ قرارات جريئة في حق المتورطين في قضايا الفساد؟،حيث أن دور المحاكم المالية في محاربة الفساد الإداري و المالي كوجه من أوجه الحكامة المالية و تحديث التدبير العمومي لدمقرطة النظام العام ستبقى دون جدوى، إذا ما تم تسييس بعض الملفات و اصطدامها بمقاومة اللوبيات التي تهدف لتكريس ما يعرف بالإفلات من العقاب.

فغياب اللمسة الأخيرة على العمل الجبار الذي تقوم به هيئات الرقابة على المال العام وعلى رأسها المجلس الأعلى للحسابات، سيجعل عمل الأجهزة الرقابية منقوصا،و يكرس لدى الرأي العام انطباعا واقعيا بأن هناك تطبيعا مع الفساد و مع الممارسات غير القانونية، التي تتم داخل أجهزة الدولة و مؤسساتها.

وقد عاد تقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنة 2013 الصادر سنة 2015 إلى نشر تقارير سبق أن أعدها بخصوص تدبير مؤسسات عمومية،بينها المكتب الوطني المغربي للسياحة والمركز المغربي لإنعاش المقاولات الصغرى و المتوسطة، و"دار الصانع" و"الوكالة المغربية لتنمية الاستثمارات، كاشفا تخبط هذه المؤسسات في عملها وعدم إعمال تصورات إستراتيجية للعمل تستجيب لمتطلبات التدبير العمومي الحديث.حيث أن هذا التخبط أخذ منحى أكثر إثارة للانتباه في حالة مؤسسة "دار الصانع" فعلى صعيد تدبير أنشطة التواصل مثلا، سجل تقرير الحسابات أن عددا من البرامج التواصلية التي أنفقت عليها المؤسسة مبالغ مالية كبيرة لم تخرج للوجود، ومن ذلك وصلات تلفزية أنجزت في سنتي 2011 و 2012

[339]– التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2016 ص 13.

Scanné avec CamScanner

و كلفت 4،32 ملايين درهم،إلا أنه لم يتم بثها في القنوات التلفزية، و قبل ذلك بين سنتي 2008 و 2010 كانت"دار الصانع" قد أنتجت 120 برنامجا وثائقيا قصيرا كلف إنتاجها 2،52 مليون درهم لم يتم استعمال سوى 25 منها[340].

وعلى مستوى تدبير الصفقات سجل غموض هم على سبيل المثال صفقة فوتت لشركة مقابل إنجاز سقف خشبي،إذ قدمت الصفقة عرضا ماليا استثنائيا قيمته 450 درهما للمتر المربع، و في النهاية، تبين أن الشركة الحائزة على الصفقة لم تنجز سوى 13 في المائة من المساحة المطلوبة.

كما سجل أيضا أداء مبالغ مالية عن خدمات غير منجزة، بينها مبلغ يقارب 3 ملايين درهم لرص مساحة أرضية بالزليج لكن ذلك لم يتم،كما هو حال شراء 40 ثرية تقليدية نحاسية بقية مليون و نصف مليون درهم لم تركب منها سوى واحدة تتطابق و الشروط المحددة في دفتر التحملات، كما صرف مبلغ مليون و 760 ألف درهم لإعداد أرضية مما تطلب الأمر إخضاع هذه الصفقات للخبرة أثبتت أن النفقات التي لا مبرر لها فاقت 664 مليون سنتيم، ينضاف لذلك صفقات لمعارض لا وجود لها. مما يؤشر على على غياب النزاهة و الشفافية في التدبير المالي و الإداري بهذه المؤسسة[341].

صندوق أخر ضمن الصناديق السوداء التي شملها افتحاص قضاة الحسابات،هو صندوق التنمية الفلاحية،حيث أوضح التقرير بعد ملاحظة تدبير هذا الصندوق عدم انتظام اجتماعات اللجنة التقنية داخله،فضلا عن عدم وجود موارد مالية كافية،و عدم ضبط التمويلات و تتبع المشاريع ممولة من طرف الصندوق.

الأمر ذاته هم صندوق الكوارث الطبيعية المخصص لدعم الفلاحين المتضررين من الكوارث الطبيعية، إذ لم يدلي الصندوق بأي جرد لمصاريفه وعملياته المالية.فعن أي حكامة

---

[340] – التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2013.

[341]– التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2013 .

Scanné avec CamScanner

مالية نتحدث إذن ؟ و عن أي تحديث للتدبير العمومي منتظر من هؤلاء المسئولين في ظل استمرار نهب المال العام وغياب الشفافية؟.

ولقد أثار التقرير السنوي الأخير للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2013 والصادر في سنة 2015، جدلا سياسيا كبيرا لم يثره أي تقرير سابق للمجلس، ومرد ذلك ليس لخطورة الاختلالات التي رصدها التقرير، والتي لا تختلف عما رصدته التقارير السابقة من تجاوزات واختلاس للمال العام، ولكن أيضا بسبب الصراع السياسي الدائر بين الحزب الحاكم والحزب المنسحب من الحكومة "الاستقلال"، ويتعلق الأمر بتضمن التقرير لملف صفقة اللقاحات التي يتهم الحزب الحاكم للوزيرة السابقة للصحة المنتمية لحزب الاستقلال بالتورط فيها و تحميله المسؤولية.

و مازال الجدل قائما حول مصير الملفات الواردة في التقرير، التي تتطلب متابعة جنائية، وهو ما يطرح إشكال حدود التماس بين الحكومة و القضاء في إحالة ملفات قضاة المجلس الأعلى للحسابات.حيث صرح وزير الإتصال الناطق الرسمي للحكومة إن الحكومة اعتمدت عبر وزارة العدل والحريات سياسة الإحالة التلقائية لتقارير المجلس الأعلى للحسابات على القضاء في ظرف 24 ساعة، وأكد أنه يوجد حاليا 53 تقريرا مرتبط بالملفات المثارة من طرف المجلس الأعلى للحسابات، تمت إحالتها على القضاء،مشيرا إلى أن القضاء هو المخول للحسم في هذه الملفات.كما أوضح أن سياسة الإحالة التلقائية لتقارير المجلس الأعلى للحسابات غير محكومة بأي منطق انتقائي تمييزي،بل محكومة بمنطق ربط المسؤولية بالمحاسبة.

وبخصوص دور وزارة العدل في إحالة الملفات القضائية الواردة في التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات، والتي تكتسي الطابع الجنائي على النيابة العامة،فهناك طريقتان لتفعيل المسطرة الجنائية لتحريك المتابعة في حق المتورطين، فإما أن يحيل الوكيل العام بالمجلس الأعلى للحسابات هذه الملفات على وزير العدل والحريات كما هو محدد في المادة 111 من مدونة المحاكم المالية، و إما أن تكون إحالة تلقائية من طرف وزير العدل عندما

Scanné avec CamScanner

يلاحظ وجود دلائل و قرائن تفيد بوجود أفعال تكتسي طابعا جنائيا بتضمنها التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات.

ومن ملفات التي عرى عنها التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2012، ملف اختلالات مكتب التسويق و التصدير و الذي يعد أكثر الملفات إثارة،بالنظر لما تضمنه لعدة خروقات تتسم بالفساد المالي الخطير بهذه المؤسسة العمومية الوطنية،مما عجل بمجلس المستشارين لتشكيل لجنة برلمانية لتقصي الحقائق حول خروقات و اختلالات المكتب، و قامت بإعداد تقرير حول الاختلالات،صادق عليه مجلس المستشارين،و أحالها على وزير العدل والحريات.حيث اعتبر رئيس لجنة تقصي الحقائق،أن إحالة الملف على القضاء،سيكون خطوة إيجابية في محاربة الفساد،وطالب بتفعيل التوصية التي تقدمت بها الفرق البرلمانية،بنشر التقرير كاملا بالجريدة الرسمية حتى يطلع عليه الرأي العام،كما طالب أن يشمل التحقيق القضائي جميع من وردت أسمائهم في التقرير بما في ذلك المسؤولين الحكوميون خاصة أن منهم من مازال يتحمل حقائب وزارية في الحكومة الحالية "حكومة بنكيران"، كما طالب بإحالة جميع الملفات المتعلقة بنهب المال العام المتضمنة بالتقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات.

وكانت اللجنة البرلمانية قد استندت في ملف مكتب التسويق و التصدير على التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات المشار إليه سابقا، والذي أوضح أن هناك مجموعة من الأشخاص يستفيدون من التسبيقات والتفضيلات و الإمتيازات خارج القانون، ومع أعضاء المجلس الإداري اللذين يوجدون في حالة التنافي. والذين استغلوا صفاتهم من أجل الإستفادة من خدمات مكتب التسويق والتصدير دون وجه حق،و كذلك توضيح مختلف المسئولين السياسين والإداريين الذين تساهلوا في في تقديم التسبيقات خارج القانون، وتلكؤ في اتخاذ الإجراءات القانونية الازمة من أجل استرداد هذه التسبقات. إضافة إلى تضمن التقرير إلى استفادة مسئولين بالمكتب و أقاربهم من التسبيقات و القروض التي يمنحها المكتب،من بينهم مقرب من الوزير الوصي على القطاع خلال الفترة التي شملتها عملية المراقبة التي قام بها

Scanné avec CamScanner

قضاة الحسابات، كما أشار التقرير الذي أعده قضاة الحسابات إلى ماقام به بعض مسئولي المكتب من التصرف في ممتلكات المكتب والتفويتات التي عرفتها بعض العقارات، بالإضافة إلى أجور الأطر والمستخدمين الباهظة،كما سجل اختلالات في العمليات المحاسبتية للمكتب، و التعويضات التي منحت لبعض الموظفين في إطار المغادرة الطوعية[342].

كما أن التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2014 والصادر في ماي 2016، قد صار على نفس النهج حيث عرى على العديد من اختلالات التي تهم طرق التسيير والتدبير،سواء بالنسبة للمنظمات العمومية الخاضعة لرقابته،أو بالنسبة للجماعات الترابية والتي على ما يبدو لازالت لم تستفيد من الدروس و العبر السابقة، خاصة وأن المغرب قد رآكم تجربة لا يستهان بها في مجال التدبير المحلي منذ سنة 1976 إلى غاية يومنا هذا (2016)،إلا أن الواقع المستشف من تقرير المجلس يؤكد أننا لازلنا بعيدين عن منطق الاحترافية، واحترام الأنظمة القانونية،و التنظيمية، لدى الغالبية العظمى لهذه الجماعات الترابية.

ومن بين المهمات الرقابية التي قام بها المجلس الأعلى للحسابات سنة 2014، تلك المتعلقة بالمعهد الوطني للبحث الزراعي،حيث كشفت عن العديد من اختلالات التي يعرفها تدبير هذه المنظمة العمومية، كغياب مخططات بحث بأهداف عملية واضحة المعالم ومترجمة لمشاريع بحث قابلة للتنفيذ على مستوى وحدات البحث،إضافة إلى عدم وجود بنية هيكلية لتنسيق أنشطة مراكز البحث الجهوية، و تحفيز العمل المشترك بين وحدات البحث والمختبرات من نفس التخصص،و عدم العمل على وضع الأدوات و الوسائل المؤسساتية في خدمة القسم العلمي من أجل تنسيق برمجة أنشطة البحث مع المراكز الجهوية و وحدات البحث، و بتالي فإن مواضيع البحث تتسم موضوعاتها بالتشتت، وغياب تكامل المشاريع التي تدخل في هذا الإطار.

342– محمد اليوبي: "ما مصير ملف اختلالات مكتب التسويق و التصدير"،الملف السياسي، جريدة الأخبار، العدد 667 الإثنين 09 فبراير 2015.

Scanné avec CamScanner

كما تم ملاحظة أن هذه المؤسسة لا تقوم بالبحث عن شركات خارجية في نطاق مجال عملها و ذلك على الرغم من قدم تأسيسها، إذ لم تستفيد من التطورات و الأبحاث العلمية في المجال الزراعي، زد على ذلك تواضع أعداد الباحثين والأطر العاملة بالمعهد،أما بخصوص الموارد المالية للمعهد فالميزانية المخصصة للبحث الزراعي فلا تزال ضعيفة،إذ تخصص فقط 28،0 في المائة من الناتج الداخلي الخام الفلاحي، أي أقل عشر مرات من بلدان أخرى كفرنسا[343].

إن هذه الملاحظات الواردة في تقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنة 2014 إنما تؤكد غياب وجود أي تخطيط استراتيجي معقلن ومحكم في عمل هذه المؤسسة العمومية، وبتالي غياب شروط الحكامة المالية الجيدة، مما يجعل الحديث عن التدبير العمومي الحديث بعيد المنال في ظل شروط العمل التي تعمل وفقها هذه المؤسسة الموكول لها تطوير وتعميق الأبحاث في المجال الزراعي الذي يعد المغرب في أشد احتياج لها، وذلك على اعتبار أن المغرب بلد فلاحي بالدرجة الأولى و بامتياز.

كما أن من بين المؤسسات التي عرى التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2014 عن اختلالات في تدبيرها مؤسسة العمران، حيث تمت ملاحظة أن إحداث مدينة تامسنا من طرف شركة العمران قد تم في ظل غياب أي تأطير قانوني،هذا التأطير الذي كان من شأنه أن يرسم الحدود بين التجزئات العادية و التجزئات المفضية إلى إحداث مدن جديدة، بما معناه أن التأطير القانوني ظل غائبا. إضافة إلى غياب المصادقة على تصميم التهيئة الخاص بالمدينة من طرف السلطات المختصة، ثم عدم إعداد المخطط العام لتمويل إحداث المدينة الجديدة تامسنا، و الذي سبق أن التزمت بإعداده شركة العمران لتحقيق أرباح مالية تفوق 99 مليون درهم في أفق سنة 2010، إلا أن لاشيء من ذلك قد تحقق، دون أن ننسى أن تدبير شؤون هذه المدينة (تامسنا) قد تم اسناده لجماعة قروية (جماعة سيدي يحي زعير) لا تتوفر الشروط و القدرات الكافية للقيام بهذه المهمة. إذ أنه و لحد كتابة هذه

343– التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2014 ص 24 و 25.

Scanné avec CamScanner

السطور فإن هذه الجماعة لم تتسلم المدينة ولازال تدبيرها فيما يتعلق بالإنارة و الطرق... موكول تدبيره لشركة العمران، كما أبرز هذا التقرير أن شركة العمران لم تتخذ الإجراءات الضرورية لتسوية الوعاء العقاري المخصص لبناء هذه المدينة،حتى لا تتعطل أشغال التهيئة و البناء، حيث لازالت بعض المناطق محتلة من طرف قاطني دور الصفيح، وقد أوضح نفس التقرير وجود غياب ربط المدينة بالشبكة الطرقية ووسائل النقل الكافية لتسهيل المرور إليها، إذ تعد الطريق الوحيدة التي تؤدى إلى المدينة هي تلك المتواجدة بجماعة عين عتيق[344].

وأمام حجم ملفات الفساد الإداري والمالي التي كشف عنها التقارير السنوية للمجلس الأعلى للحسابات لسنوات 2012 و2013 و 2014 الصادرة على التوالي سنوات 2014 و 2015 و 2016، وجدت الحكومة الحالية نفسها أمام محك أساسي يهدف إلى ضرورة التفاعل مع هذه التقارير التي اطلع عليها الرأي العام، وينتظر مصيرها من خلال الدور الذي يمكن أن تقوم به الحكومة للضرب على أيدي المفسدين و ناهبي المال العام، خاصة وأن الحكومة الحالية سبق لها أن أعلنت على لسان رئيسها بعد تشكيله للحكومة الأولى لما بعد دستور 2011، على ضرورة الإلتزام بالمقتضيات الدستورية المتعلقة بربط المسؤولية بالمحاسبة و اتخاذ مبدء محاربة الفساد كشعار لها.

كما سبق لرئيس الحكومة وفي إطار الحملة الإنتخابية التي سبقت انتخابات 25 نونبر 2011 أن قال "إن العهد الذي بين المغاربة و حزبه هو محاربة الفساد وتدعيم الحكامة الجيدة". مما يطرح السؤال التالي:هل بالفعل التزمت الحكومة بتفعيل هذا المبدأ ،أم أن الأمر لا يعدو أن يكون مجرد خطابات سياسوية تفتقد إلى الجرأة السياسية الكفيلة بتجسيده على أرض الواقع؟.

ولقد كان للتقارير السنوية للمجلس الأعلى للحسابات وقع كبير على الحكومة، كان من نتائجها التزام الحكومة ببرنامجها الحكومي المتعلق بمكافحة الفساد المالي والإداري، باتخاذ

---

[344]-التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2014،ص 25 و 26.

Scanné avec CamScanner

العديد من الإجراءات حسب ما ورد في البرنامج الحكومي من خلال تقوية عمل مؤسسات الرقابة والمحاسبة وتكريس استقلالها، وتفعيل توصياتها، وتقاريرها، عبر توطيد دور المحاكم المالية والمفتشية العامة للمالية عبر تحديث المنظومة القانونية المؤطرة لتدخلات هذه الأخيرة.

كما تضمن البرنامج الحكومي عدة إجراءات تتمثل في تحيين وتأهيل التشريع المرتبط بحماية المال العام، ومكافحة الإثراء غير المشروع، ووضع ميثاق وطني لمكافحة الفساد، وتطوير التشريع المتعلق بالتصريح بالممتلكات، و إرساء"الهيأة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة"، المنصوص عليها في الدستور، وتشمل هذه الإجراءات أيضا في اعتماد برنامج وطني للنزاهة وسياسات لمكافحة الفساد على مستوى القطاعات الحكومية في إطار خطة وطنية مندمجة، وتشجيع مشاركة عموم المواطنين في مجهود مكافحة الفساد، وإقامة شراكات وطنية، بين مختلف الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين،وبين القطاع العام والخاص ومنظمات المجتمع المدني.

ومن هذا المنطلق، فإن المهمة الأساسية للمحاكم المالية هي فك العزلة عن أعمالها من خلال استعمال الوسائل القانونية التي منحت مثل نشر التقرير السنوي، ونشر أحكامها وقراراتها القضائية، وهي وسيلة للتواصل والانفتاح على مختلف فعاليات المجتمع، لأن من خصائص الرقابة والمساءلة المالية الحديثة: الفعالية والشفافية، والعقلنة والانفتاح،على الرأي العام[345] .

كما أن نشر أعمال المحاكم المالية من شأنه تحريك النقاش حول نتائج الرقابة، ومن ثم ستتعدد الاقتراحات والآراء التي ستغني هذا المجال بما يفيده، لكونها توصلت إلى المعلومة الصحيحة[346] ، ولكون أن هذا النشر سيكون مصدرا للإشعاع اللازم سواء على المستوى الوطني، أو على المستوى المحلي والجهوي،إذ أصبح من اللازم على المجلس الأعلى للحسابات، خاصة في إطار التقرير السنوي الذي يعده المجلس، أن يهم النشر الملاحظات

[345]- محمد حركات: "دور الرقابة والمساءلة في تحقيق التنمية والوحدة"، مجلة المستقبل العربي، العدد 154، دجنبر 1991، ص:52

[346]- عبد العالي بنيعيش: "إشكالية ترشيد المالية العامة في المغرب و رهان المحاكم المالية"،رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية: 2007-2008 ص: 123

Scanné avec CamScanner

الأكثر أهمية، كما يجب أن تهم الجوانب الأكثر حداثة من أجل أن تكون لها قيمة ونموذجا يعتد به[347].

انطلاقا مما سبق يمكن القول أن المحاكم المالية لعبت و لازالت تلعب أدوار طلائعية في محاربة الفساد المالي والإداري بالأجهزة الخاضعة لرقابتها، وذلك عبر ممارستها لاختصاصاتها التي منحها أيها دستوري 1996 و2011، وكذا من خلال القانون رقم 99.62 بمثابة مدونة للمحاكم المالية، إلا أن محاربة الفساد الذي أخذ منحى تصاعدي خلال السنوات الأخيرة و طرق جد متطورة لنهب المال العام و سرقته، يحتاج لإرادة سياسية أكثر جرأة لمحاربته،حتى لا تتحول المحاكم المالية لأداة للتبليغ عن أعمال تتميز بانتهاكات صريحة للمال العام فقط، وحتى لا تتحول التقارير السنوية للمجلس الأعلى للحسابات لموضة سنوية تحدث زوبعة في وقت وجيز لتعود بعد ذلك دار لقمان على حالها، خاصة وأن العديد ممن تبث تورطهم في قضايا اختلاس المال العام منذ خلال تقارير المجلس الأعلى للحسابات لازالوا أحرار طلاقاء بل لازال منهم من يمارس مهامه بشكل عادي، اللهما هؤلاء الذين أذلهم المواطنين بعدم التصويت عليهم خلال الانتخابات الجماعية و الجهوية الأخيرة ل 4 شتنبر 2015.

[347]- محمد المجيدي: "دور المجالس الجهوية للحسابات في تطوير أداء الجماعات المحلية"، نقلا عن أشرف البقالي القاسمي: أداء المجالس الجهوية للحسابات بين ملاءمة الإطار القانوني وإكراهات الواقع العملي، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون الخاص، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، السنة الجامعية: 2009-2009، ص: 76

Scanné avec CamScanner

لقد اتضح جليا أن المحاكم المالية أصبحت وبموجب الاختصاصات الممنوحة لها بموجب القانون رقم 99.62 المنظم لها تلعب دور أساسيا ومحوريا في عملية حماية المال العام وتحصينه، وقد عززت ذلك من خلال بناء علاقة مؤسساتية، وأخرى غير مؤسساتية، مع مجموعة من الأجهزة المتدخلة في حماية المال العام؛ لتحقيق أهداف الرقابة المالية الحديثة المندمجة التي تقوم على التآزر والتكامل بين مختلف الفاعلين المعنيين بعملية الرقابة على المال العام.

كل ذلك بهدف ضبط النشاط المالي الوطني و الترابي عبر التحقق من عملية الرقابة على المال العام قد تمت في إطار احترام الشرعية (بالنسبة للمحاسبين العموميين)، أو التأكد من أن النتائج التي تمت صياغتها أثناء برمجة وإعداد المشاريع التنموية وهو ما ينعت برقابة الفعالية بالنسبة للآمرين بالصرف، كما تسعى هذه الرقابة إلى تحقيق الشفافية في صرف المال العام ومحاربة الفساد المالي بهدف تحقيق أفضل النتائج في إطار ما يسمى برقابة الكفاءة، التي تقوم أساس على إنجاز المشاريع التنموية بموارد مالية كافية ومهمة دون الإسراف والتقتير في هذه الموارد، التي تعتبر الركيزة الأولى للنهوض بالتنمية في شقيها الوطني و الترابي.

Scanné avec CamScanner

خاتمة القسم الأول:

لقد نهجت المحاكم المالية بالمغرب أسلوب الاعتماد على مناهج تدبيرية حديثة في إطار رقابتها على المال العام مما كان له انعكاسات جد هامة على الرقابة المالية برمتها، وذلك بهدف الوصول إلى أهداف التدبير العمومي الحديث، وقد كان لانفتاح المحاكم المالية على الأجهزة الدولية للرقابة المالية والمحاسبة دور هام في تطوير أدائها قصد القيام بالمهام الإستراتيجية المنوطة بها لمساعدة الأجهزة الخاضعة لرقابتها على تحقيق التنمية الشاملة؛ إذ أن تحديث العمل الرقابي للمحاكم المالية وفق متطلبات الرقابة القضائية الحديثة التي تعتبر إحدى مكونات التدبير العمومي الحديث، ساهم ولاشك في إرساء قواعد هذا المبدأ ونشر ثقافته وتقريب المفاهيم، وتوحيد المعايير والمؤشرات والمناهج، وإشاعة قواعد الشفافية والمساءلة، ونقل المناهج الحديثة في الرقابة لإرساء قواعد رقابة مالية متطورة، بما يكفل رقابة جديدة تنجز بطريقة اقتصادية تعتمد على تقويم منطقي للأجهزة الخاضعة لرقابتها وفق رؤية واضحة للأولويات تضمن جودة عملية المراجعة بما يتفق ومعايير الرقابة العالمية.

كما أن للعلاقات المؤسساتية والغير المؤسساتية للمحاكم المالية بباقي المتدخلين في عملية الرقابة على المال العام دور أساسي ومحوري في محاربة الفساد المالي، وتحقيق الشفافية في العمليات المالية للخاضعين لرقابتها من خلال مساعدتهم ليس فقط من خلال عملية الرقابة القضائية الصرفة، بل أيضا من خلال الاقتراحات والتوصيات الموجهة للأجهزة المعنية على الأساليب الواجب إتباعها لتحقيق التنمية القائمة على الاستخدام الأمثل للموارد المالية المتاحة ضمن تخطيط سليم من ناحية؛ ومن حسن استخدام الموارد المالية المتاحة وتطوير السياسات المالية وفعاليتها من جهة أخرى، وهي أهداف تسعى المحاكم المالية لتحقيقها بهدف تطوير الرقابة المالية من رقابة يترتب عنها الجزاء والعقاب عند المخالفة، إلى رقابة حديثة تستلهم قيم التدبير العمومي القائمة على المصاحبة والتقويم والمواكبة، وهي أهم أهداف الرقابة القضائية الحديثة لمكافحة الفساد وتحقيق الإصلاح الإداري والمالي.

Scanné avec CamScanner

القسم الثاني:

المحاكم المالية بالمغرب ومتطلبات التدبير العمومي الحديث

Scanné avec CamScanner

لقد عمل المغرب منذ بداية الألفية الثالثة على اتخاذ مجموعة المبادرات الإصلاحية لتحسين تدبير المنظمات العمومية، وتكييف التدبير العمومي مع التطورات التي يشهدها المحيطان الوطني والدولي، وبشكل يتوافق مع الانتظارات والمتطلبات الجديدة للمواطنين ولمختلف الشركاء.

ويمكن القول أنه ومنذ وضع إستراتيجية الإصلاح، تم إعداد وتطبيق مجموعة من المشاريع والبرامج والسياسات وفق مقاربة جديدة لتحديث التدبير العمومي، والتي جعلت كمحددات لها مبادئ حسن الأداء و الفعالية و الفاعلية، و طالت مجمل جوانب التدبير الإدارية و المالية و البشرية.

حيث أن انخراط المغرب في تفعيل هذا البرنامج الإصلاحي ضمن مقاربة جديدة للتحديث يعتبر كورش طموح وكتحدي يتطلب نجاعة إستراتيجية التطبيق ووضوح الأهداف وجودة التتبع، والقدرة على التكيف مع المستجدات، بشكل يضمن بلوغ الأهداف وتجاوز عوامل التعثر التي ظلت تحكم تجارب الإصلاح السابقة. و هو ما يفرض، إلى جانب تبنى المقاربة الجديدة للتدبير العمومي، توفر مجموعة من المقومات والشروط التنظيمية والبشرية اللازمة لمواكبة المنظور الجديد للتحديث وهي مقومات من شأنها ضمان التحسين المستمر للبرامج، والسياسات المتخذة لبلوغ النتائج و الأهداف المسطرة.

Scanné avec CamScanner

ويشكل تحسين فعالية التدبير العمومي هدف مجمل العمليات الرقابة للمحاكم المالية، وقد ساهم هذا التوجه الجديد في تعديل قيم و آليات اشتغال الأجهزة الخاضعة لرقابتها بشكل يوفر الإطار المناسب لتفعيل ثقافة تحديث التدبير العمومي وتعزيز مبادئ الحكامة المالية.

ذلك أن اهتمام المحاكم المالية بهذا التوجه الحديث في مجال الرقابة على المال العام سمح بظهور قواعد جديدة تهيكل إطار عمل الأجهزة الخاضعة لرقابتها، سواء تعلق الأمر بتدبير المسارات أو الكفاءات، إضافة إلى أن تعزيز مبدأ المسؤولية ومنح المدبرين حرية في العمل ينبغي أن يواكبها شفافية المعلومات، وإلزامية تقديم الحسابات حول استعمال الموارد وكذلك فعالية النشاط، مما يبرهن على استلهام مقومات الحكامة المالية كنمط تدبيري حديث في مجال الرقابة على المال العام.

إلا أن الإقرار بالدور الحاسم للمحاكم المالية في هذا الإطار لا يمكن أن تكون له انعكاسات على التدبير العمومي ما لم يلق القبول والتفاعل من طرف الأجهزة الخاضعة لرقابتها، فبدون التعاون والمشاركة وإرادة حسن الإنجاز ستكون كل محاولات تحسين الأداء والتحديث آيلة للفشل، لأن عمليات التحديث لن تجد قوتها إلا بتوفر الظروف المناسبة سواء على المستوى الفردي أو التنظيمي.

وفي هذا الإطار يمكن القول أن المحاكم المالية قد عملت على تعزيز مبادئ الحكامة المالية باعتبارها كمحدد أساسي لتحديث التدبير العمومي بالأجهزة الخاضعة، وهو ما سوف نتناوله بالتفصيل في هذا القسم الثاني من خلال تحليل "الإطار العام للحكامة المالية الجيدة

Scanné avec CamScanner

كمحدد أساسي لتحديث التدبير العمومي بالمغرب" "**الباب الأول**"، إلا أن ذلك لم يمنع من ظهور عدة إكراهات عانت منها المحاكم المالية وكانت عقبة أمام تحقيق ما يعرف بتحديث التدبير العمومي، مما يستدعي القيام بعدة إصلاحات لتجاوز هذه العقبات وهو ما سوف نقوم بتحليله من خلال تحديد "المحاكم المالية و تحديث التدبير العمومي بين قصور الأداء الرقابي وآفاق الإصلاح"،"**الباب الثاني**".

Scanné avec CamScanner

الباب الأول :

الإطار العام للحكامة المالية الجيدة كمحدد أساسي لتحديث التدبير العمومي بالمغرب

Scanné avec CamScanner

لقد أضحى الاهتمام بتدبير وترشيد المال العام أحد الانشغالات الأولى لهيئات المجتمع المدني والسياسي وحكومات دول المعمور، وذلك بحكم المكانة التي يحتلها في تدبير السياسات العمومية والركيزة الأساسية للتنمية الشاملة، وقد كان للتطور الكبير الذي شهدته المؤسسات عبر الزمن من توسع وتشابك مصالحها الاقتصادية والاجتماعية، ومختلف الأزمات، الأثر البالغ في تبني وظيفة جديدة تستعمل تقنيات عصرية من شأنها التأقلم مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية الحديثة؛ ويتعلق الأمر هنا بالحكامة المالية كأسلوب حديث يهدف إلى تحسين أدائهم والرفع من مردود يتهم، ومن هنا فإن الحكامة المالية ولاشك تستمد قوتها وقيمتها من خصوصياتها؛ التي تسمح بالقيام بتوفير البيئة المناسبة لترسيخ مبادئ الشفافية والمساءلة والمحاسبة والنزاهة، ووفق معايير ومراحل محددة تساهم في حماية المال العام بالمغرب الذي يعاني من مجموعة من العراقيل، والتي تشكل عائقا حقيقيا أمام نجاحه في تأدية وظائفه الأساسية.

ويأتي ذلك بسبب تفشي صور الفساد الإداري والتبذير وسوء استعمال المال العام، خاصة وأن ترشيد أداء أجهزة الرقابة على المال العام، يشكل أحد أهم انشغالات الرأي العام ومنظمات المجتمع المدني والحكومات والمواطنين والخبراء المهتمين في شتى أنحاء المعمور، بحكم المكانة الإستراتيجية التي تحتلها الوظيفة التقويمية للحكامة، لاسيما غداة المصادقة على اتفاقيات مونتفيديو بالأروغواي في نونبر 1998، أثناء الدورة السادسة عشرة للأنتوساي (المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية) والمسماة أيضا إعلان مونتفيديو حول "الفساد الإداري وتحسين الإدارة المالية"، وما نتج عن ذلك من جدل حينما تطابقت آراء المؤتمرين على أنه بمقدور الأجهزة العليا للرقابة على المال العام، بل من واجبها بذل كل الجهود لإنشاء بيئة معادية للفساد بشقيه الإداري والمالي، اعتبارا لما يمثله من مشاكل جسيمة تضر كل البلدان بدرجات متفاوتة[348].

ولقد تعزز هذا الاهتمام المتزايد بمواجهة الفساد، عندما تم اعتماد اتفاقية الأمم المتحدة ضد الرشوة من لدن الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك في 31 أكتوبر 2003،

[348]- محمد حركات: "الوصايا العشر الكفيلة بضمان تفعيل المحاكم المالية بالمغرب"، منشورات المجلة المغربية للتدقيق و التنمية"، سلسلة " التدبير الاستراتيجي "، عدد 7، 2005، ص 33.

Scanné avec CamScanner

وعرضت لتوقيع الدول عليها من 9 إلى 11 دجنبر 2003 بميريدا بالمكسيك، وبمقر الأمم المتحدة بعد ذلك إلى غاية 9 دجنبر 2005، طبقا لمقتضيات المادة 9 من هذه الاتفاقية، وبتاريخ 31 مارس 2005 صادق مجلس الحكومة بالمغرب على مضمون هذه الاتفاقية.

ومما لاشك فيه أن الارتقاء بالمجلس الأعلى للحسابات إلى هيئة دستورية سنة 1996، يعد خطوة إيجابية في سبيل تفعيل الرقابة على المستويين الوطني و المحلي،غير أن هذا الارتقاء ليس غاية في حد ذاته وإنما هو مجرد أداة قانونية لا غنى عنها لضمان ترشيد تدبير هذا الجهاز، وفق مستلزمات التحديات التي تواجهها البلاد على عدة مستويات، لأنه لا يمكن أن يكتب لأجهزة الرقابة العليا النجاح إلا إذا توفرت عدة شروط لعل أهمها اقتناع شتى السلطات والجهات بجدوى الرقابة على المال العام في عمليات التنمية الشاملة.

فترشيد الرقابة هو شأن سوسيولوجي بامتياز، لأنه يعد برهان تحضر ودليلا قاطعا على تقدم دولة الحق والقانون، وعلى وعي المسيرين الذين أصبحوا لا يخشون معقبا على أعمالهم ولا يترددون حينئذ في إسناد عمليات التقويم الإداري والمالي، إلى هيئة مختصة تتمتع بمصداقية مهنية وعلمية كبرى، وبالتالي تحظى باحترام وتقدير الجميع،اعتبارا لاعتمادها بطبيعة الحال على كفاءات ومناهج وضمانات الحياد والتبصر في ممارسة كل المهام المنوطة بها.

كما ينبغي تسجيل المقاربة المنهجية الجديدة التي قدمها الملك لتحليل المفهوم الجديد للسلطة في معناه السوسيولوجي الشامل، من أجل مواجهة المظاهر السلبية للتدبير الإداري التي تعوق التنمية الشاملة كتفشي ظواهر البيروقراطية والسلوكات الرتيبة وسوء تدبير المرفق العام والانغلاق على الذات واللامبالاة إزاء قضايا المواطنين والاستثمار، الشيء الذي دفع جلالته إلى إيلاء أهمية قصوى للتغيير الإداري المتجدد، والتحفيز المستمر للموارد البشرية، كما تم إطلاق عملية واسعة للمراقبة والتدقيق والتفتيش والزجر.

ولقد أوضح الملك مضامين المفهوم الجديد للسلطة وفلسفة هذا التدبير الاستراتيجي للحكامة في الخطاب السامي الذي وجهه بمناسبة عيد العرش حين قال: **"إن مسلسل التحديث يتطلب تشخيص واقع مؤسساتنا والانكباب عليه لعقلنته، فكما أن لكل زمن رجاله**

Scanné avec CamScanner

ونساؤه، فإنه كذلك لكل زمن مؤسساته، والعقلنة تقتضي إحداث مؤسسات جديدة بدل تلك التي أدت وظائفها وأن وقت تجديدها واستبدالها بأخرى تستجيب لمتطلبات التحولات المستجدة" [349] .

كل هذه التحولات التي طالت المغرب في بداية الألفية الثالثة أو ما يطلق عليه بالعهد الجديد فرضت ليس فقط إعادة النظر في المؤسسات الحكومية بمختلف نوعيتها وطبيعة خدماتها المقدمة للعموم، بل أيضا إعادة النظر في طرق اشتغالها والمناهج المعتمدة في تدبير شؤونها الداخلية، وفي علاقاتها المؤسساتية مع باقي الأجهزة الخارجية وذلك لتحقيق ما أصبح يعرف بالحكامة المؤسساتية.هذه الأخيرة أصبحت المحاكم المالية وبعد صدور دستور 1996 وصدور القانون رقم 99.62 بمثابة مدونة المحاكم المالية متخصصة ومؤهلة للتجسيد الفعلي لتمظهراتها في إطار عام يعرف بالحكامة المالية، مما سيساهم في عقلنة التدبير العمومي.

وبالتالي فإن إحداث المحاكم المالية أصبح ضرورة ملحة لما تشكله موارد الدولة والجماعات الترابية والأجهزة الأخرى من أهمية في البناء الديمقراطي، وانتقال للحكامة الجيدة من مجرد مفهوم إلى نموذج حي في تدبير المالية العمومية.

وانطلاقا مما سبق سوف نقسيم هذا الباب الأول إلى فصلين أساسيين كالتالي:

الفصل الأول:المحاكم المالية بالمغرب والحكامة المالية الجيدة .

الفصل الثاني: المحاكم المالية والتدبير العمومي الحديث كآلية لتحسين وعصرنة أداء المرافق العامة.

[349]- الخطاب الملكي حول المفهوم الجديد للسلطة بتاريخ 10 أكتوبر 1999 بالدارالبيضاء.

Scanné avec CamScanner

لقد أصبحت الرقابة المالية والتدبير المالي الجيد يكتسيان أهمية قصوى في أدبيات الحكامة، بحكم التحولات العميقة التي تعرفها منظومة الإنتاج فكرا وفلسفة من خلال تداعي الحدود وتلاشي المسافات واحترام المنافسة.وكما سبقت الإشارة سابقا، فإن التدبير المؤسساتي الحديث يقوم أساسا على المبادئ الكبرى للحكامة الجيدة، حيث أضحت كإطار عام لأهم الإجراءات والتدابير المتخذة من أجل تطوير أداء المؤسسات الإدارية، ويتم استحضارها في كل عملية إصلاح يراد من ورائها الارتقاء بمستوى أداء المؤسسات الإدارية، ولقد شغلت حيزا مهما حتى بالنسبة للخطب الملكية[350]،وأضحت شعارا للعصرنة والتحديث، ويعول عليها كمجموعة آليات لمحاربة الفقر والتهميش، وذلك عبر استحضار المساءلة والشفافية، اللتان تعتبران توأمان وآليتان وقيمتان حضاريتان تتموقعان في قلب تفاعلات الحكامة الرشيدة، فلا يستقي طريق قطار هذه الأخيرة في غياب تفعيل تلك الآليتين[351]،

فالرقابة تتأثر بشكل طردي وتبادلي بما ترفده إياها منظومة الشفافية والمساءلة من روافد وموارد، أو بما تطرحه من عوائق،وعلى هذا الأساس فإن الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة تتفاعل مع معطيات وآليات منظومة الشفافية و المساءلة بشكل مباشر لأن دور تلك الأجهزة جزء لا يتجزأ من تلك المنظومة، وبشكل غير مباشر من خلال بيئة مواتية لتفعيل مخرجات الرقابة والمحاسبة وتدعيمها معنويا ولوجستيكيا ومؤسساتيا، وذلك عبر خلق مؤسسات جديدة وتمكينها من الصلاحيات الكافية للقيام بالأدوار الموكولة لها، في إطار ما يطلق عليه بالحكامة المالية.

وعليه سوف نقسم هذا الفصل لمبحثين أساسيين، حيث سنخصص (المبحث الأول) للإطار النظري للحكامة المالية الجيدة باعتبارها مفهوم مؤطر للتدبير العمومي الحديث؛

350- "... كما يتعين ترسيخ الحكامة الجيدة، بالإصلاح الإداري، وتأهيل الاقتصاد، للحد من معضلة البطالة، وإيجاد الشغل. مع مواصلة التعبئة حول مبادرتنا الوطنية للتنمية البشرية، لمكافحة الفقر والإقصاء والتهميش..." مقتطف من الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من الولاية التشريعية الثامنة للبرلمان، يوم 12 أكتوبر 2007.

351- محمد براو: "الشفافية والمساءلة والرقابة العليا ..."، مرجع سابق، ص 7.

Scanné avec CamScanner

فيما سنخصص(المبحث الثاني)آليات المحاكم المالية في تكريس الحكامة المالية وتحديث التدبير العمومي.

المبحث الأول: الإطار النظري للحكامة المالية الجيدة

تقتضي مواكبة عملية تدبير الشأن العام سواء الوطني أو الترابي التي تعد الإدارات العمومية للدولة، وكذا الجماعات الترابية وهيئاتها، محورها الرئيسي الاستعانة بالدور ألتقييمي للاتجاهات الرقابية الحديثة، فقد أبانت المنظومة الرقابية الكلاسيكية في شكل الأجهزة الرقابية المتواجدة عجزها في تقييم وتقويم التسيير داخل إدارات الدولة والجماعات الترابية. وعلى هذا الأساس جاءت محاولة البحث عن القيمة المضافة للاتجاهات الرقابية ملازمة لها لتنصهر في إطار عام يعرف بمبدأ الحكامة المالية. هذا المبدأ الذي أصبح يطرح وبإلحاح الاعتماد عليه في كل العمليات الرقابية للمحاكم المالية، مما يؤثر على تطور رقابة المحاكم المالية ودورها المحوري في تحقيق حكامة الشأن العام الوطني والترابي، والانتقال به من مفهوم التسيير أحادي البعد (المشروعية)، إلى مفهوم التدبير الرباعي الأبعاد (المشروعية، الاقتصاد، الفعالية، النجاعة).

إن بناء منظومة متكاملة للحكامة المالية داخل الإدارات العمومية الوطنية والترابية بالمغرب؛ تتطلب وجود جهاز قضائي مساعد متخصص في الميدان المالي قادر على المساهمة في العملية التنموية الشاملة والمتوازنة، مع اتخاذ إجراءات وقرارات وتوصيات حاسمة وجريئة لوضع إستراتيجية متكاملة للتنمية الوطنية والترابية؛ وهذا لن يتم إلا من خلال تطوير المحاكم المالية لآلياتها الرقابية ومن بين تلك الآليات الحكامة المالية التي توفر المناخ الملائم لإعادة النظر في التوجيهات التدبيرية لإدارات الدولة، والجماعات الترابية وهيئاتها، والدفع بهم لنهج وسائل وآليات التدبير الجيد للإجابة عن اكراهات العولمة؛ والتكيف مع المعطيات الجديدة لتجاوز الأزمة المالية الممتدة عبر الاقتصاديات العالمية.

وانطلاقا مما سبق، سوف نحاول تقسيم هذا المبحث لمطلبين أساسيين كالتالي: (المطلب الأول) سنخصصه لمضمون الحكامة المالية، أما (المطلب الثاني) فسنخصصه للتخطيط التنموي الاستراتيجي كأساس للحكامة الجيدة وعقلنة التدبير العمومي.

Scanné avec CamScanner

المطلب الأول: الإطار النظري للحكامة المالية الجيدة

يجسد المغرب نموذج البلد النامي الذي اتخذ عدة إجراءات دستورية وتشريعية وتنظيمية لتطوير وتفعيل منظومته الرقابية لترسيخ مبادئ الشفافية، وتحصين العمل الإداري من الانحرافات والإنزلاقات، وتوجيه تصرفات المسئولين على ضرورة احترام القانون والتقيد بالمساطر والضوابط المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية، خاصة فيما يتعلق برفع مردودية المرافق العامة وتقييم المشاريع العمومية.

وفي هذا الإطار شكلت كل هذه الإجراءات نقلة نوعية لنظام الرقابة في بلادنا من خلال آليات متكاملة ومتناسقة للمنظومة الرقابية تقوي التنسيق والانسجام فيما بين المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات؛ ودعم البعد الفني، وإعطاء قيمة نوعية للسلطة السياسية بتمكينها من التعاطي مع السلطة المالية تنظيما ومراقبة على المستوى المركزي والترابي.

لكن كل هذه الخطوات الجبارة لتطوير وإصلاح المنظومة الرقابية تطلبت اعتماد آليات حديثة في مجال الرقابة على المال العام؛ ومن بين أهمها ما أصبح يعرف بالحكامة المالية.

فما هي إذن الحكامة المالية؟ وما هي مبادئها ودوافع تبنيها؟ وما هي أسسها؟.

الفرع الأول: مفهوم ودلالات الحكامة المالية

تعد الحكامة المالية التي تعد في صلب اهتمامات المحاكم المالية،إطارا عاما لإعادة صياغة المهام والأدوار والوظائف بما يسمح باستثمار أمثل للخبرات والوسائل المشتركة والمشاريع، لخلق فعل جديد مؤسس على تقاسم الأدوار والمسؤولية والمهام؛ في سبيل إحداث قطيعة مع المقاربات التقليدية لتدبير الشأن العام الوطني والترابي؛ الذي أفرز ما يعرف بأزمة الحكامة؛ هذه الأخيرة التي أصبحت كثقافة ومنهجية جديدة؛ تساءل الآليات التدبيرية التقليدية أساسا وممارسة وعقلية.

Scanné avec CamScanner

انطلاقا مما سبق ماهي الحكامة؟ (الفقرة الأولى)، وما هي الحكامة المالية؟ (الفقرة الثانية)،وذلك من خلال البحث في أوجه التشابه والتكامل بينهما خاصة من خلال الميكانيزمات المعتمدة في كل واحدة منهما على حدة.

الفقرة الأولى : تعريف الحكامة

قبل الحديث عن الحكامة المالية لابد من تحديد مفهوم الحكامة على اعتبار أن هذه الأخيرة تعتبر من أهم المصطلحات التي تم تداولها في الحقل التنموي منذ نهاية الثمانينات، حيث تم استعماله لأول مرة من طرف البنك الدولي في سنة 1989 الذي اعتبر الحكامة أنها: "**أسلوب ممارسة السلطة في تدبير الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلاد من أجل التنمية**"، وقد جاء استعمال البنك الدولي آنذاك لمفهوم الحكامة في إطار تأكيده على أن أزمة التنمية في إفريقيا هي أزمة حكامة بالدرجة الأولى، بسبب فساد النظم السياسية وضعف التسيير والتخطيط.

ويعرفه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بأنه "**نسق جديد من العلاقات والمساطر والمؤسسات التي تتمفصل بها مصالح المجموعات والأفراد، وتمارس الحقوق والواجبات، وتفك الخلافات والنزاعات، يقوم على تذويب التراتبية وتشجيع التشارك بين المسيرين والمساهمين وحسن التنظيم وتوزيع المسؤوليات وصقل القدرات ودعم التواصل داخليا وخارجيا**".

وفي تصريح لمجلس وزراء خارجية السوق الأوربية المشتركة مؤرخ بـ 28 نوفمبر 1991، جاء ما يلي: "يلح المجلس على أهمية الحكم الجيد، وفي حين يبقى من حق الدول ذات السيادة إقامة بنياتها الإدارية وترتيباتها الدستورية، فإن تنمية عادلة لا يمكن إنجازها فعلا وبشكل دائم إلا بالانضمام إلى مجموعة من المبادئ العامة للحكم: سياسات رشيدة اقتصاديا واجتماعيا، شفافية حكومية، وقابلة للمحاسبة المالية، إنشاء محيط ملائم للسوق قصد التنمية، تدابير لمحاربة الرشوة، احترام القانون وحقوق الإنسان، حرية الصحافة والتعبير، وهذه المبادئ ستكون أساسية في علاقات التعاون الجديدة". فمن الصعب ضبط مفهوم الحكامة وإعطاؤه تعريفا موحدا ونهائيا لارتباطه بمجالات متعددة ولتعدد صيغ

Scanné avec CamScanner

تداوله، فهو حسب لجنة الحكامة العالمية مجموعة الطرق التي تدبر بها المؤسسات العمومية و الشبه العامة أو الخاصة قضاياها[352].

ومن بين التعاريف التي يمكن استقراؤها من خلال المجالات التي وظفت فيها:

- الحكامة إعادة صياغة العلاقة بين كل المتدخلين على أساس مفهوم التعاقد، التشارك والتوافق،
- الحكامة مقاربة ورؤيا وفلسفة جديدة للتغيير، لها مضمون اقتصادي مالي اجتماعي وسياسي باعتبارها النهج الأكثر نجاعة لتدبير الشأن العام والمجتمعي،
- الحكامة نمط جديد لتدبير السلطة والتنظيم السياسي والاجتماعي وهي رؤيا جديدة للدولة ولمجتمع العلاقات الرابطة بينهما، ولسبل قيادة التغيير، وهي بذلك أيضا مقاربة جديدة لتدبير التغيير في المرفق العمومي والخصوصي، والمجتمع المدني.
- الحكامة تعبئة للطاقات والموارد وترشيد استثمارها لتأمين شروط تدبير جيد.

وعموما،يمكننا القول أن الحكامة هي: "الطريقة التي تباشر بها السلطة في إدارة موارد الدولة الاقتصادية منها والاجتماعية بهدف تحقيق التنمية".

فالحكامة لابد أن تعتمد على عدد من المحاور الأساسية منها: صيانة الحرية، أي ضمان توسيع خيارات الناس، وتوسيع المشاركة الشعبية والمساءلة الفعالة والشفافية الكاملة في ظل فصل السلطات والتوازن بينها، وسيادة القانون والقضاء المستقل والنزيه والكفء، الذي تنفذ أحكامه من قبل السلطات التنفيذية. لذلك فالحكامة الجيدة، في أي مجتمع وأي مؤسسة حكومية كانت أو غير حكومية، تبقى من أهم الضروريات لإنجاح المشاريع التنموية، إلا أن تطبيقها يتطلب سيادة جو تسوده الشفافية والمسؤولية ودولة القانون والمشاركة واللامركزية والتنسيق بين كل المتدخلين. وقد أصبح هناك شركاء جدد للحكامة المحلية في تدبير الشأن الترابي إذ بعد تغير وظائف الدول، أصبحت هذه الأخيرة مجرد فاعل في صنع القرار إلى جانب شركاء جدد في تدبير الشؤون الترابية، يكتسبون بدورهم

352- محسن الندويا: "دور الحكامة المحلية الرشيدة في تدبير الشأن المحلي بالمغرب"، جريدة الشرق المغربية بتاريخ 2009/10/29، ص 1.

Scanné avec CamScanner

أهمية بالغة- خاصة المجتمع المدني والقطاع الخاص- نتيجة الصعوبات التي يعرفها المجال التنموي الترابي.

فقد أصبح المجتمع المدني إلى جانب القطاع الخاص فاعلا أساسيا في النهوض بالأعمال الاجتماعية المحلية، خاصة بعد فشل المبادرات الفوقية والقطاعية من طرف الدولة، إذ تصاغ المخططات والبرامج في المركز وتطبع على المستوى المحلي دون معرفة مسبقة بحاجيات ومتطلبات الساكنة المحلية (الترابية). أيضا هناك عامل أساسي، كرس بدوره أهمية المجتمع المدني في التنمية الترابية،وهو دور المنظمات الدولية التي بدأت تضع الثقة أكثر في الجمعيات لتصريف المساعدات الاجتماعية، أضف إلى ذلك احتكاك المجتمع المدني بالواقع الأمر الذي يؤهله أكثر للقيام بأدوار تنموية تتلاءم وحاجيات الساكنة المحلية.

وتتحقق المشاركة الحقيقية للمجتمع المدني من خلال فعالية المبادرات التنموية التي يطرحها، واعتماد ممارسة واقعية لصياغة وتنفيذ ومتابعة المشاريع التنموية. كما أن مشاركة المواطن في تحقيق التنمية الترابية، والتي تنبني على وعيه بحقوقه وواجباته ما يجري حوله من أحداث ووقائع، وقدرته على فهم مشكلات المجتمع.

وتوفر الديمقراطية نهج حكم جيد قائم على المشاركة السياسية الواسعة للأفراد، وبالتالي أن عزوف الأفراد عن المشاركة في العمليات الانتخابية التشريعية أو الجماعية يطرح مشكل مدى مشروعية المنتخبين والقرارات التي يتخذونها، فالمواطن هو أساس التنمية.كذلك تتيح الديمقراطية تدبير عقلاني للإدارة وتفادي كل أشكال الطرق غير الشرعية في إدارة الشؤون الترابية[353].

الفقرة الثانية : تعريف الحكامة المالية

إذا كان مفهوم الحكامة بمضامينه وأسسه الحالية لم يظهر إلا خلال القرن الثامن عشر، ولم يتم تداوله على مستوى التدبير المالي للمقاولات إلا مع أواخر القرن التاسع عشر مع بروز الحاجة إلى حفظ التوازن الاقتصادي، فإنه و بالمقابل نجد أن استعمال مصطلح الحكامة المالية على مستوى التدبير العمومي لم يتطور كثيرا إلا في أواخر ثمانينات القرن

[353]- محسن الندويا: نفس المرجع السابق، ص 2.

Scanné avec CamScanner

الماضي، حيث تم تداوله أول الأمر من قبل البنك الدولي خلال برامج تنمية دول العالم الثالث ومحاربة الفساد، وهي الفترة التي تم فيها لأول مرة ربط المصطلح بتأهيل الإدارة وتحقيق النمو الاقتصادي، ومع بداية التسعينيات بدأ شيوع استعمال المصطلح وتوسعت مدلولاته لتطال مختلف الأبعاد الديمقراطية وربط التنمية بالتدبير المالي الشفاف، وإدارة شؤون الدولة والمجتمع، وترسيخ مبدأ المشاركة والشفافية المالية، وإرساء نظام التخطيط التنموي المتكامل، خاصة على مستوى التدبير المالي.

وبصرف النظر عن تطور مضمون و مفهوم الحكامة المالية ،فإن هذا المصطلح بمدلولاته الحالية ومضامينه الحديثة قد عرف تنوعا في التعاريف بين مختلف الهيئات والتيارات الفقهية والمؤسساتية، فقد اعتبر البنك الدولي الحكامة المالية بمثابة "نمط أو ممارسة عملية صادرة عن السلطات العمومية في مجال تدبير الموارد المالية والاقتصادية والاجتماعية بهدف تحقيق التنمية"، في حين ركز الاستعمال المتداول من قبل الأمم المتحدة على شمول المفهوم لمختلف الأبعاد المتعلقة بالدولة والمجتمع وعدم حصرها في السلطات العمومية، مع الأخذ بعين الاعتبار العوامل المالية والمؤثرات التاريخية والدينية والإيديولوجية [354].

وفي مقابل ذلك نجد الاتحاد الأوربي يعتبر الحكامة المالية "مجموعة مبادئ وأسس يقوم عليها التدبير العمومي، وتهدف إلى الحفاظ على المصالح العمومية وتحقيق الحاجيات الترابية عبر الاستعمال الأمثل للموارد المالية من أجل تحقيق تنمية شمولية ومستدامة المجتمع"، وهذا التعريف بدوره يعد ذا طبيعة شكلية بحتة بالرغم من توسيع مدلولاته لتشمل في جانب منها مسألة التفاعل بين السلطات العمومية من خلال التأكيد على القاعدة المجتمعية للتدبير العمومي[355]. أما الاجتهاد الفقهي فقد أفاض من جهته في مناقشة مدلولات المصطلح في محاولة لضبط مضامينه ومناقشة عناصره المادية والوظيفية وشرح مفاهيمه.

---

[354]-BOUACHIK (A) : « La gouvernance locale à la lumière de la nouvelle charte communale », REMALD, série Thèmes actuels, n° 46, 2004.p1.

[358]- Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers», Rapport de la commission européenne,Pub.Europe Aid.Doc Réf n2 ; Janvier 2007.p.91.

Scanné avec CamScanner

وقواعده، فبغض النظر عن بعض التعاريف المقتصرة على قواعد الحكامة المالية وظائفها، مثل الشفافية والانفتاح في إعداد وتنفيذ السياسات العمومية[356]، فإننا نجد تعددا في التعاريف التي حاولت ضبط مصطلح الحكامة المالية ومدلولاته.

فهناك بعض الباحثين كالأستاذ محمد براو الذي يركز على التصور القائم على اعتبار الحكامة المالية عبارة عن آلية الإدارة الجيدة للدولة والمجتمع،مع الربط بينها وبين الجوانب السياسية والمحددة في "منظومة القيم الديمقراطية ومؤشرات شرعية النظام"، و الاستعمال الأمثل للموارد المالية، وهو التعريف الذي يستمد بعضا من أسسه من تعريف البنك الدولي لهذا المفهوم.

وبمقابل ذلك نجد من يركز كالأستاذ AYEVAعلى الجوانب المادية و المجالية، وعلى التشارك والتفاعل بين الهيئات العمومية والمنظمات الجمعوية والقطاع الخاص، وحتى مع المواطنين بشكل مباشر، على أساس اعتبار الحكامة المالية نوعا من الآليات التدبيرية التي تمثل تطويرا لأداء الوحدات العمومية عبر ترسيخ علاقة الثقة بين المواطنين والمديرين العموميين (الترابيين والمركزيين)، واعتماد مقاربة مجالية أو ترابية للتنمية والتدبير العمومي، مع اعتبار المجتمع المدني أحد المكونات الأساسية لتحقيق التنمية [357].

إن مختلف هذه الاجتهادات إنما حاولت التركيز على أحد جوانب المدلول أو بعض الأسس المادية أو الموضوعية للحكامة المالية، وإذا كان التدبير المالي أحد أهم تمظهرات هذا المصطلح، فإن مفهوم الحكامة المالية ومن خلال التعاريف السابقة نلاحظ أنه يهتم بالتركيز على جوانب "التشارك والتنسيق والتفاوض"،إضافة إلى اعتماده على المقاربة التشاركية والتي "تتميز بالشفافية والمسؤولية والفعالية والعدالة"[358]، وبالتالي تعتبر الحكامة المالية منهج للتدبير المالي ومجموعة قواعد تضمن الفعالية وتطبيق مبادئ المشاركة والتخطيط الاستراتيجي ووضوح الرؤية بهدف تحقيق أهداف التدبير العمومي الحديث.

---

[359]- Les procédures et la gestion budgétaire au niveau des collectivité locales », Rapport du comité sur la démocratie locale et régional, Pub. Conseil de l'Europe. Mai 2002, p.6.

[360]- AYEVA (T) :« Gouvernance locale », op .cit...p16.

358- المساوي شكري: "الإدارة المحلية المغربية وتحديات الحكامة"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام،كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2004-2005،ص 96- 97.

Scanné avec CamScanner

فعلى الرغم من اختلاف التعاريف وتنوع المدلولات الشكلية، فإن بعض العناصر الأساسية للحكامة و الحكامة المالية نجدها تتكرر بشكل أو بآخر في جل المحاولات الفقهية للإلمام بمضامين المصطلح، وعلى هذا الأساس تحتوي الحكامة المالية و(الحكامة بشكل عام) كل هذه العناصر وليس بعضها، وبالتالي يمكن اعتبارها منهجا أو صيرورة منطقية تهدف إلى تحقيق التنمية المستدامة، باستعمال أمثل للموارد والإمكانات المتاحة والمحتملة بهدف ضمان أداء فعال وناجع وفق آليات التنسيق والتشارك والمسؤولية والشفافية، وباعتماد مناهج التخطيط المالي والبرامجي أو الاستراتيجي [359]، وهذه المضامين تحيل على مجموعة قواعد تشكل في واقع الأمر مبادئ وأسس الحكامة المالية.

الفرع الثاني: مبادئ وقواعد الحكامة المالية الجيدة

إن تطور مجالات التدبير المالي المحلي، وتعقد الحاجيات الترابية والشروط التنموية، يجعل من الصعب إيجاد تعريف مدقق واحد للمصطلح يشمل جميع مكونات الحكامة المالية ومضامينها الوظيفية والمادية وشروطها. فالاجتهاد الفقهي، وبالرغم من محاولته سبر أغوار هذا المفهوم وضبط حيثياته [360]، فإن عادة ما كان يلجأ لشرح قواعد وأسس الحكامة المالية عوض التعريف بالمصطلح ذاته، وعلى هذا الأساس يمكن استعراض مجموعة من المبادئ التي تقوم عليها الحكامة بشكل عام:

- التشارك: أو المشاركة، ويقصد بها توسيع دائرة المتدخلين المباشرين وغير المباشرين في عملية التخطيط وإعداد البرامج وصياغة القرارات، سواء تعلق الأمر بالفاعلين العموميين والخواص، أو حتى بمشاركة المجتمع المدني ومختلف الفاعلين المحليين (الترابيين)[361].
- المسؤولية وسيادة القانون: وهي من أهم مبادئ الحكامة [362]، على اعتبار أن تدبير الشأن العام (الوطني و الترابي) يتطلب احترام المنظومة القانونية

[359]- زين الدين مولود: "الحكامة مقاربة ابستمولوجية في المفهوم والسياق"، مجلة مسالك، العدد8، 2008،ص 8 و 9.
[360]- BOUACHIK (A), « La gouvernance locale à la lumière…op.cit ; p1.
[361]- AYEVA (T) :« Gouvernance locale.», op .cit. p16.
[362]- إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة،مرجع سابق ،ص 9.

Scanné avec CamScanner

المؤطرة له، مع ضمان تطبيق القانون وتحديد المسؤوليات بشكل واضح يسمح بالمساءلة، كما يتعلق الأمر بشكل أساسي بمبدأ المساواة أمام القانون، وبفصل السلط واستقلال القضاء، وكذا وضوح القوانين وانسجامها مع التطبيق العملي[363].

- اعتماد مناهج التدبير Management: فتطور أداء المنظمات العمومية والجماعات الترابية يتأسس على استعمال الوسائل الحديثة في علوم الإدارة والتدبير،واعتماد مبادئ الترشيد والفعالية، والتعامل مع المواطن بصفة مستفيدا من الخدمات العمومية وليس مجرد خاضع للإدارة Administré [364].
- مبادئ الفعالية والنجاعة: وترتبط وظيفيا بالمناهج الحديثة في التسيير والتدبير، ويتعلق الأمر بضمان تدبير جيد للمشاريع التنموية والبرامج المالية وفق مقاربة تقوم على جودة التسيير واستعمال أمثل للموارد والوسائل، وضمان خدمات أفضل وتحقيق أمثل للتنمية الشمولية والمستدامة [365].
- اعتماد التخطيط الاستراتيجي التنموي: الذي يفترض تنظيم الهياكل الإدارية وفق مخططات التنمية، مع تحديد الأهداف الإستراتيجية وتنزيل برامج تجزيئية [366]. وتتأسس هذه المقاربة على عنصر الاستشراف الذي يمنح المنظمات العمومية والهيئات اللامركزية مرونة أكبر في تقدير وإقرار سياساتها العمومية، بالموازاة مع تطور الحاجيات التنموية وتسارع وثيرة التطور المجتمعي على مختلف الأصعدة والمجالات، ويتيح القدرة على وضع مخططات منسجمة مع الواقع ومع توسع مجالات التدخل التنموي المحلي[367].

[363]- زين الدين مولود: "الحكامة: مقاربة إبستمولوجية ..."،مرجع سابق، ص 10.
[364]- BOUACHIK (A) : « La gouvernance locale à la lumière…op.cit ; p1.
[365]- KARGNE(H) : « TIC, Décentralisation administrative et bonne gouvernance »,Projet – d'appui des volontaires des nations unies à la décentralisation ,Mai ;2004, p 7
[366]- زين الدين مولود: الحكامة ، مقاربة إبستمولوجية في المفهوم والسياق،مرجع سابق، ص 10.
[367]-KARGNE(H) :« TIC, Décentralisation administrative… » ;op.cit.p72.

Scanné avec CamScanner

ومن خلال هذا التعريف الأولي لمبادئ وقواعد الحكامة المالية، فإنه ولابد من تحديد المرتكزات الأساسية لهذا المفهوم بشكل أوسع والتي بدونها لا يمكن الحديث عن حكامة مالية جيدة، بحيث من خلال هذه المبادئ تتحقق لدى مختلف الفاعلين الأساسيين في مجال الحكامة رؤية واضحة لواقع المؤسسات الإدارية، وفي هذا الإطار لابد من الإشارة إلى أن تحديد المبادئ الأساسية للحكامة الجيدة تتفاوت وفقا لاختلاف وجهات النظر للدارسين لها، ذلك أن تعدد المعايير والتصورات المعتمدة فيها، بين معايير سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية من جهة، وتعدد الفاعلين من جهة أخرى والذي يشمل الدولة ومؤسساتها والإدارة والمجتمع المدني والقطاع الخاص والمواطنين كناشطين اجتماعيين، وبذلك فإن المعايير التي تعتمد عليها الحكامة الجيدة تختلف في أدبيات المؤسسات الدولية، لكن إجمالا يمكن التركيز على ثلاث مبادئ أساسية:

الفقرة الأولى: المواطنة ومبدأ الشفافية

لمبدأ الشفافية ارتباط وثيق بالمواطنة، على اعتبار أن الفرد كلما كان متشبعا بقيم المواطنة، كلما كانت جل تعاملاته تتم في إطار الشفافية والوضوح، كما أنه من جهة ثانية كلما التزم المحيط الذي يعيش فيه الفرد بقيم الشفافية، كلما تمسك الفرد أيضا بهذه القيمة النبيلة، وبالتالي فإن العلاقة بينهما هي علاقة تكامل، وللإحاطة أكثر بهاذين المبدأين لابد من الوقوف عند كل مفهوم على حدة.

البند الأول: المواطنة

إن مبدأ المواطنة كما تناولته مختلف المراجع والأدبيات السياسية والاجتماعية هو علاقة تبدأ بين فرد ودولة كما يحددها قانونها، وبما تتضمنه تلك العلاقة من حقوق وواجبات، ويندرج ضمن هذا المفهوم الحرية وما يصاحبها من مسؤوليات، فالمواطنة إذ

Université Med V Souissi Faculté des Sciences Juridiques Economiques
la bibliothèque

Scanné avec CamScanner

تضفي على المواطن حقوقا سياسية وأخرى قانونية واجتماعية واقتصادية وثقافية... الخ، كما تفرض عليه التزامات عليه أن يتحملها ويلتزم بها كمواطن[368] تجاه الدولة.

ومع أنه يصعب تحديد تعريف مانع جامع وثابت لمبدأ المواطنة باعتباره مصطلحا سياسيا حيا ومتحركا في صيرورة تاريخية مستمرة، إلا أنه مع ذلك يمكن إعطاء تعريف عام لمبدأ المواطنة ينحصر في المشاركة الواعية والفاعلة لكل شخص دون استثناء ودون وصاية من أي جهة في بناء الإطار الاجتماعي والثقافي للدولة.

وعموما فالمواطنة هي حقوق وواجبات، يستلزم فيهما أن يحترم المواطن واجباته اتجاه الدولة التي ينتمي إليها، كما يتعين على هذه الأخيرة، أن تحفظ وتصون كرامة مواطنيها، وتضمن لهم العيش الكريم دون المس بأدنى حقوقهم، كيفما كانت هذه الحقوق سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية.

ولتحقيق هذه الغاية، لابد من اعتماد المقاربة التشاركية في كل السياسات التنموية، وذلك باعتبارها منهجية عمل مساعدة على التنمية العادلة من خلال إشراك الجميع في عملية اتخاذ القرار، وفي إيجاد الصيغ الحقيقية لعملية التنمية الشاملة.

البند الثاني: الشفافية

لقد أصبح تعبير الشفافية عنوانا عريضا واسع الانتشار، مشهورا ومستعملا بكثرة، ويعني التزام الحاكمين والمديرين العامين والمسئولين على اختلاف مستوياتهم ومراتبهم بـ:

1. احترام المنافسة الصريحة والحرة، ومساواة جميع المواطنين أمام القانون.
2. احترام قواعد التدبير الجيد وخضوع النفقات العمومية للمراقبة والإفتحاص[369].

كما يعني الشفافية أيضا توفر المعلومات الدقيقة في وقتها وإفساح المجال أمام الجميع للإطلاع على المعلومات الكافية والضرورية، الشيء الذي يساعد على اتخاذ القرارات

[368]- من ضمن هذه الالتزامات مثلا أن يساهم كل مواطن قدر استطاعته، كما يحدد ذلك الدستور المغربي، في الميزانية العامة للدولة عبر أدائه لواجباته الضريبية.

[369]- محمد أشركي: "المحاكم المالية و ديوان المظالم، الضمير المالي و الضمير الإنساني"، مجلة ديوان المظالم، العدد الثاني، يونيو 2005، ص 66.

Scanné avec CamScanner

الصالحة، وكذلك من أجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة، ومن أجل التخفيف من الهدر ومحاصرة الفساد [370].ويعد مفهوم الشفافية من المفاهيم التي دخلت حديثا جدا في القاموس الاصطلاحي العربي، مع تأسيس منظمة الشفافية الدولية عند بداية تسعينيات القرن الماضي، عندما أسس الألماني "بيتر إيجين" رفقة تسعة خبراء آخرين من خمس دول مختلفة هذه المنظمة الشهيرة التي تهدف إلى محاربة الفساد الإداري والمالي، والذي كان السيد "إيجين" ملما بالكثير من تفاصيله بحكم طبيعة عمله في البنك الدولي[371].

وتعني الشفافية ببساطة، تقاسم المعلومات والمكاشفة، فهي تضمن التدفق الحر والشامل والموصول للمعلومات بحيث تصبح متاحة للجميع، وتوفر قنوت وإجراءات واضحة لذلك فيما بين أصحاب المصلحة والمسئولين، ومن مقتضيات الشفافية الكشف عن مختلف القواعد والأنظمة والتعليمات واللوائح المعتمدة في وضع وتنفيذ السياسات واتخاذ القرارات، بحيث تسمح فيما بعد بالمحاسبة والمساءلة والتقويم، فالشفافية تقي من الأخطاء الحكومية، ومن ارتكاب خطأ في تقدير الموارد ومن الفساد، بحيث يتطلب النقاش النشاط حول قضايا السياسات العامة من الحكومات توفير البيانات المتعلقة بالحسابات القومية وميزان المدفوعات والعمالة، وتكلفة المعيشة. وترتبط نوعية عملية صنع القرار والمخاطر والتكاليف المترتبة عليها بطبيعة المعلومات التي يتم تزويدها لصانع القرار[372].

الفقرة الثانية : المحاسبة والمساءلة

إن المساءلة قد تقترن بالمحاسبة عندما ينصرف هذا المفهوم الأخير إلى أبعد من تقديم الحساب، أي عندما ينطوي على معنى المسؤولية على الأعمال التي يقوم بها أصحاب القرار، وبالتالي يمكن القول أنه لا وجود للمساءلة من دون المحاسبة، ومع هذا الوضع يصبح المرادفين متلازمين معا.

370– العمراني بوخبزة: "محاضرات لطلبة السنة الأولى ماستر القانون والعلوم الإدارية للتنمية"، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة ،للموسم الجامعي 2009–2010، غير منشورة.

371- محمد براو :"الشفافية و المساءلة ..."، مرجع سابق ، ص 19.

372- الحكم الرشيد: الشفافية والمساءلة، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، الموقع الإلكتروني لمنظمة ترانسبرانسي http :www-yndp-pogar.org بتاريخ 2013/09/10 الساعة 16.00.

Scanné avec CamScanner

البند الأول: المحاسبة مدخل للحكامة المالية الجيدة

يمكن تعريف المحاسبة بوصفها مرادفا للمراقبة ومكملا لها في آن معا، أي أنها عبارة عن مسلسل لوضع الإنجازات رهن إشارة من يملكون القدرة على تقويمها والحكم على مدى صحتها ودقتها [373].

فالمحاسبة من شأنها أن تضمن الشفافية في التعاملات، فالمسؤولون في المؤسسات الإدارية، سواء كانت هذه المؤسسات تنتمي إلى القطاع الخاص أو العام، لابد لهم من المحاسبة على تعاملاتهم، كيفما كان نوع هذه التعاملات، سواء أكانت تعاملات مالية أو إدارية محضة. وبالتالي فالمحاسبة يجب أن تظل عملية مستمرة للأجيال الحالية، حتى تظل عبرة للأجيال اللاحقة.

البند الثاني: المساءلة نهج وثقافة للحكامة المالية الجيدة

في إطار المساءلة يتم في الغالب صياغة البرامج والتخطيط للمشاريع المستقبلية، ويتم رصد الاعتمادات المالية الكافية، وتحديد جدول زمني في إطار عملية تنفيذ هذه المشاريع.ويمكن تعريف المحاسبة بوصفها مرادفا للمراقبة ومكملا لها في آن معا، أي أنها عبارة عن مسلسل لوضع الإنجازات رهن إشارة من يملكون القدرة على تقويمها، والحكم على مدى صحتها ودقتها، والمساءلة مرتبطة عموما بالحقوق والواجبات، كل طرف في إطار العلاقة سواء كانت مرفقية أو غيرها، ويجب أن يحاسب على ما قام به وكيف قام بذلك، وما هي النتائج التي حققها في إطار هذه العلاقة. أما المحاسبة فهي عملية استجواب أصحاب القرار بشأن النتائج التي أفضت إليها المراقبة والمحاسبة، وتختلف أساليب المساءلة بحسب الثقافة السياسية والرقابية المرتبطة بوضع كل دولة ونظام.

عموما فالمساءلة والمحاسبة هما في نفس الوقت وجهان لعملة واحدة، فكلاهما يسعيان إلى إضفاء نوع من الشرعية على عمليات صنع القرار، اتخاذ قرار وكذا تنفيذ القرار،

373- محمد براو: "الشفافية والمساءلة والرقابة العليا ..."، مرجع سابق، ص 20.

Scanné avec CamScanner

بحيث أنه كلما كانت هناك مساءلة ومحاسبة كلما كان القرار سليما من بداية صناعته إلى حين تنفيذه[374].

مما لاشك فيه، أن آليات الرقابة العليا على المال العام الترابي، تعمل على ضبط ومراقبة التوجهات المرسومة من طرف ممثلي الشعب بمقتضى قوانين المالية، الرامية إلى تحصيل الموارد وصرف النفقات في الأوجه المحددة بمقتضى القانون، من أجل سد حاجيات المواطنين عبر المرافق العامة سواء على المستوى الوطني أو الترابي، ثم حماية المال العام الترابي وزجر كل المخالفات الرامية إلى المساس به وسوء تدبيره، مع الاستعمال الأمثل للموارد الطبيعية والبشرية وتثمين طرق المراقبة، وكذلك عقلنة ترشيد الرقابة المالية من أجل ضمان حسن استعماله بشكل عقلاني، ومدى استجابة العمل القضائي لروح المقتضيات القانونية التي تعني بالرقابة العليا على المال العام الترابي.

