



المملكة المغربية  
جامعة عبد المالك السعدي  
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية  
- طنجة -

بحث لنيل دبلوم الماستر في شعبة القانون العام  
ماستر القانون و العلوم الادارية للتنمية

العنوان  
المال العام بين الحماية القانونية والضمانات  
الرقابية

اعداد الطالب : العاقل العثماني  
تحت اشراف : الدكتور الحاج الشكرة

لجنة المناقشة :

الدكتور الحاج الشكرة  
رئيسا  
الدكتور عبد الواحد مبعوث  
عضوا  
الدكتور حسن الجماعي  
عضوا

السنة الجامعية : 2012-2013

## مقدمة عامة:

لاشك أن موضوع حماية المال العام والرقابة عليه، ظل من القضايا الشائكة التي أخذت حيزا مهما في النقاش العمومي منذ فجر الاستقلال، نظرا لكون المال العام يعد الوسيلة الأساسية لعمل الدولة وسير مرافقها الضرورية. كما يشكل العنصر الأساس لسد الحاجيات اليومية لمختلف مؤسساتها ومن خلالها حاجيات مختلف الفئات الاجتماعية، إلا أن تحقيق ذلك غالبا ما يصطدم بواقع مرير، واقع تتجسد فيه مجموعة من الممارسات والاختلالات التي تهم تدبير ومراقبة تحصيل وصرف الأموال العمومية، وهو ما قد يترتب عنه مجموعة الاختلالات، ذات نتائج وعواقب وخيمة على كل المستويات، السياسية، الاجتماعية والاقتصادية، كما يمكن أن يتحول ذلك إلى احتقان اجتماعي مرده المطالبة بالإصلاحات.

إن ثورات الربيع العربي أو الديمقراطي كما يخلو للبعض تسميتها، رفعت شعارات قوية تطالب فيها بإسقاط الفساد و الاستبداد، واستغلال المال العام ، والمطالبة برحيل رموز الفساد و مناهضة الافلات من العقاب لمرتكبي جرائم نهب المال العام والحق في الكرامة، والانتفاع من ثروات البلاد ومواردها الطبيعية، وأين كانت الأسباب الواضحة والخفية التي تقف وراء هذا الحراك، فإن بعض تجلياته يبدو من خلالها تزايد الوعي الحقوقي بمسألة حماية المال العام لدى الشعوب العربية.

والمغرب بدوره ليس استثناء، حيث رفعت مطالب بإسقاط الفساد وبتخليق الحياة العامة وتفعيل اليات المحاسبة والمساءلة في تدبير الشأن العام وإعمال مبادئ الشفافية والنزاهة في الانتخابات وتحريك المتابعة الجنائية في حق رموز الفساد الاقتصادي الذين يستفيدون من سياسة الريع، واستغلال النفوذ، وهي كلها صور لجرائم تمس حرمة المال العام وهيئته.

استنادا لما سبق وللمجموعة من التراكمات السلبية في تدبير المالية العمومية، اخترنا موضوع المال

العام بين الحماية القانونية والضمانات الرقابية، لنلامس من خلاله المنظومة القانونية والمؤسسات الرقابية ودورها في ضمان جو الشفافية وتكريس مجموعة من المبادئ من قبيل ربط المسؤولية بالمحاسبة، والمساواة بغرض إرساء دعائم دولة القانون والعمل على تخليق الحياة العامة بغية تحقيق التنمية المستدامة<sup>1</sup>.

فإنشكالية حماية المال العام هي اليوم في قلب الحدث والتجاذب القانوني والسياسي بعد عرض الصحافة الوطنية لللائحة المستفيدين من مأذونيات النقل عبر الحافلات ومقالع الرمال ومناجم الغاسول وقيام القضاء بتحريك اليات التحقيق والمتابعة الجنائية في حق بعض المسؤولين المتهمين في قضايا الاختلاس في المؤسسات العمومية، من قبيل المكتب الوطني للمطارات والبنك العقاري والسياحي، كما أن التقارير السوداء التي ينشرها المجلس الأعلى للحسابات والتي عرفت وثيرة صدورها تطورا مضطربا منذ التقرير الأول الذي جمع ما بين سنة 2003 و2004، وتضمن تقييم المستجبات الواردة في قانون 13 يونيو 2002، وتم بموجبه إعادة هيكلة الغرف وتنصيب المجالس الجهوية للحسابات والتي اسندت إليها مهام مراقبة مالية الجماعات المحلية، هذا الاختصاص الذي أنيط بالمجالس الجهوية للحسابات، يأتي بالموازاة مع ما قام به المغرب من إصلاحات في مجال اللامركزية الإدارية.

وقد بدأ الاهتمام الفعلي بموضوع حماية المال العام في المغرب بعدما ورث مؤسسات إدارية ورقابية ضعيفة من المستعمر، وهو ما دفعه آنذاك لاتخاذ خطوات جريئة في اتجاه إقرار هيئة عليا للرقابة على المال العام، وقد كانت البداية مع إحداث اللجنة الوطنية للحسابات، ليتواصل بعد ذلك مسلسل البحث عن وجود مؤسسات رقابية ناجعة، حيث تخلل

<sup>1</sup> - Benzidia(A), « le contrôle des finances locales et développement économiques et sociales Au Maroc : contraintes et perspectives », Thèse de doctorat d'études en droit public, faculté de droit, Rabat Agdal 1999,

عملية البحث هاته المرور بمجموعة من المحطات الحاسمة في تاريخ تطوير أنظمة تدبير الأموال العمومية بالمغرب، وذلك من خلال مجموعة من المبادرات والبرامج التي قامت بها الدولة في سبيل تحقيق طفرة نوعية تستهدف ايجاد مقاربة ناجعة لموضوع حماية الأموال العامة، خاصة على المستوى القانوني والمؤسسي. وقد اجمعت العديد من التقارير الدولية على تصنيف المغرب في المراتب المتدنية في مؤشر التنمية بفعل ارتفاع جرائم الفساد المالي، حيث أضحت بعض المؤسسات والمجالس الجماعية المنتخبة وسلطات الوصاية مجالاً لسوء التدبير والفساد المالي والتلاعب بالأموال العمومية واستنزاف الموارد وتهريب الصفقات والاستفادة من الإعفاءات الضريبية، مما أدى إلى تعطيل العديد من القطاعات الحيوية العمومية من خلال تعقيد المساطر الإدارية وفتح المجال لسلسلة الرشوة والزيونية والمحسوبية واستغلال النفوذ. إن تخليق الحياة العامة و مواجهة سياسة الريع يستدعي تفعيل آليات المراقبة المالية والإدارية ومناهضة الإفلات من العقاب في حالة استغلال النفوذ والثراء غير المشروع، بإعمال المراجعة القبلية والبعديّة والمصاحبة لمالية المسؤولين الممارسين لمختلف المهام الإدارية والمنتخبين في المجالس الجماعية والبلدية، وكذلك توظيف الضريبة على الثروة لتستفيد الدولة من توفير سيولة مالية إضافية.

كما تمثل انشغال واهتمام المنظمات الدولية والإقليمية بموضوع حماية المال العام وقدمت بشأنه غير ما مرة توصيات وملاحظات مهمة للمغرب، كما هو الشأن بالنسبة للأنثوساي (المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة)، لأرابوساي (المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة)2، والتي تمحورت مجمل توصياتها حول البحث عن السبل الناجعة لحماية ومراقبة المال العام لتخطي مجموعة من الهفوات والأخطاء المرتكبة في هذا الصدد، ولتقوية دور الدولة ومؤسساتها في بسط رقابتها على أموالها، تفادياً

<sup>2</sup> عديلة الوردي، رقابة المجلس الأعلى للحسابات على المال العام بالمغرب، منشورات مجلة الحقوق المغربية، سلسلة المعارف القانونية

لإعادة انتاج الإكراهات التي اعاققت سيرورة تطور الدولة وازدهارها، حيث أعاققت الدولة في البحث عن حلول وخطط اصلاحية كفيلة بتحقيق تنمية شاملة ومستدامة. وهو ما أضع على المغرب سنوات وفرص كثيرة في مواضيع اعتبرت اهدارا للجهد وللإمكانيات التي كان من المفترض أن تستثمر فيما يعود بالنفع العام.

وقد صنفت منظمة الشفافية الدولية Transparency في تقرير لها نشر سنة 2003 المغرب ضمن المراتب المتأخرة على مستوى الشفافية ومعدلات الفساد بها حيث جاء في المرتبة 74 عالميا ضمن 130 دولة شملها التقرير، فيما تصدرت سلطنة عمان ترتيب الدول العربية الأكثر شافية على مستوى تدبير الشأن العام.

وارتباطا بتحديد مفهوم وتعريف المال العام، فقد كان الفقه القانوني المصري سابقاً إلى وضع نصوص قانونية خاصة بالمال العام على المستوى العربي، كما أن القضاء المصري كان السابق ولازال، للفصل في قضايا المال العام وأحكامه، ويعد الفقه المصري مرجعا أساسيا للباحث العربي في هذا المجال، لكن يبقى القانون الفرنسي وكذا الاجتهاد القضائي الفرنسي الأعرق والأسبق والأكثر اجتهاداً في قضايا المال العام.

وقد نشأت النظرية التقليدية للأموال العامة في فرنسا في القرن التاسع عشر حيث بدا التمييز بين نوعين من الأموال المملوكة للدولة هي الأموال العامة والأموال الخاصة بعد أن أصبحت ممتلكات التاج ممتلكات الأمة في أعقاب الثورة الفرنسية. وكان هذا التمييز بين الأموال العامة والخاصة للإدارة من بنات أفكار الفقه الفرنسي الذي ميز بين شروحاته وتعليقاته على المواد (538) وما بعدها من القانون المدني الفرنسي بين الأموال العامة المخصصة للانتفاع العام وبين أموال الدولة الخاصة. وقد انتقلت فكرة التمييز بين نوعين من أموال الدولة إلى الفقه الإداري العربي واخذ بها المشرع في بعض الأقطار العربية ومنها مصر.

وقد عرف المشرع المصري المال العام بكونه ذلك المال الذي تمتلكه الدولة أو أحد أشخاص القانون العام والمخصصة للمنفعة العامة بقانون أو بقرار أو بفعل، ومن أمثلة ذلك الطرق والجسور والشوارع ومباني الوزارات والمؤسسات والأنهار والبحار... الخ، وهنا تكون ملكية الدولة لهذه الأشياء ملكية عامة.. وهناك ملكية خاصة للدولة أيضا أي تمتلك بعض الأشياء شأنها في ذلك شأن ملكية الأفراد الطبيعيين لها ومن أمثلة ذلك الأراضي غير المزروعة التي لا مالك لها وأموال القطاع العام وكذا أموال الشركات المساهمة ما لم يوجد نص بخلاف ذلك وجميع الأشياء العامة التي تم تحويلها الى اشياء خاصة وذلك بزوال تخصيصا للمنفعة العامة بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص أو بالفعل أو بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة

فيما لم يختلف المشرع المغربي في تعريفه للمال العام كثيرا عن نظيره المصري، حيث عرف الأموال العامة على أنها كل ما تملكه الدولة والأشخاص المعنوية الأخرى من أموال عقارية ومنقولة، والتي يتم تخصيصا لتحقيق المصلحة العامة، سواء بنص تشريعي صريح أو بطبيعتها، أو بتهيئة الانسان لها.

ويمكن القول من كل ذلك أن العنصر الطاغي على تحديد عمومية الأموال يجد تفسيره في تخصيصه للمصلحة العامة كركن أساسي، والتميز بين ملكية الدولة للأموال العامة كما تملك أموال خاصة مثل ما هو عليه الشأن بالنسبة للأشخاص الطبيعيين. لكن في المقابل وعلى الرغم من الاجتهادات الفقهية والقانونية المرتبطة بالمال العام، إلا أنها لم تواكب التطور الذي عرفته أشكال وطرق الاعتداءات والجرائم التي تنال من حرمة.

