ARID Journals

ARID International Journal of Social Sciences and Humanities (AIJSSH)

Journal home page: <http://arid.my/j/aijssh>

مجلة أريد الدولية للعلوم الإنسانية والاجتماعية

المجلد الثاني، العدد الخاص، آب 2020 م

Assesment of institutional system control for public management in morocco.

تقييم المنظومة المؤسسية للرقابة على التدبير العمومي بالمغرب

سناء بن مسعود

benmassoudsana@gmail.com

arid.my/0004-8308

<https://doi.org/10.36772/arid.aijssh.2020.s.2114>

ARTICLE INFO

Article history:

Received 22/04/2020

Received in revised form 19/06/2020

Accepted 15/07/2020

Available online 15/08/2020

<https://doi.org/10.36772/arid.ajssh.2020.s.2114>

ABSTRACT

control is Important mechanism In evaluating the activities of public organization and their bodies In this perspective, morocco has been pioneer in establishing a solid institutional and legal system that answers good management of public service. However, the reality of its operation is bounded by a several structural and functional difficulties, which applies the necessity of strengthen its capabilities.

Keywords : institutional system – control - public management

الملخص

تشكل الرقابة آلية مهمة في تقويم نشاط المنظمات العمومية وهيئاتها، وفي هذا الصدد كان المغرب سابقا في إرساء منظومة مؤسساتية وقانونية متينة، كفيلة بتأمين التدبير الجيد للمرافق العمومية، غير أن واقع اشتغالها تحده جملة من الصعوبات البنيوية والوظيفية، الأمر الذي يستدعي ضرورة تعزيز قدراتها.

الكلمات المفتاحية: المنظومة المؤسساتية، الرقابة، التدبير العمومي

مقدمة عامة:

خطأ المغرب خطوات مهمة في مجال الرقابة، متخذاً بذلك عدة إجراءات دستورية [1] وقانونية. [2] ومؤسساتية [3] لتفعيل منظومة الرقابة والمساءلة على التدبير العمومي، تعددت أساليبها، فيما تنوعت أجهزتها بهدف تخليق الحياة العامة.

ويقصد بوظيفة الرقابة مجموع الإجراءات والتدابير المتخذة من قبل الأجهزة الرقابية للتأكد من تناسب النتائج المحققة مع الأهداف المسطرة، وملائمة النتائج المحققة مع انتظارات الجمهور [4]، والعمل على تقويم الاختلالات وتجاوزها. [5] وتعرف الرقابة من الناحية النظرية جملة من التصنيفات والأنواع؛ فالرقابة من حيث التوقيت الزمني تنوع من رقابة سابقة إلى رقابة مواكبة إلى رقابة لاحقة، أما من حيث النوع فتتقسم إلى رقابة إدارية وسياسية وقضائية بناء على نوع الأجهزة التي تمارسها، في حين تصنف من حيث الموضوع إلى رقابة مالية ورقابة عملياتية، وتنفرع هذه الأخيرة إلى مراقبة الشرعية ومراقبة الأداء، ومراقبة التدقيق والتحقيق والتفتيش، وكلها تقنيات تجتمع في شموليتها لتفعيل الوظيفة الرقابية.

وتنقسم الرقابة، إلى رقابة داخلية تمارس داخل الجهاز الإداري للمنظمات العمومية، ورقابة خارجية تمارسها أجهزة مستقلة عن التنظيم بموجب القانون، وهي محور مساهمتنا في هذا الموضوع. وعموما تتجلى أهمية منظومة الرقابة على عمليات التدبير العمومي ترشيد وتيسير مهام المنظمات العمومية وليس تعقيده وتعسيره، فهي وسيلة تنهجهما الدول لتجسيد روح الاستقامة والنزاهة بالمرافق العمومية، وعقلنة قراراتها، وترشيد نفقاتها، وتتبع نشاطها، وتنظيم وتوزيع عملها وتحديد مسؤوليات موظفيها كل حسب مركزه والوظيفة التي يشغلها.

وانسجاما مع ما سبق، فإن إن الإشكالية التي نود تفكيك عناصرها في هذا العمل تتجلى في تقييم قدرات وإمكانيات أجهزة الرقابة في تقويم الاختلالات التي تطال جوانب مهمة من التدبير العمومي وتحول دون مردوديته.

وللإحاطة بجوانب هذه الإشكالية فإنه سيتم الإجابة عليها من خلال الأسئلة الفرعية التالية:

- ماهي مقومات المنظومة المؤسساتية للرقابة على التدبير العمومي؟
- لماذا تعجز الأجهزة الرقابية على أهميتها من تقويم اختلالات التدبير العمومي؟

هذه الأسئلة تدخل ضمن محورين أساسيين؛ يتعلق المحور الأول برصد تنوع الأجهزة الرقابية وأساليبها، ويرتبط المحور الثاني بإبراز ثغرات وحدود المنظومة المؤسساتية للرقابة بنيويا وبشرياً.. ولهذا الغرض سيتم تقسيم هذا الموضوع إلى محورين:

المحور الأول: منظومة رقابية متنوعة بنتائج متواضعة

المحور الثاني: منظومة رقابية مهمة لكن بوسائل محدودة

المحور الأول: منظومة رقابية متنوعة بنتائج متواضعة

تقوم منظومة الشفافية بالمغرب على مجموعة من الأجهزة التي تضطلع بمهمة تتبع ومراقبة التدبير العمومي، وتتمثل أساساً في البرلمان [6] والمحاكم المالية والإدارية [7]، والمفتشيات الإدارية، والهيئات الاستشارية (المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي [8]، ومجلس المنافسة [9]، والهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها [9]، والوسيط [10]، ولجنة الصفقات العمومية...)، بالإضافة إلى الصحافة ووسائل الإعلام والمجتمع المدني والقطاع الخاص. [11]

لكن في هذا المحور سوف نركز على الأجهزة التي أسندت لها مهمة مراقبة ومساءلة المنظمات العمومية حسب طبيعة الأجهزة الرقابية المنوط بها مهمة مراقبة التدبير العمومي، والتي تندرج ضمنها الرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان (الفقرة الأولى)، والرقابة الإدارية التي تتقاسمها كل من المفتشيات الإدارية وأجهزة وزارة الاقتصاد والمالية (الفقرة الثانية)، والرقابة القضائية التي تعود إلى المحاكم المالية (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: الرقابة السياسية

تختلف ممارسة الرقابة السياسية باختلاف النظام السياسي للدولة فهي في النظام البرلماني أقوى منها في النظام الرئاسي وأضعف في النظام الملكي، كون الوزراء في النظام البرلماني مسؤولين سياسياً أمام البرلمان ويراقب البرلمان بموجب هذه المسؤولية كل الوزارات وجميع المصالح الإدارية التابعة لها. الأمر الذي لا نجده في النظام السياسي المغربي نظراً لفشل قيام نظام ملكية برلمانية، فمعظم السلطات بقيت بيد الملك الأمر الذي يتعارض مبدئياً مع روح الملكية البرلمانية المستقلة. [14]

وهكذا تمارس الرقابة السياسية بواسطة البرلمان بموجب الفصل 70 من الدستور الذي ينص على أن البرلمان يراقب الحكومة ويقيم السياسات العمومية ثم الفصل 156 الذي ينص على كون المرافق العمومية

تقدم الحساب عن تدبيرها للأموال العمومية طبقاً للقوانين الجاري بها العمل، وتخضع في هذا الشأن للمراقبة والتقييم. كما يرخص البرلمان للحكومة بتحصيل المداخل وصرف النفقات عند مصادقته على قانون المالية، وعبر إحداث لجن تقصي الحقائق عند الاقتضاء، وكذا بموجب التقدم بملتمس الرقابة للحكومة ثم مناقشة مشروع التصفية والمصادقة عليه فضلاً عن الأسئلة الشفوية والكتابية.