وفي هذا الإطار فمن بين المقترحات التي أعطتها اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة المرتقبة، هي تعزيز الرقابة بآليات وميكانيزمات جديدة لإصلاح بنية الدولة وطرق اشتغال المؤسسات، وتقوية العلاقات بين السلط ومراجعة نظام الغرفة الثانية بالبرلمان، والانفتاح على مجموعة فاعلين جدد، من أجل إرساء ثقافة مالية قائمة على مبادئ حكامة مالية لتحقيق تدبير سليم للمالية الترابية قائم على مبادئ الشفافية وفق إطار ديمقراطي تشاركي، لن يتأتى ذلك إلا من خلال تكريس مبادئ حكامة مالية وطنية و ترابية، ثم الانفتاح على متدخلين جدد في مجال الرقابة المالية[375].

خاصة وأن الدستور المغربي لسنة 2011 استند على مجموعة مبادئ نص عليها تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية الموسعة، منها الحكامة المالية الرشيدة الضامنة للكرامة والحقوق والحريات والأمن، والقائمة على المواطنة الحقة وربط المسؤولية بالمحاسبة والحقوق بالواجبات، فالحكامة في مستواها الترابي عبارة عن مقاربة للحكم والتدبير تقوم

374- مينة زمراوي: "الرقابة على المال العام الترابي في أفق الجهوية المتقدمة"، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية بسلا ،الموسم الجامعي2011-2012، ص 106.

375- عبد النبي أظريف: "سياسة التدبير الجهوي من الجهوية الناشئة إلى الجهوية المتطورة"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، مطبعة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع –الرباط، 2011/01، ص 142.

Scanné avec CamScanner

على تفاعل أكثر من طرف صانعي القرار الترابي، اعتمادا بمؤشرات ومعايير الحكامة الترابية وبما يسمح على تحقيق الشروط المتطلبة للتنمية الترابية [376].

الفرع الثالث: دوافع تبني الحكامة المالية في النظام التدبيري بالمغرب

تعتبر الحكامة المالية الجيدة من أهم المفاهيم التي ميزت هذا التوجه الجديد في مجال الإصلاح المالي والإداري بصفة عامة والمؤسساتي بصفة خاصة، وبالرغم من أن هذا المفهوم يعتبر مولودا جيدا لم تكتمل ملامحه النهائية بعد، بحيث أنه كل جهة تحاول أن توظف المفهوم من زاويتها الخاصة، غير أنه أصبح من المفاهيم التي تحتل الصدارة على جميع الأصعدة، بحيث أضحى الموضوع الذي يتصدر أجندة الرؤساء والساسة وأصحاب القرار، وذوي النفوذ ورجال الإدارة والاقتصاد، والاختصاص من مفكرين وباحثين وقانونيين، ليس على الصعيد الدولي فحسب، ولكن أيضا على الصعيد الوطني، بل وعلى الصعيد الترابي أيضا.

ولعل مفاهيم الإصلاح والتدبير الجيد للموارد، وبناء مؤسسات إدارية قوية قادرة على رفع التحديات الراهنة، والاستجابة لمتطلبات العصر، هذه المتطلبات التي تستلزم الحضور القوي لعناصر الشفافية والمسؤولية والمصداقية، وكذلك المحاسبة، وهي كلها عناصر مستمدة بالأساس من المفهوم الكوني و الحديث للحكامة المالية، ومن أهم موضوعات الحكامة المالية.

ومن هذا يمكنني القول أن هذه الأخيرة أضحت شعارا كونيا لكل عملية إصلاح أو تغيير يكون المبتغى من ورائه الانتقال من وضع إلى وضع آخر أفضل منه، وأكثر إنتاجية ومردودية، ووفقا لهذه المبادئ وإيمانا من المغرب بالقيم الحضارية، وفي إطار المواثيق والالتزامات الدولية، واعتبارا لكون حقوق وحريات الأفراد تشكل غاية في حد ذاتها، وعاملا مهما للتنمية السوسيو-اقتصادية، عمل المغرب منذ عقد التسعينيات على اتخاذ العديد من الإجراءات والإصلاحات المؤسساتية، لتدعيم وبلورة واحترام حقوق الإنسان وتطوير

376- سعيد جفري: "الحكامة وأخواتها (مقاربة في المفهوم و رهان الطموح المغربي)"، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الطبعة الأولى 2010، ص 168.

Scanné avec CamScanner

الفرد والمجتمع، من خلال إحداث مؤسسات جديدة تسمى بمؤسسات الحكامة كالمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والمحاكم المالية، ومجلس المنافسة و المجلس الأعلى للإتصال السمعي البصري... الخ.

كما تم إحداث هيئات متخصصة في محاربة الرشوة و حماية المال العام تكتسي صبغة وطنية، إضافة إلى إعادة النظر في مجموعة من الاتفاقيات الدولية المرتبطة أساسا بتوفير الظروف الملائمة لحماية المال العام، وتوطين أسس الحكامة المالية بالمغرب، خاصة تلك المتمخضة عن مشاركة المغرب في العديد من المؤتمرات الإقليمية و الدولية في هذا الإطار كما رأينا سابقا في القسم الأول من هذه الأطروحة.

ولقد ظهرت الحاجة للحكامة المالية بالمغرب بفضل الانفتاح الذي عرفه المشهد السياسي بالمغرب منذ بداية التسعينات من القرن الماضي، و ما ترتب عنه من ضرورة عقلنة وترشيد الإنفاق العام للأموال العمومية، و ذلك لتجاوز الممارسات المؤسساتية الإدارية التي شكلت على امتداد الحقب التاريخية مسرحا لحدوث اختلالات الأطراف التي تتواجد عليه، فمن جهة تسجيل العديد من صور تسلط المؤسسات الإدارية من خلال تقوية ذراع الهيمنة وترجيح ميزان القوى لصالحها، ناهيك عن سلبيات الرتابة والبطء الذي يميز وظائف الأجهزة البيروقراطية، إضافة إلى غياب الشفافية في توضيح أوجه صرف المال العام وآثار ذلك على العلاقات التي تربطها بالمواطن،ومن جهة أخرى، يظهر المرتفق الطرف الأضعف في هذا المسلسل وذلك نتيجة لترسب جملة من العوامل منذ الممارسات الأولى للإدارة المغربية منها التاريخية والاقتصادية والثقافية، فضلا عن محدودية أدوار جمعيات حماية المال العام والمجتمع المدني في تمثيل الفرد والدفاع عن مصالحه في مواجهة الإدارة[377]. وعن حقه في الإطلاع على أوجه صرف المال العام باعتباره كدافع للضرائب التي تشكل الجزء الأكبر من هذا المال العام.

377– محمد سالم الصبتي، "المفهوم الجديد للسلطة، الإطار العام والأبعاد." منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد 25 الطبعة الأولى، 2001، ص 26.

Scanné avec CamScanner

ولهذا نجد بعض الباحثين (John Gaventa) يصف الحكامة بالتعديل الإستراتيجي الواسع، والتنظيم النوعي للمبادرات الهادفين إلى تقوية ودعم مؤسسات المجتمع المدني بغاية إيجاد هياكل حكومية أكثر مسؤولية وأكثر انفتاحا وشفافية وأكثر ديمقراطية، إذ أن الحكامة تدعو إلى توسيع نطاق مشاركة المجتمع المدني في الميادين التي كانت تمثل تقليديا جزءا من مساحات نفوذ القطاع العام، من منطلق أن الفاعل المدني يمتلك خصائص نوعية تمكنه من الرفع من جودة وفعالية الخدمات العمومية، وجعل السلطات أكثر التزاما ومسؤولية، ناهيك عن تعميق الممارسة الديمقراطية من زاوية خلق نوع من التكاملية بين الأشكال التمثيلية والأشكال المساهمة للديمقراطية.

وهذا من طبيعة الحال ما يستلزم منا استحضار ومناقشة العلاقة بين التنمية الإدارية في إطار الحكامة الجيدة ومبادئها، والديمقراطية التي تعتبر إحدى الركائز الأساسية لهذه الأخيرة، وهناك من يرى أنه لمناقشة هذا الموضوع، هناك على الأقل ثلاث معطيات أساسية يجب استحضارها.

المعطى الأول: تلازم مفهومي الديمقراطية والتنمية الإدارية ومن خلالهما التنمية في باقي المجالات الاقتصادية، السياسية، الاجتماعية، الثقافية و الحضارية [378].

المعطى الثاني: أن الإدارة وتصوراتها للتنمية لا تعد موضوعا مستقلا بذاته، بل قد تجد أو لا تجد توازنا من نوع متميز من القوى السياسية، الاجتماعية والاقتصادية.

المعطى الثالث: أن الديموقراطية والتنمية الإدارية تعتبران من المطالب المحلية والمستمرة للإنسان المغربي.

وارتباطا بالمال العام، فالإدارة المالية أضحت الدعامة الأساسية للحكامة الشاملة في شتى تجلياتها وتداعياتها في كل بلدان المعمور، باعتبار أن التدبير المالي هو الأداة الأساسية التي تقوم عليها كل إستراتيجية طموحة تستهدف محاربة الرشوة أو الفساد بكل

---

[378]- عبد الله شنفار: "الإدارة المغربية ومتطلبات التنمية، دراسة سوسيوقانونية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 19، سنة 200، ص 9.

Scanné avec CamScanner

أشكاله، وهذا رهين بوجود رقابة واضحة المعالم لتوظيف التدبير المالي الجيد في مواجهة الفساد والحد من آثاره السلبية على التنمية الشاملة والمستديمة [379].

المطلب الثاني: التخطيط التنموي الاستراتيجي كأساس للحكامة الجيدة لتدبير وعقلنة التدبير العمومي

يعتبر التخطيط الاستراتيجي كإحدى المرتكزات الأساسية للحكامة المالية الجيدة حيث يساعد ولاشك في عقلنة وتحديث التدبير العمومي، كما أن هذا التخطيط الاستراتيجي له عدة أبعاد ومناهج وأسس ومراحل أساسية، مما يجعل المحاكم المالية تعتمد عليه في مهامها الرقابية كإحدى أهم الأدوار الأساسية التي أصبحت تلعبها في الآونة الأخيرة، خاصة مع صدور القانون رقم 99.62 بمثابة مدونة المحاكم المالية، وكذا مع الدستور الجديد لسنة 2011 الذي جعل من حكامة التدبير العمومي إحدى أهم مستجداته، والتي تعتبر المحاكم المالية الجهة المؤسساتية الساهرة على رقابة مدى تطبيقها في الأجهزة الخاضعة لرقابتها بموجب النص القانوني المحدد لاختصاصاتها.

الفرع الأول: مضامين وأسس التخطيط التنموي

في وسط تطبعه تحولات عميقة ومتسارعة على الصعيدين الوطني والدولي، فإن الدول والمجتمعات التي عرفت كيف تتهيأ بما فيه الكفاية لهذه التحولات هي الوحيدة القادرة على المسايرة ومواجهة التحديات، وذلك من خلال إدخال تعديلات جوهرية في سياستها وقيادة حكيمة لبنياتها الاقتصادية. إن النسق الوطني والدولي الذي يتحكم في الاقتصاد المغربي وما يعرفه من دينامية متعددة الآثار تفرض إقحام مدخلات جديدة وتحولات عميقة على الاقتصاد والمجتمع ستؤثر بشكل بارز على النسق الإنتاجي والمبادلات الخارجية.

وعليه فإن الاهتمام بإعداد إستراتيجية تنموية تسمح بمواجهة هذه التحديات أصبح مطلبا لا رجعة فيه وذلك لمعالجة النقص الحاصل في الموارد والكفايات البشرية، والتحكم أكثر

[379]- "الحكامة والتدبير العمومي الجديد بالمغرب"، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد6، ص 19.

Scanné avec CamScanner

في الاختلالات المالية والسوسيو اقتصادية، وهو توجه لابد منه للقطع مع الأساليب التقليدية لتسيير الشأن العام، وإقرار حكامة جيدة في التدبير.

إن الأمر يفترض تحولا عميقا في التنظيم وفي أساليب التفكير وسلوك الفاعلين، ويتطلب لأجل ذلك وضع نظام للتخطيط يعتمد على هذه المقاربة الجديدة، ويمكن من وضع رؤية إستراتيجية مستقبلية تركز على البعد الترابي واللامركزي، وتساهم في تفعيل البرامج والاختيارات العمومية، لاعتماد سياسة تنسيقية ومشاركة واسعة لجميع الفاعلين، وسن منظومة عقلانية لإنجاز المخططات تتسم بالشفافية والمتابعة والقابلية للمراقبة والتقييم.

وهكذا فإن المغرب في أمس الحاجة إلى سياسة تخطيطية حديثة تعتمد التخطيط الاستراتيجي كآلية من آليات التدبير العمومي الحديث. والتخطيط الاستراتيجي بهذا المفهوم هو بناء مفاهيمي يتأسس من تصورات وطموحات مشتركة.

ويتجسد من خلال قرارات وأعمال ذات أهداف موضوعية تنطلق من الأولويات العمومية للدولة. و تعتمد اختيار الأساليب الملائمة لهذه الأهداف، والسقف الزمني اللازم لتحقيق الأهداف وأدوات الرقابة والتقييم، لمدى تحقيق ما تم الالتزام به.

إن هذا المفهوم النابع من الحقل المعرفي الحديث، وعلم التدبير أصبح موضوع انشغال جديد لدى السياسيين والاقتصاديين والباحثين... باعتباره رهانا أساسيا لتطوير مفهوم الدولة.

الفقرة الأولى: مفهوم التخطيط الاستراتيجي

تعتمد المحاكم المالية في عملياتها الرقابية على مدى وجود التخطيط الاستراتيجي في تدبير الأجهزة الخاضعة لرقابتها. والتخطيط الاستراتيجي كما عرفه الأستاذ سعيد جفري "هو مجموعة من القرارات والتدابير التي تتخذها الدولة لتحقيق أهداف تنموية معينة ومحددة في مدة زمنية تبعا للمدة المحددة في برنامج المخطط، ويقوم هذا النوع من العمل على وجود رؤيا واضحة للمستقبل في شكل خطط للتنمية ذات أمد قصير أو متوسط أو بعيد، تنبني على إنتاج بيانات حسابية موثوق بها وتحليلها، وإجراء المقارنات لمعادلات أداء

Scanné avec CamScanner

المنظمات وإعداد دراسات الجدوى الاقتصادية والحد من التكاليف للوصول إلى الأداء الأمثل، ووضع خطط لتمويل احتياجات الهيئة سواء عن طريق رأس المال أو القروض أو التسهيلات الائتمانية" [380]، فهو دعامة أساسية للحكامة المالية حيث يقوم على أساس وضع مخططات بمثابة منظومة متكاملة من العناصر المتعلقة بتحديد الأهداف الإستراتيجية، التي يتم من خلالها برمجة التصرفات والعمليات التنموية التدبيرية منها أو المالية، مما يمكن من وضع سياسة مندمجة تتضمن استعمال الوسائل المتاحة أو المعتمدة من أجل تحقيق أهداف محددة، بناءا على دراسة واقعية استشرافية لحاجيات السكان ولتطور المتطلبات التنموية، فهذه السياسة أو المنظومة تحقق التكامل بين النشاط التدبيري والمالي للجماعات الترابية أو المنظمات العمومية الأخرى، وبين الأهداف المسطرة على مستوى مختلف القطاعات أو مجالات تدخل الهيئات المعنية [381].

لقد كان أول اهتمام للمشرع بالتخطيط الاستراتيجي و بشكل أكثر تطور من خلال القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي[382] و المغير و المتمم بالقانون رقم 08-17[383] الذي أشر على بداية مبادئ ومقومات الحكامة المالية الترابية، بغية تجاوز جميع الإكراهات المرتبطة بالتدبير، وهو نفس التوجه الذي صار عليه القانون رقم 17.08 الذي أشار في المادة 36 المتعلقة بالتنمية الاقتصادية و الاجتماعية، إلى أنه:

أ - يدرس المجلس الجماعي ويصوت على مشروع مخطط جماعي للتنمية، يعده رئيس المجلس الجماعي.

ولهذه الغاية...

380- سعيد جفري: "الحكامة وأخواتها- مقاربة في المفهوم ورهان الطموح المغربي"، مرجع سابق، ص 185.

381- عبد اللطيف بروحو: "مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد70، الطبعة الأولى سنة 2011، ص 391.

382- القانون المتعلق بالميثاق الجماعي رقم 78.00 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-02-297 الصادر بتاريخ 3 أكتوبر 2002 الموافق ل (2 رجب 1423 هـ).

383- ظهير شريف رقم 1.08.153 صادر في (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم 17.08 المغير و المتمم بموجبه القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، كما تم تغييره و تتميمه،و المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5711 الصادرة بتاريخ 23 فبراير 2009.

Scanné avec CamScanner

يضع برنامجا رهن إشارتها....

يقترح كل الهيئات العمومية....

ويحدد المخطط الجماعي للتنمية الأعمال التنموية المقرر انجازها بتراب الجماعة لمدة ست سنوات، في أفق تنمية مستدامة وفق منهج تشاركي، يأخذ بعين الاعتبار على الخصوص مقاربة النوع.

يمكن تحيين هذا المخطط ابتداء من السنة الثالثة من دخوله حيز التنفيذ ويعمل به إلى غاية السنة الأولى من الانتداب الموالي التي يتم خلالها إعداد المخطط الجماعي للتنمية المتعلقة بالمدة الانتدابية الموالية الجديدة.

يجب أن تتضمن وثيقة المخطط الجماعي للتنمية لزوما العناصر الآتية:

-تشخيصا يظهر الإمكانيات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة.

-الحاجيات ذات الأولوية المحددة بتشاور مع الساكنة والإدارات والفاعلين المعنيين

-الموارد والنفقات التقديرية المتعلقة بالسنوات الثلاث الأولى التي تم فيها العمل بالمخطط الجماعي للتنمية.تحدد مسطرة إعداد مخطط جماعي للتنمية بنص تنظيمي.

يتضح إذن أن المشرع قد عمل على سن آلية المساعدة على التدبير الاستراتيجي في المادة الميزانياتية المتعلقة بالبرمجة المتعددة السنوات، حيث ترتكز هذه البرمجة على إعداد مخططات إستراتيجية للمشاريع المزمع إنجازها، وهو نفس التوجه الذي صارت عليه القوانين المتعلقة بالجماعات الترابية حيث جاء في القانون رقم 113.14[384] المتعلق بالجماعات الذي نص في المواد من 79 إلى 82 على التخطيط الإستراتيجي للجماعات، حيث جاء في المادة 79 " تعمل الجماعة على تنفيذ برنامج عملها وفق البرمجة المتعددة السنوات المنصوص عليها في المادة 183 من القانون التنظيمي".

---

[384]- ظهير شريف رقم 1.15.85. صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)،بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، جريدة رسمية عدد 6380 الموافق 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

Scanné avec CamScanner

أما المادة 80 فقد أشارت إلى أنه يمكن تعيين برنامج عمل الجماعة ابتدءا من السنة الثالثة من دخوله حيز التنفيذ. تحدد بنص تنظيمي مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة و تتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده.

كما تضمن القانون رقم 112.14 [385] المتعلق بالعمالات و الأقاليم في مواده من 80 إلى 88 على آليات التخطيط الإستراتيجي، حيث جاء في المادة 80 منه "يضع مجلس العمالة أو الإقليم تحت إشراف رئيس مجلسها خلال السنة الأولى من انتداب المجلس برنامج التنمية للعمالة أو الإقليم وتعمل على تتبعه وتحيينه وتقييمه. يحدد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم لمدة ست سنوات الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو انجازها بتراب العمالة أو الإقليم اعتبارا لنوعيتها و توطينها و كلفتها. لتحقيق تنمية مستدامة ووفق منهج تشاركي بتنسيق مع عامل العمالة أو الإقليم بصفته مكلفا بتنسيق المصالح اللاممركزة للإدارة المركزية. يجب أن يتضمن برنامج تنمية العمالة أو الإقليم تشغيل لحاجيات و إمكانيات العمالة أو الإقليم،و تحديدا لأولويتها و تقييما لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى، وأن يأخذ بعين الاعتبار مقاربة النوع".

كما أن القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14[386] قد كرس نفس التوجه حينما حدد أوجه تدخل الجهة كجماعة ترابية في العمل وفق مخططات تتضمن مبادئ التخطيط الإستراتيجي، و ذلك انسجاما مع روح دستور 2011 الذي منح الجهات مكانة جد متميزة في الهرم التنظيمي للدولة،مع اعتماد المملكة المغربية لأول مرة في تاريخها لنموذج الجهوية الموسعة أو المتقدمة، وبتالي فإن القانون التنظيمي رقم 111.14 للجهات قد أشار في المواد من 84 إلى 87 إلى مختلف أوجه التخطيط لتحقيق التنمية على المستوى الجهوي، حيث أشار في المادة 84 إلى أنه" يتعين على الجهة مراعاة مضامين برنامج التنمية الجهوية عند وضع الميزانية في الجزء المتعلق بالتجهيز،في حدود مواردها.

---

[385]- ظهير شريف رقم 1.15.84. صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)،بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم، جريدة رسمية عدد 6380 الموافق 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

[386]- ظهير شريف رقم 1.15.83. صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم111.14 المتعلق بالجهات، جريدة رسمية عدد 6380 الموافق 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

Scanné avec CamScanner

كما أشار في المادة 85 إلى أنه "يمكن تعيين برنامج التنمية الجهوية ابتداءا من السنة التنفيذ". وقد جاء في نفس المادة أنه "تحدد بنص تنظيمي مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتحيينه وتقديره وآليات الحوار والتشاور لإعداده".

ومن المستجدات التي تضمنتها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، التأكيد على أن إعداد التصاميم المتعلقة بإعداد التراب و التنمية سواء بالنسبة للجهات (المادة 86)،أو بالنسبة للعمالات والأقاليم (المادة 88)، أو بالنسبة للجماعات (المادة 82)،لابد أن يتم في إطار من التعاون والتشاور،من خلال مد الإدارة و الجماعات الترابية الأخرى و المؤسسات والمقاولات العمومية (الجهة،أو العمالة والاقليم،أو الجهة)،بالوثائق المتوفرة المتعلقة بمشاريع التجهيز المراد إنجازها بالجماعة الترابية المعنية.

يتضح إذن أن المشرع قد عمل على سن آلية المساعدة على التدبير الاستراتيجي في المادة الميزانياتية المتعلقة بالبرمجة المتعددة السنوات، حيث ترتكز هذه البرمجة على إعداد مخططات إستراتيجية للمشاريع المزمع إنجازها [387]

وقد أكد تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية على بعض ملامح التدبير الاستراتيجي من خلال إعداد المخططات الجهوية للتنمية، فالمجالس الجهوية ستُجبَر على تدبير مخطط ومبرمج يستجيب لمعايير التنظيم والتدبير الحديثة بالاعتماد على الأهداف وليس الوسائل[388]

فالتخطيط الاستراتيجي الترابي هو أولى آليات التدبير الإستراتيجي باعتباره عملية تنظيم قانونية ميدانية وتقنية، وأسلوب للتدبير والتسيير ينظم التصرفات ويوفق بين الموارد المتاحة والحاجيات المتوفرة، وهو عادة ما يعتمد على التحديد المسبق للأهداف الإستراتيجية والعملية بناءا على الحاجيات الموضوعية لإعداد مخططات جهوية، وأيضا

[387]- محمد حيمود: "الحكامة المالية بالمغرب على ضوء الإصلاحات القانونية والمالية"، مقال منشور بمجلة شبكة الحقوقيين المغاربين، بعنوان "مالية الجماعات المحلية في الدول المغاربية"، مطبعة المعارف الجديدة الرباط، 2011.

[388]- تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية: الكتاب الأول، التصور العام اللجنة الاستشارية للجهوية 2011، ص 36-37.

Scanné avec CamScanner

يروم وضع سياسة مندمجة تستعمل فيها الوسائل المتاحة من أجل تحقيق أهداف محددة بناء على دراسة استشرافية للحاجيات التنموية[389].

وللتخطيط الاستراتيجي أبعاد مختلفة تتوزع بين البعد المجالي والترابي والبعد الموضوعي، وبصفة خاصة البعد الاجتماعي والاقتصادي الذي يمثل صلب عملية التخطيط التنموي، ويعتمد التدبير الاستراتيجي على مقاربتين أساسيين: المقاربة التشاركية والمنهج التعاقدي[390].

والتخطيط الاستراتيجي كآلية للتدبير العمومي الحديث لم يكن يعرف كمبحث معرفي قائم الذات إذ ظل حكرا على اهتمامات السياسيين والاقتصاديين والعسكريين، ولذلك فقد انحصر تطبيقه في مرحلة أخرى في أفكار قادة الحروب، انتقل بعدها بعد قيام الثورات التي سيعرف العالم في بداية القرن الماضي للتطبيق في سياسات الدول وخصوصا تلك التي تبنتها البلدان الاشتراكية بعد الثورة لقيادة نظام جديد يتطلب إنجازه وضع مخططات خماسية تمكن من تحقيق نموذج الدولة الاشتراكية وتسريع وثيرة الإنتاج.وفي نفس الإطار تبنت بعض البلدان ذات الأنظمة الشمولية (ألمانيا، إسبانيا، إيطاليا...) مسألة التخطيط كوسيلة للتحكم أكثر في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وعلى نفس المنوال صارت الدول النامية بعد الاستقلال لعصرنة نظامها الاقتصادي والاجتماعي.

ويعود الفضل في تطوير مفهوم التخطيط الاستراتيجي بهذا المعنى إلى الأمريكي « Igor Ansoff » في سنوات السبعينات، حيث اعتبر أنه لا يمكن إنجاز تخطيط استراتيجي في استقلال عن بيئة المنظمة ما دون مسطرة للتخطيط تسمح بإعداد مخطط مكتوب يحدد الأهداف والتوجهات، وله امتداد تنازلي على أسفل حلقات العمل وضرورة

389- عبد اللطيف بروحو: "الإطار القانوني والتنظيمي للمخطط الجماعي للتنمية"، مداخلة قدمها الأستاذ في ندوة علمية التي نظمت حول موضوع "غياب حكامة جيدة على مستوى تدبير المجال في طنجة"، نظمت الندوة بتعاون مع المركز المغربي يوم دراسي نظم للدراسات والأبحاث في الحكامة الترابية وطلبة ماستر التدبير الشأن العام المحلي بجامعة عبد المالك السعدي طنجة، يوم السبت 22ماي 2012.

390- مينة زمراوي: الرقابة على المال العام الترابي... "،مرجع سابق، ص 117.

Scanné avec CamScanner

وضع أنظمة للمراقبة لمعرفة ما تم إنجازه، وحسب Igor Ansoff فإن المخطط لا تتضح معالمه مباشرة بعد إعداده بل إنه يبقى قابلا للتعديل حسب الاختيارات الجديدة ومباشرة بعد وضوح الرؤية، تدخل المنظمة في تنفيذ المخطط هذه المقاربة التخطيطية التي تعتبر حاليا منظورا تقليديا للتخطيط لدى المقاولات، تعرضت لعدد من الانتقادات ومنها نظرية "تحليل الفوارق "لرائدها Gaps والتي ترى أن منظورIgor Ansoff للتخطيط يجعل منه مجموعة من المساطر للتشخيص ولاتخاذ القرار ويجعل التخطيط عملية ميكانيكية تتجاهل المشاكل الطارئة وسط المنظمة.

لهذه الأسباب جاءت تصورات جديدة أعلن عنها مؤتمر« bittsburgh » سنة 1977 والتي دعت إلى تعميق الرؤيا للمشاكل الداخلية والخارجية للمنظمة وتوظيفها أثناء مراقبة إنجاز المخطط، ولقد توجت هذه الرؤية بأعمال « hofer » و « shendel » في بداية الثمانينيات التي حاولت صياغة منظور أكثر عقلانية لأعمال « Igor Ansoff » وذلك لتقسيم الإستراتيجية إلى مرحلتين أساسيتين: الأولى تهتم بمعرفة الهدف الجماعي للمنظمة من خلال تحليل عميق لمختلف المعطيات الداخلية لها.[391]

يقوم التخطيط الإستراتيجي على مجموعة من الأسس التي لا يمكن أن يتحقق بدونها فما هي ياترى أبعاد التخطيط الإستراتيجي التنموي؟ "البند الأول"، وما هي الأسس المالية للتخطيط الاستراتيجي التنموي؟ "البند الثاني".

البند الأول: أبعاد التخطيط الاستراتيجي التنموي

لقد أصبحت اليوم كل الإدارات العمومية و الجماعات الترابية مطالبة بإعداد مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، باعتبارها أساس ممارستها لاختصاصاتها التنموية وقيامها بالمهام المنوطة بها، وعلى هذا الأساس،وإذا كان التخطيط الاستراتيجي يسمح للجماعة بتشخيص وضعيتها وضبط حاجياتها وبرمجة المشاريع والميزانيات الملائمة لها،

[391]- عبد اللطيف بروحو: "مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"،منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 70، الطبعة الأولى، سنة 2011،ص394.

Scanné avec CamScanner

فإنه يتأسس على أبعاد اقتصادية تنموية ومجالية تمثل الإطار الموضوعي والترابي لتحقيق تنمية مستدامة.

أولا: البعد الاقتصادي للتخطيط التنموي

إن التنمية الاقتصادية تعد من أهم وظائف وأسس التخطيط الاستراتيجي بمظاهره المختلفة، حيث أن "التنمية الغير المخطط لها لا تقوم على دراسات اقتصادية وفنية سليمة"، لذا فإن استحضار البعد الاقتصادي التنموي يجعل عملية التخطيط ذات معنى ومدلول يسمح بتنظيم مختلف الأبعاد، أو العناصر الأساسية الأخرى المرتبطة بالتخطيط التنموي.

فالبعد الاقتصادي للتخطيط التنموي يتطلب في واقع الأمر اعتماد آليات البرمجة المندمجة للجهود والوسائل والإمكانات بناء على الحاجيات الاقتصادية التنموية، والتي تهدف بالأساس إلى الرفع من المستوى الاقتصادي ترابيا ووطنيا، ويهدف التخطيط الاقتصادي إلى "تضافر الجهود وتفعيل الإمكانات واعتماد الشراكات"[392]، وتجديد وضبط الآليات التنفيذية والإمكانات والوسائل المتاحة، ومن أجل الرفع من المستوى الاقتصادي للمنظمة العمومية أو الجماعة الترابية، فالتخطيط التنموي يتأسس هنا على وضع برامج مندمجة وأهداف إستراتيجية تركز على استشراف التحولات الاقتصادية ومسايرة التطورات وضبط التوقعات قصد ملائمة النشاط التدبيري والمالي مع الحاجيات التنموية ذات الأساس الاقتصادي، سواء تعلق الأمر بالمستوى الوطني أو بالأساس الجهوي أو الترابي للتخطيط[393].

فالتخطيط، كأداة سياسية تتعلق بضبط العناصر المادية والموضوعية المتعلقة بتدبير الشأن العام الوطني والترابي وفق التوجهات العامة المسطرة من منظور شمولي، يستهدف بالأساس تحديد الخيارات الإستراتيجية المتعلقة بتنمية الاقتصاد الترابي أو الوطني، ولا يعتبر في هذا الإطار مجرد تركيب لمعطيات حسابية أو مالية تهم المجال الاقتصادي بمختلف مكوناته، وإنما يعد أسلوبا علميا وآلية منهجية تضع الإطار العام والمنسجم لمختلف

[392]- عبد اللطيف بورحو: نفس المرجع سابق، ص 397.
[393]- عبد اللطيف بورحو: نفس المرجع السابق، ص 397.

Scanné avec CamScanner

التصرفات المالية، والبرامج والمشاريع، بشكل يؤدي إلى رسم سياسة اقتصادية واضحة المعالم وقابلة للتنزيل العملي على مراحل زمنية وموضوعية أو قطاعية.

وإذا كانت الدولة في العادة تضع المخططات الاقتصادية الأساسية التي تهم التراب الوطني ككل، فإن التخطيط المحلي للتنمية الاقتصادية تعتبر ذات أهمية خاصة بالنظر لطبيعة مضامين المخططات وقربها من الواقع الميداني ومن الحاجيات الفعلية والحقيقية، غير أن ذلك لا يمنع من وجود ضوابط منهجية ومنطقية تتعلق بأولوية المخططات الاقتصادية ذات الأساس الوطني[394].

إن اعتماد البعد الاقتصادي في التخطيط التنموي لا يفيد بالضرورة إقصاء الأبعاد الأخرى للتنمية، بل يعتبر بالعكس من ذلك أهم أسس تحقيقها، فتدخل المنظمات العمومية والجماعات الترابية على هذا الأساس يكون منصبا على الرفع من مستوى الأداء الاقتصادي مجاليا ووطنيا، وإذا كانت الجماعات الترابية في المغرب تضطلع، بحكم القانون، بإعداد مخططات التنمية الاقتصادية على مستوى مجالها الترابي[395]، فإن غياب ثقافة التخطيط الاستراتيجي يطرح تساؤلات عدة حول علاقة النشاط المالي والتدبيري الترابي بمتطلبات التنمية الاقتصادية في مظهرها الشمولي والمندمج، وهو الأمر الذي حاولت العديد من النظم الإدارية المتقدمة معالجته.

البرامج بين الدولة والجهات[396]، وقد شكلت هذه الآليات الاقتصادية أساس التخطيط التنموي الذي يهدف لتحقيق أقصى حد من تضافر الجهود المادية والتقنية والبشرية ومن

---

[394]- نفس المرجع السابق، ص 397.

[395]-Article premier du Décret n° 83-32 du 21 janvier 1983 relatif aux « contrats de plan entre l'Etat et les collectivités territoriales », Journal Official de La République française du 21 janvier 1983, p. 394.

[396]-Brunel (J.P) : « L'Avenir de l'autonomie financière des collectivités locales »,Ed. Conseil économique et social de la France.p 20.
sur le site web :http //www .ladocumentationfrancaise.Fr/rapports-publics.page 152.

Scanné avec CamScanner

الاستعمال الأمثل للموارد والوسائل القانونية والمالية لتحقيق تنمية متوازنة ومندمجة [397] وذات إطار زمني أوسع من الأساس السنوي الضيق للميزانية.

كما نجد، بالموازاة مع ذلك، توسيعا لمجالات تدخل هذه الجماعات الترابية لتشمل "المخططات الجهوية لإعداد التراب والتنمية"[398]. والتي تهم بالدرجة الأولى المقاربة المجالية للمخططات التنموية ذات البعد الاقتصادي، فالأساس الترابي يعد بدوره الإطار المجالي لتلبية الحاجيات الأساسية وتصريف المشاريع التعاقدية وتنزيل البرامج التنموية على الصعيد الترابي، وهو ما يعد في النظام المغربي أيضا أساسا لإعداد المخططات التنموية من قبل الجماعات الترابية.

ثانيا: البعد المجالي والترابي للتخطيط التنموي

إن التخطيط الاستراتيجي يعد منهجا وسياسة عامة متخصصة أكثر منها مجرد تجميع للمعطيات والبرامج التنموية، فعملية التخطيط الاستراتيجي تعد من أهم الآليات الوظيفية المخولة للجماعات الترابية والأكثر تجسيدا للامركزية الاختصاصات التنموية [399]. وإذا كان مجال تدخل الوحدات الترابية يندرج فيما يصطلح عليه بسياسة القرب، ودعم الأساس الاقتصادي الترابي وبرامج التنمية الترابية، فإن المستوى المجالي يعبر عن الأساس الترابي للأداء التنموي والتدبير المالي والإداري للشؤون الترابية.

فالجماعات الترابية ومع المستجدات التي جاءت بها القوانين التنظيمية المشار إليها أعلاه، أصبحت تشكل النواة الأساسية والهيئة الأصلية المختصة والمسؤولة عن التنمية في جانبها الترابي، على أن يقتصر دور الدولة، بصفتها السلطة المركزية، على دعم الدور

---

[397]-Article premier du Décret n° 97-689 du 30 mai 1997 relatif au « Schéma régional de aménagement et de développement», Journal Officiel de la République française du 1er juin 1997, p. 8794.

[398]– رحماني محمد: "واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية و آفاق التنمية المحلية"، مداخلة في الملتقى الدولي: تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة الحاج لخضر– باتنة، الجزائر، دجنبر 2004، ص 8. غير منشورة.

Scanné avec CamScanner

التنموي للجماعات الترابية وهيآتها المتخصصة التابعة لها، وعلى توفير البيئة الملائمة لاشتغال الهيئات اللامركزية وأدائها لمهامها وممارستها لاختصاصاتها في هذا المجال.

وإذا كانت النصوص القانونية السابقة المنظمة للجماعات الترابية ما قبل دستور 2011 قد جعلت من الجماعات الحضرية والقروية بمثابة الهيئات اللامركزية الأساس في التخطيط وممارسة المهام والاختصاصات التنموية، وهو عكس المقاربة التي اعتمدتها بعض النظم المقارنة التي ركزت على الأساس الجهوي كإطار ترابي للتخطيط الاستراتيجي التنموي، فإنه و على عكس ذلك فإن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية المشار إليها سلفا قد جعلت من الجهة مع دخول تجربة الجهوية المتقدمة بالمغرب العنصر الأساسي في عملية التنمية والتخطيط الاستراتيجي، وإعداد بنيات وأسس التنمية الترابية المتوازنة بين مختلف المجالات الترابية الأخرى[400]، والذي يتعين أن يكون هو الأساس على المستوى الترابي بحيث يتم التخطيط التنموي بشكل تنازلي.

فالنظام القانوني الفرنسي أكد بدوره على الأساس الترابي المجالي للتخطيط التنموي، غير أنه جعل الجهات هي الجماعات الترابية الأساس في هذا السياق، بحيث منحها الاختصاص العام في مجال إعداد برامج ومخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بانسجام مع المخططات الوطنية[401]. فبالرغم من أن النظام القانوني قد منح البلديات الاختصاص العام في مجالات تنموية عدة، فإنه اعتبر الجهة قاعدة للتخطيط التنموي ولضمان الانسجام في الأداء والانسجام في التدبير الاستراتيجي بين مختلف أصناف الجماعات الترابية، فنجد مثلا أن إعداد المخططات الجهوية لإعداد التراب والتنمية تتم من قبل المجالس الجهوية بعد استشارة وأخذ رأي الجماعات الترابية الأخرى[402]. ولم يشترط القانون هنا سوى ملائمتها مع المخطط الوطني.

[400] - AYEVA (T) : « Gouvernance locale… », op.cit, p 20 .
[401] - AYEVA (T) : « Gouvernance locale… », op.cit, p. 152.
[402] - Article 131 du « Code Général des collectivités territoriales françaises », op.cit.

Scanné avec CamScanner

أما في كندا، فنجد نظاما أكثر تطورا فيما يتعلق بالتخطيط وبعده الترابي اللامركزي، فالإطار العام للتنمية الترابية جعل الهيئات اللامركزية ذات الاختصاص الأساسي في مجال إعداد الاستراتيجيات التنموية وتدبير البرامج الشمولية والمندمجة المتعلقة بها[403]. فالجهات أصبحت، ومنذ ستينات القرن الماضي مختصة بجوانب عدة ترتبط بالتدبير التنموي الترابي وبإعداد المخططات الملائمة لذلك، وتم تخويلها مجالات واسعة ومسؤوليات كبرى مرتبطة بالأساس بتنمية المجالات اللامركزية الجهوية بصفتها ذات الاختصاص العام والأساسي في هذا الإطار[404].

إن البعد الترابي أو المجالي Spatial يعد بالإضافة إلى البعد الاقتصادي، الإطار الملائم لوضع المخططات الإستراتيجية وتنزيل إجراءاتها والبرامج التنموية المتعلقة بها، فسياسة القرب ومنطق التدبير الترابي يجعل مسألة التخطيط التنموي تأخذ هذه الأبعاد التي تهدف إلى ملامسة الحاجيات التنموي الفعلية، ومتطلبات الرفع من مستوى الأداء الاقتصادي والمالي والتدبيري للجماعات الترابية. وإذا كانت الاستراتيجيات التنموية تعتمد على الإطار الاقتصادي والبعد الترابي، فإن عملية التخطيط الاستراتيجي نفسها تتأسس على مجموعة من القواعد ذات الأسس المتعلقة بالميزانية وبالجوانب المالية الترابية.

البند الثاني: الأسس المالية للتخطيط الاستراتيجي التنموي

يقوم التخطيط الاستراتيجي على مجموعة من الأسس التي تعبر عن مضمنه وعن قواعد تحقيق تنمية ترابية مستدامة ومندمجة، فالتنمية ذاتها تتطلب "التوحيد وتنسيق الجهود" من مختلف التخصصات والأبعاد ومجالات التدخل، وتكاثف الجهود والاستعمال الأمثل للإمكانات والوسائل[405]، من أجل تحقيق الأهداف المحددة التي تتجاوز سنوية الميزانية وإن كانت تمثل أساس برمجتها. وعلى هذا الأساس يعتبر الأساس المالي أحد جوانب التخطيط

[404] - Prévost (P) :« La collectivité apprenante »,Projet de recherche du CEFRIO ,juin 2002 ; p5 et 6.

[403] -Article 4 du Décret relatif au « Schéma régional de l'aménagement et de développement », op.cit.

[405]- عبد اللطيف بورحو: نفس المرجع السابق، ص 400.

Scanné avec CamScanner

الاستراتيجي بالنظر لأهميته وعناصره المتحكمة في عملية التخطيط، وفي قدرة الجماعات الترابية والمنظمات العمومية على وضع مخططاتها التنموية وتنفيذها، غير أن البرمجة المالية للمخططات التنموية تتطلب إطارا مرحليا ومضمنا محاسبيا لتنزيل عناصرها ومضامينها، وهو ما يسمح بوضع خطط عملية تعتمد الميزانية كأساس لتنفيذ العناصر المتضمنة في المخططات الإستراتيجية.

فعملية التخطيط تعتمد على وضع الأهداف الإستراتيجية بناء على المعطيات الواقعية والاستشرافية، وتحديد الوسائل والإمكانات يرتبط بمسألة الاستقلال المالي للمنظمات العمومية بشكل عام وبقدرتها على تمويل مخططاتها التنموية وتنفيذها. فمحدودية الموارد المالية (الذاتية أو المحولة) تعيق بشكل كبير عملية التخطيط، وبشكل خاص تنفيذ المخططات وتنزيلها على أرض الواقع ووفق مراحلها وبرامجها، كما تؤثر سلبيا على تنظيم العمل وعلى تحقيق الأهداف وفعالية التدبير التنموي الترابي[406].

وهذه الوضعية تؤدي بشكل مباشر للمس بالاستقلال المالي الترابي على مستوى التدبير المالي للمشاريع والبرامج والمخططات التنموية لهذه الهيئات اللامركزية، فالجماعات الترابية هي المؤهلة نظريا وموضوعيا لممارسة مهام تنموية وإعداد المخططات الملائمة لوضعية الجماعة ووفق الحاجيات التنموية العملية والحقيقية، وبالتالي يُفترض دور الدولة أو السلطات المركزية على مصاحبة المبادرات التنموية ودعمها تقنيا وماليا، وهو الدور الذي يتعين أن تضطلع به السلطات الوصية بشكل يسمح للجماعات الترابية بحرية المبادرة بالموازاة مع الاستفادة من التمويل المركزي النظامي والملائم لتطوير الأداء المالي والتنموي الترابي.[407]

فالاستقلال المالي للجماعات الترابية، وقدرتها على تمويل نفقاتها وتكاليفها الجارية، يعتبر محددا في مجال تمويل مخططاتها التنموية وميزانية التجهيز، فكلما ارتفعت نسبة الاستقلال المالي إلا وتعززت القدرة على المبادرة الذاتية وتمويل نفقات التجهيز والاستثمار.

406- نفس المرجع السابق، ص 401.

407- نفس المرجع، ص 401.

Scanné avec CamScanner

إن الأساس المالي للتخطيط الاستراتيجي يرتبط بشكل وثيق بالأداء المالي للجماعات الترابية وباقي إدارات الدولة ببرمجتها لميزانياتها السنوية، وبقدرتها على تمويل تكاليف التسيير ومصاريف التدبير الاستراتيجي، فإذا كانت المخططات التنموية تطال الأمدين المتوسط والطويل (فوق السنتين وقد يتجاوز الخمس سنوات)، فإن التنزيل العملي والإجرائي للمخططات الإستراتيجية يتم عبر آلية البرمجة المالية السنوية التي تعتبر الميزانية الإطار المحاسبي والوثيقة القانونية والرسمية التي يجب أن تتضمن مختلف مضامين النشاط المالي الترابي.

وعلى هذا الأساس يعتبر النشاط المالي الترابي الإطار العام للبرمجة المالية، في حين تعد ميزانية الجماعات الترابية الوثيقة المالية والمحاسبية التي يتم من خلالها التنزيل الإجرائي والمالي للمخططات المبرمجة على مراحل يؤطرها الأجل السنوي للميزانية، وهو ما يطرح بدوره اكراهات تطوير الأداء المالي الترابي على هذا المستوى، واعتماد برمجة موازناتية تتأسس على مبادئ وقواعد التدبير العمومي الحديث، الفعالية وقياس الأداء والنجاعة[408].

إن التخطيط التنموي يعد آلية متطورة للتدبير المالي للشؤون الترابية ولتحسين الأداء التنموي للجماعات الترابية وبالتالي تحقيق ما يعرف بتحديث التدبير العمومي، فتطور مدلولات التخطيط الاستراتيجي، وشموله لمختلف مناحي التدبير المالي والتسيير الإداري للهيئات اللامركزية، يوازي توسع مجالات تدخل الجماعات الترابية وتعقد مضامين الحاجيات التنموية الترابية. وهو ما نأمل أن يتم تجاوزه خاصة في ظل نظام الجهوية الموسعة التي تبنها المغرب في نظامه التدبيري للشؤون الترابية بعد انتخابات 4 شتنبر 2015، وما رافق ذلك من اختصاصات هامة للمجالس الجهوية قادرة على الرفع من مستوى الأداء الترابي على المستوى الجهوي و الإقليمي و الجماعي.

411-AYEVA (T) : « Gouvernance locale… », op.cit, p.20.

Scanné avec CamScanner

إن تطوير الأداء المالي وتفعيل الدور التنموي للجماعات الترابية يتطلب اعتماد مقاربات حديثة، وآليات إستراتيجية للتخطيط والبرمجة المرتبطة بالتدبير الترابي وتسيير النشاط المالي اللامركزي، وإذا كان التخطيط الاستراتيجي يعد أهم هذه الآليات المتطورة في التدبير التنموي المحلي، وأحد أكثر الوسائل تجسيدا للحكامة المالية الترابية و تحديث التدبير العمومي،فإن عملية التخطيط ذاتها تحتوي على مضامين ميكانيزمات متعددة الأشكال والأصناف، وهو ما يجعل تعدد المقاربات الإستراتيجية عنصر تنوع وثراء أكثر منه مسألة اختلاف أو تضارب أو تناقض في الوسائل والآليات المعتمدة.

فعمليات التصنيف للمخططات الإستراتيجية ومضامينها وأسسها تختلف في واقع الأمر من الناحية الشكلية، فهناك من يعتمد التصنيف المحدد للأهداف ومجالات الاشتغال، والذي يميز بين التخطيط الشمولي (أو المندمج والذي يهم جميع مجالات النشاط التدبيري والمالي العمومي أو الترابي) ،والتخطيط القطاعي الذي يقتصر على مجالات تنموية محددة يتم التعامل معها بمقاربات مندمجة ومنسجمة، في حين يصف آخرون التخطيط المجالي Planification spatiale والذي يعتبر إعداد التراب وتخطيط المجالات التنموية الترابية أهم عناصره[409].

بمقابل ذلك نجد من يعتمد تصنيفات وظيفية أو موضوعية تقسم هذه الآليات الإستراتيجية إلى مخططات استشرافية، تركز على الأهداف العامة وتقتصر على القطاعات المنتجة، ومخططات زمنية (رباعية أو خماسية) تمثل جزءا من المخطط العام الاستشرافي، ثم المخططات السنوية التي تعد بمثابة التنزيل الميداني للمخططات السابقة، ووسيلة متابعة المخططات العامة وتحيينها تبعا للنتائج الجزئية للتنفيذ السنوي للمخططات التنموية [410] .

غير أنه بالرغم من تعدد هذه المقاربات أو الآليات الإستراتيجية، فإنه يمكن التطرق لنوعين من المناهج المعتمدة في التخطيط الاستراتيجي، ليس حصرا لمناهج التخطيط، بل

[409]- نفس المرجع السابق، ص 405.
[410]- نفس المرجع السابق، ص406.

Scanné avec CamScanner

تقريبا للمدلولات والمضامين على اعتبار أن باقي المناهج إما لا تلاءم التدبير الترابي للحاجيات العمومية، أو تعتبر ذات مضامين خاصة واستثنائية، أو تتقاطع مع بعض عناصر وحيثيات هذه المخططات ذاتها.

وعلى هذا الأساس يعتبر المنهج التشاركي الإطار العام لإعداد مخططات تساهم فيها مختلف الأطراف المعنية بشكل مباشر بالتدبير المالي الترابي، وبشكل متكامل وينسجم مع مبادئ الحكامة المحلية، في حين يعد المنهج التعاقدي أحد الآليات التي تسمح بإرساء قاعدة التعاقد بين الجماعات الترابية ومختلف الهيئات والأجهزة المعنية بالنشاط المالي أو بالتدبير التنموي الترابي، مما يسمح بإرساء ثقافة المسؤولية ووضوح العلاقة بين مختلف الفاعلين في هذا الإطار.

الفرع الثالث: التخطيط الإستراتيجي التشاركي

يعتبر المنهج التشاركي في التخطيط أحد أهم آليات التخطيط الاستراتيجي التنموي على مستوى الوطني والترابي، فمنطق المشاركة في اتخاذ القرار ومتابعة تنفيذه تعد أهم مظاهر الشفافية والمسؤولية التي تعد من مبادئ الحكامة المالية والتدبيرية، خاصة على مستوى الهيئات اللامركزية. فالتخطيط التشاركي يقوم بالأساس على مجموعة مبادئ تتعلق أهمها بمشاركة أو مساهمة جميع الأطراف المعنية بالدور التنموي للجماعات الترابية (أو المنظمات العمومية بشكل عام) [411]، ولا يقتصر الأمر هنا على مدلولات نظرية تتعلق بمضامين التخطيط التشاركي أو أسسه العملية، وإنما أيضا بمراحله المختلفة التي تجسد عمليا اعتماد المنهج التشاركي في وضع المخططات الإستراتيجية على المستوى التنموي.

الفقرة الأولى: مضامين التخطيط التشاركي المحلي

إن تحديد مدلولات التخطيط التشاركي يرتبط بشكل وثيق بمضامينه وآلياته، فإذا كان التخطيط الاستراتيجي يعد بمثابة صيرورة أو عملية متكاملة من ضبط الحاجيات وتخطيط الوسائل، وتحديد الأهداف الإستراتيجية والعمليات الإجرائية لتنزيلها، فإن المنهج التشاركي

411- عبد اللطيف بورحو: مرجع سابق، ص 106.

Scanné avec CamScanner

يعطي مدلولات خاصة لهذا المفهوم يميز به خصوصيته وعناصره المفاهيمية، ويتعلق الأمر من جانب بالتعريف المصطلحي والتحديد المفاهيمي، إضافة إلى مناقشة أهم أسس وعناصر التخطيط التشاركي على مستوى البرمجة المالية الإستراتيجية.

أولا: مفهوم التخطيط التشاركي

إن ارتباط هذا التخطيط بتحديث التدبير العمومي يفرض بالضرورة اعتماد المقاربة التشاركية التي تجعل منه آلية فعالة لتمكين جميع الفاعلين والمعنيين من النشاط المالي، والدور التنموي الوطني والترابي من المساهمة بنسب أو بكيفية متناسبة مع الوضعية أو المجال أو الوظائف التنموية للدولة ،وكذا بارتباط مع مضامين النشاط التنموي ذاته، بحيث تتجسد في جانب كبير منها في الإمكانية المتاحة لمختلف الهيئات والوحدات والمنظمات العمومية أو الخاصة أو حتى للمواطنين أنفسهم بقصد المساهمة، ولو من الناحية النظرية، في المبادرات التنموية المؤسسة على اعتماد المقاربات الإستراتيجية للتنمية، وهو ما يؤدي إلى تقوية الشعور بالانتماء للدولة والجماعة الترابية [412] كإطار تنموي وليس مجرد مجال ترابي أو عضوي صرف.

إن التخطيط التشاركي يعتبر على هذا الأساس بمثابة مقاربة إستراتيجية تسمح بتحديد الأولويات من ضمن الحاجيات التنموية الفعلية، ويمكن من التحديد الفعال للإمكانيات والبنيات والوسائل المناسبة "من أجل تنسيق وتدبير التدخلات" بشكل يمكن المعنيين بالنشاط المالي والتدبيري الترابي من القيام وبالدور التنموي للهيئات اللامركزية، من تتبع "مشاريع التنمية وفق مؤشرات قابلة للمعاينة والقياس" بما يضمن الشفافية والمسؤولية في التدبير والتنزيل الإجرائي وتنفيذ البرامج السنوية أو التجزيئية[413]، سواء كانت على مدى زمني محدد أو كانت مرتبطة ببرامج ومشاريع مندمجة تتجاوز الإطار السنوي للميزانية.

---

[415]-PREVOST (P), « Les dimensions et processus de développement… », op.cit, p. 23.

[413]- ماكوري عبد عليم :"مناهج جديدة لإنجاح سياسة التخطيط الاقتصادي و الاجتماعي بالمغرب" المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، عدد 75، سنة 2007، ص 74.

Scanné avec CamScanner

فإذا كان تحقيق التنمية يتطلب توفر مجموعة شروط ذاتية وموضوعية تضمن نجاعة وتحقيق الأهداف المسطرة وفق الحاجيات الترابية، فإن التخطيط يجسد الحاجة لوجود إدارة ترابية فعالة مقابل القدرة على تحديد الحاجيات الفعلية وضبط الأولويات التنموية المرتبطة بها [414]، وهذه العملية لا يمكنها أن تتم بنوع من الفعالية والنجاح والتحديد الدقيق إلا بناء على اعتماد المقاربة التشاركية التي تمكن المعنيين بالدور التنموي الوطني والترابي، أو المستفيدين منه أو المشاركين في بعض جوانبه (مجالات التدخل الاقتصادي التنموي للدولة وللجماعات الترابية على وجه الخصوص).

فالتخطيط التشاركي ينطلق من مبادئ وقواعد التدبير العمومي الحديث التي تنطلق بعملية التخطيط من القاعدة التنموية التي تشمل الجماعة الترابية ومحيطها وبيئتها ووسائل عملها، ولا يمكن هنا إعطاء الأولوية للبرامج السنوية أو العمليات المالية المرتبطة بالميزانية السنوية، وإنما تعتبر هذه العناصر كلها الإطار الإجرائي لتنزيل المخططات الإستراتيجية وتنفيذها، وبالتالي يعتبر توفر المعطيات المتعلقة بهذه المجالات داعما لضبط الحاجيات والوسائل[415]، في حين يعتبر المنهج التشاركي آلية فعالة لتحديد الأولويات وانسجامها مع المتطلبات التنموية الفعلية وطنيا و ترابيا.

وإذا كان تخويل إدارات الدولة والجماعات الترابية على الخصوص المهام والاختصاصات التدبيرية والتنمية الأساسية يعد من أهم شروط نجاح الدور التنموي والتخطيط الاستراتيجي المتعلق به، بالنظر لقرب الجماعة من الواقع الميداني ومن الحاجيات التنموية، فإن المنهج التشاركي يفترض تغيير المعادلة في العلاقة بين المنظمات العمومية والجماعات الترابية، وبين المواطنين ومختلف الفاعلين الخواص على المستوى الترابي، بما يحقق نوعا من التعاون والشراكة والمساهمة المتقدمة في الدور التنموي الترابي، فالمساهمة الموسعة والشراكة في التخطيط أصبحت بمثابة شروط إضافية لإنجاح

414- المستف صلاح:"التطور الإداري في أفق الجهوية بالمغرب"،رسالة لنيل دكتوراه السلك الثالث، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية الدارالبيضاء ، السنة الجامعية 1988- 1989، ص 236.

415- عامر محمد: "إشكالية التخطيط الاستراتيجي والتنمية المحلية"،أشغال الندوات المنظمة خلال سنة 2005 حول تدبير الشأن المحلي"،منشورات وزارة الداخلية – المديرية العامة للجماعات المحلية،الطبعة الأولى،سنة 2006،ص 112.

Scanné avec CamScanner

عملية التخطيط ذاتها، فيتعين بالتالي إشراك كافة الفاعلين الترابيين في التخطيط الاستراتيجي الترابي، والمواطنون يعتبرون أحد ركائز إنجاح عملية التخطيط وتتبع تنفيذ عناصره الإجرائية[416].

ثانيا: أبعاد ومجالات التخطيط التشاركي

يعتبر التخطيط التشاركي بمثابة الإطار الاستراتيجي الذي يمكن من "تسهيل وتوجيه الحوار بين جميع المتدخلين الترابيين أو غير المنتمين للدائرة الترابية للجماعة"، في سياق ضبط وتحديد الأولويات المبنية على الحاجيات التنموية لوحدات اللامركزية، وهذه الآلية إنما تسمح في واقع الأمر بإرساء ثقافة الإشراك والتشاور "حول آفاق التنمية بطريقة تشاركية"[417] على مستوى الجماعة الترابية بالدرجة الأولى، والمنظمات العمومية بشكل عام الخواص والعموميين، والرأي العام بمضامين الدور التنموي والمعطيات المالية المرتبطة به [418]، وهو ما يمثل في واقع الأمر أحد أهم قواعد الحكامة المالية التي تؤكد عليها مختلف الاجتهادات الفقهية وحتى مواقف بعض المؤسسات الدولية المهتمة بالتدبير الإداري والمالي اللامركزي [419].

إن المقاربة التشاركية تعتمد على التواصل والتفاعل بين الجماعات الترابية (والإدارات العمومية بشكل عام) بمحيطها، وتمكن بشكل خاص من نوع من التدخل الإيجابي للمعنيين بالنشاط المالي الترابي على مستوى تدبير المخططات وتنفيذها. وإذا كان البعد المجالي أو المادي يتعلق بضبط الحاجيات والأهداف وتدقيق وسائلها، فإن العملية التواصلية تسمح بتحديد الأولويات التنموية والبرامج الإجرائية اعتمادا على التفاعل الإيجابي بين الجماعات الترابية ومختلف الفاعلين والمعنيين بالتنمية الترابية.

---

[416]-AYEVA (T) : « Gouvernance locale… », op.cit, p.22.

[417]- ماكوري عبد العليم : "مناهج جديدة لإنجاح سياسة التخطيط..."، مرجع سابق، ص 74.

[418]- JACOB (M) : « La transparence dans les finances locales », Mémoire de DEA en droit public général. Uni. Lille 2, année uni. 2001-2002.

[419]-« Décentralisation et la gouvernance locale, quelle contribution de la CTB ? », Rapport de la Coopération technique Belge, Bruxelles, Avril 2006, p 70.

Scanné avec CamScanner

الفقرة الثانية: مراحل التخطيط التشاركي

تعرف في العادة عملية التخطيط الاستراتيجي مجموعة من المراحل المنهجية التي تهدف إلى ضبط عناصره وتدقيقها، ووضع الإجراءات العملية لتنزيل المقتضيات التدبيرية والمالية للمخطط التشاركي بعد اعتماده بكامل عناصره وآليات تنفيذه. فإعداد ميزانية الجماعات الترابية وبرمجة المشاريع المالية نفسها يتم وفق هذه المقاربة التي تضع الإطار العام للبرمجة المالية [420] ،عبر هذه المخططات التي يتم بموجبها توجيه مختلف العمليات المالية نحو التنزيل الإجرائي للمخططات التنموية.

وعلى هذا الأساس يرتبط النشاط التنموي للدولة وللجماعات الترابية بمختلف مراحل إعداد المخططات الاستراتيجية التشاركية من تشخيص وضبط للحاجيات، وتسطير الأهداف الإستراتيجية وتنفيذها عبر آليات البرمجة المالية، وإعداد وتنفيذ الميزانية الترابية ومختلف العمليات المالية المرتبطة بها، وإذا كانت التنمية على المستوى الوطني والترابي تتطلب ترك هامش المبادرة للهيئات اللامركزية وتعزيز استقلاليتها التدبيرية والمالية بشكل يتناسب مع الحاجيات التنموية، فإن التخطيط التشاركي يتجاوز هذا المستوى ليركز على إشراك مختلف المعنيين بالنشاط المالي و بالدور التنموي الترابي، أو المستفيدين منه أو حتى المتعاملين مع الجماعات الترابية من المؤسسات الاقتصادية الخاصة أو هيئات المجتمع المدني [421]. فالبعد المجالي للتخطيط التشاركي يتأسس على الإطار الترابي ومحيط الهيئة الترابية وبيئتها، في حين يتعلق البعدين الموضوعي والمادي بوظيفة التخطيط وأهدافه في علاقتهما مع موضوع ومجالات النشاط التنموي للجماعات الترابية.

فالجماعات الترابية إنما تضطلع بمهام تحقيق التنمية وتدبير المرافق الترابية وتلبية حاجات السكان، وبالتالي تقوم التنمية الشمولية والمستدامة على اعتماد المقاربة التشاركية التي تمكن الجماعة من التحديد الموضوعي والملائم للحاجيات والأولويات، ومن ضبط مجالات تدخلها المالي والتدبيري وفق هذه المعطيات والحيثيات، على اعتبار أنه بالموازاة

[420]- LEBEL (P) : « Gestion des ressources budgétaires publiques »,Ed, CERAF ; New Jersey. Novembre 2001 ; page11.
[421]- AYEVA (T) : « Gouvernance locale… », op.cit, p 23.

Scanné avec CamScanner

مع التطور المجتمعي وتعقد مجالات تدبير المرافق الترابية، فإن تحقيق تنمية متوازنة ومنسجمة الأبعاد تتطلب مواكبة لهذه المتغيرات، و تطوير البرمجة التدبيرية والمالية وحتى الميزانياتية للجماعات الترابية لتصبح بالتالي مؤسسة على هذه القواعد الإجرائية والعملية، وآخذة بعين الاعتبار هذه المعطيات الميدانية والموضوعية 422، وهو ما يسمح به المنهج التشاركي الذي يفسح المجال للجميع في عملية التخطيط وإن بأشكال نسبية أو محدودة.

فالتخطيط بالشراكة لا تكتمل شروطه ولا تترسخ فعاليته إلا بضمان مراقبة نسبية وتتبع ميداني لتنفيذه، ولتحقيقه للأهداف الاستراتيجية والإجراءات العملية المحددة بمقتضاه، وهذا ما يرسخ في واقع الأمر ثقافة المساءلة والشفافية في التدبير المالي والتنموي الترابي، وانفتاح الجماعة على محيطها وإخبار وإعلام الفاعلين بوضع الخطط العملية والإجرائية، وكذا مراحل التتبع وتقييم عمليات التنفيذ من قبل الدولة والجماعات الترابية ومختلف الفاعلين الوطنيين والترابيين.

الفقرة الثالثة: دور المحاكم المالية في تشخيص التخطيط الاستراتيجي

إن قيام المحاكم المالية بتشخيص التخطيط الإستراتيجي كآلية لتحديث التدبير العمومي يستلزم منها المرور عبر ثلاثة مراحل أساسية، حيث لابد من تشخيص الحالة الراهنة للمنظمات العمومية **"البند الأول"**، ثم تحديد الأهداف الإستراتيجية ووضع خطة العمل **" البند الثاني"**،و أخير تحديد مراحل التنفيذ وتتبع وتقييم الإنجاز **"البند الثالث"**.

البند الأول: تشخيص الحالة الراهنة للمنظمات العمومية

إن إعداد المخططات التشاركية تمتاز بخصوصيتها المرتبطة بإشراك مختلف الفاعلين في تدقيق الأولويات التنموية، وتحديد الحاجيات الفعلية للجماعة الترابية ولو بشكل غير مباشر، فتدقيق الحاجيات يسمح بتحديد الأهداف الإستراتيجية وخطط العمل المرحلية والإجرائية، ولا يمكن بالتالي اللجوء إلى عملية التخطيط بمدلولها التقني إلا بعد تشخيص وضعية الجماعة وضبط الأولويات الملائمة لوضعيتها وبيئتها ومتطلباتها التنموية.

422-LABIE (F) : « Gestion financière des collectivités locales », Ed. Communes et Régions d'Europe CDLR, n° 1933, p. 62.

Scanné avec CamScanner

فعملية التشخيص "Diagnostic" التي تقوم بها المحاكم المالية في عملياتها الرقابية تعد بمثابة مرحلة أولية يبدأ بها التدبير الاستراتيجي للتنمية، وتتعلق بالأساس بضبط ودارسة وضعية المنظمات العمومية وتحديد المهام والمسؤوليات وجرد الاختصاصات وترتيبها بشكل وظيفي، وكذا التعرف على الخصوصيات الوطنية والمحلية والوضعية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أرض الواقع.

وعلى هذا الأساس تقوم هذه المرحلة المنهجية من التخطيط التشاركي على استجماع المعطيات والبيانات المختلفة ودراسة المؤشرات على مختلف المستويات الوظيفية، فيمكن بالتالي، من ضبط المعطيات العامة المتعلقة بالتوجيه ومعالجة المعطيات في شموليتها وعموميتها بناء على المقاربة المعتمدة للتنمية،[423] حيث تبقى المحاكم المالية مهتمة بالواقع الفعلي ووضعية المنظمات العمومية الخاضعة لرقابتها.

فدراسة الوضعية وتشخيص واقع إدارات الدولة والجماعات الترابية يفترض تناغم وانسجام هذه العمليات وهذه المستويات، فعملية التشخيص إنما تركز على الواقع وعلى الحاجيات والمتطلبات التنموية لهذه الوحدات،بمستوياتها المختلفة، بهدف تحديد المسؤوليات والوظائف تبعا للمجالات الترابية، مما يسمح بترسيم الأهداف الإستراتيجية بناء على الأولويات الفعلية [424] .

فالتشخيص إذن الذي تقوم به المحاكم المالية يعد بمثابة دراسة تقييمية لوقع الحال وفق معطيات محددة ذات أسس علمية، فهو ينطلق من الحالة الراهنة لكل وحدة إدارية بناء على وضعيتها الداخلية، وبيئتها ومحيطها الخارجي بكل ما له من تأثيرات على أدائها التنموي أو دورها الاستراتيجي، إضافة إلى تحديد العوامل التي تساعد أو تعيق التدبير العمومي الحديث وتحقيق التنمية.

وبالتالي يعتبر جمع المعلومات والمعطيات التي يقوم بها القضاة المكلفين بمهام الرقابة أهم المراحل التجزيئية لهذه العملية الإستراتيجية، وعملية التشخيص تتطلب على هذا المستوى استجماع معطيات حقيقية وبكمية وافية تسمح بتكوين صورة واقعية لوضعية

---

[423]- محمد بورحو: مرجع سابق، ص 411.
[424]- نفس المرجع السابق، ص 316.

Scanné avec CamScanner

المنظمات الخاضعة لرقابتها، كما تتأسس على دراسة وتحديد نقط قوة وضعف المنظمة العمومية في مختلف المجالات الوظيفية، وعلى التشخيص الداخلي لها بكل ما يتعلق بالتنظيم والهيكلة ومدى تلاؤمها مع الوظائف التدبيرية والتنموية، إضافة إلى "تحليل محيطها الطبيعي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي"، وكذا تحديد الحاجيات الفعلية والواقعية [425] ودراسة المحيط والوضعية الداخلية، واعتماد المنهج التشاركي على مستويات مختلفة. وبالتالي كلما كانت عملية التشخيص أكثر دقة وأقرب إلى الواقع الفعلي والحاجيات والمتطلبات التنموية الحقيقية، كلما كان تحديد الأهداف الإستراتيجية أكثر وضحا وأقرب إلى ملامسة الأولويات التدبيرية والتنموية للدولة ووحداتها الترابية.

البند الثاني: تحديد الأهداف الإستراتيجية ووضع خطة العمل

إن بداية التخطيط التقني يعتبر مرحلة حساسة في سياق وضع الإستراتيجية التنموية على مدى أو أجل معين، فإذا كانت عملية التشخيص تسمح بتحديد الحاجيات التنموية وتقديم معطيات موضوعية ودقيقة حول الأداء المتوقع ومحيط المنظمة العمومية، فإنها تعد بمثابة المحدد لعملية وضع الأهداف الإستراتيجية التي يتم بموجبها تخطيط العمليات التنفيذية ووضع خطط العمل ومراحل تنفيذها وآلياتها.

كما أن التحقق من مدى تحقق الأهداف الإستراتيجية أثناء العمليات الرقابية يبدأ بالضرورة بدراسة وتقييم الوضع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي للمنظمات العمومية كما تم تشخيصه، أخذا بعين الاعتبار المعطيات العلمية والبيانات والمؤشرات الدالة على قدراتها وحاجياتها، ومن ثم يمكن بعدها وضع أهداف عامة تتعلق بالإطار العام للتنمية على المدى المتوسط أو الطويل، والأهداف التفصيلية أو الجزئية، والتي يمكن اعتبارها بمثابة خطط مرحلية وزمنية واضحة وقابلة للتطبيق والقياس والتدقيق [426].

فالأمر يتعلق هنا بالأساس بالبرمجة المالية متعددة السنوات للمخططات الموضوعة، مع تحديد الأساسيات من البرامج والمشاريع التجزيئية أو المرحلية، داخل نفس الإستراتيجية،

425- نفس المرجع السابق ص 317.

426- حمدي باشا : "أزمة التنمية والتخطيط في ظل التحولات الاقتصادية العالمية "،أطروحة لنيل الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر العاصمة، السنة الجامعية 2006-2007، ص 48.

Scanné avec CamScanner

بناء على الأولويات المحددة للمتطلبات التنموية. على تحديد الحاجيات وتشخيص الوضعية بشكل تشاركي أو تعاوني [427]، فمرحلة تحديد الأهداف ووضع الخطط يتم بموجبها إشراك الفاعلين أو على الأقل إطلاعهم على مختلف المعطيات المتعلقة بها، مما يمكنهم من تتبع التنفيذ أو متابعة المراحل الأخرى من التخطيط الاستراتيجي، وهو ما يؤكد تلاؤم هذا المنهج الاستراتيجي مع مبادئ الحكامة المالية المعتمدة والمتعلقة في هذا السياق بإرساء ثقافة الشفافية والمسؤولية، والتي تعتبر أهم الركائز التي تركز عليها المحاكم المالية أثناء عملياتها الرقابية.

البند الثالث: مراحل التنفيذ وتتبع وتقييم الإنجاز

إن الإعداد النهائي للمخططات التشاركية للتنمية الوطنية والترابية، عادة ما يتم من قبل هيئات ووحدات هذه المنظمات العمومية من خلال هياكلها الداخلية بالتشارك أو المساهمة من قبل الفاعلين الوطنيين والترابيين أو المفترضين، وعلى هذا الأساس يعتبر وضع الإجراءات العملية وخطط العمل التنفيذية بمثابة التنزيل العملي والميداني للمخططات الإستراتيجية.وإذا كانت مرحلة التنفيذ تعتبر ذات خصوصية فيما يتعلق بالمهام والمسؤوليات المتعلقة بها والإجراءات المرتبطة بها، فإن هذه العملية تنقسم في واقع الأمر إلى أربع مراحل تفصيلية أساسية.

1. إعداد المخططات التنفيذية: ويتعلق الأمر بالأساس بالبرمجة العملية للأهداف الإستراتيجية والإجرائية وترجمتها إلى برامج مالية وتدبيرية، فالإستراتيجية التنموية تتطلب إعداد خطة تنفيذية تنقسم بدورها لبرامج تفصيلية تعد بمثابة خطط عمل Plans d'action يتم من خلالها تدقيق كل جزء من أجزاء خطط العمل الأصلية وتحديد مجالات اشتغالها أو تطبيق مقتضياتها تدبيريا وماليا ومحاسبيا، ويفترض على هذا المستوى تحديد الوسائل والإمكانات المستعملة بشكل دقيق وبتوازن وانسجام مع الوسائل المتاحة أو المستعملة في إطار الخطط التفصيلية أو التجزيئية الأخرى.

[427]- ماكوري عبد عليم : "مناهج جديدة لإنجاح سياسة التخطيط..."، مرجع سابق، ص 75.

Scanné avec CamScanner

2. البرمجة المالية للخطط العملية: يتعلق الأمر بالأساس بالانتقال لمرحلة التنفيذ المالي والمحاسبي، والتي تعتبر بحق مرحلة التطبيق العملي والفعلي لبرامج والمخططات وإخراجها رسميا لحيز الوجود.[428]

3. التنفيذ العملي للبرامج وخطط العمل: إذا كانت البرمجة المالية والموازناتية Budgétaire تعد بمثابة التنفيذ العملي في شقه المالية والمحاسبي، فإنه بالموازاة معه يتم التنفيذ التدبيري والإجراني لمخططات العمل التفصيلية، بشكل ينسجم مع تنفيذ المخططات الأخرى ويتطابق مع الأهداف الإستراتيجية والخطة التنفيذية العامة [429].