كما ان منظومة الرقابة على المال العام وتعددتها تطرح بدورها أكثر من سؤال، خاصة في الجانب المتعلق بمسؤولية الأجهزة الرقابية على الأموال العمومية. حيث تأخذ الرقابة على المال العام أشكال وصور مختلفة، منها على الخصوص ما يتعلق بالرقابة الادارية، الرقابة

البرلمانية والرقابة القضائية، وهناك من يتحدث عن رقابة المجتمع المدني التي تشكل الحلقة الأضعف داخل المنظومة الرقابية بحكم عدم وجود نصوص قانونية واضحة في هذا الباب.

فالرقابة الادارية هي شكل من أشكال الرقابة على اعمال الادارة، ووسيلة من وسائل الحفاظ على الشرعية، وبالمغرب فان وزارة المالية تشغل حيزا هاما في اطار الرقابة الإدارية من خلال السلطات المخولة لآليات التفتيش وأجهزة الرقابة التابعة لها وعلى رأسها المفتشية العامة للمالية، التي تختص بالقيام بكل التحريات التي تهم تدبير المال العام، وتعتمد في عملها على عنصر المفاجأة اذ تقوم بدورات تفتيش مفاجئ للإدارات تحدد حسب دواعي الاختيار، اما بناء على طلبات التدخل من وزراء أو مسؤولي مصالح معينة، أو بناء على تلقي شكايات أو اشاعات مؤكدة أو استنادا الى اقتراح من المفتش العام بإجراء كل تحقيق يراه مفيدا ويحدد موضوعه بموافقة وزير المالية، وتحيط هذه المراقبة بكافة جوانب المصلحة موضع البحث وتتوج بمحضر شامل يسجل نتائج التفتيش.

وتعد الرقابة البرلمانية على المال العام والمساءلة عن كيفية إنفاقه أهم الأسس التي يقوم عليها أي نظام سياسي ديمقراطي ، فالمساءلة وإطلاع الرأي العام على كيفية وطرق استعمال الدولة للمال العام اصبح يعتبر حقا من حقوق الإنسان. وتجري هذه المراقبة من طرف البرلمان باعتباره هو الذي يرخص للحكومة بتحصيل الموارد والقيام بصرف النفقات عند مصادقته سنويا على القانون المالي، بالإضافة الى كون الحكومة تعتبر بمقتضى الدستور مسؤولة سياسيا أمام جلاله الملك وأمام البرلمان، ويتوفر هذا الأخير على مجموعة من الوسائل لمراقبة هذا النشاط المالي للحكومة أثناء تنفيذ القانون المالي، كما يعتمد على وسائل أخرى لمراقبة النشاط بعد تنفيذ القانون.

وتكاد جميع الدول تجمع على مسألة إحداث المراقبة السياسية على تنفيذ الميزانية وتختلف درجة قوة هذه المراقبة من بلد لآخر وذلك حسب درجة التقدم الديمقراطي والفصل بين

السلط، وينص دستور المملكة على مراقبة البرلمان لعمل الحكومة وتقييم السياسات العمومية، كما يصدر قانون المالية بعد تصويت البرلمان بالأغلبية.<sup>3</sup> ويمكن تقسيم هذه المراقبة إلى مراقبة سابقة على تنفيذ الميزانية والتي بموجبها يصوت البرلمان على قانون المالية أو يصوت برفضه، والمراقبة المصاحبة التي يقوم بها البرلمان من خلال الأسئلة المقدمة للحكومة واللجان البرلمانية ولجان تقصي الحقائق، بالإضافة إلى المراقبة اللاحقة التي تهتم بالأساس قانون التصفية، والتعديلات التي يمكن أن تطرأ على قانون المالية خلال تنفيذه.

أما فيما يخص الرقابة القضائية التي تمارسها المحاكم المالية على الأموال العمومية فهي تشكل محورا أساسيا من رسالتنا هاته، لذلك ارتأينا ترك الحديث عنها بشكل مفصل في محاور ضمن هاته الرسالة.

وعموما فإن الرقابة على الأموال العمومية في المغرب، مرت بمجموعة من المحطات التاريخية والحاسمة، بداية باللجنة الوطنية للحسابات ومرورا بالقانون المحدث للمجلس الأعلى للحسابات في نسخته الأولى (القانون 12-79) وصولا إلى دستور 1996 الذي أسس لمرحلة تاريخية وحاسمة في مسار الرقابة العليا على المال العام، والتي همت بالأساس التنصيب داخل الوثيقة الدستورية على مؤسسة المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات، والتي أصبحت تلعب دورا مهما في الرقابة على المال العام سواء في بعده الوطني أو المحلي، حيث ترصد التقارير السنوية للمحاكم المالية، جملة من الاختلالات و الملاحظات المرتبطة بالتدبير الإداري و المالي للعشرات من المؤسسات العمومية و الشبه العمومية، إلا أن المجهودات المبذولة من طرف قضاة المحاكم المالية غالبا ما كانت تصطدم بمجموعة من المعوقات، سواء منها ما يرتبط بشساعة التراب الوطني أو عدم تغطية المجلس

<sup>3</sup> الفصل 75 من دستور 2011، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5964، بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر في 27 شعبان 1432 (29

يوليوز 2011).

لمجموعة من الجهات، حيث يتوفر على تسع مجالس جهوية في ظل ستة عشرة جهة، بالإضافة إلى بعض الإكراهات الموجودة على مستوى بعض المرافق العمومية لعدم توفرها على أرشيف واضح يبين تفاصيل عملياتها، كما أن المسؤولين عن بعض الاختلالات إما انتقلوا أو أحيوا على التقاعد، وهو ما يجعل مسألة ربط المسؤولية بالمحاسبة تطرح أكثر من علامة استفهام حول.

وتجب الإشارة هنا أن مجلس الأعلى للحسابات لم يصدر تقاريره إلا سنة 2004، وهو ما تعذر معه الاطلاع على مجموعة من الاختلالات التي شابت السنوات الماضية، خاصة وأن المجلس الأعلى في صيغته الأولى وجد منذ سنة 1979، وأضيفت إليه دسترة 1996 إلا أن عمله بقية محصورا في بعض الملفات المركزية التي لا تفيد في أي من الأحوال في تكوين صورة واضحة ودقيقة عن عمل المجلس الأعلى للحسابات باعتباره هيئة عليا للرقابة على الأموال العمومية، كما هو الشأن بالنسبة للمجالس الجهوية للحسابات التي ظلت تحمل هذا الاسم فقط منذ دسترتها إلى تاريخ إصدار أول تقرير للمجلس الأعلى للحسابات.

### تحديد المفاهيم :

- **المال العام** كل ما تملكه الدولة وسائر الأشخاص المعنوية العامة من أموال عقارية ومنقولة، تخصص لتحقيق المنفعة العامة سواء بطبيعتها أو بتهيئة الإنسان لها أو بنص تشريعي صريح<sup>4</sup>، وتسمى الدومين العام وتخضع لنظام قانوني متميز وقواعد قانونية مختلفة، وإسباغ صفة العمومية من مال على أموال الإدارة العمومية يقتضي إخضاعه لمجموعة من القواعد القانونية التي لا نجد نظيرا لها بالنسبة لأموال الأفراد نظرا لتخصيص هذا المال للنفع العام وأهم هذه القواعد : عدم جواز التصرف في المال العام وعدم جواز تملك المال العام بالتقادم وعدم قابلية الأموال العامة للحجز.

4- مليكة الصروخ، " القانون الإداري دراسة مقارنة"، الطبعة السابعة مع آخر المستجدات، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، سنة 2010،

• التمييز بين الملك العمومي والملك الخاص للدولة: لم يكن المغرب يعرف الملك العمومي بالشكل الذي هو عليه الآن، إلا بعد الدخول الفرنسي أي بعد سنة 1912، إلا أن ذلك لا يعني أن المغرب لم يكن يعرف مفهوم الأموال العمومية، إلا أنها لم تكن تعرف معيار قار يمكن الاستناد إليه في التمييز بين الأموال العامة والخاصة للدولة. ومباشر بعد إقامة الحماية الفرنسية بادرت السلطات العمومية إلى استصدار نصوص تهدف إلى تكوين الملك العمومي وحمايته، وهكذا صدر الصدر الأعظم منشورا سنة 1922 يذكر فيه بالميز الأساسية للملك العمومي والمتمثلة في عدم قابليته للتصرف. بعد ذلك صدر النص الرئيسي الذي لا زال ساري المفعول لحد الآن والذي أقام حدا فاصلا ما بين الملك العمومي والملك الخاص الجماعي كي يميز الملك العمومي عن الملك الخاص للدولة.

• المحاكم المالية المنصوص عليها في القانون رقم 62.99 ليست محاكم بالمفهوم المصطلح عليه ولا تدخل ضمن منظومة التنظيم القضائي للمملكة، لأن الغاية من تأسيس هذه المحاكم كما تم التنصيص عليها في أحكام الفصول 147 و148 و149 من دستور الفاتح من يوليوز 2011 "هو ممارسة الرقابة العليا على تنفيذ قوانين المالية ويتحقق من سلامة العمليات المتعلقة بمداخيل ومصاريف الأجهزة الخاضعة لمراقبته بمقتضى القانون، وقيم كيفية تدبيرها لشؤونها ويتخذ عند الاقتضاء عقوبات عن كل إخلال بالقواعد السارية على العمليات المذكورة".

ولا تكتسب المحاكم المالية الصبغة القضائية إلا عندما تنتظر في قضايا المخالفات التي يرتكبها المسؤولون أو الموظفون أو الأعوان بأحد الأجهزة الخاضعة لرقابة المجلس، أي عندما تصدر أحكاما بالعقوبة على المتابع، وهذه العقوبات التي تقضي بها هذه المحاكم عقوبات مالية فقط، ولا تعفي المتابع إذا كانت الأفعال التي قام بها تدخل في نطاق القانون الجنائي العام، حيث تصدر المحاكم المالية تقارير سنوية تبين من خلالها الاختلالات التي تشوب تدبير وتسيير

المرافق العمومية، وعلى اثر هذه التقارير يمكن للنيابة العامة أن تحرك مسطرة المتابعة في

حق المخالفين.<sup>5</sup>

## أهمية الموضوع :

إن اختيار موضوع المال العام بين الحماية القانونية والضمانات الرقابية يأتي في سياق مجموعة من المتغيرات التي تعرفها المملكة والمنطقة العربية برمتها، خاصة بعد ما سمي بالربيع العربي الذي عرف تغيير أنظمة عمرت في سدة الحكم لمدد طويلة، غالبا ما كانت تتهم بالفساد واستغلال المال العام، كما يأتي هذا البحث أيضا في ظل المطالب المرتبطة بتنزيل مضامين دستور 2011، وما يتعلق منها بواقع تدبير ملف المال العام من قبل الدولة ومطالب الحركات الاجتماعية والفعاليات المدنية والحزبية الداعية إلى تكريس دولة القانون وصيانة حرمة المال العام باعتباره ملكا للجميع.

كما أن تناولنا لهذا الموضوع يأتي في ظل تزايد الضغوط الخارجية المرتبطة أساسا بالمؤسسات المالية الدولية، التي ما فتأت تقاريرها تتحدث عن اختلالات مهمة تتعلق بالمال العام في المغرب وانعكاساتها على معدل النمو، وتكريسها لمنطق الحظوة الاجتماعية في مقابل عدم وصول درجة الاستفادة إلى الشرائح الاجتماعية البعيدة عن السلطة .

وتزداد أهمية الموضوع أيضا عندما نتمعن في الأرقام الخالية للأموال العمومية المنهوبة والمعلن عنها في مجموعة من المناسبات، حيث توجد بشأنها ملفات أمام القضاء، فيما لم يستطع القضاء الوصول للكثير منها بفعل مجموعة من المعوقات.