أولاً: المساءلة المالية

ينص الفصل 75 من الدستور [15] على أن قانون المالية يصدر ويودع بالأسبقية لدى مجلس النواب، ويحدد القانون التنظيمي للمالية طبيعة المعلومات والوثائق والمعطيات الضرورية لتعزيز المناقشة البرلمانية حول مشروع قانون المالية. كما تضمن نفس الفصل طريقة التصويت على قانون المالية حيث يصوت البرلمان مرة واحدة على نفقات التجهيز التي تدخل في مجال التنمية وإنجاز المخططات التنموية الاستراتيجية والبرامج متعددة السنوات، التي تعدها الحكومة وتطلع عليها البرلمان، وعندما يوافق على تلك النفقات يستمر مفعول الموافقة تلقائياً على النفقات طيلة مدة المخططات والبرامج، وللحكومة وحدها الصلاحية لتقديم مشاريع قوانين ترمي إلى تغيير ما تمت الموافقة عليه. وتتم مسطرة المناقشة والتصويت على قانون المالية عبر مرحلتين أساسيتين أي داخل اللجن الدائمة ثم الجلسات العامة.

وتجري مناقشة مشروع قانون المالية بداية داخل اللجان الدائمة لمجلسي البرلمان وتتولى لجنة المالية والتنمية الاقتصادية مناقشة المشروع عبر الاستماع إلى وزير المالية الذي يقدم بيانات إضافية حول المشروع ثم يشرع في مناقشة عامة للميزانية والسياسة الحكومية، ويحدد مدتها مكتب اللجنة على ألا تتجاوز ثلاثة أيام، وبعدها يشرع في مناقشة مفصلة للمشروع مادة مادة، تقدم بعد ذلك اقتراحات التعديل للنظر فيها في أجل لا يتعدى خمسة أيام. في حين تشرع باقي اللجن الدائمة في التحضير لدراسة مشاريع الميزانيات الفرعية للوزارات والقطاعات التي ترتبط باختصاصاتها حيث يقدم كل وزير مشروع ميزانية القطاع الذي يسيره وعليه أن يضع لدى رئاسة اللجنة خمسة أيام قبل انعقاد اللجنة المعنية، وتحديد لائحة المتدخلات والمتدخلين قبل الشروع في المناقشة بصفة نهائية ولا تقبل بشأنها أي تغيير إلا بموافقة مكتب اللجن حينها يمكن تحديد لائحة إضافية للمتدخلين لمدة لا تتجاوز خمسة دقائق. [16]

أما فيما يتعلق بالجلسات العامة فتجري مناقشة مشروع قانون المالية والتصويت عليه طبقاً لأحكام الفصل 75 من الدستور (المشار إليه أعلاه) والفصل 77 منه، الذي يلزم البرلمان والحكومة الحفاظ على توازن مالية الدولة ويعطي الصلاحية للحكومة لرفض بعد بيان الأسباب المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة لقانون المالية إلى تخفيض الموارد العمومية، أو إلى إحداث تكليف عمومي، أو الزيادة في تكليف موجود. وتتم مناقشة الجزء الأول والثاني من مشروع القانون المالي في حصة زمنية يحددها المكتب ويتم توزيعها على الفُرق والمجموعات النيابية من طرف ندوة الرؤساء ولا يجوز إدخال تغييرات على مقتضيات الجزء الأول غير التغييرات التي تستدعيها ضرورة ترتيب وتنسيق النص نتيجة لعمليات التصويت على مواد هذا الجزء. [16]

وتبعاً لذلك فإن أول ملاحظة يمكن تسجيلها فيما يتعلق بالرقابة على قانون المالية سواء تعلق الأمر بالمقتضيات الدستورية أو الأنظمة الداخلية للبرلمان بمجلسه تمتعه بصلاحيات واسعة ومهمة في مقابل وجود حدود وقيود مسطرية أهم تجعل مكانة البرلمان في هذا المجال جد متواضعة على صعيد الممارسة. وتظهر هذه القيود من خلال الفصل 75 من الدستور الذي يشدد الخناق على تدخل ومبادرة البرلمان حيث يقر بوجوب التصويت على " نفقات التجهيز، والمخططات التنموية الاستراتيجية، والبرامج متعددة السنوات" مرة واحدة، دون أن يكون له حق معاودة ذلك على امتداد سنوات التخطيط والبرمجة، علماً أن هذه الأخيرة يمكن أن تكون ثلاثية أو خماسية بل أعطى المشرع صلاحية تغيير ما تمت الموافقة عليه فقط للحكومة. كما يحق للحكومة فتح الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية عند تعذر قبول الميزانية في التاريخ المحدد قانوناً في 31 دجنبر، فضلاً على أن التعديلات والمقترحات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان بخصوص إدخال تعديلات على القانون المالي، لا يجوز قبولها إذا كان من شأنها " تخفيض الموارد العامة" أو " إحداث تكليف عمومي أو زيادة في تكليف موجود".

إن هذا الفصل يضعف المبادرة البرلمانية في المجال المالي ويقوي من السلطات المالية للحكومة ويحد بشكل لا يقبل النقاش من حق البرلمان في وضع اقتراحات من شأنها تغيير بنية المالية للميزانية ككل. الأمر الذي جعل الحكومة في موقع قوة بحكم الدستور وجعل هذا المجال المالي مجالاً محفوظاً لها، إذ يحق للحكومة وحدها إدخال التعديلات بشأن الموارد والنفقات المالية بدعوى الحفاظ على التوازن المالي، وهذا ما حصل في التجارب الماضية حيث ارتفعت التكاليف وانخفضت بعض الموارد بسبب انخفاض دور

الدولة الاقتصادي، وتراجع مداخل الجمارك وركود مداخل بعض الضرائب، الأمر الذي يثير التساؤلات حول مصداقية التشريع نفسه وخصوصا فيما يتعلق بالقانون المالي. فكيف نفسر إحالة الحكومة لمشروع قانون المالية على البرلمان للمصادقة عليه ليصبح قانونا نافذا وفي المقابل يحدد المجال التشريعي وترسم الخطوط التي لا يمكن تجاوزها في مجال تخفيض الموارد والزيادة في النفقات مما يؤكد على أن مبدأ التوازن المالي اختيار غير ثابت يتمدد ويتقلص حسب توجهات الحكومة. [13]

أما فيما يتعلق بتنفيذ قانون المالية فتعرض الحكومة سنويا على البرلمان قانون التصفية خلال السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ قانون المالية، ويتضمن قانون التصفية حصيلة ميزانيات التجهيز التي انتهت مدة نفاذها تطبيقا للفصل 76 من الدستور [15] ذلك أن قانون التصفية يسمح بتكوين صورة واضحة حول نسبة تنفيذ القانون المالي ومستويات الإنجازات المحققة وغير ذلك من البيانات التي تمكن البرلمان من الوقوف على حقيقة الوضعية المالية ومراقبة وتتبع وتقييم الحكومة. غير أن ما يعاب على تجربة البرلمان بصدد دراسة قانون التصفية تركيزها بالأساس على المداخل والنفقات وتغيب الاهتمام بالأصول المادية وتحليل التكلفة، لأن مراقبة البرلمان لاستعمال الأموال العمومية لها بعد سياسي بامتياز تنطوي على مراقبة المشروعية التي تقتصر على مدى احترام الحكومة للترخيص الذي منحه لها البرلمان في استعمال الأموال العمومية. [19] هذا بالإضافة إلى البطء الذي يتسم به تقديم مشروع قانون التصفية والذي يفرغ المراقبة البعيدة للبرلمان من محتواها، الأمر الذي يدعو إلى التساؤل حول جدوى مناقشة مشاريع قوانين التصفية التي تصل أحيانا مدة تقادمها إلى ست سنوات فما فوق مما يستحيل معه الوقوف على حقيقة المنجزات المنفذة من عدمها وذلك بسبب صعوبة الإثبات والتأكد خصوصا وأن دراسة قانون التصفية يحتاج إلى تقنيات مالية وإدارية يفتقر إليها البرلمان. [13]

ثانيا: المساءلة عن طريق الأسئلة

تشكل أسئلة أعضاء البرلمان أداة مهمة في مراقبة نشاط الحكومة ووسيلة دستورية مجدية في تحديد العلاقة بين الجهاز التشريعي والجهاز التنفيذي، وقد نظم وحدد موضوعها بموجب الفصول (100-101-102) من الدستور، والمواد (184 إلى 208) من النظام الداخلي لمجلس

النواب، والمواد (238 إلى 269) من النظام الداخلي لمجلس المستشارين. ويتعلق موضوعها أساسا بتقييم السياسة العامة بالنسبة لرئيس الحكومة والسياسات القطاعية فيما يخص الوزراء.