4. لتتبع ومراقبة الأداء : تشكل أهم أهداف المحاكم المالية في تحقيق الحكامة الترابية، فيما يتعلق بالدور التنموي وسياسة التخطيط الاستراتيجي، في إرساء ثقافة الشفافية والمساءلة والمراقبة المتوازنة، فتتبع التنفيذ وضبط جزئياته ومراحله التفصيلية، يعد آلية فعالة لتقييم عملية الإنجاز ودراسة التأثيرات العملية للبرامج والمشاريع التنموية التي تم تنفيذها على المستوى الترابي والوطني ووفق المقاربة الشمولية وسياسة التخطيط الاستراتيجي[430]. فالعمل الرقابي هنا يختلف عن آليات الرقابة المالية على نشاط وتصرفات الدولة والجماعات الترابية، فتتبع الإنجاز ومراقبته من طرف المحاكم المالية إنما يهدف للتأكد، من جهة، من مطابقة الإجراءات التنفيذية للأهداف المسطرة والخطط العملية التي تمت أجرأتها، ومن جهة أخرى لقياس درجة تلبية الحاجيات والمتطلبات التنموية التي شكلت إحدى أهم مضامين التشخيص وتحديد الأهداف الإستراتيجية [431].

428- حمدي باشا: "أزمة التنمية والتخطيط..." مرجع سابق، ص48.

429- "دليل وضع وتنفيذ استراتيجيات تنمية الاقتصاد المحلي وخطط العمل بها"،منشورات بيرتلزمان ستيفتانج جويتر سلو و البنك الولي، واشنطن،2004 ،ص 18.

433-« Rapport de développement humain 2003 », Ed, PNUD- Maroc ;juillet 2003 ; p86.

431- "دليل وضع وتنفيذ استراتيجيات تنمية الاقتصاد المحلي وخطط العمل بها"، مرجع سابق، ص 19.

Scanné avec CamScanner

المبحث الثاني: آليات المحاكم المالية في تكريس الحكامة المالية الجيدة وتحديث التدبير العمومي

لقد عملت المحاكم المالية بالمغرب ومنذ صدور القانون رقم 99.62 بمثابة مدونة المحاكم المالية على تطوير آلياتها الرقابية و ذلك حتى تنسجم مع الأدوار الجديدة الموكولة لها قصد الحفاظ على المال العام وصونه من التلاعبات و النهب، وكل ذلك بهدف الوصول إلى تكريس ما يعرف بالحكامة المالية الجيدة باعتبارها كأساس للتدبير العمومي الحديث.

خاصة وأن التدبير المالي في الدول المتقدمة أصبح يقوم على الاحترافية، من قبيل الوظائف الجديدة التي ظهرت مع الهيكل التنظيمي، مثل التدقيق الداخلي، ومراقبة التسيير... وغيرها من الآليات التي تجعل من الإدارات والمؤسسات والجماعات مقاولة بامتياز.

ومن بين الإجراءات المصاحبة التي تكفل تدبيرا ماليا سليما من منظور مقاولاتي فعال، وضع محددات لمراقبة داخلية من أجل تتبع وتقييم العمل المالي ككل، من حيث معرفة مظاهر القوة لتعزيزها، وكذا مظاهر الضعف لتجاوزها. وفي هذا الإطار، فإن هناك العديد من الآليات الحديثة التي تسمح بالتحكم في عملية التدبير المالي.كمراقبة التسيير، التي تعتبر آلية رقابية حديثة تتوخى تقييم وتقويم مناهج التسيير داخل المنظمات، بواسطة اقتراح الإجراءت التصحيحية على المسئولين، قصد تحقيق الأهداف المعلنة، وهو ما يجعل منها مراقبة مندمجة في التسيير وليست خارجة عنه.

المطلب الأول: التدقيق كآلية لتكريس الحكامة المالية و تحديث التدبير العمومي

يعتبر التدقيق إحدى الآليات المهمة التي تعتمدها المحاكم المالية في عملياتها الرقابية خاصة خلال السنوات المالية العشر الأخيرة، و ذلك بهدف الوقوف على مدى تحقيق الأهداف المعلنة عنها من طرف بعض الأجهزة الخاضعة لرقابتها، و غالبا ما يتم هذا التدقيق بناء على طلب من إحدى الأجهزة الحكومية لمعرفة أوجه صرف المال العام المخصص لتمويل بعض المشاريع الممولة سواء من طرف أجهزة عمومية وطنية أو دولية، كما هو

Scanné avec CamScanner

الشأن للمشاريع الممولة من طرف الأمم المتحدة، ففي إطار ممارسة المجلس لمهمة تدقيق المشاريع الممولة من طرف برنامج الأمم المتحدة للتنمية أضحى يساير التجارب المقارنة في هذا المجال، حيث نلاحظ أن محكمة الحسابات في فرنسا، على سبيل المثال، أضحت تقوم بدور مندوب الحسابات للمنظمات الدولية [432] . وفي هذا الإطار، سنحاول تحليل تدخل المجلس الأعلى للحسابات في مجال فحص الدعم التقني للمشاريع الممولة من طرف مختلف برامج الأمم المتحدة للتنمية من خلال مستويين؛ يتعلق الأول بأهداف ومجالات هذا التدقيق، والثاني بتقديم المشاريع الممولة من طرف برامج الأمم المتحدة التي خضعت للتدقيق الخارجي من طرف المجلس. فماهي أهداف ومجالات تدقيق مشاريع الدعم التقني؟(الفرع الأول)، وماهي حصيلة تدقيق المشاريع الممولة من طرف برنامج الأمم المتحدة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أهداف ومجالات تدقيق مشاريع الدعم التقني

في إطار مهمة المساعدة المقدمة من طرف المجلس للسلطة التنفيذية دأب المجلس، بطلب من وزارة الخارجية والتعاون، منذ سنوات، على الإشهاد على الحسابات المتعلقة بالمشاريع الممولة بتعاون مع المؤسسات المنبثقة عن منظمة الأمم المتحدة بالمغرب. ويتعلق الأمر أساسا بمشاريع برنامج الأمم المتحدة للتنمية، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وصندوق الأمم المتحدة لرعاية الطفولة.

يتحدد إطار تدخل المجلس في قيامه بتدقيق مشاريع الدعم التقني بناء على طلب من وزارة الخارجية والتعاون، وذلك تنفيذا للاتفاقيات التي تربط الحكومة المغربية بالأجهزة التي تمول أو تشارك في تمويل هذه المشاريع. وتتمثل أهداف هذا التدقيق في تقييم كيفية تنفيذ المشروع، ومدى مطابقته لمقتضيات اتفاقية أو بروتوكول التعاون إن على مستوى الأنشطة المنجزة، أو بخصوص مساطر وضعه موضع التنفيذ، وكذا التأكد من مدى احترام مساطر وقواعد التنفيذ والضوابط الجاري بها العمل فيما يتعلق بمسك السجلات والوثائق،

[435]-Voir à ce propos : Gillette (A) : « La cour des comptes, commissaire aux comptes d'organisations internationales », R.F.A.P, n° 126, 2008, pp. 319-332.

Scanné avec CamScanner

واحترام قواعد المنافسة والممارسة الفعلية للرقابة الداخلية، وفضلا عن التأكد من الإنجاز الفعلي والمادي للعمليات المبرمجة، ومدى مساهمة هذه البرامج في تحقيق ما يعرف بتحديث التدبير العمومي.

وفي هذا الإطار، يشمل مجال تدخل المجلس في مجال تدقيق مشاريع الدعم التقني مختلف جوانب التسيير مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات المشاريع يساهم فيها شركاء أجانب أو خواص أحيانا. هكذا، لا تنحصر هذه الرقابة فقط في جوانب المشروعية والمطابقة القانونية، ولكن تمتد كذلك إلى تقييم مدى نجاعة المراقبة الداخلية والعلاقات مع القطاعات الحكومية الوطنية، والتأكد من الإنجاز الفعلي للعمليات الرقابية المقررة، وذلك بالنظر إلى الأهداف المسطرة لها.

إذن فهذه الرقابة المعتمدة من طرف المجلس الأعلى للحسابات في هذا الإطار تهتم بجميع مظاهر التدبير، لكن ارتباطها بمركز القرار هو الذي يصنع خصوصياتها إذ تهدف إلى توفير الأمن الأقصى لوظائف المؤسسة نجاعة معلوماتها، وتأسيسا على ذلك فالتدقيق يساعد المؤسسة على إيجاد الحلول والتأقلم مع التحولات التي تعرفها مجموعة من البنيات و الإجراءات التي تعتمد للتخفيف لتطبيق الخطط و البرامج الإدارية.

ويختلف التدقيق لبرامج الدعم التقني عن رقابة التسيير،حيث أنه لا يكتفي بنقل المعلومات إلى المقررين، بل يفتحص أيضا مدى صحتها و يدقق في نتائج الرقابة ذاتها وهو يعد ضمان الأمان الإداري و المالي و القانوني، و يعمل كذلك على تقييم الأداء العام وإبداء الرأي على مدى نجاعة نظامها التنظيمي والتدبيري. كما يحلل ويعالج المخاطر المرتبطة بالتسيير.

الفرع الثاني: حصيلة تدقيق المشاريع الممولة من طرف برنامج الأمم المتحدة

لقد عمل المجلس على تدقيق العديد من مشاريع الدعم التقني منذ سنتي 2003 و 2004، حيث انصب التدقيق الذي قام به هذا الجهاز الرقابي بكيفية أساسية على المشاريع

Scanné avec CamScanner

الممولة من طرف برنامج الأمم المتحدة للتنمية وصندوق الأمم المتحدة للسكان [433]. علاوة على ذلك قام المجلس سنة 2005 بتدقيق 48 مشروعا للدعم التقني ممولة بشكل مشترك بين الحكومة المغربية وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية، أو بين الحكومة وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة،أو صندوقها الخاص بالسكان.وعلى العموم فقد بلغت الميزانية الإجمالية لهذه المشاريع المدققة حوالي 184 مليون درهم [434].

وفي سنة 2006؛ وبناء على طلب من وزارة الشؤون الخارجية والتعاون خضع 45 مشروعا تنمويا منجزا خلال سنة 2005 للتدقيق من طرف المجلس. ولقد همت هذه المشاريع 24 مشروعا ممولا من طرف برنامج الأمم المتحدة للتنمية، و18 مشروعا ممولا من طرف صندوق الأمم المتحدة للبيئة. فضلا عن ذلك قام المجلس بالإشهاد على العمليات المالية المنجزة في إطار مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية الممولة من قبل أجهزة الأمم المتحدة بالمغرب؛ وذلك طبقا للاتفاقيات المبرمة معها [435].

وبهذا الصدد بلغ عدد المشاريع الممولة في إطار برنامج الأمم المتحدة للتنمية التي تم تدقيقها سنة 2006 ما مجموعه 24مشروعا تنمويا بمبلغ إجمالي قدره 101.312.968,22 درهم.

أما بخصوص المشاريع المنجزة بتعاون بين السلطات المغربية وصندوق الأمم المتحدة للسكان، فيتعلق الأمر بـ 18 مشروعا تنمويا بمبلغ إجمالي قدره 12.683.630,40 درهم[436].

وبالنسبة للمشاريع الممولة في إطار برنامج الأمم المتحدة الخاص بالبيئة، فقد قام في هذا الإطار بتدقيق ثلاثة مشاريع بمبلغ إجمالي قدره 952.814,41 درهم [437].

433- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات، الجزء الثاني، 2008، ص 45-47.

434- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات، لسنة 2004، ص 79.

435- أحمد حاسون: مرجع سابق، ص 322.

436- نفس المرجع السابق، ص 323.

437- نفس المرجع السابق، ص 323.

Scanné avec CamScanner

وبالانتقال للمشاريع الممولة من طرف مؤسسات منظمة الأمم المتحدة بالمغرب برسم سنة 2006؛ وبناء على رسالة وزارة الخارجية والتعاون، قام المجلس بتدقيق 25 مشروعا ممولا من طرف برنامج الأمم المتحدة للتنمية؛ ومشروعا واحدا ممولا من قبل برنامج الأمم المتحدة للبيئة، وتتعلق هذه المشاريع بالنسبة للسنة المالية 2006. وبناء على ذلك فقد قام المجلس بالإشهاد على حسابات 25 مشروعا بمبلغ إجمالي يناهز 63 مليون دولار موزعة على مجموعة من القطاعات الوزارية والأجهزة العمومية [438].

وضمن نفس السياق؛ وتبعا لرسالة الممثل الدائم لصندوق الأمم المتحدة للإسكان بالمغرب بتاريخ 26 يناير 2007، عين الرئيس الأول لجنة مكونة من قضاة بالمجلس من أجل تدقيق المشاريع الممولة من طرف صندوق الأمم المتحدة للإسكان بالمغرب برسم السنة المالية 2006. وقد شملت هذه المهمة 18 مشروعا بمبلغ إجمالي يقدر ب، 16,3 مليون درهم على القطاعات الوزارية والأجهزة العمومية [439]. كما عمد المجلس إلى الإشهاد على حسابات المشاريع الممولة من طرف مؤسسات منظمة الأمم المتحدة بالمغرب سنة 2007. تبعا لرسالة وزير الخارجية والتعاون بتاريخ 08 يناير 2008. قام المجلس برسم سنة 2007 بتدقيق البرامج والمشاريع الممولة في إطار هذا البرنامج. و يهدف تدقيق هذه المشاريع أساسا إلى تقديم ضمانة كافية وإبداء رأي معلل حول كيفية تدبير الأموال المرصودة لتلك المشاريع؛ ومدى تطابقها مع قواعد ومساطر التمويل المقررة من طرف برنامج الأمم المتحدة للتنمية.

كما تم تدقيق المشاريع الممولة من طرف صندوق الأمم المتحدة للسكان، تبعا لرسالة رئيس الصندوق للرئيس الأول للمجلس بتاريخ 26 يناير 2008، الذي قام بتعيين قضاة من المجلس للقيام بمهام رقابية في هذا الإطار همت تدقيق 26 مشروعا؛ وإنجاز 22 تقريرا.

438- نفس المرجع السابق .

439- أحمد حاسون: مرجع سابق، ص 321.

Scanné avec CamScanner

حيث تم الإشهاد على 24 مشروعا من بين 26 دون تحفظ في حين تم الإشهاد على مشروع واحد بتحفظ. وتم رفض الإشهاد على آخر[440] .طبقا للمقتضيات القانونية التي تعنى بالرقابة العليا على المال العام الترابي.

وتعتبر هذه العملية التدقيقية جد هامة وذلك بالنظر لما أسفرت عنه من ملاحظات هامة حول أوجه صرف المال العام خاصة بمشاريع ممولة من طرف مؤسسة دولية عليا متمثلة في الأمم المتحدة، إذ أن تدقيق و تقييم هذه المشاريع يصب أساسا في تكريس حكامة تدبير المال العام و كذا تحديث الرقابة للرفع من جودة التدبير العمومي.

وينبغي الإشارة إلى أن المجلس الأعلى للحسابات قد أصبح مختصا بالتدقيق المالي لحسابات الدولة،كما تمت الإشارة إلى ذلك سابقا، وهو اختصاص الذي سيمارسه المجلس لأول مرة في مواجهة حسابات السنة المالية 2020.

المطلب الثاني:الاختصاصات الغير القضائية ودورها في تكريس الحكامة المالية الجيدة

تكتسي مراقبة التسيير أهمية بالغة في تحديث التدبير العمومي، لكونها مبادرة داخلية أي أن الإدارات و المؤسسات والجماعات الترابية لها سلطة القرار في الاستعانة بها في تحديث وسائل عملها، ونظرا للمزايا الكثيرة التي تقدمها مراقبة التسيير للرفع من جودة أداء هذه الأجهزة.

فمراقبة التسيير هي تلك العملية التي تسمح بالتأكد من استعمال الموارد المالية والبشرية للمؤسسة استعمالا عقلانيا وفعالا، وكذلك تدارك الانحرافات الغير المسموح بها من أجل تحقيق أهداف الحكامة المالية وتحديث التدبير العمومي، وذلك باستخدام مختلف التقنيات والوسائل الكمية والكيفية، وبالتالي فدورها هو إعطاء المسئولين داخل المؤسسة الوسائل لقيادتها، واتخاذ القرارات، وكذا ضمان مستقبلها. أي معرفة مظاهر القصور والانحرافات داخل الأجهزة والمؤسسات، وكذا تمكن من قياس الفوارق بين النتائج المحصل عليها وتلك المنتظرة، ومقارنة الوسائل بالأهداف. وإجمالا يمكن القول، بأن مراقبة التسيير آلية مهمة للرقي بالعمل الداخلي إلى مستوى التدبير ألمقاولاتي، وبالتالي الحصول على نتائج جد

440- مينة زمراوي: مرجع سابق، ص 56.

Scanné avec CamScanner

مرضية. يتوقف نجاح المحاكم المالية في النهوض بالمهام المنوطة بها على مدى مساهمتها في تطوير القواعد والأنظمة المؤطرة لعمل الوحدات الخاضعة لرقابتها[441]. وبمعنى آخر مساهمة المحاكم المالية في تطوير أداء الإدارات العمومية والجماعات الترابية وهيئاتها.

لذا فإن تطوير العمل الرقابي للمحاكم المالية يتوقف على مدى تحليل سياسة هذه الأجهزة الخاضعة لرقابتها في تدبير شؤونها الإدارية والمالية وفق متطلبات الحكامة المالية ومستلزمات التدبير العمومي الحديث، وذلك في إطار "رقابة شاملة" التي يطبقها الأنجلوساكسونيين وقاعدة « 3 E »[442] (الاقتصاد والكفاءة والفعالية)، وكلفة الوسائل المستخدمة ومردود الخدمة العامة وفائدة هذه الخدمة يمكن أن تشملها هذه الرقابة[443]. هذه الرقابة الشاملة التي عرفت في السنوات الأخيرة تطورات في إطار ما يسمى بقاعدة « 5E »، إن هذه الرقابة في إطار رقابة التسيير تمكن رقابة فاعلية العمل العمومي؛ والقيام بتقويم البرامج العامة الوطنية والترابية، ويعني ذلك قياس نتائج العمل العمومي والتثبت من مدى تحقيق الوسائل القانونية والإدارية والمالية والفنية المستخدمة للنتائج المرجوة مقارنة بالأهداف المرسومة. إلا أنه لا يجوز الخط بين هذه الرقابة والبحث عن الجدوى والملائمة والاختيارات و الهداف.

ويرجع لقضاة المحاكم المالية بصفتهم تلك، حماية هذه القواعد القانونية لحسن التسيير العمومي ومصداقيته، ويعني ذلك بطبيعة الحال أن يتسع مجال اهتمامهم إلى النظر في مدى ملائمة القواعد المذكورة مع المتطلبات الحالية للمرفق العام الوطني والترابي المجدي والمدار بنزاهة.

إضافة إلى التأكد من قيام الأجهزة الخاضعة للمحاكم المالية من تتنفيذ أهدافها بأحسن وسائل الأداء التي تكفل كفاية اقتصادية؛ والتأكد من مطابقة التنفيذ الفعلي للخطط

---

[441]- محمد مجيدي: مرجع سابق، ص 193.

[442]- Base est basée sur trois principes de base dans le cadre de la nouvelle gestion publique :économie et compétence et efficacité.

[443]- جاك بوناي وجيل لزاناف:" تطور دور الغرف الجهوية الفرنسية للحسابات وطرق عملها"، منشورات المجلة المغربية للتحقيق والتنمية، سلسلة حول المجالس الجهوية للحسابات، أية تطبيقات للقضاء المالي في أفق الألفية الثالثة؟ سلسلة التدبير الاستراتيجي، العدد 1 سنة 1999.

Scanné avec CamScanner

الموضوعة مسبقا، ودراسة أسباب الانحراف في التنفيذ حتى يمكن علاج الضعف ومنع تكرار الخطأ.

إذ من شأن رقابة التسيير التي تعتمدها المحاكم المالية أن تساهم في منع الأجهزة الخاضعة لرقابتها من الانحراف في استعمال اختصاصاتها عن الهدف الذي وجدت من أجله، ويكون الهدف بالتالي هو ضبط النشاط المالي الوطني والترابي وجعله منحصرا في سياق وحدود الصالح العام والمشروعية القانونية.

وبالإضافة إلى دور رقابة التسيير (الفرع الأول)، فإن هناك وسائل أخرى تعتمدها المحاكم المالية بهدف تحديث التدبير العمومي وتحقيق الحكامة المالية ألا وهي التقارير السنوية الصادرة عنها لمالها من انعكاسات على طرق التدبيرية للمال العام، بالإضافة للمذكرات الإستعجالية التي خصها المشرع بعناية خاصة كما حدد شروط صدورها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مراقبة التسيير وباقي الاختصاصات الإدارية الأخرى ودورها في تحقيق الحكامة المالية الجيدة

إن رقابة التسيير في ظل المفاهيم الجديدة التي تدخل في إطار الحكامة المالية والتدبير العمومي الحديث وإن اختلفت مضامينها الشكلية، فإنها تبقى ذات دلالات متقاربة من حيث الجوهر والمضمون بالتركيز على ضمان السير العادي والتدبير القانوني للنشاط المالي الوطني والترابي، دون أن يعني ذلك بأي حال من الأحوال انتقاصا من أهمية الشخص العام الخاضع لها؛ وإنما مجرد ضبط النشاط المالي لإدارات الدولة والهيئات التي تتقاسم السلطة معها. كل ذلك يصب في اتجاه واحد أساسه حسن تدبير الأموال العامة الوطنية والترابية والمحافظة عليها، وذلك لما لهذه الأموال من دور في تحريك عجلة التنمية بالبلاد والدفع بها إلى الأمام.

إذن يتضح أن هذه الآليات المعتمدة في إطار رقابة التسيير تسير في خط واحد، هدفها تثبيت ثقافة المساءلة والمحاسبة لتقويم أي اعوجاج داخل المصلحة أو المؤسسة، فوجود مثل

Scanné avec CamScanner

هذه الآليات تشكل ردعا وقائيا يحول دون التفكير بالتلاعب أو اختلاس غير مشروع للأموال العامة، التي إن استغلت بكيفية مشروعة، فإنه لا محالة ستحقق الإستراتيجية المسطرة من قبل المؤسسة.

إن العديد من الدول النامية منها والمتقدمة أوكلت لبعض الجهات والهيئات مجموعة من المهام ذات الصلة برقابة التسيير نظرا لفعاليتها و نجاعتها في خلق جو من الانضباط والمصداقية في تصريف الأمور.

وكذلك فإن لهذه الرقابة أهمية قصوى حتى على المستوى الموازناتي، إذ أن أعماله في هذا المجال تعتبر قبل كل شيء جزء من نظام ديمقراطي يرتكز على مبادئ الشفافية المساءلة.

إذن، يمكننا القول أن رقابة التسيير لها أهمية قصوى في تقويم وإصلاح السياسات المعتمدة من قبل الجهة المسيرة للمشروع وهي أهمية نجد لها صدى على مستوى التدبير الموازناتي، إذ أن التطور الرقابي بواسطة تقنية التدقيق أثبت أهميته وفعاليته في كل المجالات، الأمر الذي يستدعي إعماله في الشق الموازناتي، كأحد مبادئ الحكامة المالية الجيدة التي تشكل إحدى أهم ركائز التدبير العمومي الحديث.

وقد عملت المحاكم المالية على برمجة العديد من المهام الرقابية التي تستهدف تحقيق ما يعرف بالحكامة المالية وتحديث التدبير العمومي ضمن برامجها السنوية الرقابية، وسوف نقتصر في هذا الإطار على أهمها بالنظر لما رافق نشرها في التقارير السنوية للمجلس الأعلى للحسابات من ردود أفعال للمهتمين بمجال الرقابة على المال العام من أكاديميين مختصين، وإعلام وصحافة وبرلمان، وباقي الهيئات المؤسساتية الدستورية والغير الدستورية في هذا الإطار. أما فيما يخص التقارير الموضوعاتية فسوف نقوم بتحليلها في المبحث الأول من الفصل الثاني للقسم الثاني.

Scanné avec CamScanner

الفقرة الأولى: رقابة التسيير كآلية لتقويم الرقابة الداخلية

تعتمد مراقبة التسيير على بعض الأدوات الموازية لتحقيق أهدافها، ومن بينها على وجه الخصوص المحاسبة التحليلية « La comptabilité analytique »، وكذا لوحة القيادة. كما تعتمد المحاكم المالية على فحص وتدقيق المنظمات العمومية، ويتم تقييم عملها كما وكيفا، وذلك لإصدار مقترحات عامة تهم كل المصالح، وتكون هذه المقترحات أساس إستراتيجية للتنمية والتطوير المتكافئ لكل المصالح.

وعلى هذا الأساس فإن الهدف الرئيسي لرقابة التسيير التي يقوم بها قضاة المحاكم المالية "هو مساعدة مسئولي المنظمة أو المؤسسة على اتخاذ القرارات الضرورية لضمان استمراريتها سواء في القطاع الخاص أو القطاع العام، فالأهداف تبقى واحدة في كلا القطاعين" [444].

وإجمالا فإن رقابة التسيير تأخذ أشكالا متعددة ومختلفة تبعا للمجال أو القطاع الذي يدقق فيه، سواء كان قطاعا عاما أو قطاعا خاصا،ونظرا للأهمية التي تكتسبها أهدافها فقد أضحت وسيلة بديلة للوسائل التقليدية الأخرى التي ارتكز عليها نظام الرقابة العليا.

يتضح إذن أن رقابة التسيير التي تعتمدها المحاكم المالية تقوم على مقاربة شمولية "تتجاوز المفهوم الكلاسيكي للمراقبة، التي تعتبر بطبيعتها زجرية بينما تهتم رقابة التسيير بالتقويم والإصلاح، كما أن مرجعية المراقبة قانونية أساسا بينما مرجعية التدقيق وجودية وقياسية تتجاوز حدود المطابقة بين النص القانوني والتسيير الفعلي"[445].

وعليه، فرقابة التسيير تهدف إلى التوعية بالأخطار العامة والخاصة في عمل المصالح الإدارية، وكذا المشاكل البنيوية، حيث أن إيجاد حلول لها رهين بوضع مخططات عقلانية ومدروسة لتجاوزها من خلال تحليل عميق لمكامن الضعف في التدبير والتنظيم.

---

[444]- أحميدوش مدني: "المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات"، مرجع سابق، ص 57.

[445]- إدريس خدري: "الفحص والتدقيق الجهوي"، المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، العدد 45، 2001، ص 93-110.

Scanné avec CamScanner

فرقابة المحاكم المالية المبنية على آلية رقابة التسيير بكل أوجهها تسعى وترمي إلى الإحاطة بالجوانب الجوهرية أكثر من الشكلية والإجرائية في قياس وتقييم النتائج والمنجزات ومقابلتها بالأهداف المسطرة ضمن المخطط والميزانية[446]. فهي تعد من الركائز الأساسية للتدبير العمومي، وتتأكد إيجابياتها من خلال تحكمها في الجوانب المالية والمحاسبية أو التنظيمية للمؤسسة.و بناء عليه، فإن هذه التقنية تمكن من التحكم في المخاطر، من خلال تقديم معلومات شفافية وملائمة وفي القوت المناسب:

- ضمان سلامة الأموال المادية (الممتلكات العقارية، المنقولات)، وغير المادية (كالموارد البشرية)؛
- تثمين الموارد؛
- تحفيز المراقبة الخارجية.

وإلى جانب هذه الفوائد، فإن من مزاياها كذلك، تسهيل المهام على أجهزة الرقابة الخارجية، وخاصة المحاكم المالية في حالة الرقابة الغير القضائية والمفتشية العامة للمالية في حالة المراقبة الإدارية، حيث كان من الأفيد إيجاد مخاطب لهذه الوحدات داخل هذه المؤسسات تقوم بتزويدها بالمعلومات المطلوبة في نطاق اختصاصاتها.

ويجب أيضا اعتماد التقنيات المعلوماتية على مساطر وإجراءات التدقيق كوسيلة ناجعة، يجب التخطيط لها ما دامت ستساعد على توفير الوقت وضمان الدقة في الحصول على النتائج ومقارنة المعطيات ومراجعة العمليات[447].

وفي رأينا يمكن القول أن مستقبل مراقبة المحاكم المالية للأموال العمومية ككل يكمن في انتهاج أسلوب رقابة التسيير، غير أن مصداقية وفعالية هذه الأخيرة لا يمكن أن تتأتى إلا إذا كان عملا ديمقراطيا ومستقلا يشمل كل القطاعات العمومية، كما أن الاقتراحات والتوصيات والتقارير التي تخلص إليها أعمالها يجب أن تكون موضوع متابعة وتنفيذ.

446- عيسى عيسى: "المراقبة الإدارية على تنفيذ الميزانية العامة بالمغرب، دراسة تحليلية ونقدية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، عين الشق، كلية العلم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء، 2004-2005، ص 245.

447- محمد سكلي: "التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية"، مرجع سابق، ص 375.

Scanné avec CamScanner

إن لرقابة التسيير التي تعتمدها المحاكم المالية مناهج وآليات يتم إعمالها بهدف الاستغلال الأمثل للموارد العمومية، وتقييم السياسات العمومية المطبقة، وذلك من خلال تقييم النشاط المالي، ومردودية مشروعاتها وتقوم هذه المناهج على توجه شمولي متعدد الأبعاد يروم الاقتصاد والنجاعة والفعالية، من خلال التركيز على جوهر الموضوع المحدد له، بدل هوامشه.

إن تقنيات هذه الرقابة تهدف لتحقيق الأهداف الرئيسية التالية:

- احترام السياسات والمخططات والمساطر والقوانين؛
- صيانة الممتلكات والاستعمال الاقتصادي والفعال للموارد وتحقيق الغايات والأهداف المسطرة لكل نشاط أو برنامج؛
- الإنجاز الاقتصادي الكفء والفعال لأهداف المنظمة والمحافظة على الأصول والمعلومات؛
- الوقاية من الغش والأخطاء وجودة المستندات المحاسبية، وتقديمها في الوقت المطلوب للمعلومات المالية، والتدبير الموثوق به.

إذن، يبقى الهدف الأساسي ترسيخ ثقافة المواظبة والانضباط، درءا لكل محاولة جوهرها التلاعب بالأموال العامة وتبذيرها[448].

وعليه، فإن هذه التقنيات تهدف إلى التوعية بالأخطار العامة والخاصة في عمل المؤسسة أو الأنظمة وكذا المشاكل البنيوية التي تعترضها. بل إن هذه التقنيات قد امتدت حتى إلى المستوى الموازناتي والمشروعات العامة، لما لها من جدوى في تقييم النتائج بنظرة شمولية بعيدا عن أي تجزئة[449].

إن آليات ومناهج رقابة التسيير التي تعتبر إحدى أهم اختصاصات المحاكم المالية تستهدف بالدرجة الأولى تقويم السياسة المالية للمنظمة، بهدف تحقيق المردودية التي تسعى

448- محمد سكلي: نفس المرجع السابق، ص 376.
449- نفس المرجع السابق، ص 376.

Scanné avec CamScanner

إليها كإستراتيجية أساسية، وهي مطلب يمكن أن تصل إليه من خلال التقيد بالقوانين والأنظمة بصورة أساسية، وكذا فحص العمليات والوثائق، والدفاتر المالية للمصالح، إذ بقدر ما تصبح هذه الأخيرة متبعة بقدر ما نتعرف على كيفية تسييرها.

ومن بين التقنيات الأساسية لرقابة التسيير نجد إعداد وتدقيق المطابقة، ثم التدقيق الميداني، وتقييم النتائج كآلية يتم العمل بها بالنظر لفاعليتها، ونجاعتها في تقويم السياسة المالية.

البند الأول: إعداد المطابقة كآلية لرقابة التسيير

تقتضي هذه الآلية أن يكون التدقيق منظما بعناية، إذ أنه يتم اللجوء إليه في العمليات الرقابية لقضاة المحاكم المالية لما يمثله من أهمية في تفعيل مبدأ الشفافية داخل المؤسسة، وهذه المهمة يقوم بها قضاة المحاكم المالية، إذ بدونها لا يمكن الوصول إلى النتائج المرجوة. والإعداد حينما يتم على الوجه الصحيح تأتي التفريعات التالية:

- ✓ **الملفات الدائمة:** إذ يبدأ القاضي المالي بفحص الملفات الدائمة للمصلحة، أو العائدة للمؤسسة موضوع المراقبة التي يمتلكها القسم الذي ينتمي إليه المراقب، إذ تحتوي هذه الملفات على بعض المعلومات الأساسية، التي تتبدل من سنة لأخرى، كالأنظمة، والهياكل، والدليل المالي[450].
- ✓ **نشاط التعرف:** تتضمن مرحلة الإعداد كذلك القيام بالزيارات الأولى للمصلحة أو المؤسسة الواجب فحصها، وذلك بهدف التأكد من أن برامج الاستثمارات التي ستحقق تدخل في إطار الاتجاهات المحددة في الخطط المعتمدة من قبل المؤسسة، وذلك لإرساء توازن اقتصادي[451]، بعد القيام بهذه المرحلة يتم الانتقال إلى آلية تدقيق المطابقة التي تنطوي على التدقيق الذي يحدد المدى الذي بموجبه تحترم الإدارة الشروط والإجراءات القانونية وسياسات الأداء،

---

[450]- شوقي خاطر: "خصوصيات نظام الرقابة المالية العليا في جمهورية مصر العربية"، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الاستراتيجي، العدد 1-1999، ص 20.

[451]- نفس المرجع السابق، ص 22.

Scanné avec CamScanner

وأنه الامتداد الطبيعي للرقابة المالية على القطاع العام، ولا يعطي المدقق رأيه بشأن عدم التحيز في ما يمثله الأداء من خلال البيانات المالية فتقوى بذلك أهمية هذه البيانات، وإنما يفحص أيضا التأييدات الضمنية التي بموجبها يجري التأكد من أنه قد تم في الأداء التقيد بالقانون.

وبالتالي يمكن لتدقيق المطابقة اكتشاف حالات اختلاس والإهمال والإسراف والمخالفات المالية للقوانين واللوائح ودراسة البواعث ونظم العمل المسببة لذلك، واتخاذ الإجراءات اللازمة في هذا الصدد، وبيان ما إذا كانت هذه المخالفات لازالت باقية واقتراح وسائل علاجها[452].

إذن تبقى هذه المرحلة الأولية كآلية هدفها التشخيص المبدئي لظروف و ميكانيزمات العمل داخل المنظمة، وذلك قبل الانتقال إلى التدقيق الميداني وتقييم النتائج.

البند الثاني: مرحلة التحقيق الميداني وتقييم النتائج

خلال هذه المرحلة يحصل المستشار المكلف بالمراقبة على الوقائع الضرورية وتقييمها ليتمكن من تكوين رأي فني بشأن إعداد البيان المالي، وتقديم الخلاصات والتوصيات المتعلقة بنتائج رقابة التسيير يبذل المستشار المقرر العناية الضرورية لتنفيذ كل الأصول، والقيام بسبر الغور في التدقيق، وتقييم نتائجه ومن بين أولويات عمل المدقق خلال هذه المرحلة أن يكون على اتصال مستمر مع المسئولين الماليين، وهذه العلاقة الثنائية التعاونية ينبغي أن تكون على قدر عال من التجانس، إذ أن غياب هذا العامل يؤدي إلى اضطراب في العمل الذي يقوم به المدقق أو المستشار المقرر[453] ، لأن من شأن هذا التعاون أن يساعد هؤلاء المسئولين على إعلامهم بسير الأعمال، وإبلاغهم بالمشاكل التي يواجهونها، والتدابير الضرورية لحلها، ومن المفضل أيضا أن يلفت المستشار المقرر انتباه

---

[452]- نفس المرجع السابق، ص 23.

[453]- عبد الفتاح الصحن: "الرقابة المالية، دراسة، ونقد وتحليل"، دار النشر، مؤسسة نبال الجامعية، الطبعة الأولى، 1979، ص 229.

Scanné avec CamScanner

موظفي المصلحة أو المؤسسة إلى الاستثناءات لكي يحصل على موافقتهم بشأنها قبل انتهاء التدقيق.

بعد القيام بهذه المرحلة ينتقل المستشار المقرر إلى مرحلة تقديم النتائج كخطوة أخيرة، وكقاعدة عامة يجب أن يحترم المدقق القواعد التي عالجها.

وتقديم النتائج وتقسيمها تهدف بالأساس إلى كيفية قيام الإدارة بمسؤوليتها، وحول ما إذا كانت فعلا تقوم بهذه المسؤوليات بصورة جيدة،ومدى تقيد المصلحة أو المؤسسة بالأنظمة، وكل ذلك بهدف توخي نوع من الدقة الحسابية للمال الذي إن استغل بكيفية سليمة سيؤدي إلى زيادة مردودية المؤسسة التي تعود بالنفع على المجتمع[454].

الفرع الثاني: التقارير السنوية والمذكرات الإستعجالية ودورها في تحقيق الحكامة المالية

تعتبر التقارير السنوية والمذكرات الإستعجالية الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات أداة حيوية وفعالة لضبط وتقوية عملية الحفاظ على المال العام الوطني والترابي من العبث فيه سواء بالتبذير أو الاختلاس أو سوء التدبير، خاصة أن ظاهرة الفساد الإداري والمالي وإن كانت ملازمة للتصرف المالي على مر التاريخ فقد اتخذت أبعادا خطيرة في السنوات الأخيرة نتيجة تطور آليات وأساليب التلاعب بالمال العام، وتعتبر المذكرات الإستعجالية آلية منحها المشرع للمجلس الأعلى للحسابات لتنبيه الأجهزة الخاضعة لرقابته لاختلالات إدارية أو مالية بداخل مصالحها مما يستدعي اتخاذ إجراءات مستعجلة وآنية مع موافاة المجلس الأعلى للحسابات بالإجراءات المتخذة في هذا الإطار.

وبالإضافة للمذكرات الإستعجالية التي تعتبر وسيلة هامة لحفظ المال العام من الضياع والتلف، و كذا المساهمة في تحقيق الحكامة المالية و تحديث التدبير العمومي كما سنعمل على تفسير ذلك في الفقرة الثانية من هذا الفرع، فإن هناك آلية أخرى جد هامة بيد المجلس الأعلى للحسابات، "وتعتبر سلاح قوي ورادع يجعل منه عينا للملك، وقناة إخبارية موضوعية مستقلة، تقدم له حساب الأجهزة والمرافق العمومية التي ما فتئ جلالته يوصيها بضرورة التزام الشفافية والأمانة والاستقامة في تنفيذ مهامها ومسؤولياتها، خدمة للمصلحة

[454]- محمد سكلي: "التدبير المالي العمومي ..."، مرجع سابق، ص 378.

Scanné avec CamScanner

العامة"[455] ألا وهي التقارير السنوية للمجلس الأعلى للحسابات، هذه الوسيلة يطلع بواسطتها الملك باعتباره المشرف العام على حسن سير دواليب الدولة على مدى التزام المجلس الأعلى للحسابات بالدفتر الذي جاء فيه خطاب التكليف الملكي للرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات من جهة، وعلى كيفية ونتائج التصرف في تدبير الشأن العام والمال العام من قبل القطاعات الحكومية وشبه الحكومية من جهة ثانية [456] .

كما أن تقديم نسخة من التقرير إلى رئيس الحكومة ورئيسي غرفتي البرلمان طبقا لدستور 2011 من شأنه دفعهما إلى استخلاص العواقب.

الفقرة الأولى: التقارير السنوية للمجلس الأعلى للحسابات والحكامة المالية

تعتبر التقارير السنوية أداة حيوية بيد المحاكم المالية لفضح كل أوجه الإختلالات في صرف المال العام و تمر هذه التقارير بعدة مراحل سواء حتى تحقق الأهداف المتوخاة منها من خلال نشر التقرير السنوي بالجريدة الرسمية "البند الأول"،ثم تحديد التقارير السنوية والإعلام لحكامة التدبير المالي والإداري "البند الثاني".

البند الأول: نشر التقرير السنوي بالجريدة الرسمية

بموجب القانون ينشر التقرير السنوي قبل نهاية السنة الموالية للسنة التي تم إنجازه فيها؛ ويعتبر تعميم خلاصات وأعمال ومساءلات المحاكم المالية وإشاعتها على الجمهور طريقة حداثية تتناغم مع المعايير العالمية للرقابة والمحاسبة والتدقيق، من شأنها إغناء النقاش الوطني على الأصعدة السياسية والإعلامية والثقافية وفي أوساط المجتمع المدني حول كيفية تصرف القائمين على الإدارة الحكومية في الأمانة الانتخابية؛ ذلك أنه من المعلوم أن الزمن الانتخابي قد تحكمه ظروف وملابسات قد لا يحضر من بينها فعالية وحسن تدبير الأموال

455- محمد براو: "الوسيط في شرح مدونة المحاكم المالية، الكتب الثلاث"، مرجع سابق، ص 413.

456- محمد براو: نفس المرجع السابق ،ص 413.

Scanné avec CamScanner

العامة بالضرورة، لكن في غضون مدة الانتداب الانتخابي، يستطيع الرأي العام وكافة "الجهات المعنية " الاطلاع على حقائق التصرف الحكومي في الثقة للحسابات [457] .

وحتى تغدو لحظة نشر التقارير السنوية لحظة تاريخية حيوية من شأنها منح فرصة دورية للتدريب على ثقافة الحكامة الرشيدة، من إشراك وشفافية ومحاسبة ومساءلة، مما قد يدفع المسئولين العموميين إلى الحذر واليقظة في تدبير الشأن العام والمال العام اتقاء العواقب المساءلة الشعبية الانتخابية، فلا مناص من عرض التقرير أمام البرلمان واتباعه بمناقشة علنية ثم استخلاص الدروس والعواقب وهو ما كرسه دستور 2011.

وغني عن البيان القول أن درجة وإيقاع تمثل هذه المعاني الحداثية السامية في الواقع والمظهر رهينان بمعطيات وشروط وظروف وحدود السياق السياسي والثقافي، ومدى انغراس ثقافة الحكامة المالية الجيدة في الضمير الجماعي لمكونات المجتمع السياسي والمدني.

و يخضع التقرير السنوي لمجموعة من الضوابط المهنية والفنية المتعارف عليها عالميا[458]. من حيث الجوهر والمسطرة الفنية والمهنية ومن حيث الشكل.

أولا : من حيث الجوهر

المحاور الأساسية للتقرير السنوي بالنسبة للجهاز الأعلى للرقابة ذي التنظيم القضائي،

- ❖ محور خاص بنتائج التدقيق في الحسابات مع نشر بعض الأحكام المتميزة،
- ❖ محور خاص بمساءلة المخالفين لقواعد التأديب المالي، مع نشر بعض الأحكام المتميزة،
- ❖ محور خاص بنتائج الرقابة على التسيير والأداء على أهم القطاعات بما فيها السيادية والمرافق الأكثر تأثيرا في الاقتصاد الوطني وأكثرها عرضت للمخاطر،

457- محمد براو: نفس المرجع سابق، ص 414.

458- محمد براو: " دليل منهجي حول إعداد وتقديم التقرير السنوي للجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة"، غير منشور، 2008. ص 17.

Scanné avec CamScanner

- ❖ محور خاص بمتابعة تنفيذ الملاحظات والتوصيات الخاصة بمراقبة التسيير والواردة في التقارير السابقة،
- ❖ محور خاص بالاجتهاد القضائي المالي، من خلال نشر بعض الأحكام والتعليق عليها،
- ❖ محور خاص ببيان الأنشطة من خلال عقد مقارنة علمية إحصائية بين الموارد والمصروفات من جهة، والمنجزات الفعلية الملموسة وآثارها من جهة أخرى.

كما يجب أن يكون مضمون التقرير يسهل مقروئيته على غير المختصين، ومن خصائص كتابة الملخص أن يكون محررا بلغة بسيطة تجعلها متمايزة لغة التقرير.

ثانيا: من حيث المسطرة الفنية و المهنية

يتم التقيد باحترام الشروط الشكلية و المسطرية وأهمها عرض التقرير والمصادقة عليه من طرف غرفة المشورة، ويجب أن تظهر هذه المصادقة في مقدمة التقرير السنوي.

كما يجب أن يتضمن التقرير الجوانب الإيجابية والسلبية حتى لا يعتبر تقرير تفتيشي وليس تحقيقي.

إضافة إلى بعض الجوانب الشكلية والفنية الأخرى كالاهتمام بالكم والكيف؛ إضافة إلى التمييز بين الملاحظات القانونية والتدقيقية، إضافة إلى إدراج الملاحظات ذات الأهمية التي كان لها انعكاس على التدبير المالي والإداري سواء الوطني أو الترابي. و مدى مصير التوصيات الصادرة في التقارير السابقة، خاصة وأن نشر الملاحظات والمساءلات على العموم هي بحد ذاتها عملية لا تنفصل من عملية الرقابة بل هي جزء مكمل وجوهري من عملية الرقابة تساهم في تنفيذها ومتابعة تنفيذها وكشفها للرأي العام.

البند الثاني: التقارير السنوية والإعلام لمحاكم التدبير المالي والإداري

قام المجلس بنشر عشرة (10) تقارير سنوية ابتداءا من سنة 2004 إلى غاية سنة 2013 كان أخرها التقرير السنوي الأخير لسنة 2014 الصادر في مايو 2016، الذي على ما يبدو ومن خلال الإرهاصات الأولية التي رافقت صدوره أنه قد شكل مادة هامة للإعلام

Scanné avec CamScanner

المغربي .كما فتح مجالا هاما للنقاش العمومي حول حصيلة التدبير العمومي، للقطاعات التي أشير لها بكونها عرفت سوء التدبير. وإذا كان التدبير الترابي قد حظي بجزء كبير في التقرير السنوي، إلا أن ذلك لا ينفي أهمية الملاحظات التي توقف عندها القضاة الماليون في مجال التدبير العمومي للقطاعات العمومية و الشبه العمومية، وكذا الجمعيات المستفيدة من الدعم العمومي، إضافة إلى الدعم المخصص للأحزاب السياسية.و على نفس المستوى، نسجل أن جميع التقارير السنوية السابقة قد قامت بدور هام في إخبار الرأي العام الوطني بحصيلة التدبير العمومي، وشكلت لحظة للنقاش العمومي، وبين جميع قطاعات المجتمع، المجتمع السياسي والمجتمع المدني والمواطن والإعلام. فرهان التقرير الضمني هو تحقيق حكامة التدبير العمومي عبر تكريس فكرة المساءلة والمحاسبة داخل النسيج المجتمعي.

فإذا كان التقرير السنوي الأول للمجلس (2004/2003) لم يشر لحصيلة مراقبة التسيير، فنسجل أن التقرير السنوي لأنشطة المجلس لسنة 2005 لم يتضمن التقارير المالية المعدة من طرف قضاة المجلس الخاصة بكل جهاز خاضع لمراقبته، كما لم يقدم ملخصا، أو تقريرا تركيبيا لمختلف تحليلاتها وتوصياتها وملاحظاتها، بقدر ما تضمن مجرد ملاحظات مقتضبة، تم استخلاصها من مختلف التقارير، دون إشارة للأجهزة المعنية بها، مما جعل من هذا التقرير مجرد وثيقة عامة مخصصة أساسا لتقديم المستجدات الواردة في القانون رقم 99.62 بمثابة مدونة للمحاكم المالية، و المجهودات المبذولة لتأهيل المحاكم المالية، وبالتالي إعادة هيكلة مختلف غرف ومصالح المجلس، و تنصيب المجالس الجهوية. بالإضافة إلى عرض النتائج الأولى للمهمات الرقابية المنجزة من طرف المحاكم المالية في مختلف الوحدات والأجهزة العمومية. وهو الأمر الذي يكشف عن محدودية التقريرين في المساهمة في التأثير الإيجابي على تدبير المالية العمومية و تحديث التدبير العمومي.

بالمقابل، شكل تقريرا 2006 و 2007- من حيث المنهجية والملاحظات المسجلة، ومن ناحية تجريب صناعة التقرير السنوي على ضوء المعايير المتعارف عليها دوليا، نوعا من

Scanné avec CamScanner

التطور الملموس على مستوى الشكل والمضمون، الأمر الذي سيتطور بشكل ملحوظ من خلال تقرير 2008[459] والتقارير التي تلته في بعد أي من 2009 إلى 2014 .

هكذا، فبعد إصدار 4 تقارير سنوية، خاصة تقريري 2006 و 2007 وما قادا إليه من نقاش كبير في الفضاء العمومي حول إشكالية التدبير الشأن العام، فإن تقرير 2008 عرف تأخرا في الصدور لعدة أشهر؛ مما يكشف عن عدم احترام ميعاد إصدار التقارير السنوية وقد شمل هذا التقرير أعمال المراقبة والافتحاص للمؤسسات العمومية، وكذا الوزارات والجماعات المحلية (الترابية).

وهو نفس النهج الذي سارت عليه التقارير السنوية للسنوات ما بين 2009 إلى 2014،هذا الأخير الذي صدر في ماي 2016، تمثلت في الكشف عن خروقات إدارية ومالية بالعديد من الإدارات والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابة المحاكم المالية والتي بناءا على رقابة التسيير التي باشرتها المحاكم المالية في هذا الإطار، تمت متابعة أسماء وازنة مكلفة بتدبير مؤسسات عمومية وطنية كالمكتب الوطني للمطارات، البنك العقاري والسياحي(CIH)، إضافة إلى عدة رؤساء ومسئولين بعدة جماعات ترابية منهم من يمارس أيضا مهام برلمانية وحكوميون سابقون، وذلك بعد إحالة ملفاتهم على وزير العدل بالنظر لخطورة الأفعال المتركبة من طرفهم في تدبير المال العام تستوجب عقوبات جنائية، بالإضافة إلى المتابعة أمام أنظار المحاكم المالية في إطار التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية.

459- تشكل بنية التقرير السنوي مما يلي: بعد مقدمة عامة، يتم التطرق بداية لأنشطة المجلس: حصيلة عمل المجلس في مجال مراقبة التدبير تحديد الأجهزة التي خضعت للمراقبة حسب القطاعات؛ إيراد التقرير الخاص بكل جهاز ، التعريف بالجهاز، توزيع الملاحظات على الجوانب والمؤشرات المتعمدة، التوصيات، رد الجهاز المعني بتلك التوصيات (في الغالب يتم إيراد نص الجوانب كما ورد من الجهاز المعني). ثم حصيلة عمل المجلس في مجال الرقابة القضائية: التدقيق والبت، النيابة العامة، التأديب المالي، وفي الأجير يتم التطرق للمراقبات التقنية للمجلس: تقرير تنفيذ الميزانية، الأنشطة المتعلقة بفحص تمويل الأحزاب السياسية، تدقيق بعض المشاريع الممولة من طرف المؤسسات الدولية. فضلا عن حصيلة تدبير المجلس لموارده البشرية والمادية والمالية، بالإضافة إلى تحديد العلاقات مع المحاكم المالية على المستوى الثنائي والدولي. وفي مرحلة ثانية، يتم تخصيص حيز كبير لأنشطة المجالس الجهوية: مراقبة التدبير حسب كل مجلس، المراقبة القضائية، التدقيق والبت في الحسابات، التسيير بحكم الواقع، التأديب المالي، مراقبة إجراءات تنفيذ ميزانيات الجماعات المحلية وهيئاتها، ويختتم التقرير بخاتمة عامة.

Scanné avec CamScanner

وإذا كان إصدار التقرير السنوي ونشره يمثل في حد ذاته خطوة هامة في مجال تنوير الرأي العام الوطني بصدد مراقبة المال العام، ويعزز الثقة في القضاء المالي، فهناك مع ذلك مجموعة من الملاحظات المرتبطة بمدى قدرة المجلس ونجاعته في إعداد تقرير سنوي يكشف عن مراقبة فعالة لتدبير الشأن العام، وكيفية استخدام الموارد العمومية. وتتجلى أهم الملاحظات الموجهة للتقارير السنوية في عمومية الملخصات ذات الطابع المرن والمتحفظ، فضلا عن عدم شمولية التقرير، وذلك انطلاقا من اعتماد الانتقائية في اختيار الملخصات المنشورة، علاوة على الاقتصار على إثبات المخالفات. وفي هذا الإطار، فإذا كان نشر التقرير في الجريدة الرسمية يشكل في أحد مظاهره نوعا من "العقاب المعنوي" الذي يطال المتورطين في مختلف الإختلالات والخروقات القانونية؛ فإن هذه الوسيلة حسب أحد الباحثين، لم يتم إعمالها بشكل عادل ومتساوي، وفي مواجهة جميع الأجهزة العمومية الوطنية والترابية التي خضعت للمراقبة [460].

وضمن هذا السياق، فتقارير مراقبة التدبير يجب أن تخضع لمجموعة من المعايير، منها التركيز على الملاحظات المتعلقة بنوعية التدبير، بدل التركيز فقط على الملاحظات المتعلقة بمدى احترام المطابقة الشكلية. فأغلب الملاحظات المشار إليها في التقارير، تخص فقط المطابقة القانونية، أي مطابقة التسيير للقانون، دون التعمق في عملية التدقيق التي يجب أن تقوم بها الأجهزة العليا للرقابة، أي مدى مطابقة التدبير لمعايير الاقتصاد والفعالية والنجاعة، وكذا فحص نتائج وآثار التدبير العمومي، والبرامج العمومية، مما يعني أن لا يقف العمل الرقابي للمحاكم المالية منحصرا في التركيز فقط على مراقبة المشروعية.

كما يحتاج تدعيم علاقة المجلس بالرأي العام إلى اعتماد بعض التقاليد والعادات والرموز والقيم المرتبطة بالقضاء المالي؛ وتتجلى هذه العادات في مراسيم الدخول الرسمي

460- إدريس لكريني: "ملاحظات على هامش إصدار تقرير المجلس الأعلى للحسابات"، جريدة المساء، العدد 678، 24 نونبر 2008، ص 15.

Scanné avec CamScanner

القضائي[461]، والبحث العلمي، والاجتهادات القضائية والفقهية حول أحكام وأشغال المجلس، ونظامه القانوني، ومساطر اشتغاله، بل نشر بعض الكتيبات حول المحاكم المالية، وإحداث مجلة خاصة بها [462].

وتقوم وسائل الإعلام بدور هام في تفعيل ودعم أنظمة المساءلة والمحاسبة في ظل التطور التكنولوجي المعاصر، والذي يؤدي بدوره إلى زيادة تأثير هذه الوسائل على مجريات الحياة السياسية،من خلال شرح مضامين التقارير المالية، والكشف عن الاختلالات في التسيير العمومي[463] .فالإعلام بطبيعته قائم على فكرتي الإخبار والتوجيه، وهما عنصران فاعلان في إرساء ثقافة الشفافية في تدبير الأموال العمومية.

وتأسيسا على ذلك، شكلت التقارير السنوية مادة للإعلام المغربي "غير الحزبي" والحزبي[464] . فبالنسبة للتقارير السنوية لسنوات 2007-2008-2009 إلى غاية 2013، فقد لوحظ أن الاستخدام الأول لبعض الجرائد ارتبط بمحاولة التعريف بالمحاكم المالية ومسيريها؛ وخاصة رئيسها الأول، وكذا اختصاصاتها ومهامها مواردها البشرية، وآليات اشتغالها. أما بالنسبة لبعض الجرائد الأخرى فقد وظفت التقرير توظيفا سياسيا في إطار

461- تنص المادة 168 من المدونة رقم 99.62 على وجوب أن يحمل القضاة خلال مدة مزاولة مهامهم وثيقة تعريف موقعه من طرف الرئيس الأول يقدمونها عند الحاجة لأجل القيام بمهامهم.و يرتدون خلال الجلسات الرسمية، وخلال جلسات الحكم في ميدان التأديب المالي، بذلة نظامية يحدد شكلها بمقرر الرئيس الأول. و بالفعل صدر مقرر الرئيس الأول رقم 1274.08 بتاريخ فاتح يوليو 2008 بتحديد شكل البذلة النظامية لقضاة المحاكم المالية، جريدة رسمية عدد 5651 بتاريخ 28 يوليو 2008، ص 2314.

462- نشر المجلس مؤخرا في موقعه الإلكتروني كتيبا تعريفيا بالمحاكم المالية، كما صدر كتيبا ثانيا يعرف بقضاة المحاكم المالية.

463- أحمد أبو دية: "دور وسائل الإعلام في دعم أنظمة المساءلة والرقابة والمحاسبة في الأقطار العربية"، ضمن ندوة "المساءلة والمحاسبة، تشريعاتها وآلياتها في الأقطار العربية"، المنظمة العربية لمكافحة الفساد. توزيع الدار العربية لعلوم ناشرون، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى 2007، ص 545.

464- أحمد حاسون: "المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب"، دراسة سوسيوقانونية، مرجع سابق، ص 255.

Scanné avec CamScanner

التسويق السياسي نظرا لتزامن صدور التقرير السنوي وقرب الانتخابات، التي تشكل لحظة سياسية بامتياز.[465]

تبعا لذلك، فقد تم توظيف التقرير السنوي كوثيقة رسمية، ودليل محايد وموضوعي، عن سوء التسيير الذي تعرفه العديد من الجماعات الترابية، خاصة المدن الكبرى ولإضفاء الشرعية على مختلف انتقادات بعض الأحزاب السياسية المعارضة للتدبير العمومي والترابي[466]. في حين حاولت جرائد الأحزاب المشاركة في الحكومة إعادة نشر أجوبة الوزراء عن ملاحظات المجلس[467].

وفي نفس الإطار، وجدت الجرائد "غير الحزبية" في التقرير وثيقة رسمية محايدة من أعلى هيئة للرقابة العليا على الأموال العمومية يضفي الشرعية على انتقاداتها لسوء تدبير الشأن العمومي و المحلي (الترابي)، مما جعلها تتوقف عند العديد من تقارير المجالس الجهوية التي تكشف عن سوء التسيير المحلي (الترابي)، ونكشف عن اختلالات تدبير الشأن العام المحلي، خاصة في الشق المالي منه[468].

وعلى هذا المستوى، يمكن الإقرار ببداية تبلور نقاش عمومي حقيقي حول تقارير المجلس، ومدى إمكانية مساهمتها بقوة في إصلاح التدبير العمومي. وعلى ضوء ذلك، عرف القضاء العمومي نقاشا كبيرا بعد صدور تقرير 2008، مما قاد إلى تشكل إجماع لدى

465- حظيت تقارير المجالس الجهوية بحظ وافر من الاهتمام من طرف جل الجرائد، وذلك تزامنا مع أقرب الانتخابات الجماعية، وفي هذا السياق، فقد خصصت جريدة الأمة العديد من أعدادها لإعادة نشر تقارير المجالس الجهوية، وذلك من أجل الكشف عن اختلالات التدبير المالي المحلي. على سبيل المثال: جريدة رسالة الأمة، العدد 8025، الخميس 27 نونبر 2008، ص 3.

466- تراجع جريدة رسالة الأمة، عدد 8029، 2 دجنبر 2008، ص 9. الجريدة تابعة للاتحاد الدستوري، "المحمدية: ما لم يرد في تقرير المجلس الجهوي للحسابات". في نفس الوقت، وظف برلمانيو الأصالة والمعاصرة التقرير كآلية لمساءلة الحكومة. مغرب اليوم، 23-29 أبريل 2010، ص 6-7.

467- أعادت جريدة الاتحاد الاشتراكي نشر جواب الوزير المكلف بالتجهيز والنقل بعنوان "كريم غلاب يرد على تقرير المجلس"، العدد 9030، 22-23 نونبر 2008، ص 8.

468- على سبيل المثال ملخص تقرير حول المجلس الجماعي لطنجة في جانبه الخاص بالاختلالات. جريدة المساء، العدد 1099، 03-04 أبريل 2010، ص 3. المجلس الجهوي ومراقبة بلدية الفقيه بن صالح، جريدة المساء، العدد 10،05 أبريل 2010، ص . المجلس يرصد اختلالات مكتب معارض الدار البيضاء، جريدة المساء، العدد 1096، 30 مارس 2010، ص 4.

Scanné avec CamScanner

فعاليات المجتمع المدني المعنية بحماية المال العام ومحاربة الفساد على ضرورة الانتقال من مرحلة التشخيص إلى مرحلة تحريك المتابعة، وتحمل القضاء لمسؤولياته [469].

من هنا، فتفاعلات الرأي العام مع تقارير المجلس تكشف عن وجود مفارقة في علاقة الرأي العام بالمجلس بدأت تتبلور من خلال التأكيد عن أهمية دور المجلس في مجال الحكامة والشفافية والمساءلة والمحاسبة من جهة، ولكن بالمقابل هناك توجس حول مآل تقارير المجلس في علاقة بصفته القضائية الزجرية [470]، خاصة في ظل الطابع الانتقائي الذي تكتسيه المتابعات القضائية بخصوص أعمال الاختلاس وتبذير المال العام من جهة ثانية[471].

كما تجدر الإشارة إلى أن نشر التقارير السنوية للمجلس قادت إلى تشكل موقف رافض من طرف بعض المدبرين المحليين لنتائج عمل المجلس[472] . وعلى العموم، فقد اتخذ هذا الموقف طابعا سياسيا، ولم يرق لمستوى النقاش القانوني والفقهي الذي من شأنه إثراء تجربة القضاء المالي وتدعيمها، على غرار النقاش الذي عرفته التجربة الفرنسية بين الغرف الجهوية والمنتخبين الجماعيين، الذي طرح حدود صلاحية القاضي المالي في علاقته بالمنتخب المحلي (الترابي).

إن ما يمكن قوله، هو أن التقارير السنوية للمجلس الأعلى للحسابات شكلت ولازالت تشكل عقوبة نفسية أكثر مما هي مادية للمتلاعبين بالمال العام بالنظر لفضح خروقاتهم وتبذيرهم للمال العام، مما يجعلها مادة دسمة للإعلام الوطني أو حتى الأجنبي للوقوف على مدى تطبيق الحكامة المالية والإدارية في نظامنا التدبيري الإداري والمالي بالإدارات

469- جريدة أخبار اليوم، العدد 98،الصادرة بتاريخ 2010/03/31، ص 3.

470- يمكن الاطلاع على مواقف شريحة من الرأي العام في جريدة الصباح، العدد 3208، 2010/8/3، ص 9-10،والعدد 3105، 2010/4/5، ص 5-7.

471- التحول الديمقراطي بالمغرب، التقرير السنوي 2004، مرصد الانتقال الديمقراطي بالمغرب، منشورات منتدى المواطنة الدار البيضاء، 2005، ص 54.

472- نخص بالذكر رؤساء المجالس المدن الذين شملتهم انتقادات التقرير السنوي للمجلس: عمر الجزولي عمدة مراكش سابقا، والبحراوي رئيس المجلس الجماعي للرباط سابقا، وشباط رئيس مجلس الجماعي فاس.... بل سيمتد الأمر إلى بعض الوزراء، وزير المالية خصوصا. وفي مقابل ذلك، اعتبرت الحكومة أن تقرير المجلس عمل مؤسساتي عادي وطبيعي لحماية المال العام. جريدة العلم، 2010/4/4، ص 1، نقلا عن محمد حسون.

Scanné avec CamScanner

والمؤسسات العمومية بالمغرب، وفي المقابل يجب الاعتراف بالدور الذي تلعبه هذه التقارير في تحديث التدبير العمومي خاصة من خلال الاقتراحات و التوصيات التي تتضمنها،التي الهدف منها تحسين طرق تدبير و صرف المال العام وفق مناهج و ضوابط تتناسب و أهداف الحكامة المالية التي تشكل إحدى أهم ركائز التدبير العمومي الحديث.

كما يمكنني القول أنه على الرغم من أهمية الاختصاصات الموكولة للمجلس الأعلى للحسابات، فإن ممارسته لهذه الصلاحيات على أرض الواقع، تميزت بالمحدودية وتواضع المردودية، واقتصر عمله غالبا على مراقبة شرعية النفقة، فما هي العوامل التي أدت إلى هذه الوضعية؟، وما هي الأسباب التي حدت من فاعلية الأداء الرقابي لهذا الجهاز؟ والاكراهات التي حالت دون قيامه بدوره كاملا؟، مما ترك المجال خصبا لانتشار ظواهر الفساد المالي واختلاس المال العام وتفشي سلوكات التبذير وسوء التسيير[473]. هذه الأسئلة وغيرها سوف نحاول الإجابة عنها في الباب الثاني من القسم الثاني، في عرض بحثنا عن الصعوبات التي تعترض المحاكم المالية في تجسيد مفهوم التدبير العمومي الحديث على أرض الواقع.

الفقرة الثانية : المذكرات الإستعجالية ودورها في تحقيق الحكامة المالية

يشكل إعلام السلطة التنفيذية جزءا هاما من أنشطة الأجهزة العليا للمراقبة، بما أنها تنقل إلى الوزراء ملاحظاتها وتوصياتها بواسطة وسائل الاتصال التي تختلف حسب وظيفتها، وصفة المعني بالأمر، سواء تعلق الأمر بالمذكرات الإستعجالية للرئيس الأول، أو مذكرات النيابة العامة المحالة على الوزراء من أجل الإشارة إلى الأخطاء المرتكبة في تطبيق النصوص، أو رسائل رؤساء الغرف، أو أيضا تقاريرها حول تسيير المؤسسات العمومية.

وضمن هذا السياق، تعد المذكرات الإستعجالية متابعة غير قضائية، تتناول المشروعية والاستخدام الأفضل للأموال العمومية من طرف الآمرين بالصرف والمستخدمين، وتخصص مبدئيا تقنية المذكرة الإستعجالية للمخالفات الأكثر جسامة، أو الأكثر تكرارا، كل

473- نجيب جيري: "الرقابة المالية بالمغرب بين ..."، مرجع سابق، ص 104.

Scanné avec CamScanner

مرة ترى المحكمة المالية من الضروري القيام بإصلاح من شأنه إنهاء الاختلال في المستقبل. كما تسمح أيضا بضمان احترام القواعد الكبرى للقانون المالي، وأيضا المبادئ العامة للميزانية[474].

من هنا، تعد المذكرة الإستعجالية رسالة موجهة من طرف الرئيس الأول، بناء على طلب رؤساء الغرف، إلى وزير المعني الذي، يبقى حرا في تحديد إجراءات التتبع التي ينوي منحها إياها، على الرغم من إلزامية الإجابة عليها. فهي بذلك، تشكل وسيلة رسمية للاتصال، تسعى إلى الكشف عن العيوب الوظيفية الأكثر خطورة، وتهدف إلى إخبار الوزير بوجود مجموعة من المخالفات الجسيمة أو الممارسات المعيبة في العمل المالي للمرافق التابعة له، والتي تدعو إلى إعادة النظام فيها [475]. كما تحتوي على اقتراحات وتوصيات تمكن من معالجتها؛ مما يعني أن المذكرات الاستعجالية ذات طابع وقائي وتصحيحي.

أما بالنسبة للجانب المسطري، فيتولى المستشار المقرر صياغة مشروع المذكرة الاستعجالية، ويعاد النظر فيه من طرف المستشار المراجع،ورئيس الغرفة المعنية بالأمر، قبل أن يعرض على الرئيس الأول للتوقيع، ويمكن لهذا الأخير تعديله قبل التوقيع عليه، والقيام بإرساله إلى الوزير المعني. واحتراما للطابع التواجهي لهذه المسطرة، يلزم الأشخاص الذين توجه إليهم المذكرات الإستعجالية بالإجابة عليها في أجل ستين يوما[476] . وتبعا لذلك، تقوم المحكمة المالية بفحص وتقدير محتوى تلك الأجوبة، لتعمد بعد ذلك، إلى إعداد تقرير جديد بناء على الأجوبة المقدمة، ويخضع هذا التقرير لنفس القواعد المسطرية للمذكرة الإستعجالية الأصلية.

هكذا، يمكن للرئيس الأول تقديم ملاحظات واقتراحات في جميع القضايا للسلطات الحكومية المختصة عن طريق مذكرات استعجالية؛ ويخبر بالإجراءات التي تتخذ في شأنها من طرف الجهات المعنية، وتدرج عند الاقتضاء في تقارير المجلس. وبالموازاة مع ذلك،

---

[474]-Durand (G) : « Les référés du Premier Président de la cour des comptes », R.F.F.P, n° 58, 1997, p141.

[475]- Armand colin : « Les finances publiques» ; collection U. Paris. 1987 ;p 476 .

[476]- يتناقض طول الأجل الذي يصل إلى 60 يوما والطابع الاستعجالي في الإجابة على المذكرات.

Scanné avec CamScanner

يسهر الرئيس الأول على توجيه نسخ من مجموع تلك المذكرات الإستعجالية، وكذا الأجوبة المتعلقة بها إلى رئيس الحكومة والوزير المكلف بالمالية.

وتجدر الإشارة إلى أنه يعهد في كل وزارة إلى موظف سام، له على الأقل رتبة مدير بالإدارة المركزية، بمهمة تتبع الإجراءات المتخذة بشأن المذكرات الإستعجالية الصادرة عن الرئيس الأول، ويبلغ هذا التعيين إلى المجلس[477]. وبهذا فقد قوى المشرع الطابع التنفيذي للمذكرات الإستعجالية حينما طلب من مختلف القطاعات الوزارية تعيين موظف سام، والذي يكلف بالسهر على تتبع تطبيق المذكرات الإستعجالية، وإخبار المجلس بمآلها.

وإذا كان المشرع المغربي لا يلزم المجلس بإرسال المذكرات الإستعجالية التي لم يتم الإجابة عليها إلى البرلمان، فإن استحضار التجربة الفرنسية، يبين أن المذكرات الإستعجالية التي لا تتم الإجابة عليها من طرف الوزراء في أجل ستة أشهر، تلزم المحكمة المالية الفرنسية باطلاع اللجان المالية في البرلمان عليها[478].

وعلى الرغم من أهمية المذكرات الإستعجالية باعتبار أنها مسطرة من النظام العام[479]، فيمكن اعتبارها قرارا ذو طابع تهديدي.و على هذا، تعد قرارا محروما من الأثر القانوني الإلزامي، إذ يعبر فقط عن مجرد رأي، كما لا يتعلق الأمر بقرار قضائي لكنه مجرد تبليغ غير قضائي[480].و يتصف بأنه قرار غير كامل قانونا، وغير قابل للطعن فيه بسبب التعسف في استعمال السلطة.

لذا، يمكن أن تجد المذكرات الإستعجالية نفسها محرومة من الطابع التنفيذي.ويبدو كذلك أن المذكرات الإستعجالية لا تضع تلقائيا حدا للانحرافات الملاحظة، وأن نظامها لا ينطوي على تطبيق مبدأ "حجية الشيء المقضي به". فنقطة القوة الوحيدة لديها هي أن الرئيس الأول يخبر من طرف الإدارات المعنية بالإجراءات والتدابير التي اتخذت في شأنها

477- المادة 11 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

478 -Magnet (J) : « Les institutions supérieures de contrôle des comptes et le pouvoir législatif : aperçu de droit comparé », R.F.F.P, p. 112.

479 -El Arafi (H) : « La jurisprudence financière », in Mélanges en hommage au Professeur Mohammed Jalal Essaïd; Faculté des sciences juridiques économiques et sociales, Rabat-Agdal, Tome 3, 2007, p. 159.

480 -Durand (G) : « Les référés du Premier Président de la Cour des Comptes » ,R.F.F.P.N 58 ;1997 ;p136.

Scanné avec CamScanner

والتي تدرج، عند الاقتضاء، في تقارير المحكمة المالية. وبما أن المذكرة الإستعجالية لا تكتسب مفعولا شاملا؛ الحجية المطلقة تجاه الجميع، ولا تتوفر إلا على الحجية النسبية للشيء المقضي به، فيمكن أن نرى في هذه الطريقة أهمية قليلة كوسيلة للوقاية من الإختلالات المحتملة[481].

وعلى مستوى الممارسة، فقد أبدى المجلس بواسطة مذكرات إستعجالية لرئيسه الأول مجموعة من الملاحظات والاقتراحات الرامية إلى تحسين تقديم الحسابات، وتقويم بعض الوضعيات التي لم يكن باستطاعة المحاسبين العموميين تسويتها على مستواهم. ونذكر منها

على سبيل المثال: أداء اليمين من قبل المحاسبين العموميين، أو تقديم الضمان، أو أداء بعض نفقات الموظفين من ميزانية الاستثمار، وتجاوز الإعتمادات، والتأخير في إعداد قوانين التصفية [482].

هكذا، وبالنظر إلى تواتر بعض الملاحظات وأهمية الرهانات والمخاطر التي قد تنطوي عليها، وجه الرئيس الأول للمجلس أوامر مستعجلة إلى السلطات الإدارية الحكومية المعنية من أجل تحسسيها ببعض مكامن الخلل على مستوى تدبير بعض المرافق العمومية. وتهم هذه الأوامر بالخصوص مجال تنفيذ الصفقات العمومية [483]. كما أرسل الرئيس الأول مذكرة إستعجالية حول الجمع بين التقاعد والأجر الممنوحة عن ممارسة نشاط مهني. وقد وجه الرئيس الأول هذه المذكرة الإستعجالية، على إثر قيام المجلس بتدقيق كيفية تدبير الصندوق المغربي للتقاعد برسم سنة 2006 لشؤونه، إلى الوزير الأول السابق[484].

وضمن نفس السياق، وفي إطار المساعدة التي يقدمها المجلس للحكومة، وجه الرئيس الأول للمجلس مذكرتين إستعجاليتين للسلطات الحكومية المعنية تهم الأولى الصادرة في

481- El Arafi (H) :« La jurisprudence financière », op.cit, p. 161.

482- على سبيل المقارنة بفرنسا، فقد وجهت محكمة الحسابات سنة 1997ما مجموعه185مذكرة استعجالية إلى الوزارات، و285 رسالة للوكيل العام، و 448 رسالة لرؤساء الغرف للسلطات الإدارية. في حين بلغ عدد المراسلات الإدارية لمحكمة الحسابات سنة 2009 ما مجموعه 411 مراسلة، منها 44 مذكرة استعجالية.

Rapport public annuel 2010, 1ère partie, observations des juridictions financières, http://www.ccomptes.fr/cour-des-comptes/publications/rapports/rp2010/rapport-ac. p.658.

483- أحمد حاسون: مرجع سابق، ص 244.

484- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات 2006، ص 17.

Scanné avec CamScanner

5 فبراير 2009 القانون رقم 33.06 المتعلق بتسنيد الديون الرهنية [485]. كما أحال المجلس على الوزير الأول السابق نسخة من المذكرة الإستعجالية، ومن جوانب وزارة الاقتصاد و المالية، بشأن القانون المتعلق بتسنيد الديون الرهنية. وبموجب رسالة الإحالة هذه، أكد المجلس تشبثه بموقفه بشأن بعض مقتضيات القانون السالف الذكر التي تنطوي على مخاطر في إطار التسديد [486].

