

الفصل التاسع

الفساد الإداري في المملكة المغربية

يناقش هذا الفصل العناصر التالية:

✍️ أولا: البيئة القانونية المقاومة للفساد في المغرب.

✍️ ثانيا: مؤسسات مكافحة الفساد الإداري.

الفصل التاسع

الفساد الإداري في المملكة المغربية

يمكن تناول التجربة المغربية في مكافحة الفساد الإداري من خلال التركيز على المحاور التالية:

أولاً: البيئة القانونية المقاومة للفساد في المغرب

إن تشعب ظاهرة الفساد وانتقالها من الحدث الفردي أو الجماعي المنعزل إلى منظومة الفساد وإلى الجريمة المنظمة جعل كل السلط (سياسية وقضائية وتنفيذية) تتطلع إلى تبني تصورات وسياسات وبرامج للمساهمة في مقاومة الفساد. ومع تنامي دور المجتمع المدني في مجال النزاهة والشفافية ومقاومة الفساد طرحت ضرورات وإشكاليات مشاركته وإشراكه في محاربة الفساد. فكان للمشرع دور هام في إعطاء كل سلطة وسائل عمل قانونية للتدخل في الموضوع.

قوانين الرقابة التشريعية

في إطار مراقبة العمل الحكومي نصّ الفصل الستون من الدستور على أن "الحكومة مسؤولة أمام الملك وأمام البرلمان". وينتج عن هذه المسؤولية أن البرلمان يمارس بصفة غير مباشرة رقابة عامة على المال العام وسبل صرفه والوقاية من تبذيره كما يمارس رقابة مباشرة للوقوف على حقائق مصروفات تغمرها الشكوك.

تتجلى الرقابة المباشرة في:

- مناقشة البرنامج الحكومي والتصويت عليه. ومن نتائج هذه المسؤولية استقالة الحكومة
- استقالة جماعية في حالات رفض البرلمان للبرنامج الحكومي (ف.60 من الدستور)
- طلب الثقة. وقد يؤدي التصويت إلى سحب الثقة من الحكومة (ف.75 من الدستور)
- ملتصق الرقابة. وقد تؤدي الموافقة عليه إلى استقالة جماعية للحكومة (ف.76 من الدستور)
- الأسئلة ومنها الشفوية والكتابية.
- الطعن في دستورية القوانين.

قوانين الرقابة القضائية

من الإصلاحات الهامة التي عرفها المغرب في خضم طموحات الاستقلال إنشاء المجلس الأعلى للقضاء بمقتضى ظهير 27 سبتمبر أيلول 1957 واستحداث دعوى إلغاء القرارات الإدارية، بسبب الشطط في استعمال السلطة.

القضاء الإداري

لقد شكلت هذه الإجراءات المرحلة الانتقالية الأولى تلاها تحويل المحاكم الابتدائية حق النظر في القضايا الإدارية بمقتضى الفصل الثاني من ظهير 15 يوليو تموز 1974 المتعلق بتنظيم القضاء، قبل الوصول إلى إحداث الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى ثم إقرار المحاكم الإدارية بظهير 10 سبتمبر أيلول 1993. وهدفنا من الحديث عن هذا الجهاز هو الجانب الاستباقي والوقائي إذ يمكن للمتظلم اللجوء إلى هذا القضاء الذي قد يلغي قرارات إدارية.

إصلاح القضاء

بإصلاح 1962 كرس القانون الجنائي الموحد بعدما كان موزعا حسب نوعية المحاكم وحسب المناطق الثلاثة للاحتلالين الفرنسي والاسباني ثم إصلاح سنة 1965 الذي تركز على التوحيد والتعريب والمغربة. وأخيرا إصلاح 1974 الذي جاء من أجل

تبسيط المنظومة لكنه أضر بالضمانات المخولة للمتقاضين ومس بالحق في محاكمة عادلة على المستوى الجنائي. وقد خص المشرع المغربي الباب الثالث من القانون الجنائي للجنايات والجنح التي يرتكبها الموظفون ضد النظام العام وقد نظمها في ستة فروع منها الفرع الرابع وعلى الخصوص الجزء المتعلق بالرشوة الذي ينقسم إلى فصول للتعريف بأنواع الفساد وأخرى للجزاءات فضلا عما يتعلق بالقضايا القانونية التقليدية من باب التكيف والعنصر المادي الخ.

قانون محكمة العدل الخاصة (ظهير 6 أكتوبر 1972 كما تم تغييره بظهير 24 أبريل 1975 و ظهير 1980/12/25)

مع بداية الستينيات وتضخم الوظيفة العمومية وانطلاق الاستشارات العمومية لوحظ تنام للفساد من رشوة واختلاس إلى زبونية واستغلال للنفوذ فكان لا بد من ضبط هذه الظاهرة على عقارب النسق العام لتطور المجتمع وأجهزة الدولة. فبمقتضى القانون رقم 4.64 بتاريخ 20 مارس 1965 تم تأسيس محكمة العدل الخاصة من أجل زجر جنائيات الغدر والرشوة واستغلال النفوذ المقترفة من طرف الموظفين العموميين. وقد ألغي هذا القانون و عوض بظهير 157/72 بتاريخ 6 أكتوبر 1972 لكننا لا نجد بالقانونين معا أي مقدمة أو تمهيد يبين أسباب إنشاء هذه المحكمة. بينما قدمت المناقشات في البرلمان عدة أسباب للنزول: فقد كثرت الانتقادات حول تدبير نفقات المشاريع الضخمة لأول مخطط خماسي طموح في مغرب الاستقلال، وكانت المطالب ملححة حول حماية المال العام ثم هنالك حديث الحسن الثاني مع القضاة⁽¹⁾ حيث بين لهم "مهمة المحكمة في الضرب على أيدي من تسول له نفسه اختلاس الأموال العامة، وثانيا العمل على مكافحة الجرائم الوظيفية من قبيل الرشوة واستغلال النفوذ واختلاس المال العام... وما يرتبط بها من جرائم كالتزوير مثلا."