غير أن المتتبع لمسطرة الرقابة البرلمانية عن طريق الأسئلة على تنوعها، يسجل مجموعة من الاختلالات والتي تتجلى أساسا على مستوى الأسئلة الشفهية في تكرار عدد من القضايا الاجتماعية للمواطنين، في عموم الجلسات الشفاهية مثل قطاع التربية والتعليم والسكن والنقل والصحة والانحرافات المنتشرة بها في عموم الجلسات الشفهية لكلا المجلسين في ظل غياب التنسيق بينها.

أما فيما يتعلق بالأسئلة الكتابية والتي تعتبر أداة ناجعة في مراقبة نشاط الحكومة وتهم تحديدا الشأن المحلي وتعالج قضايا محددة كمراقبة تدبير الأموال على المستوى الترابي، وإثارة بعض الاختلالات التي يعرفها تدبير المرافق المحلية. فإنها تبقى رغم نجاعتها دون المستوى المرغوب نظرا لتماطل الحكومة في الإجابة على الأسئلة الكتابية وتجاهلها في بعض الأحيان ويرجع السبب أساسا إلى تراكمها وعدم دقتها.

ثالثا: المساءلة عن طريق اللجان

يتمتع مجلسي البرلمان بحق إحداث لجان نيابية منتخبة على أساس التمثيل النسبي للفرق النيابية، تناط بها مهمة دراسة مشاريع ومقترحات القوانين، وبموجب الفصل 102 من دستور 2011، أصبح بإمكان اللجان أن تطلب الاستماع إلى مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية وذلك بحضور الوزراء المعنيين وتحت مسؤوليتهم. ولقد ترك الدستور للنظاميين الداخليين للبرلمان تحديد عدد اللجان ويبلغ عددها في مجلس النواب تسع لجان، وست بالنسبة لمجلس المستشارين. وتعتمد هذه اللجان في ممارسة مهامها على عقد اجتماعات خارج الدورات البرلمانية بغرض تتبع سير العمل الحكومي واستقصاء المعلومات حول سياسة الإنفاق العمومي، وسير المرافق العمومية خاصة الاجتماعية، والمؤسسات والمقاولات العمومية خاصة الاستراتيجية منها، وجدوى خوصصة بعض المقاولات العمومية. إلا أن عمل هذه اللجان يبقى متسما بالمحدودية نظرا لعدم توفرها على الوثائق والمعلومات اللازمة حول سير نشاط المنظمات العمومية وهيئاتها بفعل هيمنة واحتكار هذه على المعلومة.

رابعا: المساءلة عن طريق مناقشة السياسات العمومية وتقييمها

تعد المساءلة عن طريق مناقشة السياسات العمومية وتقييمها تقنية جديدة تم التنصيص عليها حصريا بموجب الفصل 101 من دستور 2011، الذي ينص على قيام رئيس الحكومة بعرض الحصيلة المرحلية

للحكومة على البرلمان، إما بمبادرة منه، أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب، أو من أغلبية مجلس المستشارين، وتخصص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها. كما يمكن للجان البرلمانية المعنية بموضوع المناقشة لكلا المجلسين طلب الاستماع إلى مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية، بحضور الوزراء المعنيين، وتحت مسؤوليتهم.

وفي هذا الإطار فعل مجلس النواب هذه المهمة الجديدة عبر إحداث لجنة موضوعاتية لتقييم السياسات العمومية، وذلك حول برنامج الكهرباء القروية الشمولي (perg) والبرنامج المندمج لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب (pager).

خامساً: المساءلة عن طريق منح الثقة وملتزم الرقابة

تتيح المساءلة عن طريق منح الثقة أو ملتزم الرقابة فرصة إثارة مسؤولية الحكومة إما بمبادرة من البرلمان عبر التصويت على ملتزم الرقابة أو بمبادرة من الحكومة من تلقاء نفسها فوجب الفصل 103 و 105 من الدستور.

وهكذا فإن أول ملاحظة يمكن إبدائها بموجب هذه المسطرة الرقابية هو اقتصار صلاحية طلب منح الثقة على مجلس النواب دون مجلس المستشارين في ظل الدساتير الستة للمملكة، وكذا تقييد ملتزم الرقابة بحصول التصويت بالأغلبية لكل من المجلسين الأمر الذي يتعذر معه تحقيق هذه المسطرة.

ويبقى أهم خلل تتخبط فيه المؤسسة التشريعية عدم وجود أغلبية منسجمة ومتماسكة قادرة على استغلال الصلاحيات المنوطة بها بموجب الدستور، في مقابل وجود معارضة ضعيفة ومنقسمة. كما أثبتت الممارسة عجزاً كبيراً على مستوى التنسيق والتكامل بين المجلسين. [18]

الفقرة الثانية: الرقابة الإدارية

تتعدّد الهيئات والأجهزة التي تتولى مهمة الرقابة الإدارية على الهيئات العمومية والتي تكوّن في مجموعها صرحاً رقابياً مهماً في منظومة الشفافية. وتعرّف الرقابة الإدارية على أنها عملية قياس النتائج الفعلية وفقاً للأهداف المرسومة ومقارنتها مع ما كان متوقعاً حدوثه، فهي بذلك تسعى إلى تصحيح الخلل وتقويم التدبير [23] بهدف الزيادة في حجم الإنتاج، وتطوير مهارات الموظفين وقدراتهم بما يضمن الاقتصاد والكفاءة في العمليات والأنشطة المختلفة للمرافق العمومية.

وهكذا تتعدد الهيئات التي تتولى مهمة الرقابة الإدارية على المرافق العمومية لكن على صعيد الممارسة يسجل افتقارها للعديد من الشروط الذاتية والموضوعية التي تحد من نجاح عملها الرقابي وتمنع من تحقيق الأهداف التي وضعت من أجلها.

أولاً: هشاشة المساءلة عن طريق المفتشيات الإدارية

يعتبر الجانب القانوني والمؤسسي من أكثر العوامل التي تحد من رقابة المفتشيات الإدارية بمستوياتها الثلاث على الهيئات العمومية فبالرجوع إلى تواريخ صدور النصوص التي تنظم الاختصاصات والهياكل التنظيمية للمفتشيات الإدارية نجدها جد متقدمة (مفتشية العامة للمالية 1960، ومفتشية الجماعات الترابية 1994) باستثناء المرسوم المنظم للمفتشيات العامة للوزارات الصادر بتاريخ 23 يونيو 2011. الأمر الذي لا يلائم التطور النوعي الذي يطبع العمل الرقابي خاصة، ولا يواكب المستجدات التي يعرفها التدبير العمومي عامة.

كما اتسمت مفتشيات وزارتي المالية والداخلية باتساع مجالات تدخلاتها حيث تناط بالمفتشية العامة للمالية سلطات واسعة تشمل إجراء عمليات التدقيق والافتحاص المالي على الدولة (الوزارات) ومصالحها الخارجية، والمؤسسات العمومية وفروعها، والجماعات الترابية وهيئاتها. ومنطقياً وأمام إكراه التضخم البيروقراطي الذي تعرفه المرافق العمومية على تنوعها فإن مجال نشاط المفتشية العامة للمالية لا يتعدى المصالح المركزية، هذا النشاط الذي ينحصر في مراقبة مشروعية العمليات المنجزة من طرف الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، فيما لا تعدو رقابتها على الجماعات الترابية رقابة ذات طابع انتقائي لا تنفذ إلى عمق التحقيق في البرامج والمشاريع المعتمدة.