وتخص المذكرة الإستعجالية الثانية للرئيس الأول الموجهة للوزارة الأولى سابقا بعض الاختلالات المسجلة في ميدان الصفقات العمومية:

نواقص تنفيذ الصفقات العمومية، اللجوء المضطرد إلى "صفقات التسوية"، عدم مسك السجلات الخاصة بأوامر تنفيذ الأشغال، المبالغة في اللجوء إلى العقود الملحقة، ضعف المراقبة التقنية للأشغال؛ غياب أنظمة خاصة تحدد شروط وكيفية إبرام الصفقات العمومية من طرف الشركات والمؤسسات العمومية، ضعف نظام الرقابة الداخلية [487].

وبالتالي فهذه المذكرات الإستعجالية و إن كانت لا يمكن بواسطتها إنزال العقاب على المخالفين، إلا أنها تعتبر إحدى أقوى الوسائل التي تنبه بواسطتها المحاكم المالية مسئولي القطاعات الحكومية و خاصة رئيس الحكومة لبعض الاختلالات الإدارية والمالية التي تحتاج لتدخل سريع،واتخاذ إجراءات آنية مما يساهم ولاشك في تجسيد مبادئ الحكامة المالية و التدبير العمومي الحديث على أرض الواقع.

485- على المستوى المالي، اعتبر المجلس أن بعض المقتضيات الواردة في القانون رقم 33.06 المتعلق بتسنيد الديون الرهنية من شأنها أن تعرض النظام المالي المغربي لمخاطر عديدة مرتبطة أساسا بتوسيع تطبيق هذه التقنية لتشمل كافة الديون بما فيها الديون محل نزاع.

486- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات، الجزء الأول، 2008، ص 30.

487- نفس المرجع السابق، ص 31.

Scanné avec CamScanner

خاتمة الفصل الأول:

يرتبط تحديث التدبير العمومي ارتباطا وثيقا بالرقابة والتدقيق والمساءلة، وانعكاسات ذلك على تحقيق ما يعرف بالحكامة المالية كنمط تدبير حديث في مجال الرقابة على المال العام و حمايته من التبذير و سوء الاستعمال .

وتعتبر الحكامة المالية المسألة المحورية في عملية التنمية، وهي لا تشترط الإشراف والمساءلة حول النفقات العامة فحسب، و إنما تفترض كذلك الحرص على عقلانية هذه النفقات قصد الحد من هدر المال العام و الثروات الوطنية، ففي غياب الحكامة المالية، يتعذر على الحكومة و الدولة عموما تحقيق أي تقدم، كما أن التمسك بمبادئ الحكامة المالية تقلل من وقوع الأزمات الاقتصادية و تساعد على معالجة القضايا قبل استفحالها و اتساع مداها بطريقة جد فعالة و ديناميكية.

كذلك إن من شأن تفعيل الحكامة المالية أن تساعد الآمرين بالصرف و المحاسبين العموميين على تجاوز الأخطاء و المخالفات المالية المرتكبة، وكل ذلك لا يمكن أن يتم إلا في ظل توفر المحاكم المالية على الآليات الكفيلة لحماية المال العام،لأنه مال وجد من أجل خدمة التنمية، فلا ينبغي أن يتخذ إلا المسار الذي رسم له.

ومما لاشك فيه أن هذه المفاهيم، التدقيق،الرقابة،المساءلة،المحاسبة، كلها ترتبط ارتباطا وثيقا بالحكامة المالية باعتبارها الميكانيزمات التي تصنعها و تحفزها، وذلك بالنظر لكون الحكامة المالية تكتسي أهمية إستراتيجية بالنظر للدور الذي تلعبه في تدبير الشأن المالي تدبيرا فعالا و معقلنا.

واستنادا على ذلك فقد عملت المحاكم المالية على تفعيل هذه المفاهيم بهدف تجويد وشفافية التدبير المالي،و هو مطلب دولي أكدته الأعراف و المواثيق الدولية،لأن جدلية الحكامة المالية و تحديث التدبير العمومي أصبحت تفرض على محاكمنا المالية أن تراقب وتدقق المشاريع بهدف التأكد من الاستعمال الجيد للنفقات، ومدى فعالية البرامج الإنمائية التي تنفذها الدولة،لضمان المردودية و النجاعة ضمن إطار شامل و عام يرتكز أساسا وبالدرجة الأولى على الحكامة المالية كإحدى أهم مدخلات التدبير العمومي الحديث.

Scanné avec CamScanner

الفصل الثاني: المحاكم المالية وتحديث التدبير العمومي المرتكز على النتائج وحسن الأداء.

إن التطور المجالي لمؤسسة المجلس الأعلى للحسابات يعمل على المساهمة المباشرة في تثبيت أسس الديمقراطية على المستويين الوطني والترابي.

وعلى هذا الأساس، لم تستطع مختلف فروع المنظومة الرقابية مواكبة هذا التطور المركزي، بحيث عجزت عن متابعة وتأهيل طرق التدبير الوطني والترابي بمختلف مستوياته المالية والمحاسبية، وهو ما ترجم على أرض الواقع بتسجيل خروقات عكست قصور الهيئات الرقابية عن الاضطلاع بمهام مراقبة حسن تدبير المال العام من طرف الهيئات والمؤسسات الوطنية والترابية، بدءا بمراقبة صحة الالتزام بالنفقات التي يتولاها الجابي والقابض الجماعي، إلى جانب متابعة التصرفات المالية للآمرين بالصرف، مرورا بمراقبة أجهزة الوزارات الوصية، وصولا إلى المراقبة القضائية المتمثلة في المحاكم المالية.

كما يمكن القول أيضا أنه على المستوى الترابي، لم تفلح هذه الأجهزة الرقابية على الرغم من تعدد تدخلاتها في إيقاف النزيف المالي و التدبيري عموما [488].فمؤسسة القابض التي تقوم بدور مزدوج، أي وظيفة المحاسب العمومي و المراقب المالي يجعلها لا ترقى إلى مستوى مؤسسة رقابية تساهم في الحفاظ على المال العام الترابي. في هذا السياق ينحصر دور القابض المالي[489]، في الاهتمام أساسا بالجانب القانوني و بالخصوص أثناء إنجاز وتنفيذ النفقة العمومية، حيث يركز على مدى ملائمة النفقة للقوانين والمسار ويغفل أهمية البحث عن فعاليتها ومردوديتها أي التركيز على رقابة المشروعية.

488- محمد حيمود: "الحكامة المالية..."،مرجع سابق،ص 174.

489- الإطار القانوني لمؤسسة القابض و مسؤوليته في مجال الرقابة المحلية، منظم بموجب مرسوم رقم 2.76.577 المؤرخ في 30 شتنبر 1976، منشور بالجريدة الرسمية، عدد 3335 مكرر،بتاريخ فاتح أكتوبر 1976.

Scanné avec CamScanner

وهنا تبدو رقابة الخزان العموميون بالوزارات وكذا رقابة القابض المالي رقابة الشكل، في حين يتم إغفال دورهم الأصلي كمحاسبين عموميين ملزمين بتقديم حسابات التسيير سنويا إلى المجلس الأعلى للحسابات، أو المجالس الجهوية للحسابات حسب جهة الاختصاص[490].

إضافة إلى أنه على أهميتها ترابيا، فإن عملية تنفيذ ميزانية الجماعات الترابية، التي يقوم بها كل من الآمر بالصرف والقابض الجماعي خاصة فيما يتعلق بالتنفيذ الإداري، الذي يقوم به الأول والتقييد المالي و المحاسبي الذي يقوم به الثاني، تعطي بعض الامتيازات للآمر على حساب القابض، حيث لا تمارس عليه رقابة أقوى كالتي تمارس على القابض. وهذا يوضح لنا الخلل في مسؤوليتهما من حيث النوع والهدف.

كما أن خلق مجالس جهوية للحسابات على غرار المحاكم الإدارية يتجه نحو تحقيق انسجام التنظيم الإداري و القضائي بالمغرب، لاسيما عبر إسناد اختصاصات رقابية لجهاز قضائي مستقل مؤهل أكثر من غيره لتتبع التدبير المالي المحلي (الترابي) تفعيلا للاستقلال المالي والتدبيري الذي يفترض أن تنعم بهيما الوحدات الترابية اللامركزية[491].

وبهذا جسد هذا الصنف الجديد من المحاكم رؤية السلطة العليا للبلاد التي ما فتئت تعبر عنها في أكثر من خطاب ملكي سواء في عهد الملك الراحل الحسن الثاني أو الملك محمد السادس.

وهكذا اتجهت رؤية الملك الراحل الحسن الثاني إلى الارتقاء بالمجلس الأعلى للحسابات إلى مصاف مؤسسة دستورية قائلا في خطاب العرش لـ 3 مارس 1997 "... ومن أجل

490– خدري إدريس:"الفحص والتدقيق والتقويم الجهوي"،المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، عدد 45ن2001، ص99.

491–أديبا محمد عالي: "إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب"، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، عين الشق الدارالبيضاء،السنة الجامعية 2000-2001، ص 8.

Scanné avec CamScanner

عقلنة استعمال وتدبير مواردنا قررنا ترقية المجلس الأعلى للحسابات إلى مستوى مؤسسة دستورية..." ثم سعى الملك محمد السادس لتأطير النموذج الجديد للقضاء المالي بدعوته ضمن منظومة قانونية متكاملة في افتتاح أشغال المجلس الأعلى للقضاء بتاريخ 15 دجنبر 1999" ... الحكومة للإسراع إعداد القوانين المنظمة للمجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات باعتبارها إطارا قضائيا قائما لحماية المال العام من أن تمتد إليه أيدي العبث والتسيب واستغلال النفوذ...".

ومن ثم جسد المغرب نموذج البلد النامي الذي اتخذ عدة إجراءات دستورية وقانونية وتنظيمية لتطوير وتفعيل منظومته الرقابية، لترسيخ مبادئ الشفافية وتحصين العمل الإداري من الانحرافات و الانزلاقات، وتوجيه تصرفات المسئولين على ضرورة احترام القانون والتقيد بالمساطر والضوابط المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية، خاصة فيما يتعلق برفع مردودية المرافق وتقييم المشاريع العمومية[492].

وفي هذا الإطار شكلت كل هذه الإجراءات نقلة نوعية لنظام الرقابة في بلادنا من خلال آليات متكاملة ومتناسقة للمنظومة الرقابية تقوي التنسيق والانسجام فيما بين المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات، ودعم البعد الفني، وإعطاء قيمة نوعية للسلطة السياسية بتمكينها من التعاطي مع السلطة المالية تنظيما ومراقبة على المستوى المركزي والترابي. وإذا كانت هذه المكتسبات القانونية والمؤسساتية والاعتبارية التي أبرزت إرادة سياسة وإصلاحية ملائمة للمنظومة الرقابية مع المعايير الدولية، فإن بعض جوانب هذه الاختصاصات تبقى بحاجة إلى مزيد من التطور، خاصة من خلال اعتماد آليات وتقنيات حديثة في عمل المحاكم المالية، والتي يمكن أن تساهم في تجسيد المقاربة الحديثة في مجال الرقابة على المال العام المبنية على النتائج وحسن الأداء،و من هذا المنطلق فقد عمل

---

[492]- المحاكم المالية في الخطب الملكية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص و وثائق، عدد 62-2002، ص 22.

Scanné avec CamScanner

المجلس الأعلى للحسابات على القيام بدراسات تقنية تشخيصية للعديد من البرامج العمومية،مع تقديم الاقتراحات و التوصيات الكفيلة بتجاوزها،و ذلك خلال السنوات الممتدة من سنة 2013 إلى غاية سنة 2016، فماهي ياترى الأسس القانونية؟ و ماهي أهم مضامين هذه الدراسات التقنية و التشخيصية و دورها في تحسين الأداء (المبحث الأول)، وماهي أهم انعكاساتها على التدبير الإداري و المالي (المبحث الثاني).

المبحث الأول:الدراسات التقنية والتشخيصية للمنظمات العمومية الإطار القانوني و المضمون المساهم في تحسين الأداء

إن من أهم الأدوار التي أصبح يلعبها المجلس الأعلى للحسابات بعد صدور مدونة المحاكم المالية لسنة 2002، العمل عل تطوير الآليات الرقابية للكشف عن الاختلالات في التسيير و التدبير للأجهزة الخاضعة لرقابته كمدخل فسيح للوصول لأهداف التدبير العمومي الحديث، وهو ما كان أساسيا للقيام بدراسات تقنية تشخيصية و تقييمية للمنظمات العمومية و مدى مساهمتها في تحديث التدبير العمومي، فما هي إذن أهم مضامين هذه التقارير؟.فماهو ياترى الأساس القانوني للدراسات التشخيصية و التقييمية التي تقوم بها المحاكم المالية؟ (المطلب الأول)،و ماهي أهم مضامين هذه التقارير؟ (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الأسس القانونية للدراسات التشخيصية و التقيمية للمحاكم المالية.

لقد عرفت التقارير التشخيصية للمنظمات العمومية عدة تطورات،لا من حيث الكم ولا من ناحية الكيف، وتجد هذه التقارير أساسها القانوني من المادة 75 من القانون رقم 62-99 بمثابة مدونة المحاكم المالية، هذه التقارير التي تأتي استجابة لمطالب مختلف المهتمين بحقل الرقابة على المال العام، أو بالنظر لآنيتها حيث أن الضرورة تفرض أحيانا معالجة بعض المواضيع على شكل دراسات تقييمية وتشخيصية لبعض المنظمات العمومية

Scanné avec CamScanner

التي مافتئ هيئات المجتمع المدني تطالب بافتحاصها(حالة أنظمة التقاعد)، كما يمكن أن تكون هذه الدراسات نتيجة لمعالجة المحاكم المالية لنفس الموضوع أثناء تطبيق برامجها السنوية كما هو الحال (لحالة التدبير المفوض للمرافق العامة الترابية)، وبتالي ضرورة تجميع هذه المعلومات للخروج بتصور ودراسة شاملة حول موضوع ما.

ويتم اختيار هذه المواضيع بمبادرة للرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات حيث يعمل على تشكيل لجنة تضم قضاة يمثلون مختلف المجالس الجهوية للحسابات،وكذا غرف المجلس الأعلى للحسابات، حيث يتم توزيع أعضاء اللجنة على شكل فرق، كل فرقة تتكلف بجزئية معينة من التقرير ليتم في الأخير اجتماع مختلف أعضاء اللجنة تحت إشراف الرئيس الأول قصد الاتفاق على إعداد الصيغة النهائية للتقرير قصد نشرها بالموقع الرسمي للمجلس الأعلى للحسابات، حتى يتمكن العموم من تفحصها،هذه الدراسات التي غالبا ما تعمل على تشخيص الوضعية، ثم تقديم أهم المقترحات والتوصيات الكفيلة بتجاوز العراقيل والصعوبات، كما يمكن لهذه التقارير التشخيصية أن تكون محل مناقشة أمام غرفتي البرلمان كما هو حال التقرير المتعلق بأنظمة التقاعد.

ومنذ بداية عمل المحاكم المالية سنة 2004، فإن التقارير التشخيصية و التقييمية للمنظمات العمومية ظلت غائبة عن عمل المجلس الأعلى للحسابات، إذ لم يتم إصدار أول تقرير تقييمي إلا مع بداية سنة 2014، أي بعد عشر سنوات من عمل المحاكم المالية. لكن دون أن ننسى أن المجلس الأعلى للحسابات قد قام ببعض الدراسات في هذا الإطار متعلقة بالتخطيط الإستراتيجي وذلك بناءا على طلب من منظمة الأمم المتحدة سنة 2007.

لكن التساؤل المطروح لماذا هذا التأخر في القيام بهذه الدراسات التقييمية و التشخيصية؟

في نظرنا فإن ذلك راجع لعدة عوامل أهمها أن تجربة المحاكم المالية هي جد فتية وجديدة، حيث لم يتم تفعيل تطبيق مقتضيات المادة 75 من القانون رقم 62.99،إلا بعد

Scanné avec CamScanner

مرور أكثر من عشر سنوات على بدأ عمل المحاكم المالية،حيث لم تمارس هذا الاختصاص إلا بعد اكتساب الخبرة والمهارة في مجال التدقيق ولتقييم والتشخيص كأحد أهم أهداف المحاكم المالية لتحقيق ما يعرف بالتدبير العمومي الحديث، كما أن عملية التقييم والتشخيص تحتاج لتجميع مجموعة من المعلومات حول محور ما وهو ما لا يتأتى إلا من خلال برمجة هذا المحور بالبرامج السنوية لدى مختلف المحاكم المالية، مع الإشارة إلى أن بعض الدراسات قد جاءت استجابة لضغوطات خارجية من هيئات المجتمع المدني والسياسي المهتمة بالحقل المالي، كما هو الشأن للتقرير المتعلق بالدين العمومي كما سنوضح ذلك لاحقا خلال المطلب الثاني .

المطلب الثاني: مضمون الدراسات التقيمية و التشخيصية للمجلس الأعلى للحسابات.

لقد كان نتاجا لانفتاح المجلس الأعلى للحسابات خاصة والمحاكم المالية عامة،على مختلف النماذج و التجارب المقارنة في مجال تحديث التدبير العمومي، تطويرا في مناهج العمل، وذلك عبر القيام بدراسات تشخيصية لمختلف الأجهزة التابعة لها، وإن كان القاسم المشترك بينها هو الجانب المالي والإداري، فإن بعضها تناول جوانب تمت معالجتها لأول مرة من طرف هذا الجهاز الرقابي المغربي، حيث تناولت جوانب قانونية وتقنية وهو ما سيتم تحليله في هذا المطلب.

الفرع الأول:مضمون الدراسات ذات الطابع المالي والإداري.

من خلال تفحص التقارير التشخيصية و التقيمية الصادرة عن المحاكم المالية فإنها من ناحية التطور الزمني نلاحظ أن الجانب المالي والإداري كان غالبا على مختلف هذه الدراسات، ومرد ذلك راجع للدور الكلاسيكي والأصلي للمحاكم المالية ألا وهو الرقابة على

Scanné avec CamScanner

المال العام، التي تعتبر إحدى أهم أولويات عمل المحاكم المالية لما لها من انعكاسات على التدبير العمومي بالمنظمات العمومية الخاضعة لرقابته.فماهي ياترى هذه الدراسات؟.

أ.الدراسة المتعلقة بالدين العمومي

من بين أولى التقارير التي أصدرها المجلس الأعلى للحسابات في هذا الإطار التقرير المتعلق بالدين العمومي سنة 2014، وذلك بالنظر لأهمية هذه الدراسة في ظل تزايد الضغوطات المفروضة على الحكومة الحالية بخصوص عمليات الاقتراض والسياسة المالية للدولة،و كذا السياسة الحكومية في مجال تدبير الدين العمومي والتي عرفت ارتفاعا قياسيا لم يسبق له مثيل منذ حصول المغرب على استقلاله سنة 1956 إلى اليوم.

هذه الدراسة مكنت من الوقوف على إيجابيات وسلبيات سياسة تدبير الدين العمومي ووقفت على مراكز الداء إضافة إلى تقديم توصيات في هذا الإطار لتجاوز هذه الوضعية.

خاصة وأن الهدف الأساسي من تدبير الدين العمومي يتمثل في تأمين تمويل قار ودائم مع الحد من الكلفة والمخاطر المرتبطة به على المدى البعيد، وذلك بالتحكم بين مصادر التمويل الداخلية والخارجية والمساهمة بالتالي في تنمية سوق الخزينة.

ولقد وقف المجلس الأعلى للحسابات في إطار هذه الدراسة التشخيصية التقنية على مجموعة من الملاحظات، كغياب إطار رسمي لتدبير المخاطر يوضح المشمولة منها وكذا إطار تحليلها وتقييمها، خاصة وأن تدبير المخاطر لا يعتمد على أية إستراتيجية مرجحة لتدبير التحكيم بين الكلفة والمخاطر المحتملة التي تكون الهدف الأساسي لتدبير الدين، مما شكل مؤشرا سلبيا على التدبير العمومي للدين العام بالبلاد.

Scanné avec CamScanner

ولوحظ كذلك أن النظام المعلوماتي الحالي المتعلق بتدبير الدين لا يتضمن وظيفة تدبير المخاطر ولا يسمح باستخراج مباشر وتحليل المعطيات لغرض اتخاذ القرار كما أنه لا يسمح بربطه بأنظمة أخرى لتدبير المخاطر.

لقد كان الهدف الأساسي في المغرب من تدبير الدين العمومي إلى غاية بداية الثمانينات، هو البحث عن توفير الأموال اللازمة لتمويل برامج الاستثمار المعتمدة من طرف الدولة. وفي هذا الإطار تم اللجوء إلى الأسواق المالية الدولية. وقد أفضت هذه الوضعية إلى بلوغ الدين الخارجي مستويات غير قابلة للتحمل، مما اضطر المغرب إلى اعتماد سلسلة من إعادات جدولة الديون بين 1983 و1992.

و منذ سنة 1993 تميز تدبير الدين بتبني مقاربة جديدة قائمة على توزيع جديد بين الموارد الداخلية والخارجية، من أجل تقليص الدين الخارجي وتكاليفه للوصول إلى مستوى مقبول. أما ابتداءا من سنة 2000 فإن تدبير الدين العام كان بهدف إيجاد وسائل تمويلية للمشاريع الكبرى بالبلاد، بالإضافة إلى تمويل الإستراتيجيات الوطنية لتحديث التدبير العمومي كما هو الحال لبرنامج الإدارة الإلكترونية و المغرب الرقمي ...الخ.

وتهدف إستراتيجية تدبير الدين إلى تمكين خزينة الدولة من تعبئة الموارد المالية الكافية لتغطية احتياجاتها التمويلية، وبالتالي تحقيق التزاماتها المالية، ويكتسي هذا الهدف أهمية كبيرة نظرا لأنه يتعلق بمصداقية الدولة تجاه الدائنين المحليين والدوليين، وتجاه الرأي العام، خصوصا بعد اعتماد القانون الأساسي الجديد للبنك المركزي منذ سنة 2006، والذي يمنح لهذه لمؤسسة المزيد من الاستقلالية في تدبير السياسة النقدية للبلاد.

ويتضح من خلال ما سبق أن هذه الدراسة انصبت على الجوانب المالية، مما يؤكد أن هاجس التدبير المالي كان طاغيا على البحث في الجانب الإداري الذي كان حضوره ضعيفا جدا في هذا الإطار.

Scanné avec CamScanner

ب: الدراسة التقييمية لتشخيص أنظمة التقاعد بالمغرب.

هذه الدراسة التقييمية التي قام بها المجلس الأعلى للحسابات بخصوص تشخيص أنظمة التقاعد بالمغرب سنة 2015،اهتمت بالجوانب المالية من خلال استحضار الصعوبات المالية لهذه الأنظمة مما تسبب في وقوف أغلبها على حافة الإفلاس، مع الإشارة إلا أن هذا التقرير، قد شكل بداية تعاطي المجلس في دراساته التقييمية في رصد بعض جوانب سوء التسيير والتدبير الإداري وانعكاساتها على المنظمات العمومية، وقد جاءت هذه الدراسة في إطار مواجهة هشاشة التوازنات المالية وضعف الفعالية التي يتسم بها نظام التقاعد بالمغرب.لاسيما على مستوى تغطية الساكنة النشيطة، إضافة إلى رصد الاختلالات ذات الطابع الإداري التي تعاني منها هذه الأنظمة. و قد رصد المجلس الأعلى للحسابات في هذا التقرير تشخيص أنظمة التقاعد الوضعية من خلال توضيح الوضعية الصعبة التي تعاني منها بعض هذه الأنظمة على مستوى التدبير المالي والإداري،حيث خلص إلى ضرورة التعجيل بالقيام بمسلسل من الإصلاحات العميقة لنظام التقاعد يمتد على المدى القصير والمتوسط والطويل.

وقد اتضح اهتمام هذا التقرير بمجال التدبير الإداري من خلال رصد تعدد الأنظمة وعدم تقاربها على المستوى الإداري كان سببا في الأزمة، حيث تم إحداث كل نظام في مرحلة معينة بهدف تغطية فئة خاصة من الساكنة وفق سياق خاص وفي إطار قانوني مختلف، كما أن أنظمة التقاعد الخمسة القائمة حاليا تخضع لقواعد ومبادئ للتسيير غير منسجمة. وكذا غياب جسور بين الأنظمة القائمة مما يعيق حركية المأجورين ما بين القطاعين العام والخاص ويساهم في عدم مرونة سوق الشغل، إضافة إلى تعدد أنماط الحكامة، إذ يتم تدبير كل نظام وفق نموذج حكامة مختلف. وهو ما يؤكد أن المجلس الأعلى للحسابات في هذا التقرير قد انتقل إلى البحث في جوانب التسيير والتدبير الإداري،

Scanné avec CamScanner

مما يؤشر على انتقاله من العمل التقييمي القائم على الجوانب المالية،إلى القيام بدراسة ذات طابع تشخيصي ثنائي مالي وإداري.

أما على المستوى المالي فقد اتضح في التقرير من خلال رصد الاختلالات الهيكلية على مستوى بعض الأنظمة وعدم ديمومتها، إذ استنادا إلى بعض الدراسات الاكتوارية التي تستشرف أفق سنة 2060، فإن مجموع الديون غير المشمولة بالتغطية على صعيد مختلف الأنظمة إلى متم سنة 2011 بلغت 813 مليار درهم. وفي هذا الإطار، ينتظر أن يعاني الصندوق المغربي للتقاعد من عجز مالي ابتداء من سنة 2014. والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في سنة 2021 والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد خلال سنة 2022. وتعتبر وضعية نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد الأكثر استعجالا وإثارة للقلق[493].

وهكذا يتضح أن هذا التشخيص المالي و الإداري كان واضحا في هذه الدراسة التقييمية، وقد كان ذلك واضحا في التقرير حينما أشار إلى أن وضعية الأنظمة الأكثر هشاشة ستزداد، خصوصا إذا لم تتدخل السلطات العمومية بشكل عاجل من خلال القيام بإصلاحات شاملة وعميقة وجريئة. ذلك أن هذه القرارات وحدها هي الكفيلة بمساعدة هذه الأنظمة لتصبح فعالة في تدبيرها الإداري والمالي حتى تصبح قادرة على الاستمرار في تقديم خدماتها للمتقاعدين.

ج: الدراسة التقييمية للتدبير المفوض للمرافق العامة المحلية.

من المستجدات التي أصبح المجلس الأعلى للحسابات يراهن على التقيد بها في إطار عملياته الرقابية، القيام بالعديد من الدراسات المرتبطة بالمرافق العمومية المسيرة في إطار

[493]- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2012.

Scanné avec CamScanner

التدبير المفوض، وذلك عملا بمقتضيات المادة 75 من القانون رقم 99-62 المنظم للمحاكم المالية. فقد أصدر المجلس الأعلى للحسابات في أكتوبر لسنة 2014 تقريرا يهم تقييم التدبير المفوض للمرافق العامة التابعة للجماعات الترابية، والمتعلقة بقطاعات توزيع الماء والكهرباء والتطهير السائل، والنقل العمومي الحضري عبر الحافلات، والنظافة، ويتوخى هذا التقييم على الخصوص:

- تشخيص التدبير المفوض من حيث الفعالية السوسيو اقتصادية بالنسبة للمواطن، وجودة الخدمات المقدمة للمرتفقين، و نجاعة الاختيارات العمومية بالنسبة للملزمين؛
- استخلاص الاستنتاجات المتعلقة بتجربة التدبير المفوض من خلال تتبع وفحص عينة من أهم العقود؛
- اقتراح مسالك الإصلاح وبعض سبل تحسين الخدمات العمومية.

وقد لامست هذه الدراسة المتعلقة بالتدبير المفوض للمرافق العامة المحلية، الجوانب المالية و الإدارية، خاصة في مجال تمويل البنيات التحتية الضرورية لتعميم وضمان استمرارية الخدمات العمومية، واعتماد التعريفة الملائمة، وضمان أفضل تناسبية بين الجودة والكلفة ومراعاة الجوانب المرتبطة بحماية البيئة وتحديث تدبير هذا القطاع الحيوي.

وذلك استنادا على الإطار القانوني للتدبير المفوض[494]، والذي دخل حيز التنفيذ منذ سنة 2006، والذي يشكل أرضية قانونية دقيقة وملائمة نسبيا لتأطير العقود المبرمة من قبل الجماعات الترابية.

هذا الإطار القانوني الذي فسح المجال لرؤوس الأموال الأجنبية لتمويل البنيات التحتية الضرورية لتعميم وضمان استمرارية الخدمات العمومية، واعتماد التعريفة الملائمة،

494- الظهير الشريف رقم 1.06.15 الصادر في 15 من محرم 1427 (14 فبراير 2006)،بتنفيذ القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة،والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5404 بتاريخ 16/03/2006 الصفحة744.

Scanné avec CamScanner

وضمان أفضل تناسبية بين الجودة والكلفة ومراعاة الجوانب المرتبطة بحماية البيئة و تحديث تدبير هذا القطاع الحيوي.

إلا أنه وعلى الرغم من الإمكانيات التي وفرها التدبير المفوض في مجال جلب الخبرات الأجنبية، و رؤوس الأموال، إلا أن ذلك لم يساعد على تحديث التدبير العمومي و تحقيق الغايات المرجوة منه.

إن هذا التحول في عمل المجلس الأعلى للحسابات من خلال اهتمامه في دراساته التقييمية بدراسة الطرق الحديثة لتدبير المرافق المحلية المفوضة، ناتج عن التطور الذي لحق عمل المحاكم المالية، حيث أن هذه الأخيرة أصبحت تخصص حيزا مهما من برامجها السنوية المحددة للهيئات التي ستخضعها للمراقبة، لمعرفة مدى نجاعة بعض طرق التدبير العمومي على المستوى المحلي (الترابي حاليا)، كما هو الحال للرقابة التي انصبت على عملية التدبير المفوض للمرافق المحلية (الترابية)، التي شكلت حيزا هاما في البرامج السنوية للمحاكم المالية خاصة المجالس الجهوية للحسابات للرباط و الدارالبيضاء وطنجة، وما رافقها من نقاش عمومي حول نتائجها التي تضمنها التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2012، مما كان دافعا وتحت ضغط هيئات وفعاليات المجتمع المدني المهتمة بحماية المال العام، إلى ضرورة الخروج بدراسة شمولية تعطينا تصور عام على هذه التوجه الذي تبنته الدولة منذ سنة 1997، في إطار التدبير المفوض للمرافق المحلية، مما يؤشر على أن العمل الرقابي للمجلس الأعلى للحسابات لم يعد نابع من اختيار ذاتي حر، بل أصبح يستجيب لآنية بعض المواضيع الحساسة التي تشغل بال الرأي العام، وهو تطور إيجابي يؤشر على انفتاح المحاكم المالية على المحيط الخارجي، ويترجم في شكل دراسات تقييمية وتشخيصية، .

هذا التطور في عمل المجلس الأعلى للحسابات و الصدى الإيجابي الذي خلفه هذا التقرير الذي عرى عن أهم نقائص هذا التوجه على المستويين المالي والإداري، كان دافعا

Scanné avec CamScanner

أيضا نحو القيام بدراسات تقييمية لا تقل أهمية عنها تجاوزت دراسة الجوانب المالية والإدارية لجوانب أخرى كما سنحلل ذلك لاحقا.

الفرع الثاني: مضمون الدراسة التقيمية ذات الطابع التقني و المالي و الإداري.

لقد عمل المجلس الأعلى للحسابات على تطوير مناهجه في التعامل مع الدراسات التشخيصية و التقيمية التي يقوم بها،و ذلك من خلال تجاوز الجانب الإداري والمالي، إلى ملامسة جوانب أخرى كالجانب التقني، الذي كان حاضرا في هذه الدراسة المتعلقة **بتقييم إستراتيجية المغرب الرقمي 2013 « MN 2013 »** وفي هذا الصدد تم حصر حصيلة إنجازات البرامج والمشاريع التي تندرج ضمن هاته الإستراتيجية، وتم التوقف على أوجه الحكامة و الحكامة المالية وقيادة الإستراتيجية، وكذا تقييم مدى إنجاز الأهداف المنشودة لهذه الإستراتيجية، وذلك عبر تحليل بعض المؤشرات التي حددتها الإستراتيجية، كتكنولوجيا المعلومات والاتصالات المعمول بها دوليا، وذلك على اعتبار ذلك من مدخلات التدبير العمومي الحديث.

ويلاحظ أن المجلس الأعلى للحسابات في هذه الدراسة قد عرف تطورا هاما وذلك عبر تحليل العديد من الجوانب التقنية، مما يؤكد أن المجلس أصبح يتجاوز الاقتصار عن البحث في الجوانب الإدارية و المالية، إلى البحث في جوانب أخرى ذات طابع تقني صرف،حيث أن الجانب المالي كان حاضر فقط حينما أكدت هذه الدراسة على أنه و على الرغم من تحديد الإستراتيجية للغلاف المالي المرصود لكل أولوية على حدة، فإنها لم تحدد نوعية مصادر التمويل المعبأة، كما أنها لم ترصد أية ميزانية للإجراء المواكب الأول المتعلق بالرأسمال البشري.

أما الجانب الإداري فقد كان حاضرا من خلال البحث في الإجراء المواكب الأول للإستراتيجية والمتعلق بالرأسمال البشري، حيث تضمن خمس إجراءات عملية.وتبين حصيلة إنجازها أن ثلاثة مشاريع لم يشرع بعد في إنجازها، ويتعلق الأمر بإنشاء آلية لتدبير

Scanné avec CamScanner

مخططات التكوين، وتطوير مبادرات التكوين باعتماد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتحسين قابلية حاملي شهادات السلك الثاني الجامعي للتشغيل[495].

وبتالي فإن هذا التحول في منطق التعامل مع الدراسات التقيمية و التشخيصية، جعلت المجلس الأعلى للحسابات يقوم بدراسات أخرى ذات طبيعة خاصة كما سنلاحظ لاحقا.

الفرع الثالث: الدراسة التقييمية ذات الطابع القانوني والمالي والإداري.

لقد قام المجلس الأعلى للحسابات بإجراء دراسة حول تقييم تدبير المنازعات القضائية للدولة، وهي دراسة تم الاعتماد فيها على تحليل الجانب القانوني بعمق، وذلك بالنظر للصبغة القانونية للوكالة القضائية للمملكة، حيث وقف المجلس على العديد من الصعوبات التي تحد من فعالية هذا الجهاز المكلف بتمثيل الدولة والدفاع عن حقوقها فيما يتعلق بالحالة التي تكون الدولة مدعى عليها، وتتعلق بإثبات دين على الدولة أو مكاتبها أو مؤسساتها العمومية. حيث أن من أهم تلك الصعوبات تلك المتعلقة بظهير 1953 المنظم للوكالة القضائية للمملكة، إضافة إلى الصعوبات المرتبطة بعلاقة هذه الأخيرة بالمحاكم، ويلاحظ أنه وفي إطار هذه الدراسة التقييمية لأول مرة يتناول المجلس الأعلى للحسابات بالتحليل المستفيض للجوانب القانونية، وتحليل نص قانوني وما له من تأثيرات على الجوانب المادية والبشرية وهو معطى جديد يؤسس لثقافة جديدة في نمط عمل المجلس وإصداراته التقييمية.

غير أنه وعلى الرغم من الصبغة القضائية لهذه المؤسسة، فإن ذلك لم يمنع المجلس الأعلى للحسابات في هذه الدراسة من تحليل الجوانب المالية حيث أشار هذا التقرير، إلا أن عدد الدعوى المرفوعة ضد الدولة مابين سنة 2008 إلى غاية سنة 2012 قد تجاوزت

[495]- www.cours des comptes.ma le 22/10/2014 à 18:10

Scanné avec CamScanner

30.000 قضية 496. مع ما قد رافق ذلك من ديون في ذمتها جراء الأحكام الصادرة ضدها خاصة في مجال الاعتداء المادي، حيث مابين سنة 2006 إلى غاية سنة 2013 قد ناهز المبلغ المالي الواجب أدائه من طرف الدولة جراء الأحكام والقرارات القضائية في إطار الاعتداء المادي 550 مليون درهم سنويا497. وهو مبلغ ليس بالهين و أتقل و لاشك كاهل الذمة المالية للدولة، هذا مع العلم أن نسبة الأحكام الصادرة لصالح الدولة مابين سنة 2009 إلى غاية سنة 2013 قد ناهزت 67% ، بينما الأحكام و القرارات الصادرة ضدها قد ناهزت 33%.

كما حاول المجلس من خلال هذه الدراسة التقييمية ملامسة العوائق الإدارية المرتبطة بالعنصر البشري داخل الوكالة القضائية للمملكة، والتي يرجع الأصل فيها للنص القانوني المنظم لهذه الوكالة الذي أصبح متجاوز ولا يستجيب لمتطلبات التدبير العمومي الحديث.

إن ما يمكن قوله بخصوص هذه الدراسة، هو أن المجلس الأعلى للحسابات قد تجاوز دور الخبير المالي والإداري، إلى دور أخر غريب وحديث في نمط عمل المجلس ألا وهو دور الخبير والمستشار القانوني وهذه أهم ميزة اتسمت بها هذه الدراسة التقييمية موضوع الدرس.

الفرع الرابع: الدراسة ذات الطابع المالي.

قام المجلس الأعلى للحسابات سنة 2016[498] بدراسة تقييمية تهم تدقيق الحسابات السنوية للأحزاب السياسية وفحص صحة نفقاتها برسم الدعم العمومي برسم السنتين الماليتين 2013-2014. غير أن هذه الدراسة قد تميزت فقط بدراسة الجوانب المالية المتعلقة الدعم العمومي الذي تمنحه الدولة للهيئات السياسية، وكذا تحليل الأرقام المتعلقة بمواردها ونفقاتها،

496 - www.cours des comptes.ma le 22/10/2014 à 19:40

497 www.cours des comptes.ma le 16/04/2016 à 19 :15

498 www.cours des comptes.ma le 16/04/2016 à 19 :15

Scanné avec CamScanner

و إن كان لذلك ما يفسره فإن مرد ذلك راجع للنص الدستوري والقانوني الذي يحصر عمل المجلس الأعلى للحسابات في هذا الإطار في رقابة الجوانب المالية فقط بالنسبة لهذه الهيئات السياسية.

المبحث الثاني: انعكاسات الدراسات التشخيصية و التقييمية على التدبير العمومي.

لقد كان للدراسات التقييمية والتشخيصية التي قام بها المجلس الأعلى للحسابات دور جد مهم في تحديد مختلف أوجه القصور التدبيرية لمختلف الأجهزة التي قام بتشخيصها، كما كان لهذه الدراسات دور آخر لا تقل أهميته عن سابقه وتتجلى في توضيح الأدوار الجديدة التي أصبح يلعبها المجلس في هذا الإطار، خاصة من خلال الانتقال من دور المراقب المالي إلى دور المستشار الاقتصادي والخبير القانوني والإداري، وهي أدوار جديدة على المجلس فرضتها المتغيرات التي طالت حقل الرقابة على المال العام، وكذا مواكبة المستجدات الرقابية الجديدة التي تتخذ من مبدئي الحكامة وتحديث التدبير العمومي، محددا أساسيا لتطوير الأجهزة الخاضعة لأجهزة الرقابة العليا على المال العام.

هذا التطور الذي عرفته ميكانيزمات عمل المجلس الأعلى للحسابات من خلال الدراسات والتقارير التقييمية والتشخيصية، كان له انعكاسات جد هامة سواء بالنسبة للأجهزة التي خضعت للتشخيص والتقييم، أو بالنسبة للآثار التي رافقت إصدار هذه الدراسات (التقارير)، بالنسبة للرأي العام و مختلف المهتمين بحقل الرقابة على المال العام بالمغرب،

الفرع الأول: الانعكاسات الناتجة عن الدراسة المتعلقة بالدين العمومي.

لقد كان للدراسة المتعلقة بالدين العمومي دورا هاما في توجيه الحكومة نحو إعادة تمويل الديون ذات نسب فائدة مرتفعة قبل أن يحين أجل سدادها، واستبدالها بديون جديدة بسعر فائدة أقل، ثم إعادة التفاوض بشأن اتفاقيات القروض الموقعة مع بعض الدائنين بهدف

Scanné avec CamScanner

تقليص نسبة الفائدة الأصلية إلى مستويات تتلاءم مع نسب الفائدة المعمول بها على الصعيد الدولي، وأخيرا عبر ميكانيزم تحسين بنية الدين العمومي من العملة الصعبة، خاصة تلك التي تم اقتراضها بالدولار الأمريكي والين الياباني لجعلها تتلاءم مع المرجعية بالدرهم[499].

الفرع الثاني: الانعكاسات الناتجة عن الدراسة المتعلقة بأنظمة التقاعد.

أما فيما يخص الدراسة المتعلقة بأنظمة التقاعد فقد كانت أهم الدراسات ذات الأثر الكبير في تنبيه الحكومة ورأي العام بالمخاطر التي تعرفها هذه الأنظمة المتجهة نحو الإفلاس، إذ مباشرة بعد إصدار المجلس لهذا التقرير سارعت غرفتي البرلمان إلى عقد عدة جلسات لمناقشة هذا التقرير، كما عقد البرلمان جلسة لمناقشة هذا التقرير بحضور الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات الذي قدم هذا التقرير، خاصة وأن هذه الدراسة التشخيصية لتدبير مختلف أنظمة التقاعد قد أسفرت عن تسجيل مجموعة من الملاحظات لمختلف أنظمة التقاعد بالمغرب، وأخيرا تحديد أوجه حكامة و تحديث تدبير أنظمة التقاعد[500].

حيث أبرز تحليل المجلس الأعلى للحسابات لهذه الأنظمة إلى أنها تعرف عدة اختلالات على مستوى التدبير في شقيه المالي والهيكلي. وأن هذه الأنظمة ستعرف منحى تراجعيا ابتداء من سنة 2014. وستعرف الاحتياطات المالية لهذه الأنظمة انخفاضا هاما لتصبح سلبية ابتداء من سنة 2021. كل هذه العوامل كانت لها انعكاسات على الوضعية المالية و الميزانياتية لهذه الأنظمة، مما ساهم في تكريس أزمتها المالية والإدارية، مما يؤشر على غياب وجود أي التخطيطات المسبقة، و بتالي غياب و جود مدلولين هامين للتدبير الجيد ألا و هما التخطيط الإستراتيجي كعنصر مهم لمفهوم الحكامة المالية، إضافة إلى غياب الفعالية و النجاعة في عمل هذه الأنظمة مما يأشر على غياب مقومات التدبير العمومي الحديث.

[499]- www.cours des comptes.ma le 16/04/2016 à 19 :33

[500] www.cours des comptes.ma le 16/04/2016 à 19 :33

Scanné avec CamScanner

كما أن تراكم ديونها، دليل قاطع على غياب أبسط مناهج التدبير العمومي الحديث، مما جعل هذه الصناديق تعيش نوعا من التخبط في العشوائية وألامبالاة، إذ أن هذه الأزمة التدبيرية لهذه الصناديق كان الضحية الأكبر فيها هو المنخرط الذي سيجد نفسه يوما ما بدون حق في المعاش، مما يؤثر على عامل مهم ألا وهو السلم الاجتماعي.

لقد رافقت هذه الدراسة تداعيات كبرى تتجلى في ضرورة إيجاد حل لأزمة أنظمة التقاعد،حيث أصبحت الشغل الشاغل للمركزيات النقابية الكبرى الرافضة لوصفة الإصلاح التي تقدمت بها الحكومة، بناء على توصيات المجلس الأعلى للحسابات حيث عرفت القوانين المتعلقة بإصلاح نظام التقاعد نوعا من التعثر داخل البرلمان، وذلك بسبب تمسك كل طرف متدخل في هذه العملية بمواقفه، إلا أنه وقبل نهاية الولاية الحكومية أي قبل الانتخابات التشريعية ل 7 أكتوبر 2016، تمت المصادقة من طرف غرفتي البرلمان على القانون رقم 71.14[501]، بتغيير وتتميم القانون رقم 011.71،المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية، ويمكن القول أن هذه الدراسة تعتبر أهم دراسة صادرة عن المجلس الأعلى للحسابات بالنظر للانعكاسات الهامة التي خلفتها و حركت كل من السلطة التنفيذية و التشريعية، و حتى النقابات المهنية، ومختلف فعاليات المجتمع المدني، ومن هنا يمكن القول أن المجلس أصبح عاملا حاسما في تقويم الاعوجاج وتنبيه الحكومة والبرلمان إلى بعض المخاطر التي تخص الأجهزة الخاضعة لرقابته.

[501]- الظهير الشريف رقم 1.16.109 الصادر في 16 من ذي القعدة 1437 (20 أغسطس 2016)،بتنفيذ القانون رقم.71.14 المغير و المتمم بموجبه القانون رقم 011.71، بتاريخ 12 ذي القعدة 1391 (30 ديسمبر 1971)، المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية،والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6495 مكرر، بتاريخ 30 أغسطس 2016،الصفحة 6442.

Scanné avec CamScanner

الفرع الثالث: الانعكاسات الناتجة عن الدراسة المتعلقة بالتدبير المفوض للمرافق العامة المحلية

إن ما يمكن ملاحظته بالنسبة للدراسة المتعلقة بالتدبير المفوض للمرافق العامة المحلية (الترابية)، هو كونها إحدى أهم الدراسات التي نتج عنها عدة تداعيات ارتبطت أساسا بمطالب هيئات المجتمع المدني بإعادة النظر في عقود التدبير المفوض للمرافق العامة المحلية، خاصة أن هذا التقرير قد تضمن العديد من الملاحظات عرت عن أوجه القصور في التدبير لهذه المرافق المفوض تدبيرها للخواص،إذ لاحظ المجلس الأعلى للحسابات أنه لم يتم استثمار كل الإمكانيات والمؤهلات التي يتيحها نمط التدبير المفوض، وذلك بسبب اختلالات تدبيرية تهم غياب التخطيط في تحديد الحاجيات من طرف السلطة المفوضة، وغياب هيئة مستقلة تكلف بمهام الخبرة والتنسيق والتتبع واليقظة. ومن معيقات التدبير المفوض أيضا، ضعف الإدارة الجماعية من حيث المؤهلات والكفاءات القادرة على الاضطلاع بالالتزامات المنصوص عليها في عقد التدبير المفوض، وخاصة مهام التتبع والمراقبة التي تعتبر إحدى أهم مكونات التدبير العمومي الحديث.

كما تمت ملاحظة هامة تتجلى في كون التدبير المفوض على المستوى الترابي يعرف عدة معيقات أخرى ناتجة عن نظرة محلية قاصرة ولا تأخذ بعين الاعتبار، بصفة كافية البعد البين جماعاتي و الجهوي. إضافة إلى غياب التنسيق مما لا يتناسب ومتطلبات التدبير العمومي الحديث التي تتطلب أساسا تحديد دور كل السلطات المتدخلة بشكل أكثر دقة.مما يؤشر على غياب وجود الحكامة المالية في عمل هذه الشركات المفوض لها، من خلال خرق البنود التعاقدية المضمنة في عقود التدبير المفوض التي تهدف أساسا إلى تعزيز المداخيل المالية للجماعات الترابية، وكذا الرفع من جودة الخدمات وبالتالي تحديث التدبير بهذه القطاعات الحيوية المرتبطة أساسا بالمعاش اليومي للمواطن.

Scanné avec CamScanner

ويمكننا القول أن هذا العجز المالي يؤكد الفشل الذي تعاني منه هذه الشركات المفوض لها تدبير قطاع النقل على المستوى الترابي، فإذا كانت عقود التدبير المفوض تتحدث عن تحديث القطاع وفق متطلبات التدبير العمومي الحديث القائم على جلب التكنولوجيا الحديثة، والرفع من جودة الخدمات و إعادة هيكلة القطاع لتحسين الأداء وتحقيق راحة المواطن/الزبون، فإنه في ظل هذا العجز المالي أن الحديث عن تحديث تدبير هذا القطاع يبدو من المستحيلات، نظرا لافتقاد هذه الشركات المفوض لها لأدنى شروط التدبير العمومي الحديث المتمثل في الحفاظ على التوازن المالي للشركة.

واعتبارا للصعوبات البنيوية التي يعرفها القطاع و التي أبان عنها هذا التقرير، فإن جميع الفعاليات المهتمة بتدبير الشأن العام الترابي، قد تحركت خاصة بالمدن الكبرى عبر وقفات احتجاجية خاصة بمدينة طنجة ضد شركة أمانديس المفوض لها تدبير قطاع الماء والكهرباء وتطهير السائل بجهة طنجة – تطوان، وأمام هذه الضغوطات الناتجة عن صدور تقرير المجلس الأعلى للحسابات في هذا الإطار فقد تدخل رئيس الحكومة شخصيا لحل هذه الأزمة، و ذلك عبر حث هذه الشركات المفوض لها تدبير المرافق العامة المحلية (الترابية) على إعادة النظر في العقود الرابطة بينها وبين الجماعات الترابية من جهة، ومن جهة أخرى عبر تحسين جودة الخدمات،إضافة إلى دعوة السلطات العمومية إلى رفع التحديات التي تكمن في فتح أوراش تحديث هذه المرافق المحلية (الترابية) المفوضة من أجل تحسين العرض وجودة الخدمات.

ويمكن القول أن هذه الدراسة التي قام بها المجلس الأعلى للحسابات، قد ساهمت وبشكل مباشر في توعية السلطات العمومية بالهفوات التي يعرفها نظام التدبير المفوض للمرافق العامة المحلية، وقد تجاوب مع مضمونها كل الفعاليات على المستوى الوطني والترابي، ومن تم يبدو لنا الانعكاسات الهامة التي خلفتها هذه الدراسة، خاصة بالنسبة للحكومة عبر تنبهيها إلى ضرورة التدخل العاجل لإصلاح هذه الوضعية، لكن السؤال

Scanné avec CamScanner

المطروح لماذا تأخرت هذه الدراسة لمدة تزيد عن 16 سنة من تطبيق التدبير المفوض للمرافق العامة المحلية بالمغرب؟. هل لأن التجربة كانت لازالت فتية؟ أم أن ذلك راجع لتراكم مجموعة من الخبرات بعد العمليات الرقابية في إطار مراقبة التسيير التي قامت بها المجالس الجهوية للحسابات في هذا الإطار لكل من شركات ليدك بالبيضاء، وأمانديس بطنجة، وريضال بالرباط.

الفرع الرابع: الانعكاسات الناتجة عن الدراسة المتعلقة بإستراتيجية المغرب الرقمي

تعتبر الدراسة التي همت ما يعرف بإستراتيجية المغرب الرقمي واحدة من بين أهم الدراسات، وذلك بالنظر لما تضمنته من حقائق مثيرة حول تدبير هذه الإستراتيجية من انعكاسات وإن كانت أقل حدة من سابقتها، إذ نبه من خلالها المجلس الأعلى للحسابات الحكومة إلى ضرورة اتخاذ التدابير الأزمة عبر القيام بتفعيل استراتيجيات قطاعية تحدد المحتويات التفصيلية لكل مشروع، وكذا المساطر التي ستتبع لبلوغ الأهداف، على اعتبار أن برنامج الحكومة الالكترونية أنجز بشكل مستقل ودون وجود وثيقة مرجعية شمولية، كما هو منصوص عليه في الإجراء العلمي رقم 11 من الإستراتيجية[502].

كما نبه المجلس من خلال هذه الدراسة الحكومة إلى أن الإجراء المواكب الخاص بالرأسمال البشري، والذي يعد حجر الزاوية في مواكبة الإستراتيجية، لم يستفد من بلورة أية إستراتيجية خاصة به تحدد البرنامج المفصل لمحتواه ومسلسل تنفيذ مختلف الإجراءات المبرمجة في إطاره، وكذا تحديد الفئات المستهدفة، مما يؤكد عدم وجود أدنى مقومات التدبير العمومي الحديث في ظل هذه الإستراتيجية التي خصص لها مبالغ مالية من المال العام، وهو ما جعل الحكومة مضطرة إلى إعادة النظر في هذه الإستراتيجية بالنظر للانعكاسات التي خلفتها في هذا الإطار.

---

[502] – نفس المرجع السابق ص 3.

Scanné avec CamScanner

Bibliothèque
Université Mohammed V Souissi Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales

الفرع الخامس: الانعكاسات الناتجة عن الدراسة المتعلقة بتقييم تدبير المنازعات القضائية للدولة

هذه الدراسة المتعلقة بتقييم تدبير المنازعات القضائية للدولة،تعد أول دراسة شاملة في هذا الإطار التي لعب فيها المجلس الأعلى للحسابات دور المستشار القانوني والإداري بالإضافة للمالي، وقد عرى عن مختلف جوانب القصور التي يعرفها تدبير هذا القطاع، إلا أنه مع الأسف لم تتجاوب الحكومة بشكل كبير مع هذه الدراسة، عبر اتخاذ تدابير عملية لتجاوز الصعوبات التدبيرية والقانونية التي تعرفها الوكالة القضائية للمملكة، ويبقى الانعكاس الوحيد لهذه الدراسة الهامة هو تجاوب السلطة التشريعية مع ما ورد في تقرير المجلس الأعلى للحسابات بهذا الخصوص،وذلك عبر طرح العديد من الأسئلة الشفوية، والتي لم ترقى لدرجة تغيير الإطاريين القانوني والإداري للوكالة القضائية للمملكة.

الفرع السادس: الانعكاسات الناتجة عن الدراسة المتعلقة بتقييم تدقيق الحسابات السنوية للأحزاب السياسية وفحص صحة نفقاتها برسم الدعم العمومي.

فيما يخص التقرير حول تدقيق الحسابات السنوية للأحزاب السياسية وفحص صحة نفقاتها برسم الدعم العمومي، فإنه وعلى الرغم من الاهتمام البالغ الذي رافقه إبان نشره على الموقع الإلكتروني للمجلس الأعلى للحسابات من لدن كل الفعاليات المهتمة بحقل الرقابة على المال العام، وكذا مختلف الفعاليات السياسية، فإن نتائجه وانعكاساته الحقيقية لم تظهر إلا بعد الانتخابات التشريعية (7 أكتوبر 2016)، و التي أعطت الفوز فيها للحزب الحاكم (العدالة والتنمية)، ب 126 مقعدا، و بصفتنا كباحثين وبعدين عن الصراعات السياسية، فإنه من وجهة نظرنا كباحثين في المجال القانوني و من خلال تحليل هذه الدراسة التي قام بها المجلس الأعلى للحسابات، يتضح أن التدبير الغير المعقلن للمال العام من لدن مجموعة من الأحزاب السياسية، قد استعمل كورقة عقابية في يد الناخب لتحديد اختياراته

Scanné avec CamScanner

وتوجهاته السياسية لاختيار مرشح هذا الحزب أو ذاك،والدليل على ذلك أن بعض الأحزاب التي تقاعست في تقديم حساباتها السنوية، وتقديم نفقاتها برسم الدعم العمومي، قد فقدت العديد من المقاعد البرلمانية مقارنة مع ما حققته في الانتخابات التشريعية لسنة 2011، من تم فإن هذه الدراسة وإن كانت موضوعة في قالبها الأصلي المتمثل في التدقيق في الحسابات وصحة النفقات، فإن دورها الغير المعلن عنه والخفي يتمثل في تنوير الرأي العام بمصير المال العام المستعمل من طرف الأحزاب السياسية، مما سيساهم في تحديد معالم الخريطة السياسية المقبلة، وإبعاد الأحزاب المتلاعبة بالمال العام، هذا لا يعني أن المجلس الأعلى للحسابات قد أصبح يتدخل في أمور سياسية بعيدة عن مجال اختصاصاته المحددة قانونا، بل أن طبيعة تقاريره التشخيصية و التقييمية هي التي تفرض ضرورة التعامل معها بمنطق التحليل و الاستنباط لما ورد فيها، مما يساهم في تفاعل الرأي العام معها مع ما يترتب عن ذلك من انعكاسات، من خلال معاقبة الأحزاب المتلاعبة بالمال العام من جهة، ومن جهة أخرى من خلال اتخاذ تدابير مستعجلة من طرف الحكومة،أو عقد جلسات عمومية بالبرلمان لمناقشة ما جاء في هذه التقارير على غرار التقارير السنوية للمجلس الأعلى للحسابات.

إنه ومن خلال تتبع المسار الكرونولوجي للدراسات التقييمية و التشخيصية الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات، يتضح لنا أن المجلس قد وسع من مجالات تدخلاته و ذلك عبر إصدار دراسات و تقارير متنوعة المجالات،و لم تقتصر على الجانب المالي الصرف، بل تمت إضافة مجالات أخرى كالجانب القانوني، والإداري، والقضائي والتقني...الخ، مما يؤشر على نضوج تجربة المحاكم المالية في مجال تحديث الرقابة على المال العام وبتالي تحديث التدبير العمومي، و ذلك على الرغم من التأخر الكبير الذي عرفته في هذا الإطار خاصة فيما يخص إصدار تقارير تقييمية تشخيصية إذ انتظر المجلس الأعلى للحسابات لمدة 25 سنة على تأسيسه، و 10 سنوات على شروع المحاكم المالية في عملها حتى يخرج بهذه الدراسات والتقارير السالف ذكرها، و التي على الرغم من هذا التأخر لا يمكن إلا أن

Scanné avec CamScanner

نقول أن المجلس أصبح يتأثر بالمواضيع الهامة والحساسة المرتبطة بالرقابة على المال العام وتحديث التدبير العمومي التي تستأثر باهتمام الرأي العام، وهو مؤشر على خروج المجلس من قوقعته و انغلاقه على نفسه، و بداية انفتاحه على محيطه الخارجي و ممارسة دور المستشار و الخبير المالي، و الإداري، و الاقتصادي، والقانوني، مما جعل منه وبواسطة تقاريره التقييمية والتشخيصية عاملا مؤثرا في رصد الاختلالات التدبيرية وكشفها للرأي العام، مع ما يترتب عن ذلك من نتائج لا تكون في غالب الأحوال لصالح المسئولين عن تدبير القطاعات موضوع المراقبة،إضافة إلى لعب دور المنبه للحكومة والبرلمان عبر حثهما على ضرورة القيام ببعض الإجراءات التصحيحية من أجل تقويم الاعوجاج.

Scanné avec CamScanner

خاتمة الفصل الثاني:

يتضح من خلال تحليل مختلف جوانب هذا الفصل أن المحاكم المالية قد عملت على تطوير وتحديث أساليبها الرقابية بدل الاعتماد على الأساليب الكلاسيكية في مجال الرقابة على المال العام، وذلك بالنظر للرهانات التي تمثلها ودورها المحوري في الرفع من جودة الأداء العمومي، وفي هذا الإطار كان للدراسات التشخيصية والتقييمية للمنظمات العمومية دور أساسي في الكشف عن الإختلالات التي تعاني منها بعض الأنظمة بالمغرب كحالة أنظمة التقاعد، والتدبير المفوض للمرافق العامة المحلية، إضافة إلى سياسة تدبير الدين العمومي بالمغرب، وكذا بعض الإستراتيجيات الوطنية، كل ذلك قد ساهم في الكشف عن أهم الاختلالات التي تعاني منها هذه الأنظمة مع اقتراح التوصيات والاقتراحات الكفيلة بتجاوز هذه الوضعية.

إذ بناءا على تقارير المجلس الأعلى للحسابات في هذا الإطار، قد اتخذت الحكومة عدة إجراءات، خاصة تلك المرتبطة بإصلاح نظام التقاعد بالوظيفة العمومية، عبر اتخاذ عدة إجراءات عملية في هذا الإطار كان من نتائجها تقديم مصادقة مجلس الحكومة يوم الخميس 08 يناير 2016 على مشروع قانون رقم 14.71 يقضي بتغيير وتتميم القانون رقم 001.71 المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية، والذي يرمي إلى الرفع من الخدمة الدنيا للاستفادة من المعاش قبل بلوغ حد سن الإحالة على التقاعد.

Scanné avec CamScanner

إضافة إلى ذلك فقد سارعت الحكومة إلى اتخاذ عدة إجراءات الهدف منها حث الشركات المفوض لها تدبير قطاع الماء و الكهرباء على مراجعة الاتفاقيات المبرمة بينها والجماعات الترابية بالنظر لبعض النواقص المتضمنة فيها. ومن هنا يتضح أن الدراسات التشخيصية و التقييمية التي قام بها المجلس الأعلى للحسابات، قد ساهمت ولاشك في دفع السلطات الحكومية نحو القيام بالعديد من الإجراءات العملية الهدف منها تجاوز الاختلالات وتحسين الأداء العمومي و تحديثه.

دون أن ننسى الدور الذي لعبته المستجدات التي جاءت بها مدونة المحاكم المالية في تطوير وتحديث الرقابة المفروضة على كل من المحاسب العمومي والآمر بالصرف، وذلك بجعلها رقابة مواكبة ومصاحبة، بدلا من الرقابة السابقة الكلاسيكية التي اعتبرت زجرية وعقابية ولا تساهم بشكل كبير في تحقيق ما يعرف بحكامة التدبير العمومي و تحديثه.

Scanné avec CamScanner

خاتمة الباب الأول:

إن الصعوبات والعراقيل التي تعتري الممارسة الرقابية ببلادنا، و تطال نظام وأسلوب العمل الرقابي، لا يمكن تجاوزها إلا بنهج مقاربة شمولية تتوخى إدماج الرقابة في الإصلاحات التحديثية للإدارة المغربية، و مراجعة أنظمة المراقبة الإدارية والسياسية و القضائية، و البحث عن مزيد من التكامل والانسجام على مستوى الإطار القانوني و التطبيقي، من أجل تأهيل المنظومة الرقابية وتفعيلها، لمحاربة الغش المالي ومحاولة القضاء على مشاكل سوء التدبير المالي على المستوى الترابي، فالرقابة الممارسة على الجماعات الترابية ومجموعاتها سواء من خلال النظر في حساباتها في إطار الاختصاصات القضائية، أو من خلال رقابة التسيير، لهما أهمية كبرى لأن السلطات المخولة لقضاة المجالس الجهوية للحسابات في هذا الإطار، و التحقق من شرعية العمليات واكتشاف العيوب والتجاوزات الواسعة[503]، يمكن أن تكون أداة فعالة ومحركا دافعا لتحسين تدبير المال العام الترابي و تقوية الحكامة الترابية، و تفعيلها يبقى رهينا بتجاوز بعض اكراهات التدبير الإداري والمالي والمحاسبي على المستوى الترابي[504].

وبرفع المغرب لشعار التنمية البشرية والتحديث و الدمقرطة، يكون قد انخرط كغيره من العديد من دول العالم النامية، في صيرورة من التوجهات والمخططات التي تتداخل وتتفاعل فيما بينها، للتمكن من الوقوف على مكامن القوة والضعف، التي تكون الطريق الأمثل والأنجع للوصول إلى الآمال و الأهداف المسطرة.

والمغرب بخياراته هاته، لم يعد بإمكانه إلا المضي قدما في اتجاه تكريس وتطبيق عمليا هذه التصورات. و هذا ما ترجم على مستويات عدة، من بينها المستوى القانوني و التشريعي.

---

[503]- معمر المصطفى: "قراءة في مضمون مدونة المحاكم المالية"، المجلة المغربية للإدارة والتنمية، عدد مزدوج 51-52 يوليوز- أكتوبر 2003، ص136.

[503]- مينة زمراوي: مرجع سابق ص58.

Scanné avec CamScanner

فالتشريعات والقوانين في أي بلد، تعد مرآة له على مستوى تمثله مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان والحداثة، وتبني مفاهيم الحكامة الجيدة.

ولنا أن نقف هنا على نقطة مهمة، فيما يخص الترسانة القانونية المهمة التي يتوفر عليها المغرب والتي تجعله في مصاف الدول الرائدة على مستوى هذه القوانين والتشريعات (مع كل الانتقادات التي يمكن أن نوجهها على المستوى العملي والواقعي).

ويعد قانون المحاكم المالية رقم 99.62 من بين القوانين التي حرص المشرع المغربي على إخراجها إلى حيز الوجود، منظما بذلك مجالا جد حيوي على مختف المستويات والأصعدة. ويتعلق الأمر بضبط التعامل بالمال العام، ومحاسبة ومساءلة المسئولين عن كل التجاوزات و الخروقات التي يمكن أن تشوب المال العام، ملزما هؤلاء المسئولين، ومن بينهم المحاسب العمومي الواجب عليه تقديم الحسابات في آجال محددة، والآمر بالصرف، الذي أصبح مقيد بعدة التزامات، كتقديم البيان الختامي الذي حل محل الحساب الإداري الذي ألغي بموجب القوانين المنظمة للجماعات الترابية كما أشرنا إلى ذلك سابقا، وذلك في آجال محددة، كما بين له بصفة دقيقة جملة المخالفات التي يجب عدم القيام بها بصورة مفصلة حتى لا يكون أمام حالات غامضة ومبهمة تجعله محلا للمسؤولية بصورة مجحفة، خصوصا إذا علمنا خطورة المهام الملقاة على عاتق الآمر بالصرف، والتي تتكرس بصفة خاصة في أن مسؤوليته ليست بالمسؤولية المبنية على الخطأ، بل هي مسؤولية مفترضة. كما أنه يعد مسئولا مسؤولية شخصية و الإدارية ومالية، فيما يخص التجاوزات التي تصدر عنه، والتي يمكن اكتشافها بمناسبة عملية رقابة التسيير.

ومما يزيد خطورة هذه المهام هو الاختصاص الموكل إلى المحاكم المالية والمتمثل إضافة إلى النظر في الحسابات، في التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، وما تعرفه من مساطر تشابه إلى حد كبير المساطر المعمول بها في القضاء الزجري، خصوصا على مستوى اختصاص النيابة العامة، ودورها في تحريك المتابعة، وما يمكن أن يسبب ذلك من أثر سلبي على المحاسب العمومي و الآمر بالصرف.

Scanné avec CamScanner

تتضاف إلى ذلك، المقتضيات التي اتسمت بشيء من الجرأة والصرامة كذلك، والمتمثلة في الإمكانية الجديدة والقاضية بإرجاع المحاسب العمومي للمبالغ المطابقة للخسارة، وكذا نشر الأحكام المتعلقة بالغرامات.

إن ما يمكننا قوله في هذا الصدد، أن هذه المقتضيات برمتها ليس هدفها فقط هو معاقبة المحاسب العمومي أو غيره ممن يتصرفون في المال العام، ولكن الهدف الأسمى من وراء كل ذلك، هو الحفاظ على المال العام،عبر إقرار مبدأ الحكامة المالية،التي تشكل مدخلا فسيحا لما يعرف بتحديث التدبير العمومي وفي ذلك حفاظ على مبادئ النزاهة والشفافية والفعالية، التي ستمكن بلادنا من تحقيق مخططاتها التنموية والاقتصادية والاجتماعية بشكل أسرع وبشكل يحقق طموحات وآمال الشعب المغربي.

Scanné avec CamScanner

الباب الثاني:

المحاكم المالية و تحديث التدبير العمومي بين قصور الأداء الرقابي وآفاق الإصلاح

Scanné avec CamScanner

إن قضية هيكلة و تفعيل الرقابة العليا على المال العام كما يعلم الجميع قضية متشعبة و معقدة تكتسي عدة أبعاد، لذا فإن طرحها يستلزم معرفة أدوات منهجية خاصة، لأن لكل فريق حقيقته و براهينه.

وهذا ما يفسر تعدد الآراء-حسب عبارة ديكارت- الذي لا يأتي من أن بعضهم أكثر إدراكا من الآخرين، وإنما يأتي من كوننا نسوق أفكارنا من مسالك شتى ولا نتفحص الأشياء ذاتها برمتها.

وعلى هذا الأساس يمكن القول إن تنظيم و إعادة هيكلة الرقابة العليا على المال العام، هي قضية تدخل فيها عدة اعتبارات مثل تضارب المصالح و القوى و غياب وضوح المشروع المجتمعي لإصلاحها و تفعيلها و مدى ترسخ عادات و تقاليد المساءلة في المجتمع.

وقد عمل المغرب على تجاوز هذه الوضعية بنسب جد مهمة ، وذلك بالنظر للأشواط المهمة التي قطعتها الرقابة العليا على الأموال العمومية بفعل الإصلاحات الدستورية والقانونية كما سبق وأن أشرنا إليه سابقا، إذ أصبح المغرب يتوفر على جهاز قضائي مالي متخصص ومستقل، يتولى الرقابة العليا على تنفيذ قوانين المالية، ويتأكد من مشروعية عمليات موارد ونفقات الأجهزة الخاضعة لرقابته بحكم القانون، كما يقوم بمراقبة تسيير هذه الأجهزة و مدى ملائمة هذا التسيير مع الواقع وتحقيق النتائج المتوخاة لتقويم السياسات المالية، والحيلولة دون نهب المال العام والتلاعب به، ووضع حد أو التقليل على الأقل من التجاوزات والاختلالات التي تعرفها العمليات المالية العمومية، مما يفضي إلى عقلنة وترشيد الإنفاق العمومي و تكريس ثقافة المساءلة و تقديم الحساب.

وللقيام بكل هذه الاختصاصات و الوظائف، عمل المشرع المالي المغربي على توفير آليات مؤسساتية و قانونية، وأخرى مالية و مادية للمحاكم المالية للاضطلاع بكل هذه المهام في جو من الاستقرار والاحترافية، وفي ظل توفير الضمانات الدستورية و القانونية .

إلا أن المحاكم المالية وفي سبيل القيام بمختلف هذه الوظائف تصطدم بمجموعة من الاكراهات و العراقيل، الشيء الذي يحد من فعالية أدائها الرقابي، و يعرقل سير عملها.

Scanné avec CamScanner

ولمعرفة مدى استفادة المحاكم المالية من هذه المميزات الدستورية والقانونية لابد من القيام بتحليل الصعوبات التي تعترض المحاكم المالية في تحديث التدبير العمومي (الفصل الأول)، ثم الوقوف على السبل الكفيلة بتطوير مساهمة المحاكم المالية في تحديث التدبير العمومي (الفصل الثاني).

Scanné avec CamScanner

الفصل الأول: المحاكم المالية و صعوبات تحديث التدبير العمومي.

إن تنصيب المحاكم المالية لممارسة المهام الرقابية على المال العام على المستويين الوطني والترابي، يرجع بالأساس إلى خلق محاكم مالية تستجيب لضرورات الفعالية والقرب من المشاكل المالية للهيئات الخاضعة لرقابتها بهدف حمايتها وصيانتها وترشيد وعقلنة تدبيرها.

حيث أن متطلبات التدبير المالي الحديث ترتكز على تحديث منهجية هذا التدبير من أجل الرفع من مردوديته، وحماية المال العام من مظاهر التسيب، خاصة وأن الرقابة على المال العام تعد عنصرا مركزيا في مفهوم الحكامة المالية التي ترتكز على تقييم مدى نجاعة الأداء والنتائج كأهم مقومات تحديث التدبير العمومي.

ولم يكن إحداث المحاكم المالية وليد الصدفة أو تم بشكل اعتباطي، بل كان وراءه مجموعة من الأسباب والدوافع التي ساهمت في إعطائها مكانة مرموقة ومتميزة في النسيج المؤسساتي للدولة المغربية كافة، لينتظر منها تدعيم اللامركزية من خلال تقريب الرقابة القضائية على المال العام من المتقاضين والخاضعين للرقابة من جهة، وإضفاء صبغة موضوعية وعقلانية على العلاقة الرقابية بين الدولة والجماعات الترابية من جهة ثانية، وتحصين الديمقراطية الترابية، وزرع قيم النزاهة والشفافية في تدبير الشأن العام الترابي، فضلا عن إمكانية مساهمتها في النهوض بالمشاريع الاقتصادية والاجتماعية...إلخ التي تسعى بلادنا إلى تحقيقها والتي تتطلب أموالا مهمة باعتبار هذه الأخيرة العصب الرئيسي للشأن العام، ومحركها الأساسي، إذ بها تدور عملية التنمية وتحديث التدبير العمومي، ولا استقامة لحال المواطنين كذلك...إلا بتدبيرها تدبيرا عقلانيا، وكذا تجنيبها شتى صنوف النهب والسلب والتبذير.

بالإضافة إلى ذلك، فإن من شأن إحداث المجالس الجهوية للحسابات تخفيف العبء على المجلس الأعلى للحسابات والضغط على موارده البشرية المحدودة، بالنظر إلى الحقل

Scanné avec CamScanner

الشاسع للجماعات الترابية، بل الأكثر من ذلك يمكن القول أن تمركز المجلس الأعلى للحسابات في حلته القديمة شكل سببا من أسباب شلل هذه المؤسسة[505].

ولأغراض غير معلن عليها بكيفية صريحة، فإن المحاكم المالية قد أصبحت في الوقت الحالي لا تقتصر على ضبط المخالفات وتطبيق العقوبات، بل تسعى إلى تحديث التدبير العمومي عبر حث المسئولين الماليين على اتخاذ القرارات الملائمة للظروف المالية والمخططات الاقتصادية، وتحفيزهم على حسن تسييرهم وتدبيرهم المالي، حتى يتمكنوا من تدبير الموارد المالية وحسن استغلالها، وبالتالي تحسين الأداء العمومي للأجهزة التي يتولون تدبيرها.

وعلى الرغم من الأثر المهم الذي خلفته تجربة المحاكم المالية حيث استطاعت المساهمة في الرفع من أداء الأجهزة الخاضعة لرقابتها، إلا أن عمل هذه المحاكم اعترضتها مجموعة من الإكراهات والمعيقات التي تؤثر على أهدافها ومهامها، إذ أن كل جهاز كيفما كانت سلبياته وإيجابياته فإنه يواجه إكراهات مختلفة، وهو يتطلب معرفة القيود والمعيقات التي من شأنها أن تحول دون قيام المحاكم المالية بالوظائف والمهام المنوطة بها، وكذا الحد من مردوديتها وفعاليتها في مجال الرقابة على المال العام وتحديث التدبير العمومي، وترتبط هذه القيود بقيود داخلية (المبحث الأول)، وأخرى خارجية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الصعوبات الداخلية للمحاكم المالية

إن العناية التي تعطيها دول العالم إلى نظام الرقابة العليا على الأموال العمومية، إنما تندرج في سياق الرغبة في تدعيم وترسيخ دولة القانون وعصرنتها، وإرساء ثقافة المساءلة بغية الحفاظ على الأموال العمومية والسهر على حسن تدبير الشأن العام.