(1) محكمة العدل بين الإلغاء والإبقاء استجواب صحيفة العلم مع أ. أحمد السراج (قاض ثم مدير لمحكمة العدل الخاصة من 1965 إلى 1987) العدد 19242 بتاريخ 22 يناير/ كانون ثاني 2003.

وقد أدخلت على قانون 1972 بدوره تعديلات بمقتضى ظهير 1975/04/24 وظهر 25 ديسمبر (كانون أول) 1980. ورغم ذلك فطبيعة المحكمة لم تتغير حيث أنها تنتمي إلى المحاكم الاستثنائية وتخرج عن منظومة المحاكم العادية.

يحدد الفصل 31 من قانون محكمة العدل الخاصة اختصاصاتها بالنسبة لمجموعة من جرائم الفساد عرفها في الفصول من 32 إلى 39 وذلك خلافا لمقتضيات الفصول 241 إلى غاية 256 من القانون الجنائي. ويعاقب عليها طبق ما هو منصوص عليه في الفصول المذكورة إذا كان مجموع المبالغ النقدية المختلصة أو المبددة أو المحتجزة بدون حق أو المخفية أو المزايا أو المنافع المحصل عليها بصفة غير قانونية، أو الأرباح المنجزة بدون حق تبلغ قيمة تساوي أو تتجاوز خمسة وعشرون ألف (25000) درهم، كيفما كانت تقسيط هذه القيم و ترتيبها من حيث الزمان سواء كان المتهم قد حصل على هذه المنافع من شخص واحد أو من عدة أشخاص بمناسبة أفعال متباينة أو كان قد ارتكب اختلاسا من صندوق واحد أو عدة صناديق كان يتصرف فيها بحكم وظيفته. ويمكن أن ينتج كذلك حساب الربح بدون حق عن مجموع الأرباح المحصل عليها بواسطة مخالفات متباينة مثل الاختلاس و الرشوة.

الوقاية والرقابة الحكومية

لممارسة مهامه التدبيرية يتوفر الجهاز التنفيذي على عدة أجهزة للرقابة والتقييم والإفتحاص. كما يتوفر على أنظمة متنوعة وأجهزة حكامه متعددة للتحكم في القطاعات العمومية وضمان نزاهتها.

قوانين الوقاية والرقابة الإدارية

غداة استقلال البلاد وفي خضم الإصلاحات العديدة والمتنوعة صدر النظام الأساسي الخاص بالوظيفة العمومية (24 فبراير/ شباط 1958) الذي سيشكل قاعدة للإصلاحات والإجراءات التنظيمية اللاحقة.

قانون الوظيفة العمومية النظام الأساسي 1958

تجب الإشارة أولاً إلى أن تعريف الموظف يتميز بازدواجية، فهو في قانون الوظيفة العمومية، عام شامل واسع لكنه فضفاض كذلك حيث يعده الفصل الثاني "كل شخص يعين في وظيفة قارة ويرسم في إحدى رتب السلم الخاص بأسلاك الإدارة التابعة للدولة" أما في الفصل 224 من القانون الجنائي فيعد موظفاً عمومياً " كل شخص كيفما كانت صفته، يعهد إليه في حدود معينة بمباشرة وظيفة أو مهنة ولو مؤقتة بأجر أو بدون أجر ويساهم بذلك في خدمة الدولة أو الإدارات العمومية أو الهيئات البلدية أو المؤسسات العمومية أو مصلحة ذات منفعة عامة".

وكان من شأن اعتماد النموذج الفرنسي الذي يطبعه الاستقرار والتغطية الاجتماعية العريضة والمتنوعة (على عكس النموذج الأمريكي مثلاً الذي يقنن عمل الموظف كأى عمل تعاقدى ومؤقت) جعل من الموظف شخصاً محظوظاً يتمتع بامتيازات هامة وبخصائص وصفات "الريع" منها:

- الحصول على هبات وتسهيلات لا يتمتع بها باقي المستخدمين وبالأخص في القطاع الخاص.
- الارتباط بالسلطة السياسية التي تهب التوظيف والترقية وتضمن استمرار الامتيازات،
- في أواخر عهد الحماية كان هناك فقط 5492 موظفاً مغربياً ضمن 20492 من الموظفين ولم يكن بين المغاربة إلا 771 موظفاً في وظائف غير ثانوية وأصبحت الوظيفة العمومية تعد 47794 نسمة في أكتوبر 1958.

وعلى مستوى عام فإن الإدارة اعتمدت على المنظور المركزي ولم ترد مفاهيم الجهات إلا في السبعينيات وبصيغة اقتصادية وكان يجب انتظار مرسوم سنة 1992 ليضع تصوراً للمركزية ودستور 1996 الذي شكل اللبنة الأولى لتهميئ التناب التوافقي كي نجد الإشارة إلى الجهة كجماعة محلية وظهور أول نص تنظيمي بذلك.