وعلى مستوى حصيلة عمل مفتشيتي المالية والداخلية فإنهما تميزتا بالمحدودية، فقد سجلت المفتشية العامة للمالية منذ اعتمادها في سنة 1960 إلى حدود سنة 2011، إصدار 4500 تقريراً حول التدبير المالي والمحاسبي والإداري للأجهزة العمومية، منها ما يقارب 617 تقريراً حول حسابات المشاريع الممولة من قبل هيئات مالية دولية وجهوية، و35 تقريراً حول تدقيق أداء الأجهزة المسيرة في إطار مقارنة الميزانية على أساس النتائج التي شملت 22 قطاعاً حكومياً، كما تمكنت من إحالة 40 تقريراً على المحاكم المالية، و20 تقريراً على الأجهزة القضائية. [10] فيما أنجزت المفتشية العامة للإدارة الترابية إلى غاية 2011 ما مجموعه 183 مهمة، منها 121 مهمة افتحاص وتدقيق أي 66% من مجموع العمليات

المنجزة، فيما يندرج ما تبقى ضمن مهام التفتيش والمراقبة، كما قامت المفتشية في نفس السنة بدراسة 5820 شكاية منها 131 تم التوصل بها من مؤسسة الوسيط. [10]

والواقع أنه رغم اتساع الاختصاصات التي تضطلع بها المفتشيتان السالفتان ما يفترض أن يجعل منهما نموذجا فعالا في الرقابة على نشاط المرافق العمومية وخاصة في المجال المالي لا تعكسه بشكل جلي حصيلة عملها فهي جد ضعيفة موازاة بعمرهما.

أما فيما يتعلق بالمفتشيات العامة للوزارات فهي ترتبط مباشرة بالوزارات ومصالحها الخارجية، ويقتصر نشاطها على المراقبة الداخلية من خلال تقييم عمل المرافق العمومية وأدائها، وإعلام الوزير بكيفية سير المصالح التابعة لوزارته، ومراقبة استعمال الوسائل البشرية والمعدات والاعتمادات الموضوعة تحت تصرف الوزارة ومصالحها الخارجية، مما يجعلها خلية للتواصل أكثر من كونها خلية للمراقبة ويتضح ذلك من طبيعة مهامها الفعلية والتي تكتسي طابع الإخبار والإعلام للوزير المعني عوض تقويم الخلل موضوع الرقابة.

إن غياب استقلالية المفتشيات الإدارية كأجهزة رقابية ذات تخصص عام يجعلها في تبعية مطلقة للتوجهات السياسية الحزبية للوزير مما يؤثر على حيادها في القيام بالمهام المنوطة بها خصوصا في ظل غياب قاعدة قانونية تُقَدِّد سلطة الوزير المسؤول بإلزامية تحريك المسطرة التأديبية أو المتابعة القضائية.

كما يحد من عمل المفتشيات الإدارية عدم توفرها على السلطة الجزرية لتوقيع الجزاء، والتمسك بالسر المهني الذي يُحْتَم عليها عدم نشر تحرياتنا ونتائج تحقيقها للعموم وتتبع مآل توصياتها أو عرضها على البرلمان لمناقشتها أو إحالتها للقضاء للبت فيها. [14]

ثانيا: حدود مراقبة الالتزامات بنفقات الدولة

تُعتبر مراقبة الالتزامات بنفقات الدولة جهازا إداريا تابعا للخزينة العامة للمملكة بعد ما تم دمج مراقبة الالتزام بالنفقات في الخزينة العامة للمملكة، ويناط بها مراقبة تنفيذ النفقات العمومية وهي مراقبة إدارية قبلية يمارسها المراقب المالي على الأشخاص القائمين بالالتزام (الأمرون بالصرف). ويقوم المراقب المالي بتسيير مصالح مديرية مراقبة النفقات العمومية والتنسيق بين أعمال التابعين لها على الصعيد المركزي والجهوي والإقليمي.

وتركز مراقبة الالتزام بالنفقات على أساس القرارات الإدارية الملزمة لنفقات الدولة، وتجسد رقابة وقائية صارمة على مرافق الدولة لحمايتها من الاختلالات الممكن حصولها، كما تهدف إلى التأكد والتحقق من استعمال الأموال العمومية بكيفية مطابقة للقانون، من خلال مراقبة شرعية النفقة العمومية ومدى احترام المساطر القانونية والإجراءات الإدارية، وبهذا الإجراء فهي لا تمتد إلى مراقبة ملائمة مقترحات الالتزامات الفعلية مع المشاريع المرتبطة بموضوع النفقة. هذا فضلا عن تبعية المراقب المالي لوزارة الاقتصاد والمالية.

كما تشهد مصالح مراقبة الالتزام بالنفقة ثقلا كبيرا للملفات مع اقتراب اختتام السنة المالية مما يصعب معه دراسة وتمحيص كل الملفات بدقة وإصدار ملاحظات حولها، أو رفضها نظرا لضيق الأجل المخصص لدراسة مشاريع الالتزام بالنفقات، في ظل غياب امتداد لمصالح المراقبة على مستوى بعض الجماعات الترابية على اعتبار القابض المحلي لمهام العملية الحسابية هو نفسه المراقب المالي للالتزام بالنفقة، وهو ما يعتبر أمرا خطيرا، ويشكل ثغرة قانونية كبيرة، لأنه يصعب على القابض المحلي مراقبة نفسه بنفسه، كما لا يمكن لنفس الشخص أن يجمع بين مهمة تحصيل الموارد وصرف النفقات والتأشير عليها، فهي تندرج في إطار حالات التنافي كونه يجمع بين مهمتين متناقضتين من حيث الشكل والمضمون ومتكاملتين من حيث الغاية.

ثالثا: ثغرات مراقبة الخزينة العامة للمملكة

تعد الخزينة العامة للمملكة جهازا رقابيا تابعا لوزارة الاقتصاد والمالية يتولى مراقبة تنفيذ الميزانية العامة انطلاقا من السلطة التي يمارسها الخازن العام للمملكة على محصلي المالية الجهويين والإقليميين وعلى قباض الجماعات. ويتمتع محاسبو الخزينة العامة باختصاص عام فيما يخص تنفيذ عمليات المداخل والنفقات العمومية. ويوجد الخازن العام على رأس التسلسل الإداري للمحاسبين، ويعمل على توجيه تقرير سنوي للمجلس الأعلى للحسابات يتضمن قراراته ويعرض فيه ملاحظاته بخصوص التسيير المالي للمرافق العمومية التي قام بتصفية حساباتها.

ويعتبر مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي أهم ما تقوم عليه مبادئ المحاسبة العمومية أي الفصل بين المهام الإدارية والمهام المحاسبية، وذلك للعديد من الاعتبارات أولها عدم خضوع أي طرف لسلطة الطرف الآخر والحرص على شفافية تدبير الأموال العمومية.

وهكذا على الرغم من الأهمية التي تكتسبها رقابة الخزينة العامة للمملكة على تدبير الأموال العمومية بالمرافق العمومية إلا أن هذا لا يعني سلامتها من بعض الثغرات القانونية والعملية التي تشوش على حسن أدائها نذكر منها: المكانة المتميزة التي يضطلع بها الخازن العام للمملكة داخل نسق هيئة المحاسبين العموميين، الأمر الذي يعطيه امتيازاً رقابياً مزدوجاً ذا طبيعة إدارية في إطار التسلسل الإداري فبموجبه يخضع المحاسبون العموميون لسلطته، واختصاص قضائي يتعلق بإصدار قرارات عرضها تبرئة ذمة المحاسبين أو إقرار العجز في حساباتهم، فهو بهذا الاختصاصات يسحب جزءاً من الصلاحيات المخولة للمجلس الأعلى للحسابات، ويجعل من الخازن العام خصماً وحكماً في نفس الوقت. [14]

الفقرة الثالثة: الرقابة القضائية

تعتبر المحاكم المالية سلطة قضائية متخصصة في مراقبة ومساءلة الهيئات العمومية فهي تمارس الرقابة العليا على تنفيذ قوانين المالية والتأكد من شرعية العمليات المتعلقة بمداخل ونفقات الهيئات الخاضعة لمراقبتها.