فما يفوق 661 مليون سنتيم متعلقة بـ 8 ملفات فقط أمام استئنافية طنجة برسم سنة 2012، فيما توجد قضايا أخرى مبالغها غير محددة وأشخاصها مجهولة قيد الدرس. إن تعميم هذه الأرقام على باقي استئنافات المملكة قد يفيد في تحديد حجم الأموال التي تطالها مختلف صور الجرائم التي سنعرض للبعض منها في رسالتنا هاته.

<sup>5</sup> محمد براو: "شرح قانون المحاكم المالية"، دار النشر طوب بريس-الرباط، الطبعة الأولى، غشت 2004، ص 47.

وموضوع المال العام بين الحماية القانونية والضمانات الرقابية يكتسي أهمية كبيرة نظرا لقيمة المال العام وارتباطه الوثيق بكيان الدولة، فحدوث أي خلل في النظام الاقتصادي يؤدي إلى آثار سيئة على المستوى السياسي للدولة، كما أن أمن الدولة الداخلي والخارجي لم يعد اليوم مرتبط بقدراتها العسكرية فحسب ولكن بقدراتها الاقتصادية أيضا .

وتناول هذا الموضوع يقتضي بالضرورة استحضار المنظومة القانونية والمؤسسات الرقابية المتدخلة في أوجه هذه الحماية .

ومن نجد أنفسنا مطالبين بالبحث والتحليل في القوانين التي تهم حماية المال العام ومدى مساهمتها للتطورات التي عرفها المغرب من جهة، ومن جهة أخرى الدور الذي تضطلع به المؤسسات الرقابية في مراقبة وتقييم تدبير صرف الأموال العمومية، والتي تنطوي دراستها على أهمية بالغة اعتبارا لعدة لما تطرحه اشكالية تفعيل القوانين ومدى مطابقتها وتحيينها حتى تؤدي الدور المنوط بها.

كما تتجسد أهمية هذا الموضوع في محاولة إيجاد أوجه التكامل بين الحماية القانونية من جهة والمؤسسات الرقابية من جهة أخرى.

وفضلا عن ما سبق ذكره، تبقى للموضوع أهميته العملية التي تتجلى في ضبابية مجموعة من النصوص القانونية المرتبطة بحماية المال العام، وطبيعة مستويات التعاون بين المحاكم المالية والمحاكم العادية لردع كل المتلاعبين بالمال العام خاصة فيما يخص ضمانات سلطة الإحالة المكفولة لوزارة العدل، وسؤال استقلالية المجلس الأعلى للحسابات التي نص عليها الدستور.

## دوافع اختيار الموضوع:

يمكن إجمال هذه الدوافع إلى ذاتية وموضوعية

**دوافع ذاتية:** الدافع الأساسي المتعلق بالذات في اختيار هذا الموضوع يرجع بالأساس إلى الرغبة في الاهتمام بما يقع مؤخرا من تغيرات على مستوى النقاش العمومي المتعلق بقضايا المال العام.

دوافع موضوعية: إن ارتفاع مطالب محاربة الفساد وتخليق الحياة العامة، لكسب رهان تنمية حقيقية ومستدامة شكلت أهم الركائز الموضوعية لاختيارنا هذا الموضوع.

### صعوبات البحث:

لاشك أن موضوع المال العام بين الحماية القانونية والضمانات الرقابية، يحتاج الى دراسة دقيقة تفرض على الباحث عدة إشكاليات تتمثل في ضرورة تدليل مختلف العقبات التي تعترض سبيله خاصة تلك التي تتعلق بعدم توفر الإحصاءات الرسمية المتعلقة بحجم الأموال التي تفتقدها الدولة سنويا بفعل الجرائم والمخالفات المرتكبة في حقها، فحتى تقارير المجلس الأعلى للحسابات لا تصدر في نفس السنة، بل بعد مضي سنتين وذلك راجع لطبيعة عمل المجلس التي تفرض التدقيق في الحسابات، وهو ما يغيب هذه الأخيرة في حينها، كما أن هناك صعوبات وإشكاليات أخرى على مستوى ايجاد صورة موحدة تجمع الشق القانوني بالمؤسساتي، وعدم وضوح المساطر المتبعة، خاصة في ظل العمل على تكريس مبدأ استقلالية القضاء.

### إشكالية البحث:

مما سبق التطرق إليه، يمكن القول أن إشكالية هذا البحث تكمن أساسا في كيفية إرساء آليات فعالة للرقابة على المال العام وجعلها تحظى بثقة الرأي العام، ومن ثم تؤدي دورها في إرساء آليات شفافة ونزيهة في رقابة تدبير الأموال العمومية، وتساعد في زيادة كفاءة وفاعلية أداء التدبير العمومي، إن سعي المغرب إلى مكافحة الفساد الإداري والمالي من خلال الرقابة الإدارية والمالية ووجود جهاز رقابي متكامل، والتغلب على جميع المشاكل، رهين بمدى الإجابة عن مجموعة من التساؤلات المحورية التي بإمكانها أن تميظ اللثام عن سياسات ومقاربات قانونية ومؤسساتية واضحة، وهو ما سنحاول التطرق إليه من خلال هذا البحث، مستعينين في ذلك بسؤال مركزي:

إلى أي حد استطاع المشرع المغربي أن يوفق بين العمل على تحديث الآليات القانونية

وجعلها متكاملة وبين مؤسسات رقابية ناجعة في حماية المال العام؟

كما سنحاول أن نقارب هذه الإشكالية بدورها من خلال مجموعة من التساؤلات من قبيل:

● هل استطاع المشرع المغربي الإحاطة بكل جوانب حماية المال العام، وذلك بالعمل

على إيجاد ترسانة قانونية متكاملة؟

● هل مستوى الرقابة لعليا على المال العام في المغرب تجيب عن سؤال ترسيخ

مبادئ شفافة وواضحة في تدبير الشأن العام؟

● -إلى أحد تمت بلورة مبدأ استقلالية الهيئات العليا للرقابة على المال العام؟

● -ماهي صور وأسباب الاعتداء على المال العام؟

● إلى أي حد استطاعت المقاربة الزجرية في موضوع المال العام تأدية دورها؟

● كيف نفسر استمرار تنامي ظاهر الاعتداء على المال العام في ظل المقاربات

القانونية الحالية؟

● وما هي الأسباب التي تدفع الموظف العمومي لارتكاب جرائم المال العام؟

● وماهي الإجراءات والخطوات الكفيلة بردع المخالفين؟

● هل يمكن الحديث عن أفق جديد لحماية المال العام في المغرب بعد دستور 2011؟

● كيف يمكن بلورة استقلالية حقيقية للهيئة العليا للرقابة على الأموال العمومية؟

●

### المنهج المعتمد:

المنهجية هي عبارة عن مجموعة من الخطوات التي يتبعها الباحث بغية الوصول إلى حقيقة معينة،

وللإجابة عن الإشكالية التي يطرحها البحث كان من الضروري إتباع بناء منهجي معين.

وعندما نتحدث عن موضوع المال العام بين الحماية القانونية والضمانات الرقابية، فالمنهج الذي يفرض نفسه بقوة هو المنهج الوظيفي الذي سيمكننا من دراسة الوظيفة القانونية والمؤسسية لحماية المال العام في المغرب.

كما سنحاول الاستعانة بمناهج أخرى من قبيل:

**المنهج البنوي:** للبحث عن العلاقة الثابتة نسبيا والمتكررة بين ضرورة وجود القوانين ومستوى أداء المؤسسات.

**المنهج النسقي:** من خلاله سنحاول دراسة مجموع العناصر المتداخلة فيما بينها والمتعلقة بحماية المال العام سواء تعلق الأمر بالجانب القانوني أو المؤسساتي، والتي توجد في وضع التفاعل المتبادل، في وضع تبادل الفعل والتأثير فيما بينهما، ثم ككل في وضع التفاعل مع مكوناته ومع محيطه<sup>6</sup>.

وحتى نتمكن من الإحاطة بمختلف جوانب الموضوع لجئنا للإستعانة بمقتربات أخرى لتحقيق الموضوعية.

**المقاربة التاريخية:** ومن خلالها يمكن رصد تطور أشكال وصور الاعتداء على الأموال العمومية، وتطور التشريعات التي تجرمها والمؤسسات الموكول لها مهمة رقابة المال العام.

**المقاربة التحليلية:** تحليل مختلف الظواهر والأحكام المتعلقة بحماية المال العام.

**المقرب القانوني:** الذي سيساعدنا على تحليل وفهم النصوص القانونية ذات الصلة بموضوع حماية المال العام، وما مدى تطبيق النصوص القانونية للتعرف على الثغرات والنقائص التي تعترقها.

**المقرب الإحصائية:** الذي سيمكننا من قراءة وفهم الجداول الإحصائية والأرقام المتعلقة ببعض المعطيات المرتبطة بتطور المجلس الأعلى للحسابات وأرقام صور بعض الجرائم.

<sup>6</sup> نور الدين اشحشح: "مناهج العلوم الاجتماعية"، مطبعة اسبارطيل-طنجة، طبعة 2006، ص 64.

## خطة البحث:

للإجابة على الإشكالية المطروحة والأسئلة المتفرعة عنها، وبعد تحليل المناهج المتبعة، ونظرا لطبيعة الموضوع الذي يربط بين النظري والتطبيقي ارتأينا تقسيم بحثنا على فصلين أساسيين، حيث عملنا في الفصل الأول على التطرق الى الاطار النظري للمال العام، فما خصصنا الفصل الثاني للحديث حول المال العام وجزاء الاعتداء عليه وعليه أصبح التقسيم على الشكل التالي:

الفصل الأول: الإطار النظري للمال العام  
الفصل الثاني: المال العام وجزاء الاعتداء عليه

# الفصل الأول: الإطار النظري للمال العام

ان الحماية القانونية للأموال العامة في الدولة يعتبر من أهم الموضوعات التي تعمل على تحسين وتطوير الكيان الاقتصادي الإداري فيها. كما ان وظيفة الدولة الحديثة والمعاصرة

ودورها في حياة المجتمع يختلفان عن وظيفتها ودورها في الماضي، وهو ما يتطلب وجود ترسانة قانونية تجيب عن اساس ومغزى هذا التطور.

وقد قطعت المعالجة القانونية لتدبير الأموال العمومية بشكل عام أشواطاً مهمة، ووصلت مستويات كبيرة فأنتجت تقنيات مختلفة واستفادت من التجارب والتراكمات السابقة في هذا المجال، لتحقق بذلك رصيماً مرجعياً نوعياً، بل أكثر من ذلك ذهبت الدول إلى خلق تكتلات وأجهزة موحدة الهدف منها تعميم ثقافة الرقابة وتقنياتها والتوفر على مجموعة من المقومات والدعائم الأساسية منها التحديد الواضح للأهداف الرئيسية والفرعية للإدارات المركزية والمحلية، وتحديد أهداف الأنشطة الفرعية لها والتأكد من أنها متفقة مع الأهداف الرئيسية وتساهم في تحقيقها وتشتق الأهداف الرئيسية لها. كما أنه وعن طريقها يمكن تحديد وتوزيع المسؤوليات المختلفة داخل الحكومة نفسها مع توفر خطة تنظيمية ناجعة في هذا الباب.

لذلك فإن وجود تأصيل قانوني واضح يحيط بتدبير الأموال العامة بأحكام وقواعد واضحة سيجيب لا محالة عن مجموعة من التساؤلات المرتبطة بالشأن العام، كما أن تحديد أهداف ومرامي وجود الأموال العامة في حياة الإدارة من شأنه أن يضيف نوع من الخصوصية في مقارنة موضوع الأموال العمومية.