وبالرجوع إلى التجربة المغربية في مجال الرقابة القضائية العليا على المال العام، فإننا نستنتج أن أداء كل من اللجنة الوطنية للحسابات لسنة 1960، والمجلس الأعلى للحسابات

505- Khoudry (D) : « Le contrôle des finances publiques au Maroc », édition Ediprim, Casablanca 1992.p .56.

Scanné avec CamScanner

المحدث بموجب القانون رقم 12.79 كان ضعيفا ولم يرق إلى مستوى الأهداف المتوخاة، مما أدى إلى القيام بتعديلات دستورية وقانونية، الهدف منها القيام بإصلاحات من شأنها تحسين الأداء الرقابي لهذه الأجهزة، كان على رأسها المراجعة الدستورية لسنة 1996 الذي جعل من المجلس الأعلى للحسابات مؤسسة دستورية، الشيء الذي منح هذا الجهاز ضمانات مهمة للاشتغال، ثم صدور مدونة المحاكم المالية في سنة 2002 بمقتضى القانون 99.62.

ومن هنا فإن معالجة الصعوبات التي تعترض المحاكم المالية في تفعيل الرقابة العليا على المال العام وتحديث التدبير العمومي، يتطلب التطرق إلى مجموعة من الإشكالات تتمحور أساسا حول ضعف الأداء الرقابي للمحاكم المالية، وعليه فإن لكل نظام، كيفما كانت طبيعة نشاطه واختصاصه، ايجابياته وسلبياته، وبالتالي لا يمكننا الحسم والحكم بفشل أو نجاح كلي لهذا النظام أو ذاك. وفي هذا الإطار فإن تجربة المحاكم المالية التي أكملت عشريتها الأولى بعد سلسلة الإصلاحات الدستورية والتشريعية، تجعلنا نتريث في إصدار حكم نهائي سواء لها أو عليها، مما يفرض علينا تناول الموضوع بشكل من الحياد والموضوعية ما أمكن، وذلك من خلال دراسة مختلف اللإكراهات والمعيقات الداخلية التي تعترض المحاكم المالية أثناء أداء مهامها الرقابية، وذلك من خلال تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين أساسيين: حيث سنتطرق للإكراهات المؤسساتية والقانونية لمحاكم المالية (المطلب الأول)، ثم سنستعرض مختلف الصعوبات المرتبطة بضعف الموارد البشرية والمالية للمحاكم المالية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الإكراهات المؤسساتية والقانونية للمحاكم المالية

بعد أن أصبح للمحاكم المالية، بموجب مدونة المحاكم المالية دور مهم في المساهمة في إرساء رقابة فعالة على المال العام الوطني والترابي، من خلال مختلف الاختصاصات التي منحت لها في إطار رقابتها على الأجهزة الخاضعة لها، وذلك بهدف ترشيد الموارد وحسن تدبير الإمكانيات المادية لكل المنظمات العمومية سواء الوطنية أو الترابية.

Scanné avec CamScanner

إذ أنه ومن أجل تحقيق التوازن بين المصلحة الوطنية و الترابية فإن تدخل المحاكم المالية في تدبير الشؤون المالية والإدارية للأجهزة الخاضعة لها يعد ضرورة ملحة لتحقيق الغايات المراد الوصول إليها.

إن الحديث عن مزايا المحاكم المالية في الحفاظ على المال العام من خلال اعتمادها على عدة مناهج ومقومات الرقابة الحديثة التي تتماشى ومتطلبات الحكامة المالية وتحديث التدبير العمومي، إلا أن ذلك لا ينفي واقع هذه المحاكم التي تعاني من عدة صعوبات تحول في مجملها دون قيامها بالمهام المنوطة بها على أكمل وجه، ويتسم أدائها الرقابي بضعف بين على أكثر من مستوى، هذه الإكراهات التي تتوزع ما بين مؤسساتية (الفرع الأول)،ثم إكراهات ذات طابع قانوني (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإكراهات المؤسساتية

تشكل الجوانب المؤسساتية عوامل رئيسية في فشل وضعف أداء الهيئة القضائية للرقابة العليا على الأموال العمومية، وذلك راجع إلى الدسترة المتأخرة للرقابة العليا التي تمت إلا ابتداء من المراجعة الدستورية ل 13 شتنبر 1996[506].

وقد تمخض عن هذا الإهمال ضعف وفشل وقصور في ممارسة المجلس لمختلف مهامه واختصاصاته خلال فترة من الزمن والتي عرف خلالها تبعية مباشرة للسلطة التنفيذية، مما أفقده الاستقلال العضوي والوظيفي والمالي، وهي المبادئ الأساسية التي تسمح لأي هيئة عليا للرقابة بممارسة المهام الرقابية فعليا[507].

إن دسترة الرقابة العليا على الأموال العمومية ليست هدفا في حد ذاتها، وإنما هي جزء لا يتجزأ من صيرورة الترشيد التي يستلزمها النسق الإداري والسياسي بالمغرب ودعم دولة المؤسسات والحق والقانون والديمقراطية بصفة عامة. إذ لا يمكن أن يكتب لها النجاح

506- Khoudry (D) : « Le contrôle des … ».op cite ;p 59.

507- أحميدوش مدني: "المحاكم المالية في المغرب" دراسة تطبيقية نظرية، مطبعة فضالة المحمدية،الطبعة الأولى، سنة 2003، ص 346.

Scanné avec CamScanner

إلا إذا توافرت الإرادة السياسية لدى السلطات العليا في الدولة خاصة التنفيذية والتشريعية واقتناعها بجدوى هذه الدسترة، والتي لا ريب أنها ستضمن الفعالية والإنتاجية وبناء نواة مؤسساتية بغية تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة [508].

فالرقابة العليا على الأموال العمومية لم ترق في المغرب إلى المستوى الدستوري إلا ابتداء من المراجعة الدستورية لـ 13 شتنبر 1996.

وهكذا فإن مسألة الدسترة المتأخرة للرقابة العليا على الأموال العمومية لم تكن توافق وتطابق توجيهات الاتجاه الرقابي، سواء وفق توصيات وإعلانات المنظمات الدولية والإقليمية المتخصصة في الرقابة المالية والمحاسبة، أو على مستوى التشريعات المقارنة من خلال التجارب الأجنبية والعربية على الخصوص. فعلى مستوى المنظمات الدولية والإقليمية المتخصصة في الرقابة المالية والمحاسبة (الإنتوساي، الأفروساي، الآرابوساي) والتي يعتبر المغرب عضوا فيها، يرجع إليها الفضل في إقرار مبادئ وقواعد الرقابة والتدقيق، وقد حثت من خلال مجموعة من توصياتها وإعلاناتها خاصة تلك الصادرة عن منظمة الأنتوساي، على أهمية وضرورة دسترة الرقابة العليا على الأموال العمومية ونذكر إعلان لها عام 1977، والذي أكد على أنه يجب أن ينص دستور الدولة على إنشاء الهيئة العليا للرقابة المالية فيها على درجة من الاستقلال اللازم، ثم إعلان بالي سنة 1988، وإعلان طوكيو سنة 1985، وإعلان بكين سنة 1991، وإعلان نيودلهي سنة 1994. أما على المستوى الإقليمي فإن مختلف توصيات المجموعة العربية للأجهزة للرقابة المالية والمحاسبة أكدت على أهمية مبدأ دسترة الرقابة العليا على الأموال العمومية وجدوى شموليتها في تزويد السلطات العامة والبرلمان والرأي العام بالمعلومات الضرورية حول استعمال الأموال العمومية.

إن إشكالية التأخير في دسترة الرقابة العليا على الأموال الغمومية في المغرب قد أضاع عليه أساسا قانونيا وسندا دستوريا طيلة عقدين من الزمن تقريبا في دعم التوجه الرقابي وفي ضمان استقلالية المجلس الأعلى للحسابات على المستوى المالي والوظيفي والعضوي.

508- محمد حركات: "آفاق الرقابة العليا على الأموال العمومية بالمغرب في إطار مقتضيات الدستور الجديد"، جريدة العلم، العدد 16854، بتاريخ 27 شتنبر 1996، ص 3.

Scanné avec CamScanner

الفرع الثاني: الإكراهات القانونية للمحاكم المالية

يعرف عمل المحاكم المالية عدة قيود وصعوبات تحد من فعاليته ونجاعته في مجال الرقابة على المال العام، وعلى هذا المستوى تشكل القيود القانونية لعمل القاضي المالي للمحاكم المالية أحد الأسباب الأساسية لضعف الرقابة القضائية على المال العام.وتستند تجربة المحاكم المالية في أسسها ومنطلقاتها على العديد من المشاكل والصعوبات الذاتية أو الداخلية التي من شأنها الحد من أدائها ومردوديتها وفعاليتها. وترتبط هذه الصعوبات الذاتية بالعديد من القيود القانونية، حيث سنقف بالبحث والتحليل في جانبين اثنين، يخص الأول الإكراهات المرتبطة بشساعة المهام (البند الأول)،و بتعدد الاختصاصات المنوطة بالمحاكم المالية وتأثيرها على أدائها الرقابي(البند الثاني).

البند الأول: العمل الرقابي و إكراهات شساعة المهام:

يشتغل القاضي المالي في مجالين كبيرين للرقابة على المال العام تتفرع عن كل منهما اختصاصات ومهام فرعية. فبالنظر لمقتضيات القانون رقم 99.62 يظهر أن المحاكم المالية تضطلع بمجموعة من المهام والاختصاصات في شتى المستويات، حيث تجمع بين الاختصاصات القضائية التي تخص التدقيق والبت في الحسابات والتأديب المالي، والاختصاصات الإدارية التي تتعلق بمراقبة الأجهزة العمومية الترابية، وكذا مراقبة استخدام الأموال العمومية، بالإضافة إلى المساهمة في مراقبة إجراءات تنفيذ الميزانية.

وفي هذا الإطار، لا بد من التذكير بأن مجال تدخل المحاكم المالية عامة و المجالس الجهوية للحسابات خاصة لا يقتصر على التدقيق والبت في حسابات الجماعات الترابية وهيئاتها، بل يشمل كذلك الحسابات والبيانات المحاسبية المقدمة من طرف محاسبي المؤسسات العمومية والمقاولات التي تملك رأسمالها كليا، أو المؤسسات العمومية التي تخضع لوصايتها، هذا فضلا عن اختصاص التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية الذي أضحى يشمل كل المتدخلين في التدبير المالي الترابي، أي كل من تنطبق عليهم صفات الآمر بالصرف أو المراقب أو المحاسب العمومي، هذا إلى جانب مراقبة التسيير

Scanné avec CamScanner

والتي تشمل مراقبة تسيير كل الأجهزة العمومية، بل قد يمتد الأمر إلى المقاولات الخاصة، دون أن نغفل مراقبة استعمال الإعانات والمساعدات العمومية، ومراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الميزانية، ولاسيما الحسابات الإدارية، الأمر الذي من شأنه، حسب أحد الدارسين،(عبدالله الركالة الوزاني)، أن يقود إلى إعادة إنتاج نفس ظاهرة التفاوت بين الوسائل والمهام، وفي نفس الوقت التأثير على كفاءة وفعالية المجالس الجهوية للحسابات، كما هو الأمر بالنسبة للمجلس الأعلى للحسابات[509].

لكن في ظل اتساع المجال فإن المحاكم المالية تجد نفسها غير قادرة على الاضطلاع بكل المهام المنوطة بها سواء في دعم المداخيل العامة، أم في تتبع وضبط النفقات العمومية للأجهزة الخاضعة، ومن شان ذلك أن يقود إلى اعتماد منهجية انتقائية في مجال المراقبة المالية القضائية والإدارية.

ومن جانب آخر، تمارس المحكمة المالية مراقبات ذات طبيعة مختلفة من حيث المنطلقات والخلفيات النظرية و المنهجية: مراقبة التسيير المشبعة بقوة بمنطق الإنجاز، ورقابة جديدة ذات طبيعة سياسية من خلال مساعدة البرلمان في مراقبة العمل الحكومي، وكذا مساعدة السلطة التنفيذية في تدقيق بعض البرامج والمشاريع العمومية، ورقابة قضائية ذات طبيعة زجرية. مما يقود إلى الإقرار بصعوبة التوفيق بين منطق مرتبط بالإنجاز ومنطق سياسي ومنطق قضائي داخل نفس المؤسسة. بناء على ذلك، سيكون، فعليا، من الصعب على المحكمة المالية ممارسة وظائف ذات طبيعة مختلفة، وذات كثافة متساوية، حتى أنها قابلة للتداخل فيما بينها، وأنها تخضع لضرورات ذات طبيعة متناقضة [510].

وضمن هذا السياق، تعترض رقابة التسيير، بشكل خاص، مجموعة إكراهات تقنية، تتجلى في أن مجال تطبيق رقابة التسيير مجال شاسع، متعدد وغامض أحيانا.فضلا عن العديد من الصعوبات الموضوعية والذاتية، وتتحدد أساسا في ضرورة توفر القضاة المحاكم

509 - Ouazzani Ragala (A) : « Place et rôle de la justice financière dans le contrôle supérieur des finances publiques » , REMALD ; n°43 ; Mars-Avril 2002 ; p.37.
510 - Meunier (A.-D.) : « La cour des comptes une institution sous double influence » R.F.F.P.n°109-Février 2010.p.161-162.

Scanné avec CamScanner

المالية على مؤهلات وكفاءات تضاهي ما تتوفر عليه مكاتب الاستشارة والخبرة في مجال التدقيق والمحاسبة التحليلية وتقنيات ومناهج اتخاذ القرار. كما تعاني مراقبة التسيير من غياب معايير ومؤشرات محددة مسبقا يمكن للقضاة الماليين الاستناد عليها في تقييم مختلف العمليات والبرامج والمشاريع العمومية. زد على ذلك، عدم تعاون المؤسسات والمقاولات العمومية مع المجلس من خلال تزويده بالمعلومات والبيانات وتقديم الحسابات في وقتها المحدد، هذا إلى جانب تعدد أنظمتها القانونية، مما يفرض على القاضي المالي الإلمام بكل الأنظمة القانونية على الرغم من تنوعها وكثرتها.

وفي هذا الإطار، يلاحظ أن شساعة المجال من شأنه التأثير بشكل مباشر على الأداء الرقابي العام للمحاكم المالية لا يوازيه تخفيف العبء على هذا الجهاز الرقابي من قبل أجهزة أخرى مساعدة، بحيث لا تتوفر التجربة المغربية في القضاء المالي على وسائل عمل موازية. إذ لا يوفر النص القانوني إمكانية إنشاء هيئات موازية، وذلك على خلاف تجربة القضاء المالي الفرنسي الذي توجد به "هيئات مشتركة" [511] .

ويعد مجال الرقابة المالية القضائية، في التجارب المقارنة، مجالا شاسعا من الناحية القانونية، إذ يغطي من حيث المبدأ مختلف مظاهر التدبير المالي العمومي. من هنا، نسجل الاتساع المستمر لاختصاصات الأجهزة العليا للرقابة المكلفة بمراقبة مجموعة من الإدارات العمومية التي تشكل حقلا واسعا يشمل الدولة ومؤسساتها العمومية، وأجهزة الضمان الاجتماعي، وكذا المؤسسات الخاصة التي تستفيد من مساهمات عمومية [512]. وفي المحصلة النهائية مجموع الأجهزة المستفيدة من التمويلات العمومية الوطنية، بل حتى الخارجية [513] .

ويمكن تفسير شساعة مجال الرقابة الممارسة من طرف المحاكم المالية ارتباطا باتساع مفهوم المال العام الذي يشمل كل القطاعات التي تسهم فيها الدولة ومرافقها، مما يقود إلى حالة من الغموض التنظيمي، هذه الحالة التي تسمح بتدفق المال العام في اتجاهات يصعب

511- أحمد حاسون: مرجع سابق ص 391 .

512- نفس المرجع السابق ص391.

513- Voire à ce propos : Gaudemet (P -M) : « Institutions supérieures de contrôle financier et parlement » ; Actes de journées Cour des comptes ; Université de Toulouse ; 13-14 février 1978 ; Annuelles de l'université de Toulouse ; 1979 ; P .26.

Scanné avec CamScanner

حصرها، وتحديد ومعرفة مساراتها، مما يحول أحيانا دون إمكانية تتبعها ومراقبتها.كما أن شساعة اختصاص المحاكم المالية أن تفسر من خلال تعدد واختلاف أنواع الإدارات العمومية الخاضعة لرقابته، لذلك فإنه يخشى في ظل هذه المعطيات أن يتجه المجلس بقوة الظروف إلى تفضيل بعض الاختصاصات عن غيرها، أو العمل بشكل منقطع في هذا المجال أو ذاك، وذلك بدون أي نظرة شمولية، أو تصور استراتيجي، أو استمرارية في العمل. و بتالي فإن تعدد اختصاصات المحاكم المالية يمكن أن تؤثر و تساهم في إضعاف دورها في تحديث التدبير العمومي، من خلال تقليص رقابة التسيير.

وإذا كانت مدونة المحاكم المالية قد حاولت تأمين إدماج أفضل لمختلف الرقابات الممارسة من قبل المحاكم المالية، وتترجم هذه المقاربة الجديدة بتطبيق رقابة تستهدف، في نفس الآن، ممارسة الرقابة القضائية ورقابة التسيير مع إيلاء مكانة خاصة لرقابة التدقيق والأداء التي تسمح بإعطاء صورة أكثر وضوحا لتسيير الأجهزة العمومية وفعاليته، وبالتالي اقتراح التقويمات والتوصيات والتدابير التصحيحية اللازمة لنجاعة ذلك وتحديث التدبير العمومي. لكن على الرغم من هذا المقترب الجديد فإن شساعة المجال من شأنه أن يطرح العديد من المشاكل خاصة على مستوى الممارسة العملية.

ومن هنا، فشساعة المجال تبرز كظاهرة رئيسة تطبع عمل المحاكم المالية، من شأنها عدم توفير شروط الفعالية والجودة المطلوبة في أدائها الرقابي في ظل ضرورة مراعاة مراقبة مختلف الأجهزة الخاضعة لها دون استثناء.

وفي هذا الإطار، فقد أكدت مدونة المحاكم المالية على اتساع وشمولية الرقابات الممارسة من طرف المحاكم المالية على مستوى كل اختصاص على حدة. من هنا، فمجال تدخل المجلس لا يقتصر على التدقيق والبت في حسابات مرافق الدولة والمؤسسات العمومية، بل يشمل كذلك الحسابات والبيانات المحاسبية المقدمة من طرف محاسبي المؤسسات العمومية والمقاولات التي تملك رأسمالها كليا، أو المؤسسات العمومية التي تخضع لوصايتها.هذا فضلا عن اختصاص التأديب المالي الذي أضحى يشمل كل المتدخلين في التدبير المالي العمومي؛ أي كل من تنطبق عليهم صفة الآمر بالصرف أو المراقب أو المحاسب العمومي. هذا إلى جانب مراقبة التسيير والتي تشمل مراقبة تسيير كل الأجهزة

Scanné avec CamScanner

العمومية، بل قد تمتد إلى المقاولات الخاصة، دون أن نغفل مراقبة استعمال الإعانات والمساعدات العمومية، الأمر الذي من شأنه أن يقود إلى إنتاج ظاهرة التفاوت في العمل الرقابي بين الوسائل والمهام، وبالتالي التأثير، في نفس الوقت، على كفاءة وفعالية المجلس[514].

و يبدو أن تشعب وتعقد القاضي المالي يظهر أكثر وضوحا في مجال مراقبة التسيير. فهذا الاختصاص الإداري، كما سبقت الإشارة إلى ذلك، يمتد إلى مراقبة تسيير المقاولات المخولة الامتياز في مرفق عام أو المعهود إليها بتسييره، والمقاولات والشركات التي تملك فيها الدولة أو مؤسسات عمومية، على انفراد أو بصفة مشتركة، بشكل مباشر أو غير مباشر، أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار، وكذا الشركات والمقاولات التي تملك فيها الدولة ومؤسسات عمومية، بصفة مشتركة مع الجماعات الترابية، أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار؛ وأجهزة الضمان الاجتماعي.

ومن جانب آخر، يمكن الجزم بأن القاضي المالي بالمحاكم المالية لا يمكنه تقدير تسيير الإدارات العمومية فقط من خلال الوثائق التي تضمنها حساب التسيير الذي يقدمه المحاسب العمومي سنويا إلى المجلس، بل لابد له، فضلا عن ذلك، من الانتقال إلى الإدارة العمومية،وغيرها من الأجهزة الخاضعة لرقابته، وذلك من أجل المعاينة الميدانية للعمليات المدعمة بالوثائق الأخرى غير المنصوص عليها ضمن الوثائق المبررة لتقدير النفقة أو الدخل العموميين، والتي تكون متوفرة لدى الآمر بالصرف والمصالح الأخرى للإدارة العمومية.وطبقا لذلك، لا يقتصر عمل القاضي المالي على تدقيق الحسابات والبيانات المحاسبية بمقر المجلس، بل يمتد إلى إنجاز مراقبات في عين المكان؛ أي من خلال زيارة القضاة الماليين للأجهزة العمومية الخاضعة لمراقبة.المحاكم المالية، وإجراء التحريات والتدقيقات الضرورية في مختلف المهام والاختصاصات المنوطة بهذا الجهاز الرقابي.

514-Ouezzani Ragala (A) : « Place et rôle de la justice financière..»;op cit ;p 38.

Scanné avec CamScanner

ومن ثم فمراقبة التسيير كما تمت الإشارة إلى ذلك، وطبقا للمادة 148 تمتد إلى مراقبة تسيير المقاولات المخولة الامتياز في مرفق عام محلي أو المعهود إليها بتسييره، وكذا المقاولات والشركات التي تملك فيها جماعات محلية أو هيئات ومؤسسات عمومية جهوية وجماعات، على انفراد أو بصفة مشتركة بشكل مباشر أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار.

وهكذا يتضح أن المشرع أسند للمحاكم المالية الجهوية مهام متعددة ومختلفة فيما بينها مما قد ينعكس سلبيا على أداء المجالس الجهوية للحسابات، وذلك لكون هذه الأخيرة ليس بإمكانها تدقيق حسابات جميع الأجهزة الترابية الخاضعة لمراقبتها وكذا إجراء تقييم لمناهج وطرق التدبير المعتمدة من قبل تلك الأجهزة التي أخضعها القانون للرقابة مما لن يساعد ذلك على تحقيق ما يعرف بتحديث التدبير العمومي بهذه الأجهزة.

وجدير بالذكر إلى أن شساعة الاختصاصات تعتبر من أبرز الانتقادات التي وجهت لتجربة المجلس الأعلى للحسابات[515]، بحيث أنه في غياب إستراتيجية واضحة المعالم ولاسيما من حيث تحديد اختصاصات المحاكم الجهوية بشكل دقيق قد يساهم في إثقال كاهلها، مما جعلها عاجزة على ممارسة العمل الرقابي وفق المناهج العلمية والمعايير الدولية التي تضمن فعالية الرقابة العليا كما هو متعارف عليها دوليا [516].

وفي هذا الصدد يمكن الإشارة إلى أن المشرع لم يستفد من التجربة الفرنسية التي تجاوزت هذه الثغرة القانونية، إذ عبر فترات متتالية تم إنشاء "هيئات مشتركة" إلى جانب الغرف الجهوية، وهكذا فمحكمة التأديب المالية والتي أصبحت تنظر في التجاوزات المالية للآمرين بالصرف[517]،مما ساعد على إحداث اللجنة المركزية للتقصي.

515- للمزيد من المعلومات أنظر: عبد اللطيف لحبيب "المجالس الجهوية للحسابات ودورها في التنمية المحلية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون الخاص، جامعة محمد الخامس ،كلية العلوم القانونية والاقتصادية و الاجتماعية السويسي الرباط، السنة الجامعية 2005-2006.

516- أحميدوش مدني: "المجلس الأعلى للحسابات..."،مرجع سابق، ص 377.

517- نفس المرجع السابق، ص 350.

Scanné avec CamScanner

"Le comité d'enquête sur le coût et le rendement" والتي تتكلف بمراقبة تكاليف المصالح العمومية، وتهدف إلى حفظ المال العمومي من سوء الاستخدام وتقوم من أجل ذلك بالدراسات المتعلقة بمختلف مجالات الهياكل الإدارية والتدخلات الاقتصادية،والاجتماعية،فقد لعبت هذه الهيئة دورا هاما في إصلاح الإدارة الفرنسية وخاصة المالية منها[518]. ومن خلال ما سبق يمكن التأكيد على أنه من الضروري التفكير مستقبلا في إنشاء هيئات مشتركة إلى جانب المحاكم المالية على الشاكلة الفرنسية[519]، لكن مع الأخذ بعين الاعتبار مميزات وخصوصيات التجربة المغربية، إضافة إلى ذلك يلاحظ غياب مساعدي التدقيق بحيث يتولى في الغالب القضاة عملية التدقيق و البت في الحسابات وإصدار الأحكام، وهذا الأمر من شأنه التأثير على الإمكانات الشخصية للقضاة الماليين، وعلى مردوديتهم وفعاليتهم وبذلك فليس باستطاعة المحاكم المالية الجهوية القيام بوظائفها الشاسعة والمختلفة في غياب جهاز يساعد على ممارسة مهمة التدقيق والفحص[520].

ومن هذا المنطلق، فإنه حان الوقت لإنشاء وإحداث خلايا جهوية للفحص الداخلي تتشكل من الخبراء الماليين والقضاة الماليين في المستقبل، وذلك لكون المجالس الجهوية لا يمكن لها القيام بدورها على وجه في غياب جهاز مساعد يتواجد داخل الجماعات الترابية "الفاحص الداخلي"[521] ،لكن يكون مستقلا عن الجماعات الترابية يمارس وظائفه بكيفية موضوعية ومستقلة عن الإدارة الترابية المنتخبة.

البند الثاني : إكراهات تعدد الاختصاصات:

يتأثر الأداء الرقابي للمحاكم المالية بمجال تدخلها، إذ تمارس اختصاصات واسعة ومتعددة جدا،وهكذا يشتغل القاضي المالي في مجالين كبيرين في إطار الرقابة على الأموال

518-Ouezzani Ragala (A) : « Place et rôle de la justice financière..»;op cite ;p 38.

519- احميدوش مدني، مرجع سابق، ص 335.

520- IGuider (L) : « L'audit des collectivités locales : cas marocain, mémoire de DESA, Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales, Agdal-Rabat, Année 2006-2007, p.74.

521- إدريس خدري : "الفحص والتدقيق والتقويم الجهوي "منشورات المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، عدد45- 2001، ص 108-109.

Scanné avec CamScanner

العمومية، تتفرع عن كل منهما اختصاصات ومهام فرعية. فبالنظر لمقتضيات القانون رقم 99.62، يظهر أن المحاكم المالية تضطلع بمجموعة من المهام والاختصاصات في شتى المستويات، حيث تجمع بين الاختصاصات القضائية التي تخص التدقيق والبت في الحسابات والتأديب المالي، وهي لا تصب بشكل مباشر في موضوعنا، والاختصاصات الإدارية التي تتعلق بمراقبة الأجهزة العمومية، وكذا مراقبة استخدام الأموال العمومية، بالإضافة إلى المساهمة في مراقبة استخدام الأموال التي يتم جمعها عن طريق الإحسان العمومي. كما يتولى المجلس الأعلى للحسابات والرقابة العليا على تنفيذ القوانين المالية، فضلا عن تقديم المساعدة للبرلمان والحكومة، وتدقيق حسابات الأحزاب السياسية،وفحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية، والقيام بتلقي التصريحات الإجبارية للممتلكات، وكذا تحقيق المشاريع الممولة من طرف برامج الأمم المتحدة.

يتضح بجلاء من خلال تحليل اختصاصات المجلس أنها تتميز بالتشعب والتنوع، فانطلاقا من الحسابات والمستندات المعروضة على أنظار المجلس، يمكنه إبراز مسؤولية كل الموظفين والأعوان المسئولين عن تنفيذ العمليات المتعلقة بالأموال العمومية، كما يتمكن من تكوين فكرة شاملة عن تسيير الأجهزة الخاضعة لمراقبته. وانطلاقا من ذلك، يسعى المجلس إلى تحقيق نوع من الترابط بين مختلف اختصاصاته بدءا بالنظر في حسابات المحاسبين العموميين، مرورا بمراقبة التسيير الفعلي، والتأديب المالي، ومراقبة التسيير، وانتهاء بتحقيق الهدف المتمثل في التأكد من حسن تنفيذ قوانين المالية، ومن سلامة العمليات المتعلقة بمداخيل ومصروفات الأجهزة العمومية موضوع رقابته، لأجل المحافظة على المال العام، وكذا توفير شروط التدبير العمومي الجيد.

من هنا فإن، من بين الصعوبات التي تواجه المحاكم المالية بالإضافة لشساعة المهام هناك إشكالية تداخل اختصاصاتها مع أجهزة أخرى مكلفة بمراقبة تدبير وصيانة المال العام الترابي من سوء الاستخدام، ذلك لكون المشرع لم ينط بشكل حصري اختصاص مراقبة المالية المحلية بالمجالس الجهوية للحسابات،وإنما توجد إلى جانبها أجهزة أخرى تمارس بدورها مهمة مراقبة أداء الجماعات الترابية، كالمفتيشية العامة للجماعات الترابية التابعة لوزارة الداخلية،إضافة إلى المفتيشية العامة للمالية،التي تقوم بدورها برقابة عدة أجهزة

Scanné avec CamScanner

خاضعة لرقابة المحاكم المالية، مما لا يساعد المحاكم المالية في تحقيق أهدافها المتمثلة في تحديث التدبير العمومي.

وتتقاطع مهام المجالس الجهوية أيضا مع أجهزة الرقابة الإدارية مثل وزير المالية، حيث أن مسألة توزيع الاختصاصات ما بين القاضي المالي ووزير المالية أصبحت من الإشكالات الصعبة والدقيقة التي تدخل في إطار مراقبة العمليات المالية [522]، ويبرز تداخل المهام في اختصاص التدقيق والبت في الحسابات المقدمة من طرف المحاسب العمومي، فهذا الاختصاص وعلى الرغم من كونه يعد من الاختصاصات القضائية المسندة للمحاكم المالية فإنه ليس حكرا عليها بل تتقاسم هذا الاختصاص مع وزير المالية، حيث أن مسؤولية المحاسب العمومي يمكن إثارتها عبر طريقتين: إما بالمسطرة الإدارية أو بواسطة المسطرة القضائية[523].ومن ثم فهو يخضع لرقابة مزدوجة أو ثنائية الهدف منها فحص ومراقبة المشروعية المحاسبية لعمليات المحاسب العمومي[524].

ويتبين من ذلك أن هناك اختصاص "تنافسي" في مجال التدقيق والبت في الحسابات بين جهاز قضائي متمثل في المجالس الجهوية للحسابات وجهاز إداري يتمثل في وزير المالية[525].

وعليه، فإن ما يؤخذ على تداخل وثنائية الاختصاص من الناحية العملية هو غياب التعاون والتنسيق بين الجهازين المهنيين بالأمر، ولاسيما من حيث إخبار وإعلام وزير المالية للمحاكم بالقرارات المتخذة في هذا الشأن[526] .

522- احميدوش المدني، مرجع سابق، ص 350.
523- نفس المرجع السابق ص 351.
524- Harakat (M) : « Le droit du contrôle supérieur … » , op cite, p 256.
525- احميدوش مدني، المرجع السابق، ص 351.
526- المرجع نفسه،ص 351.

Scanné avec CamScanner

المطلب الثاني: الصعوبات المرتبطة بضعف الموارد البشرية والمالية بالمحاكم المالية

إن نجاح المحاكم المالية في النهوض بالمهام المنوطة بها يتوقف على توفير عدد من الشروط الذاتية من طرف المسئولين عن هذه المحاكم وبالخصوص المجلس الأعلى للحسابات الذي يسير ميزانية المحاكم المالية، كما يتوقف هذا النجاح على مساعدة هذه المحاكم في تطوير أداء الجماعات الترابية عبر إرساء شفافية التدبير المالي الترابي، وتتبع وتقويم المشاريع الترابية بهدف إنجاحها، فضلا عن تحسين وتجويد التدبير الترابي. وهو ما ينطبق أيضا على المجلس الأعلى للحسابات على المستوى المركزي.

لكن هل المحاكم المالية مؤهلة بشريا وماليا وماديا للنهوض بالمهام المنوطة بها والصلاحيات والاختصاصات المتعددة التي يخولها القانون ممارستها؟.

وعلى هذا الأساس، فإننا سنحاول تحليل هذا المطلب من خلال الوقوف على الصعوبات التي تعترض المحاكم المالية من الإمكانيات البشرية التي تتوفر عليها، ثم نقف على الصعوبات المالية والمادية التي تعاني منها.

الفرع الأول: ضعف الموارد البشرية

تشكل الموارد البشرية دعامة أساسية سواء من حيث الكم والنوع في نجاح أي مشروع أو مؤسسة كالمحاكم المالية، ولها أهمية قصوى وبالغة في إطار ممارسة الجهاز ومهامه ووظائفه.

وهكذا فإن نجاح أو فشل هذه المؤسسات في أداء اختصاصاتها بفعالية يبقى مرتبطا ارتباطا وثيقا بمدى توفرها على إمكانيات وموارد بشرية ومالية كافية. وفي هذا الصدد سنحاول البحث عن واقع هذه الإمكانيات للمحاكم المالية من الناحية العملية.

Scanné avec CamScanner

الفقرة الأولى: الضعف الكمي للموارد البشرية والمادية للمحاكم المالية

إن أهم ما يميز المحاكم المالية بالمغرب هو وجود نقص كبير في مواردها البشرية، حيث إن مواردها ما تزال دون المستوى المطلوب لمواجهة الحاجيات الناجمة عن توسع اختصاصاتها، وتزايد الأجهزة العمومية الخاضعة لرقابتها. ويلاحظ بهذا الخصوص أنه رغم التطور الكمي لقضاة المحاكم المالية، فالعدد الهائل للأجهزة الخاضعة للمراقبة، وشساعة المهام وتعدد الاختصاصات، يقود إلى استنتاج الضعف البين في الحجم الإجمالي لعدد القضاة العاملين بالمحاكم المالية، الأمر الذي لن يساهم في مرحلة أولى في دعم الأداء الرقابي لهذه المؤسسات الرقابية. كما لن يسمح لها، أيضا، بمواجهة مختلف الصلاحيات المنوطة بها، وكذا حجم الرهانات المنتظرة منها.

وضمن هذا السياق، يظهر منذ بداية تأسيس تجربة الرقابة المالية القضائية اختلال واسع بين الموارد البشرية من جهة، ونطاق اختصاصات المجلس الأعلى للحسابات من جهة أخرى. فبعد عشر سنوات من تأسيس المجلس لم تكن الموارد البشرية التي يتوفر عليها قد تجاوزت الخمسين إطار[527]، وبناء على ذلك،فعلى الرغم من اتساع دائرة فعاليات المجلس آنئذ، فإن الموارد البشرية كانت أضعف بكثير بالمقارنة مع المهام الضخمة التي يجب أن يقوم بها.

ومن جانب آخر، فقد اتسمت الموارد البشرية بالمجلس الأعلى للحسابات سابقا بعدم الاستقرار. إذ على الرغم من النقص الكبير في الموارد البشرية بالمجلس، فنسبة هامة من القضاة غادرت هذا الجهاز الرقابي قبل سنة 1998 بحثا خارجه عن وضعية مادية أكثر ملائمة.

ومن بين الأسباب المقدمة لشرح أسباب الضعف الكمي للموارد البشرية العاملة بالمجلس الأعلى للحسابات في الماضي، نجد محدودية عوامل الجذب لدى هذه المؤسسة الرقابية، والتي تتمثل خاصة في ضعف أنظمة الرواتب و التحفيزات الممنوحة للعاملين بهذا

527- El Glaoui (A) : « La cour des comptes au Maroc ; présentation problèmes et perspectives » ; R .F.F.P. n° 28 ; 1989.p 49-55 .

Scanné avec CamScanner

الجهاز، وعلى رأسهم الهيئة القضائية. وفي هذا الإطار، فقد غادر أكثر من 50% من القضاة المؤسسة ما بين 1982 و 1994 لسبب غموض وضعيتهم الإدارية، ونقض التأطير بالمجلس، الشيء الذي دفع المجلس إلى إلغاء مباراة توظيف المستشارين سنة 1987 مما أثر سلبا على التركيبة البشرية للمجلس، ومن تم بروز ضعف واضح لعدد القضاة بهذا الجهاز الرقابي [528].

هكذا، فإلى حدود 1998 لم يتجاوز العدد الإجمالي للموظفين العاملين بالمجلس 220 موظفا، من ضمنهم 72 قاضيا. وكان يلقي على عاتق هؤلاء القضاة النظر والتدقيق في أزيد من 40 طنا من الوثائق والملفات المتراكمة سنويا [529] ،و يرتبط هذا الضعف سابقا بهيمنة وزارة المالية وتحكمها في الموارد البشرية للمجلس الأعلى للحسابات، وبالتالي ضعف عملية التوظيف عن طريق المباريات من سنة 1982 إلى سنة 1990.

ونتيجة المجهودات التي بدلها المجلس من أجل تأهيل المحاكم المالية بشريا، فقد وصل عدد الموارد البشرية للمحاكم المالية خلال سنة 2013 إلى 540 موظفا، من بينهم 353 قاضيا أي ما يعادل 37%; 65 من العدد الإجمالي لموظفيها، فيما بلغ عدد الموظفين 187 من بينهم 8 موظفين في حالة إلحاق بإدارات عمومية أخرى[530].

وفضلا عن ذلك، أصبح المجلس يعاني من ظاهرة شغور مناصبه العليا، وكذا نقص حاد في عدد المدققين الذين يساعدون القضاة في عملهم الرقابي. وعلى هذا المستوى، يلاحظ الخصاص الكبير في عدد المدققين مقارنة بحجم وكثافة المهام المنوطة بأطر المجلس .إذ لم يتعدى عدد المدققين 41 مدقق أو ملحق قضائي[531] ، أما سنة 2015 فقد تميزت بعدم وجود أي مدقق أو ملحق قضائي بالمجلس، من هنا فالضعف الكمي لمساعدي التدقيق، يجعل، في الغالب، قضاة المجلس يتولون، في الآن نفسه، القيام بعملية التدقيق والتحقيق، وهكذا إصدار

528- حوار مع الأستاذ محمد حركات بجريدة الاتحاد الاشتراكي، 14 أبريل 1998، ص4

529- تدخل الكاتب العام السابق للمجلس السيد بناصر الباز، بمناسبة اليوم الدراسي الذي نظمته وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري يوم 14 أبريل 1998 في موضوع: "دور المجلس الأعلى للحسابات في مراقبة المالية العامة".

530- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2013، ص 307.

531- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2013، ص 307.

Scanné avec CamScanner

الأحكام، الأمر الذي من شأنه التأثير على الإمكانات الشخصية للقضاة الماليين، ومن ثمة على مردوديتهم وفعاليتهم الرقابية، وذلك في ارتباط بالطابع الروتيني لعمليات تدقيق الحسابات[532].

وبناء على ذلك، فقد أضحت المحاكم المالية ذاتها تعبر عن ضعف التأطير البشري الذي تعاني منه. وفي هذا السياق، تم التأكيد على أن هذه المؤسسة الرقابية لا تتوفر على الموارد البشرية الكافية لممارسة دورها على جميع الملزمين بالرقابة. كما اعتبر عدد القضاة دون الحاجيات الحقيقة للمحاكم المالية، وذلك بالنظر إلى أهمية الوظائف المسندة إليها، وكذا بالنظر إلى تقاعد 14 قاضيا في إطار المغادرة الطوعية[533].

إضافة إلى غياب التحفيزات الممنوحة لموظفي المحاكم المالية إذ على الرغم من تنصيص القانون رقم 12.79 المنسوخ، و كذا القانون رقم 99.62 بمثابة مدونة المحاكم المالية على خضوع موظفي المحاكم المالية لنظام خاص إلا أن ذلك لم يتم تفعيله لحد الآن.

وباستحضار بعض التجارب المقارنة في مجال الرقابة المالية العليا على مستوى الموارد البشرية، يتبين أن عدد الموارد البشرية قد عرف تطورا هاما.ففي التجربة الفرنسية، انتقل عدد الموارد البشرية من 665 عام 2008 إلى 690 عام 2009 بالنسبة لمحكمة الحسابات وحدها؛ وتتوزع هذه الموارد إلى 273 إداريا، و 417 قاضيا. فضلا عن توفر المحاكم المالية الجهوية على 1107 موردا بشريا [534] .

وضمن نفس السياق، اتسع التوظيف نفسه في فرنسا، وتعددت مصادره، إذ أصبح القضاة يعتمدون على مقررين مساعدين وخبراء ثم توظيفهم بالنظر إلى الاختصاصات الهامة التي يأتون لإغناء تجربة محكمة الحسابات فيها [535]. و على هذا المستوى، يتلقى القضاة المحققون العون من المقررين الخارجين- إداريين مدنيين، أعضاء الهيئات الرقابية

532- Harakat (M) : op.cit .p 37

533- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات 2005، ص 49.

534 - Rapport public annuel 2010, 1ere Partie, op.cit.p.664-665.

535 - Séguin (Ph.) : « Anniversaire », Revue des deux mondes, n° spécial, Janvier 2007, p.112.

Scanné avec CamScanner

الأخرى، أو من أجهزة عليا لمهندسي الدولة... الذين يقودون داخل الفرق التحقيقات، ويكشفون عن خبرتهم الخاصة [536] ، وتبعا لذلك، يظهر الطابع المرن والدينامي في التعامل مع الموارد البشرية في فرنسا.

وعلاوة على ذلك، ففي إيطاليا، يبلغ عدد الموارد البشرية للهيئة العليا للرقابة على الأموال العمومية 584 قاضيا، و 2700 موظفا إداريا[537]، كما يتكون المكتب الوطني للمراجعة في انجلترا، بصفة عامة، من 900 موظف. ويقوم المكتب بتوظيف 250 مدققا بصفتهم خبراء وحاسبين مؤهلين، ويقوم، كذلك، بتكوين 220 آخرين للحصول على هذه الأهلية، ويستعين بمتخصصين ومستشارين خارجيين للقيام باختصاصاته، خاصة ما يتعلق بتدقيق الحسابات ومراقبة التسيير[538].

هكذا، يتبين ضعف التأطير العام للعاملين بالمحاكم المالية بالمقارنة مع التجارب المقارنة على المستوى الرقابي، التي تعرف عددا مناسبا من الموارد البشرية والتي تتطور أعدادها باستمرار. وذلك على الرغم من أن المجلس أضحى يتوفر على قدرة على الجذب بشكل كبير بالنظر إلى العديد من التحولات التي عرفها النسيج المجتمعي، إذ أصبح بالإضافة إلى باقي المفتشيات الرقابية من المؤسسات المفضلة للعديد من الأطر، خصوصا بعد تحسين نظامها الأساسي، وجانب التعويضات فيها (تحسن نظام الرواتب والتحفيزات). من هنا، يلاحظ تسارع وتيرة التأطير البشري بالمجلس، بالنظر للتغيير الذي عرفته الرواتب، وكذا التعويضات، التي أضحت تسهم في جلب أطر الدرجة الأولى، وبالتالي فالعمل داخل المحاكم المالية أضحى يشكل مصدر جذب للنخب الكفأه بصفة عامة.

وبالمقابل، فعلى الرغم من التطور العددي للقضاة، فإن المجلس يظل في حاجة إلى أعداد إضافية من القضاة ما دام المشرع المغربي لم يختر تعددية الأجهزة الرقابية العليا كما هو الحال في فرنسا، بل اقتصر على مؤسسة واحدة للرقابة المالية القضائية، ومنحها

536 - Collinet (J.F) : « Le bon emploi de l'argent public et l réforme de l'Etat » ; in « Cour des comptes, 200 ans » ,Revue des deux mondes ;n° spécial ;Janvier 2007 ;p 116 .
587- Calmette (J.F) : « Le juge des comptes ; juge des comportement personnels ». ; R.F.F.P. n°8 novembre 2004 ,p 27.
538 - Bourn (J) : « La reddition de comptes au du Royaume-Uni », R.F.F.P. ,n°36,1991,p 72.

Scanné avec CamScanner

اختصاصات واسعة تحتاج إلى عدد كبير من القضاة. وربما اعتماد المجلس مؤخرا على مباراة كل سنة يندرج في محاولة تجاوز الخصاص الذي يعانيه من الموارد البشرية، لكن مع ذلك، فهذه التوظيفات الجديدة تظل محدودة في ارتباط بالحجم الكبير للحاجيات من الموارد البشرية للاستجابة لتعدد المهام المنوطة بالمحاكم المالية.

إن ما سبق ذكره يفيد أن الموارد البشرية التي تتوفر عليها المحاكم المالية لا تزال دون المستوى المطلوب لمواجهة الحاجيات، والتحديات المتزايدة في مجال عملها،إذ يبقى أن الضعف الكمي يشكل السمة الأساسية للموارد البشرية العاملة بالمحاكم المالية، سواء من حيث العدد الإجمالي للأطر الإدارية، أم من حيث عدد القضاة المنتمين لهذه المؤسسة الرقابية. وبهذا الصدد، يبقى أن ضعف و هازلة الموارد البشرية لا يتلاءم والغاية من إحداث المحاكم المالية، كما لا ينسجم وشساعة المهام المنوطة بها، الأمر الذي من شأنه التأثير على إنجازها لوظائفها واختصاصاتها الرقابية، وبالتالي يمكن أن يشكل عائقا في أدائها لدورها في مجال المحافظة على الأموال العمومية. لذلك، يجب تأهيل المحاكم المالية بموارد بشرية إضافية حتى يتسنى لها النهوض بوظائفها في أحسن الأحوال.

الفقرة الثانية: الضعف النوعي للموارد البشرية

إن الاشتغال في مجال مراقبة الأموال العمومية من جهة، وفي مجال فحص تسيير الإدارات العمومية من جهة ثانية، يقتضي أن يتوفر القضاة الماليون في المجلس على تكوين متين مدعم بالتدريب والتكوين المستمر، وعلى قدرات عالية في المجال القانوني والمالي والمحاسبي، فضلا عن التكوين في مجال علوم التدبير. وعلى هذا المستوى، فقد اختار المجلس الاعتماد على مبدأ تعدد التخصصات من أجل توفير الموارد البشرية الكفأه في المجال الرقابي من جهة، وكذا لضمان نوع من التكامل بين المرجعية القانونية و مرجعيات التدبير العمومي العصري من جهة ثانية.

ومن هذا المنطلق، فالدينامية الجديدة للمحاكم المالية تحاول القطع مع بعض الجوانب السلبية في تجربة المجلس سابقا، من حيث ضعف التحفيز، وبالتالي ضعف عوامل الجذب

Scanné avec CamScanner

لدى المجلس في الماضي[539]،إذ تبقى مسألة تحفيز القضاة ماديا ومعنويا واجتماعيا أساسية من أجل أن تحرك لدى القاضي المالي دوافع العمل، وأن تولد فيه رغبة الأداء الجيد لعمله في أقصى مستويات الفعالية والمردودية.

وتجدر الإشارة إلى أن نظام الرواتب والتعويضات الممنوحة سابقا لقضاة المحاكم المالية، قد ظل موضع انتقادات شديدة نظرا لهازلة هذه التعويضات والرواتب وضعفها، وعدم استجابتها لتطلعات هذه الفئة بالنظر إلى طبيعة عملها، كما أنها لم ترق إلى المستوى المطلوب.

حيث أن نظام الرواتب وتعويضات العاملين بالمجلس الأعلى للحسابات ظل ضعيفا وهزيلا إلى حدود 1998، مما أدى إلى إحجام أطر عليا عن الإقبال على العمل بهذا الجهاز في ظل غياب حوافز مادية ومعنوية معقولة. هذه الوضعية التي وجد عليها المجلس تبقى وضعية شاذة بالمقارنة مع مختلف الهيئات العليا للرقابة المالية المشابهة له والتي تولي أهمية خاصة للموارد البشرية العاملة في إطار هذه الهيئات، وكما هو الأمر بالنسبة إلى الجانب الكمي للمورد البشري بالمجلس، فإن الشيء ذاته يمكن أن يقال على الجانب النوعي الذي لم يواكب بدوره لا توصيات المنظمات الدولية والإقليمية المتخصصة في الرقابة المالية والمحاسبة، ولا التشريعات المقارنة التي جعلت من الرواتب والتعويضات الحافز الأساسي لاستمالة الأطر العليا والمتخصصة والمؤهلة من مختلف الإدارات وحتى الوزارات وأيضا من القطاع الخاص، ذلك قصد ضمان الاستقلالية الوظيفية للأجهزة العليا للرقابة المالية[540].

ويعتبر تكوين وتدريب قضاة المحاكم المالية أهم الجوانب التي تؤثر بشكل مباشر في طبيعة ونوعية الموارد البشرية، ذلك لأن استثمار هذه الموارد يحوز على أهمية بالغة،على اعتبار التكوين يعتبر صناعة تربوية لها أولوياتها في برنامج التنمية العمومية خاصة في

539 - Harakat (M) : « L'audit dans le secteur public au Maroc : cas de la Cour des comptes » ,(Tome2) ; Rabat ;Babal ; 1994 ,p.35.

540- عبد الغاني مكاوي: "البعد السياسي في رقابة المجلس الأعلى للحسابات على المال العام بالمغرب "، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة،كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال-الرباط، السنة الجامعية 2008-2009،ص51.

Scanné avec CamScanner

الدول المتقدمة. ومن خلال حصيلة تجربة المجلس الأعلى للحسابات خلال فترة ليست بالقصيرة،اتضح أن جانب التكوين كان على العموم ضعيفا بالنظر إلى طبيعة الاختصاصات التي تتولى المحاكم المالية ممارستها، والتي تتطلب تكوينا من الدرجة العالية متكاملا من الناحية النظرية والتنظيمية، ودراية شاملة من مختلف جوانب التدقيق والمساءلة والرقابة المالية، بصفة عامة يمكن التأكيد على أن مسألة التكوين في القطاع العمومي تتميز بالضعف، الأمر الذي يستوجب إعطاء الأولوية لإصلاح الإدارة والمساعدة على تحديثها والرفع من مستواها، وذلك بتنمية الموارد البشرية داخل هذا القطاع، وفرض مراجعة جذرية لعلاقة العمل ونظام التعويضات حتى ينجز العمل الإداري في ظروف غير التي تعنينا حاليا[541].

ومن بين المظاهر إكراهات التكوين في شقه النظري والتطبيقي لقضاة المجلس الأعلى للحسابات، غياب المسؤولية وسوء التدبير الذي يمس تدريب القضاة وطنيا وخارجيا،ومن هذا المنطلق فإن مسألة تنظيم الموارد البشرية وترتيب تدبيرها بشكل عقلاني أمر ضروري، حيث يكون لها المصداقية وتستجيب لأهداف علمية مرسومة واضحة، لأن تكوين العاملين بالمجلس الأعلى خلافا لاعتقاد البعض هو حق وليس امتياز[542].

وضمن هذا السياق، يبدو أن إطلاق سمة الاحترافية على عمل القاضي المالي لا يحتاج فقط إلى التوفر على الشهادة العليا، بقدر ما يرتبط كذلك بالحيادية ووجود منظومة للسلوك والأخلاق. كما أن التذبذب في برامج التدريب في التجربة المغربية، من شأنه التأثير بشكل سلبي على تكوين قضاة المحاكم المالية، فبالإضافة إلى عدم توحيد برامج التدريب النظرية، هناك تفاوت كبير بين الأفواج في ما يخص المشاركة في أنشطة المجلس الأعلى للحسابات، والنتيجة تفاوت تكوين القضاة الماليين، على الرغم من أنهم ملزمين بالقيام بنفس المهام بالمحاكم المالية.

541- علي سدجاري: "الدولة والإدارة بين التحديث والتقليد"، دار المناهل للطباعة والنشر، سلسلة البحوث الإدارية، الرباط، 1999، ص 140.

542- محمد حركات، نفس المرجع السابق، ص4.

Scanné avec CamScanner

وتبقى أهم إشكالية تطرح في مجال تدبير الموارد البشرية تتمثل بشكل أساسي في غياب إستراتيجية واضحة تحدد الإطار المرجعي للكفاءات، ونوعية التركيبة الهرمية للموارد البشرية، كما أن التجربة أبانت على أن هذا التدبير يقتصر على الجانب القانوني والتسيير اليومي للقضايا على حساب تدبير فعال مبني على منطق التدبير التوقعي والاستراتيجي للموارد البشرية. إذ تتميز الأطر العاملة بهذا الجهاز بالضعف النوعي في مجال الرقابة المالية.

لذا فحري بالأجهزة العليا للرقابية المالية أن تحرص على تجاوز الثغرات والصعوبات التي يعرفها مجال التكوين، وأن تعمل على تنسيق جهودها في مجال برامج التكوين المستمر، والمقررات التدريبية المعتمدة بها، لترقى إلى مستوى العصر و مستجداته، وتعمل على تطوير المؤهلات العلمية والتطبيقية للعاملين بها، لذلك لابد من بدل المزيد من الجهد لأجل تأهيل الموارد البشرية.

هكذا، فتفعيل التكوين المستمر للقضاة في المجال الرقابي، وتنظيم ندوات ولقاءات، والإشراف على دورات تدريبية لفائدة القضاة، والعناية بوضعيتهم المادية والمعنوية، وتوفير الوسائل المادية لعملهم، كل ذلك من شأنه أن يشكل حافزا لهم، إذ يدفعهم لبذل قصارى جهدهم لتحسين مستواهم العلمي والعملي.

حيث أنه سنة 2013، قد حرص المجلس الأعلى للحسابات على تطبيق البرنامج السنوي للتكوين المخصص للملحقين القضائيين، وبرنامج التكوين المستمر المعد من طرف اللجنة الموسعة للتكوين التي أن أنشأها الرئيس للمجلس لهذا الغرض.

فبالنسبة للتكوين الأساسي، عمل المجلس على تكوين 64 ملحقا قضائيا و تهيئتهم لممارسة قضاة المحاكم المالية. أما فيما يخص التكوين المستمر فقد عرفت سنة 2013 إتمام برنامج التوأمة بين المجلس الأعلى للحسابات والمجلس الأعلى للحسابات الفرنسي، والممول من طرف الإتحاد الأوروبي من أجل إثراء الرصيد المعرفي للقضاة في مختلف المجالات ذات الصلة بالقضاء المالي[543]،إضافة إلى الاستفادة من التجارب المقارنة في

[543]- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2013، ص 308.

Scanné avec CamScanner

مجال تطبيق المعلوميات في ميدان المراقبة،مع القيام بدورات تدريبية بالمجلس الأعلى و المجالس الجهوية للحسابات بفرنسا.

ومن جهة أخرى وفي إطار تفعيل برنامجه حول التكوين المستمر قام المجلس بعقد ندوتين،الأولى حول المراقبة التقنية للصفقات العمومية لمساعدة القضاة الماليين على تطوير مهاراتهم في هذا المجال،و الثانية همت التعمير و تدبير الشأن الترابي[544].

كما عمل المجلس الأعلى للحسابات على المستوى الدولي خلال سنة 2013 على تطوير التعاون الدولي من خلال مجموعة من الأنشطة مع مجموعة من المنظمات دولية و الإقليمية ذات الصلة بمجال الرقابة على المال العام،"الأنتوساى"،"الأيسكوف"،"الأربوساي" "الأفروساي"[545].إلا أن كل ذلك يعد غير كافي للرفع من قدرات قضاة المحاكم المالية في حقل يعرف تطورات جد هامة و بشكل يومي،إذ في الغالب الأعم لا يتعدى معدل مشاركة قضاة المحاكم المالية في برامج التكوين المستمر قاض أو قاضيين عن كل محكمة مالية.دون أن ننسى أن نذكر أن برامج التكوين المستمر منعدمة لموظفي المحاكم المالية،اللهم تلك المنظمة من حين لأخر والتي تهم بعض التطبيقات و البرامج المعلوماتية المرتبطة برنامج الأرشفة، أو التصريح الإجباري للممتلكات لا أقل و لا أكثر، و التي لا تتعدى مشاركة موظف واحد مع إلزامية حضوره إلى جانب قاض من نفس المحكمة المالية.

وضمن هذا السياق، يبدو أن إطلاق سمة الاحترافية على عمل القاضي المالي لا يحتاج فقط إلى التوفر على الشهادة العليا، بقدر ما يرتبط كذلك بالحيادية ووجود منظومة للسلوك والأخلاق. كما أن التذبذب في برامج التدريب في التجربة المغربية، من شأنه التأثير بشكل سلبي على تكوين قضاة المحاكم المالية، فبالإضافة إلى عدم توحيد برامج التدريب النظرية، هناك تفاوت كبير بين الأفواج في ما يخص المشاركة في أنشطة المجلس، والنتيجة تفاوت تكوين القضاة الماليين، على الرغم من أنهم ملزمين بالقيام بنفس المهام بالمحاكم المالية.

544- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2013، ص 308.
545- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2013، ص 309.

Scanné avec CamScanner

هكذا، فتفعيل التكوين المستمر للقضاة في المجال الرقابي، وتنظيم ندوات ولقاءات، والإشراف على دورات تدريبية لفائدة القضاة، والعناية بوضعيتهم المادية والمعنوية، وتوفير الوسائل المادية لعملهم، كل ذلك من شأنه أن يشكل حافزا لهم، إذ يدفعهم لبذل قصارى جهدهم لتحسين مستواهم العلمي والعملي.

الفرع الثاني: الإكراهات المالية والشكلية للمحاكم المالية

تشكل الموارد المالية العنصر الأساسي الذي تستند عليه المحاكم المالية في ممارسة مهامها، وأداء وظائفها وبلوغ أهدافها، ولبلوغ هذه الغاية يشكل توفير الموارد المالية الكافية الدعامة الأساسية لهذه الوحدات الرقابية في القيام بالمهام المنوطة بها، فاعتماد لامركزية للرقابة المالية لا يجب أن يقتصر على تعديل النصوص القانونية، ومنح الاختصاصات المتعددة، بل كذلك على تأهيل المجالس الجهوية للحسابات بالموارد المالية، حتى تتمكن من أداء وظائفها الرقابية، وتحفيز العاملين بها من أجل مواكبة المستجدات الحاصلة في مجال تقنيات ومناهج الرقابة .

وهكذا لا بد من التعرض إلى الجوانب المرتبطة بضعف الموارد المالية للمحاكم المالية(الفقرة الأولى)،ثم لابد من إلقاء نظرة على بعض الإكراهات الشكلية الخاصة بالمحاكم المالية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: ضعف ميزانية المجلس الأعلى للحسابات

إن الإمكانيات المادية المرصودة للمجلس الأعلى للحسابات والتي اتسمت بالضعف لم تسمح للجهاز بممارسة اختصاصاته بشكل فعال، وانعكس الأمر في الأخير سلبا على مردودية وإنتاجية الجهاز بصفة عامة، ومن هذا الباب فالقضاة يجب أثناء تأديتهم لمهامهم خصوصا القضاة الماليون أن يكونوا في وضعية مريحة ماديا تجاه أي إغراءات مادية ومعنوية، وطبقا لتوصيات المنظمات الدولية للرقابة المالية-الإنتوساي-الأربوساي-الأفروساي- تم اللجوء والاستعانة بتقنية المعلوميات أو الحاسوب كأسلوب حديث لمواجهة متطلبات الاختصاص والرقابة،كما أصبح الميدان الإداري يعتمد فيه على الإمكانيات

Scanné avec CamScanner

والوسائل الحديثة، فإن المجال الرقابي بدوره يحتاج أكثر من أي وقت مضى إلى هذه الإمكانيات التقنية واستعمالها واستغلالها أحسن استغلال داخل المؤسسة، لأن الحاسوب الإلكتروني يقوم بتوفير المعلومات بسرعة فائقة حيث يتم الحصول على النتائج المرجوة في الوقت المناسب.

وتماشيا مع هذا التوجه دعت وحثت المنظمات الدولية والإقليمية المتخصصة في الرقابة المالية والمحاسبية، من خلال مختلف توصياتها وإعلاناتها، على ضرورة تحديث التدبير العمومي عن طريق اعتماد التقنية المعلوماتية واستعمالها في الرقابة المالية، علاوة على ذلك تطرح مسألة الترقية كعائق حقيقي، حيث يتصف نظام الترقية بالتعقيد والبطء وعدم خضوعه لآليات دقيقة ومضبوطة، فترقية القضاة المرتبين في الدرجة الثانية تنبني على الأقدمية، ويتجلى بطء هذه الترقية في عدد السنوات التي يجب أن يقضيها القاضي لينتقل إلى الدرجة الأولى والتي لا تقل عن عشر سنوات،كما أن قضاة الدرجة الاستثنائية يتوقف تطور مسارهم المهني في الجانب المتعلق بالترقية بمجرد حصولهم على هذه الدرجة ،مما قد يجعل القاضي يقضي ما يزيد عن خمسة عشر سنة دون ترقية إلى حين إحالته على التقاعد، وذلك على اعتبار أن الدرجة الإستثنائية كأخر درجة لقاض بالمحاكم المالية شأنه شأن قضاة المحاكم العادية، مما لا يساعد على التحفيز و البدل و العطاء.

الفقرة الثانية: الإكراهات الشكلية الخاصة للمجلس

تتميز الإكراهات الخاصة بقيمة خاصة في القضاء المالي على الرغم من شكليتها، وتتمثل هذه الإكراهات والتي ينعتها البعض بالإكراهات المتعلقة(بالامتيازات التشريعية)،في غياب بعض التقليد والرمز والقيم المرتبطة بالقضاء المالي الذي تعتمدها بعض التجارب الأجنبية والعربية كفرنسا وتونس، وتتعلق بعادات ومراسيم الدخول القضائيين والبحث العلمي والاجتهادات القضائية والفقهية حول أحكام وأشغال المجلس ونظامه القانوني

Scanné avec CamScanner

ومساطره، لأن الرأي العام يجهل تمام الجهل أن المجلس الأعلى للحسابات يتكون من قضاة[546].

في التشريع المقارن نجد أن محكمة الحسابات الفرنسية تتوفر على مجموعة من التقاليد والعادات ومن أهمها ارتداء الزى النظامي[547]. بحيث يحضر افتتاح جلساتها العلنية للسنة القضائية الجديدة والتي يرتدي أثناءها كل القضاة زيا نظاميا شخصيا مرموقا، ومسؤولون من مستوى عال كوزير المالية والوزير الأول ورئيسا غرفتي البرلمان، وفي بعض الأحيان يحضر رئيس الجمهورية الحفل الرسمي لهذا الافتتاح، وتنظم في فرنسا المادة 66 من مرسوم 1907/09/28 الزى النظامي للمناسبات الرسمية بالمحكمة.

وتجدر الإشارة إلى أن الزى الرسمي النظامي تم إحداثه من طرف نابوليون وبقي ساري المفعول، الشيء الذي يترجم مدى تشبث القضاة الفرنسيين بتقاليدهم وعاداتهم العريقة. أما في التجربة التونسية فيحدد قرار صادر بتاريخ 26 يونيو 1971 شكل الزى وزينته، وعدد الشارات التي يحملها أعضاء دائرة المحاسبات تبعا لدرجاته، وإن غياب هذه الامتيازات التشريفية والفاخرة ستساهم دونما شك في توضيح مستوى القاضي وبالتالي العصف بوقاره وهيبته... وإذا ضاعت الهيبة من القضاة ضاع القضاء، وإذا ضاع القضاء ضاعت الدولة وتحطمت أركانها.

المبحث الثاني: الإكراهات الخارجية للمحاكم المالية

إن دواعي الاهتمام بعوامل المحيط الموضوعية في المجال الرقابي متعددة ،باعتبارها تشكل الشق الثاني لإكراهات سير عمل الهيئات العليا للرقابة على الأموال العمومية خاصة في الدول النامية، إن لم نقل أنها تؤثر تأثيرا مباشرا في السير العادي لهذه الأجهزة، من هذا المنطلق، فإن العوامل الموضوعية والتي يصطلح عليها بالمحيط العام للمجال الرقابي

546- محمد حركات: "التدبير الاستراتيجي..."، مرجع سابق، ص 105-106.

547- في حين اقتصرت المادة 168 من القانون على النص على ما يلي: " يحمل القضاة خلال مزاولة مهامهم وثيقة موقعة من طرف الرئيس الأول يقدمونها عند الحاجة لجل القيام بمهامهم ، يرتدون خلال الجلسات الرسمية و خلال جلسات الحكم في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية بذلة نظامية.

Scanné avec CamScanner

والمتمثلة في العوامل السياسية والإدارية والاقتصادية [548]، شكلت في مجمعها عقبة حقيقية أمام السير العادي للمجلس الأعلى للحسابات.

من هنا يظهر بجلاء مدى عجز النظام الإداري للدول النامية عن تأدية واجباته بمعقولية وموضوعية وفعالية، ويعزى هذا العجز إلى فراغ إداري يظهر من خلال تجاوز القوانين والتنظيمات أو تكيفها وفق مصالح ذاتية.

ولقد تم تشييد النظام الإداري المغربي وفق نظرة موحدة وأحادية للسلطة وهي خاصية مميزة للنظام البيروقراطي، فالإدارة المغربية تبقى في جانب مهم منها مطبوعة بالطابع المركزي المبهم والمنفصل عن الإطار المجتمعي الذي ينتمي إليه. هذه العوامل مجتمعة كانت سببا في نفور المواطنين من الإدارة، بل في وقوع شرخ وانفصام بين المجتمع المدني والسلطات الإدارية.

وهكذا فإن إنجازات المجلس الأعلى للحسابات ومدى نجاحها وثيق الارتباط ليس بغاياتها الخاصة، بل مرتبط أيضا بشروط اندماجها الاجتماعي انطلاقا من نوعية إنجازات المؤسسة، فهي إما أن تكون حافزا وعاملا مشجعا على مواصلة عملها من خلال سعيها إلى تحسين أدائها وبالتالي تلميع صورتها لدى الرأي العام، و إما أن تكون إنجازاتها سلبية وضعيفة تساهم في انعكاس صورة سلبية لدى الرأي العام والمجتمع بصفة عامة، الأمر الذي ينتج عن ذلك ضغوطات نفسية اجتماعية على المؤسسة. فالقانون في حد ذاته لا يكفي، وكذلك وجود المؤسسات والهياكل لا يكفي، فالقانون يخول عددا من العمليات، التي لها جدوى، تطبق من طرف هياكل وآليات لها جدوى، والتي تطبق من طرف مهنيين يعرفون مهنتهم كما يجب، ويتمتعون بتأثير علو محيطهم، بالإضافة إلى تأهيل المحيط كذلك [549].

ومن هنا، فمن غير الممكن تقدير دور المجلس حصريا في مجال القانون، لأن ذلك يعني تجاهلا للعوامل السياسية و السوسيولوجية والثقافية.و على هذا الأساس، فواقع الممارسة

---

[548]- محمد حركات:" التدبير الاستراتيجي، مرجع سابق، ص 105-106.

[549]- عبد العالي مكاوي ، مرجع سابق، ص 55.

Scanné avec CamScanner

الرقابية للمجلس لا يمكن أن تتضح إلا من خلال دراسة محيطه السياسي والاجتماعي والإداري.

وبهذا الصدد، تتمثل الإكراهات الخارجية في العوامل الموضوعية، والتي يصطلح عليها بعوائق المحيط العام الخارجي المتمثلة في العوامل السياسية والاجتماعية والإدارية والتقنية. ويؤثر هذا المحيط بشكل رئيسي في دور أجهزة الرقابة المالية العليا، في تحديد نوعية أو بالأحرى طبيعة النظام الرقابي لهذه الدولة أو تلك، ثم تحديد الوظائف الموكولة إليه داخل النسق المجتمعي.

وفي هذا الإطار، سنتوقف عند العديد من الصعوبات والنواقص التي تضعف فعالية الرقابة العليا على الأموال العمومية في المغرب، والتي تؤثر بشكل سلبي على الأداء الرقابي للمجلس. من هنا، يواجه المجلس في الممارسة العملية العديد من القيود السياسية والاجتماعية التي قد ترتبط بعوامل عامة وخارجية تشكل المحيط العام للرقابة المالية القضائية. زد على ذلك، تؤثر الإكراهات الإدارية والتقنية بشكل كبير على عمل المجلس، بل تحول دون قيامه بمهامه على أحسن وجه.

واستنادا لما سبق، سندرس مختلف الإكراهات السياسية والإدارية والثقافية التي تعرقل عمل المحاكم المالية (الفرع الأول)، ثم تحليل الإكراهات النفسية والاجتماعية المساهمة في عزل المحاكم المالية (الفرع الثاني). حيث سنحلل الإكراهات المرتبطة بمحيط المحاكم المالية (المطلب الاول)، إضافة إلى توضيح مختلف المعيقات التقنية والشكلية (المطلب الثاني) .

المطلب الأول: الإكراهات المرتبطة بمحيط المحاكم المالية

إن تحليل علاقة المحاكم المالية بمحيطها العام يؤكد وجود إكراهات سياسية وإدارية من شأنها عرقلة عمله الرقابي. ولهذا فمن الأهمية بمكان تناول مدى تأثير العوامل السياسية في ضعف رقابة هذه المؤسسة الرقابية، وفي استقلالها عن السلطات العامة. كما سنعمد إلى التوقف عند الإكراهات الإدارية من خلال رصد علاقة المحاكم المالية داخل بيئة النظام

Scanné avec CamScanner

السياسي المغربي، أي تحليل المحاكم المالية كبنية دستورية لها علاقة بالفضاء السياسي، وليس مجرد جهاز إداري، أو جهاز رقابي محايد، يجب إخضاعه لمجموعة من الواجبات التنظيمية (الفرع الأول). مع القيام بتحديد مختلف الإكراهات النفسية والاجتماعية التي تساهم في عزل المحاكم المالية عن محيطها العام (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إكراهات المحيط السياسي والإداري والثقافي للمحاكم المالية

تشكل عوامل المحيط السياسي والإداري والثقافي مجموعة مترابطة من البنيات و السلوكات وأنماط التفكير التي تتقاطع وتتداخل فيما بينها في دول العالم الثالث خاصة. فالأجهزة السياسية والإدارية في هذه الأقطار لها حساسية جد كبيرة من مسألة الرقابة، والرقابة المالية على الخصوص، ذلك بأن مختلف هيئات الرقابة العليا بهذه البلدان لا تولي أي اهتمام لتلقين مواضيع العلوم الاجتماعية، بل الأكثر من ذلك أن هذه الأجهزة لا تتمتع بموقع سياسي عال من الاهتمام في هذه الدول[550] .

إن موقع الضعف الذي تتواجد عليه مختلف المؤسسات في دول العالم الثالث، يقابله احتكار سياسي فعلي لآليات وتوجهات الرقابة، مما يدعو إلى القول أن تقويم السياسات العامة يظل في هذه المجتمعات المختلفة نشاطا سياحيا خالصا [551] .

وهكذا فإن التسييس المبالغ فيه للتسيير الإداري[552] .و المالي في دول العالم الثالث، كرست تبعية عضوية ووظيفية للأجهزة الإدارية والرقابية للماسكين بزمام السلطة، هذه التبعية لها عواقب وخيمة بحيث تعرقل سير عمل هذه الأجهزة وتعطله.

550– سعيد جفري:" الرقابة على المالية المحلية محاولة نقدية في الأسس القانونية السياسية الإدارية و المالية "،أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني،كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية عين الشق الدارالبيضاء،السنة الجامعية 1999– 2000، ص 302.

551– محمد ولد أحمد منياط: "الأسس القانونية للرقابة العليا على الأموال العمومية في الدول العربية"، دراسة مقارنة، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 193، مارس 1995، ص 116–129.

552- سعيد.جفري، نفس المرجع السابق، ص 302.

Scanné avec CamScanner

من هذا المنطلق تبرز وضعية الإدارة والأجهزة الإدارية في المغرب على الخصوص والتي تعرف مشاكل عدة، ومن مظاهرها انتشار الرشوة و الزبونية و البيروقراطية، خاصة في المؤسسات العمومية والإدارة بصفة عامة، مما يعرقل تسيير الإدارة للاقتصاد في إطار غياب قواعد خاصة بتقديم الحساب والمراقبة الداخلية وغياب المتابعة. وبهذا الصدد، فالحديث عن تأثير إكراهات النسق السياسي المغربي على أداء المحاكم المالية يرتبط برهان مزدوج: رهان تقني ذو بعد تدبيري صرف، يقاس بمدى فعالية مراقبة المجلس في صيانة الأموال العمومية والمحافظة عليها، وترشيد استخدامها، وتدبيرها التدبير الجيد، ومدى إمكانية الحد من التجاوزات والتبذير، وكل أشكال وأنواع الاختلاس والابتزاز والضياع. ثم رهان ذو طابع سياسي يرتبط بتقييم مدى مساهمة المجلس، كمؤسسة دستورية، في دمج مبادئ المسؤولية والمساءلة والمحاسبة في آليات اشتغال النظام السياسي المغربي [553] .

و تجدر الإشارة إلى أن الضعف البنيوي الذي عرفته السياسات العمومية عجل بتنامي خطاب جديد يرتكز على الفعالية والعقلنة والكفاءة، أي نهج أنماط تدبيرية جديدة في مجال التدبير العمومي الحديث. يتعلق الأمر بمنظومة القيم الإستراتيجية الجديدة، والتي تتمثل في هاجس اشتغال المؤسسات العمومية بآليات وسائل حديثة كالتدبير والترشيد والنجاعة والفعالية والاقتصاد... التي تعبر عن الإحساس بالضرورة الملحة لإيجاد مصادر جديدة للشرعية، أو ما بات يعرف بالشرعنة عن طريق تحقيق الفعالية [554]. وعلاوة على ذلك، يظهر عدم اقتناع النخب السياسية بتبريرات وجود تدقيق خارجية أو مراقبة، أو تقييم، وذلك على الرغم من أن الأحزاب السياسية أضحت تطمح إلى تحقيق الفعالية والنجاعة في تدبير شؤونها من خلال الانفتاح على مراكز الدراسة من أجل إنجاز برامجها الانتخابية. غير أن غياب الديمقراطية الداخلية للأحزاب السياسية يعد مؤشرا كافيا على غياب سمو مبدأ

553– أحمد حاسون: مرجع سابق ص 114.