أما فيما يتعلق بالحريات فمن القواعد الأساسية التي أطرت التعامل سياسياً

واجتماعيا مع الموظفين وباقي مستخدمي المرفق العام، تحريم الإضراب ومعاقبة مقترفيه بصرف النظر عن الضمانات الدستورية وفي مجال التأديب

وفي جانب الايجابيات لا يجب إغفال تنصيب الفصل 16 على تعارض المصالح بقوله " يمنع على كل موظف مهما كانت وضعيته أن تكون له مباشرة أو بواسطة ما أو تحت أي اسم كان، في مقالة موضوعة تحت رقابة الإدارة أو المصلحة التي ينتمي إليها أو على اتصال بهما، مصالح قد تحد من حريته".

في ظل هذه الأوضاع يأتي تقنين الواجبات والحقوق التي تتسم بالإنشائية والعموميات ومنها موضوع السر المهني الذي لم يحدد بتدقيق مما جعله أداة في يد الفاسدين لإرهاب الموظفين النزهاء وثنيتهم على مناهضة الفساد. وهكذا عوض أن يحفظ مفهوم السر المهني الوظيفة ويطهرها أصبح أداة لتسخير الموظفين وإسكاتهم. وتعد التظلمات والدعاوي المرفوعة للقضاء والمقالات والتحقيقات الصحافية والجمعيات بضحايا الإدارة عبر استعمال الفصل المتعلق بالسر المهني.

الإصلاح الإداري / المجلس الأعلى للوظيفة العمومية

ارتبط الإصلاح ليس فقط بمنظور المردودية وجودة الأداء وإنما وبالأساس بالجوانب السياسية والأخلاقية. فغداة الاستقلال ومباشرة بعد إصدار قانون 1958، منحت مهام كثيرة لمديرية ملحقة بالأمانة العامة للحكومة مما يؤشر على الوعي بضرورة العناية السياسية الفائقة بالإدارة العمومية ورجالها. وفي خضم تقلبات بداية الاستقلال من صراعات وطموحات وكبح التطلعات إلى تغييرات جذرية عرفت السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية عدم الاستقرار، فتسللت البيروقراطية والفساد مما أدى بالحكومة إلى الاعتراف بالاختلالات خاصة التبذير والنفقات المرتفعة وترجم ذلك الجدل الدائر سنة 1964 وهي السنة المعروفة بسنة الأزمة المالية حيث كان عجز الموازنة باهظا فرض اللجوء إلى ضرائب جديدة في موازنة 1965.

وقد شكلت سنة 1965 منعطفا كبيرا في تاريخ الإدارة بالمغرب حيث عرفت إصدار

برنامج إصلاح الأطر الإدارية في فاتح أبريل 1965، ثم التوجيهات الملكية المتعلقة بالإدارة في 20 أبريل 1965 فاعلان حالة الاستثناء وحل البرلمان في 7 يونيو حزيران ثم المرسوم الملكي المحدد لاختصاصات وزارة الشؤون الإدارية في 21 غشت 1965.

ومما طبع الإصلاح الإداري صورية المؤسسات ومنها مثلا أن ظهر 14 يناير 1959 أحدث جهازا إداريا للوظيفة العمومية أصبح فيما بعد وزارة (اليوم وزارة تحديث القطاعات العمومية) كاختصاص تديري بجانب المجلس الأعلى للوظيفة العمومية كهيئة استشارية تمثيلية. وهذا المجلس المكون من ممثلين عن الإدارة وعن الموظفين وترأسه السلطة الحكومية المكلفة بالوظيفة العمومية لم ينعقد أبدا رغم المطالبة الملحة للهيئات السياسية والمهنية بذلك طوال عقود. ولم يحرك إلا بعد تنصيب حكومة التناوب ابتداء من 1998.

قوانين الوقاية والرقابة المالية

تعود أساسا إلى وزارة المالية وتهدف إلى مراقبة النفقات العمومية عبر وضع آليات مختلفة يظهر لأول نظرة أنها متكاملة وشاملة حيث تتمثل أولاً في الرقابة المالية الدائمة وبصفة قبلية التي تكاد تكون مراقبة داخلية يومية لقانونية العمليات أي مطابقتها وانسجامها مع المساطر المحددة ثم المراقبة والتفتيش العرضي وتقويم الانجازات والفض في الطعون للمفتشية العامة للمالية وأخيرا المراقبة البعدية للجنة الوطنية للحسابات. وقد قننت مبكرا وبدقة أكبر مقارنة مع الوصاية التقنية عبر ظهائر 14 أبريل 1960 الثلاثة المنظمة للرقابة المالية⁽¹⁾.

وحيث أن المراقبة المنصوص عليها في قانون 14 أبريل/ نيسان 1960 الذي تم تعديله بمقتضى ظهير رقم 1.61.402 بتاريخ 30 يونيو/ حزيران 1962، تركز على المؤسسات العمومية والشركات التي تملكها الدولة كليا دون المساهمات غير المباشرة للدولة

(1) يتعلق الأمر بالظهير المنظم للرقابة المالية للدولة والظهير المنظم للمفتشية العامة للمالية والظهير المتعلق باللجنة الوطنية للحسابات.

وللجماعات المحلية، فان جزء من المال العام لا تطاله هذه الرقابة. لكن رغم ذلك فالواقع تحت إطار هذا القانون يعد بحوالي 250 مؤسسة ومنشأة عامة من بين 676 هيئة تضم 187 مؤسسة عمومية ذات طابع إداري و54 مؤسسة عامة ذات طابع صناعي وتجاري و435 شركة مساهمة.