ولالإحاطة وتحليل هذه الأفكار ارتأينا تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين أساسيين، نتحدث في (المبحث الأول) عن التأصيل القانوني للمال العام وأهميته، فيما نعالج ماهية الرقابة على المال العام في (المبحث الثاني).

المبحث الأول: التأصيل القانوني للمال العام وأهميته

إن دور وتأثير الأموال العامة في إرساء دعائم إدارة قوية وحديثة يقتضي إفرادها بأحكام وقواعد خاصة تزكي قدسيته من كل اعتداء قد يمسها، وكف أيدي المفسدين والعاثين بالمال العام<sup>7</sup>، حيث كما أن الأموال العامة تجد أهميتها قصوى في ضمان سير واستدامة المرافق العامة بشكل منتظم لخدمة الجمهور، ويضفي عليها المشرع في مختلف دول العالم حماية خاصة، حيث تتعدد صور وأشكال هذه الحماية لبلوغ الأهداف المنتظر منها، وبصفة خاصة في قانون العقوبات وقانون الحماية الإجرائية للمال العام<sup>8</sup>، وسنبين ذلك من خلال مطلبين أولهما يتعلق بماهية ونطاق المال العام في كل من الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية الأخرى (المطلب الأول)، و(المطلب الثاني) سنخصصه إلى أهمية المال العام في حياة الإدارة، على اعتبار أن الإدارة العمومية هي التي تسهر على تنفيذ البرامج والسياسات العمومية التي أعدتها الحكومة في كل المجالات، كما أنه عند الإدارة تلتقي مجموعة من الإشكالات سواء تعلق الأمر بقدرتها على تنفيذ سياستها أو الإمكانيات المتاحة أمامها لنفس الغرض.

#### المطلب الأول: ماهية ونطاق المال العام في مختلف القوانين

اهتمت التشريعات القديمة والحديثة بفكرة المال العام وشملتها بالحماية في القوانين الخاصة بها، بداية من الشريعة الإسلامية مرورا بالقوانين الوضعية الأخرى التي تحكم سير الحياة العامة داخل الدولة، وكذا القرارات الإدارية بالإضافة إلى لوائح الضبط.

ولكي نتعرف أكثر على مقاربة جوانب هامة من المال العام في مجموعة من القوانين، سنحاول أن

<sup>7</sup> ورقة عمل من وزارة المالية ضمن الندوة التي يعقدها جهاز الرقابة المالية للدولة 2006 ، ص 16.

<sup>8</sup> تعني بالحماية الإجرائية للمال العام هي تلك الحماية التي أسبغها المشرع على المال العام من خلال نصوص قانون الإجراءات الجنائية ، وهو

القانون رقم 150 لسنة 1950 ، المعدل الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية الطبعة الثامنة المعدلة ، عام 2004.

نتطرق الى ماهية ونطاق المال العام في الشريعة الاسلامية في (الفرع الأول)، فيما سنحاول أن نتناول ماهية ونطاق المال العام في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ماهية ونطاق المال العام في الشريعة الاسلامية

يحظى موضوع المال العام في الشريعة الاسلامية بجانب كبير من الأهمية، حيث سبقت الشريعة الإسلامية-وبحق- القوانين الوضعية في وضع الأسس اللازمة للحفاظ على مال الجماعة، وهو ما يعني بشكل مباشر المال العام في ظل الفكر المالي الحديث، سواء كان ذلك من خلال اختيار العاملين (الموظفين) على مال الجماعة أو في توقيع الجزاءات على من يثبت تجاوزه لمهامه الوظيفية.

انطلاقاً من ذلك سنعمل على تحليل هذا الفرع انطلاقاً باعتمادنا على ماهية المال العام في الشريعة الاسلامية (الفقرة الأولى)، فما سنتطرق الى حماية المال العام في الشريعة الاسلامية (الفقرة الثانية).

## الفقرة الأولى: ماهية المال العام في الشريعة الاسلامية

أعتبر المال العام من كيان الدولة الاسلامية، لا يجوز تملكه ملكية خاصة لتعلق مصالح الناس به وتتأخر مصالحهم، وقد تطرقت اليه الشريعة الاسلامية من زوايا وجوانب عدة وأسست لمجموعة من القواعد والآليات بهدف حمايته، كنظام الحسبة، وديوان المظالم ... ونحو ذلك من الأجهزة المعاصرة التي تطورت بدورها من خلال القوانين الوضعية.<sup>9</sup>

لقد ابرز القرآن الكريم بنص صريح أن المال عموماً ومنه المال العام هو مال الله سبحانه وتعالى، وأن الدول والحكومات والأفراد الذين أوتوا مال الله مستخلفون عليه، وأن الأصول

<sup>9</sup> عديلة الوردي، رقابة المجلس الأعلى للحسابات على المال العام بالمغرب"، مرجع سابق، ص 18

التي خلقها الله جلا وعلا من أرض وسماء وشمس وغيرها هي من منابع الأموال الخاصة والعامّة على حد سواء.

فالمال العام بالنصوص القرآنية الصريحة هو مال الله ويشمل كذلك المال الخاص حيث رأي جانب من الفقهاء أن نسبة المال للناس، في بعض الآيات هي نسبة مجازية وذلك في قوله تعالى (وفي أموالهم حق للسائل والمحروم)، وقوله تعالى (ان الله اشترى من المؤمنين أنفسهم وأموالهم بأن لهم الجنة)، كذلك قوله تعالى (ان الذين يأكلون أموال اليتامى ظلما اما يأكلون في بطونهم نارا وسيصلون سعيرا)10

وما يمكن أن يستشف من هذه الآيات الكريمة أن للإنسان في هذه الأموال والثروات ملكية المنفعة المجازية، ملكية الوظيفة الاجتماعية، التي تتيح له ملكية حريّة الاختصاص، والاستعمار والتنمية والانتفاع، المحكومة ببنود عقد وعهد الاستخلاف في الأموال والثروات... والاستخلاف من حيث المالك الحقيقي الذي هو الله سبحانه وتعالى.

لذلك فان تصرف الأشخاص في هذه الأموال يجب أن يراعي هذا الجانب الأساسي وهو أن ملكية الأموال هي لله سبحانه وتعالى، وأن أي صرف لهذه الأموال في غير محلها يعد نكوصا وانحرافا عن الأخلاق والقيم الإسلامية السحاء.

وجاءت اضافة مصطلح "المال" في القرآن الكريم الى ضمير "الجمع" في سبعة وأربعين آية- فالجمع- الانسان هو المستخلف -بينما جاءت اضافته الى ضمير "المفرد" في سبع آيات، كي لا يستأثر وينفرد ويستغني... وأيضاً كي لا يحرم من حق الاختصاص والحيازة والملكية المحكوم بفلسفة وضوابط الاستخلاف فلإنسان مال.. في نفس الوقت مال الأمة.

كذلك أمرنا رسول الله الكريم بالدفاع وحماية الأموال مهما كلف الأمر ذلك، حيث قال عليه أفضل الصلاة والسلام " من قتل دون ماله فهو شهيد"، وهذا تنصيص واضح أن حرمة

<sup>10</sup> محمد علي أحمد قطب، "الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام"، بدون دار النشر، طبعة 2006، ص 126.

الأموال هي من حرمة الأنفس وأن الدفاع عنها واجب شرعي، والتنصيب هنا جاء على الأموال بشموليتها العامة والخاصة، وهو ما يعني أنه عندما يتعلق الأمر بالأموال العامة باعتبارها ملكا للمجتمع برمته فإن درجة الحماية والمسؤولية عنها تزداد لكونها تدخل ضمن الوسائل الأساسية لإرساء الأمن والسكينة داخل المجتمع، وتنميته بما يعود بالنفع على كل مكوناته.

وفي تاريخ الشريعة الإسلامية كانت كافة الأموال تدخل في بيت مال المسلمين منذ عهد الرسول عليه أزكى الصلاة والسلام وصحابته الكرام وقد ازدادت تلك الموارد في عهد الخليفة عمر ابن الخطاب رضي الله عنه، حيث ازدادت الفتحات الإسلامية وازدادت كذلك النفقات مما جعله يستحدث نظاما جديدا لم يكن في عهد الرسول (ص) أو الصديق أو أبو بكر وهو فرض ضريبة عشور التجارة على غير المسلمين من التجار. وقد كان الفرق عمر ابن الخطاب يميل للاستحداث والتجديد والتطوير وقد تنبأ بذلك الرسول (ص) فعن عائشة رضي الله عنها عن النبي (ص) قال "قد كان في الأمم مستحدثون فإن يكن في أمتي فعمر" 11. وقد كان ذلك من فطنة وذكاء عمر بن الخطاب فلم تكن هذه الضريبة مقررة من قبل وكان الكفار من قريش وأهل الذمة وكذا المسلمون يخرجون في رحلة الشتاء الى اليمن ورحلة الصيف الى الشام وكان التجار المسلمون هم من يدفع هذه الضريبة وقد رأى الخليفة عمر أن ذلك سيؤدي الى كساد تجارة المسلمين. كما كان للخليفة عمر عيون ورقباء جعلهم يراقبون الحكام ويبلغونه بما ظهر وما خفى من أمورهم في البلاد الإسلامية المفتوحة، حتى يتبين الأمر ويتخذ ما يلزم في حق كل حاكم مستبد، وقد أحدث مجموعة من الأجهزة التظلمية التي يمكن للمستضعفين الذين طالتهم ايادي الظلم فضاغت مصالحهم أن يلجؤوا اليها طلبا للعدل والإنصاف. وهكذا فإن تطوير الآليات والوسائل المتعلقة برقابة الأموال

<sup>11</sup> محمد علي أحمد قطب: "الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام"، بدون دار النشر، طبعة 2006، ص 131.

وحمايتها شكلت بحق ركنا أساسيا من أركان عمل وتطور الدولة الاسلامية، حيث عمل عمر ابن الخطاب على استحداث أجهزة وأنظمة خاصة بمتابعة شؤون وأموال المسلمين، تجسيديا لمبدأ السهر على حقوق رعاية الأمة.

## الفقرة الثانية: حماية المال العام في الشريعة الاسلامية

ان مسألة حماية المال العام في الشريعة الاسلامية بالغة الأهمية، حيث أن الشريعة لم تربط حماية المال العام بالموظف العمومي وحده، كما فعلت بعض القوانين الوضعية التي جعلت من العمومي مسئولاً عن الأخطاء والمخالفات التي تطال المال، وان شملت بعضها كالقانون المدني والقانون الجنائي كما سوف نرى في الفرع الموالي أشخاص آخرين من غير الموظفين العموميين<sup>12</sup>.

فالشريعة الاسلامية تحدث عن الشروط الواجبة فكل من يتحمل مسؤولية صرف واستخلاص الأموال العمومية أو أموال الجماعة، حيث جاء في قوله تعالى "ان خير من استأجرت القوي الأمين"<sup>13</sup>.

وقد أخذ موضوع الأمانة والحرص على أموال الآخرين حيزا كبيرا من ثنايا وخطوط الشريعة الاسلامية، فبدونها كان من الصعب على المرء أن يكون له مكان داخل المجتمع الاسلامي، فهي كانت الخصلة التي يبني عليها الأمراء قراراته في تولي من يرونه أمينا شؤون المسلمين، وقد زكى هذا المعطى اعتماد قوانين وضعية حديثة على مسألة

12 \_ عتيق الزبيدي : المسؤولية الشخصية للموظف العمومي : أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام . كلية الحقوق . الدار البيضاء 2000، ص 59.

13 محمد علي أحمد قطب: "الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام"، مرجع سابق، 146.