554-Voir : Morand (C h .A) : « le droit néo-moderne des politiques publiques », L .G .D.J ,Paris.1999 p.101-102 .

Scanné avec CamScanner

المحاسبة والمساءلة عند النخب السياسية [555]، فالمساءلة والمحاسبة غائبتان عن سلوك المسئولين و ثقافتهم. إذ تتعمد الطبقة السياسية غض الطرف لما تراه من مصلحة في تعزيز مواقع لها على حساب ما يمكن تسميته بالمأسسة.

من هنا، كانت إحدى الخلاصات الهامة لتقرير التنمية البشرية في المغرب أن برنامج التقويم لم تكن راسخة في تفكير وممارسة العديد من تنظيمات ومؤسسات البلاد، ويمكن القول، بصفة خاصة، أن السياسات العمومية المنوطة بالمشرفين على تسيير الشأن العام، لم تكن تخضع للتقويم، ومن ثم، للاستدراك والتصحيح، لتجنب آثارها السلبية وحتى في حالات القيام بافتحاصات وتقييمات، فإن نتائجها نادرا ما كانت تنشر للعموم وقلما يتم إطلاع المواطنين المعنيين عليها. وهذا ما حد من مصداقية ونجاعة عدد مهم من المؤسسات والمشاريع، كما أن المحاسبة أو تقديم الحسابات، وكذا تطبيق العقوبات الإدارية أو السياسية أو القضائية أو الانتخابية، المترتبة عن نتائج تلك الحسابات، لم تتحول إلى أمر متداول، وفي المقابل، فإن الإحساس بالإفلات من العقاب شجع على التلاعب بالمال العام، ودفع إلى تكرار الأخطاء أو التهاون، علاوة على منح مكافأة غير مستحقة للعديد من الأشخاص المفتقرين للكفاءة، الأمر الذي قاد إلى تشكل فئات تناهض كل تحرك محتمل نحو الدمقرطة التي قد تفرض نوعا من المساءلة والمحاسبة في إطار الشفافية .

الفرع الثاني: إكراهات نفسية واجتماعية وإشكالية عزل المحاكم المالية

الواقع أن مؤسسة المحاكم المالية باتت حتى وقت قريب مؤسسات مجهولة وغير معروفة لدى الرأي العام الوطني، مما يعني أن الجهاز بات بدوره تحت ضغوطات نفسية واجتماعية.

555- حاولت السلطات العمومية اعتماد مدخل تقني لإدماج مبادئ الشفافية و المحاسبة، و نشر ثقافة المسؤولية والتقويم في العمل الحر وذلك من أجل إنضاجه وترشيده و عقلنته، و ذلك من خلال قانون الأحزاب. هكذا تنص المادة 49 من القانون رقم 129.11 المتعلق بالأحزاب السياسية على إلزامية أن يعقد كل حزب سياسي مؤتمره الوطني على الأقل مرة كل أربع سنوات، و في حالة عدم عقده هذه المدة يفقد حقه في الاستفادة من التسيير العمومي، و يسترجع هذا الحق ابتداء من تاريخ تسوية وضعيته.

Scanné avec CamScanner

ويعزى هذا الجهل بالدرجة الأولى إلى غياب وسائل التواصل بين المجلس الأعلى للحسابات والرأي العام، وعزلة المؤسسة وعدم انفتاحها على المحيط.

ومن هذا المنطلق فإن المهمة الرئيسية للمحاكم المالية، هي العمل أساسا عل فك العزلة التي كان يعرفها في النظام القديم، خاصة وأن النصوص القانونية الجديدة منحت لها وسائل قانونية جديدة للتواصل مع الرأي العام،(نشر مختلف أنشطة المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات، من خلال التقرير السنوي الذي يقدمه المجلس إلى جلالة الملك)، كما يجب الانفتاح على المحيط بصفة عامة كالجامعة مثلا.. ومختلف فعاليات المجتمع، لأن من خصائص الرقابة المساءلة المالية الحديثة، الفعالية والشفافية والعقلنة والانفتاح على الرأي العام[556] .

المطلب الثاني: المعيقات التقنية والشكلية

إذا كان العمل الرقابي للمحاكم المالية في نطاق الاختصاص القضائي (البت في الحسابات والتأديب المالي) يعتمد على إجراءات مسطرية على غرار المحاكم العادية، ويتوج بأحكام وقرارات مالية، فإن ممارسة هذا الجهاز الرقابي لاختصاص إداري، خاصة في مجال مراقبة التسيير، يقوده إلى اعتماد مساطر وتقنيات ومناهج لتدقيق وتقييم المؤسسات والإدارات العمومية، وكذا إلى إعداد تقارير مالية تتضمن مجموعة من الملاحظات والتوصيات التي توجه للأجهزة العمومية الخاضعة لمراقبته من أجل تحسين شروط تدبيرها العمومي.

إلا أن ذلك أدى إلى بروز العديد من الصعوبات والمعيقات التقنية والشكلية في هذا الإطار، وكان لها آثار وتبعات على رقابة المحاكم المالية مما أدى إلى الاستعانة بمكاتب للتدقيق خارجية (الفرع الأول)، إضافة إلى وجود صعوبات مرتبطة بتتبع التوصيات الموجهة للأجهزة الخاضعة للمراقبة (الفرع الثاني).

556- محمد حركات: "دور الرقابة والمساءلة في تحقيق التنمية والوحدة"، مجلة المستقبل العربي ،العدد 154، دجنبر 1991 ص 52.

Scanné avec CamScanner

الفرع الأول: آثار وتبعات رقابة المحاكم المالية وإشكالية الاستعانة بمكاتب التدقيق الخارجية

الفقرة الأولى: إشكالية أثار وتبعات رقابة المحاكم المالية

يعتبر التقرير من أهم المخرجات المحسوسة للعمل الرقابي، فهو يمثل خلاصة العمل الذي تقوم به المؤسسة الرقابية خلال عام إذا كان التقرير سنويا، وهو عبارة عن سلاح تمتلكه الهيئة باعتباره وسيلة لكشف الأخطاء والمخالفات الخطيرة بصفة علنية، ومختلف حالات سوء تدبير الأموال العمومية، أو خلاصة العمل الفردي لحساب معين إذا كان التقرير دوريا متكررا ترفعه الوحدة الرقابية المختصة [557].

وحتى تؤدي هذه التقارير وظيفتها الكاملة يشترط فيها بشكل أساسي مبدأ العلنية والنشر، وعلى الرغم من كون هذه التقارير عبارة عن وثائق تتضمن مجموعة من الانتقادات والتوجيهات والاقتراحات، والتي تتخذ في ذلك مظاهر متنوعة تهم تدبير الأموال العمومية، فإن طبيعتها القانونية من حيث الآثار تبقى شكلية، أي أن مسألة الأخذ بها تظل مسألة اختيارية غير ملزمة، قد يؤثر سلبا في قيمة هذه التقارير، الأمر الذي يتطلب منحها القوة الإلزامية [558].

الفقرة الثانية: إشكالية الاستعانة بمكاتب التدقيق الخارجية

إن ضعف ومحدودية الممارسة الرقابية للمجلس الأعلى للحسابات، أدت إلى فسح المجال أمام توسع استعمال الرقابة الداخلية، واللجوء إلى ما يعرف بالتدقيق، وهو أسلوب من أساليب الرقابة الخارجية، ويطبق هذا النوع أصلا على القطاع الخاص، ومع الأزمة التي عرفها القطاع العام، ثم اللجوء إلى أسلوب التدقيق والاستعانة به خاصة في إطار

557- أحميدوش مدني: "المحاكم المالية..."، مرجع سابق، ص 371.

558- نفس المرجع السابق ص 373.

Scanné avec CamScanner

تطبيق سياسة التقويم الهيكلي خلال الثمانينات. وذلك قصد إنجاز المشاريع الخاصة بإصلاح نظام التسيير ومراقبة الأجهزة العمومية، وتعتبر التقارير المنجزة، والتي تحمل أسماء المؤسسات المستشارة خير دليل على هذا التوجه الخارجي الذي أضحى الإستراتيجية المفضلة للتعامل العمومي في هذا المجال [559].

والواقع أن اللجوء إلى بيوت الاستشارة والتدقيق الأجنبية رغم فوائده المعلنة، فإن هذه الوسيلة تحمل في طياتها الكثير من المخاطر والعيوب، تتمثل أساسا في أنها تبنى بالدرجة الأولى على اعتبارات خارجية، لا تراعي خصوصية الواقع المغربي، كما أن أعمال وأنشطة هذه المكاتب تنجز في ظروف قياسية، وتحيط بكثير من السرية.

الفرع الثاني: إكراهات تتبع التوصيات الموجهة للأجهزة الخاضعة للمراقبة

إن الهدف الأساسي والأسمى للأجهزة العليا للرقابة المالية هو كشف الأخطاء والمخالفات، وفضح المتلاعبين بالمال العام والعابثين به، والمهملين في المحافظة عليه، وذلك في إطار حرص الدول على إيلاء هذه المؤسسات الرقابية الاهتمام الكافي، وتبلور أعمالها بتقرير يكشف الأخطاء والمخالفات المالية، وسوء استخدام الأموال العمومية. لكن دور الجهاز الرقابي ليس فقط مجرد فضح الانحرافات، بل إنه يرتكز خصوصا على اقتراح إجراءات تصحيحية [560]. إلا أن ما يعاب على هذا الأسلوب من الرقابة أنه لا يملك سلطة توقيع الجزاء على المخالفين، ويكون ذلك في العادة من شأن سلطات أخرى[561]. حيث أن المجلس لا يملك قوة إلزام و لا يجب أن تكون له هذه القوة، و إلا فإنه سيتحول إلى جهاز تنفيذي، و هذا يتعارض أيضا مع مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة.

---

[559]-Rapport Mackinsy :
-Rapport de F.M.I sur la réforme fiscale 1986-1987.
-Rapport de la Banque mondiale sur la décentralisation au Maroc 1990, voir Harakat (M): « l'audit… », op.cit,p . 97.98 .

[560] - Séguin (P) : « la cour, vigie des finances publiques », R.F.F.P. n°100-Novembre 2007, p.225 .

[561]– أحميدوش مدني، مرجع سابق، ص31.

Scanné avec CamScanner

من هنا، ففي إطار مراقبة التسيير، فالمجلس ليس له سلطة المحكمة المالية، فهو لا يصدر إلا الملاحظات والتوصيات، ويقوم بإعداد التقارير التي من خلالها يخبر السلطات المختصة بالمخالفات المحتملة التي تمكن من اكتشافها أو أخطاء التسيير. وإذا كانت التقارير المالية ليست قرارات قضائية، ولا تعد بمثابة جزاءات، بل تتسم بقوتها المعنوية فقط، والتي يرجى من ورائها الحصول على التعديلات والإصلاحات الضرورية التي يجب القيام بها خاصة في مجال التسيير المالي للأجهزة العمومية، فإن امتلاك المعنيين بالأمر السلطة التقديرية في الأخذ بهذه الاقتراحات من عدمه، وذلك لكون المحاكم المالية لا تمتلك وسائل قانونية تساعده على فرض اتخاذ قرار معين[562]، يفقد هذه التقارير فعاليتها في التأثير المباشر في التدبير المالي العمومي.

وبهذا الصدد، فمن الأمور المنتقدة أن الملاحظات والتوصيات الصادرة عن المجلس بمناسبة مراقبة التسيير قد لا تتبع دائما بآثار تدابير فعلية، مادام هذا الجهاز الرقابي لا يملك القدرة على متابعة تنفيذ التوصيات، أو جوانب الإصلاح والتطوير، المقترحة في التقارير التي تصدر عنه، ولا يملك قوة الإلزام لوضع هذه التوصيات موضع التنفيذ في ظل غياب إجراءات وآليات عملية لمتابعة تطبيق التوصيات المقترحة من المجلس، وللأخذ بنتائج عمليات مراقبة التسيير. والاعتماد فقط على تصريحات الطرف الأخر، مما يوحي أن الطابع غير الإلزامي للتوصيات يجعل المحاكم المالية غير قادرة على معرفة مدى تتبع تنفيذها عمليا في ظل غياب تنصيص قانوني واضح وصريح على ذلك، مما سيقود إلى فقدان عمل المحاكم المالية للمصداقية والأهمية، ما دامت التوصيات تبقى معلقة ومجمدة دون تنفيذ.و لذلك فقد تتراكم المخالفات والملاحظات التي أعدت من قبل المحاكم المالية في تقارير لاحقة.

وفي ظل هذا الوضع، يمكن التساؤل عن مآل الدور النقدي والبيداغوجي الذي يجب أن يقوم به المجلس من خلال مراقبة التسيير، خاصة أن هذه المراقبة تكون شاملة، وتغطي عددا كبيرا من العمليات والمجالات المتعلقة بالتدبير العمومي. إذ لا يتوفر مراقب التسيير

---

562 - Oujemmaa (S) : « le contrôle des finances publiques du Maroc » ; Imp.Bel-védère ; Ed. Wallada .Casablanca. p.120.

Scanné avec CamScanner

على سلطة الجزاء، ولكنه يقترح على أصحاب القرار و المسئولين الإجراءات والتدابير الواجب اتخاذها، والمنبثقة من التحليل الاقتصادي والمالي. فإيمانا بأن أهداف المراقبة تكون بدون جدوى طالما لم تتخذ إجراءات التتبع، التي تسعى لتطبيق التوصيات والاقتراحات، المقدمة من قضاة المحاكم المالية، من طرف المسئولين عن الجهاز العمومي المعني بالأمر، فإن ذلك يقتضي وضع آليات عملية من أجل التأكد من أن الخلاصات والتوصيات المقدمة قد تم الأخذ بها فعليا.

وبالانتقال إلى الممارسة العملية، فقد أسفرت المهمات الرقابية للمحاكم المالية عن تقديم جملة من المقترحات والتوصيات لاقت تفاعلا إيجابيا أحيانا مع مضمونها من طرف مسيري هذه الأجهزة، إذ تفيد أجوبتهم وتعقيباتهم الاستجابة لتلك المقترحات سواء باتخاذهم للإجراءات اللازمة لتسوية الوضعيات غير الصحيحة، وإصلاح الاختلالات المسجلة، أوبتعهدهم بالأخذ بهذه المقترحات في أفق تحسين الوسائل والطرق المعتمدة في التدبير مستقبلا[563]. وللإشارة فإن بعض القطاعات الوزارية والإدارات العمومية أقرت بالأخذ بعين الاعتبار الملاحظات والتوصيات الصادرة عن المجلس[564]، مع الإقرار باتخاذها للإجراءات الضرورية من أجل تطبيق التوصيات المقترحة بمظاهر التدبير الإداري والتقني، والعمليات المثارة في تقارير المهمات التي قام بها قضاة المجلس[565] .

وبهذا الخصوص، فقد صرح الوزير الأول السابق أثناء انعقاد مجلس الحكومة في 6 مارس 2008، بوجود إرادة قوية للجهاز التنفيذي في السهر على أن تؤخذ بعين الاعتبار الملاحظات والتوصيات المقدمة من طرف المحاكم المالية[566]. كما أصدر رئيس الحكومة الحالي منشورا لتفعيل توصيات تقرير المجلس لسنة 2010، حيث أكد على ضرورة التفعيل

---

[563]- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات 2013، ص.248.

[564]- التعاون الوطني،و كلية الأداب و العلوم الإنسانية، أكدال الرباط.

[565]- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات 2013 ،ص.249 .

[566]- جدول أعمال مجلس الحكومة ليوم الخميس 6 مارس 2008، المملكة المغربية، الأمانة العامة للحكومة، الديوان، 2008، ص 1

Scanné avec CamScanner

الإيجابي لتقارير المجلس، وذلك من خلال تتبع وتنفيذ توصياته والاستفادة من مختلف ملاحظاته، من أجل تقويم كافة الاختلالات المرتبطة بنشاط الإدارات والهيئات العمومية [567].

وتجدر الإشارة، في هذا المضمار، إلى أنه، ومن أجل تحقيق الهدف من التوصيات، وجهت رسائل برسم سنة 2011 من طرف المجلس إلى مختلف الأجهزة الخاضعة للمراقبة لحثها على تتبع تنفيذ هذه التوصيات والمقترحات، وذلك في إطار مقاربة تشاورية مع المجلس. وبناء على ذلك، فقد أكد المجلس على متابعة اعتماد الممارسات التشاورية الهادفة إلى اعتماد طرق حديثة لتحسين الأداء العمومي، واستنباط أكبر قدر ممكن من العبر منها[568].

وتتوخى تدخلات المجلس الأعلى للحسابات و المجالس الجهوية للحسابات المساهمة في تحسين التدبير من خلال المهمات الرقابية التي تنجزها، والتي تهدف إلى ضمان ممارسة مراقبة مندمجة ومتوازنة على جميع المتدخلين في مختلف أعمال التدبير العمومي، من خلال التأكد من أن الأموال العمومية قد استعملت في احترام تام للمساطر والقواعد القانونية الجاري بها العمل،و كذا تقييم النتائج المحققة من طرف الأجهزة الخاضعة للمراقبة بمعايير الفعالية والاقتصاد، والفعالية والاقتصاد والكفاية، في إطار احترام الممارسات الجيدة على المستوى التقني و المالي و البيئي،وذلك مقارنة بالأهداف المحددة سلفا [569].

كما قام المجلس بمراسلة الأجهزة المعنية للتأكد من مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عنه و تتبع مآلها،و باستثناء عملية الشراكة بين القطاعين العام و الخاص بخصوص الأراضي

---

[567]- المملكة المغربية، رئيس الحكومة، منشور رقم 2012-5 بتاريخ 26 أبريل 2012، في موضوع تفعيل توصيات تقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنة 2010، ص.1-2

[568]- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات، لسنة 2013، ص1.

[569]- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات، لسنة 2013، ص1.

Scanné avec CamScanner

الفلاحية التابعة للملك الخاص للدولة ووكالة المغرب العربي للأنباء،فقد قامت جميع الأجهزة الأخرى بموافاة المجلس بأجوبة عن المرسلات التي وجهت إليها [570].

ومع ذلك يمكن الإقرار بصعوبة تتبع تنفيذ توصيات المجلس الموجهة للإدارات العمومية، خاصة في ظل اعتماد دورية المراقبة التي تجعل بعض الأجهزة العمومية تراقب مرة واحدة كمعدل في 4 سنوات.

وعلى العموم، فإذا كان الهدف الأساسي للمجلس هو تحقيق الرقابة العليا على الأموال العمومية و تحديث التدبير العمومي، فذلك يتوقف وإلى حد كبير على مدى اقتناع الجهات التنفيذية، بما تظهره التقارير من ملاحظات، وما تبديه من أراء وتوصيات، ومدى قيام الأجهزة والمنظمات العمومية بتنفيذ تلك الملاحظات، والعمل على تلافي ما تمت الإشارة إليه من أخطاء. لهذا يجب على المجلس القيام بعمل جاد وفعال، من أجل متابعة ما اتخذته الجهات المسؤولة إزاء ملاحظاته وتوصياته.

---

[570]- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2013، ص248.

Scanné avec CamScanner

خاتمة الفصل الأول:

إذن ومن خلال محاور وفقرات هذا الفصل الذي تناولنا فيه الحدود والإكراهات الداخلية التي تمارس في ظلها المحاكم المالية وظائفها الرقابية، يتبين لنا بأن القاضي المالي تعترضه العديد من المعيقات والإكراهات سواء الداخلية منها، والمتمثلة في المعيقات القانونية والمؤسساتية والبشرية والمالية والمادية من جهة، أو الخارجية المرتبطة أساسا بالمحيط السياسي والإداري من جهة أخرى.

وخلصنا إلى أن الإكراهات القانونية والتي تتمثل أساسا في حالة الامتياز القضائي وكذا التقادم الخماسي، والمقتضيات المرتبطة بالإعفاء من المسؤولية أو بطلب إبراء الذمة، ثم ما يتعلق بمسطرة تنفيذ ونشر أحكام وقرارات المحاكم المالية، ثم الإكراهات المؤسساتية المتمثلة على الخصوص في تأخر التأطير الدستوري وعدم التنسيق والتكامل بين أجهزة الرقابة، كما أن إكراهات المحيط الداخلي ترتبط أيضا بالضعف الكمي والنوعي للموارد البشرية والمعيقات المالية المتمثلة في ضعف الميزانية وعدم توازنها، ثم العراقيل المادية خصوصا التي تتعلق بضعف نظام المعلوميات وقلة التجهيزات، كل هذه العوامل والظروف ساهمت في تواضع أدائه من حيث المردودية والإنتاجية وأثرت على جودة العمل الرقابي لهذه المحاكم على العموم، ومن ثم فإن القضاء المالي لم يتمكن من القيام بالوظائف المنوطة به المتمثلة في تحديث التدبير العمومي للأجهزة الخاضعة لرقابته، مما يفترض إعادة النظر في هذا المحيط.

إلا أن دراستنا للمحيط الداخلي للمحاكم المالية لوحدها ستكون مبتورة ولا تعطي النتائج العلمية والموضوعية، ما دام أن أجهزة الرقابة العليا بالمغرب لا تشتغل في عزلة عن محيطها الخارجي، مما يتطلب منا دراسة هذا المحيط الذي يشكل إكراها آخر للمحاكم المالية أثناء أدائها لوظيفتها الرقابية، كل هذا سنحاول توضيحه من خلال الفصل الموالي من خلال توضيح سبل إصلاح وتحديث المحاكم المالية بالمغرب.

Scanné avec CamScanner

الفصل الثاني: السبل الكفيلة بتطوير مساهمة المحاكم المالية في تحديث التدبير العمومي

إن فعالية القضاء المالي ونجاحه في أداء مهامه الرقابية إنما يرتبط وجودا وعدما بمدى قدرته على الاندماج في محيطه سواء الداخلي أو الخارجي، وبالتالي بمدى استطاعة الأجهزة العليا للرقابة على الأموال العمومية على تجاوز المعيقات والإكراهات التي تعترض طريقها. إلا أن تحقيق هذه الغاية رهين من جهة بمدى استعداد هذه الأجهزة للتطور والتغير، وبمدى الرغبة والإرادة المجتمعية سواء السياسية أو الاقتصادية أو المالية أو الاجتماعية، في تفادي الإكراهات والضغوطات التي تواجهها المحاكم المالية وهي تقوم بوظيفتها، وبدرجة الاستعداد الذي تبديه مختلف فعاليات الحقل السياسي والاجتماعي تجاه إصلاح مواطن الخلل وتجاوز مكامن الضعف والقصور في الميدان الرقابي، وبالتالي تحسين وتحديث المنظومة الرقابية العليا على الأموال العمومية.

إن الإصلاح المنشود ينبغي أن يشمل البنية الداخلية للمحاكم المالية ومحيطها الداخلي ككل، وبالتالي إعادة النظر في المنظومة القانونية للرقابة المالية القضائية، أي مراجعة بعض المقتضيات القانونية المتعلقة بمدونة المحاكم المالية، بما يضمن جودة هذه النصوص وفعاليتها في حماية المال العام، كما أن هذا الإصلاح يجب أن يطال الجانب المؤسساتي والبشري والمالي والمادي للمحاكم المالية، وجعل هذه الجوانب تتماشى والتطورات التي يعرفها الميدان الرقابي والمحاسباتي.

إلا أن الإصلاح الناجح يجب ألا يقتصر على النسق الداخلي للمحاكم المالية، ولكن ينبغي أن يشمل المحيط الخارجي لها والمرتبط أساسا بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمغرب، وبالتالي ضرورة تبني إستراتيجية شاملة لإصلاح الرقابة العليا على الأموال العامة والتي يجب أن تتأسس على منطق إشراك جميع فعاليات المجتمع المدني، والمجتمع السياسي والرأي العام، وعلى تبني سياسة الانفتاح على مختلف التجارب الأجنبية والإقليمية والعربية.

Scanné avec CamScanner

وعلى هذا الأساس سنعمل على تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين أساسيين، حيث سنعمل على تحليل سبل إصلاح المحيط الداخلي للمحاكم المالية وتحديث التدبير العمومي (المبحث الأول)، ثم نحلل مختلف السبل الكفيلة بإصلاح المحيط الخارجي (المبحث الثاني).

المبحث الأول: إصلاح المحيط الداخلي للمحاكم المالية وتحديث التدبير العمومي

إن جودة وحداثة البنية الداخلية أساس نجاح أي مؤسسة أو منظمة، وبالتالي فإن الاهتمام بتدعيم هذه البنية وإصلاحها من كل الشوائب والنقائص التي تعتريها، وتوفير الشروط اللازمة لمحيطها الداخلي ليكون عنصر قوة وعاملا مساهما في نجاح هذه المؤسسة.

ومن هذا المنطلق فإن تناولنا لموضوع إصلاح المحيط الداخلي للمحاكم المالية يقتضي منا مناقشة جملة الإصلاحات الضرورية التي يجب تشمل هذا المحيط، بدءا بإصلاح وتحديث الترسانة القانونية المؤطرة للرقابة العليا على المال العام (المطلب الأول)، مرورا بإصلاح الجانب المؤسساتي لأجهزة الرقابة العليا على الأموال العمومية خصوصا ما يتعلق بالموارد البشرية والمالية والمادية لهذه الأجهزة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الإصلاحات القانونية

للارتقاء بالأجهزة العليا للرقابة على الأموال العمومية ولاستكمال حلقات الجودة في أداء وظائفها؛ وجعل النظام الرقابي يتسم بالفعالية والنجاعة،وفي محاولة لتصحيح الانحرافات وتجاوز الإكراهات القانونية التي سبق أن حللناها سابقا،للوصول إلى الأهداف المرجوة من إحداث هذه المحاكم، وهو تحقيق الشفافية المالية وترشيد استخدامها؛ كأحد الركائز الأساسية للحكامة المالية، إذ أن الأمر يقتضي مراجعة بعض النصوص القانونية التي تحمل مكامن الضعف أو عدم الملائمة مع التطورات والمستجدات التي يعرضها الحقل السياسي والاجتماعي والاقتصادي سواء الوطني أو الدولي.

Scanné avec CamScanner

لذا سنعمل على تقسيم هذا المطلب إلى فرعين أساسيين، حيث سنتطرق لمراجعة بعض المقتضيات القانونية لمدونة المحاكم المالية خاصة فيما يرتبط بالتقادم الخماسي (الفرع الأول)، ثم ما يرتبط بمساواة المتقاضين أمام المحاكم المالية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مراجعة النصوص القانونية المتعلقة بالتقادم الخماسي

إذا كان أصل التقادم هو القانون المدني وما يتعلق بالمعاملات التجارية، إذ نصت مثلا المادة 391[571] من قانون الالتزامات والعقود على التقادم كآلية للمطالبة بالديون المستحقة، ومن أجل تسريع الحركية الاقتصادية.

وفي مقابل هذه الوضعية نجد التقادم الخماسي الذي نصت عليه مدونة المحاكم المالية[572]، والذي يختلف عن التقادم في المعاملات المدنية والتجارية،إذ التقادم في الوضعية الأولى مرتبط بالمال العام عكس ما هو عليه في الحالة الثانية، والذي يتعلق بأموال خاصة.

من هنا فإن المقتضى القانوني المتعلق بالتقادم الذي نصت عليه مدونة المحاكم المالية من شأنه أن يفتح الباب لنهب المال العام، و دوس قدسيته من طرف بعض عديمي الضمير و الذي يتضح و بجلاء تورطهم في إختلالات تدبيرية للأجهزة التي يشرفون عليه أثناء مراقبتهم في إطار رقابة التسيير التي تباشرها المحاكم المالية. غير أنه إذا تعلق الأمر بنهب لمال عام مقترن بالتزوير و خيانة الأمانة، فإنه يعتبر بمثابة جناية أجل التقادم المتعلق بها يصل إلى 15 سنة.

571- تنص المادة 391 من قانون الالتزامات والعقود على:" الحقوق الدورية والمعاشات وأكرية الأراضي والمباني والفوائد وغيرها من الأداءات المماثلة تتقادم في مواجهة أي شخص كان بخمس سنوات ابتداء من حلول كل قسط".

572- تنص المادة 107 على أنه" تتقادم المخالفات المنصوص عليها في المواد 54 و 55 و 56 أعلاه، إذا لم يتم اكتشافها من طرف المجلس أو كل سلطة مختصة، داخل أجل سنوات كاملة يبتدئ من التاريخ الذي تكون قد ارتكبت فيه. يدقق المجلس ويبت بقرار تمهيدي في الحسابات قبل انصرام أجل 5 سنوات يبتدئ من تاريخ تقديم الحساب إلى المجلس. ويعتبر كل قرار نهائي يصدر عن المجلس بعد هذا الأجل يثبت عجزا في حساب المحاسب العمومي، غير قابل للتنفيذ إذا لم يكن مسبوقا بقرار صادر عن المجلس داخل الأجل المشار إليه في الفقرة الثانية أعلاه، وتطبق هذه المقتضيات كذلك على الحسابات المتعلقة بالسنوات التي لم يصدر في شأنها قرارات نهائية قبل دخول هذا القانون حيز التنفيذ. غير أن مقتضيات هذه المادة لا تطبق على التسيير بحكم الواقع" .

Scanné avec CamScanner

إلا أنه و مما لاشك فيه فإن المشرع المغربي مدعو لمراجعة هذه المادة، والحرص على حماية المال العام وعدم فتح ثغرات قد تستغل لتحقيق المصلحة الخاصة من قبيل الاغتناء دون الأخذ بعين الاعتبار المصلحة العامة وحرمة الأموال العمومية.

الفرع الثاني: تعزيز مبدأ مساواة المتقاضين أمام المحاكم المالية

إن الأنظمة الديمقراطية الحقه تتأسس على مبادئ سيادة القانون ومساواة المواطنين أمامه، باعتباره أسمى تعبير لإرادة الأمة كما ينص على ذلك الدستور المغربي لسنة 2011 في إحدى مواده الأساسية[573]. من هنا كان من الضروري إعمال مبادئ العدالة والمساواة أمام القانون كأحد أبرز وأسمى ركائز الدولة الحديثة. وعلى هذا الأساس وحين استقرائنا لمقتضيات مدونة المحاكم المالية يتجلى لنا أن هذه الأخيرة استثنت بعض الفئات من الخضوع لبعض مقتضياتها، وبالتالي فإن المشرع المغربي مطالب مستقبلا بمراجعة هذه المقتضيات لتعزيز حماية المال العام من جهة، ولإخضاع الجميع لمبادئ العدالة والمساواة من جهة أخرى، هذه المراجعة تهم بالخصوص حالة الامتياز القضائي أو الحصانة (الفقرة الأولى)، ثم حالتي طلب الإعفاء من المسؤولية، وطلب إبراء الذمة على وجه الإحسان (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: إعادة النظر في حالة الامتياز القضائي والحصانة

إن دولة الحق والقانون تراعي بالمنطوق والملموس مبدأ مساواة المواطنين جميعا أمام القانون والالتزام بالقاعدة القانونية واحترامها من لدن الحاكمين والمحكومين. وتترتب عن هذه المسلمة المبدئية مسؤولية السلطات الثلاثة، التشريعية والتنفيذية والقضائية المنصوص عليها دستوريا في اتخاذ الجزاءات ضد كل من أوعزت له نفسه، أو استغل سلطته للمساس بالقانون أو دوسه، وبالتالي جعل القضاء يتربع على قمة الهرم المؤسساتي للدولة،هذا يحيلنا بالضرورة إلى خضوع الجميع مهما كانت صفته لمبادئ العدالة والمساواة والشرعية.

573- ينص الفصل السادس من الدستور المغربي لسنة 2011 أن: "القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة. و أن الجميع، أشخاصا ذاتيين أو اعتباريين، بما فيهم السلطات العمومية، متساوون أمامه،و ملزمون بالامتثال له" .

Scanné avec CamScanner

وعلى هذا الأساس فإن المشرع المغربي مدعو أكثر من أي وقت مضى لإعادة النظر في حالة الامتياز القضائي أو ما يمكن تسميته الحصانة، مما يجعل فئة مهمة لا تخضع في كثير من الأحيان للمقتضيات القانونية لمدونة المحاكم المالية، خصوصا ما يتعلق بمقتضيات المادة 52 من مدونة المحاكم المالية[574]، هذه المادة تنص على عدم خضوع فئة معينة من الآمرين بالصرف لمقتضياتها، مع العلم أن رقابة التسيير هي رقابة غير قضائية و تستهدف أساسا الآمرين بالصرف، فأعضاء الحكومة وأعضاء مجلس النواب ومجلس المستشارين غير خاضعين بموجب هذه المادة لمسطرة التأديب المالي أمام المحاكم المالية، فالوزراء هم المسئلون عن القرارات المالية الهامة في الدولة[575]، بل يعتبرون المخولون الرئيسين لتدبير نفقات الدولة[576] كما أشرنا إلى ذلك سابقا.

إن عدم إخضاع هذه الفئة يكون له لا محالة آثار سلبية على أداء المحاكم المالية لوظيفتها الرقابية، إذ لا يوجد مبرر موضوعي لإقصائهم من هذا النوع من الرقابة خصوصا في ظل محدودية الرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان من خلال الأسئلة الشفوية والكتابية والتصويت على قانون التصفية، هذا إضافة إلى صعوبة إثارة المسؤولية الجنائية للوزراء أمام المحاكم الزجرية، أو غرف محاكم الاستئناف المكلفة بزجر الجرائم المالية بسبب تعقد مسطرة المتابعة الجنائية أصلا. و بتالي فإن المخالفات المسجلة في حقهم أثناء عمليات رقابة التسيير يتعذر تحويلها إلى متابعات في إطار التأديب المالي، وهذا ما يساعد على تكريس اللا مساواة أمام القضاء، وبتالي عدم تفعيل الهدف أساسي في رقابة التسيير ألا و هو تحديث التدبير العمومي.

574- تنص المادة 52 من مدونة المحاكم المالية على ما يلي: " لا يخضع للاختصاص القضائي للمجلس في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية أعضاء الحكومة وأعضاء مجلس النواب ومجلس المستشارين عندما يمارسون مهامهم بهذه الصفة ".

575 -Fikri (A) : « Le projet de la loi créant la cour des comptes devant la chambre des représentants », RMADED ; n°1,1982.p .17 .

576-Oujemaa (S) : « Le contrôle des finances publiques… »,op.cit ,p .116 .

Scanné avec CamScanner

كما أن استثناء الآمرين بالصرف من هذه الرقابة يعني فتح هامش كبير لمسألة اختلاس وتبذير الأموال العمومية في الدول[577].

وفي تقديرنا أنه ينبغي التعامل مع منظومة المراقبة والمحاسبة برؤية واضحة الأهداف والمعالم في أفق إستراتيجية واضحة تسودها الوطنية والمصلحة العامة، وإعمال مبادئ مثل المساءلة والمحاسبة والشفافية، وإخضاع الجميع مهما كانت مسؤوليته وصفته لمثل هذه المبادئ.

الفقرة الثانية: مراجعة حالتي طلب الإعفاء من المسؤولية وطلب إبراء الذمة

إذا كان المحاسب العمومي و الآمر بالصرف يخضعان لرقابة المحاكم المالية، من خلال الرقابة القضائية أو الغير القضائية (رقابة التسيير)، هذه الأخيرة التي تهمنا باعتبارها تصب مباشرة في الموضوع، وتماشيا مع المقولة المأثورة التي مفادها أن قاضي الحسابات لا يقاضي المحاسبين العموميين بل يقاضي حساباتهم،كما لا يقاضي الآمرين بالصرف بل قراراتهم وأعمالهم، وإذا كانت أجهزة الرقابة العليا لا تتمتع بصلاحية تخفيف أو إعفاء المحاسب العمومي في إطار الإختصاصات القضائية من مسؤوليتها، بل تعود هذه الصلاحية إلى الوزير المكلف بالمالية في حالة المحاسب العمومي.

وجدير بالذكر في هذا الإطار أن هناك من ينتقد استعمال هذه الطريقة في التجربة الفرنسية (أي إبراء الذمة على وجه الإحسان) باستمرار وبكثرة من طرف وزير المالية، لأن هذا الأمر سيؤدي لا محالة إلى إلحاق الضرر بنزاهة ومصداقية قرارات العدالة[578] من جهة،وفتح الباب أمام استغلال مثل هذه المقتضيات القانونية للتلاعب بالمال العام ونهبه، مما ينتج عنه ضياع أموال مهمة عن خزينة الدولة من جهة أخرى، وربما يصل الأمر إلى التأثير على توازن هذه الميزانية، بالإضافة إلى تكريس ثقافة الاعتداء على المال العام، وإضعاف موقع القضاء المالي، فإنه نفس الأمر يتكرر من خلال الرقابة الغير القضائية في

577-fikri (A) : « Le projet de la loi… »,op.cit,p 173.
578-Fabre (J.F) : « Le contrôle des finances publiques » ; Collection SUP ; P .U.F ; Paris ; 1988. p 60.

Scanné avec CamScanner

إطار رقابة التسيير،من طرف الآمرين بالصرف من خلال طلب الإعفاء من المسؤولية، و التصريح بعدم القدرة عن الأداء و التحجج بالعسر، و إن كانت هذه الوسيلة ناذرا جدا ما يلجأ إليها الآمرين بالصرف من خلال طلباتهم التي توجه الجهة الوصية.

وبناء على ما سبق، تبدو مراجعة المقتضيات القانونية المؤطرة لإعفاء المحاسب العمومي أو الآمر بالصرف من المسؤولية أو التخفيف منها، بالشكل الذي يمنح الضمانات الكافية لحماية المال العام ورجحان كفة المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، وقطع الطريق امام إمكانية تسييس هذا المقتضى القانوني.

المطلب الثاني: الإصلاح المؤسساتي للمحاكم المالية

لا يمكن لأية مؤسسة أن تحقق الأهداف التي أنشأت من أجلها دون الاهتمام بتدعيم بنيتها الداخلية وإصلاحها من كل الشوائب التي تعتريها، وكذا مراعاة محيطها الداخلي، وتوفير الشروط اللازمة ليساهم هذا المحيط في إنجاح عمل هذه المؤسسة.

ووفق هذا الاتجاه وفي إطار تناولنا موضوع إصلاح البنية الداخلية للمحاكم المالية بالمغرب، سوف نتطرق لأهم المضامين الإصلاحية التي جاءت بها مدونة المحاكم المالية بموجب قانون رقم 99.62 على المستوى المؤسساتي، خصوصا فيما يرتبط ببنيتها البشرية (الفرع الأول)، وبالموارد المالية والمادية (الفرع الثاني)، وبتعزيز اللامركزية من خلال تطوير عمل المجالس الجهوية للحسابات (الفرع الثالث).

الفرع الأول: إصلاحات متعلقة بالموارد البشرية للمحاكم المالية

تحظى الأجهزة القضائية في مختلف دول العالم باهتمام متزايد بمواردها البشرية، وخاصة منها أجهزة الرقابة العليا التي تتمتع بتحفيزات مهمة مقارنة مع أجهزة الدولة، وذلك لضمان عدم تأثرها بأية ضغوطات أو إغراءات خارجية، وتقوية استقلاليتها والحفاظ على هيبتها و وقارها من أجل أداء رقابة فعالة وعقلانية، وقد راعى الإسلام مثلا هذه

Scanné avec CamScanner

المسألة من خلال توفير مستلزمات المحاسب حتى يؤدي واجبه على أكمل وجه، مثل توفير الأموال والدواب وغيرها من المستلزمات حتى لا يتأثر بإغراءات المخالفين[579].

وعلى هذا الأساس وجب إيلاء الموارد البشرية للمحاكم المالية بالمغرب ما تستحقه من عناية، وذلك من أجل حمايتهم من كل تأثير بإغراء مادي أو معنوي، وهو ما حثت عليه توصيات المنظمات الدولية والإقليمية للرقابة المالية (الأنتوساي، الأفروساي، الأربوساي..)، وتهم هذه الإصلاحات الجوانب المتعلقة بتأهيل وتكوين الموارد البشرية (الفقرة الأولى)، ثم الجانب المتعلق بتحفيز هذه الموارد (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: اعتماد إستراتيجية فعالة وحديثة للتأهيل والتكوين

يشكل تكوين وتأطير وتدريب الموارد البشرية رهانا ومفتاح نجاح أي جهاز للوصول إلى طاقات ذات كفاءة وجودة عاليتين واللتين بإمكانهما الدفع بعجلة تحديث التدبير وتحقيق أهداف المؤسسة.

وفي هذا الإطار نؤكد أن المحاكم المالية لن تستطيع أن تضطلع بالمهام الرقابية المنوطة بها إلا إذا توفرت على الموارد البشرية اللازمة لذلك والكفأه، على اعتبار أن العنصر البشري هو طاقة مهمة ومصدر قوة أي إدارة أو جهاز إذا ما تم استغلاله على الوجه المطلوب، وإلا فأي ضعف أو خلل يمس هذا الجانب إلا ويكون له آثار سلبية على أداء هذه المؤسسة أو تلك، كما أن حسن تدبير الموارد البشرية ليس مرتبطا فقط بإعادة النظر في النصوص القانونية أو حسن اختيار الموظف وحسن تدريبه وتكوينه، بل كذلك على الجهاز أن يضمن الشروط التي تكفل للعنصر البشري الاطمئنان والاستقرار في

---

[579]- أبو القاسم أحمد آدم: "الفكر الإداري عند ابن تيمية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس،كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال الرباط،السنة الجامعية 1990-1991، ص 128.

Scanné avec CamScanner

مستقبله المهني[580]، كما أن مستقبل الرقابة العليا لا يقتصر فقط على السلطات المخولة لهذه الأجهزة، ولكن بالخصوص على رجالاتها الذين سيفعلون هذه السلطات والصلاحيات[581].

ومن هذا المنطلق فإن المحاكم المالية مدعوة لتجاوز الضعف الذي عرفته تجربة المجلس الأعلى للحسابات، سواء من الجانب الكمي والكيفي أو من حيث ضعف التأطير و ضعف التحفيز[582]، مما يستدعي إصلاحات تهم هذا الجانب.

إن مسألة التأطير وضمان تكوين جيد لقضاة المحاكم المالية يعد لبنة أساسية في إصلاح المنظومة الرقابية بالمغرب، خصوصا وأن التحولات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتسارعة تستدعي إعادة النظر في برامج التكوين حتى تكون المحاكم المالية مسايرة لهذه المتغيرات والتي أصبحت تتطور باستمرار[583]. كما أن القضاة يشكلون عنصرا جوهريا في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة، لأنه يفترض في القاضي العامل في الحقل الرقابي الخبرة والمهارة والمعرفة العلمية النظرية والتطبيقية العالية، والتكوين الفقهي والنقدي والمنهجي حتى يحظى باحترام الجميع، وأن يكون أكثر خبرة ومعرفة ومؤهلات وقدرة على مواكبة شتى التطورات الإستراتيجية والتقنية التي تعرفها علوم التدبير والتدقيق، وذلك لكي ينال احترام المرافق التي تخضع لرقابته[584].

أضف إلى ذلك أن عمل القاضي المالي أصبح يتجاوز وظيفة الرقابة والتدقيق الشامل، بل أصبح من اختصاصاته أيضا تقييم السياسات العمومية.

580– مريم سقاوي: "دور العنصر البشري في التنمية الإدارية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، عين الشق، الدار البيضاء، السنة الجامعية: 2002–2003، ص 66.

581-Miri monde (A.P) : « La cour des comptes, cité par : Harakat (M) : Contribution à une théorie … » ,op.cit,p 598.

582 -Harakat (M) : « L'audit dans le secteur… »,op.cit, p 35 .

583- المهدي بنمير: "الإدارة القضائية بالمغرب رهان الإصلاح القضائي"، دار وليلي للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2005، ص 72.

584- محمد حركات: التدبير الاستراتيجي والمنافسة...، مرجع سابق، ص114.

Scanné avec CamScanner

وإلى جانب التكوين والتأطير، فإن أجهزة الرقابة العليا على الأموال العمومية تحتاج إلى تفعيل برامج محكمة لتدريب قضاتها على نحو يؤهلهم للقيام بوظائفهم بكفاءة وجودة.

وتحتاج أجهزة الرقابة العليا إلى تدعيم التداريب التي يقوم بها القضاة الجدد والموظفين سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي، كإقامة تداريب في مؤسسات عليا للرقابة في الدول الصديقة، أو الدول الأعضاء في المنظمات الدولية للرقابة العليا المتقدمة في مجال التدقيق والرقابة[585].

وقد حاولت المحاكم المالية السير على هذا النهج من خلال دورات التكوين والتدريب التي نظمها في السنوات الأخيرة. وفي هذا الصدد جاء في التقرير للمجلس الأعلى للحسابات بعض المعطيات التي توضح هذا الجانب[586].

ما ينبغي الإشارة إليه أيضا هو أن التكوين ينبغي أن ينظر إليه في شموليته، بحيث يجب ألا يقتصر على التكوين العام الذي يتلقاه القاضي المالي قبل ولوجه للمحاكم المالية، حيث أن هذا الأخير لا يؤدي إلى تأهيله بكيفية تجعله قادرا على مسايرة مهامه ومواكبة التطورات والتحولات التي يعرفها باستمرار المناخ الاقتصادي والاجتماعي[587]، وإنما يجب أن يمتد إلى التكوين المستمر لما لهذا الأخير من مزايا وفوائد تتجلى في كونه يربط العمل الرقابي بالمحيط السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي لأي دولة، كإحدى أهم آليات تحديث التدبير العمومي.

وفي هذا الإطار يتخذ التكوين المستمر أشكالا مختلفة، فهناك التكوين على مستوى المجالس الجهوية للحسابات ذاتها أو بالتعاون مع المجلس الأعلى للحسابات، وذلك من أجل الاستفادة من خبرات وتجارب بعض القضاة، وهناك التكوين خارج المحاكم المالية، كربط

585- جمال السليماني: "المحاكم المالية..."، مرجع سابق، ص: 322

586- لمزيد من التفاصيل يراجع تقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنة 2013،

587- محمد كادة: "تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، جامعة محمد الخامس،كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية،الرباط،أكدال،السنة الجامعية 2000-2001، ص 80.

Scanné avec CamScanner

اتفاقيات للتعاون والشراكة بين المحاكم المالية والمعاهد المتخصصة والجامعات، والعمل بالتالي على تنظيم أيام دراسية وندوات ودورات تكوينية لفائدة قضاة المحاكم المالية، والانفتاح بالتالي على تجارب أخرى والاستفادة من نتائج البحث العلمي في هذا المجال، كما يمكن أن يخضع القضاة الماليين لتكوين خارجي وذلك بإرسال أفواج منهم إلى مختلف المنظمات الدولية والإقليمية والعربية للرقابة والمحاسبة. وهناك شكلا أخر من أشكال التكوين المستمر ألا وهو تبادل الخبرات بين المحاكم المالية وباقي الإدارات العمومية والخصوصية، من أجل الاطلاع على أساليب التدبير والتسيير المعمول بها في تلك الإدارات والأجهزة[588].

إذ يمكن الاستفادة من التجارب المقارنة ومنها التجربة الفرنسية، حيث يوجد تبادل مستمر للأطر بين مختلف الإدارات من جهة، والغرف الجهوية للحسابات من جهة ثانية، إذ بالإضافة إلى التزام القضاة خريجي المدرسة الوطنية للإدارة بالعمل لوقت معين خارج الغرف الجهوية للحسابات في إدارة عمومية أخرى، يلاحظ أن مجلس الحسابات يشجع التبادل بين هذه غرف الإدارات الأخرى، حيث نجد بشكل دائم تقريبا عددا من قضاة الغرف الجهوية يتولون مناصب: كاتب عام أو مدير مالي أو رئيس مصلحة في الجماعات المحلية، أو في إدارات أخرى كالعمالات والأقاليم[589].

وبالنظر إلى الأهمية التي يحتلها التكوين والتحفيز داخل الأجهزة الرقابية، فإنه يستوجب إعادة النظر في هاتين العمليتين وفرض مراجعة جذرية لعلاقة العمل ونظام التعويضات[590]

588- هشام الحسكة،"المجالس الجهوية للحسابات وإشكالية إرساء شفافية تدبير الأموال العمومية المحلية"، دراسة نظرية تطبيقية مقارنة، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام المعمق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2007-2008، ص 259.

589- محمد مجيدي: "دور المجالس الجهوية للحسابات..."، مرجع سابق، ص 206.

590- مرسوم رقم 952.9.52 ل 6 شوال 1418، الموافق لـ 41 فبراير 1998 المعدل والمتمم للمرسوم رقم 2.82.526 لـ 28 ربيع الأول 1403 الموافق لـ 13 يناير 1983 المحدد للتعويضات والامتيازات الممنوحة لقضاة المجلس الأعلى للحسابات، جريدة رسمية عدد 4562، بتاريخ 19 فبراير 1998، ص: 124-125.

Scanné avec CamScanner

حتى ينجز العمل الإداري في ظروف غير التي تهيمن حاليا [591]، وبالرغم من مشاركة قضاة المحاكم المالية في دورات تكوينية سواء بالمغرب أو بالخارج، فإن ذلك يعد غير كافي حيث أن عدد هذه الدورات تعد محسوبة على عدد الأصابع.

وتأسيسا على ما سبق، يتضح لنا أن العنصر البشري هو الدعامة الحقيقية لأي تطور شمولي، ولذلك أصبحت تنمية الموارد البشرية وتحديث نظام تدبيرها يكتسي طابع الراهنية والأولوية[592]، ويشكل بحق المدخل الحقيقي للرفع من كفاءة ومردودية المحاكم المالية وبالتالي تحقيق أحد المؤشرات الأساسية لأي تنمية مستدامة.

الفقرة الثانية: إصلاحات متعلقة بتحفيز الموارد البشرية

من أجل أداء المحاكم المالية بالمغرب لدورها الرقابي بفعالية وكفاءة وإنتاجية، وجب إيلاء الموارد البشرية لهذه المحاكم ما تستحقه من عناية، وذلك من أجل حمايتهم من كل تأثير بإغراء مادي أو معنوي، وهو ما حثت عليه توصيات المنظمات الدولية والإقليمية للرقابة المالية (الانتوساي،الأفروساي،الأرابوساي...). إن توفير الضمانات المادية والمحفزات المعنوية لقضاة المحاكم المالية ليعد وسيلة أساسية للرفع من جودة الأداء الرقابي للمحاكم المالية.و من أجل مناقشة هذا الموضوع سنعمد إلى دراسة مقارنة لبعض التجارب الأجنبية خصوصا الفرنسية وبعض الدول العربية.

ففي فرنسا فإن نظام التحفيزات الذي يستفيد منه قضاة المحاكم سواء على الصعيد المركزي أو الجهوي يتمثل في إعطاء أهمية كبيرة للمنح مقارنة مع التعويضات الشهرية، فأعضاء المحاكم المالية شأنهم شأن أعضاء مجلس الدولة الفرنسي يتلقون منح وتعويضات نموذجية هامة.

591- علي سدجاري: "الدولة والإدارة بين..."، مرجع سابق، ص 358.

592- بشرى خاجي: "تدبير الموارد البشرية- نموذج وزارة الاقتصاد والمالية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية،الرباط،أكدال، السنة الجامعية 2002-2003، ص 10.

Scanné avec CamScanner

أما على مستوى بعض الدول العربية، وحسب بحث أجراه الدكتور محمد حركات حول الوضعية المالية لأجهزة الرقابة العليا في العالم العربي، والتي شملت ثلاث دول عربية استجابت للبحث الميداني من أصل 24 دولة عربية، وهي تونس وقطر والأردن، فإن نتيجة هذا البحث مفادها أن الوضعية المادية لقضاة كل من تونس وقطر اعتبرت حسنة، أما في الأردن فقد اعتبرت متوسطة[593] . وعموما فإن وضعية القضاة الماليين في كثير من الدول العربية أحسن من نظيرتها في المغرب.

أما فيما يخص نظام التحفيزات للقضاة الماليين بالمغرب، فإن وضعية هؤلاء مقارنة مع وضعية زملائهم في فرنسا، أو في بعض الدول العربية أو المغاربية على الخصوص تتميز بالضعف، والنقص، إذ أن المعيقات المسببة لفشل المجلس الأعلى للحسابات في أداء وظائفه المنوطة به في هذا الصدد متعددة ومنها ضعف المحفزات المالية والمعنوية كما نص على ذلك قانون 20.80، الصادر بتاريخ 25 دجنبر 1980، والمتعلق بالنظام الأساسي لقضاة المجلس الأعلى للحسابات، إضافة إلى ضعف نظام الترقية بالمجلس[594].

ولتجاوز هذه الوضعية المتسمة بالضعف، نؤكد على ضرورة توفير ضمانات وتحسين ظروف عمل القضاة وكل أطر الأجهزة العليا للرقابة في اتجاه ضمان استقلاليتهم وحمايتهم من كل الإغراءات المادية أو المعنوية التي قد يتعرضون لها. وجدير بالذكر في هذا الإطار أن أعضاء المؤسسات العليا للرقابة في كل الدول هم أكبر هيئات الدولة مكافأة وأكثرهم امتيازا.

وعلى هذا الأساس، عملت جل الدول على إعطاء منح وتحفيزات هامة لقضاة المحاكم المالية كما هو الشأن لفرنسا، أما في بريطانيا، وحرصا على استقلالية وفعالية الجهاز الرقابي، فإن السلطات تمنح القضاة شيكا على بياض يضعون فيه المبلغ الذي يتركهم

593- Harakat (M) : « contribution à une théorie générale du … » ,op cite .p ,428.

594- ظهير شريف رقم 1.80.383 بتاريخ 17 صفر 1401(25 دجنبر 1980) ،يتضمن الأمر بتنفيذ القانون رقم 28.80 بشأن النظام الأساسي لقضاة المجلس الأعلى للحسابات،الجريدة الرسمية عدد 3560 بتاريخ 1981/01/21،الصفحة 88.

Scanné avec CamScanner

بعيدين عن كل إغراء أو تأثير، الشيء الذي يجعلهم يقومون بمهامهم في جو من النزاهة والابتعاد عن التلاعب بالمال العام.

الفرع الثاني: إصلاحات خاصة بالجوانب المالية والمادية للمحاكم المالية

مما لا شك فيه أن الموارد المالية تعد من بين أهم الدعامات الأساسية لعمل المحاكم المالية، فهي تساعدها على التمتع بالاستقلالية والحياد في أداء وظائفها الرقابية. إلا أننا وكما رأينا سابقا فإن المحاكم المالية تعاني من عدة إكراهات ذات طبيعة مالية ومادية مما يستدعي الوقوف بجدية على هذا الوضع، ومحاولة إصلاح مواطن الخلل من أجل توفير جو سليم لاشتغال المحاكم المالية.

إن الإصلاح المتوخى تحقيقه في هذا الجانب يرتبط بمعطيين أساسيين، الأول يتعلق بإصلاحات متعلقة بميزانية المحاكم المالية (الفقرة الأولى)، فيما يتمثل المعطى الثاني في ضرورة إدخال إصلاحات فعالة فيما يخص الجوانب المادية للمحاكم المالية(الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: إصلاحات متعلقة بميزانية المحاكم المالية

وكما سبقت الإشارة إلى ذلك فإن الموارد المالية المرصودة للمحاكم المالية تتسم بالضعف والمحدودية، مما أثر سلبا على الأداء الرقابي للمحاكم المالية، وهذا الوضع لم يساعد المجلس الأعلى للحسابات في تجربته السابقة على تحقيق الشرط الأساسي في الممارسة الرقابية، وهو شرط الاستقلال العضوي والوظيفي والمالي الذي يستلزم التوفر على ميزانية مستقلة، هذا فضلا عن التحكم في تنفيذها[595].

لكن رغم هذه المستجدات المهمة فإن ميزانية المحاكم المالية تبقى دون مستوى الأهداف والوظائف المرسومة لهذه المحاكم، مما تطلب الأمر التدخل من أجل إجراء إصلاحات وتعديلات تهم بالخصوص تعزيز ميزانية المحاكم المالية (البند الأول)، وضرورة إخضاع المحاكم المالية للرقابة (البند الثاني).

595- سعيد جفري: "الرقابة على المالية المحلية..."، مرجع سابق، ص 331.

Scanné avec CamScanner

البند الأول: تعزيز ميزانية المحاكم المالية

إن الجديد الذي جاءت به مدونة المحاكم المالية في هذا الصدد هو أن ميزانية المحاكم المالية أصبحت موحدة ومسجلة بالميزانية العامة للدولة[596]، بعدما كانت تابعة لميزانية الوزارة الأولى، كما يهيئ مشروعها الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات الذي يعتبر الآمر بصرفها، كما أنها غير خاضعة للرقابة السابقة.

لكن رغم كل هذا، فإن الموارد المالية المخصصة للمحاكم المالية تبقى ضعيفة ومحدودة بالنظر إلى ثقل الوظائف وتعدد مواطن تدخل هذه المحاكم، مما لا يساعد على تحقيق تدبير عمومي حديث بمفهومه الشمولي باعتباره أحد أهم أهداف المحاكم المالية.

وفي هذا الصدد، فإن ما يستفاد من التقرير الأخير للمجلس الأعلى للحسابات أي لسنة 2013، أن من بين أهم الإكراهات التي تعرقل سير المحاكم المالية هي الإكراهات المالية، رغم التطور المهم الحاصل في ميزانيتها.

وبالرجوع للإحصائيات والأرقام التي أشرنا لها سابقا[597]، يتأكد لنا أن الاعتمادات المالية والمادية للمحاكم المالية تبقى دون مستوى التطلعات المتمثلة في تحديث التدبير العمومي التي تسعى إلى تحقيقها الرقابة العليا على المال العام بالمغرب، وهذا ما أكده التقرير السنوي للحسابات سنة 2013[598]، مما يستوجب إصلاح الخلل وعدم التوازن الذي تعانيه ميزانية المحاكم المالية على مستوى توزيع مواردها، إذ مثلا تشكل نفقات الموظفين

596- تنص المادة 112 من مدونة المحاكم المالية على أن" تدرج ميزانية المحاكم المالية في الميزانية العامة للدولة. و لتنفيذ هذه الميزانية التي لا تخضع لمراقبة سابقة، يلحق محاسب عمومي بالمجلس بقرار من الوزير الملف بالمالية، للقيام بباقي الصلاحيات إلى المحاسبين العموميين طبقا للقوانين و الأنظمة الجاري بها العمل".

597- أنظر التقرير السنوي المجلس الأعلى للحسابات لسنة 2013، الجزء الأول، ص 307.

598- للمزيد من التفاصيل أنظر التقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنة 2013، الجزء الأول، ص 307.

Scanné avec CamScanner

حوالي 78% من ميزانية التسيير، فيما تبقى 22% فقط مخصصة لشراء العتاد ونفقات أخرى[599].

إذ تشكل الإمكانيات المادية للمحاكم المالية مؤشرا على نجاح أو فشل المحاكم المالية في القيام بوظائفها واختصاصاتها، وقد رأينا سابقا أن هذه الجوانب تعرف ضعفا ومحدودية كان لها تأثير مباشر على الأداء الرقابي لهذه المؤسسات، الشيء الذي يجعلنا نؤكد على أهمية إصلاح الجوانب المادية للمحاكم المالية، من خلال تعزيز منظومة المعلوميات في عمل هذه المحاكم.

إن إنتاجية أي مؤسسة رهين بتوفرها على الوسائل المادية المعتمدة في عملها وبنوعية وحداثة هذه الوسائل والإمكانيات، من هنا تظهر أهمية هذا الجانب، والمحاكم المالية مطالبة بتوفير هذه الجوانب للرفع من جودة أدائها والرفع من مستوى عملها، واعتماد الأساليب الحديثة في الرقابة، والتي تتطلب الاستعانة بتقنيات المعلوميات والحواسيب والوسائل الحديثة لمعالجة المعلومات والإحصائيات لمواجهة متطلبات الافتحاص والرقابة[600]، ذلك أن الحاسوب الالكتروني مثلا يقوم بتوفير المعلومات الكافية بسرعة فائقة، حيث يتم الوصول إلى النتائج المرجوة في الوقت المناسب[601]، وبالتالي فالمراقبة والمعالجة بواسطة الحاسوب تعمل على توفير المعلومات الممكن استعمالها، كما أنها تضمن مراقبة وتحليل هامين، هذا فضلا عن إلمامها بالنظام الإجرائي للمراقبة[602].

وفي نفس الإطار تشكل التكنولوجيا الحديثة للإعلام والاتصال آلية مهمة لتحقيق الشفافية، وذلك من خلال التدبير الجيد إثر تبادل المعلومات، وكذا الرفع من مردودية

599- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات، لسنة 2013، ص 307.

600- سعيد جفري، مرجع سابق، ص 323.

601- أحميدوش مدني، مرجع سابق، ص 323.

602 -Harakat (M) : « L'audit dans le secteur… » ,op.cit , p 44.

Scanné avec CamScanner

المؤسسة، هذا فضلا عن المعالجة الإحصائية السريعة لمجموعة من القضايا التي تهم الشأن العام[603].

كما أن دور المعلوميات تزداد أهمية في حالة تحول المعطيات التي تنتجها الأجهزة الخاضعة للمراقبة من معطيات مضمنة في أوراق إلى معطيات رقمية، حيث سيكون بإمكان القاضي المالي فرز تلك المعطيات وفحصها حسب معايير محددة بناء على محاور المراقبة التي سبق له تحديدها مع ضمان جواب كامل وسريع[604]، الشيء الذي يجعل من المعلوميات وسيلة للتأسيس لوضع تسوده الشفافية والديمقراطية والانفتاح على المحيط الاجتماعي[605].

وفي هذا الإطار دعت المنظمات الدولية والإقليمية للرقابة العليا على الأموال العمومية من خلال توصياتها وإعلاناتها إلى ضرورة اعتماد أسلوب المعلوميات، وأكدت على ضرورة التحكم في التقنية المعلوماتية واستعمالها في مجال الرقابة، حيث يتعين على الأجهزة التزود بجميع المناهج العصرية، والفحص التحليلي والمعلومات الآلية.

وهكذا فإن الرقابة من خلال الحكومة الإلكترونية تعد من بين الأدوات الرئيسية التي تمكن من تعميق إصلاح شامل لإدارة الأموال العمومية، وتحسين الأداء وتطوير الخدمات بصورة أفضل وإزالة التعقيدات الإدارية، ومن ثم فهي نواة حقيقية في طريق التحول الهادف إلى تحقيق الأداء الإداري للمال العام الأكثر اقتصادا وكفاءة وفاعلية[606].

وتأسيسا على ما سبق ولتطوير معايير الرقابة بناء على نظم المعلوميات نقترح ما يلي:

-وضع إطار قانوني وإصدار تشريعات لتقنين نظم تكنولوجيا المعلوميات،

---

[603]-Moutmihi (M) : « Les nouvelles technologies de l'information et de la communication et les collectivités locales », R.E.M.A.D , n°12, 2000,p 44 .

[604]- محمد مجيدي: "دور المجالس الجهوية..."، مرجع سابق، ص 199.

[605]- عبد القادر البوفي: "تكنولوجيا المعلوماتية وتأثيرها على العنصر البشري-الإدارة العمومية المغربية نموذجا"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية،الرباط،أكدال، السنة الجامعية 2002-2003، ص 87.

[606]- عبد العالي بنيعيش: "إشكالية ترشيد المالية العامة ..."، مرجع سابق، ص 120.

Scanné avec CamScanner

-تأهيل الموارد البشرية في الأجهزة العليا للرقابة على الأموال العمومية في مجال الرقابة عن طريق الحاسوب ونظم تكنولوجيا المعلومات،

-توفير أدلة وبرامج المراجعة في مجال رقابة الحاسوب ونظم تكنولوجيا المعلومات،

-تبادل المعلومات ما بين الأجهزة العليا للرقابة في مجال تطبيقات الرقابة على نظم تكنولوجيا المعلومات،

-تعزيز التنسيق بين المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات وأجهزة المراقبة المالية الأخرى والجهات المسئولة عن تكنولوجيا المعلومات في الدولة،

-قيام الأجهزة العليا للرقابة بالعمل على بناء قاعدة بيانات إلكترونية متكاملة تتعلق بمهام المراجعة المختلفة،

-المراجعة والتحديث الدائمين للسياسات والإجراءات والمعايير المطبقة لدى جهاز الرقابة، فيما يتعلق بنظم المعلومات بما يضمن لها مواكبة التطورات والمستجدات في هذا المجال،

وخلاصة القول، فالمحاكم المالية مدعوة لإنشاء وتطوير نظم معلوماتية متكاملة تتولى تجميع ومعالجة البيانات والمعلومات المتداولة، إذ أصبح نظم المعلومات المبنية على استخدام المحاسباتي بتطبيقاتها المتعددة والمتنوعة مستخدمة في مختلف الأنشطة والمجالات وفي كافة التنظيمات الإدارية الحديثة[607].

البند الثاني: إخضاع المحاكم المالية للرقابة المالية

إن تفعيل مبدأ الرقابة وتقديم الحساب والمساءلة كلها آليات حديثة لقياس مدى خضوع جهاز ما لمبدأ الشرعية والتي تعد كذلك من المبادئ المهمة للتدبير الجيد والرشيد، أو ما

[607]- المناظرة الوطنية للإصلاح الإداري بالمغرب حول " الإدارة المغربية وتحديات 2010 "المملكة المغربية، وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، التقرير التركيبي حول تنمية استعمال تكنولوجيا المعلوميات والاتصال"، الرباط، في 7-8 ماي 2002، ص 3-36.

Scanné avec CamScanner

يصطلح عليه بالحكامة، الشيء الذي يجعلنا نؤكد على ضرورة خضوع جميع الأجهزة والهيئات المرتبطة بالمال العام بما فيها جهاز المحاكم المالية نفسه.

وفي اعتقادنا أن التنصيص في مدونة المحاكم المالية على إعفاء المحاكم المالية من المراقبة السابقة التي يمارسها جهاز الرقابة على الالتزام بنفقات الدولة[608]، الذي تم إدماجه في جهاز الخزينة العامة للمملكة في إطار الإصلاحات المؤسساتية والقانونية المتعلقة بالمنظومة الرقابية، ليس له ما يبرره بحكم شمولية الرقابة التي تطال القوانين، واتجاه المؤسسات إلى دعم المساءلة والشفافية وتقديم الحساب، حيث أنه في زمن ترشيد استعمال الأموال العامة وترسيخ مبادئ الرقابة الشاملة، ينبغي أن تكون المحاكم المالية نموذجا يحتدا به ورائدة للشفافية وحسن التدبير[609] ، وهذا ما نصت عليه توصيات الندوة الدولية السادسة حول:" المجالس الجهوية للحسابات والحكامة الجيدة"، من خلال التأكيد على دور الرقابة والشفافية في تحقيق أداء اقتصادي متميز، مع التوصية بإخضاع أجهزة المراقبة المالية هي نفسها للمراقبة والتقويم من أجل التعرف على كلفة اشتغالها، وما يمكن أن تدره على ميزانية الدولة من مداخيل وما يمكن أن تلعبه المحاكم المالية بصفة خاصة من تكريس لقيم الاقتصاد وحسن التدبير[610] .

إضافة إلى أن تكريس حالة التنافي، عند التنصيص على الرقابة اللاحقة للمحاكم المالية من خلال تشكيل لجنة إدارية تحت رئاسة المفتش العام للمالية، وعضوية المراقب العام للالتزام بالنفقات (الخازن العام للمملكة حاليا)، ومدير الميزانية، للسهر على الرقابة اللاحقة لهذه المحاكم، إن التنصيص على هذه الوضعية من شأنه إخضاع هذه المحاكم للرقابة من

608- تنص المادة 112 من مدونة المحاكم المالية على أن" تدرج ميزانية المحاكم المالية في الميزانية العامة للدولة. و لتنفيذ هذه الميزانية التي لا تخضع لمراقبة سابقة، يلحق محاسب عمومي بالمجلس بقرار من الوزير الملف بالمالية، للقيام بباقي الصلاحيات إلى المحاسبين العموميين طبقا للقوانين و الأنظمة الجاري بها العمل".

609- محمد حركات: "الرقابة العليا على المال العام–الوظائف والإكراهات، في المالية بالمغرب"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 13، دجنبر 2001، مطبعة المعاريف الجديدة، الرباط، ص 101 .

610– توصيات الندوة الدولية السادسة حول:" المجالس الجهوية للحسابات والحكامة الجيدة"، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الاستراتيجي، العدد 7، 2005، مطبعة المعاريف الجديدة، الرباط، ص31.

Scanné avec CamScanner

لدن الجهاز الإداري (مدير الميزانية بوزارة المالية) الذي يخضع بدوره لرقابة المحاكم المالية، فكيف يمكن في هذه الحالة للجهاز الخاضع للرقابة من المحاكم المالية أن يراقب مراقبه؟.

كما أننا في هذا الإطار نتساءل حول مدى جدوى التقرير المدرج في التقرير السنوي للجهاز الأعلى للرقابة، إذا كانت فرضياته لا تحترم مبدأ فصل السلط، وهو مبدأ جوهري في علم التدقيق والمراقبة الداخلية على المال العام[611] ؟.

ولمعالجة هذا الإشكال المؤسساتي والقانوني والتقني في نفس الوقت، فإن بعض الباحثين المتخصصين في مجال الرقابة العليا على الأموال العمومية اقترحوا ضرورة استبدال اللجنة المنصوص عليها في مدونة المحاكم المالية بمكتب تدقيق خارجي في إطار تعاقد، كما هو معمول به في إسبانيا وإنجلترا [612].

غير أن عدم إخضاع ميزانية المجلس لمراقبة الالتزام بالنفقات، يبدو أنها أصبح لها ما يبررها، في ظل التوجه العام للدولة الهادف لإلغاء هذا النوع من المراقبة، حيث تأسس ذلك من خلال ما جاء به مرسوم 2010 المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية و مجموعاتها [613]، في الشق المتعلق بمراقبة المشروعية،كما أن العديد من المؤسسات العمومية الإستراتيجية لا تخضع لها، و أنه تم و يتم العمل على تخفيفها حتى بالنسبة لمصالح الدولة.

611- محمد حركات: "الرقابة العليا على المال العام..."، مرجع سابق، ص 102.

612- نفس المرجع، ص 102.

613- مرسوم رقم 2.09.411 صادر في 17 محرم 1431 (3 يناير 2010)، المتعلق بسن نظام عام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5811 الصادرة بتاريخ 23 صفر 1431 (8 فبراير 2010).

Scanné avec CamScanner

الفقرة الثانية: تعزيز اللامركزية من خلال تطوير عمل المجالس الجهوية للحسابات

في إطار سياسة اللامركزية و اللاتركيز الإداري، وحرصا على تدعيم هذه السياسة، ومن أجل تحسين التدبير الجماعات الترابية [614] ، عمد المشرع المغربي إلى إعطاء المحاكم المالية سندها الدستوري بمقتضى الفصل 149 من دستور 2011، والتي نصت على أن " تتولى المجالس الجهوية للحسابات مراقبة حسابات الجهات و الجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها، وكيفية قيامها بتدبير شؤونها". وتتجلى اللامركزية في هذا المجال في كون هذه المجالس أحدثت لتمارس على الصعيد الترابي كافة الاختصاصات المخولة للمجلس الأعلى للحسابات على الصعيد الوطني، لممارسة الرقابة على حسابات وتسيير الجماعات الترابية والهيئات التابعة لها، وهو ما من شأنه أن يشكل قفزة نوعية لنظام الرقابة خاصة في ظل نهج المغرب لنظام الجهوية الموسعة بعد انتخابات 4 شتنبر 2015.

إن التنصيص الدستوري على المحاكم المالية الجهوية يجعل من هذه الأخيرة مؤسسة مرموقة ذات مكانة متميزة في النسيج المؤسساتي للدولة المغربية، ينتظر منها تدعيم اللامركزية وتحصين الديمقراطية الترابية، كما أنها تعد آلية لتحقيق شفافية العمل الجهوي والترابي، وأن إحداثها يستجيب لأهداف تقنية وأخرى سياسية [615]، فضلا عن المساهمة في النهوض بمشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تعرفها ربوع المملكة [616]، خصوصا على الصعيد الجهوي و الترابي الجماعي.

وترجمة للمقتضيات الدستورية فقد قام المشرع المغربي بإصدار مدونة المحاكم المالية سنة 2003 خصوصا في الكتاب الثاني المتعلق بالمجالس الجهوية للحسابات، إلا أنها لم تبدأ في الاشتغال عمليا إلا سنة 2004، فاعتماد جهوية الرقابة المالية العليا وشروط إدماجها

614- Laghzaoui(F) : « Audit et contrôle interne des collectivités locales au Maroc », Mémoire pour l'obtention du diplôme d'études supérieurs en sciences économiques, Juillet 1999, Université Mohamed V- F .S.J.E.S de Rabat- souissi, p 79.

615- Harakat (M) : « Transparence, Mondialisation et Démocratie (bref regard sur la cour des comptes à l'heure de la Reforme », in R.E.M.A.D, série « management stratégique », Rabat, Janvier,1999, p .12.

616- محمد براو : "المجالس الجهوية للحسابات..."، مرجع سابق، ص 51.

Scanné avec CamScanner

على الصعيد الجهوي و المحلي، اعتبر من بين العناصر الأساسية التي حظيت باهتمام المناظرة التي انعقدت بتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي[617] ، بتاريخ 14 و 15 شتنبر 1998 حول موضوع" دور الأجهزة العليا للرقابة على الأموال العمومية في مسلسل تدبير الشأن العام".

لذا فإن ضرورة إيجاد امتداد جهوي للمجلس الأعلى للحسابات يساير التوجه الرقابي الحديث يقتضي تقريب الرقابة من الهيئات الترابية الجماعية، كما أن هذا التقريب يساعد على دعم مبدأ الحفاظ على الموارد المحلية ويسد النقص الذي تعرفه كل من الرقابة السياسية والإدارية، إلا أن الامتداد الجهوي عن طريق إحداث مجالس جهوية للحسابات يتطلب ضرورة تفعيل عملي لآلياته الرقابية[618] .