قانون 14 أبريل 1960

يحدد هذا القانون جانبيين أساسيين في علاقات المؤسسات العمومية مع وزارة المالية: الوصاية المالية من جهة، والمراقبة المالية التي تعود لجهاز مختص.

1- الوصاية المالية تم مجموع المؤسسات التي عددها القانون وقسمها إلى مجموعتين:

الأولى تضم المكاتب والمؤسسات العمومية التي تتمتع بالاستقلالية المالية وكل المقاولات التي تساهم في رأسها الدولة كليا أو جماعيا مع المؤسسات أو الجماعات العمومية وكذلك الشركات التي تقوم بالتدبير المفوض للمرافق العمومية. وتدخل في هذا الإطار مؤسسات عمومية مختلفة مثل: المعهد العالي للتجارة وإدارة المؤسسات (وهي كلية للتعليم العالي)، والمكتب الشريف للفوسفات، وشركة استغلال الأراضي الفلاحية، والمكتب الوطني للكهرباء والمكتب الوطني للسكك الحديدية، الصندوق الوطني للقرض الفلاحي. وعلى هذه المؤسسات أن تخضع العمليات التالية للتأشير المسبقة لوزارة المالية:

- الميزانية أو بيان توقعات الاستغلال، (ويعتبر هذا إشرافا على سياسة الموازنة)
- الحصيلة المحاسبية وحساب الاستغلال وحساب الربح والخسارة (ويدخل هذا الأمر ضمن هدف تقييم النتائج)
- التغييرات المتعلقة ببنية الرأسمال من تقليص أو رفع للمساهمات المالية (ويعتبر هذا مراقبة لسياسة مساهمات الدولة)،
- شروط طلبات الاقتراض والقروض البنكية (ويدخل هذا الإشراف ضمن السياسة التمويلية للمؤسسات العمومية).

أما المجموعة الثانية فتضم كل هيئة تستفيد من المساهمات المالية للدولة أو لإحدى المؤسسات العمومية (تقديم رساميل، قروض، تسيقات...) وكذلك الهيئات المرخص لها بتحصيل ضرائب أو رسوم أو إتاوات... أو تلك التي تقوم نيابة عن الدولة بوظيفة اقتصادية.

2- أما المراقبة المالية فهي أكثر دقة حيث تحدد أربع مجموعات أو فئات من المؤسسات العمومية.

الأولى تضم المكاتب والمؤسسات العمومية التي تتمتع بالاستقلالية المالية وكل المقاولات التي تساهم في رأسها الدولة كلياً أو جماعياً مع المؤسسات أو الجماعات العمومية. تخضع بعض عمليات هذه المؤسسات للتأشيرة المسبقة لوزارة المالية مثل: صفقات الأشغال والتموين، شراء العقارات، الاتفاقيات المبرمة مع الغير، إعطاء المنح. بالطبع هناك استثناءات لا توضح حجيتها مثل استثناء الشركة الوطنية للمتوجات البرولية من الرقابة المالية رغم أنها مقاوله عمومية حيث لم يذكر نص إنشائها أي شيء عن رقابة الدولة!

وتوضح مذكرات وتعميمات وزارة المالية حدود واجبات كل مؤسسة على حدة. وتوزع ما بين تحديد السقف وإلغاء التأشيرة المسبقة. وتوجد لدى بعض هذه المؤسسات وكالة محاسبية على رأسها موظف للمالية يسمى الوكيل المحاسب يقوم بدور التأكد من حسن تنفيذ قواعد التدبير المخصصة للمؤسسة (الميزانية، القانون الأساسي للموظفين الخ).

وفي المجموعة الثانية نجد الشركات المفوض لها تدبير مرفق عمومي والتي لا تساهم الدولة كلياً في رأسها. وهنا يعين مراقب مالي ولا تخضع للوكيل المحاسب.

أما المجموعة الثالثة فتسمى بالهيئات المالية المتخصصة أي البنوك ومؤسسات القروض العمومية حيث لا تخضع لوكيل محاسب إلا بمرسوم وعادة ما لا يعين بها مراقب مالي وإنما مندوب للحكومة. ويستثنى من ذلك القرض الفلاحي حيث يعين به

وكيل محاسب ومراقب مالي لما للفلاحة والعالم القروي من حساسية واهتمام خاص من طرف الدولة.

وأخيرا هناك المجموعة الرابعة المكونة من الهيئات التي تستفيد من مساعدات الدولة حيث تخضع للمراقبة المحاسبية القبلية.

وتجدر الإشارة إلى أن مهام واختصاصات الوكالة المحاسبية والمراقبة المالية تترجم تواجدا ذا تفرع ثنائي داخل المؤسسة مما يصعب مهام التدبير رغم أن الجهتين تتوفران على سلطة محددة بنصوص. فيما لا يوجد أي نص أساسي يحدد ذلك بالنسبة لمندوب الحكومة حيث تختلف مهامه حسب النصوص الخاصة بكل حالة. وعموما فهذا الأخير كان تصورا يرمي فقط إلى السماح بتتبع الدولة من الناحية التقنية والمالية لتدبير الشركات المفوض لها تدبير مرافق عمومية بهدف التوفيق بين الربح والمصلحة العامة ثم توسع استعمال مندوبي الحكومة إلى المؤسسات العمومية. وعلى العموم فمبدئيا تتوفر مندوب الحكومة على حق الفيتو داخل المجلس الإداري أو الجمعية العامة ويمارس رقابة قبلية والتحقيقات التي يراها ضرورية.