الأمانة، حيث دونها المشرع الجنائي المغربي وخصص لها أحكام واضحة كما سنرى في المحور المخصص للقانون الجنائي. واهتمت الشريعة الإسلامية بتقسيم الأموال وتوقيع العقوبات التي تتناسب مع كل جريمة على حدة، وأراء الفقهاء في هذا الشأن عديدة، بالإضافة الى انشاء اجهزة متخصصة بهدف حماية المال العام-مال الجماعة-والمحافظة عليه ومراقبة العاملين عليه وهذا يشبه الى حد كبير الأجهزة الرقابية للدولة الحديثة.

كما أن الشريعة الإسلامية وبنهيتها عن المساس بمال الجماعة وتخصيصها لأحكام وعقوبات تأديبية، انما حرصت بذلك على ضمان حرمة مال الجماعة، خاصة وأن مال الجماعة لعب دورا كبيرا في عصر ازدهار الدولة الإسلامية، سواء تعلق الأمر ببناء جيشها أو تيسير دواليبها، وتسهيل سبل العيش للأفراد والجماعات، وهو قوام الحياة الكريمة التي يعمل الانسان على بلوغها.

وقد احاطت الشريعة الإسلامية بموضوع الأموال عموما، بمجموعة من الأحكام والمبادئ التي تضمن لأفراد المجتمع حق الامتلاك والتصرف دون المساس بحرمة أموال الآخرين إلا بالحق.

كما أسست الشريعة الإسلامية لأحكام واضحة حرمت من خلالها الاعتداء على أموال الناس، ونهت في المقابل عن وضع الثقة فمن لا يستحقها، حيث جاء في قوله تعالى " ولا تؤتوا السفهاء أموالكم التي جعل الله لكم قياماً " 14.

كما أن الشريعة الإسلامية في آيات وأحداث عديدة حذرت من الاقتراب من كل ما يمكن أن تشبه شائبة، حيث قال رسول الله ﷺ "فمن اتقى الشبهات فقد استبرأ لدينه وعرضه، ومن وقع في الشبهات وقع في الحرام". ويتخذ الاعتداء على المال العام في الشريعة الإسلامية أشكالا متعددة، ومعظمها جرائم تناولتها القوانين الوضعية الحالية، منها جرائم

<sup>14</sup> سورة النساء، الآية 5

السرققة، الاختلاس، خيانة الأمانة، وعدم الوفاء بالعقود والعهود، والإتلاف، والتهاون والتراخي والتهرب من أداء الواجب واستغلال النفوذ، وقيس على ذلك من جرائم التي تطال حرمة المال العام وتنال من قدسيته. وقد اشتملت الشريعة الإسلامية على العديد من الوسائل الكفيلة للوقاية من حدوث التبذير والإسراف، على خلاف الشرائع الوضعية التي يغلب عليها الطابع العلاجي لظواهر الاعتداء على المال العام، وميزة الوقاية لها أهمية خاصة في المالية العامة، لأن الوقاية ستقود الدولة لتحمل نفقات أقل من تلك التي يمكن أن تتحملها في حالة علاج المشكلات المترتبة عن عدم وجود حماية حقيقية مواكبة للمال في مراحلها الثلاث، التحصيل والتخصيص، والتبرير القانوني لكل النفقات، تجنباً لإسراف ينهك قدرة الدولة ويحد من رفعتها وازدهارها، حيث ورد في موضوع الإسراف قوله تعالى "ولا تطيعوا أمر المسرفين 15".

إن الحرص على سلامة الانفاق وجودته وإخلاء الذمم من الشبهات خاصة فيما يتعلق بالأموال، عناصر تناولتها الشريعة الإسلامية بنوع من التفصيل وقدمت في شأنها نصوص وأحكام واضحة. ومن تمام القدوة أن يعف الحاكم أو المسئول عن قبول الهدايا ويمنع عماله من قبولها مع عقوبة من يأخذها منهم، منعاً من اقتداء الناس به، وطمعا في أن يميل العامل مع الظلم، لأنها من الرشوة والغلو الحرمان شرعا".

ويظهر أن أكثر الانحرافات التي تصيب المال العام ناتجة عن سوء اختيار القائمين عليه، لذلك فإن الصهر على اختيار المسؤولين عليه على أسس سليمة منبعا الأمانة والإصلاح والكفاءة، هو الاختيار الراجح لضمان سلامته.

<sup>15</sup> سورة الشعراء، الآية 151

ولم يقتصر الفكر الاسلامي على مجرد النواهي في شأن الاعتدال في انفاق المال العام وترشيده، بل أوجد نظاما دقيقا للرقابة على المال العام وإنفاقه حتى لا ينحرف عن القواعد والضوابط التي جاءت بها الشريعة الاسلامية.16

كما أن الشريعة الاسلامية حرصت كل لحرص على عدالة الانفاق العام، باعتبارها ركن أساسي وأصل من أصول الاسلام الراسخة التي تربي عليها المسلمون، وأسسوا عليها دولتهم حتى أصبح العدل ميزة وعلامة للدولة الاسلامية، حيث قال تعالى ("ان الله يأمر بالعدل والإحسان وينهى عن الفحشاء والمنكر والبغى يعظكم لعلكم تذكرون").17

ان زيادة الشريعة الاسلامية وتصدرها للقوانين في مجال حماية المال العام له دلالات عميقة، تتجسد أساسا في حرصها على أموال الجماعة بما يضمن بناء ورقي المجتمع ورفعته، كما أن تميزها بخصوصية الوقاية يزيد من أهميتها في بلورة حماية حقيقية، الشيء الذي سعت الى نبيله القوانين الوضعية.

الفرع الثاني: ماهية ونطاق المال العام في القوانين الوضعية

لقد اهتمت القوانين الوضعية القديمة والحديثة بمسألة حماية المال العام وجعلته من أولوياتها، وتجلى ذلك على الخصوص في التشريعات المقررة، ورغبتها في بناء ترسانة قانونية فعالة، يمكن أن تحد من خطورة المساس بحرمة المال العام، كما جاء هذا الاهتمام أيضا لفرض سيطرة الدولة وهيبتها على أموالها.

إن المال العام في الوقت الحاضر يحظى باهتمامات تشريعية مختلفة وتفرد له أنواع متعددة من مختلفة من الحماية، وتعد الحماية الجنائية أبرز هذه الأنواع إلى جانب الرقابة العليا على المال العام، والحماية المفروضة من طرف قوانين أخرى.

16 - الدكتور محمد ابراهيم المدهون، رئيس ديوان الموظفين العام، دور الاسلام في حفظ المال العام، ص 6-8

17 - سورة النحل، الآية 90

هكذا سنحاول من خلال إفرادنا هذا الموضوع بفرع خاص، نتناول فيه بالتحليل مقارنة القوانين الوضعية لموضع المال العام، من زاوية القانون الإداري لما يوفره للإدارة من امتيازات السلطة العامة، كما سنتطرق أيضا للحماية التي يخصصها القانون المدني، ثلاثة قواعد أساسية تنحو إلى عدم جواز التصرف في المال العام، وعدم جواز الحجز عليه، وعدم جواز تملكه بالتقادم<sup>18</sup>. فيما سيكون حديثنا من خلال القانون الجنائي حول الحماية التي خصها المشرع الجنائي للمال العام، والعقوبات التي اقترنت بهذه الحماية.

### الفقرة الأولى: المال العام في القانون الإداري

يكتسي المال العام صبغة خاصة في القانون الإداري، وذلك راجع بالأساس للحلول والإمكانات التي يتيحها للإدارة، حيث لا يمكن للسلطة الإدارية أن تقوم بنشاطها الإداري الهادف إلى تحقيق المصلحة العامة، إلا إذا توفرت لها الأموال اللازمة لهذا النشاط سواء كانت هذه الأموال عقارات أو منقولات<sup>19</sup>.

كما أن القانون الإداري يشمل الأموال العامة بحماية خاصة، وهي امتداد للحماية الموجودة في قوانين أخرى، وتحرص هذه الحماية على أن يؤدي المال العام الدور الموكول له، سواء داخل الإدارة أو في علاقة الإدارة بالجمهور، وهو ما يعني أن الشخص الإداري يلقي على عاتقه ضمان استمرارية أداء المال العام لوظائفه طبق للقانون.

وتحصل الإدارة العمومية على الأموال في القانون الإداري بمجموعة من الطرق كنزع الملكية لأغراض المنفعة العامة وكذلك الاستيلاء قهرا على أموال الأفراد.

18- محمد عبد المجيد أبو زيرة، "حماية المال العام دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، سنة 1978، ص 131.

<sup>19</sup> عبد الحق عقلة، القانون الإداري، "نشاط الإدارة ووسائلها: الجزء الثاني"، بدون الإشارة إلى دار النشر، طبعة 2005، ص 185.

فنزع الملكية للمنفعة العامة قرار يحرم بمقتضاه صاحب الملك العقاري من ملكية العقار

جبرا عنه لتخصيصه للمنفعة العامة مقابل تعويض مادي يفترض فيه أن يكون منطقي.20

وهو اجراء استثنائي تلجئ اليه الدولة لتحقيق المصلحة العامة،ويقتصر هذا الاجراء على

العقارات المادية دون العقارات الحكيمة والمنقولات،ويشمل اموال الافراد وأموال

الاشخاص الادارية التي تعتبر من الدومين الخاص.21

ونزع الملكية قد يحقق توازنا بين متطلبات المصلحة العامة التي تشكل جوهر الاجراء

ومصلحة المواطنين بواسطة التعويض المفترض فيه أن يكون عادلا.

كما أن هناك من الوسائل الاخرى التي بحوزة الادارة ،ويمكن أن تحصل بواسطتها على

الأموال،ونذكر منها تحديدا الاستيلاء على العقارات،والذي يعني سيطرة الادارة وحيازتها

للعقارات المملوكة للأفراد او الهيئات الخاصة جبراً عنهم وبصفه مؤقتة او تمهيداً لنزع

ملكيتها بشكل دائم.ويفترض في الاستيلاء المؤقت او الدائم لأغراض المنفعة العامة أن

يكون مقابل تعويض عادل،تقوم الادارة من خلاله بالاستيلاء على ما رأت فيه منفعة

عامة،وفي المقابل تعوض الشئ المصادر من طرفها،بمقابل مقبول من طرف الجهة

الأخرى.ويتشابه هذا الاسلوب في الحصول على الأموال مع نزع الملكية للمنفعة

العامة،حيث ان الاستيلاء لا يحصل إلا لأغراض المنفعة العامة كما هو الحال في نزع

الملكية، كذلك ان الاستيلاء لا يرد إلا على العقارات وانه يقترن بتعويض عادل، والاستيلاء

قد يكون مؤقتاً بفترة محددة وقد يكون مقدمة لنزع الملكية بصورة دائمة.

<sup>20</sup> محمد مرضي، الحماية الجنائية للمال العام-دراسة مقارنة،رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون الخاصة-كلية العلوم القانونية الاقتصادية

والاجتماعية بطنجة-السنة 2006-2007،ص 6،ص 418

21 محمد يحيى،"المغرب الإداري"، مطبعة وراقعة للنشر والتوزيع-طنجة الطبعة الثالثة لسنة 2004،ص 419.

ان مسؤولية الموظف العمومي أو الشخص الإداري بصفة عامة تبدو بالغة الأهمية في السهر على سلامة الأموال العمومية وضمان استمرارية أدائها لوظائفها، وهو ما يصب بشكل مباشر في اتجاه تكريس مبدأ استمرارية المرفق العام واستدامته.

فإذا كان المال مخصصا للاستعمال المباشر للجمهور، فإن الإدارة مالكة وصاحبة المال تكون ملتزمة بالصيانة والحفاظ عليه وتطويره، أما إذا كانت الأموال مخصصة لخدمة مرفق معين، فقد استقر الفقه-خصوصا الفقه الفرنسي- على توزيع نفقات الصيانة والتطوير على الجهات المالكة للمال العام، وكذلك الجهات التي تتولى إدارته.<sup>22</sup>

### الفقرة الثانية: المال العام في القانون الجنائي

حماية المال العام في القانون الجنائي تكون بجانب الأحكام التي تحمي المال العام من التصرفات المدنية والإدارية المقررة في قوانين أخرى، حيث أن المشرع قد عني بحماية خاصة للمال العام، وجعل من كل اعتداء أو تعطيل أو إضرار بالمنفعة العامة عقوبة جنائية وذلك ليس فقط في حالة الاعتداء العمد بل حتى في حالة الاعتداء الخطأ الناشئ عن الإهمال وعدم الحيطة .