ولتفعيل هذا الامتداد الجهوي ونجاحه في تحقيق وتوسيع نظام المراقبة لا بد من توفر الشروط اللازمة لتفعيل الدور الرقابي للمحاكم المالية، ويتعلق الأمر بالعناصر الأساسية التي يمكن أن تعتبر سر نجاح هذه المحاكم، وهي كل ما يتعلق بالموارد البشرية والمادية، فالاهتمام بهذه الجوانب سيساعد على تجاوز الإكراهات السابقة، وتحقيق نجاح فعال لهذه التجربة كما هو الشأن بالنسبة للنموذج الخاص بالغرف الجهوية للحسابات الفرنسية، الذي ينبني على الإطار القضائي لهذه الغرف والذي يتمتع بتكوين عال، وإعداد كاف وتواجد فعلي وقريب من الهيئات المراقبة، واستقلالية تمكنه من القيام بدوره دون الخضوع لأي تأثير في ممارسة مهامه [619]. وهكذا أصبح وضع الغرف الجهوية للحسابات متميزا وأكثر فعالية من محكمة الحسابات بحكم العامل الجغرافي الذي يساعد المجالس على تقدير الوضع الترابي وكذلك تشخيص المشاكل المالية من حيث تدبيرها في الوقت المناسب وفي أسرع

617- عبد الفتاح برغوت: "دور الأجهزة العليا للرقابة على الأموال العامة في مسلسل تدبير الشأن العام"، منشورات المجلة المغربية للتدقيق، سلسلة التدبير الاستراتيجي، عدد 1، 1999، ص 85.

618- عبد القادر باينة: "قراءة متأنية في مراجعة الدستور على الاستفتاء يوم 13 شتنبر 1996، المستجدات في مراجعة الدستور"، جريدة الاتحاد الاشتراكي، عدد 5261 بتاريخ 21 أكتوبر 1996.

619- سعيد جفري: "الرقابة على المالية..."، مرجع سابق، ص 370 .

Scanné avec CamScanner

وقت ممكن[620] ، على الرغم من وجود تبعية قانونية [621] ،وظيفية وعضوية للمجلس الأعلى للحسابات.

كما أن تفعيل دور المحاكم المالية وتقوية صلاحيتها،ومدها بالإمكانيات البشرية والمالية والمادية واللوجستيكية، واستفادتها من التجارب الأجنبية في مجال الرقابة المالية القضائية الترابية، كلها عناصر من شأنها أن تساهم في تكريس اللامركزية الرقابية وتعزيزها، غير أن هذه الشروط لن تكفي لوحدها لتحقيق هذا المبتغى، بل لابد من تبني مقاربة شمولية للإصلاح خصوصا ما تعلق بالمحيط الخارجي للمحاكم المالية لتشمل واقع الجماعات الترابية بالمغرب من خلال تجاوز معيقات العمل الجماعي، وضرورة منحها الاستقلالية اللازمة والتخفيف من حدة الوصاية المركزية ومدها بالوسائل المادية والبشرية الكافية، والسهر على تكوين المنتخبين تكوينا جيدا يساير المستجدات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الوطنية والدولية، وضرورة عقلنة وتحديث وترشيد الإنفاق العمومي الترابي، وكذا تبني شراكة حقيقية بينها وبين المواطنين ومختلف الفعاليات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والجمعوية، وبتنسيق مع المجالس الجهوية للحسابات للمساهمة في تقوية الشفافية والديمقراطية على المستوى الترابي[622] .

وبصفة عامة، فنجاح الأجهزة العليا للرقابة على الأموال العمومية الترابية يتطلب محيطا ترابيا مساعدا[623]، ويحتاج إلى تغيير جذري للأسس التي تنبني عليها، والتي تتطلب ضرورة إشراك هيئات أخرى ودعمها لمساعدة المحاكم المالية على تحقيق أهدافها ولتخفيف

620- أحميدوش مدني: "المسألة الجهوية بالمغرب"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية"، عدد 52، 2006، ص 84.

621-Khoudry (D) : « Le contrôle des finances… » ; op.cit ,p 56.

622-Rachidi (M.A) : « La cour régionale des comptes- outil de transparence de la vie locale », Mémoire de D.E.S.A, université Mohamed 1er, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales Settat, 2001, p 30.

623- أحمد حاسون، مرجع سابق، ص 312.

Scanné avec CamScanner

المسؤولية الملقاة على عاتقها، ثم توفير حماية أكثر للمال العام من خلال توسيع نظام المراقبة ليشمل كل الأجهزة موضوع المراقبة[624].

المبحث الثاني: إصلاح المحيط الخارجي للمحاكم المالية

إذا كان إصلاح المحيط الداخلي للمحاكم المالية يعد ركيزة أساسية لتطوير أدائها الرقابي، والرفع من إنتاجية وفعالية هذه المحاكم للمساهمة في تحديث التدبير العمومي، مما ينعكس إيجابا على مجال حماية الموارد المالية العمومية وترشيد وعقلنة الإنفاق العمومي، وبالتالي إرساء آلية أساسية من آليات الحكامة والسير نحو تحقيق تنمية مستدامة، فإن إصلاح المحيط الخارجي لهذه المحاكم يعد مطلبا أساسيا وجوهريا، بل هذا النوع من الإصلاح لا يقل أهمية عن إصلاح المحيط الداخلي.

والحديث عن إصلاح النسق الخارجي للمحاكم المالية يقودنا إلى نقطة مهمة تتعلق بعزلة هذه المحاكم، وانطواءها على نفسها، وضبابية عملها، وعدم فعالية تنسيقها مع الأجهزة الرقابية العليا الدولية والإقليمية بالشكل الذي يفعل رقابتها ويحسن أداءها.مما يقودنا إلى ضرورة البحث عن مستلزمات استقلالية المحاكم المالية وتعزيزها (المطلب الأول)،ثم العمل على تحديث التدبير العمومي عن طريق إصلاح البيئة المؤسساتية لمنظومة الرقابة المالية في شموليتها (المطلب الثاني).

ولعل الحلول العملية لهذه الظاهرة السلبية تكمن في ضرورة تعزيز استقلالية المحاكم المالية بما يحقق لها القوة والفعالية والجودة في أداء وظائفها، وعدم خضوعها للسلطتين التنفيذية والتشريعية، وهذا يتطلب إصلاحا دستوريا يترجم إلى إصلاح يشمل الترسانة القانونية المتعلقة بمجال الرقابة المالية خصوصا ما تعلق بضمان استقلالية قضاة المحاكم المالية (الفرع الأول)، ثم إصلاح النسق الخارجي المحيط بأجهزة الرقابة العليا على

624- سناء سرايري: "دور المجالس الجهوية للحسابات في حماية المال العام- المجلس الجهوي للحسابات للرباط نموذجا"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال، الرباط، السنة الجامعية 2008-2009، ص 30 .

Scanné avec CamScanner

الأموال العمومية، لا سيما ما يرتبط بإحداث مؤسسات رقابية أخرى وإيجاد آليات للتنسيق والتكامل بين هذه الأجهزة (الفرع الثاني)، إضافة إلى ضرورة انفتاح المحاكم المالية على فعاليات المجتمع المدني والرأي العام وتشجيع البحث العلمي في مجال الرقابة المالية (الفرع الثالث).

المطلب الأول: مستلزمات استقلالية المحاكم المالية و تعزيزها

إن استقلالية المحاكم المالية يعد شرطا أساسيا لمنح هذه المحاكم الآليات المناسبة واللازمة للقيام بوظيفتها الرقابية على أكمل وجه، ولكي تكون هذه الاستقلالية حقيقة لا بد من توفر ضمانات تحمي وتعزز هذه الاستقلالية، ويأتي على رأس هذه الضمانات التنصيص الدستوري على استقلالية الأجهزة العليا للرقابة، ثم استقلالية أعضائها، مما يطرح وبإلحاح مسألة إصلاح الإطار الدستوري المغربي للمحاكم المالية (الفرع الأول)، ثم تفعيل هذه الاستقلالية من خلال إرساء علاقة تعاون وتكامل بين هذه المحاكم والسلطتين التنفيذية والتشريعية بالشكل الذي تحتفظ فيه كل مؤسسة عن استقلاليتها العضوية والوظيفية عن باقي المؤسسات (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعديل الإطار الدستوري والقانوني للمحاكم المالية

إن قياس فعالية أية مؤسسة أو أي جهاز إنما يتم عبر قياس درجة استقلاليتها عن باقي الأجهزة والمؤسسات الأخرى، وبالتالي عبر الضمانات الممنوحة لها لأداء مهامها والقيام بوظائفها.

ويأتي التنصيص الدستوري على رأس هذه الضمانات، لأن الدستور يعد أسمى قانون لأي دولة ويتربع على قمة هرم تدرج القوانين، مما يعني احترام القانون الأدنى للقانون الأسمى.

ومن هذا المنطلق، فإن السند الدستوري لأجهزة الرقابة العليا على الأموال العمومية، يتيح لهذه الأجهزة التمتع بالاستقلالية المطلوبة في أداء مهامها المنوطة بها، وبالتالي عدم خضوعها لباقي أجهزة الدولة ومؤسساتها. وفي هذا الإطار نؤكد أن الإطار الدستوري

Scanné avec CamScanner

للمحاكم المالية جاء ضعيفا، إذ أن المقتضيات الدستورية لم تضف على هذه الأجهزة الرقابية الصبغة القضائية، على الأقل لم تدرجها تحت المنظومة القضائية للمملكة، وذلك حينما خصص لها المشرع الدستوري بابا خاصا بها وهو الباب العاشر[625]، فيما خصص للقضاء الباب السابع[626] ، وكأن بإرادة المشرع الدستوري تميز المحاكم المالية وإخراجها من دائرة القضاء، وهذا التمييز من شأنه أن يضعف القيمة الدستورية لهذه المحاكم، أضف إلى ذلك تأخر إدراج المحاكم المالية في الوثيقة الدستورية، خصوصا إذا علمنا أن الهندسة الدستورية لها أهميتها ودلالاتها من حيث أن المقتضى اللاحق يجب أن يحترم المقتضى السابق، في حين أننا نقترح في هذا الباب منح القضاء-والمحاكم المالية عضو من هذا الجسم- مركز الصدارة وجعله على قمة الهرم المؤسساتي للدولة.

ولتحقيق هذا المبتغى لا يكفي ضمان استقلالية الأجهزة العليا للرقابة فقط كمؤسسة بل ينبغي الحرص أكثر على ضمان استقلالية القضاة أعضائها[627]، بالنظر إلى الارتباط الوثيق بينهما. وبالتالي يجب أن تمنح ضمانات كافية لاستقلالية القضاة الماليين أيضا في الوثيقة الدستورية، مثل إجراءات العزل من الوظيفة وطريقة التعيين، لضمان حيادهم ونزاهتهم وحمايتهم من أية ضغوط أو أية إجراءات عقابية كالعزل دون وجه حق. كما أن أعوان أجهزة الرقابة العليا على الأموال العمومية يجب أن يكونوا في منأى عن الضغوط التي يمكن أن تمارس عليهم من قبل الهيئات الخاضعة للرقابة، ويجب ألا يكونوا تابعين لهذه الهيئات[628]. وهي المقتضيات التي يخلو منها الدستور المغربي لسنة 1996، مما يمكن اعتباره تقصيرا من المشرع المغربي، وترددا في حماية القضاء المالي ورجاله من أي

625– الباب العاشر من الدستور المغربي لسنة 2011 يشمل المواد من 148 إلى 150 تحت عنوان "المجلس الأعلى للحسابات".

626– الباب السابع من الدستور المغربي لسنة 1996 يشمل المواد من 82 إلى 87 تحت عنوان "القضاء".

627-Waline (M) ; Gaudemet (Y) : « Les relations entre les institutions supérieures de contrôle… » ; op.cit, p 153.

628- إعلان ليما حول الخطوط التوجيهية للرقابة على المال العام...، مرجع سابق، ص33-34

Scanné avec CamScanner

تأثير خارجي يسيء لوظيفتهم النبيلة[629]. و مما يثير الاستغراب و الدهشة هو خلوا دستور سنة 2011 من تحديد كيفية تعيين قضاة المحاكم المالية،هل بظهير أم بماذا؟، وهي إشكالية حقيقية وهفوة دستورية كبيرة لازال يعاني من تبعاتها القضاة الماليين حاليا،خاصة فيما يتعلق بترقيتهم، على اعتبار أن تجاوز هذه الهفوة تحتاج لتعديل دستوري وهو ما يصعب تطبيقه من الناحية العملية.

بالإضافة إلى استقلالية القضاة الماليين، فإن الاستقلال المالي يعد أيضا من أهم مظاهر استقلالية أجهزة الرقابة المالية العليا، وبالتالي وجب منح هذه الأجهزة الوسائل المالية والاقتصادية الضرورية، حتى تضطلع بمهامها على أكمل وجه[630]، الشيء الذي حاولت مدونة المحاكم المالية مسايرته لما نصت على استقلالية ميزانية المحاكم المالية وإدراجها في الميزانية العامة للدولة[631].

الفرع الثاني: تعزيز استقلالية المحاكم المالية عن السلطتين التنفيذية والتشريعية وتعزيز التعاون بينها

تشتغل المحاكم المالية في تفاعل مع محيطها السياسي، الذي وكما رأينا أثر بشكل كبير عليها سواء من ناحية استقلاليتها كمؤسسة أو من حيث أدائها الرقابي، خصوصا في تجربة المجلس الأعلى سابقا مما تطلب الأمر اعتماد إصلاحات تهم تعزيز استقلاليتها من جهة، ويقوي علاقتها بالسلطة التشريعية (الفقرة الأولى)، كما يجب أن يطال هذا الإصلاح علاقة هذه المحاكم بالسلطة التنفيذية وتعزيز التعاون بينهما (الفقرة الثانية).

629- محمد حركات: "المجلس الأعلى للحسابات و إشكالية الرقابة..."، مرجع سابق، ص 65.

630- يراجع توصيات منظمة "الأنتوساي"، مؤتمر هافانا، كوبا، 2-9 نونبر 1953

631- كانت ميزانية المحاكم المالية تابعة لميزانية الوزارة الأولى في ظل قانون 12.79، مما أثر على استقلاليتها عن الحكومة.

Scanné avec CamScanner

الفقرة الأولى: تعزيز استقلالية المحاكم المالية وتقوية علاقتها بالمؤسسة التشريعية

إن العلاقة بين الأجهزة العليا للرقابة والمؤسسة التشريعية أصبحت من ركائز التدبير الجيد للمال العام، وهو تقليد تعمل به العديد من الدول، إلى درجة أن اعتبر البعض أن كلاهما مكملا لبعضهما البعض[632]. كما أن هذه العلاقة يجب أن تتأسس على دعامة أساسية هي استقلالية الأجهزة العليا للرقابة عن باقي المؤسسات، إلا أن هذه الاستقلالية لا تمنع التعاون بين هذه المؤسسات والهياكل.

ولضمان هذه الاستقلالية ينبغي على الدستور أن ينص على إنشاء الأجهزة العليا للرقابة، ويحدد مدى استقلاليتها، على أن تقديم التفاصيل وتفعيل هذا المبدأ من خلال النصوص القانونية والتنظيمية، وينبغي بالخصوص إنشاء محكمة عليا تضمن الحماية القانونية المناسبة ضد كل تدخل من شأنه أن يعوق هذه الاستقلالية[633] .

ومن ناحية أخرى فإن المنظمات الدولية للرقابة العليا على الأموال العمومية حثت على ضرورة التنسيق بين هذه الأجهزة والمؤسسة التشريعية، وبنفس الحدة أكدت على ضرورة استقلالية هذه الأجهزة، وحثت على أن هذه العلاقة يجب أن يكون منصوصا عليها في الدستور وفق ظروف ومتطلبات كل بلد[634].

كما أن توصيات الندوة الدولية السادسة حول:" المجالس الجهوية للحسابات والحكامة الجيدة" أكدت على استقلالية المحاكم المالية، وكفاءة الفاعلين بها في ممارسة مهامهم ومصداقيتها في الأوساط الإدارية والمجتمع[635].

---

632 – Carcassone (G) : « La cour des comptes et parlement », R.F.F.P , n° 59, p .130 .

633- جمال السليماني: "المحاكم المالية بالمغرب..."، مرجع سابق، ص 327.

634- إعلان ليما حول الخطوط التوجيهية للرقابة على المال العام، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الاستراتيجي، عدد: 2، 2000، ص 34.

635- توصيات الندوة الدولية السادسة حول: "المجالس الجهوية للحسابات والحكامة الجيدة"، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الاستراتيجي، العدد: 7، 2005، مطبعة المعاريف الجديدة، الرباط، ص 31 .

Scanné avec CamScanner

غير أن المغرب لم يحترم هذه التوصيات كما هو متعارف عليه في تجارب الدول المتقدمة خصوصا الفرنسية كما رأينا سابقا، مما جعل الحاجة ملحة لضرورة تدعيم جسور التعاون والتنسيق بين أجهزة الرقابة العليا والبرلمان، وتوسيع نطاق مساعدة هذه الأجهزة للمؤسسة النيابية، من خلال اعتماد آليات مثل:

-إيداع التقرير العام لنشاط أجهزة الرقابة العليا لدى البرلمان ولدى الرأي العام، مما يستدعي إدخال إصلاحات قانونية وتقنية وتنظيمية ومؤسساتية، سواء تعلق الأمر بأجهزة الرقابة العليا أو بالمؤسسة التشريعية، وبالأساس الجانب المتعلق باختصاصات لجنة المالية واللجان الأخرى الدائمة، إذ أنه واستئناسا ببعض التجارب المقارنة كإسبانيا مثلا التي تتكلف فيها لجنة مختلطة من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ بالعلاقات مع أجهزة الرقابة العليا[636]، وفي ألمانيا فإن تقارير أجهزة الرقابة العليا كانت تفحص من قبل لجنة تابعة للجنة الميزانية ب "Rechstag" في ظل جمهورية "ويمار "Weimar"، أما في بلجيكا فإن هذه اللجنة ذات طابع شكلي، إذ تتدخل كجهاز يفحص ملاحظات أجهزة الرقابة العليا فقط[637].

-انتماء الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات وبعض القضاة الماليين إلى اللجان البرلمانية، لإبداء ملاحظات واستنتاجات المجلس الأعلى للحسابات.

-الإجابة على الأسئلة الكتابية الموضوعة من قبل أعضاء اللجان المالية، بمناسبة فحص مشروع قانون التصفية من خلال تقديم التقرير الخاص بالمقاولات العمومية التي تهم اللجان المالية البرلمانية المختصة.

-الإجابة على البحوث التي يمكن للجان المالية واللجان البرلمانية لتقصي الحقائق والرقابة أن تطلبها من المحاكم المالية حول تسيير مصالح الأجهزة التي تراقبها[638].

إن هذه الإصلاحات وغيرها من شأنها أن ترفع من الأداء الرقابي للمحاكم المالية، إذ أن ضعف هذه العلاقة سيؤدي لا محالة إلى إضعاف الرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان

[636]-Article 120 de la constitution de 1931 qui rattachait la cour des comptes au parlement.

[637]-Loschak (D) : « La fonction publique en Grande Bretagne », Puf, 1972, p .10.

[638]- جمال السليماني: المحاكم المالية بالمغرب...، مرجع سابق، ص 327 .

Scanné avec CamScanner

على الجهاز الحكومي، وبالتالي لا يمكن لهذه الرقابة أن تحقق أهدافها إلا من خلال مد المؤسسة التشريعية بالمساعدة والمشورة، وتزويدها بالمعلومات اللازمة التي تخص مختلف المؤسسات الإدارية والمقاولات العمومية الخاضعة لتسيير الجهاز التنفيذي (الحكومة) [639] .

الفقرة الثانية: تعزيز التعاون والتنسيق بين المحاكم المالية والجهاز التنفيذي في مجال حماية المال العام

إن تحقق الجودة في أعمال المحاكم المالية التي تتميز عن باقي الأجهزة القضائية الأخرى بعدم خضوعها لسلطة وزير العدل، يظل مشروطا بضمان استقلاليتها وممارستها لاختصاصاتها في إطار من الشفافية التامة تجاه الأشخاص الخاضعة لسلطتها وتجاه المواطنين على حد سواء، بعيدا عن أي تأثيرات أو اعتبارات كيفما كان نوعها أو مصدرها.

إلا أن هذه الاستقلالية لا تمنع من إيجاد آليات للتنسيق والتعاون بين مكونات المنظومة الرقابية القضائية وبين السلطة التنفيذية، ووضع وسائل لتسهيل هذا التنسيق، كل هذا من أجل تفادي هدر الوقت والإمكانيات وكذا تفادي حصول تناقض في النتائج المتوصل إليها أثناء إجراء عملية المراقبة المالية والتدقيق، ويمكن تحقيق هذا التعاون والتنسيق من خلال استفادة المحاكم المالية من أعمال التفتيش والتحقيق التي يتم إنجازها من قبل الأجهزة المكلفة بالمراقبة والتفتيش والتدقيق التابعة مثلا لوزارة المالية، وذلك بالنظر إلى الخبرة التي راكمتها هذه الأجهزة عبر السنين مقارنة بحداثة تجربة الأجهزة العليا للرقابة على الأموال العمومية.

كما يمكن أن يكون هذا التعاون والتنسيق من خلال تبادل المعلومات والمعطيات المتعلقة بالمالية العمومية. وفي هذا الإطار أكدت المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية

[639]-Mdarhri (A) : « Droit et gestion des entreprises publiques au Maroc », Collection de F.S.J.E.S , Casablanca, 1985,p 23.

Scanné avec CamScanner

والمحاسبة" الأنتوساي" عبر توصيات مؤتمر ليما[640] أن الأجهزة العليا للرقابة المالية يمكن أن تضع معلوماتها الدقيقة المتخصصة رهن إشارة البرلمان والإدارة في شكل خبرات، بما في ذلك مواقفها من مشاريع قوانين المالية وغيرها من اللوائح المالية، على أن تكون السلطات الإدارية مسئولة وحدها عن قبول أو رفض مثل هذه الآراء.

ونذكر في هذا الصدد التجربة الفرنسية والتي تعرف تطورا كبيرا في مجال التعاون بين محكمة الحسابات الفرنسية والجهاز الحكومي،إذ أن المحكمة تبعث بتقارير إلى الوزراء المعنيين حول المقاولات العمومية التي تراقبها المحكمة، وتنطوي هذه التقارير على تبيان رأي المحكمة حول نوعية التسيير، وحول سلامة ومشروعية الحسابات واقتراح حلول حول كيفية معالجتها حسب الفصل 21 من قانون 22 يونيو 1967 المعدل[641]. كما أصدرت المنظمات الدولية لأجهزة الرقابة العليا وأهمها منظمة " الأنتوساي" توصياتها بضرورة تدعيم جسور التواصل والتعاون بين الأجهزة الرقابة العليا والأجهزة التنفيذية، حيث نصت على أن: " يتولى الجهاز الأعلى للرقابة، مراقبة أنشطة الحكومة وسلطاتها الإدارية وغيرها من الأجهزة التابعة لها، ولكن هذا لا يعني أن الحكومة تخضع للجهاز الأعلى للرقابة، بل يجب التأكيد على أن الحكومة تتحمل كامل المسؤولية فيما يقوم به من أعمال وفيما يحدث من نسيان، ولا يمكن لها أن تحل نفسها من ذلك بالإحالة إلى النتائج الرقابية-إلا إذا كانت هذه النتائج قد صدرت باعتبارها أحكاما نافذة وسارية قانونا-اعتمادا على الآراء الخبيرة للأجهزة العليا للرقابة"[642].

ومن هذا المنطلق فإن العلاقة بين الأجهزة العليا للرقابة والجهاز الحكومي يجب أن تبنى لا على أساس الصراع وتجاهل الآخر، بل تتأسس على التعاون والتنسيق والتكامل والاحترام المتبادل والشفافية وكذا المواطنة، وتقبل الرقابة الممارسة على أعمال الحكومة

640 -Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques, R.E.M.A.D , série « management stratégique », N° 1, Rabat, 1999, p 22 .

641 - Paysant (A) : « Finances publiques, 3eme éd. Armand colin » ; Paris ; 1992. p 348.

642- إعلان ليما حول الخطوط التوجيهية للرقابة على المال العام...، مرجع سابق، ص 34.

Scanné avec CamScanner

وأعمال المؤسسات الإدارية التابعة لها، والحرص على فحص ملاحظات أجهزة الرقابة العليا والسهر على تنفيذها على أرض الواقع، دون المس بمبدأ استقلاليتها.

أما في ما يتعلق بعلاقة المحاكم المالية بالملك باعتباره رئيس السلطة التنفيذية بالمغرب، فهي علاقة مسؤولية أمام جلالته، وبالتالي فإن أنشطتها وأعمالها توجد تحت رقابة المؤسسة الملكية، وفي تقديرنا فإن مبدأ المراقبة يجب أن يكون مزدوجا، بحيث أن إيفاد المحاكم المالية لتقاريرها إلى الملك يخول له محاسبة المسئولين عن هذه الأجهزة في حالة تقصيرهم عن أداء مهامهم المنوطة بهم.

ويمكننا أن نؤكد مرة أخرى على ضرورة بناء علاقة بين الأجهزة العليا للرقابة أساسها التعاون المشترك والمثمر والذي يرمي إلى الدفع بعجلة التنمية إلى الأمام، وبشكل يحفظ لهذه الأجهزة استقلاليتها عن الجهاز التنفيذي، ضمانا للحياد والموضوعية، وحتى تبقى في مأمن من تأثيرات وتدخلات المعطيات السياسية والإيديولوجية.

الفرع الثالث: تشجيع البحث العلمي في مجال القضاء المالي

إذا كان تطور الأمم يقاس بما حققته على المستوى السياسي والاقتصادي والاجتماعي، فإنه يمكن أن يقاس أيضا بما حققته في مجال بحثها العلمي، فقوة الدول أصبحت رهينة بما توليه هذه الأخيرة للبحث العلمي من أهمية، وهذا عكس منحى الدول المتخلفة التي صنفته ضمن انشغالاتها الثانوية، فكان سببا في تكريس طابع التخلف في مجتمعاتها. لذا أضحى البحث العلمي ابتداء من القرن المنصرم محط اهتمامات الدول الساعية إلى التميز والتفوق على جميع الأصعدة فكان الرهان عليه من أولوياتها فجندت لذلك كل طاقاتها وقدراتها للنهوض بالبحث العلمي، فاستقطبت الأدمغة المتميزة من دول أخرى، وخصصت أموالا باهظة من دخلها القومي لتطوير هذا المجال.

وعلم المالية عموما والقضاء المالي خصوصا لا يجب أن يخرج على هذا السياق، إذ يجب أن يكون البحث العلمي في ميدان المالية العامة بجميع فروعها وعلى الخصوص الرقابة المالية القضائية، وذلك بالقيام بالدراسات والأبحاث حول هذه الميادين، وتنظيم أيام

Scanné avec CamScanner

دراسية وعقد ندوات ومؤتمرات، وإصدار كتب ومجلات ودوريات، والتوفر على شبكة من الاتصالات على المستوى الوطني أو الدولي، بغرض الإسهام الحقيقي في إصلاح وتحديث المالية العامة في المغرب، ووضع حد للدراسات العشوائية وغير الأكاديمية التي تهم هذا الجانب. وفي هذا السياق يدعو بعض الباحثين[643] إلى ضرورة تأسيس مركز وطني للدراسات والبحث والتكوين يتكلف بجمع الوثائق والإحصائيات، الملاصق، المراجع، الكتب والمجلات وباقي الإصدارات ذات الطابع القانوني والتقني والاقتصادي، والتي لها علاقة بأنشطة أجهزة الرقابة.

إن هذا المركز سيكون من مهامه تأطير الموارد البشرية المالية والباحثين في هذا المجال، بما يضمن تطوير وتحديث علم المالية العامة، وفق منهج تشاركي، تعمل الدولة على مد يد المساعدة والدعم المادي والمعنوي والتقني لهذا المركز حتى يحقق الأهداف المنوطة به، وخاصة دعم القطاعات المعنية مثل وزارة المالية، الخزينة العامة للمملكة، بنك المغرب، البرلمان المغربي، المحاكم المالية...

كما أن هذا المركز سيكون مجالا خصبا للأطر والباحثين في مجال المالية العامة والرقابة المالية والقضاء المالي، ووجهة لهم من أجل تلقي تكوينهم الأساسي والنظري والتطبيقي.و نحيل هنا على التجارب الأجنبية عموما، وعلى التجربة الفرنسية على الخصوص في هذا المجال، حيث تتوفر كل مؤسسة مالية على مدارس متعددة تشمل كل واحدة منها تخصصا معينا من الاختصاصات ذات العلاقة بمهامها[644].

إذ ينبغي أن ينفتح هذا المركز على مختلف فعاليات المجتمع المدني والرأي العام وعلى كل الباحثين المغاربة والأجانب وعلى الجامعات ومعاهد البحث العلمي، خصوصا الذين لهم ارتباط بالمالية العامة والرقابة المالية والقضاء المالي، وإشراكهم في أعمال البحث والدراسة والمناقشة العلمية، ومدهم بجميع أنواع الدعم، وإشراكهم في مسلسل التنمية.

643- جمال السليماني: "المحاكم المالية بالمغرب..."، مرجع سابق، ص: 374.

644- فالخزينة العامة مثلا تتوفر على المدرسة الوطنية للخزينة، يتلقى فيها أطر الخزينة العامة تكوينا نظريا مهما يتبع بتكوين علمي، و يشارك أطر مالية أجنبية ومنها أطر الخزينة العامة للمملكة المغربية في هذا التكوين، و يحظى بسمعة جيدة نظرا لجدية برامج تكوينه و فعاليتها.

Scanné avec CamScanner

كما يجب أن ينفتح هذا المركز على المواطنين يعمل على إشراكهم في مسلسل التنمية من خلال إسهامهم في النقاش العمومي حول الميدان المالي والرقابي في جو يسوده الهدوء والحوار البناء والشفافية ودافع المصلحة العامة.

لهذه الأسباب وغيرها، فإنه يكون من الضروري الإسراع إلى تأسيس مركز وطني للدراسات والأبحاث والتكوين في المجال المالي والرقابي، إذ يمكن أن يكون هذا المركز قبلة لكل من له علاقة بالرقابة المالية، وهنا نذكر على الخصوص البرلمانيين خصوصا أعضاء اللجنة بالبرلمان، والذين لهم مهمة الرقابة علي تنفيذ قانون المالية، دون امتلاكهم لآليات ممارسة هذه الصلاحية، نظرا لضعف تأطيرهم.

إن هذا المركز ولاشك سيساهم في تحديث المنظومة الرقابية وإصلاحها بما يتماشى والتطورات المتسارعة في جميع الميادين والميدانين المالي والرقابي على الخصوص.

المطلب الثاني: إصلاح البيئة المؤسساتية لمنظومة الرقابة المالية في شموليتها

تعد الرقابة على الأموال العمومية واحدة من أهم الركائز التي تقوم عليها الدولة الحديثة، والتي تسعى إلى تحقيق التنمية المستدامة بكل أبعادها، الشيء الذي جعل كل الدول تهتم بهذا المجال وتوليه عناية كبيرة سواء من خلال إيجاد آليات قانونية، أو من خلال إنشاء أجهزة وهياكل تعمل على القيام بهذه الوظيفة، أي وظيفة الرقابة علي الأموال العمومية.

وفي هذا الإطار عمل المغرب على مسايرة التطورات التي تعرفها منظومة الرقابة المالية، فحاول إنشاء مؤسسات رقابية إلى جانب المؤسسات التقليدية. هذا الوضع أدى إلى عدم التنسيق أحيانا بين هذه الأجهزة مما يخلف نتائج وخيمة وآثارا سلبية على مجال حماية المال العام، مما يتطلب من جهة إنشاء أجهزة أخرى للرقابة المالية من أجل تحقيق نوع من التخصص(الفرع الأول)، والتنسيق بين هذه الأجهزة من جهة أخرى (الفرع الثاني).

Scanné avec CamScanner

الفرع الأول: إحداث مؤسسات رقابية أخرى لحماية المال العام وتفعيل المؤسسات القائمة

تباشر المحاكم المالية أعمالها ومهامها في غياب مؤسسات أخرى يمكن أن تساعدها في القيام بأعباء الرقابة المالية، كما أن تشعب هذه المهام المنوطة بها في مجالات متعددة كمراقبة الحسابات الإدارية للآمرين بالصرف للجماعات الترابية من جهات وعمالات وجماعات والمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية، وكذا الحسابات التدبيرية لجميع محاسبي الدولة، بالإضافة إلى مهمة التأديب والتقويم ومراقبة تنفيذ قانون المالية... كل هذا يؤدي لا محالة بهذه المحاكم إلى عدم إتقان عملها وعدم ضمان الفعالية والجودة المطلوبتين في مهامها. كما يمكن أن يؤدي هذا الوضع إلى جعل المال العام عرضة للهذر والنهب في ظل ضعف الرقابة وتعدد المهام المنوطة بالمحاكم المالية، مما قد يفقد هذه المحاكم معنى وجودها وإنشائها.

بخلاف هذا نجد أن التجربة الفرنسية مثلا انتبهت إلى هذه الإشكالية وحاولت تجاوزها، وذلك بإنشاء هيئات أخرى تعمل إلى جانب محكمة الحسابات الفرنسية في مجال الرقابة العليا على الأموال العمومية، فتم تأسيس **محكمة التأديب المالي** سنة 1948، والتي تنظر في قضايا المخالفات المحالة إليها بواسطة النائب العام لمحكمة الحسابات وإيقاع الجزاء على كل مخالفة لقواعد الإنفاق العمومي من الأموال العامة، التي لم ترتكب من طرف موظف مدني أو عسكري. كما تم إنشاء **مجلس الضرائب** سنة 1971 الذي يهتم بالميدان الجبائي، ويبحث في مظاهر الضغط الجبائي وقياس تطوره، فيما تتكلف **اللجنة المركزية للتقصي** بمراقبة تكاليف ومردودية المصالح العمومية، كل هذه الهيئات تعد امتدادا وتكملة للعمل الذي تقوم به محكمة الحسابات الفرنسية في ميدان الرقابة المالية العليا[645].

إن التجربة الفرنسية في مجال الرقابة العليا على الأموال العمومية تتسم بمزيد من التخصص، وهذا ربما كان نتيجة للتجارب المهمة والأشواط الكبيرة التي قطعتها الرقابة

[645]- أحميدوش مدني، مرجع سابق، ص133-134.

Scanné avec CamScanner

المالية العليا بفرنسا، كما أنها وليدة حاجة وظروف مرتبطة بالتطورات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والقانونية وبالحياة السياسية التي تعيشها فرنسا. ونحن بذكرنا للنموذج الفرنسي لا نطلب استنساخ هذا النموذج، بل فقط من أجل الاستفادة منه وإيجاد صيغة تتناسب مع الوضعية الاقتصادية والمالية والثقافية والسياسية والقانونية للمغرب.

الفرع الثاني: تعزيز التعاون والتنسيق بين أجهزة الرقابة المالية

تعد عملية حماية المال العام إحدى المتطلبات التي يستلزمها تدبير الشأن العام وتخليق الحياة العامة. ولعل مهام الرقابة والتتبع من أبرز المهام الموكولة للإدارة العمومية بكل روافدها ومكوناتها.

وأعتقد أن الشروط الذاتية والموضوعية تستدعي الوقوف عند المنظومة الرقابية التي تتحكم في حماية المال وتحديد مجالات تدخلاتها. والواقع أن وظيفة الرقابة والاختصاص المالي والتدقيق تتوزعها السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية. إلا أنه وبالرغم من تعددها وتنوعها فإنها تتميز بالضعف والقصور المتجلي أساسا في ضعف التنسيق والتواصل فيما بينها والتواطؤ في تطبيق القواعد القانونية.

إن الرقابة على المال العام رهينة بمدى تفعيلها وترجمتها إلى واقع ملموس وهو ما يتطلب الانتقال إلى أجهزة رقابية فاعلة ومؤثرة على التدبير المالي، والمساهمة في حسن تدبير الشأن العام.

ولتحقيق هذه الأهداف يستوجب من كل هذه الهيئات العمل في جو يسوده التنسيق والتعاون والتكامل، إذ في غياب التنسيق، قد تضيع جهود وتبدد أوقات سواء بسبب تكرار العمليات الرقابية أو بسبب الصراع الذي يكون أحيانا بين هذه الأجهزة. هذه المظاهر السلبية من شأنها إضاعة موارد مالية مهمة على مالية الدولة بسبب سوء المراقبة وضعف حماية الأموال العمومية.

هذا التوجه يقتضي إعادة النظر في منظومة الرقابة في كليتها، قصد الاستجابة لمتطلبات حماية المال العام في كل أبعاده الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، بغية تخليق الحياة

Scanné avec CamScanner

العامة، وتهذيبها حيث لم تعد حماية المال العام وصونه من العبث والتلاعب والفساد وقفا على الإدارة العمومية ومؤسسات الدولة بقدر ما أصبح مسؤولية الجميع. وفي هذا الإطار يقترح أحد المتخصصين في مجال الرقابة المالية العليا ضرورة اللجوء إلى إصلاح عميق وشامل وإحداث جهة عليا[646]، تكون عبارة عن هيئة مخضرمة مشكلة من قضاة المجلس الأعلى للحسابات ونواب برلمانيين ومحاسبين ومراقبين للالتزامات بنفقات الدولة ومفتشي وزارة المالية، بالإضافة إلى خبراء في مجال المراقبة من القطاعين العام والخاص متمرسين في الفحص والتدقيق، وسيكون من مهام هذه الهيئة الإشراف على التنسيق ومد الجسور بين مؤسسات المراقبة الموجودة، وهذا على عكس ما جاء في مدونة المحاكم المالية التي تخضع مراقبي الالتزامات بنفقات الدولة لمراقبة المجلس الأعلى للحسابات حيث أصبح المراقب نفسه مراقبا.

ويعتبر خلق مثل هذه الهيئات سيساهم في تحديد مجموعة من الضوابط والأخلاقيات لمهنة المراقبة، وتسهيل مأمورية المراقبة المالية لدى جميع الأجهزة والمؤسسات المهتمة بهذا المجال في إطار من التكامل والتشاور والتناسق.

646- محمد حركات، نفس المرجع السابق، ص 90.

Scanné avec CamScanner

خاتمة الفصل الثاني:

من خلال مناقشة المحيط الخارجي لاشتغال المحاكم المالية الذي تمحور أساسا حول دراسة الإكراهات والمعيقات السياسية والإدارية التي تقف في طريق عمل هذه الأجهزة، يتبين لنا أن الإكراهات ذات الطبيعة السياسية المتمثلة أساسا في ضعف العلاقة بين مؤسسة القضاء المالي من جهة، والمؤسسة التشريعية والتنفيذية من جهة ثانية، تساهم في أن هذا الضعف يتحول أحيانا إلى عدم التوازن وميل كفة باقي المؤسسات على حساب كفة المحاكم المالية.

إن نجاح القاضي المالي في ظل هذا المحيط وسيادة هذه الظروف يعد صعبا أن لم نقل مستحيلا، وبالتالي فهذا النجاح المطلوب مرتهن بمدى تحسن ظروف ومحيط اشتغاله، وبإعمال مفهوم التدبير الحديث لتدبير المال العام والرقابة عليه. إلا أن الحديث عن هذا المفهوم إنما هو مرتهن بتشييد حكم القانون، وبتفعيل دور الإرادة العامة في إنشاء المؤسسات الدولة وفي المحافظة عليها بتفعيل الأسس الديمقراطية والشرعية.

فلا يمكن تصور تحقيق الاستقامة في أداء الوظائف العامة، والقضاء المالي واحد من هذه الوظائف، دون تحديد المسؤوليات في غياب الانضباط الديمقراطي الذي لا تتحقق النزاهة والاستقامة بدونه، فالاستقامة والديمقراطية والنزاهة هي شقائق وبنات أسرة واحدة ولا يمكن أن نفصل إحداهن على الأخرى[647].

كما أن تحسين المناخ العام الوطني على كل مستوياته خصوصا السياسي والإداري هو مفتاح كل نجاح لعمل القاضي المالي، وبالتالي منح الضمانات الكافية والأساسية لتفعيل الرقابة على الأموال العمومية، هذا كله مرتبط بمدى عمق الإصلاحات والمراجعات التي يجب اتخاذها في هذا الاتجاه، وبإعادة النظر في المحيط الخارجي الذي يشتغل في القضاء المالي.

---

[647]- مقتطف من كلمة جلالة الملك الراحل الحسن الثاني بمناسبة افتتاح المناظرة الوطنية للجماعات المحلية بالدار البيضاء بتاريخ 19 أكتوبر 1998.

Scanné avec CamScanner

خاتمة الباب الثاني:

لاشك أن فكرة تحديث التدبير العمومي لم تكن حديثة العهد،إذ تطورت عبر مراحل تاريخية طويلة تبلورت عبرها في أشكال شتى، قبل أن تستقر أخيرا كتوجه في نظام عمل المحاكم المالية على الشكل الذي نعرفه اليوم،و ذلك بهدف ملائمة التصرفات المالية و الكشف الكامل عن الانحرفات و مدى مطابقة التصرفات المالية و القواعد الجاري بها العمل .

وعلى الرغم من تطوير المحاكم المالية لمناهجها الرقابية والتي تعد بمثابة استثمار ضروري له انعكاسات هامة على الأجهزة الخاضعة لرقابتها من الناحية المالية والإدارية،حتى تضمن هذه الأخيرة الاستثمار الأمثل لمواردها واستخدامها، وحماية ممتلكاتها و تسجيل كافة العمليات المنجزة وفق منظور حديث، إلا أن ذلك لم يمنع من بروز عدة إكراهات داخلية مرتبطة أساسا بالضعف الكمي و النوعي للموارد البشرية والمالية والمادية، مما أثر على الأداء العام للمحاكم المالية مما جعله يتسم بالضعف والمحدودية،إضافة إلى وجود إكراهات خارجية ترتبط أساسا بالصعوبات السياسية والإدارية المتمثلة في ضعف علاقة الأجهزة العليا للرقابة بالمغرب بالمؤسستين التشريعية والتنفيذية وعدم توازنها.

حيث أن هذه الإكراهات الخارجية ترتبط كذلك بضعف انفتاح المحاكم المالية على المجتمع المدني و الرأي العام الوطني، في منظومة الرقابة العليا على الأموال العمومية بالمغرب،و هو ما ساهم في عزل المحاكم المالية و انطوائها على نفسها و بتالي فشلها في تحقيق أهداف الحكامة المالية وتحديث التدبير العمومي بشكل كبير.مما يستوجب ضرورة القيام ببعض الإصلاحات حتى تساهم المحاكم المالية في مساعدة الأجهزة الخاضعة لها على استلهام مقومات التدبير العمومي الحديث، خاصة وأن المحاكم المالية فيما بعد دستور 2011، أصبحت مدعوة أكثر من أي و قت مضى مدعوة للعمل على توفير بيئة قادرة على على حماية المال وتحديث المناهج الرقابية المفروضة عليه،وذلك بالنظر إلى أن النقاش العمومي الدائر حاليا بالمغرب و يشغل بال مختلف الباحثين أكاديميين و أحزاب سياسية

Scanné avec CamScanner

وهيئات المجتمع المدني المهتمة بحماية المال العام و المجتمع السياسي والرأي العام الوطني، يرتبط أساسا بحماية المال العام من الهذر و الضياع و ترشيد استعماله و عقلنة تدبيره،بالنظر لدوره في تحقيق الإقلاع الاقتصادي و السياسي و الاجتماعي.

Scanné avec CamScanner

خاتمة القسم الثاني:

لقد اتضح لنا بجلاء و من خلال استنطاقنا لواقع عمل المحاكم المالية و دورها في تحديث التدبير العمومي أنها قد قطعت أشواطا و مراحل جد هامة في هذا الإطار، حيث أن استلهامها لبعض الطرق الحديثة في مجال الرقابة على المال العام قد ساهم و لاشك في تعزيز ما يعرف بالوضوح و الشفافية،باعتبارها كهدف إستراتيجي و ليس مجرد شعار.

وتبعا لذلك فإن تحديث الرقابة على المال العام تعتبر دعامة قوية لتكريس مبدأ المساعدة والمصاحبة وليس بالضرورة الزجر و العقاب، اللهم إن كان عنصر سوء النية حاضرا، خاصة و أن عملية التحديث قد أصبحت تعتبر جزءا لا يتجزأ من السياسات العامة التي تنهجها مختلف دول المعمور، إن هذه العلاقة الديناميكية بين تحديث الرقابة و انعكاساتها على تحديث التدبير العمومي للأجهزة الخاضعة لرقابة المحاكم المالية، تتأتى من الدور الرئيسي الذي منح للمحاكم المالية من خلال دستوري 1996 و 2011، إذ جعلا منها المحرك الرئيسي لإنجاح برامج الدولة في مختلف الميادين، إذ لا يتصور وجود دولة دون نفقات عامة تترجم اختياراتها التنموية على صعيد كافة المجالات،و تبعا لذلك فقوة الدولة غالبا ما تقاس بحجم إمكانياتها المالية لتجد نفسها أمام صعوبة التوفيق بين استجابة للحاجيات المتزايدة و ندرة الإمكانيات المالية،و لا يمكن التغلب على هذه الصعوبة إلا عن طريق التحكم و ترشيد النفقات العمومية،التي تعتبر إحدى أهم مخرجات التدبير العمومي الحديث.

لهذا فإن التدبير المالي الحديث يرتكز في توجيهاته الكبرى على تحقيق فعالية النشاط المالي للدولة والجماعات الترابية والهيئات التابعة لها، وفق منظور يتماشى ومتطلبات الحكامة المالية و تحديث التدبير العمومي من خلال اعتماد آليات محكمة و معقلنة تمكن من تبديد سوء الاستعمال للأموال العامة، إن المناخ العام السائد اليوم ملائم جدا لخلق ثقافة تدبيرية عصرية ، ومساعد على بروز تقاليد و عادات حديثة متشبعة بمناهج التدبير العمومي الحديث المؤسس على الحكامة و الخلق و الابتكار غايتها الوصول إلى الأداء الجيد و النتائج الحسنة.

Scanné avec CamScanner

ومن خلال التشخيص الذي قدمناه في هذا القسم الثاني يتضح جليا أن المحاكم المالية قد ساهمت و لاشك في تعريز مبادئ الحكامة المالية، وذلك من خلال تشخيص و تقييم العديد من البرامج و السياسات العمومية في العديد من القطاعات العمومية،إضافة إلى تقييم أداء بعض الأنظمة و الإستراتيجيات الوطنية، وقد كان الهدف من ذلك الرفع من جودة الأداء و عصرنته حتى يستجيب لمتطلبات التدبير العمومي الحديث، وذلك على اعتبار أن التدبير العمومي الحديث هو مفهوم واسع يتجاوز بكثير الوظيفة المحاسبية أو المالية، في المعنى الضيق بحكم وظيفته ومكانته الإستراتيجية في تحصين المال العام و تجويد أداء القيادة الإدارية من جهة، و تفتحه على ضفاف ومعارف ووضعيات مجتمعية، سوسيولوجية وسيكولوجية وثقافية وإنسانية جد معقدة، كما أن التدبير العمومي الحديث يقوم على الحكامة المالية الجيدة التي تعتبر الضمانة الجوهرية التي يمكن أن تؤمن فعاليته و أدائه.

ورغم ما حققته المحاكم المالية في هذا المجال من حصيلة يشهد لها بالنجاح،خاصة في وقت تواجه فيه هذه الأخيرة إكراهات معقدة وعديدة يرتبط بعضها بندرة الموارد المالية والبشرية التي تتوفر عليها، والعض الأخر بتنامي ظاهرة سوء التسيير التي تحد من مجال تدخلها، إذ أن هناك عوامل داخلية و أخرى خارجية تؤثر و لاشك على الأداء العام للمحاكم المالية وفي تحقق ما يعرف بالتدبير العمومي الحديث،غير أن ذلك لا يمنعنا من التنبؤ والتأكيد على أن الرهان على مساهمة المحاكم المالية في تحديث التدبير العمومي يطرح ضرورة وضع سياسة رقابية مالية تكون فعلا في خدمة السياسات العمومية، كما تتطلب هذه السياسة التخلي عن المقاربة التقليدية، واعتماد إستراتيجية جديدة تلتزم بتحديث الرقابة المالية عبر حث الأجهزة الخاضعة لرقابتها على عقلنة النفقات العمومية، والالتزام بمتطلبات الشفافية و تفعيل الجزاءات و العقوبات ضد جرائم المال العام وذلك استجابة للتوصيات الوطنية و الدولية في هذا المجال،خاصة و أن اعتماد المحاكم المالية على هذه التوصيات من شأنه أن يرفع من مستوى وقيمة عملها الرقابي ويجعله أكثر فعالية ومصداقية، إضافة إلى أن المحاكم المالية تعتبر بحق أداة رئيسية لتحقيق السياسات العامة للدولة و الجماعات الترابية الخاضعة لها.

Scanné avec CamScanner

خاتمة عامة:

لقد حاولنا من خلال هذه الدراسة معالجة و تحليل دور المحاكم المالية في تحديث التدبير العمومي، باعتبارها مؤسسات دستورية في مجال الرقابة على الأموال العمومية بالمغرب. وهكذا فقد حاولنا التركيز في القسم الأول من هذه الأطروحة على مستويين اثنين متكاملين، يخص المستوى الأول: تحليل الملامح العامة لرقابة المحاكم المالية على المال العام ومساهمتها في تحديث التدبير العمومي، وذلك من خلال تحليل الإطار العام لمقاربة تحديث التدبير العمومي،عبر تحديد أسسه و مضمونه و آلياته و مبادئه و نماذجه،إضافة إلى تحديد النظريات العامة للرقابة العليا على المال العام وتحديث التدبير العمومي و أبعادها الدولية،أما فيما يخص المستوى الثاني من هذا القسم الأول: فقد خصصناه لأجهزة الرقابة على المال العام المحاكم المالية بالمغرب، وذلك من خلال تحليل البناء التنظيمي للمحاكم المالية وإختصاصاته، وكذا علاقاتها المؤسساتية ومتطلبات التدبير العمومي الحديث.

ولقد ساعدنا القسم الأول في الوقوف على العديد من الصعوبات والثغرات التي تشوب الأسس والمقومات القانونية والتنظيمية والبشرية لعمل المحاكم المالية، في مجال الرقابة على المال العام و تحديث التدبير العمومي، والتي يمكن أن نلخصها في التالي: حيث أن تموقع التجربة المغربية في مجال الرقابة على المال العام مابين التجربتين الكلاسيكية والحديثة، أثرت على هذا الجهاز الرقابي في سبيل تحقيق هدفه المنشود المتمثل في تحديث، الرقابة وبتالي تحديث التدبير العمومي للأجهزة الخاضعة لرقابته، إضافة إلى ضعف استفادة المحاكم المالية من المؤتمرات التي تعقدها الأجهزة الدولية والإقليمية للرقابة على المال العام بسبب قلة المشاركين من القضاة في هذا الإطار، زد على ذلك أن أغلب الدورات التي يشارك فيه قضاة المحاكم المالية هي مرتبطة أساسا بمنظمات رقابية(إفريقية

Scanné avec CamScanner

وأسيوية)، لازال أغلب أعضائها بعيدين كل البعد عن ما يعرف بالرقابة الحديثة المساهمة في إقرار التدبير العمومي الحديث.

أما فيما يخص المكونات البشرية للمحاكم المالية فقد تمت ملاحظة عدم خضوع جميع قضاة المحاكم المالية لنفس مساطر التوظيف بالمحاكم المالية، وعدم تماثل تكوين القضاة بسبب عدم خضوع جميع قضاة المحاكم المالية لنفس المسار التكويني لدى التحاقهم بها، كما أن الضمانات الممنوحة لقضاة المحاكم المالية فيلاحظ أن الواجبات أكثر من الحقوق،أما على مستوى اختصاصات المحاكم المالية،يظهر أنه رغم تدقيق المخالفات والتميز بين تلك التي تندرج في إطار التدقيق والبت في الحسابات، وتلك المتعلقة بالتأديب المالي، نلاحظ عدم الملائمة بين اختصاصات المحاكم المالية وباقي النصوص المنظمة للتدبر المالي العمومي. ومن خلال استحضار مسطرة عمل القاضي المالي، استوقفنا على عدم التمييز بين هيئة التحقيق وهيئة الحكم في العمل القضائي المحاكم المالية، بالإضافة إلى التحديد الحصري لأطراف الإحالة في مسطرة التأديب المالي.

دائما في إطار معالجة إشكالية البحث الرئيسية،توقفنا خلال القسم الثاني من هذه الأطروحة، وفي مقاربة تتجاوز المقاربة القانونية، على توضيح المحاكم المالية بالمغرب ومتطلبات التدبير العمومي الحديث، وذلك عبر العروج على الإطار العام للحكامة المالية الجيدة كمحدد أساسي لتحديث التدبير العمومي بالمغرب،تم تفصيل المحاكم المالية ودورها في تحسين و عصرنة أداء المرافق العمومية، أما الجزء الثاني من هذا القسم الثاني فقد خصصناه للوقوف على المحاكم المالية وتحديث التدبير العمومي بين قصور الأداء الرقابي وآفاق الإصلاح، من خلال تحديد أهم الصعوبات التي تعتري المحاكم المالية في سبيل تحقيق التدبير العمومي الحديث، كتعدد المهام و شساعة الاختصاصات، الطابع الرئاسي للهيكل التنظيمي للمجلس، تعدد المساطر وتداخلها،تواضع السلطة الردعية للمحاكم المالية، وكذا الصعوبات المرتبطة بطبيعة العلاقات بين المحاكم المالية وباقي الأجهزة الرقابية،

Scanné avec CamScanner

وغياب إستراتيجية رقابية وطنية. إضافة إلى اشتغال المحاكم المالية في فضاءات محيطة بقيود سياسية و سوسيولوجية وقانونية وتنظيمية جعلت مكانتها ليست بالقوة الواجبة التوفر في البناء المؤسساتي للدولة.وهو ما لا يساعد على تأسيس منظور جديد يستند إلى تكريس المسؤولية.

ويتضح ذلك من خلال ضعف المراقبة القضائية الزجرية، و بالمقابل التركيز على الاختصاصات الإدارية التي تروم إدماج تقني لمعايير الحكامة في التدبير العمومي،بعيدا عن إطار التقييم والمحاسبة اللذين يعتبران المدخلين الأساسين لتحقيق مبدئي الحكامة المالية وتحديث التدبير العمومي،و ذلك في إطار عام و شمولي ألا و هو تكريس مبدأ دولة الحق والقانون الذي هو مبدء من أهم المبادئ الدستورية التي تضمنتها مختلف الدساتير المغربية التي كان أخرها دستور سنة 2011.

كل هذه العوامل كانت دافعا لنا لتقديم العديد من المقترحات لرفع من جودة عمل المحاكم المالية وتجاوز الصعوبات التي تعتريها في سبيل تحقيق التدبير العمومي الحديث، كضرورة العمل على تجاوز الجمود التشريعي الذي تعرفه التجربة المغربية في مجال الرقابة على الأموال العمومية، وذلك بخلاف التجربة الفرنسية التي شهدت العديد من الإصلاحات والتعديلات الهامة، التي ارتبطت بتطور و دينامية المجال الرقابي.

إذ أن التجربة المغربية لم تعرف أي تعديل للقانون المنظم للمحاكم المالية، حتى تستطيع مواكبة التحولات الجارية على عدة مستويات، خاصة على مستوى التدبير العمومي، وفي إطار منظور شمولي لإصلاح الأنظمة القانونية للأجهزة الرقابية. إضافة إلى ضرورة التفكير في إنشاء مؤسسات موازية وذلك من أجل تخفيف العبء على المحاكم المالية. فضلا عن

Scanné avec CamScanner

تقوية الموارد البشرية والمالية والمادية للمجلس الأعلى للحسابات، والعناية بالجانب التكويني للقضاة الماليين، وكذا الانفتاح على التقنيات والمناهج الحديثة المعتمدة في ميدان الرقابة المالية، وتأهيل المحاكم المالية بمساعدي التدقيق، وكذا تأهيل الأطر الإدارية[648]، والإسراع بإخراج النظام الأساسي لكتاب ضبط المحاكم المالية لحيز الوجود،مع ضرورة إحداث نظام لتحفيز الموارد البشرية يتناسب ودورهم وحجم مسؤولياتهم. فضلا عن مراعاة مبدأ الاستحقاق والكفاءة في التعيين.

إن الخوض في مقاربة المحاكم المالية وعلاقتها بتحديث التدبير العمومي، مكننا من الوقوف على مجموعة من الأفكار و الآراء، وذلك بالنظر لما أصبحت تتطلبه عملية الرقابة على المال العام من تحديات ترتبط أساسا باستلهام المقومات الحديثة المرتكزة على مبادئ التدبير العمومي الحديث و الحكامة المالية الجيدة، فهذه الرقابة التي تتجاوز بعدها الكلاسيكي المتمثل في مطابقة عملية الإنفاق والأداء للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل،إلى رقابة أخرى حديثة تتجلى في تحقيق ما يعرف برقابة الأداء. إنه و على الرغم الصعوبات التي تعتري المحاكم المالية في سبيل تحديث رقابتها على المال العام وفق مبادئ التدبير العمومي الحديث،إلا أننا سنكون ظالمين لها إذا لم نعترف بالتقدم النسبي والملموس الذي عرفته هذه المحاكم خاصة ما بعد صدور دستور 2011،

[648]- أحمد حاسون:" المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب..." ، مرجع سابق، ص 469.

Scanné avec CamScanner

فقد أكد دستور 2011 على أدوار المحاكم المالية والتي من بينها الاختصاص العقابي، حيث أصبح بإمكان المجلس الأعلى للحسابات أن يعاقب عند -الاقتضاء- عن كل إخلال بالقواعد السارية على العمليات المتعلقة بمداخيل ومصاريف الأجهزة الخاضعة لراقبته بمقتضى القانون، وتقييم كيفية تدبيرها لشؤونها. ويعد اختصاص المعاقبة الذي منحه دستور 2011 سندا و مرتكزا رئيسيا لتفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، بهدف وضع حد لهدر تلك الحكامة التي لازالت مفقودة في جل تدخلات الأشخاص و الأجهزة و المؤسسات و الهيئات المكلفة بمهام تدبير الشأن العام،بالرغم من الإرادة السياسية التي تعلن عنها السلطة التنفيذية عن طريق رفع شعار محاربة الفساد و إعمال الرقابة و المحاسبة و ربطها بالمسؤولية.

إن التحسن النوعي في عمل المحاكم المالية في الخمس السنين الأولى لما بعد دستور سنة 2011، راجع بالأساس للاختصاصات الجديدة التي منحها الدستور الجديد للمجلس الأعلى للحسابات،اختصاصات لم تكن متضمنة في ظل الدستور السابق (دستور 1996)،وذلك من قبيل تقييم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الرشيدة، الشفافية، المساءلة، مراقبة و تتبع التصريح الإجباري للممتلكات، وتدقيق حسابات الأحزاب السياسية، وفحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية،مساعدة البرلمان في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العامة، والتقييم المتعلق بالمالية العامة، تقديم المساعدة للهيئات القضائية بهدف تحريك المتابعة القضائية، وبرفع تقريرا سنويا يتضمن بيانا عن جميع أعماله،و يوجهه أيضا إلى رئيس الحكومة، وإلى رئيسي

Scanné avec CamScanner

البرلمان وينشر بالجريدة الرسمية.كما يقدم الرئيس الأول للمجلس عرضا عن أعمال المجلس الأعلى للحسابات أمام البرلمان يكون متبوعا بمناقشته[649] .

ومن مزايا هذا النص الدستوري أنه سيقوي سلطة البرلمان و يدستر حقه في الإطلاع على حقائق التدبير الحكومي للأموال العامة كما جاءت في خلاصات واكتشافات المجلس الأعلى للحسابات، وتوصياته واقتراحاته ومساءلاته القضائية من جهة أخرى. إن تقديم عرض متبوع بمناقشة أمام البرلمان هو تكريس مغربي لمعيار مسؤولية الأجهزة العليا للرقابة إزاء السلطة التشريعية، وهذا ليس انتقاصا من استقلاليتها بل على العكس إن كشفها لمعايير اشتغالها وتقبلها للملاحظات البناءة سيكون ترجمة لمبدأ مهني راسخ في الرقابة و التدقيق والمحاسبة، ضمانا لمصداقيتها، وتعزيزا لاستقلاليتها الذاتية[650]. ذلك أن الاستقلال في غياب المصداقية و الفعالية، هو استقلال أجوف إدعائي وهو الطريق المستقيم إلى العزلة والانغلاق.

إذن فهل سيتمكن المغرب وفي ظل هذه التغييرات التي طالت النص الدستوري بهدف تقوية أنظمة الرقابة في إطار ربط المسؤولية بالمحاسبة، من وضع حد لهدر المال العام و سوء التدبير الذي أصبح مظهرا مصاحبا لكثير من الإدارات والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية؟. أم أن الأمر يتطلب أيضا اتخاذ التدابير اللازمة لملائمة قانون المحاكم المالية والقوانين الأخرى المتعلقة بها مع مقتضيات الدستور الجديد، ليتمكن من

649- أنظر الفقرة السادسة من الفصل 148 من الدستور الجديد لفاتح يوليو 2011.

650- نوال الهناوي:"التدبير العمومي..."،مرجع سابق ص 443.

Scanné avec CamScanner

تنزيل مقتضيات الدستور على أرض الواقع، وإرساء حكامة مالية جيدة من خلال التقارير التي تنشرها هذه المحاكم المعاقبة عند الاقتضاء عن التجاوزات المالية، ناهيك عن دور التقارير الموضوعاتية التقييمية والتشخيصية التي أصبحت أداة فعالة بيد المجلس الأعلى للحسابات للكشف عن بعض مظاهر سوء التدبير، وكذا تقييم السياسات العمومية في عدة مجالات، خاصة وأن هذه التقارير إن تم تفعيلها والتجاوب مع مضمونها،أن توفر للحكومة والأجهزة المختصة وسائل قانونية من شأنها أن تشكل نقطة تحول في مجال مكافحة الفساد[651] .

إذ ما الفائدة من تواجد مؤسسات دستورية إذا لم يتم العمل على تفعيل توصياتها و الأخذ بعين الاعتبار ملاحظاتها للارتقاء بجدوى التدبير، والمعاقبة عن كل إخلال وعبث بالمال العام. إن المحاكم المالية بوصفها جهازا مختصا بتدعيم وحماية مبادئ و قيم الحكامة المالية، ولاسيما المبدأين الجوهريين التاليين:الشفافية والمساءلة،قد أصبحت مدعوة اليوم أكثر من أي وقت مضى إلى التجاوب مع هذه الفرصة التاريخية التي منحها إياها الدستور الجديد لسنة 2011، والتي جعلت منه جهاز دولتي، على غرار الحكومة، والبرلمان، والقضاء الدستوري،بوصفه يمثل سلطة خاصة مستقلة، لاهي حكومية، ولا هي برلمانية، ولاهي

[651]- محمد سكلي: "ربط المسؤولية بالمحاسبة على ضوء التقرير الأخير للمجلس الأعلى للحسابات"، مدونة القانون و الأعمال،منشور بالموقع الإلكتروني للمجلة www .droitentreprise.org Le 19 /06/2016 a 16: 34

Scanné avec CamScanner

قضائية،بل سلطة الرقابة على المال العام والمساءلة عليه وإن ارتدت كسوة قضائية، أي السلطة الخامسة الصاعد نجمها عالميا مع توالي الأزمات المالية العمومية..." [652].

إن ما يمكن قوله أن بناء دولة القانون والمؤسسات يمر لزوما عبر ترسيخ أسس قضاء مالي مستقل. ويتوقف ذلك على تثمين الممارسة الرقابية للمحاكم المالية، وتمتعها بمكانة خاصة داخل النسيج المؤسساتي ألدولتي، وضمان الاحترام الواجب لها، وتحقيق استقلال فعلي لها. ومنحها صلاحية مساءلة و محاسبة كل المسئولين دون استثناء، كما ينبغي العمل على توفير البيئة الحاضنة للفعل الرقابي، والمساعدة على قيام المحاكم المالية بوظائفها و مهامها على الوجه الأكمل.

ومن هنا يمكننا القول، أن القيام بهذه الإصلاحات ستمكن المحاكم المالية من لعب أدوارها الرئيسية المتمثلة في الكشف عن التجاوزات والمخالفات التي يعرفها مجال تدبير المالية العمومية في الوقت المناسب، فضلا عن ذلك فإن مراقبتها سيصبح لها دور الكشف عن مظاهر النقص والخلل في التسيير المالي بشكل عام.

غير أن ما ينبغي أن نشير إليه في الختام أن غرضنا نحن من هاته الدراسة ليس بالضرورة الكشف عن الثغرات والعيوب، بقدر ما يرجى منها الخروج بخلاصات واستنتاجات من أجل تجاوزها وتثمين الجوانب المهمة والإيجابية للعملية الرقابية الهادفة لتحديث التدبير

652- محمد براو: "أهم المستجدات المنوطة بالمجلس الأعلى للحسابات في دستور 2011" www .bayanealyaoum.press.ma 19 /06/2016 a 17:23

Scanné avec CamScanner

العمومي، خاصة من خلال رقابة التسيير بالنظر لمزاياها، وهذا هو الهدف الأساسي الذي حاولنا السعي لتحقيقه من خلال تقييم تجربة عمل المحاكم المالية في مجال الرقابة على المال العام لتحديث التدبير العمومي، وذلك من خلال استعراض أهم الصعوبات في هذا الإطار، مع تقديم الحلول والبدائل الكفيلة بتجاوز هذه الوضعية، وبتالي ربح رهانات الحكامة المالية وتحديث التدبير العمومي.

Scanné avec CamScanner

لائحة المراجع

المراجع بالعربية:

الكتب العامة:

- ✓ عبد الفتاح الصحن: "الرقابة المالية، دراسة، ونقد وتحليل"، دار النشر، مؤسسة نبال الجامعية، الطبعة الأولى، 1979.
- ✓ فهمي محمود شكري: "الرقابة المالية العليا مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية"، دار مجدلاوي، عمان،1983.
- ✓ محمد الكفراوي: "الرقابة المالية"، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية ، مصر، 1989.
- ✓ أحمد سرحان : "قانون العلاقات الدولية"، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الثانية 1993.
- ✓ محمد المجذوبي الإدريسي: "إجراءات التحقيق في الدعوى في قانون المسطرة المدنية المغربية"، الطبعة الأولى، مطبعة الكاتب العربي، دمشق 1996.
- ✓ محمد حركات: "التدبير الاستراتيجي والمنافسة ورهانات الجودة الكلية بالمقاولات المغربية"، مطبعة فضالة، المحمدية، سنة 1997.
- ✓ علي سدجاري: "الدولة والإدارة بين التحديث والتقليد"، دار المناهل للطباعة والنشر، سلسلة البحوث الإدارية، الرباط، 1999.
- ✓ عبد الواحد الناصر: "المؤسسات الدولية"، الطبعة الرابعة، سنة 1999.
- ✓ عبد الله شنفار: "الإدارة المغربية ومتطلبات التنمية، دراسة سوسيوقانونية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 19، سنة 2001.

Scanné avec CamScanner

✓ خوله عيسى صالح: "الرقابة الإدارية و المالية في الدولة العربية الإسلامية"، الطبعة الأولى، بيت الحكمة، بغداد جمهورية العراق، 2001.

✓ كمال السعدي مصطفى: "حقوق الإنسان" ، مكتبة التربية ، أربيل وكردستان، العراق ،2003.

✓ المهدي بنمير: "الإدارة القضائية بالمغرب رهان الإصلاح القضائي"، دار وليلي للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2005.

✓ منذر الفضل: " تاريخ القانون"، دار أراس للطباعة و النشر، أربيل إقليم كردستان 2005.

✓ سعيد جفري: "الحكامة وأخواتها (مقاربة في المفهوم ورهان الطموح المغربي)"، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الطبعة الأولى 2010.

✓ عبد اللطيف بروحو: "مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 70، الطبعة الأولى سنة 2011.

✓ عبد الفتاح بلخال، "علم المالية العامة والتشريع المالي المغربي"،مطبعة فضالة،،سنة 2005.

✓ أحمد حاسون: "المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب دراسة سوسيوقانونية"، منشورات حوارات مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية العدد 2013/1، طبعة 2013.

✓ الكتب المتخصصة

✓ أحميدوش مدني: "المحاكم المالية في المغرب "، مطبعة فضالة المحمدية، الطبعة الأولى 2003.

✓ محمد براو: "الوجيز في شرح قانون المحاكم المالية"، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2004.

✓ عبد الحق عقلة: "دراسات في علم التدبير، الجزء الثاني، مدخل لتدبير العمومي"، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2009.

Scanné avec CamScanner

✓ محمد براو، "الشفافية والمساءلة والرقابة العليا على المال العام في سياق الحكامة الرشيدة المقومات–الفاعلون–التفاعلات"، دراسة مقارنة مركزة، مطبعة دار القلم، الطبعة الأولى 2010.

✓ محمد براو: "الوسيط في شرح قانون المحاكم المالية الكتب الثلاث"، منشورات مكتبة دار السلام الرباط، سنة 2011.

✓ الأطروحات و الرسائل الجامعية

✓ الأطروحات:

✓ المستف صلاح: "التطور الإداري في أفق الجهوية بالمغرب"، رسالة لنيل دكتوراه السلك الثالث، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية الدارالبيضاء ، السنة الجامعية: 1988–1989.

✓ حمدي شكر محمود الجبوري: "استخدم بعض أساليب الكمية في تقويم أداء المنشأة الصناعية في العراق"، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في الاقتصاد، جامعة بغداد،كلية الإدارة و الاقتصاد،1995.

✓ سعيد جفري: "الرقابة على المالية المحلية بالمغرب، محاولة نقدية في الأسس القانونية والسياسية الإدارية والمالية"، أطروحة لنيل دكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية: 1997–1998.

✓ أديبا محمد عالي: "إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب"، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام،جامعة الحسن الثاني،كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية،عين الشق الدار البيضاء،السنة الجامعية: 2000–2001.

✓ أحميدوش مدني : "المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات، التشكيل والاختصاصات"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال – الرباط، السنة الجامعية: 2001–2002.

Scanné avec CamScanner

✓ نور الدين قهوي: "المالية العامة والحياة السياسية بالمغرب،تمويل الأحزاب السياسية"،أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام،جامعة الحسن الثاني،كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية،عين الشق، الدار البيضاء،السنة الجامعية: 2002-2003.

✓ أحمد صابير:" النظام الإداري المغربي بين التقليد والتحديث"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكدال،الرباط، السنة الجامعية: 2002-2003.

✓ عبد القادر البوفي: "تكنولوجيا المعلوماتية وتأثيرها على العنصر البشري-الإدارة العمومية المغربية نموذجا"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية،الرباط،أكدال، السنة الجامعية: 2002-2003.

✓ العربي الكزداج:"الطعون الجبائية في ظل المحاكم الإدارية في المغرب"،أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام،جامعة محمد الخامس،كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعيةأاكدال الرباط،السنة الجامعية:2003-2004.

✓ توفيق منصوري :"التدقيق والاستشارة في الجماعات المحلية – نموذج سلا تابريكت"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – الرباط – أكدال، السنة الجامعية 2003-2004.

✓ إبراهيم عقاش: "مسؤولية المحاسب العمومي في التشريع المغربي"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الخاص،كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية عين الشق الدارالبيضاء، السنة الجامعية: 2003-2004.

✓ عيسى عيسى: "المراقبة الإدارية على تنفيذ الميزانية العامة بالمغرب، دراسة تحليلية ونقدية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق الدار البيضاء،السنة الجامعية: 2004-2005.

Scanné avec CamScanner

- ✓ فاطمة عطراوي: "الرقابة على المالية العامة بالمغرب بين التقنين والتفعيل"،أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام؛جامعة الحسن الثاني؛ كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق الدار البيضاء ،السنة الجامعية: 2004-2005.
- ✓ جمال السليماني: "المحاكم المالية بالمغرب، دراسة مقارنة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، وجدة، السنة الجامعية:2004-2005.
- ✓ حمدي باشا: "أزمة التنمية والتخطيط في ظل التحولات الاقتصادية العالمية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر العاصمة، السنة الجامعية: 2006-2007.
- ✓ محمد مجيدي: "دور المجالس الجهوية للحسابات في تطوير أداء الجماعات المحلية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال، الرباط، السنة الجامعية: 2006-2007.
- ✓ خديجة بلكبير، "مساهمة المحاكم المالية في الرقابة العليا دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام،جامعة محمد الخامس،كلية العلوم القانونية والاقتصادية والإجتماعية أكدال، الرباط، السنة الجامعية: 2007-2008.
- ✓ نوال الهناوي : "التدبير العمومي الجديد"؛ أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال،الرباط، السنة الجامعية: 2008-2009
- ✓ محمد سكلى : "التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام؛ كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط – أكدال، السنة الجامعية: 2012-2013.

✓ الرسائل الجامعية:

- ✓ أبو القاسم أحمد آدم: "الفكر الإداري عند ابن تيمية"،رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية،أكدال، الرباط،السنة الجامعية: 1990-1991.