وتأسيساً على ذلك فإن المحاكم المالية تُعد من أهم الأجهزة الرقابية الوطنية على التدبير العمومي، ويتجلى ذلك في حيادها وموضوعيتها في دراسة وتحليل القضايا المعروضة عليها، وكفاءة أطرها وجودة ودقة تقاريرها خصوصاً على مستوى التدقيق المالي والعمليات.

لكن رغم كل الإيجابيات التي تسجلها المحاكم المالية تعترض وظيفتها جملة من الصعوبات التي يثر على مردوديتها، ومن أبرزها تعدد وتضخم الاختصاصات التي تضطلع بها، فهي تجمع بين الاختصاص القضائي والتأديبي ومراقبة التسيير [22]، مقارنة مع الإمكانات الموضوعة رهن إشارتها. ويظهر هذا التعدد والتنوع في الاختصاصات من خلال إقحام مراقبة مجموعة من المرافق العمومية دون مراعاة التناسب بينها.

وتقف اختصاصات المحاكم المالية فيما يتعلق بالمهام القضائية عند حدود تطبيق بعض العقوبات المالية المقررة بموجب نصوص مدونة المحاكم المالية، حينما تكتشف المحاكم المالية اختلالات مالية وإدارية تكتسي الطابع الجنائي كونها ليس بمحكمة زجرية ولا يحق لها تطبيق القانون الجنائي، تحيل

الملفات على وزير العدل قصد تحريك مسطرة المتابعة [16]، هذا الأخير الذي يتمتع في هذا المجال بسلطة تقديرية كبيرة في إحالة القضايا على النيابة العامة من عدمها.

كما تواجه المحاكم المالية تسويفا في تقديم الحسابات من قبل المحاسبين العموميين إما بسبب البعد الجغرافي أو لأسباب شخصية في نفسية المحاسبين، الأمر الذي يعرقل سير عمل هذه المحاكم. وهكذا وإذا كانت المحاكم المالية تندرج ضمن الأجهزة الرقابية البعدية ما يسمح لها بتقييم مردودية وفعالية الهيئات العمومية على تعددها وتنوعها، فإن ما يؤاخذ عليها كونها انتقائية واختيارية بطبيعتها، ومنطقيا لا تكون المراقبة البعدية مجدية إلا إذا كانت تروم تقييم البرامج ذات الأهداف المحددة مسبقا وفق نتائج مرقمة قابلة للتحقق على ضوء هذه الأهداف، وينبغي أن يكون الجزاء في هذه الحالة صارما ومتناسبا مع حجم الأضرار التي لحقت بالمرافق العمومية المعنية. [17]

المحور الثاني: منظومة رقابية مهمة لكن بوسائل محدودة

يتوفر المغرب على منظومة رقابية مهمة تشريعا وتظميما ومؤسسيا، غير واقع اشتغال هذه المنظومة أبان عن صعوبات كبيرة ترتبط بقدراتها البشرية والبنوية والوظيفية، فهي تقتصر إلى موارد بشرية كبيرة ومؤهلة أسوة بالتضخم العددي والنوعي للمنظمات العمومية (الفقرة الأولى)، كما تطرح نسبية استقلاليتها عن السلطات العمومية (الفقرة الثانية)، هذا فضلا على تقاطع وتداخل مهامها في ظل ضعف وظيفة التنسيق فيما بينها (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: موارد بشرية مهمة لكن غير كافية

إن فعالية أي جهاز رقابي رهينة بتوفر إمكانيات بشرية ومادية مهمة فالعنصر البشري يعد محور أداء أجهزة الرقابة والمساءلة.

ولعل تعقد مجال اشتغال أجهزة الرقابة يكمن في تغير البيئة الإدارية باستمرار الأمر الذي يتطلب أطرا ذات كفاءة ومستوى عالٍ من التعليم والتكوين والخبرة. لكن واقع اشتغال هذه المنظومة ينم عن نقص كبير في حجم العاملين وتفاوت كبير في الإمكانيات المرصودة لكل منها وهو لا يسمح بتحقيق تغطية شاملة ومتوازنة لمختلف المجالات والمهام المنوطة بها على صعيد التراب الوطني.

أولاً: غياب التوازن بين الموارد البشرية والمهام الممنوعة بها

إن أول ملاحظة يمكن تسجيلها فيما يخص الموارد البشرية المتاحة للأجهزة الرقابية عدم كفايتها مقارنة بتضخم وتنوع المهام الممنوعة بها من جهة، في مقابل تعدد وتضخم الهيئات والمرافق العمومية. وبالرجوع للمحاكم المالية يلاحظ هزالة عدد قضاتها وموظفيها بالنظر إلى حجم الاختصاصات مما يؤثر بشكل كبير على أدائها. حيث يبلغ عدد القضاة 339 قاضياً، ويزاول 157 مهامهم بمختلف المجالس الجهوية للحسابات، و 202 موظفا إداريا.

وعموماً فإن 339 قاضياً مالياً و 202 موظفاً إدارياً أي ما مجموعه 541 من الموارد البشرية يعتبر رقماً هزئياً مقارنة بحجم صلاحيات المحاكم المالية والتغطية اللازمة لمختلف المنظمات العمومية وهيئاتها.

فليس هناك تلاؤم بين أهداف المحاكم المالية والوسائل المتاحة لها بشريا وهذا ما يفسر التكدس الكبير الذي تعرفه الحسابات المقدمة للمحكمة المالية وعدم القدرة على تصفيتها كلها في الوقت المناسب. وفي ظل كل هذه الإكراهات البشرية يصعب على المحكمة المالية بسط سيطرتها الرقابية خصوصا فيما يتعلق بمراقبة التسيير على مختلف الهيئات والمرافق العمومية الخاضعة لرقابتها هذا بالإضافة إلى المهام الجديدة التي تضطلع بها فيما يتعلق بمراقبة حسابات الأحزاب السياسية وتلقي وتتبع طلبات التصريح بالممتلكات.

ثانياً: محدودية تكوين الموارد البشرية للأجهزة الرقابية

يقتضي تفعيل دور الأجهزة الرقابية إخضاع مواردها البشرية للتكوين المستمر من أجل الرفع من مستواها والوقوف على الإكراهات العلمية والتقنية التي تعترضها أثناء ممارسة نشاطها الرقابي. فالتكوين المستمر يبقى وسيلة ناجعة في الارتقاء بمكانتها والسمو بنتائجها وضمانة كافية في السهر على شفافية المرافق العمومية، نظراً لما يوفره التكوين المستمر من معارف جديدة وتقنيات حديثة في مجال التسيير والرقابة معاً.

وتعتبر المحاكم المالية تكوين الموارد البشرية هدفاً استراتيجياً لتطوير قدرات القضاة والموظفين الإداريين، وقد حرصت على تمكين مواردها البشرية من تكوين خاص ومتعدد التخصصات يشمل المواد القانونية والمالية والمحاسبية وكذا مواد التدقيق وآليات التحليل والتقييم ومراقبة الأداء. حيث

أنشأت المحاكم المالية مركزا للتكوين يعنى بتدريب الملحقين القضائيين والتكوين المستمر لصالح القضاة المزاولين مهامهم بل يعتبر هذا المركز مفتوحا في وجه بعض العاملين بالأجهزة العليا للرقابة للدول الصديقة للمغرب.

الفقرة الثانية: نسبة استقلالية أجهزة المساءلة والرقابة

تأرجحت الأجهزة الرقابية بين التبعية المطلقة للسلطات العمومية والاستقلالية النسبية عنها، فالاستقلالية الشاملة للأجهزة الرقابية مفهوم عام يشمل الاستقلالية الوظيفية والمالية والعضوية والفكرية.