وبخصوص الأملاك العمومية التي تدخل في خانة الأموال العمومية فإن القانون الجنائي كان حاسما في تشديد العقوبات في حق كل من أضر بها، كما فصل هذه العقوبات ظهير 11 دجنبر 1922 بصفة عامة، إضافة إلى نصوص خاصة بحماية بعض الأملاك العمومية كظهير 19 يناير 1953 المتعلق بحماية الطرق العمومية وظهير فاتح غشت 1925

<sup>22</sup> محمد مرضي: "الحماية الجنائية للمال العام-دراسة مقارنة-"، مرجع سابق، ص 6.

المتعلق بحماية الملك العمومي المائي وظهير 28 أبريل 1961 المتعلق بشرطة الموانئ البحرية التجارية.23

فمن المعلوم أن القانون الجنائي يحمي حقوقا كثيرة وردت بالقوانين الأخرى، فغالبا ما نجده هو الذي يحدد الجزاءات التي تخالف التشريعات المختلفة والتي جاءت في تلك القوانين بالإضافة الى العقوبات التي يقررها ذلك القانون ابتداء، كما يبين الاجراءات والمساطر التي يجب اتباعها في مراحل المحاكمة24.

وتبرز أهمية القانون الجنائي بالنسبة للمال العام، بحكم شمولية أحكامه لقوانين أخرى، حيث يكون فيها القانون الجنائي مكملا لها، وذلك راجع لكونه يتميز بخصوصية الأحكام والقواعد التي يتضمنها والمرتبطة اساسا بالعقوبات الجزرية والعقوبات المقررة ضد كل اعتداء مادي من طرف الأفراد في حق المال العام ، وما يتبع ذلك من توقيع عقوبات جنائية الهدف منها ردع المخالفين واسترجاع ما يمكن استرجاعه من الأموال التي طالتها الاعتداء.

كما أن الحماية الجنائية مقررة في ان واحد لأموال الدومين العام والخاص، مع التأكيد أن الحماية الجنائية لأموال الدومين الخاص لا يمكن تحريكها إلا حين حصول أو حدوث اعتداء خطير، أما أموال الدومين العام فتلك الحماية مقررة حتى في حالة اصابتها باعتداء صادر عن اهمال أو عدم الاحتياط مع الزام الخواص بإزالة أسباب وأثار الاعتداء.25 وقد تناولت مختلف التشريعات المقارنة موضوع الحماية الجنائية للمال العام، بنوع من التشديد في العقوبات وذلك راجع بالأساس الى رغبة المشرع في تشريع قواعد قانونية رادعة لكل من اعتدى على الأموال وخاصة منها الأموال العامة، فالمال العام يمكن أن تطاله مخالفات وجرائم قد تأخذ أشكالا وأبعادا متنوعة، سنعمل على تناول عدد منها في

<sup>23</sup> عبد الحق عقلة، "النشاط الإداري"، دار القلم-الرباط، الطبعة الرابعة، سنة 2005، ص 195.

<sup>24</sup> محمد علي أحمد قطب، "الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام"، مرجع سابق ص 82.

<sup>25</sup> محمد يحيى: المغرب الإداري"، مرجع سابق 2004، ص 425.

محاور لاحقة ضمن هاته الرسالة، خاصة المخالفات والجرائم التي يرتكبها الموظف العمومي أثناء مزاوته لمهامه، كالإخلال بواجبات الوظيفة الخاصة بالأمانة والثقة، والغدر واستغلال النفوذ، الاستيلاء، السرقة وغيرها من صور الجرائم التي يرتكبها الموظفون في حق المال العام، وتكون لها انعكاسات سلبية على كل المستويات منها، الاقتصادية، الاجتماعية وأحيانا السياسية عندما يأخذ موضوع الاعتداء على المال العام منحى يهدد السير العام للمرافق العمومية.

وقد عرفت المقاربة الجنائية لحماية المال العام في المغرب، تحولا عميقا بعد الغاء محكمة العدل الخاصة التي كان اختصاصها يطال الأضناء المتهمون بارتكاب جرائم اختلاس وتبييد أموال عمومييه أو الرشوة أو جرائم الغدر واستغلال النفوذ. وكانت هذه المحكمة قد أنشئت بظهير 20 مارس سنة 1965، لتختص في متابعة المسؤولين والموظفين في المؤسسات العمومية وشبه العمومية الذين يتورطون في جرائم الفساد المالي، كما نظمت هذه المحكمة بمقتضى القانون الصادر في 6 أكتوبر 1972، حيث صنفت حسب هذا القانون في خانة المحاكم الاستثنائية، وارتبط اسمها آنذاك بمحاكمة الوزراء المرشحين، وقد تحدد اختصاصها الأساسي في زجر الجرائم التي يرتكبها الموظفون العموميون وخاصة منها جريمة الاختلاس وجريمة الغدر وجريمة الرشوة وجريمة استغلال النفوذ، والجرائم التي لا يمكن فصلها عنها أو المرتبطة بها.<sup>26</sup>

وظلت محكمة العدل الخاصة تستقبل كل المشتبه فيهم من الذين ارتكبوا الأفعال السالفة الذكر إلا أنها لقيت انتقادات شديدة من طرف كل المهتمين بحقوق الإنسان ووطنيا ودوليا بحيث اعتبر هؤلاء أن هذه المحكمة استثنائية، نظرا لكون النصوص القانونية المطبقة على الأضناء المقادون أمامها استثنائية ولا تتوفر فيها شروط المحاكمة العادلة، وأن مسطرة

<sup>26</sup>. محمد حنين: "تدبير المالية العمومية، الرهانات والإكراهات"، دار القلم-الرباط، الطبعة الأولى، 2005، ص 351.

تحريك الدعوة العمومية التي كانت تتطلب أمر كتابي من وزير العدل فيها وهو مس باستقلالية السلطة القضائية كل هذه العيوب راكمتها محكمة العدل الخاصة، الشيء الذي أدى بالمشرع المغربي إلى أن يتدخل ليُلغى هذه المحكمة لتحل محلها تسع غرف جنائية متخصصة في جرائم الأموال ابتداء من تاريخ 16 شتنبر 2004.

ان تجربة محكمة العدل الخاصة التي عرفها المغرب والتي تم التخلي عنها نتيجة مجموعة الانتقادات الموجهة اليها نتيجة طبيعتها الخاصة، بالإضافة الغرف الجنائية التسعة التي احدث عقب التخلي عنها، ساهمت بشكل كبير في تطوير النقاش حول البعد الجنائي للمال العام، وهو النقاش الذي لا زال مطروحا حتى اليوم.

ان الاعتداء على الأموال العامة قد يساهم بشكل أو بآخر في تردي الوضعية الادارية للدولة، قد يغذي تنامي الريبة والشك بالمهام التي أودعتها الدولة بين أيدي الموظفين العموميين، أو بعض الأفراد الذين هم على درجة من المسؤولية اتجاه المال العام، وهو ما قد يمس في العمق بصورة وهيبة الدولة وأجهزتها الادارية.

وتتنوع الجرائم التي تناولها القانون الجنائي المغربي بين جرائم الاختلاس، الغدر، الرشوة، السرقة واستغلال النفوذ، وخيانة الأمانة، بالإضافة الى مجموعة من الجرائم الأخرى التي لم تشملها مواد هذا القانون، وشملتها قوانين أخرى مستقلة عن القانون الجنائي، لكنها تكتسي طابعا جنائيا، وتجب الإشارة هنا أن هذه الجرائم في المال العام، لا يرتكبها إلا الموظف العمومي، أثناء أداء المهمة المكلف بها من لدن الإدارة.

<sup>27</sup> محمد مرضي: "الحماية الجنائية للمال العام-دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 1

<sup>28</sup> محمد مرضي: "الحماية الجنائية للمال العام-دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 7

<sup>29</sup> عمر الشاهد الشنتوف، الموظف العمومي وعلاقته بالإدارة ومدى مسؤوليته المدنية والجنائية، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية

العلوم القانونية، الاقتصادية والاجتماعية-طنجة، سنة 2011-2012، ص 98.

وعموماً فإن القانون الجنائي المغربي وعلى غرار مجموعة من القوانين المقارنة أخذ بمبدأ تشديد العقوبات اتجاه كل المخالفات التي تطال المال العام، وزاد منها عندما يتعلق الأمر بأشخاص بصفتهم مسئولين داخل أجهزة الدولة.<sup>30</sup>

ان مبدأ تشديد العقوبات التي أخذ بها القانون الجنائي المغربي على غرار القوانين المقارنة، طغت عليه في كثير من الأحيان مسألة الانتقائية سواء تعلق الأمر بالأشخاص المسؤولين عن ارتكاب جرائم في حق المال العام، أو من خلال تحريك الدعوة العمومية التي وصفت في كثير من الأحيان في اتجاه تصفية الحسابات السياسية الضيقة، وهو ما أفضى في الأخير الى ضرورة إعادة النظر في المقاربة الجنائية للمال العام في المغرب، الأمر الذي اهتدى اليه المشرع المغربي بعد الغاء محكمة العدل الخاصة، كما عزز ذلك بتحويل مؤسسات دستورية أخرى صلاحيات واسعة في تحريك الدعوة العمومية المرتبطة بموضوع المال العام.

### الفقرة الثالثة: المال العام في القانون المدني

وفق القواعد والضوابط الخاصة بالحماية المدنية للمال العام يتم اخراج المال العام من نطاق التعامل القانوني الجاري به العمل في مجال القانون الخاص، فهو غير قابل للتصرف فيه، ولا يمكن الحجز عليه ولا اكتسابه بالتقادم ولا بأية طريقة أخرى من طرق اكتساب الملكية كالحيازة مثلاً في المنقول.

ان مقتضيات العامة المطبقة على التصرفات القانونية الخاضعة لأحكام القانون الخاص من بيع، وشراء، ورهن، وإيجار، لا يمكن أن تسري على المال العام إلا بعد فقدانها لصفة العمومية عند انتهاء تخصيصها للنفع العام، وهو مبدأ ساري المفعول على المال العام عقاراً كان أم منقولاً.

<sup>30</sup> الفصل 550 من القانون الجنائي المغربي.

وعليه فالدولة مثلا اذا تصرفت خطأ في المال العام كبيعه مثلا، جاز لها ابطال البيع في أي وقت واسترداد المبيع، ولا يمكن للمشتري مواجهتها بأي قاعدة من قواعد القانون الخاص، وتتحمل الدولة جميع المسؤوليات نتيجة تقصيرها في حماية المال العام، أو كلما أدى ذلك بإلحاق الضرر بالغير.

أولاً: عدم التصرف في المال العام

ان ميزة عدم التصرف في المال العام نتيجة حتمية لازمة للقول بتخصيصه للمنفعة العامة، ومعنى ذلك انه لا يجوز للشخص الاداري المالك أن يتصرف في هذا المال العام الى الغير سواء أكان هذا التصرف بمقابل كالبيع أو بدون كالتبرع أو تصرف آخر يحول دونما تخصيصه للنفع العام.<sup>31</sup> كما أنه لا يتحقق لانقاع العام بالأموال العامة، إلا اذا تميزت بعنصر الثبات والاستمرارية وهو ما يتعارض وإباحة التصرف في الأموال العمومية بصفة انفرادية، فيمتنع تبعاً لذلك على جهة الإدارة أن تنقل مالا عاما إلى ذمة احد الأفراد او إلى أشخاص القانون الخاص بشكل عام، سواء يبدل أو بدونه إلا بعد أن تجرده من صفته العامة.