وعلى خلفية هذه النصوص تكمن علاقات أخرى كامنة فالتصورات المستقلة بعضها عن بعض والمرتبطة بالظرفية والتحويلات التي اتسمت بالكر والفر بين المعارضة والقصر في بداية الاستقلال وتفرد هذا الأخير بالحكم في بداية الستينات إلى منتصف التسعينات جعلت مختلف أنواع المراقبة تترجم غياب رؤيا موحدة ومتكاملة وشاملة بل ومقصودة بالنسبة لبعض المهتمين الذين عاصروا الحقبة بحيث أن الكل بات يعلم ان التوسع الكبير للقطاع العام مع بداية الستينات في موجة أولى ثم مع بداية السبعينيات في موجة ثانية لم يعد يسمح للموارد المادية والبشرية للمراقبة لا بالتتبع البسيط لمدى قانونية العمليات ومطابقتها للمساطر ولا بالتفتيش. وقد أكدت ذلك تقارير مكتب الدراسات ماكينسي الذي وضع الأصبغ على الداء في أوائل السبعينيات

(قدم تقريره سنة 1974) وأكدته فيما بعد تقرير الجواهري⁽¹⁾ سنة 1979 ولكن سيظل الأمر على ما هو عليه إلى سنة 1995.

ورغم كل الملاحظات السلبية، فالنصوص المرتبة للرقابة المالية مهمة لأنها تعد أساسا قانونيا ومرجعا يمكن تحسينه وإصلاحه⁽²⁾ لملء الثغرات وتحسينه عبر مستجدات العلم وتكنولوجيا الرقابة ودروس التجارب. كما أن المشكل ليس فقط في تنوع وتضارب اختصاصات المراقبة أو ضعفها وإنما كذلك في انعدام الدقة في مفاهيم وتعريفات الأشكال المختلفة لمؤسسات القطاع العام ومفاهيم ومقولات المؤسسة العمومية والمقاولة العمومية الخ. وأخيرا في استقلالية هيئات الرقابة.

قانون المحاسبة العامة

تم تنظيم وتقنين المحاسبة العمومية بمرسوم ملكي بتاريخ 21 أبريل نيسان 1967 اعتمادا على القانون التنظيمي للمالية لسنة 1963 والمرسوم الملكي المعلن لحالة الاستثناء. لكن علاوة على المحاسبة العمومية تخضع المؤسسات العمومية في الواقع لثلاثة نصوص وهي النص المؤسس للمؤسسة العمومية الذي يفرض مسك محاسبة طبقا لقوانين وأعراف التجارة، والنص العام حول المراقبة المالية السالف الذكر، وأخيرا مرسوم خاص بالمؤسسة تصدره وزارة المالية يوضح المساطر المالية والمحاسبية الخاصة بالمؤسسة. وتفضي مختلف هذه النصوص إلى تواجد نظامين للمحاسبة الأول يمكن تسميته بالمحاسبة العمومية والثاني يستمد آلياته من المحاسبة العامة التجارية.

وقد عرف ظهور 1967 المحاسبة العمومية كمجموع القواعد المقننة للعمليات المالية والمحاسبية للدولة ما لم يتم إعلان قواعد مغايرة. ثم حدد هدفها بالسعي لتسطير

(1) يؤكد الدكتور أجواهري غداة قيامه بتقريره أن إشكالية القطاع العام والمراقبة أثرت في ما قبل مهمته على الأقل ثلاث مرات (1963-64، 1970-71، وفي 1972-73) وقد قدمت تحاليل هامة وخلاصات متميزة لكنها لم تؤد إلى أي إصلاحات. انظر تدبير المقاولات العمومية أشغال مناظرة الجمعية المغربية للتدبير 8-9-10 نوفمبر تشرين ثاني 1979. وسيلقى تقرير أجواهري نفس المصير.

(2) كما حدث مع نصوص سنة 1962 التي عززت ووسعت من صلاحيات الرقابة المالية.

الإجراءات العامة المشكلة للمبادئ الأساسية لتقنين المحاسبة العمومية. وهكذا وبعد أن ذكر في المقتضيات العامة التي تهم مختلف المؤسسات العمومية بأن مسؤولية المحاسبة العامة ترجع للأمين بالصرف (أو المتصرفين) والمحاسبين العامين وعرف بوظائف كل واحد منها واختصاصاته (الفصول من 3 إلى 19) دقق في القواعد المتعلقة بالموارد والنفقات والخزينة واستيفاء الديون، وانتقل إلى تدقيق المقتضيات المتعلقة بالبيانات السنوية والرقابة المتبادلة بين المتصرفين والمحاسبين ورقابة المفتشية العامة للمالية عليها معاً. وتجب الإشارة إلى أن البيانات السنوية هي عبارة عن حسابات إدارية للمتصرفين وحساب تدبير للمحاسب العمومي تقدم لوزارة المالية. ومن وظائفها أنها تقدم التوقعات النهائية للموارد والنفقات وكذا مستوى التنفيذ الذي تم من طرف المتصرفين والمحاسبين العموميين. وأشار المرسوم إلى أن البيانات السنوية تقدم لقاضي الحسابات⁽¹⁾ مع البرنامج السنوي لقانون التصفية.

وبعد عودة المسلسل الانتخابي وانتهاء حالة الاستثناء في سنة 1976 تم إصدار قانون المحاسبة الخاص بالجماعات المحلية وتقسيماتها وتجمعاتها عبر ثلاثة مراسيم مؤرخة ب 30 سبتمبر أيلول 1976 وتهم التنظيم المالي والمحاسبة والمراقبة.