1- الاستقلال العضوي والمالي:

يُقصد بالاستقلال العضوي والمالي لأجهزة المساءلة والرقابة استقلاليتهما في تعيين وتكوين مواردها البشرية [12]، وكذا استقلاليتهما المالية عن ميزانية مصالح الدولة. ومما يلاحظ في هذا الشأن نسبة استقلالية أجهزة الرقابة، فباستثناء البرلمان والمحاكم المالية التي تضطلع بمهمة إعداد ميزانياتها وتوظيف وتكوين مواردها البشرية بشكل مستقل عن السلطات العمومية، فإن باقي الأجهزة الرقابية ونخص منها بالذكر كل من مراقبة الالتزام بالنفقات والخزينة العامة للملكة والمفتشيات الإدارية بمستوياتها الثلاث تبقى تابعة بشكل مطلق للقطاعات الوزارية التي تنتمي إليها ومواردها البشرية تندرج ضمن منظومة موارد القطاع الوزاري التابعة له ككل وتُدْرَج نفقاتها داخل ميزانية مصالح الدولة.

2- الاستقلال الوظيفي:

يُقصد بالاستقلال الوظيفي مدى توفر منظومة الرقابة على الوسائل والضمانات اللازمة للقيام بالمهام الموكولة إليها. [12] فبالرجوع إلى النصوص المؤطرة لاختصاصات الأجهزة الرقابية نجدها متأخرة ومتقدمة ولا تُكرس بصريح العبارة استقلاليتهما الوظيفية.

ولعل عدم التمتع بمستوى قانوني مؤسسي ودستوري عالٍ يمكن الأجهزة الرقابية من تنفيذ وظيفة الرقابة بكل حيادية وموضوعية واستقلالية وتَجَرَّد تام عن الأجهزة الوصية عليها ويؤثر بشكل واضح وجلي على فعالية الرقابة.

فقد كرست المفتشيات الإدارية رغم أهمية تحريات وأبحاثها طابعا استشاريا يؤذن لها بالتحرك كلما ارتأى المسؤولون الفعليون عنها ذلك، وتجمع المعطيات حول المخالفات الإدارية والمالية وتعد التقارير

بشأنها ليتم رفعها للسلطات الوصية في ظل غياب صلاحية توقيع الجراء على المخالفين وفق ما خُصِّصَتْ إليه من وقائع، ودون أن تتاح لمجهوداتها التقنيّة فرصة الإعلان عنها للعموم عبر نشر تقاريرها في وسائل الإعلام أو الدفع بها وإحالتها على البرلمان لمناقشة مضامينها وتبني نتائجها لإضفاء الاستقلالية على نشاطها.

أما فيما يتعلق بالبرلمان فرغم الصلاحيات الجديدة التي يضطلع بها بموجب دستور 29 يوليوز 2011 ، الذي وسع من مجال القانون وأضاف آلية جديدة في مراقبة الحكومة، يبقى البرلمان مؤسسة مقيدة وتظهر هذه القيود من خلال الدور القوي الذي يضطلع به الملك فلا زال الملك حجز الزاوية في النظام السياسي كله والوحدة المركزية في إنتاج القانون ومراقبة الحكومة. [18]

3- الاستقلال الفكري

تكمن التبعية الفكرية لأجهزة المساءلة والرقابة في الحالة التي تقوم فيها إحدى الأجهزة الرقابية بإجراء عملية المراقبة وفي ذهن مراقبيها حلول مسبقة أو معتقدات ثابتة أو عدم أهليتها لمسيرة التغيير في ظروف تشغيل نظم معلوماتية جديدة في نطاق المراقبة.

وعليه فلا يمكن للمراقبة التي تقوم على حلول جاهزة وآراء مسبقة ولا تأخذ بعين الاعتبار خصوصية كل منظمة عمومية على حدة من حيث الزمان والمكان والنشاط، مستقل أو غير مستقل، وطني أو محلي، إداري أو صناعي تجاري، تحكمه قواعد القانون الخاص أو قواعد القانون العام، وغير ذلك من الاعتبارات والخصوصيات وأن تقوم بمراقبة وتقويم المشاكل والصعوبات التي تعترى المرافق العمومية موضوع المراقبة.

ومن العوامل التي تؤدي إلى خلق التبعية الفكرية عند مفتشي وقضاة ومراقبي منظومة حسب رأي الأستاذ محمد حركات، هو عدم قدرة المراقب على الحصول على كل الدفاتر المحاسبية والوثائق المثبتة وانعدام حرية التواصل بين المديرين والأعوان، ومناقشتهم والإطلاع على مصادر المعلومات التي تتعلق بنشاط المنظمات العمومية وبالخصوص المشاريع المزمع إنجازها والمحققة، وفحص نظام الأجور العليا والامتيازات والمكافآت، وعدم القدرة على إدراج جميع الحقائق والملاحظات في التقرير العلني أو إدراجه في تقرير غير رسمي، وكذا قيام المراقب بمراقبة نفس الحسابات والقطاعات لسنوات طويلة، فتكرار المراقبات والمعائنات والتدقيقات لنفس المرفق العمومي ولمدة طويلة، يؤدي

بالمراقب إلى الرتبة وانعدام الابتكار والتجديد في غياب والتواصل الفعال مع فصائل المجتمع المدني، من مواطنين وأحزاب وجامعات ومراكز البحث العلمي من أجل تقويم المخاطر التي تهدد المجتمع والسيطرة على نظم المعلومات الإلكترونية. [12]

كما تختل موازن ثقة المجتمع في مدى استقلال وحياد ونزاهة أجهزة الرقابة، فمهمة المراقبة تحتاج مثلها مثل أي مهنة إلى اعتراف عام بها وتعزيز ثقة المجتمع بها، والذي يمكن كسبه من خلال إجراءات نتائج مراقبتها، فالمجتمع لن يستمر في الاعتراف بمكانة الأجهزة الرقابية والثقة بمهمتها، طالما أنه لم تسطع أن تعكس تطلعاته في مجال ضمان الشفافية والوقوف على مكامن الخل، وخدمة المصالح الاجتماعية للبلاد وتطبيق العقوبات والأحكام بدون تمييز طبقاً للمبدأ الدستوري السامي " مساواة كل المواطنين أمام القانون". [12]

الفقرة الثالثة: تقاطع مهام أجهزة المساءلة والرقابة في ظل ضعف التنسيق بينها

إذا كانت وظيفة التنسيق تشكل إحدى ركائز ومبادئ التدبير العمومي المحكم نظراً لما تُؤفِّره من انسجام وتكامل بين البنيات والوحدات الإدارية، فإنها تكتسي أهمية بالغة فيما يتعلق بالأجهزة الرقابية. ويمكن الهدف من وظيفة التنسيق بين الأجهزة الرقابية في تقوية سبل التعاون وتوطيد التواصل بين جميع هيئات المراقبة والمساءلة والتتبع وإنفاذ القانون، خاصة عن طريق مد جسور التعاون والشرابة وتبادل المعلومات فيما بينها.

ولعل أهمية التنسيق تزداد عندما تتعدد وتنوع الأجهزة الرقابية من هيئات إدارية ومالية وسياسية وقضائية في مقابل تعدد المساطر، مع العلم أن اختصاصات كل الأجهزة الرقابية تتكامل فيما بينها إن لم نقل تتداخل مع بعضها البعض. وهكذا يعتري منطق اشتغال الأجهزة الرقابية مشكل تداخل المهام وتقاطعها الأمر الذي يبرر الحاجة الملحة لوظيفة التنسيق بينها.

أولاً: تقاطع المهام بين المحاكم المالية وأقسام الجرائم المالية بمحاكم الاستئناف

تختص أقسام الجرائم المالية المحدثة بمحاكم الاستئناف العادية بالبت في الجرائم الجنائية المالية، وتندرج إدارياً ضمن التسلسل الهرمي للقضاء العادي. ولكن بالرجوع إلى صلاحياتها نستشف تداخلها مع مهام المحاكم المالية، مما يفترض ضرورة التنسيق بينها وبين المحاكم المالية، وإذا اقتضى الحال ضرورة

إلحاق أقسام الجرائم المالية بالمحاكم المالية والعمل في إطار هيكل تنظيمي واحد تبعا لطبيعة وحجم مهامهما.