ويعتبر هذا المبدأ في الواقع قيد واردا على حق الإدارة في التصرف في المال العام، ابتغى المشرع فيه أن يكفل للانقاع العام للأموال العامة ويجب له من ثبات واستقرار وهي وسيلة وقائية تحول دون التعدي عليه، أو استغلاله لأغراض بعيدة عن تلك التي خصص لها في الأصل.

**ثانياً: منع الحجز على المال العام**

<sup>31</sup> محمد علي أحمد قطب، "الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام"، مرجع سابق ص 56.

ان المال العام متى بقية مخصصا للنفع العام فانه يمنع منعا مطلقا الحجز عليه، فالدائن ذو الحق العيني لا يمكن تفضيله على الدائنين الشخصيين، وهذا المنع المطلق مقرر للدولة باعتبارها سلطة عامة.

ومعنى هذا المبدأ أنه لا يجوز ترتيب حقوق عينية على المال العام كضمانة للديون التي تشغل ذمة الشخص المعنوي العام، كالرهن الرسمي، أو الحيازة للأموال العامة لا يمكن بيعها جبرا. فالمال العام متى بقية مخصصا للنفع العام، فانه يمنع منعا مطلقا الحجز عليه، فالدائن ذو الحق العيني لا يمكن تفضيله على الدائنين الشخصيين، وهذا المنع المطلق مقرر للدولة باعتبارها سلطة عامة، جميع أعمالها تجد سندها ومرجعيتها في المصلحة العامة، على أن الدولة بإمكانها القيام بجميع التصرفات القانونية مع الأشخاص الادارية الأخرى من بيع، وشراء وتفويت الخ.. وتستطيع أن تمنح لبعض الأفراد تراخيص لاستغلال المال العام لمدة زمنية محددة مع الانفراد بحقها في سحب الترخيص متى اتضح لها ذلك، أو لضرورات المصلحة والنفع العامين. 32

### ثالثا: عدم امكانية اكتساب المال العام بالتقادم

ان القول بعدم امكانية التصرف في المال العام بنقل ملكيته للغير، معناه استحالة اكتساب المال العام بالتقادم، ويراد بهذا المبدأ أن الاستناد الى وضع اليد على الأموال العامة مهما طال مدته لا يجدي في الادعاء باكتساب ملكيتها ، ويلاحظ أن هذا المبدأ يكون مقصورا على الإدارة وحدها فلا يجوز لغيرها التمسك به لأنه لا يشرع إلا المصلحة الإدارة وحدها فلا يجوز لغيرها الاحتجاج به من اجل تمكينها باعتبارها صاحبة الولاية على المال العام

<sup>32</sup> محمد يحيى: "المغرب الاداري"، مرجع سابق ص 425.

من صيانة تخصيص هذه الأموال للنفع العام، فوضع اليد من طرف الغير عليه عملية لا اثر لها، ويمكن للدولة استرداده مهما طال وقت وضع اليد عليه. 33

وقد نص المشرع صراحة في الفصل الرابع من ظهير 1914 حينما قرر أنه: "يقبل التفريق بالأمالك العمومية ولا تسقط حقوق الملكية فيها بمضي الزمان".

وعموما فان الحماية القانونية للمال العام ليست موحدة بحيث تشمل جميع الأموال العامة على قدم المساواة ولكنها تنصرف بصفة خاصة إلى الأموال التي تكون أكثر تعرضا للجمهور 34، كما أن النصوص التي تقرر هذه الحماية لا يجمعها تشريع واحد، وإنما هي متفرقة ومبعثرة في قانون العقوبات 35 .

#### المطلب الثاني: أهمية وجود المال العام في حياة الإدارة

لاشك أن عمل الإدارة بانتظام وتفاعلها مع الجمهور بما يحقق المصلحة العامة يشكل هدفا أساسيا لوجودها، وأن مبدأ الاستمرارية في تقديم الخدمات للأفراد وإشباع حاجاتهم يظل شغلها الشاغل. ولتحقيق ذلك فان الإدارة مطالبة برصد امكانيات مالية مهمة، سواء في مقاربتها الداخلية المرتبطة بتحديث الياتها بما ينسجم مع توجهاتها أو في علاقتها بتنفيذ المشاريع والبرامج التي تنوي تحقيقها.

وسنحاول أن نقارب أهمية المال العام في حياة الإدارة من خلال من خلال ثلاث أفكار رئيسية، تتمحور الأولى حول دور المال العام في تأهيل واستثمار العنصر البشري (الفرع الأول)، فيما الفكرة الثانية سنخصصها لأهمية الأموال العمومية في تدعيم وتحديث الآليات الادارية (الفرع الثاني)، أما الفكرة الثالثة سنعمل على تخصيصها لدور المال العام في تنفيذ البرامج والمخططات التنموية وأبعاده الاجتماعية في حياة الإدارة (الفرع الثالث)

<sup>33</sup> محمد يحيى "المغرب الإداري"، مرجع سابق، ص 425.

34- أنس بنصالح الزمراني، " مذكرات في المالية العامة"، مطبعة ابن سعدون، مراكش، 1992، ص 76 .

35-، " القانون الإداري دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 379 .

الفرع الأول: دور المال العام في تأهيل واستثمار العنصر البشري

يجمع المختصون في مجال تنمية الموارد البشرية على أن مسألة تأهيل واختيار الموارد البشرية التي تتوفر فيها شروط الكفاءة والقدرة على تحقيق أهداف الإدارة، ينطوي على عدة إشكالات منها على الخصوص إشكالية توفير الموارد المالية اللازمة، سواء تعلق الأمر باستقطاب عنصر بشري جديد أو تعلق الأمر بتكوين وتأهيل مجموعة الموارد البشرية حسب طبيعة كل وظيفة على حدا.

من خلال هذا الفرع سنعمل على مقاربة ذلك من خلال فقرتين الأولى نخصصها لتأهيل وتنمية العنصر البشري، فيما نخصص الفقرة الثانية لأهمية الاستثمار في العنصر البشري.

الفرقة الأولى: تأهيل وتنمية العنصر البشري

لقد أثبت تحليل القوى المختلفة المؤثرة على كفاءة المنظمات حقيقة هامة ، وهى أن أهم تلك القوى وأعظمها أثراً فى تشكيلها هو العنصر البشرى المتمثل فى الأفراد والجماعات المتعاملين مع المنظمات المعنية والذين يتخذون من القرارات ما قد يهيئ لها فرصاً للانطلاق والنجاح أو يسبب مشكلات ونقاط اختناق تنتج عنها خسائر أو احتمالات للفشل والانهيـار. كما أنه من الطبيعى أن تحتاج الإدارة العمومية للقيام بمهامها إلى عدد هائل من الأشخاص الذين يعملون فى خدمتها. ومن البديهي أن تتبوأ الوظيفة العمومية مكانة متميزة فى الدولة الحديثة، حيث أن الموظفين يعدون الأداة الأساسية لتنفيذ سياستها وتسيير دواليب إدارتها. وانطلاقاً من هذا المعطى يمكن القول أن صلاح الدولة وتقدمها يرتبط إلى حد بعيد بتكوين وتأهيل العنصر البشري وجعله الفاعل الأساسى داخل الإدارة العمومية، كما أنه حصل إجماع جل الباحثين فى مجال الموارد البشرية حول العناية بها وأهمية انتقاءها بما يتلاءم وحاجيات الإدارة العمومية، كما أن المنظرين وعلماء الإدارة اجتهدوا كثيراً لدراسة وظيفة الموارد البشرية وما يحيط بها من إشكالات، واجتهدوا كثيراً لابتكار قواعد ونماذج

جديدة تهدف إلى جعل الموارد البشرية أداة فعالة ومنتجة.<sup>36</sup> وتعتبر الموارد البشرية من المقاييس الأساسية التي تقاس بها ثروة الأمم باعتبارها أهم المكونات الرأسمالية والأصول المؤثرة في صنع القرار السياسي، الاقتصادي والاجتماعي للدول ، وأصبح المورد البشري ودرجة كفاءته هو العامل الحاسم لتحقيق ألتقدم الذي تسعى الإدارة من خلال أنشطتها الى تحقيقه، إلا أن التوفر على موارد بشرية مؤهلة بحسب ما تحتاجه دائما ما يصطدم بالمعيق المالي، حيث أن غياب الأموال العمومية أو نقصها يحدث فراغا حقيقيا على مستوى ابتكار طرق واليات التوظيف والتكوين وتوفير المناصب المالية لسد خصاص الموارد البشرية الموجود داخل الإدارة. ويمكن أن يكون هذا الخصاص بدوره ناتج عن خلل في تدبير الأموال العمومية من طرف العنصر البشري نفسه، إما لقلّة خبرته وتكوينه في مجال تدبير الأموال العمومية أو نتيجة ارتكابه لأخطاء وجرائم مقصودة هدفها الانتفاع الشخصي باستيلائه على أموال عامة.

كما أنه إذا كانت درجة نجاح الإدارة مازالت تقاس حتى الآن بمدى الكفاءة في إنجاز العمليات الإنتاجية والمؤشرات المالية فان توجه الإدارة المستقبلي يطرح عدة إشكالات حول كفاءة وقدرة العنصر البشري على اتخاذ القرارات اللازمة لأحداث التغيير والتطوير بالإضافة إلى القدرة على التكيف مع البيئة والابتكار والإبداع، في ظل التوجه نحو الخيار التكنولوجي لتدبير كل ما يهم الإدارة العمومية، فالمغرب يخوض سباق ضد الساعة لتعميم تكنولوجيا المعلومات على عموم مصالحه وإدارته عبر مختلف تراب المملكة، إلا أن ذلك يصطدم بوجود موارد بشرية غير مؤهلة للتعامل مع هذه التقنيات، فالتفكير في إعادة تكوين الموارد البشرية الموجودة بالإدارة العمومية بما يتناسب

<sup>36</sup> عبد الحق عقلة: القانون الإداري، مرجع سبق، ص 121.

والثورة الرقمية، لا يجدي نفعا في كثير من الأحيان، وذلك راجع بالأساس لعدم تجاوب الموارد البشرية ومحدوديتها في ذلك<sup>37</sup>.

ويتوفر المغرب على أكبر نسبة من الموظفين على المستوى العربي، نتيجة لعدة أسباب منها ما هو موضوعي ومنها ما ارتبط بظرفية اجتماعية وسياسية معينة، حيث أن الجزء الكبير من ميزانية الدولة يخصص للجانب المتعلق بالتسيير، في حين أن الرهان الحقيقي للدولة يجب أن ينصب حول الاستثمار لما له من تأثير على تطوير أداء الموظفين والإدارة عموما، وتأتي رواتب الموظفين في مقدمة الأعباء التي تأخذ حيزا مهما من ميزانية الدولة.

### الفقرة الثانية: استثمار العنصر البشري

يعتبر موضوع الاستثمار في الموارد البشرية من المواضيع التي تطرح نفسها بقوة خاصة وأن العنصر البشري يعد أعلى أنواع رأس المال قيمةً ومردوداً، إذ عن طريق الإنسان تتقدم الأمم، والاقتصاد ذو قيمة محدودة إن لم يستغل في سبيل التقدم عن طريق القوى البشرية التي تحول الثروات من مجرد كميات نوعية إلى طاقات تكنولوجية متنوعة تحقق التقدم المنشود. وهناك عدة تعاريف لمفهوم إدارة الموارد البشرية لعدد من العلماء نستطيع أن نُجملها في أن إدارة الموارد البشرية هي عملية جعل القوى العاملة في أعلى المستويات الممكنة لها من حيث الكفاءة والتنسيق من أجل تحقيق الأهداف المرجوة وبأقل التكاليف وفي وقت وجيز<sup>38</sup>، وتمكننا هذه العملية من استغلال كل الطاقات المتاحة للمنظمة بطريقة سليمة. وتأثير الاستثمار البشري في تحقيق التقدم والنمو الاقتصادي والاجتماعي متعددة فنجد دول مثل الصين واليابان وغيرها من دول جنوب شرق آسيا حققت معدلات عالية للنمو الاقتصادي واستطاعت أن تتخطى حاجز التخلف وتتبوأ مكانة متقدمة بين دول

<sup>37</sup> Ibrahim kirmi :le Management de processus ;ancien référence p78.