وبتاريخ 10 نوفمبر تشرين ثاني 1989 تم إصدار مرسوم يقرر في مادته الأولى بأنه "تحدد القواعد المطبقة على محاسبة المؤسسات العامة وفق الدليل العام للمعايير المحاسبية المضاف نصه إلى أصل هذا المرسوم" وذلك قصد التماشي مع المتغيرات في المعايير المحاسبية الدولية.

قانون الحريات العامة

بتاريخ 15 نوفمبر 1958 حدد أول ظهور مغربي نظام الحريات العامة في إطار اختيار ليبرالي شجع على انطلاق الجيل الثاني من الجمعيات المختلفة المشارب⁽²⁾ حيث

(1) هذه الفقرة في الفصل 127 لم يتم تفعيلها.

(2) الجيل الأول كان ذا ميول وطنية مناهضة للاستعمار وتوافق إلى الاستقلال وإنهاء حالة الاحتلال والحماية.

تشكلت أهم المنظمات المغربية غير الحكومية كحركة الطفولة الشعبية، والجمعية المغربية لتربية الشبيبة، والكشافية الإسلامية واتحاد كتاب المغرب....

وبعد التحول في اتجاه استبدادي بدأ التضييق على الجمعيات بطرق غير قانونية طوال سنوات الرصاص الأولى من سنة 1961-1962 إلى 10 ابريل / نيسان 1973 تاريخ إصدار ظهير حد من حرية الجمعيات وألغى ضمانات عدم التجاوزات وأعطى للسلطة الإدارية حق حل الجمعيات بمرسوم. وبهذا لم تنم جمعيات المرافعة وعوضتها الجمعيات المحلية الصغيرة ذات الوسائل المحدودة جدا في فترة سنوات الرصاص الثانية الممتدة من سنة 1973 إلى انفراج 1996. وأدى تأثير العولة⁽¹⁾ والاتفاقيات المختلفة التي وقعها المغرب والتي تلزمه بالانفتاح على المواطنين وإشراكهم إلى:

- العدد المناسب للجمعيات، والاستقلالية عن الأحزاب
- اعتماد مفاهيم ومقاربات حقوقية ومواطنة ومعايير كونية مثل الحكم الرشيد والشفافية والحق في الاطلاع...
- الاحترافية سواء على مستوى الجمعيات الخدمائية (الخدمات الطبية كمحاربة السيدا (الإيدز)، المساعدة القانونية للنساء ضحايا العنف، إنشاء المراصد القطاعية، جمعيات توفير السكن للفتيات بعد إكمال تعليمهن الابتدائي وضرورة رحيلهن عن قراهن أو بيوتهن لمتابعة التعليم الإعدادي والثانوي، حماية المستهلك الخ.) أو الجمعيات التنموية خصوصا التي تشتغل محليا (الماء، التصحر، البيئة...)

الآليات الجديدة للضبط

شرعت وزارة التنمية الاجتماعية ابتداء من مطلع 2007 على التمهيد لتبني التصنيف

(1) تشجيع خلق الجمعيات في إطار المقاربات التنموية الجديدة على الصعيد العالمي وخصوصا ضمن استراتيجيات الممولين الدوليين والهيئات الأعمية. والمثال الرائد في هذه التجربة الجديدة هو جمعيات تدبير الماء المرتبطة بمكاتب الفلاحية العمومية وبالبرامج التمويلية الدولية.

المصادق عليه للجمعيات وهي تقنية تسعى إليها الشركات الخاصة كإشهاد على جودة منتجها أو احترامها لبعض المعايير (شهادات ISO 2000 مثلاً).

ثانياً: مؤسسات مكافحة الفساد الإداري

- تتوزع أجهزة الرقابة والتفتيش والتدقيق عادة حسب السلطات الثلاث كما يلي:
- أجهزة تنفيذية أو حكومية تتولى المراقبة الفعلية والملموسة واليومية المواكبة للتدبير. وهي متعددة منها: الإدارية التسلسلية أو الداخلية (رقابة من خلال السلم الإداري، الرقابة التقنية والمحاسبية عبر الأمر بالصرف والمحاسب، رقابة من طرف مصالح داخلية لمؤسسة أو وزارة، والمفتشيات العامة للوزارات)، الرقابة المالية الخارجية (الخازن العام للمملكة على شبكة المحاسبين العموميين، والمراقبة المالية و المراقبة العامة للالتزام بنفقات الدولة والمفتشية العامة للمالية).
 - أجهزة قضائية هي المحاكم العادية ومحكمة العدل الخاصة واللجنة الوطنية للحسابات التي ستصبح فيما بعد المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية.
 - البرلمان⁽¹⁾ الذي قد يلجأ إلى تكوين أدوات تشريعية للتفتيش وهي لجن التحقيق البرلمانية.

الرقابة الإدارية والتقنية

الرقابة الداخلية: المجالس الإدارية للمؤسسات العمومية

تعتبر المجالس الإدارية قانونياً، رقابة مستوحاة من القانون الخاص. وفي القانون الأساسي لكل مكتب أو مقولة أو مؤسسة عمومية حصر لأعضاء المجلس الإداري وصفاتهم. ومن المفارقات أن الدساتير ومنذ دستور 1972 تجعل إنشاء المؤسسات العمومية من اختصاص القانون وبالتالي تخضع الحكومة للبرلمان، لكن خلق الشركات ذات الرساميل العمومية والشركات الملحقة والمساهمات العمومية في شركات موجودة

(1) بغرفة أو بغرفتين حسب التجارب المغربية المختلفة.