وعليه يبرز تقاطع اختصاصات المحاكم المالية وأقسام الجرائم المالية في إطار المسؤولية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية والمسؤولية الجنائية. فإذا كانت المادة 54 من القانون 62.99 تحدد المخالفات التي تندرج ضمن مخلفات التأديب المالي، نجد تقاطعها مع بعض فصول القانون الجنائي 241-244-245 والتي ندرجها كالتالي.

- تنص المادة 54 من مدونة المحاكم المالية على أن " حصول الشخص لنفسه أو لغيره على منفعة غير مبررة نقدية أو عينية " يعتبر من مخالفات التأديب المالي الأمر الذي يتطابق بصريح العبارة مع الفصل 245 من القانون الجنائي الذي ينص على أن " كل موظف عمومي أخذ أو تلقى أية فائدة في عقد أو دلالة أو مؤسسة أو استغلال مباشر يتولى إدارته أو الإشراف عليه، كليا أو جزئيا، أثناء ارتكابه الفعل، سواء قام بذلك صراحة أو بعمل صوري أو بواسطة غيره، يُعاقب بالسجن من خمس سنوات إلى عشر سنوات وبغرامة مالية من خمسة آلاف إلى مائة ألف درهم". ذلك أن المادة 54 تتقاطع مع جرائم المالية المصنفة في دائرة جرائم الاختلاس والغدر واستغلال النفوذ.

- تنص المادة 54 على اعتبار " إخفاء المستندات أو الإدلاء إلى المحاكم المالية بأوراق مزورة أو غير صحيحة" مخالفة مالية وهي المقتضيات نفسها التي نص عليها الفصل 241 من القانون الجنائي " يعاقب بالسجن من خمس سنوات إلى عشرين سنة... كل قاض أو موظف عمومي يبدد أو اختلس أو احتجز بدون حق أو أخفى أموالا عامة أو خاصة أو سندات تقوم مقامها أو حججا أو عقودا أو منقولات موضوعة تحت يده بمقتضى وظيفته أو بسببها".

- تنص المادة 54 من قانون 62.99 على أن " مخالفة القواعد المتعلقة بإثبات الديون العمومية وتصفياتها والأمر بصرفها" و "مخالفة قواعد تحصيل الديون العمومية الذي قد يُعهد به إليهم عملا بالنصوص التشريعية الجاري بها العمل" مخالفات تندرج ضمن التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية. وهو نفس ما أكد عليه الفصل 244 من القانون الجنائي " يعاقب بالحبس من سنتين إلى خمس سنوات وبغرامة مالية من خمسة آلاف إلى مائة ألف درهم، كل ذي سلطة عامة أمر بتحصيل جبايات

مباشرة أو غير مباشرة لم يقررها القانون وكذلك كل موظف عمومي أعد قوائم التحصيل أو باشر استخلاص تلك الجبايات...".

ومادام أن مراقبة التأديب المالي لا تتم بكيفية تلقائية بل تتوقف على تحريك مسطرة المتابعة إما مباشرة من قبل الوكيل العام للملك أو بإيعاز من رئيس الحكومة أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين أو وزير الاقتصاد والمالية أو الوزراء فيما يخص الأفعال المنسوبة إلى الموظفين والأعوان العاملين تحت سلطتهم للبت في المخالفات المالية، الأمر الذي يطرح نفسه حول موقف المحاكم المالية حينما تتوصل بملفات من هذا القبيل وكيف سنكفيها، وعلى أي أساس، هل باعتبارها مخالفات مالية تدخل في صميم صلاحياتها، أو بإحالتها على وزير العدل لأنها تكتسي الطابع الجنائي؟.

ثانيا: تقاطع المهام بين المفتشيات الإدارية والمحاكم المالية

عمل المرسوم المنظم للمفتشيات العامة للوزارات الصادر بتاريخ 23 يونيو 2011، على التتبع على وظيفة التنسيق بين المفتشية والهيئات الأخرى وذلك بموجب أحكام المادة 2 منه، حيث "تتاط بالمفتشية العامة مهمة التنسيق والتواصل والتتبع مع مؤسسة الوسيط والتعاون مع كل من المجلس الأعلى للحسابات والمفتشية العامة للمالية والهيئة المركزية للوقاية من الرشوة"، ما من شأنه الرفع من أداء المفتشيات العامة للوزارات وتوحيد جهودها مع باقي الهيئات خاصة مع المحاكم المالية والمفتشية العامة للمالية، هذه الهيئات التي تعرف كما أسلفنا الذكر توسعا وتضخما كبيرا في مجال تدخلاتها مما يتطلب مزيدا من التوزيع والتدقيق.

وعلى هذا الأساس فإن عمل كل من المفتشيات الإدارية والمحاكم المالية يسير في اتجاه واحد ومتكامل لكن واقع أدائها تطبعه الازدواجية والتنافر. فإذا ما أخذنا المجال المالي والمتمثل في وظيفة مراقبة وتدقيق حسابات المرافق العمومية فإننا نجد أنها تتقاطع فيما بين المفتشية العامة للمالية بموجب الفصل 2 والمحاكم المالية بمقتضى المادة 25 والمفتشية العامة للإدارة الترابية بموجب المادة 2.

وهكذا ينص الفصل 2 من الظهير المنظم للمفتشية العامة للمالية على أنه "يعهد إلى مفتشي المالية بإجراء تحقيقات بخصوص مصالح الصندوق والمحاسبة والنقود والمواد وكذا المحاسبين العموميين وبصفة عامة مستخدمي الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية، فهم يتحققون من التسيير الذي

يقوم به هؤلاء المحاسبون ويتأكدون من صحة العمليات المدرجة في حسابات الأمرين بتسلم المداخل ودفع المصاريف العمومية وكذا في حسابات جميع المتصرفين".

وهو الأمر نفسه الذي نصت عليه مقتضيات المادة 25 من قانون المحاكم المالية التي تنص على أنه "يدقق المجلس حسابات مرافق الدولة وكذا حسابات المؤسسات العمومية والمقاولات التي تملك الدولة أو المؤسسات العمومية رأسمالها كلياً أو بصفة مشتركة بين الدولة والجماعات المحلية،... ويلزم المحاسبون العموميون لمرافق الدولة بتقديم حسابات هذه المصالح سنوياً إلى المجلس،... ويلزم المحاسبون العموميون للأجهزة العمومية الأخرى بأن يقدموا سنوياً إلى المجلس بياناً محاسبياً عن عمليات المداخل والنقائص وكذا عمليات الصندوق التي يتولون تنفيذها".

الأمر الذي يتقاطع مع الوظيفة المالية للمفتشية العامة للإدارة الترابية على صعيد المرافق المحلية وذلك بمقتضى المادة 2 من المرسوم المنظم لها " تناط بالمفتشية العامة للإدارة الترابية مهمة المراقبة والتحقق من التسيير الإداري والتقني والمحاسبي للمصالح التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية وهيئاتها على أن تراعى في ذلك الاختصاصات المخولة للمفتشيات التابعة للوزارات الأخرى".

انطلاقاً مما سبق يتضح أن هذه الوضعية تطرح جملة من المشاكل والتي تظهر في تفصلها وتداخلها وازدواجيتها. ولئن كانت مهمة التدقيق المالي والمحاسباتي تمارسها المحاكم المالية بصفتها جهازاً مستقلاً وتدخل في باب الوظيفة القضائية، فإن المفتشيات الإدارية تمارسها كوظيفة إدارية وتحت مراقبة المصالح المركزية التابعة لها الأمر الذي سيطرح العديد من الاعتبارات (السياسية) ومدى حيادها من جهة، وكذا ممارسة هذه الوظيفة بين هيئتين متناقضتين بنيوياً ومتكاملتين وظيفياً من جهة أخرى.