Scanné avec CamScanner

- ✓ محمد ولد احمد منياط: "الرقابة العليا على الأموال العمومية في دول المغرب العربي، دراسة نقدية مقارنة"، بحث لنيل دبلوم السلك العالي،المدرسة الوطنية للإدارة، الرباط، 1994.
- ✓ فاطمة البخاري: "متطلبات شفافية تدبير الأموال العمومية بالمغرب"،رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط،أكدال، السنة الجامعية: 2000-2001.
- ✓ محمد كادة: "تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكدال،الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية: 2000-2001.
- ✓ خالد ماحو:"دور المحاسب العمومي في تنفيذ الصفقات العمومية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية،أكدال، الرباط،السنة الجامعية: 2001-2002.
- ✓ عز الدين مكسي: "إشكالية المحافظة على المال العام من خلال تحديد مسؤولية الآمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية،أكدال، الرباط،السنة الجامعية: 2001-2002.
- ✓ مريم سقاوي: "دور العنصر البشري في التنمية الإدارية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، عين الشق، الدار البيضاء، السنة الجامعية: 2002-2003.
- ✓ المساوي شكري: "الإدارة المحلية المغربية وتحديات الحكامة"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام،جامعة عبد المالك السعدي،كلية العلوم القانونية والإقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية: 2004-2005.
- ✓ عبد اللطيف لحبيب "المجالس الجهوية للحسابات ودورها في التنمية المحلية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون الخاص، جامعة محمد الخامس،كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية –السويسي– الرباط، السنة الجامعية: 2005-2006.
- ✓ عبد الحكيم موساة: "الحكامة المالية للجماعات المحلية"،رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة،جامعة عبد المالك السعدي،كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية،طنجة، السنة الجامعية:2006-2007.
- ✓ إسماعيل بنيحى: "مسؤولية المحاسب العمومي أمام المحاكم المالية في التشريع المغربي"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-السويسي–الرباط، السنة الجامعية: 2006-2007.

Scanné avec CamScanner

- ✓ محمد بورمضان:" الصياغة الفنية لأحكام وقرارات المحاكم المالية- محاولة تاصيلية"،رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة عبد المالك السعدي،كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية،طنجة،السنة الجامعية:2006-2007.
- ✓ بوجمعة العولي: "الرقابة المالية المحلية وهاجس تحقيق التنمية"،رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية،سطات،السنة الجامعية: 2007/2006.
- ✓ محمد صديق :"التدبير العمومي للإدارة المغربية نموذجا"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – مكناس، السنة الجامعية: 2007-2008.
- ✓ هشام الحسكة: "المجالس الجهوية للحسابات وإشكالية إرساء شفافية تدبير الأموال العمومية المحلية، دراسة نظرية تطبيقية مقارنة"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام المعمق، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية طنجة، السنة الجامعية: 2007-2008.
- ✓ هجر عليك: "ترشيد النفقات العمومية في المغرب- المحاكم المالية نموذجا-"،رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام؛جامعة عبد المالك السعدي؛كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة ،السنة الجامعية: 2007-2008.
- ✓ عبد العالي بنيعيش: "إشكالية ترشيد المالية في المغرب ورهانات المحاكم المالية"،رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام،جامعة عبد المالك السعدي،كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية،طنجة،السنة الجامعية:2007-2008.
- ✓ هشام ملين : "مساهمة المجالس الجهوية للحسابات في الرقابة العليا على المال العام المحلي – المجلس الجهوي للحسابات للدار البيضاء نموذج"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، المحمدية، السنة الجامعية 2008-2009.
- ✓ عبد الغاني مكاوي: "البعد السياسي في رقابة المجلس الأعلى للحسابات على المال العام بالمغرب"،بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة،كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال،الرباط، السنة الجامعية: 2008-2009.
- ✓ أشرف البقالي القاسمي: "أداء المجالس الجهوية للحسابات بين ملائمة الإطار القانوني وإكراهات الواقع العملي"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون الخاص، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط،السويسي، السنة الجامعية: 2009/2008.
- ✓ سناء سرايري: "دور المجالس الجهوية للحسابات في حماية المال العام- المجلس الجهوي للحسابات للرباط نموذجا"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام،جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال، الرباط، السنة الجامعية: 2008-2009.

Scanné avec CamScanner

✓ الحسين بحاج : "المقاربة الجديدة لتحديث التدبير العمومي"،بحث لنيل ماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية واقتصادية والاجتماعية،الرباط،السويسي، السنة الجامعية: 2009-2010.

✓ جلال أشياء: "الرقابة الممارسة على تنفيذ الآمر بالصرف للميزانيات الجماعية"؛رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام؛كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية،الرباط،السويسي، السنة الجامعية: 2010-2011.

✓ مينة زمراوي: "الرقابة على المال العام الترابي في أفق الجهوية المتقدمة"، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام،كلية العلوم القانونية و الاقتصادية والاجتماعية،سلا،السنة الجامعية: 2011-2012.

✓ نجاة الجلواجي : "تطور الدور الرقابي لوزارة المالية"، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – سطات، السنة الجامعية: 2011-2012.

✓ المختار نضيم :"وضعية التدقيق في حماية المال العام – دراسة حالة المجلس الأعلى للحسابات"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – سطات، السنة الجامعية: 2012-2013.

✓ المقالات:

✓ عبد المومن شجاع الدين: "مدى إلزامية قرارات وتوصيات المنظمات الدولية العالمية والإقليمية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة "، مجلة الرقابة المالية، العدد 2، دجنبر 1989.

✓ شوقي خاطر: "خصوصيات نظام الرقابة المالية العليا في جمهورية مصر العربية"، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الاستراتيجي، العدد 1-1999.

✓ جاك بوناي وجيل لزاناف:" تطور دور الغرف الجهوية الفرنسية للحسابات وطرق عملها"،منشورات المجلة المغربية للتحقيق والتنمية، سلسلة حول المجالس الجهوية للحسابات،أية تطبيقات للقضاء المالي في أفق الألفية الثالثة؟، سلسلة التدبير الاستراتيجي، العدد 1، سنة 1999.

✓ محمد بن يحيى: "الوضعية الحالية للمفتشيات العامة للوزارات"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 28، يوليوز-شتنبر 1999.

✓ حركات محمد: "مظاهر الفساد وتداعياته"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية"، عدد 11، يونيو 2000.

Scanné avec CamScanner

✓ محمد رشيد مصدق: "تفعيل ميثاق حسن التدبير"، مجلة طنجيس للقانون والاقتصاد"، عدد 1، 2001.

✓ معمر المصطفى: "قراءة في مضمون مدونة المحاكم المالية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية"، عدد مزدوج 51-52، يوليوز- أكتوبر 2003.

✓ بشرى العلوي: "خصوصيات مسطرة التأديب المالي ومدى قابلية الأحكام الصادرة لأنواع الطعن"، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الاستراتيجي،العدد 7،مطبعة المعاريف الجديدة،الرباط، 2005.

✓ عبد القادر مساعد و النعيمي مليكة: "تأملات في مدونة المحاكم المالية، المجلس الجهوي للحسابات والحكامة المحلية الجيدة"، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة "التدبير الاستراتيجي"، العدد7، سنة 2005.

✓ حركات محمد :"كيف تستطيع الحكامة المالية إبطال مفعول الفساد"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 6، 2005.

✓ محمد حركات: "الوصايا العشر الكفيلة بضمان تفعيل المحاكم المالية بالمغرب"، منشورات المجلة المغربية "للتدقيق والتنمية"، سلسلة " التدبير الاستراتيجي"، عدد 7، 2005.

✓ محمد أشركي: "المحاكم المالية و ديوان المظالم، الضمير المالي و الضمير الإنساني"، مجلة ديوان المظالم، العدد الثاني، يونيو 2005.

✓ عامر محمد: "إشكالية التخطيط الاستراتيجي والتنمية المحلية"،أشغال الندوات المنظمة خلال سنة 2005 حول تدبير الشأن المحلي"،منشورات وزارة الداخلية – المديرية العامة للجماعات المحلية، الطبعة الأولى،سنة 2006.

✓ عبد الرزاق العكاري: "مفارقات إصلاح الإدارة العمومية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد مزدوج 72-73، يناير – أبريل، 2007.

Scanné avec CamScanner

✓ زين الدين مولود: "الحكامة مقاربة ابستمولوجية في المفهوم والسياق"، مجلة مسالك، العدد8، 2008.

✓ عبد النبي أظريف: "سياسة التدبير الجهوي من الجهوية الناشئة إلى الجهوية المتطورة"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، مطبعة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع –الرباط–، 2011/01.

✓ نجيب جيري : "الرقابة المالية بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية– دراسة تحليلية–"، مجلة الحقوق المغربية، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2012.

✓المجلات

✓ مجلة الرقابة المالية التي تصدرها المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة، العدد الأول، يونيو 1988.

✓ مجلة الرقابة المالية ،العدد 34 ، يونيو 1999.

✓المقالات الإلكترونية:

✓ محمد براو: "أهم المستجدات المنوطة بالمجلس الأعلى للحسابات في دستور 2011" www .bayanealyaoum.press.ma 19 /06/2016 a 17:23

✓ محمد سكلي: "ربط المسؤولية بالمحاسبة على ضوء التقرير الأخير للمجلس الأعلى للحسابات"، مدونة القانون والأعمال،منشور بالموقع الإلكتروني للمجلة www .droitentreprise.orgLe 19 /06/2016 a 16 :34

Scanné avec CamScanner

✓ المقالات الصحفية:

✓ محمد حركات: "آفاق الرقابة العليا على الأموال العمومية بالمغرب في إطار مقتضيات الدستور الجديد"، جريدة العلم، العدد 16854 بتاريخ 27 شتنبر 1996.

✓ عبد القادر باينة: "قراءة متأنية في مراجعة الدستور على الاستفتاء يوم 13 شتنبر 1996، المستجدات في مراجعة الدستور"، جريدة الاتحاد الاشتراكي، عدد 5261 بتاريخ 21 أكتوبر 1996.

✓ إدريس ولد القابلة:" الفساد والشفافية"، مجلة الحوار المتمدن الإلكتروني، عدد 570 بتاريخ 2003/08/21.

✓ بلقاضي ميلود: "تخليق الحياة العامة بين المرجعية القانوني والإرادة السياسية"، جريدة الأحداث المغربية عدد 6978، بتاريخ 20 فبراير 2007.

✓ جريدة رسالة الأمة، العدد 8025، الخميس 27 نونبر 2008.

✓ جريدة الاتحاد الاشتراكي نشر جواب الوزير المكلف بالتجهيز والنقل بعنوان "كريم غلاب يرد على تقرير المجلس"، العدد 9030، بتاريخ 22 نونبر 2008.

✓ محسن الندويا: "دور الحكامة المحلية الرشيدة في تدبير الشأن المحلي بالمغرب"، جريدة الشرق المغربية بتاريخ 2009/10/29.

✓ جريدة رسالة الأمة، عدد 8029، بتاريخ 2 دجنبر 2008، ص 9. الجريدة تابعة للاتحاد الدستوري، "المحمدية: ما لم يرد في تقرير المجلس الجهوي للحسابات". في نفس الوقت، وظف برلمانيو الأصالة والمعاصرة التقرير كآلية لمساءلة الحكومة. مغرب اليوم، 23–29 أبريل 2010.

✓ تقرير حول المجلس الجماعي لطنجة في جانبه الخاص بالاختلالات. جريدة المساء، العدد 1099، 03–04 أبريل 2010.

✓ المجلس الجهوي ومراقبة بلدية الفقيه بن صالح، جريدة المساء، العدد 1100،05 أبريل 2010.

Scanné avec CamScanner

✓ المجلس يرصد اختلالات مكتب معارض الدار البيضاء، جريدة المساء، العدد 1096،30 مارس 2010.

✓ جريدة أخبار اليوم، العدد 98،الصادرة بتاريخ 2010/03/31.

✓ الاطلاع على مواقف شريحة من الرأي العام في جريدة الصباح،العدد 3208، بتاريخ 2010/8/3.

✓ جريدة الصباح ،العدد 3105، بتاريخ 2010/4/5.

✓ عادل نجدي: " تقارير جطو بين البقاء حبيسة الرفوف و إعمال المحاسبة"،الملف السياسي، جريدة الأخبار، العدد 2524، الإثنين 10 نونبر 2014.

✓ محمد اليوبي: "ما مصير ملف اختلالات مكتب التسويق و التصدير"،الملف السياسي، جريدة الأخبار، العدد 667، الاثنين 09 فبراير 2015.

✓ المدخلات بالندوات العلمية

✓ رحماني محمد: "واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية"، مداخلة في الملتقى الدولي: تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة الحاج لخضر – باتنة–، الجزائر، دجنبر 2004، غير منشورة.

✓ عبد السلام أبو درار: "محاضرة حول الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة ومكافحة الفساد"، المنعقدة بالخزانة العلمية بسلا، يومه الأربعاء 22 دجنبر 2010.

✓ عبد اللطيف بروحو: "الإطار القانوني والتنظيمي للمخطط الجماعي للتنمية"، مداخلة قدمها الأستاذ في ندوة علمية التي نظمت حول موضوع "غياب حكامة جيدة على مستوى تدبير المجال في طنجة"، نظمت الندوة بتعاون مع المركز المغربي للدراسات والأبحاث في الحكامة الترابية، وطلبة ماستر تدبير الشأن العام المحلي بجامعة عبد المالك السعدي طنجة، يوم السبت 22 ماي 2012.

Scanné avec CamScanner

✓ النصوص القانونية:

✓ ظهير شريف رقم 1.59.270 بشأن تأسيس لجنة وطنية للحسابات بتاريخ 14 أبريل 1960، و المنشور بالجريدة الرسمية عدد 2478، بتاريخ 25 شوال 1379 (22 أبريل 1960).

✓ ظهير شريف بتاريخ 07 دجنبر1962 بتنفيذ نص الدستور، و المنشور بالجريدة الرسمية عدد 2616، بتاريخ 19 دجنبر 1962، الصفحة 1773.

✓ المرسوم الملكي رقم 66-330 والمؤرخ ب 21 أبريل 1967 الخاص بسن نظام عام للمحاسبة العمومية، والمنشور بالجريدة الرسمية عدد:2843 بتاريخ 26 أبريل 1967.

✓ ظهير شريف رقم 179-75 بتاريخ 22 شوال 1399 موافق 14 شتنبر 1979 يتضمن الأمر بتنفيذ القانون رقم 12.79 المتعلق بالمجلس الأعلى للحسابات، جريدة رسمية عدد 3499 مكرر الصادرة بتاريخ 28 شوال 1399 موافق(20 شتنبر 1979).

✓ ظهير شريف رقم 1.80.383 بتاريخ 25 دجنبر 1980 يتضمن الأمر بتنفيذ القانون رقم 28.80 بشأن النظام الأساسي لقضاة المجلس الأعلى للحسابات، جريدة رسمية عدد 3560، الصادرة بتاريخ 21 يناير 1981، الصفحة 88.

✓ ظهير شريف رقم 1-96-157 بتاريخ 23 جمادى الأولى 1417 (7 أكتوبر 1996) المتعلق بالمصادقة على النص الدستوري المراجع، والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 4420 مكرر الصادرة بتاريخ 26 جمادى الأولى 1417(10 أكتوبر 1996)الصفحة 643،

✓ ظهير شريف رقم 1.98.126 بتاريخ شتنبر 1998 بتنفيذ القانون التنظيمي للمجلس الدستوري رقم 8.98 الذي يغير ويتمم القانون التنظيمي رقم 29.93 المتعلق بالمجلس الدستوري، جريدة رسمية عدد 4627، بتاريخ 5 أكتوبر 1998، الصفحة 2680.

✓ مرسوم رقم 952.9.52 ل 6 شوال 1418، الموافق لـ 41 فبراير 1998 المعدل والمتمم للمرسوم رقم 2.82.526 لـ 28 ربيع الأول 1403 الموافق لـ 13 يناير 1983 المحدد للتعويضات و الامتيازات الممنوحة لقضاة المجلس الأعلى للحسابات، جريدة رسمية عدد 4562، بتاريخ 19 فبراير 1998.

Scanné avec CamScanner

- ظهير شريف رقم 1.02.25 الصادر في 19 محرم 1423 (3 ابريل 2002) بتنفيذ القانون 61.99 المتعلق بتحديد مسؤولية الآمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين، جريدة رسمية عدد 4999 بتاريخ 29 أبريل 2002، الصفحة 1168.

- ظهير شريف رقم 124.02.1،صادر في فاتح ربيع الآخر 1423 (13 يونيو 2002)،بتنفيذ القانون رقم 99.62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، و المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5030،الصادرة في 03 ربيع الآخر 1423 (15 يونيو 2002).

- ظهير الشريف رقم 1.02.206 الصادر في 23 يوليو 2002 بتنفيذ القانون رقم 75.00 المغير والمتمم بموجبه الظهير الشريف رقم 1.58.376 الصادر في 15 نوفمبر 1958 الخاص بتنظيم حق تأسيس الجمعيات، جريدة رسمية عدد 5046،بتاريخ 10 أكتوبر 2002،ص 2895.

- ظهير شريف رقم 1.02.25 صادر في 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) بتنفيذ القانون رقم 22.01 المتعلق بالمسطرة الجنائية،الجريدة الرسمية عدد 5078 بتاريخ 27 ذي القعدة 1424 (30 يناير 2003).

- القانون المتعلق بالميثاق الجماعي رقم 78.00 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 01-0-297 الصادر بتاريخ 3 أكتوبر 2002 الموافق ل (2رجب 1423 هـ).جريدة رسمية عدد 5058،بتاريخ 2002/11/21، الصفحة 3468.

- القانون رقم 23.05 والقانون رقم 24.05،الجريدة الرسمية عدد 5374 بتاريخ 28 من شوال 1426 (فاتح ديسمبر 2005).المتعلق بالمسطرة الجنائية.

- ظهير شريف رقم 1.06.15 الصادر في 15 من محرم 1427 (14 فبراير 2006)،بتنفيذ القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة،والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5404 بتاريخ 16/03/2006 الصفحة744.

- مرسوم رقم 2.05.1228 الصادر في 23 صفر 1428(13 مارس 2007)، بإحداث الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5513 بتاريخ 02 أبريل 2007.

Scanné avec CamScanner

- ظهير شريف رقم 1-07-202 بتاريخ 20 شوال 1429 (20 أكتوبر 2008) المتعلق بالمصادقة على القانون رقم 54.06 المؤسس للتصريح الإجباري على الممتلكات لمجموع المنتخبين بالمجالس المحلية و الغرف المهنية، وكذلك لفئات معينة من الموظفين و الأعوان العموميين، و المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5680 بتاريخ 5 ذي القعدة 1429(06 نونبر 2008).

- القانون رقم 28.08 الصادر بتنفيذه الظهير شريف رقم 101.08.1 الصادر في 20 من شوال 1429 موافق 20 أكتوبر 2008، المتعلق بمهنة المحاماة بالمغرب المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5680 (2008/11/6).

- ظهير شريف رقم 1.08.153 صادر في (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم 17.08 المغير و المتمم بموجبه القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، كما تم تغييره و تتميمه، و المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5711 الصادرة بتاريخ 23 فبراير 2009.

- ظهير شريف رقم-11-91 الصادر في 27 شعبان 1432(29 يوليو 2011)، للمصادقة على النص الدستوري، و المنشور بالجريدة الرسمية عدد5964 مكرر، الصادرة في 28 شعبان 1432 (فاتح يوليوز2011).

- ظهير الشريف رقم 1.11.166 الصادر في 22 أكتوبر 2011 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية، جريدة رسمية عدد 5989 بتاريخ 24 أكتوبر 2011، ص 5172.

- المرسوم رقم 2.11.112 صادر في 23 يونيو 2011، في شأن المفتشيات العامة للوزارات، جريدة رسمية عدد 5960، الصادرة بتاريخ 14 يونيو 2011، ص3386.

- ظهير شريف رقم 1.15.85. صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات،جريدة رسمية عدد 6380، الموافق 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

Scanné avec CamScanner

- ظهير شريف رقم 1.15.84. صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)،بتنفيذ القانون التنظيمي رقم112.14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم ،جريدة رسمية عدد 6380، الموافق 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

- ظهير شريف رقم 1.15.83. صادر في 20 من رمضان 1436 (7يوليو 2015)،بتنفيذ القانون التنظيمي رقم111.14 المتعلق بالجهات ،جريدة رسمية عدد ،6380 الموافق 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

- القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.62 الصادر في 15 شعبان 1436 (يوليوز 2015)، الجريدة الرسمية عدد 6370،بتاريخ فاتح رمضان 1436 (18 يونيو 2015)، ص 5811.
- الظهير الشريف رقم 1.16.109 الصادر في 16 من ذي القعدة 1437 (20 أغسطس 2016)،بتنفيذ القانون رقم.71.14 المغير و المتمم بموجبه القانون رقم 011.71، بتاريخ 12 ذي القعدة 1391 (30 ديسمبر 1971)،المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية، والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6495 مكرر، بتاريخ 30 أغسطس 2016،الصفحة 6442.

✓ التقارير :

- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2004.
- التحول الديمقراطي بالمغرب، التقرير السنوي 2004، مرصد الانتقال الديمقراطي بالمغرب، منشورات منتدى المواطنة الدار البيضاء، 2005.
- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2005.
- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2006.
- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2007.
- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2008.
- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2009.

Scanné avec CamScanner

✓ التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2010.

✓ التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2011.

✓ التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2012.

✓ التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2013.

✓ التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2014.

✓ المراجع بالفرنسية:

✓ LES OUVRAGES:

✓ LABIE (F) : « Gestion financière des collectivités locales », Ed. Communes et Régions d'Europe CDLR, n° 1933.

✓ Miri monde (A. P) : « La cour des comptes » ; Ed Sirey 1947.

Khoudrai (D) : « Contrôle des finances de l'état », édition Ediprim 1967.

✓ Loschak (D) : « La fonction publique en Grande Bretagne », Puf, 1972.

✓ Moinot (P) : « La cour des comptes », édition C.N.R.S, Paris 1984.

✓ Fabre (J.F) : « Le contrôle des finances publiques » ; Collection SUP ; P .U.F ; Paris ; 1988.

✓ ARDIN (J.L) et (D) et SCHMIDT (J) : « le contrôle de gestion » ; 2eme Ed 1990 Public-union.

✓ Dupuis Jérôme : « Le contrôle de gestion dans les organisations publiques », 1er,Ed. G. D. J /1991.

✓ Khoudry (D) : « Le contrôle des finances publiques au Maroc », édition Ediprim, Casablanca 1992.

✓ Harakat (M) : « le droit du contrôle supérieur des finances publiques au Maroc essai sur les structures d'audit , a l'heure de l'ajustement structurel», ED Babel ; Tome I .1992.

Scanné avec CamScanner

- ✓ Harakat(M) : « L'audit dans le secteur public au Maroc : cas de la Cour des comptes » ,(Tome2) ;Rabat ;Babel ; 1994.
- ✓ Oujemaa (S) : « Le contrôle des finances publiques au Maroc »; Imp.Belvédère ; Ed. Wallada .Casablanca ,1995.
- ✓ Mark (H) : « Aux racines de la pensée comptable » : In « nouvelle gestion publique, les nouvelle cahiers de l'institut universitaire D'études du développement » ;(Genève).Edition PUF .1998.
- ✓ Morand (C h .A) : « le droit néo-moderne des politiques publiques » ,L.G.D.J. ,Paris.1999.
- ✓ LEBEL (P) : « Gestion des ressources budgétaires publiques »,Ed, CERAF ; New Jersey . November 2001.
- ✓ GUILLAUME (H), DUREAU(G), SILVENT (F) : « Gestion publique-l'Etat et la performance, presses de Sciences Politiques », édition Dalloz, 2002.
- ✓ Prévost (P) : « La collectivité apprenante », Projet de recherche du CEFRIO ,juin 2002.
- ✓ Giauque (D): « La bureaucratie libérale : Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle », édition Harmattan, 2003.
- ✓ KARGNE(H) : « TIC, Décentralisation administrative et bonne gouvernance », Projet d'appui des volontaires des Nations Unies à la décentralisation ,Mai ;2004
- ✓ Emery (Y) et Giauque (D): « Paradoxes de la gestion publique », édition l'Harmattan, 2005.

✓Thèses et mémoires:

- ✓ ben zidiya (A): « Le juge des comptes au Maroc ». D.E.S. Faculté des sciences juridiques économiques et sociales Rabat -Agdal- ; 1986.
- ✓ khoudry (D) : « La problématique du contrôle budgétaire et financière au Maroc » ; Thèse de doctorat Faculté des sciences juridiques économiques et sociales, Casablanca ; 1988-1988.

Scanné avec CamScanner

- ✓ Harakat (M) : « contribution à une théorie générale du contrôle supérieur des finances publiques : cas du Maroc »,Thèse de doctorat d'Etat en sciences économiques,Université Mohamed V, F.S.J.E.S ,Agdal-Rabat ,1991.
- ✓ BRIGA (Y): « L'audit dans le Secteur Public, Conditions et Perspectives » ; Mémoire de D.E.S en droit public université Hassan II ; Faculté des sciences juridiques économiques et sociales, Casablanca, 1996/1997,
- ✓ Laghzaoui(f) : « Audit et contrôle interne des collectivités locales au Maroc », Mémoire pour l'obtention du diplôme d'études supérieurs en sciences économiques,Université Mohamed V-la faculté de sciences juridiques ;économiques;et sociales de Rabat- souissi ; 1998-1999.
- ✓ Rachidi(M.A) : « La cour régionale des comptes- outil de transparence de la vie locale », Mémoire de D.E.S.A, université Mohamed 1er, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales Settat, 2001.
- ✓ JACOB (M) : « La transparence dans les finances locales », Mémoire de DEA en droit public général. Uni. Lille 2, année uni. 2001-2002.

✓ Articles:

- ✓ Nzouanken (J. M) : « Rapport entre le juge des comptes et le juge administratif », Revue de sciences financières et public/ n° 2 -1977 ; Ed L. G. D. J.1977 .
- ✓ Gaudemet (P -M) : « Institutions supérieures de contrôle financier et parlement » ; Actes de journées Cour des comptes ; Université de Toulouse ; 13-14 février 1978 ; Annuelles de l'université de Toulouse ; 1979.
- ✓ Fikri (A) : « Le projet de la loi créant la cour des comptes devant la chambre de représentants », in :Revue Marocaine de droit et de l'économie et de développement,N°1,1982.
- ✓ Gournay (B) : « Tendances actuelles du contrôle des finances publiques » ;RFAP : Juillet – Septembre 1983.

Scanné avec CamScanner

- ✓ Mdaghri (A) : « Droit et gestion des entreprises publiques au Maroc » ,Collection de Faculté des sciences juridiques économiques et sociales, Casablanca, 1985.
- ✓ El Glaoui (A) : « La cour des comptes au Maroc ; présentation problèmes et perspectives » ; R .F.F.P. n° 28 ; 1989.
- ✓ Magnet (J) : « Que juge le juge des comptes », in R-F-F-P,28,1989 .
- ✓ Bourn(J.), « La reddition de comptes au du Royaume-Uni », R.F.F.P. ,n°36,1991.
- ✓ Magnet (J) : « Les institutions supérieures de contrôle des comptes et le pouvoir législatif aperçu de droit comparé », R.F.F.P.n°36,1991.
- ✓ Mattias. (F) : « le rôle du parlement en matière de new public management : séparation entre décision stratégique et gestion opérationnelle », Revue l'Expert Comptable Suisse, n° 12, 1997.
- ✓ Delly (J .D) : « Nouvelle Gestion Publique, le débat n'est pas clos », Revue de domaine public, 1997.
- ✓ Chevallier (J) : « la gestion publique à l'heure de la banalisation », Revue Française de Gestion, n° 115, sept/oct., 1997.
- ✓ Durand (G) : « Les référés du Premier Président de la cour des comptes », R.F.F.P, n° 58, 1997.
- ✓ Carcassonne (G) : « La cour des comptes et parlement », R.F.F.P , n° 59. 1998.
- ✓ Chevallier (J) : « la gestion publique à l'heure de la banalisation », Revue Française de Gestion, n° 115, sept/oct., 1997.
- ✓ Xavier (M-F) : « La nouvelle Gestion Publique : un concept mythique », Revue « Lieu Social et Politique » RIAC, n° 41, Printemps 1999.
- ✓ John Gaventa and Camilo valderrama,participation citizenship and local ;(Institue of develpement studies governance). N 21-24, 1999.
- ✓ Le Gaul (A) : « Contrôle de la gestion de fait » , la Revue du Trésor, Mai 2000.

Scanné avec CamScanner

- ✓ Moutmihi (M) : « Les nouvelles technologies de l'information et de la communication et les collectivités locales », R.E.M.A.D , n°12, 2000 .
- ✓ Ouazzani Ragala (A) : « Place et rôle de la justice financière dans le contrôle supérieur des finances publiques » , REMALD ; n°43 ; Mars-Avril 2002.
- ✓ Mbouhou (M) : « la gestion de fait a coloration pénale » la Revue du Trésor n° 8-9, Août – Septembre 2003.
- ✓ BOUACHIK (A) : « La gouvernance locale à la lumière de la nouvelle charte communale », REMALD, série Thèmes actuels, n° 46, 2004.
- ✓ Calmette (J.F) ; » Le juge des comptes ; juge des comportement personnels ». ; R.F.F.P. n°88 novembre 2004.
- ✓ Emery (Y) et Giauque (D) : « Paradoxes de la gestion publique », édition l'Harmattan, 2005.
- ✓ Hachimi Sanni (Y) : « Les partenariats public-privé comme nouvelle forme de la gouvernance alternative au dirigisme étatique : ancrage et influences conceptuelles», Revue de l'innovation dans le secteur public. Volume10(3) .2005.Article n° 19.
- ✓ Chol (C) et Brigitte (C) : « l'action publique au risque du client ?client-centrisme et citoyenneté », 5éme colloque international de la Revue politique et management public, 2006.
- ✓ Caron (D.J) et Giauque. (D) et Barbeye. (V) : « Agents publics canadiens et Suisses : le client centrisme ne leur fait pas peur », papier préparé et présenté dans le cadre de la conférence 2006 du EGPA.
- ✓ Anne.(A), Ludovic.(B) : « Le Nouveau Management Public, Avantages et Limites »,Revue RECEMAP, n° 13 2007.
- ✓ Séguin (Ph.) : « Anniversaire », Revue des deux mondes, n° spécial, Janvier 2007.
- ✓ Colline (J.F) : « Le bon emploi de l'argent public et l réforme de l'Etat »; in « Cour des comptes,200 ans »Revue des deux mondes ;n° spécial ;Janvier 2007 .

Scanné avec CamScanner

- ✓ Gillette (A) : « La cour des comptes, commissaire aux comptes d'organisations internationales », R.F.A.P, n° 126, 2008.
- ✓ Meunier (A.-D) : « La cour des comptes une institution sous double influence » R.F.F.P.n°109-Février 2010.

Site web

- ✓ www.cours des comptes.ma
- ✓ le site web :http //www .ladocumentationfrancaise.Fr/rapports-publics
- ✓ http :www-yndp-pogar.org
- ✓ http://www.ccomptes.fr/cour-des-comptes/publications/rapports/rp2010/rapport-ac.
- ✓ www .droitentreprise.org
- ✓ www .bayanealyaoum.press.ma.

Scanné avec CamScanner

الملاحق

لائحة مفصلة لمختلف الملاحق

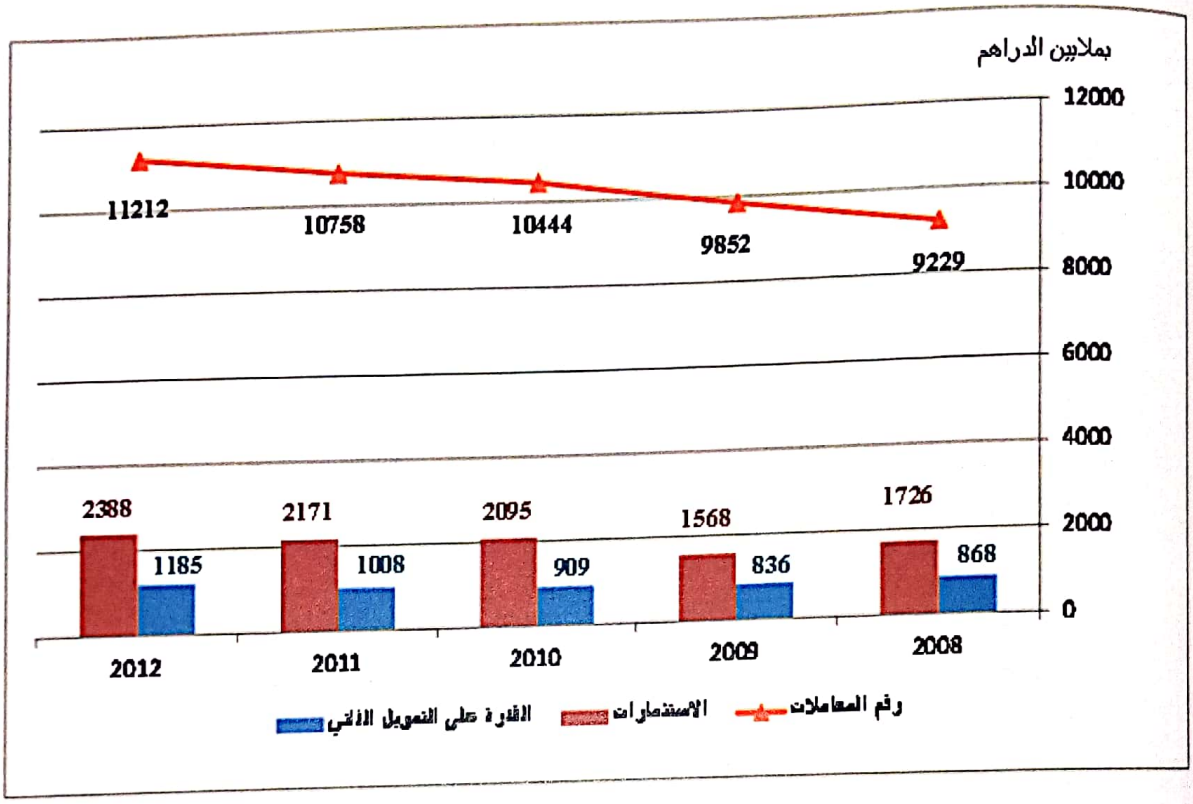
- الملحق رقم 01 : رسم بياني يوضح حجم استثمارات الشركات المفوض إليها في قطاع التوزيع.
- الملحق رقم 03 : العجز المالي للفاعلين في مجال النقل عبر الحافلات والترامواي في مدينتي الرباط والدار البيضاء.
- الملحق رقم 04: جدول يوضح توزيع الأجهزة المبرمجة في إطار مراقبة التسيير للسنوات 2006 و 2007 و2008 حسب طبيعتها القانونية.
- الملحق رقم 05 :نتائج فحص الوثائق المدلى بها من طرف الأحزاب السياسية برسم سنة 2013.
- الملحق رقم 06 : نتائج فحص الوثائق المدلى بها من طرف الأحزاب السياسية برسم سنة 2014.
- الملحق رقم07 : توزيع موارد الأحزاب السياسية حسب طبيعتها برسم سنة 2013.
- الملحق رقم 08: توزيع موارد الأحزاب السياسية حسب طبيعتها برسم سنة 2014.
- الملحق رقم 09: توزيع نفقات الأحزاب السياسية حسب طبيعتها برسم سنة 2013.
- الملحق رقم 10: بنية المداخيل حسب كل صنف من الجماعات الترابية.
- الملحق رقم 11: بنية موارد الجماعات ذات المصدر الجبائي.
- الملحق رقم 12: توزيع الجبايات حسب طبيعة الرسوم بما في ذلك (ض.ق.م).
- الملحق رقم 13: الناتج الداخلي الخام لسنة 2012.
- الملحق رقم 14: تطور حصة رسم السكن .
- الملحق رقم 15: الإصدارات الأحادية حسب المدريات الجهوية للظرائب.

الملحق رقم 16: بنية الرسوم المحلية مدبرة مباشرة من طرف الجماعات (متوسط 2011-2014).

Scanné avec CamScanner

الملحق رقم 01:

رسم بياني يوضح حجم استثمارات الشركات المفوض إليها في قطاع التوزيع

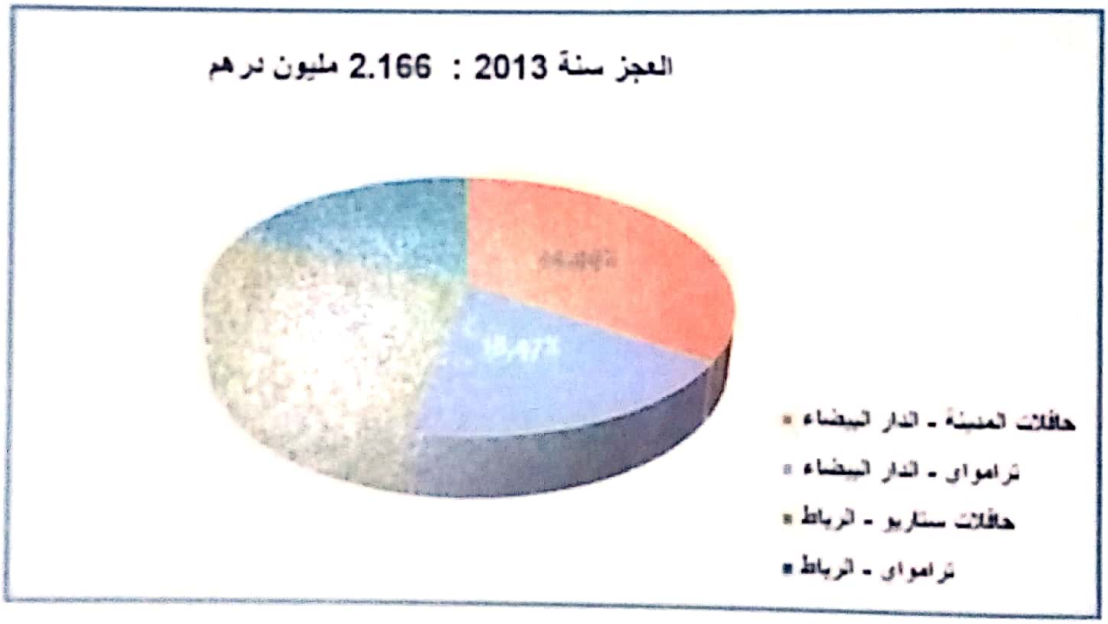


الشركات المفوض إليها في قطاع التوزيع القيمة المضافة والنتيجة الصافية خلال سنتي 2008- 2012

المصدر: تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول التدبير المفوض للمرافق العامة المحلية الصادر في أكتوبر 2014

Scanné avec CamScanner

الملحق رقم 03 :



العجز المالي للفاعلين في مجال النقل عبر الحافلات والترامواي في مدينتي الرباط والدار البيضاء

المصدر: تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول التدبير المفوض للمرافق العامة المحلية الصادر في أكتوبر 2014

Scanné avec CamScanner

الملحق رقم 04 :

ويوضح الجدول التالي توزيع الأجهزة المبرمجة في إطار مراقبة التسيير للسنوات 2006 و 2007 و2008 حسب طبيعتها القانونية.

نوع الأجهزة المراقبة	القطاعات الوزارية	المقاولات العمومية	المؤسسات العمومية	الجمعيات
2006	-وزارة الثقافة -وزارة الفلاحة والتنمية القروية والصيد البحري	شركة تهيئة "الرياض"	-صندوق المقاصة (الموازنة) -وكالة إنعاش المساكن والتجهيزات العسكرية. -وكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية في عمالات وأقاليم شمال المملكة. -الصندوق المغربي للتقاعد. -المكتب الوطني المغربي للسياحة -المكتب الجهوي للاستثمار الفلاحي للغرب. مركز تنمية الطاقات المتجددة.	-جمعية الأعمال الاجتماعية لموظفي وأعوان وزارة الصيد البحري. -جمعية الأعمال الاجتماعية للمركز السينمائي المغربي. -دمعية الأعمال الاجتماعية لصناديق العدل. -جمعية درنا -جمعية شرق غرب -جمعية تاركا -جمعية محاربة داء السيدا. -جمعية منتدى أصيلا.

Scanné avec CamScanner

2007	-البرنامج الوطني لمشاتل المقاولات كتابة الدولة لدى الوزير الأول المكلف بالشباب.	-الشركة الوطنية للطرق السيارة بالمغرب. -شركة ديار المدينة -شركة المخازن المينائية.	-النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد -الصندوق الوطني للتقاعد والتأمين. -غرفة التجارة والصناعة والخدمات. -المكتب الوطني للصيد. -المكتب الوطني المهني للحبوب والقطاني. -المكتب الجهوي للاستثمار الفلاحي للكوس. -الغرف الفلاحية: أكادير،بني ملال، القنيطرة، العرائش، مراكش. -وكالة حوض أم الربيع. -المكتب الوطني للهيدروكربوهات والمناجم. -المكتب الوطني للكهرباء. -المركز السينمائي المغربي. -الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي. المصحة الجراحية التعاضدية. الأحياء الجامعية. المركز الاستشفائي ابن رشد -صناديق العمل.	
2008	-مديرية المحروقات والوقود التابعة لوزارة الطاقة والمعادن والماء والبيئة. -وزارة الاتصال.	-الشركة الوطنية للنقل والوسائل اللوجستيكية. -الشركة الوطنية لتهيئة خليج أكادير. -الشركة المغربية للألعاب والرياضة.	-المكتب الوطني للمطارات-القرض الفلاحي للمغرب-المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر. -مكتب معارض الدار البيضاء-غرف الصيد البحري المتوسطية والأطلسية الشمالية والأطلسية الوسطى والأطلسية الجنوبية-	

Scanné avec CamScanner

		-وكالة التخفيض من الكثافة وإنقاذ مدينة فاس. -المركز الجهوي لتحاقن الدم بالدار البيضاء.	وكالة الحوض المائي لأبي رقراق والشاوية-وكالة الحوض المائي لسبو- الوكالة الحضرية للرباط سلا . -المركزان الاستشفائيان محمد السادس بمراكش والحسن الثاني بفاس-وكالة التنمية الاجتماعية- مكتب تنمية التعاون -المركز الوطني للبحث العلمي والتقني -جامعة القاضي عياض بمراكش -الأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الرباط-سلا-زمور-زعير. -الأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الغرب شراردة بني حسن. -غرفتا الصناعة التقليدية بمدينتي مكناس وطنجة. -المسرح الوطني محمد الخامس.	

المصدر: التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2010

Scanné avec CamScanner

الفهرس:

المقدمة:.....1

القسم الأول : الملامح العامة لرقابة المحاكم المالية على المال العام ومساهمتها في تحديث التدبير العمومي.....20

الباب الأول : مفهوم الرقابة العليا على المال العام ودورها في تحديث التدبير العمومي.....24

الفصل الأول :الإطار العام لمقاربة تحديث التدبير العمومي.....27

المبحث الأول:التدبير العمومي الحديث الأسس والمضمون... 27

المطلب الأول : مقاربة التدبير العمومي الحديث النشأة و التطور. 28

الفرع الأول : السياق العام لمقاربة التدبير العمومي الحديث 29

الفقرة الأولى : تطور دور الدولة واكراهات العولمة.....29

الفقرة الثانية :الدولة كفاعل إقتصادي.....33

الفرع الثاني : الأدوار الجديدة للدولة و بروز التدبير العمومي الحديث 35

الفقرة الأولى : تغيير مشروعية المرافق العمومية 37

البند الأول : من مبدأ الصالح العام إلى منطق الفعالية 37

البند الثاني : مساءلة النموذج البيروقراطي الفيبيري.....38

الفقرة الثانية : ظهور مقاربة الزبون.....40

المطلب الثاني : الأسس النظرية للتدبير العمومي الجديد 42

الفرع الأول : النظرية الاقتصادية للبيروقراطية 43

Scanné avec CamScanner

الفرع الثاني : النظريات الجديدة للاقتصاد السياسي.....44
الفقرة الأولى : نظرية الاختيارات العمومية.....44
الفقرة الثانية : نظرية الوكالة..... 46
الفقرة الثالثة : نظرية تكاليف المعاملة 47
المبحث الثاني : التدبير العمومي الحديث المفاهيم –الآليات–المبادئ و النماذج.....49
المطلب الأول : مفاهيم و آليات التدبير العمومي الحديث.....50
الفرع الأول : مفاهيم التدبير العمومي الحديث 51
الفقرة الأولى : التدبير المرتكز عن النتائج.....51
البند الأول : عناصر التدبير المرتكز على النتائج.....52
البند الثاني : تكييف التدبير المرتكز على النتائج بالنسبة للمنظمة العامة.....53
الفقرة الثانية : حسن الأداء "Le Performance".....55
البند الأول : مفهوم حسن الأداء 56
البند الثاني: علاقة حسن الأداء بالتدبير المرتكز على النتائج 56
الفرع الثاني : ميكانيزمات عمل التدبير العمومي الحديث.....58
الفقرة الأولى : التسويق العمومي "Marketing Public (MP)".....59
البند الأول : مفهوم التسويق العمومي 59
البند الثاني : آليات التسويق العمومي 62
الفقرة الثانية : التحليل المقارن Benchmarking.....64

Scanné avec CamScanner

البند الأول : مفهوم التحليل المقارن.....64
البند الثاني : التحليل المقارن كآلية لتفعيل مسعى الجودة.....65
المطلب الثاني : مبادئ و نماذج التدبير العمومي الحديث.....66
الفرع الأول : مبادئ التدبير العمومي الجديد.....66
الفرع الثاني : نماذج التدبير العمومي الجديد.....68
الفقرة الأولى : نموذج الفاعلية.....68
الفقرة الثانية : نموذج اللامركزية واللاتمركز.....69
الفقرة الثالثة : نموذج البحث عن التفوق.....70
الفقرة الرابعة : التوجه نحو المرفق العام.....70
الفصل الثاني : النظريات العامة للرقابة العليا على المال العام و تحديث التدبير العمومي و أبعادها الدولية.....72
المبحث الأول : النظرية العامة للرقابة على المال العام و تحديث التدبير العمومي بين الإتجاهين الحديث و الكلاسيكي.....73
المطلب الأول : الإتجاه الكلاسيكي للنظرية العامة للرقابة العليا على المال العام و تحديث التدبير العمومي.....74
الفرع الأول : مقترب رقابة المشروعية.....76
الفقرة الأولى : قواعد المشروعية.....77
البند الأول : قاعدة العمل المنجز.....77
البند الثاني : قاعدة التسيير الفعلي.....79

Scanné avec CamScanner

البند الثالث : تقييم مقترب رقابة المشروعية 81
الفرع الثاني : مقترب رقابة التسيير أو الأداء 82
الفقرة الأولى : تعريف رقابة التسيير و أهدافها 83
الفقرة الثانية : ممارسة الهيئات العليا للرقابة على الأموال العمومية لإختصاص لرقابة التسيير 84
الفرع الثالث : قصور الإتجاه الكلاسيكي 88
المطلب الثاني :الإتجاه الحديث للنظرية العامة للرقابة العليا على المال العام و تحديث التدبير العمومي 90
الفرع الأول : مقترب التدقيق 91
الفقرة الأولى : تعريف التدقيق و أهميته 92
الفقرة الثانية : أهداف التدقيق 95
الفقرة الثالثة : التدقيق و بعض المفاهيم المشابهة 96
الفرع الثاني : مقترب الفحص المندمج..... 97
الفقرة الأولى : مفهوم و مراحل الفحص المندمج 97
البند الأول : التخطيط..... 98
البند الثاني : التنفيذ 98
البند الثالث : إعداد التقرير 99
البند الرابع : نشاط المتابعة..... 99
الفقرة الثانية : مميزات الفحص المندمج..... 100
البند الأول : النجاعة 100

Scanné avec CamScanner

البند الثاني : الفعالية 100

الفرع الثالث : مقترب السياسات العمومية 101

الفرع الرابع : النموذج مابين الكلاسيكي و الحديث النظام المغربي نموذجا..... 102

الفقرة الأولى : موقع التجربة المغربية في الأنظمة الرقابية المالية "النموذج الأنجلوساكسوني نموذجا ...103

الفقرة الثانية : التجربة المغربية للرقابة العليا على الأموال العمومية "النموذج الاثيني الفرنسي نموذجا" .106

المبحث الثاني : المنظمات الدولية و الإقليمية للرقابة على المال العام وتحديث التدبير العمومي 107

المطلب الأول : المنظمات الدولية للرقابة العليا على المال العام وتحديث التدبير العمومي (الأنتوساي) 108

الفرع الأول : البنية التنظيمية للمنظمات ذات البعد الدولي للرقابة على المال الأموال العمومية و خصائصها(الأنتوساي).....109

البند الأول : المؤتمر الدولي 111

البند الثاني : المجلس التنفيذي للمنظمة 111

البند الثالث : الأمانة العامة 112

البند الرابع : مجموعات العمل الإقليمية 112

البند الخامس : اللجان الدائمة للمنظمة 112

الفرع الثاني :أهم التوصيات منظمة الأنتوساي 113

البند الأول : توصيات مؤتمر ليما/البيرو1977 113

البند الثاني : توصيات مؤتمر سيدني أستراليا 1986 115

البند الثالث : توصيات مؤتمر القاهرة/ مصر 1995 116

Scanné avec CamScanner

البند الرابع : توصيات مؤتمر مونتيفيديو الأروغواي 1998 117

المطلب الثاني : المنظمات ذات البعد الإقليمي للرقابة العليا على الأموال العمومية و تحديث التدبير العمومي (الأربوساي) و(الأفروساي) و(الأسيوساي) 119

الفرع الأول : البنية التنظيمية للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة 120

الفقرة الأولى :تشكيلات المجموعة الفربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 120

البند الأول : الجمعية العامة 121

البند الثاني : المجلس التنفيذي 121

الفقرة الثانية: محتويات التوصيات الصادرة عن مجموعة (الأربوساي) 122

البند الأول :مضامين توصيات مؤتمر تونس 1983 122

البند الثاني : توصيات المؤتمر الثاني أبوظبي الإمارات العربية المتحدة 1986 123

البند الثالث : توصيات المؤتمر الثالث الخرطوم/ السودان 1989 124

البند الرابع :توصيات مؤتمر الجمعية العامة / ليبيا 1992 124

البند الخامس: توصيات الجمعية العامة بيروت/ لبنان1995 124

البند السادس : توصيات المؤتمر السادس للجمعية العامة / مصر 1998 125

البند السابع : توصيات المؤتمر السابع الرباط/ المغرب 2001 126

الفرع الثاني :المنظمة الإفريقية للأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة (الأفروساي).....127

الفقرة الأولى : التعريف بالمنظمة (افروساي) 127

الفقرة الثانية : مضامين و توصيات مؤتمرات منظمة الأفروساي 128

Scanné avec CamScanner

الفرع الثالث : المنظمة الأسيوية لأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة (الأسيوساي) 130

الفقرة الأولى : أهداف منظمة (الأسيوساي) 131

الفقرة الثانية : مضامين التوصيات الصادرة عن منظمة (الأسيوساي) 131

البند الأول : توصيات إعلان طوكيو/ اليابان 1985 131

البند الثاني : توصيات إعلان بالي/إندونيسيا 1988 132

البند الثالث : توصيات مؤتمر بكين/ الصين 1991 133

البند الرابع : توصيات إعلان نيودلهي/الهند 1994 134

الباب الثاني: أجهزة الرقابة على المال العام المحاكم المالية بالمغرب 136

الفصل الأول : البناء التنظيمي للمحاكم المالية و إختصاصاتها 138

المبحث الأول : البناء التنظيمي و البشري للمحاكم المالية 139

المطلب الأول : الإطار الدستوري و القانوني للمحاكم المالية 139

الفرع الأول : مرحلة ما قبل دسترة المحاكم المالية 139

الفقرة الأولى : الأسس القانونية.....140

الفقرة الثانية : الأجهزة الإدارية (اللجنة الوطنية للحسابات) 141

الفقرة الثالثة : إحداث المجلس الأعلى للحسابات 142

الفرع الثاني : مرحلة دسترة المجلس الأعلى للحسابات 145

المطلب الثاني : النسق التنظيمي للمحاكم المالية بالمغرب ..... 146.

الفرع الأول : الهيكل التنظيمي للمحاكم المالية 146

Scanné avec CamScanner

الفقرة الأولى : هيئات المجلس الأعلى للحسابات 147
البند الأول : الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات 147
البند الثاني: الكتابة العامة للمجلس الأعلى للحسابات 151
البند الثالث : الوكيل العام للملك بالمجلس 152
البند الرابع: كتابة الضبط 154
البند الخامس : الخبراء 155
الفقرة الثانية : هيئات المجلس الجهوي للحسابات 156
البند الأول : رئيس المجلس الجهوي للحسابات 156
البند الثاني: وكيل الملك لدى المجلس الجهوي للحسابات 157
البند الثالث : الكتابة العامة لدى المجلس الجهوي للحسابات 158
البند الرابع: تابة الضبط المجلس الجهوي للحسابات 158
الفرع الثاني: تشكيلات المجلس الأعلى و المجالس الجهوية للحسابات 159
الفقرة الأولى : تشكيلات المجلس الأعلى للحسابات 159
البند الأول : الجلسة الرسمية 159
البند الثاني : هيئة الغرف المجتمعة 160
البند الثالث : هيئة الغرف المشتركة 160
البند الرابع: غرفة المشورة 161
البند الخامس : الغرف وفروعها 162

Scanné avec CamScanner

البند السادس : لجنة البرامج و التقارير.....164
لفقرة الثانية : تشكيلات المجالس الجهوية للحسابات 165
المبحث الثاني : إختصاصات المحاكم المالية و مساطرها 166
المطلب الأول: الإختصاصات القضائية للمحاكم المالية.....167
الفرع الأول: إختصاص التدقيق و البت في الحسابات 168
الفقرة الأولى: نطاق ومسطرة البت في الحسابات و المخالفات المندرجة في إطارها 169
البند الأول: نطاق الإختصاص القضائي للبت في الحسابات.....170
أولا : الأشخاص المعنيون بمسطرة البت في الحسابات 170
ثانيا: طبيعة المخالفات موضوع البت في الحسابات 171
البند الثاني: الإجراءات المسطرية للبت في الحسابات 174
أولا : مسطرة إحالة القضية.....174
ثانيا : مسطرة التدقيق و البت في الحسابات. 176
الفقرة الثانية : طرق الطعن في قرارات و أحكام المحاكم المالية في ميدان النظر في الحسابات 183
الفرع الثاني : التسيير بحكم الواقع الإختصاص و المساطر 184
الفقرة الأولى: التسيير بحكم الواقع التعريف و الإختصاص 185
البند الأول: تعريف التسيير بحكم الواقع 185
البند الثاني: الإختصاص 185
الفقرة الثانية : مسطرة التسيير بحكم الواقع.....186
الفرع الثالث: إختصاص التأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية 187

Scanné avec CamScanner

الفقرة الأولى : نطاق مسطرة التأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية 188
البند الأول: الأشخاص المعنيون بمسطرة التأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية وطبيعة المخالفات موضوع هذه المساطر 188
أولا :الأشخاص المعنيون بالمسطرة المتعلقة بالتأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية 188
ثانيا: طبيعة المخالفات موضوع مسطرة التأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية 190
الفقرة الثانية:الإجراءات المسطرية للتأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية. 193
البند الأول: رفع القضية (الإحالة) 193
البند الثاني: إجراءات التحقيق و البت في القضية 195
البند الثالث : أثار قيام المسؤولية التأديبية 197
الفقرة الثالثة:أشكال الطعن في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية 198
البند الأول : طرق الطعن العادية و الغير العادية 199
أولا: طرق الطعن العادية (الإستئناف) 199
ثانيا : وسائل الطعن الغير العادية 200
أ) الطعن بالنقض 201
ب) طلب المراجعة 201
المطلب الثاني: الإختصاصات الغير القضائية للمحاكم المالية 202
الفرع الأول : إختصاص رقابة التسيير 203
الفقرة الأولى : على مستوى المجلس الأعلى للحسابات 203

Scanné avec CamScanner

الفقرة الثانية : على مستوى المجالس الجهوية للحسابات 204

الفرع الثاني : إختصاص مراقبة إستخدام الأموال العمومية و الأموال التي تم جمعها عن طريق إلتماس الإحسان العمومي.....207

الفقرة الأولى : على مستوى المجلس الأعلى للحسابات 208

البند الأول: مراقبة استعمال الأموال العمومية المقدمة في شكل إعانات و مساهمات 208

البند الثاني : مراقبة استخدام الأموال العمومية التي يتم جمعها عن طريق إلتماس الإحسان العمومي..210

الفقرة الثانية : مراقبة استخدام الأموال العمومية على مستوى المجالس الجهوية للحسابات.....210

الفرع الثالث : الإختصاصات الأخرى الغير القضائية للمحاكم المالية.....213

الفصل الثاني : العلاقات المؤسساتية للمحاكم المالية ومتطلبات التدبير العمومي الحديث 217

المبحث الأول: علاقة المحاكم المالية بالأجهزة المتدخلة في تحديث التدبير العمومي.....218

المطلب الأول : العلاقات المؤسساتية للمحاكم المالية و مساهمتها في تحديث التدبير العمومي.....218

الفرع الأول: علاقة المحاكم المالية بالمؤسسات الدستورية 218

الفقرة الأولى : علاقة المحاكم المالية بالمحكمة الدستورية 218

الفقرة الثانية : علاقة المحاكم المالية بالهيئات الإستشارية ذات الطبيعة الدستورية 222

الفرع الثاني : علاقة المحاكم المالية بغرفتي البرلمان 223

الفقرة الأولى : التقرير حول تنفيذ الميزانية و التصريح العام بالمطابقة 223

البند الأول: أهمية الوثيقتين 223

البند الثاني: الإجراءات 224

Scanné avec CamScanner

الفقرة الثانية : ملخص التقرير حول تنفيذ قانون المالية و امكانية تحريك المسائلة التأديبية 226

البند الأول : الملخص 226

البند الثاني : إحالة مخالفات التأديب المالي من قبل غرفتي البرلمان 226

الفرع الثالث : علاقة المحاكم المالية بالهيئات القضائية 227

الفقرة الأولى : علاقة المحاكم المالية بالمحاكم العادية 228

الفقرة الثانية : علاقة المحاكم المالية بمحكمة النقض 230

المطلب الثاني : علاقة المحاكم المالية بالأجهزة الحكومية المتدخلة في الرقابة على المال العام 231

الفرع الأول : علاقة المجلس الأعلى للحسابات بالحكومة 232

الفقرة الأولى: إقتراح إدراج قضية ضمن برنامج عمله 232

الفقرة الثانية : تنبيه الحكومة لبعض الإختلالات الأفقية 232

الفقرة الثالثة : تقديم الإستشارة القانونية المالية 233

الفرع الثاني : علاقة المحاكم المالية بباقي الأجهزة الإدارية المكلفة بالتفتيش المالي 234

الفقرة الأولى : المحاكم المالية و أجهزة التفتيش المالي المفتشية العامة للمالية نموذجا 234

الفقرة الثانية : علاقة المجلس الأعلى للحسابات بالمفتشيات العامة للوزارات 337

المبحث الثاني : دور المحاكم المالية في تكريس الشفافية و محاربة الفساد كأحد مكونات التدبير العمومي الحديث 239

المطلب الأول : رقابة المحاكم المالية على المال العام ودورها في تكريس الشفافية ومحاربة الفساد 240

الفرع الأول : الأسس النظرية و البنيوية و المعيارية للشفافية بالمغرب 240

Scanné avec CamScanner

الفقرة الأولى: الأسس النظرية للشفافية 241
البند الأول : تعريف الشفافية 241
البند الثاني : المحاسبة و المسائلة 243
أولا :المحاسبة 243
ثانيا : المسائلة 243
الفقرة الثانية : العناصر البنيوية و المعيارية 244
البند الأول : الفاعلون الدوليين.....245
البند الثاني: الفاعلون الوطنيون 247
الفرع الثاني : المحاكم المالية و مساهمتها في تدعيم الشفافية و تحديث التدبير العمومي 250
المطلب الثاني:الفساد المالي بالمغرب و انعكاساته على التدبير العمومي الحديث.....254
الفرع الأول : مفهوم الفساد المالي و أنواعه و أسبابه و أشكاله و أثاره 255
الفقرة الأولى : تعريف الغش و الفساد المالي.....256
الفقرة الثانية أسباب الفساد المالي و أشكاله 256
الفرع الثاني:المحاكم المالية بالمغرب دوروها و موقعها ضمن المنظومة العالمية لمحاربة الفساد المالي258
خاتمة الباب الثاني.....271
خاتمة القسم الأول 272
القسم الثاني:المحاكم المالية بالمغرب ومتطلبات التدبير العمومي الحديث.....273
الباب الأول : الإطار العام للحكامة المالية الجيدة كمحدد أساسي لتحديث التدبير العمومي.....277
الفصل الأول: المحاكم المالية بالمغرب والحكامة المالية الجيدة 281

Scanné avec CamScanner

المبحث الأول: الإطار النظري للحكامة المالية الجيدة..... 282

المطلب الأول: الإطار النظري للحكامة المالية الجيدة 283

الفرع الأول: مفهوم ودلالات الحكامة المالية.....283

الفقرة الأولى : تعريف الحكامة..... 284

الفقرة الثانية : تعريف الحكامة المالية.....286

الفرع الثاني: مبادئ وقواعد الحكامة المالية الجيدة.....289

الفقرة الأولى: المواطنة وسؤال الشفافية.....291

البند الأول: المواطنة.....291

البند الثاني: الشفافية 292

الفقرة الثانية : المحاسبة والمساءلة.....293

البند الأول: المحاسبة مدخل للحكامة المالية الجيدة.....294

البند الثاني: المساءلة نهج وثقافة للحكامة المالية الجيدة..... 294

الفرع الثالث: دوافع تبني الحكامة المالية في النظام التدبيري بالمغرب 296

المطلب الثاني: التخطيط التنموي الاستراتيجي كأساس للحكامة الجيدة لتدبير وعقلنة التدبير العمومي299

الفرع الأول: مضامين وأسس التخطيط التنموي 299

الفقرة الأولى: مفهوم التخطيط الاستراتيجي 300

البند الأول: أبعاد التخطيط الاستراتيجي التنموي.....306

البند الثاني: الأسس المالية للتخطيط الاستراتيجي التنموي 311

Scanné avec CamScanner

الفرع الثاني: مناهج التخطيط الاستراتيجي التنموي.....314
الفرع الثالث: التخطيط الإستراتيجي التشاركي.....315
الفقرة الأولى: مضامين التخطيط التشاركي المحلي..... 315
أولا: مفهوم التخطيط التشاركي 316
ثانيا: أبعاد ومجالات التخطيط التشاركي 318
الفقرة الثانية: مراحل التخطيط التشاركي 319
الفقرة الثالثة: دور المحاكم المالية في تشخيص التخطيط الاستراتيجي.....320
البند الأول: تشخيص الحالة الراهنة للمنظمات العمومية.....320
البند الثاني: تحديد الأهداف الإستراتيجية ووضع خطة العمل 322
البند الثالث: مراحل التنفيذ وتتبع وتقييم الإنجاز 223
المبحث الثاني: آليات المحاكم المالية في تكريس الحكامة المالية الجيدة وتحديث التدبير العمومي...325
المطلب الأول:التدقيق كآلية لتكريس الحكامة المالية و تحديث التدبير العمومي.....326
الفرع الأول: أهداف ومجالات تدقيق مشاريع الدعم التقني..... 326
الفرع الثاني: حصيلة تدقيق المشاريع الممولة من طرف برنامج الأمم المتحدة.....327
المطلب الثاني:الاختصاصات الغير القضائية ودورها في تكريس الحكامة المالية الجيدة 330
الفرع الأول: مراقبة التسيير وباقي الاختصاصات الإدارية الأخرى ودورها في تحقيق الحكامة المالية الجيدة 332
الفقرة الأولى: رقابة التسيير كآلية لتقويم الرقابة الداخلية 334
الفقرة الثانية: مناهج رقابة التسيير 336

Scanné avec CamScanner

البند الأول: إعداد المطابقة كآلية لرقابة التسيير 337

البند الثاني: مرحلة التحقيق الميداني وتقييم النتائج 338

الفرع الثاني:التقارير السنوية والمذكرات الإستعجالية ودورها في تحقيق الحكامة المالية 339

الفقرة الأولى: التقارير السنوية للمجلس الأعلى للحسابات والحكامة المالية..... 340

البند الأول: نشر التقرير السنوي بالجريدة الرسمية.....340

البند الثاني: التقارير السنوية والإعلام لحكامة التدبير المالي والإداري..... 342

الفقرة الثانية : المذكرات الإستعجالية ودورها في تحقيق الحكامة المالية 349

خاتمة الفصل الأول:.....354

الفصل الثاني:المحاكم المالية وتحديث التدبير العمومي المرتكز على النتائج وحسن الأداء.....355

المبحث الأول: الدراسات التقنية والتشخيصية للمنظمات العمومية الإطار القانوني و المضمون المساهم في تحسين الأداء..... 358

المطلب الأول:الأسس القانونية للدراسات التشخيصية و التقييمية للمحاكم المالية.....358

المطلب الثاني:مضمون الدراسات التقييمية و التشخيصية للمجلس الأعلى للحسابات..... 360

الفرع الأول :مضمون الدراسات ذات الطابع المالي و الإداري..... 360

الفرع الثاني :مضمون الدراسة التقييمية ذات الطابع التقني و المالي و الإداري.....367

الفرع الثاث :مضمون الدراسات ذات الطابع المالي و الإداري..... 368

الفرع الرابع :الدراسة التقييمية ذات الطابع المالي 369

المبحث الثاني:انعكاسات الدراسات التشخيصية و التقييمية على التدبير العمومي.....370

الفرع الأول :الانعكاسات الناتجة عن الدراسة المتعلقة بالدين العمومي..... 370

Scanné avec CamScanner

الفرع الثاني :الانعكاسات الناتجة عن الدراسة المتعلقة بأنظمة التقاعد.....371

الفرع الثالث :الانعكاسات الناتجة عن الدراسة المتعلقة بالتدبير المفوض للمرافق العامة المحلية..... 373

الفرع الرابع :الانعكاسات الناتجة عن الدراسة المتعلقة باستراتيجية المغرب الرقمي.....375

الفرع الخامس :الانعكاسات الناتجة عن الدراسة المتعلقة بتقييم تدبير المنازعات القضائية للدولة.... 376

الفرع السادس :الانعكاسات الناتجة عن الدراسة المتعلقة بتقييم تدقيق الحسابات السنوية للأحزاب السنوية و فحص صحة نفقاتها برسم الدعم العمومي..... 376

خاتمة الفصل الثاني:..... 379

خاتمة الباب الأول:..... 381

الباب الثاني: المحاكم المالية و تحديث التدبير العمومي بين قصور الأداء الرقابي وآفاق الإصلاح..... 384

الفصل الأول: المحاكم المالية و صعوبات تحديث التدبير العمومي..... 387

المبحث الأول: الصعوبات الداخلية للمحاكم المالية..... 388

المطلب الأول: الإكراهات المؤسساتية والقانونية للمحاكم المالية..... 389

الفرع الأول: الإكراهات المؤسساتية..... 390

الفرع الثاني: الإكراهات القانونية للمحاكم المالية..... 392

البند الأول: العمل الرقابي واكراهات شساعة المجال..... 392

البند الثاني: إكراهات تعدد الاختصاصات.....398

المطلب الثاني:الصعوبات المرتبطة بضعف الموارد البشرية والمالية بالمحاكم المالية..... 401

الفرع الأول: ضعف الموارد البشرية.....401

الفقرة الأولى: الضعف الكمي للموارد البشرية والمادية للمحاكم المالية..... 402

Scanné avec CamScanner

الفقرة الثانية: الضعف النوعي للموارد البشرية..... 406
الفرع الثاني: الإكراهات المالية والشكلية للمحاكم المالية.....411
الفقرة الأولى: ضعف ميزانية المجلس الأعلى للحسابات..... 411
الفقرة الثانية: الإكراهات الشكلية الخاصة للمجلس.....412
المبحث الثاني: الإكراهات الخارجية للمحاكم المالية.....413
المطلب الأول: الإكراهات المرتبطة بمحيط المحاكم المالية..... 415
الفرع الأول: إكراهات المحيط السياسي والإداري والثقافي للمحاكم المالية..... 416
الفرع الثاني: إكراهات نفسية واجتماعية وإشكالية عزل المحاكم المالية.....418
المطلب الثاني: المعيقات التقنية والشكلية..... 419
الفرع الأول: آثار وتبعات رقابة المحاكم المالية وإشكالية الاستعانة بمكاتب التدقيق الخارجية..... 420
الفقرة الأولى: إشكالية أثار وتبعات رقابة المحاكم المالية.....420
الفقرة الثانية: إشكالية الاستعانة بمكاتب التدقيق الخارجية.....420
الفرع الثاني: إكراهات تتبع التوصيات الموجهة للأجهزة الخاضعة للمراقبة..... 421
خاتمة الفصل الأول:.....426
الفصل الثاني: السبل الكفيلة بتطوير مساهمة المحاكم المالية في تحديث التدبير العمومي..... 427
المبحث الأول: إصلاح المحيط الداخلي للمحاكم المالية وتحديث التدبير العمومي.....428
المطلب الأول: الإصلاحات القانونية.....428
الفرع الأول: مراجعة النصوص القانونية المتعلقة بالتقادم الخماسي..... 429
الفرع الثاني: تعزيز مبدأ مساواة المتقاضين أمام المحاكم المالية..... 430

Scanné avec CamScanner

الفقرة الأولى:إعادة النظر في حالة الإمتياز القضائي و الحصانة.....430

الفقرة الثانية:مراجعة حالتي طلب الإعفاء من المسؤولية و طلب إبراء الذمة..... 432

المطلب الثاني: الإصلاح المؤسساتي للمحاكم المالية.....433

الفرع الأول: إصلاحات متعلقة بالموارد البشرية للمحاكم المالية.....433

الفقرة الأولى: اعتماد إستراتيجية فعالة وحديثة للتأهيل والتكوين..... 434

الفقرة الثانية: إصلاحات متعلقة بتحفيز الموارد البشرية 438

الفرع الثاني: إصلاحات خاصة بالجوانب المالية والمادية للمحاكم المالية.....440

الفقرة الأولى: إصلاحات متعلقة بميزانية المحاكم المالية.....440

البند الأول: تعزيز ميزانية المحاكم المالية.....441

البند الثاني: إخضاع المحاكم المالية للرقابة المالية.....441

الفقرة الثانية: تعزيز اللامركزية من خلال تطوير عمل المجالس الجهوية للحسابات.....446

المبحث الثاني: إصلاح المحيط الخارجي للمحاكم المالية.....450

المطلب الأول: مستلزمات استقلالية المحاكم المالية وتعزيزها 451

الفرع الأول: تعديل الإطار الدستوري والقانوني للمحاكم المالية.....451

الفرع الثاني: تعزيز استقلالية المحاكم المالية عن السلطتين التنفيذية والتشريعية وتعزيز التعاون بينها 453

الفقرة الأولى: تعزيز استقلالية المحاكم المالية وتقوية علاقتها بالمؤسسة التشريعية.....454

الفقرة الثانية: تعزيز التعاون والتنسيق بين المحاكم المالية والجهاز التنفيذي في مجال حماية المال العام
456.....

Scanné avec CamScanner

الفرع الثالث: تشجيع البحث العلمي في مجال القضاء المالي.....458

المطلب الثاني:إصلاح البيئة المؤسساتية لمنظومة الرقابة المالية في شموليتها.....460

الفرع الأول: إحداث مؤسسات رقابية أخرى لحماية المال العام وتفعيل المؤسسات القائمة..... 461

الفرع الثاني: تعزيز التعاون والتنسيق بين أجهزة الرقابة المالية.....462

خاتمة الفصل الثاني: 463

خاتمة الباب الثاني:.....465

خاتمة القسم الثاني:..... 467

خاتمة عامة:..... 469

لائحة المراجع:.....478

الملاحق.....500

الفهرس.....518

Scanné avec CamScanner

ملخص

حرصا من المشرع المغربي على الحفاظ على المال العام و حمايته من كل التلاعبات،فقد عمل على إصدار القانون رقم 99.62 بمثابة مدونة المحاكم المالية سنة 2002،منظما بذلك مجالا جد حيوي على مختف المستويات والأصعدة.ويتعلق الأمر هنا بضبط التعامل بالمال العام، ومحاسبة و مساءلة المسئولين عن كل التجاوزات و الخروقات التي يمكن أن تشوب صرف المال العام و تدبيره،كما أن مقتضيات هذا القانون برمته ليس هدفها فقط معاقبة كل من يتصرف في المال العام، ولكن الهدف الأسمى من وراء كل ذلك هو الحفاظ على المال العام،عبر إقرار مبدأ الحكامة المالية التي تشكل مدخلا فسيحا لما يعرف بتحديث التدبير العمومي، و كذا الحفاظ على مبادئ النزاهة والشفافية والفعالية و ذلك على الرغم من الصعوبات التي تواجه المحاكم المالية في هذا الإطار، مما يستوجب القيام بالعديد من الإصلاحات العميقة و الكفيلة بتحديث التدبير العمومي للأجهزة الخاضعة لرقابتها.

الكلمات المفاتيح:

المحاكم المالية، الحكامة المالية الجيدة، الرقابة المالية، التدبير العمومي الحديث

RESUME

Soucieux de préserver les deniers publics et les protéger contre tous les dérapages ;le législateur marocain a adopté en 2002 ;la loi n°62.99 relative au code des juridictions financières organisant ainsi un domaine très vitale sur tous les plans et les niveaux .il s'agit de cerner les opérations concernant les fonds publics ;et demander aux responsables de rendre compte contre tous les dépassements et les malversations qui pourraient entacher la dépense de l'argent public et sa gestion .De même ;les dispositions de cette loi n'ont pas seulement pour but sanctionner les acteurs des deniers publics ;mais le but ultime derrière tout cela ;est la préservation des fonds ;en instaurant le principe de la gouvernance financière ;qui représente une vaste entrée de ce qui est communément appelé la modernisation du management public ;ainsi que la préservation des principes d'intégrité ; de transparence et d'efficacité ; et ce malgré les difficultés rencontrées par les juridictions financières dans ce cadre ; qui nécessite la mise en ouvre des réformes profondes a même de moderniser la gestion publique des organismes soumis à son contrôle.

***MOTS CLES*:**

Juridictions Financiers, Gouvernance financière, Contrôle financière, La Moderne gestion publique

Scanné avec CamScanner