لا يخضع للميدان التشريعي. وقد أظهرت الممارسة خصوصا في بداية السبعينيات مع المخطط الخماسي 1973-1977 أن إنشاء الشركات التابعة والملحقة تكاثر لدرجة لم تعد الدولة تعرف ممتلكاتها، الشيء الذي أدى إلى القيام بدراسات لحصرها.

وبما أن القطاع العام يتمتع بالاستقلالية الذاتية، جريا على المعمول به عالميا في هذا النوع من التدبير أو الحكامة العمومية، فمن الطبيعي أن تكون لازمته الأوتوماتيكية هي التقييم والمساءلة وزجر الخطأ. لكننا نجد في التجربة المغربية عجزا على مستوى دور الدولة في تحديد الأهداف، وفي تتبع التدبير ومراقبته مما يرمي بهذه المسؤوليات على عاتق المجالس الإدارية في نفس الوقت الذي تشخص فيه الأمور عبر تعيينات مدرء من النخب الموالية لدوائر السلطة التي تتمتع بالقوة أو يتم تمتيعها بها وبالحماية اللازمة. وفي هذا الإطار، نلاحظ بدءا أن أعضاء المجالس الإدارية هم إما من نفس الفصيلة⁽¹⁾ المذكورة الذين غالبا ما يعينون ممثلين عنهم كما أن باقي الممثلين بالصفات موظفون في درجات دنيا مقابل علو شأن مدرء المؤسسات العمومية فضلا عن كون الجميع غير مالكين للرأس مال وإنما ممثلين لكيان مبهم هو الإدارة أو الدولة في كيان آخر مجسد وواضح المعالم يوزع كثيرا من الامتيازات.

الرقابة الوزارية

تباشر الوزارات نوعين من الرقابة على المؤسسات العمومية: الأولى عن طريق المفشيات العامة التي يمكن اعتبارها مراقبة سياسية/ قطاعية مرتبطة بالتوجهات وبالوزير المكلف بالقطاع والثانية إدارية/ تقنية مرتبطة بالتسلسل الإداري وبالإشراف على السير

(1) يقدم الأستاذ إدريس العلوي المدغري في أطروحته (دكتوراة دولة 1981) مثال شركة التبغ التي هي من المؤسسات العمومية المنظمة على شكل شركة مجهولة الاسم، حيث بهذا الشكل فهي "تتوفر على مجلس إدارة يتمتع بسلطات مطلقة للتصرف باسم الشركة والترخيص بأي عقد أو عملية تتعلق بموضوعها الاجتماعي" لكن في الواقع فالمجلس مكون أساسا من متصرفين إداريين من وزارة المالية (7 على 10) زيادة على أن رئاسة المجلس تعود دائما لوزير المالية. انظر الملخص التقديمي للأطروحة في مجلة أساس بالفرنسية عدد 43/44 يونيو/ حزيران - يوليو/ تموز 1982

التقني والإداري في الخط العام للوزارة ولمخططات أو برامج السياسة الاقتصادية والمالية للحكومة.

المفتشيات العامة للوزارات

مهمتها الأساسية هي إخبار الوزير والعمل بجانبه، تليها المهام الكلاسيكية للتفتيش والتحقيق والتحريرات والتي غالبا ما تتعلق بالمتصرفين سواء داخل الوزارة أو خارجها وتبقى الصلاحية للوزير لطلب تفتيش حتى خارج مؤسسات الدولة. وفي سنة 2000 قدرت هيئة المفتشين العامين للوزارات عدد التقارير السنوية بحوالي 500 لمجموع الوزارات.⁽¹⁾

وإذا كانت المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية تتوفران على موارد بشرية ومادية هامة فإن المفتشيات العامة للوزارات تشكو من التهميش وقلة الوسائل. فأول ملاحظة تثار منذ بداية الستينيات ولا زالت إلى اليوم تصدر مطالب⁽²⁾ المفتشين العامين للوزارات هي أن مهامهم يجب أن تكون مبنية على مساطر واضحة. كما يطالبون بملاءمة مهامهم لمعايير الحكامة الجيدة للشأن العام وتحديد مواصفات ومؤهلات الأطر المعهود إليها بمهام التفتيش.

المفتشية العامة للمالية

يعود القانون التنظيمي للمفتشية العامة للمالية إلى تاريخ 14 أبريل نيسان 1960 ولا زال ساري المفعول إلى اليوم رغم مطالبات دائمة بتحسينه. وهي جهاز للمراقبة ذو طبيعة إدارية يشمل جل الوزارات والإدارات والمؤسسات العمومية وكذا الجماعات المحلية وتدير المتصرفين والمحاسبين العموميين لكنه لا يمارس مراقبة دائمة نظامية وممنهجة⁽³⁾. تعمل وفق برنامج سنوي يحدده وزير المالية مع الأخذ بعين الاعتبار طلبات التحقيق والمراجعة المقدمة من طرف الوزارات الأخرى. وتقوم بتحقيقات ودراسات

(1) انظر أشغال اليوم الدراسي لهيئة المفتشين العامين 27 فبراير شباط 2003.

(2) انظر مثلا مطالبهم كما جاءت في جريدة الأحداث المغربية بتاريخ 23 فبراير 2006.