فإذا ما أخذنا غياب التنسيق بين المفتشية العامة للإدارة الترابية والمفتشية العامة للمالية والمحاكم المالية، فإن إشكالية تقاطع وتداخل المهام سيخلق نوعاً من التناقض والصراع وضياح في الوقت والجهد والمال لكلا الأجهزة، بل أكثر من ذلك يمكن للمفتشيات الإدارية أن تقر بصحة الحسابات والعمليات المالية وفي المقابل يمكن للمحاكم المالية أن يكون لها رأي مغاير لإقرار المفتشيات الإدارية.

خاتمة عامة:

- لعل من أهم النتائج التي خرجنا بها في هذه الدراسة المتواضعة تتجلى في ضرورة :
- تعزيز وظيفة التنسيق بين مختلف أجهزة التنقيش والمراقبة والمتابعة بغية تحقيق الانسجام بين عملياتها، بالشكل الذي يجعل مخرجات البعض مدخلا للبعض الآخر.
 - تطوير بنية العلاقات المؤسسية وإرساء دعائم التعاون وتبادل الخبرات والمعارف، وذلك بالابتعاد عن البراغمية للرفع من مردوديتها وإرساء منظومة متينة للرقابة على التدبير العمومي.
 - صياغة إطار قانوني موحد ينظم أشكال التعاون والتشاور فيما بين الأجهزة الرقابية؛ ذرءا لحالات الصراع الذي تعرفه الأجهزة الرقابية.
 - ضمان الحياد الوظيفي للأجهزة الرقابية والسعي إلى كسب ثقة مختلف الفاعلين في المجتمع عبر وضع استراتيجية رقابية وطنية بعيدة المدى تسمح بتنفيذها عبر البرمجة المتعددة السنوات، وتنبني على إنتاج دراسات وإعداد قوائم للبيانات الحاسوبية وتحليلها وتتبع معدلات الأداء الجوى الاقتصادية.
 - تعزيز التواصل الإيجابي مع المواطنين من خلال عقد ندوات ولقاءات علمية تستهدف تنوير الرأي العام وخاصة فئة الشباب التي يعقد عليها المستقبل التنموي لأي بلد.
 - إعادة النظر في تقارير الأجهزة الرقابية وطبعها بالصيغة الإلزامية تجاه الإدارات والمرافق العمومية موضوع رقابتها.

- إرساء بنية داخل مختلف الأجهزة الرقابية تعنى بالبحوث والدراسات في الشؤون القانونية والمتابعة والرقابة الداخلية والاجتهاد القضائي الأمر الذي من شأنه تمكين هذه الأجهزة من إعداد دراسات وبحوث كفيلة بتجديد الرقابة ودعم التواصل ونشر المعلومات والاستعمال الأمثل للموارد المالية والبشرية، ويعزز انفتاحها داخليا وخارجيا وإقليميا ودوليا على غرار ما هو معمول به على مستوى الأجهزة الرقابية المقارنة.

قائمة المصادر والمراجع:

- [1] الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر في 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) بتنفيذ نص الدستور. الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر. بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011). ص 3600.
- [2] ظهير شريف رقم 1.11.165 الصادر في 16 من ذي القعدة 1432 (14 أكتوبر 2011) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب. الجريدة الرسمية عدد 5987-19 ذو القعدة 1432 (17 أكتوبر 2011).
- [3] ظهير شريف رقم 1.07.199 الصادر في 19 من ذي القعدة 1428 (30 نونبر 2007) بتنفيذ القانون رقم 52.06 المغير والمتمم بموجبه القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية. الجريدة الرسمية عدد 5679 بتاريخ 4 ذي القعدة (3 نونبر 2008).
- [4] ظهير شريف رقم 1.91.225 الصادر في 22 ربيع الأول 1414 (10 سبتمبر 1993) بتنفيذ القانون رقم 90-41 المحدث بموجبه المحاكم الإدارية. الجريدة الرسمية عدد 4247 بتاريخ 18 جمادى الأولى 1414 (3 نونبر 1993).
- [5] ظهير شريف رقم 1.14.124 صادر في 3 شوال 1435 (31 يوليوز 2014) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 128.12 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي. الجريدة الرسمية عدد 6282-17 شوال 1435 (14 غشت 2014)، ص 6370.
- [6] ظهير شريف رقم 1.14.117 الصادر في 2 رمضان 1435 (30 يونيو 2014) بتنفيذ القانون رقم 20.13 المتعلق بمجلس المنافسة. الجريدة الرسمية عدد 6276 بتاريخ 26 رمضان 1435 (24 يوليوز 2014)، ص 6095.
- [7] ظهير شريف رقم 1.15.65 الصادر في 12 شعبان 1436 (9 يونيو 2015) بتنفيذ القانون رقم 113.12 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها. الجريدة الرسمية عدد 6374 بتاريخ 15 رمضان 1436 (2 يوليوز 2015).
- [8] ظهير شريف رقم 1.11.25 الصادر في 12 من ربيع الثاني 1432 (17 مارس 2011) بإحداث مؤسسة الوسيط. الجريدة الرسمية عدد 5926 بتاريخ 12 ربيع الثاني 1432 (17 مارس 2011). ص 802.

- [9] مرسوم رقم 2.11.445 الصادر بتاريخ 7 ذي الحجة 1436 (4 نونبر 2011) بتحديد عدد محاكم الاستئناف المحدث بها أقسام للجرائم المالية وتعيين دوائر نفوذها. الجريدة الرسمية عدد 5995 الصادر بتاريخ 17 ذو الحجة 1432 (14 نونبر 2011).
- [10] **جمال خلوق**: الأخلاقيات ورجل السلطة (مقارنة في الأبعاد الأخلاقية لممارسة مهام السلطة بالمغرب). الطبعة الأولى 2013.
- [11] **سناء بن مسعود**: إشكالية الشفافية في تدبير المرافق العمومية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة القاضي عياض – كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – مراكش- السنة الجامعية 2018/2019.
- [12] **محمد حركات**: دور تقويم منظومة النزاهة الوطنية في مكافحة الفساد في المغرب العربي. أشغال الندوة المغربية المنظمة من طرف مختبر الدراسات الدستورية والسياسية. مراكش – نونبر 2008 .
- [13] **المعطي سهيل**: المراقبة المالية البرلمانية. المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد مزدوج 8 و 9 . 1998
- [14] **ملد عويس**: منظومة المراقبة المالية بالمغرب – أي دور في حماية المال العام. رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في العلوم الإدارية، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – عين الشق الدار البيضاء. السنة الجامعية 2001.2002.
- [15] **ENGEL. F & GARNIER**: le contrôle de gestion en univers administratif. In : politiques et management public, vol. 1, n°1, 1983..
- [16] **AKHDADACHE MYRIAM**: Le contrôle de l'exécution des dépenses publiques au Maroc : essai de contribution a une bonne gouvernance financière publique. Thèse en cotutelle pour obtenir le grade de docteur en droit. Université Mohamed V, rabat – agdal, université paris I panthéon-Sorbonne. 18 décembre 2006.
- [17] **BAILARI ANDRÉ**: les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques, L .G.D.J paris 2003
- [18] **BENKHATTAB ABDELHAMID**: le parlement marocain : régulation politique et incertitude transitionnelle. Revue marocaine d'administration locale et du développement, 2012.
- [19] **BOUHAMADA IRENE**: Le rôle des commissions des finances des assemblées parlementaires : approches comparée. Actes de la 4^{ème} université de printemps de finances publiques. La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde. LGDJ. Extensio éditions, 2009.
- [20] **CHAMBERGEAT PAUL**: Bilan de l'expérience parlementaire marocaine. A.A.N.1965.
- [21] **DEMESTER RENE**: y-t-il une spécificité du contrôle de gestion dans le secteur public ? revue politiques et management public, volume 7. N°4, décembre 1989.
- [22] **HARAKAT MOHAMED**: Transparence, mondialisation et démocratie. Bref regard sur la cour des comptes à l'heure de la réforme. Publication de la revue marocaine d'audit, série « management stratégique », n° 1, 1999.
- [23] **LAGHZAOU FADOUA**: Les cours régionales des comptes et contrôle interne des collectivités locales. Revue marocaine d'audit et de développement. Série « management stratégique », n°7.2005.