(3) ترجمة لكلمة *systematique*.

حول قضايا مالية وبافتحاص للمشاريع العمومية الممولة من طرف الهيئات المالية الدولية. وهذا العمل الأخير جد مكلف لأنها ملزمة بالقيام بافتحاص لكل المشاريع وفي ظرف لا يتعدى 6 أشهر بعد نهاية السنة المالية.

تعتمد التقارير على المسطرة المزدوجة الآراء حيث تقابل كل مؤاخذات المفتشية ردود الجهة المعنية التي يجب أن ترد بعد 15 يوما على الأكثر من تسلم التقرير. وفي حالة التأكد من المخالفات أو الشذوذ في التدبير المحاسبي والمالي تخبر المفتشية العامة وزير المالية والوزير الوصي طالبة القيام بالتقويمات الضرورية. أما في حالة الوقوف على انتهاكات تتعلق بعدم الانضباط الموازني والمالي فإنها تقدم التقرير للمجلس الأعلى للحسابات. ولما تقف على اختلاسات فإنها توجه تقاريرها لمحكمة العدل الخاصة عبر وزير العدل.

مراقبة الالتزام بنفقات الدولة

تعتبر من أولى أجهزة الرقابة حيث شكلتها الحماية في سنة 1921. ودورها مسطري وهو ملاءمة واحترام ما سطر من أبواب وشروط إنفاق المال العام. لهذا تسمى كذلك مراقبة مشروعية الإنفاق. ثم حددت مقتضياته بناء على مقتضيات القانون التنظيمي للمالية رقم 1.72.260 المؤرخ ب 18 سبتمبر / أيلول 1972 وبمقتضى المرسوم رقم 2.75.839 الصادر في 30 ديسمبر / كانون أول 1975 بشأن مراقبة الالتزام بالنفقات.

ويعتبر الالتزام المرحلة الأولى في المسطرة الإدارية الطويلة للنفقات التي تنتهي بالأداء. والهدف من هذه الهيئة الرقابية هو التأكد بأن ما يتم إدراجه أو اقتراحه من نفقات يكتسي المشروعية المالية أي أنه محترم للمساطر المرتبطة بشروط النفقات العمومية أو بمنظور الميزانية العامة للدولة. لهذا فهي رقابة ممنهجة وأتوماتيكية وقبلية وليست عرضية أو بعدية لأن موضوعها مراقبة اقتراح الإنفاق من طرف الأمر بالصرف قبل القيام به وإخضاعه للموافقة والتأشير عليه. وهذه وسيلة لضمان المراقبة قبل أي التزام عمومي بصفقة ما أو نفقة ما. وقد نظمت الوزارات مصالحها المالية لتفادي التأخير كما أدخلت إصلاحات كثيرة على مراقبة الالتزام بالنفقات العمومية للتسريع بالعملية. فالوزارات المنظمة جيدا تطلب تأشيرة عامة أو شاملة لمجموعة من النفقات في حين

تتقدم أخرى بطلب الترخيص بالإفناق لكل عملية. كما يرمي إحداث هذه المراقبة إلى إطلاع وزير المالية على شروط تنفيذ الميزانية وتقديم العون والمساعدة إلى مصالح التسيير للأميرين بالصراف وللمساعدتهم ولا سيما المصالح المكلفة بالصفقات.

الخزينة العامة للمملكة

كثيرا ما تعتبر الخزينة مجرد جهاز مكلف بتنفيذ عمليتي المداخيل والمصاريف التي تأمر بها أو تقوم بها الدولة والجماعات المحلية. لكن هذا الجهاز طمح دائما ووضح أن مهمته لا تقتصر فقط على القيام بصراف وتلقي الأموال أو أمانة المال بل أن دورها رقابي على عمليات الأميرين بالصراف قبل تحقيق النفقة.

وتقوم الخزينة العامة بأدوار ثلاثة هي: الرقابة على عمليات الأميرين بالصراف والرقابة على عمليات المحاسبين ثم تدبير مالية الجماعات المحلية. فمحاسبو الخزينة الذين ينتمون لسلطة الخازن العام للمملكة (أي المحاسب الرئيسي والمحاسبين الجهويين ثم محاسبي العمالات والأقاليم فالمحاسبين المحليين) يقومون برقابة على وثائق المداخيل والمصاريف التي ينفذونها. وقد انتهى الأمر بإدماج مراقبة الالتزام بالنفقات في إطارها سنة 2006.

الرقابة القضائية

يتم النظر في جرائم الفساد اعتمادا على القانون الجنائي والنصوص المحدثة لمحكمة العدل الخاصة. فالمحاكم العادية تنظر في هذه الجرائم كلما كان مبلغ المزايا المحصل عليها تقل عن 25000 درهما. بينما تفصل محكمة العدل الخاصة في القضايا التي يتعدى فيها المحصل عليه المبلغ المذكور سالفا. كما أن كثيرا من الشطط في استعمال السلطة قد يدخل في آليات الفساد. والتحرش الإداري معروف لدى الحقوقيين والقانونيين وعلماء الإدارة والاجتماع كوسيلة أو شرط لتسهيل ممارسة الفساد.⁽¹⁾

(1) اشتهرت جمعية "برويداد" السلفادورية المتخصصة في محاربة الفساد والرشوة بأنشطتها ودراساتها المتميزة حول التحرش الإداري. انظر أطروحة علم الاجتماع للسيدة ديانا يسالبي "العنف في تدبير الموارد البشرية كشرط لممارسة الرشوة"