<sup>38</sup> زين العابدين، سامي - أصول علم الإدارة - دار العلم للطباعة والنشر - جدة-1984، ص 38.

العالم ارتكازا على ما لديها من موارد بشرية وحرصها على الاستثمار الفعال فيها وتأهيلها بما يتلاءم مع ما تتوقعه الإدارة من حاجيات. كما أن ما يشهده العالم اليوم من تطور علمي كبير خصوصا في تكنولوجيا المعلومات المرتبطة باستخدامات الحاسب الآلي والاتصالات والإلكترونيات يرجع إلى ما تم تأهيله من قدرات ومهارات عالية المستوى لأفراد من العنصر البشري، ولذلك تعتبر الموارد البشرية ممثلة في العاملين في الإدارات العمومية من مختلف الفئات والمستويات والتخصصات هي الدعامة الحقيقية التي يمكن الاستناد إليها في بناء قواعد إدارية صلبة تجيب عن سؤال جودة تقديم الخدمات للمرتفقين. فأهم مصدر للتخطيط والتدبير والتطوير، يكمن في الأشخاص القادرون على تشغيل وتوظيف باقي الموارد المادية المتاحة أمام الإدارة. .

خلاصة القول إن التدريب والتأهيل بمثابة استثمار للموارد البشرية المتاحة في مختلف مستوياتهم تعود فائدته على كل من الإدارة العمومية والموارد البشرية نفسها، حيث يمكنها تجديد طموحها والتطلع إلى مهام ومناصب جديدة، بينما تستفيد الإدارة من خبرات جديدة ومتمرسة لها دراية بخبايا الإدارة وتستطيع التجاوب بشكل فعال مع متغيراتها. .

كما أن استثمار نظام حوافز فعال داخل الإدارة له أثر إيجابي على أداء الموظف ورفع روحه المعنوية، كما أن له أثر ملحوظ على تحسن الأداء وزيادة جودة الخدمات العمومية، وتفادي الطرق غير الشرعية التي يلجأ إليها بعض الموظفين للحصول على الأموال، كارتكاب الموظفين لصور مجموعة من الجرائم كالاختلاس والرشوة والاستيلاء إلى غيرها من الجرائم التي تمس حرمة المال العام مقابل الحصول على أموال غير شرعية لسد حاجياته اليومية التي لا يستطيع الراتب أن يفي بها.

ومما لا شك فيه أن موضوع الحوافز موضوع طويل ومتشعب وأن لكل منشأة ظروفها الخاصة، لذا يجب على كل منشأة أن تدرس البيئة الداخلية والخارجية والنشاط الذي تمارسه لكي تستطيع وضع نظام حوافز خاص يفي بمتطلباتها ويؤدي الغرض الذي وضع

لأجله. إن عملية تحفيز العاملين غير سهلة وإنما تنطوي على كثير من العوامل التي مر ذكرها في هذا البحث ومن الضروري أن تعطي إدارة أي منشأة هذا الموضوع أهمية قصوى حتى تستمر المنشأة وتواكب متطلبات العصر فالتحفيز جزء أساسي في عملية التطور والنجاح. 39، وارتباطا بموضوع الرقابة العليا على المال العام فإن المحاكم المالية تعمل على عقلنة تدبير الموارد البشرية وتكوينها لما يحوز عليه هذا التكوين من أهمية فعلية، ويعتد به في سائر الأنظمة خاصة المتقدمة منها، بل إن هذه الأخيرة أصبحت تنتظر إلى التكوين باعتباره "صناعة تربية" لها أولويتها في برامج التنمية العمومية 40، على الرغم أن التكوين وحده لا يكفي، حيث لا يجب الاقتصار على تقوية المعارف والكفاءات النظرية للعاملين فحسب بل يجب التركيز أيضا على الطابع العملي وتكوين فرق متعددة الاختصاصات وذات مؤهلات عالية قادرة على قيادة العمليات الرقابية في بيئة تزداد تعقيدا يوما بعد يوم 41

#### الفرع الثاني: أهمية الأموال العمومية في تدعيم وتحديث الآليات الإدارية

لا يمكن لأي تنظيم اداري يتطلع إلى تحقيق أهداف إستراتيجية تخول له ربح مجموعة من الرهانات، إلا اذا كان هذا التنظيم يستجيب لمستوى هذه الرهانات، مع وجود سياسة واضحة تروم نحو تجديد وتحديث هياكل الإدارة ووضخ دماء جديدة في شرايينها. سنحاول من خلال هذا الفرع أن نعرض على أهمية إرساء دعائم إدارة حديثة (الفقرة الأولى)، ودور تحديث وتطوير آلياتها (فقرة ثانية).

<sup>39</sup> Ibrahim Kirrmi: le management, théories et processus, Edition 2012; p75.

40 نادية تازيط: " دور العنصر البشري في التنمية الإدارية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية أكدال - الرباط - السنة الجامعية 1996-1997، ص: 214.

41 - أحمد الميدوي: " دور الأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبية في التدبير السليم للمالية العامة"، مجلة الرقابة المالية، العدد 49، دجنبر 2006، ص: 2.

### الفقرة الأولى: ارساء دعائم ادارة حديثة

لقد ورث المغرب بنيانا اداريا متهالكا بعدما اجتث المستعمر ركائزه الأساسية، حيث انصب تفكير المحتل في وضع الآليات والوسائل الادارية الكفيلة باستنزاف خيرات المغرب ومدخراته وهو ما ترجم بتقسيم المغرب الى مغرب نافع ومغرب غير نافع.

وهكذا ومع أولى سنوات الاستقلال اتجه المغرب نحو العمل على ارساء دعائم ادارة عمومية قوية في ظل مجموعة من الاكراهات القانونية، المؤسساتية والبشرية، فأغلب الأطر والكوادر كانت أجنبية وبخرجها حدث فراغ كبير في مرافق حساسة، وهو ما شكل حينها تمرينا وامتحانا حقيقيا من شأن اجتيازه أن ينقل الادارة من مرحلة مجهولة الى أخرى أكثر تنظيما وتحديثا. كما أن تحصين ذلك يمر عبر مجموعة من الاجراءات الفعلية المتجسدة أساسا في توفير امكانات مالية وتأهيل الموارد البشرية الكفيلة بمواكبة الانتقال من الأساليب الادارية التقليدية الى أخرى حديثة، والعمل على زيادة التنافسية بما يضمن تحقيق أهداف النقلة النوعية لإدارة مغربية حقيقية<sup>42</sup>.

ان الرهان الذي دخله المغرب بعيد الاستقلال شابته العديد من الاخفاقات والنجاحات، ولا شك أن ذلك شكل واحدا من مقومات تشكيل الادارة المغربية الحديثة، كما أن ربط كل العناصر و المتغيرات التي ساهمت في ذلك ببعضها البعض والعمل على انجاح عملية الربط هاته كان له الدور الكبير في استمرار تطوير اساليب الاشتغال وتحسين أدائها، وذلك في ظل الرغبة الكبيرة لبناء دولة مغربية بمقومات حديثة، بإدارتها ومالياتها واقتصادها ومجتمعها على هدى الدولة الحامية بسيادة كاملة، فمغربة الادارة وإرساء دعائمها بما يخدم المصلحة العامة للمغاربة شكل المرحلة التالية للاستقلال، وهو ما سمي آنذاك بالانتقال من الجهاد الأصغر الى الجهاد الأكبر.

<sup>42</sup> عبد الله شنفار: الإدارة المغربية ومتطلبات التنمية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة « مؤلفات جامعية»، العدد 187، 2000، ص-187.

وارتباطا بالرقابة على المال العام التي تشكل احد المحاور الأساسية في بحثنا هذا، فان الادارة سعت الى تسخير كل امكانياتها وابتكار الآليات والوسائل الملائمة لتنفيذها، كما عملت على ارساء دعائمها بتوفير ترسانة قانونية ومؤسسية متكاملة واعتماد امكانيات مالية تتلاءم مع انتصارات المرحلة.

ومع اتساع التبلور الاداري وتنامي مهام وأدوار الدولة خاصة في الجانب المتعلق بحماية أموالها، فقد اتسعت وتنوعت اجهزة ووسائل المراقبة الادارية هذا التنوع يحمل في ثناياه مكامن ضعف وقصور خاصة على مستوى ضعف التنسيق في العمل الرقابي وغياب التواصل بين اجهزة المراقبة وكأن كلا منهما يعمل وفق طريقته يغلب عليها اعتماد التنميط والتقنين في تطبيق القاعدة القانونية ويكرس واقعا يغيب فيه أي تصور استراتيجي للتكامل والانسجام.<sup>43</sup>

وهو ما جعل مسألة الاستقرار على نصوص قانونية واضحة ومحددة في مجال حماية الأموال العمومية ومؤسسات الرقابة، يحدد الجهة المختصة ويحولها صلاحيات واسعة في تقييم وتتبع الشأن العام شئ يصعب تحقيقه. وهو ما عملت الادارة المغربية على مراجعته في السنوات الأخيرة، حيث استقر المشرع المغربي على دسترة الهيئة العليا للرقابة المالية وهي في الحقيقة تهتم الشق الاداري فقط مع بعض التخصصات القضائية التي تبقى محدودة ومحل نقاش من طرف المتخصصين.

فإرساء قواعد ادارة قادرة على القيام بوظائفها كاملة اعترضته مجموعة من المعوقات القانونية والمالية والتي لا زالت تطرح على الرغم من اختلاف حداثها وتأثيرها اسئلة متعددة، كما أن الضبابية السياسية التي عرفها المغرب طيلة المرحلة التي تلت الاستقلال

<sup>43</sup> نجيب جيري: الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية"، دار النشر المعرفة، عدم الاشارة للطبعة، ص 65.

بدورها ساهمت في تكريس نوع من انعدام الثقة بين الادارة والمرتفقين وهو ما جعل موضوع تحديث الادارة وإرساء دعائمها يأخذ منحى صعب.

### الفقرة الثانية: تحديث وتطوير آليات الإدارة

تعتمد أغلب الدول والحكومات على التكنولوجيا لتحقيق ميزة تنافسية ضرورية لمواكبة التطوير وربح امكانيات مالية وبشرية مهمة، لأن التكنولوجيا تتغير بصورة سريعة في ظرف زمني وجيز، وهو ما يعني أن عدم مواكبة هذا التغير يضع ادارة الدول في مواجهة تهديد حقيقي كما هو عليه الصراع اليوم بين مجموعة من الدول بفعل التطور التكنولوجي الذي يشكل العلامة الفارقة هذا الصراع.

وهو ما جعل موضوع تحديث اليات الادارة وجعلها قادرة على مواكبة التغيرات التي يعرفها محيطها الخارجي والداخلي موضوع لا يقبل التأجيل، للإجابة عن انتظارات وتطلعات المرتفقين المتزايدة.

فبالإضافة للوظيفة القانونية والمؤسسية للإدارة فان لها مهام دقيقة، ترتبط أساسا بمجالات التخطيط، الإشراف، التنفيذ، المراقبة، التتبع والتقييم. وتحتاج الادارة لمباشرة كل هذه المهام الى التوفر على موارد مالية، تقنية وبشرية مهمة، تمكنها من تحقيق البرامج والأهداف المسطرة.

فالحديث عن الوظائف الإستراتيجية للإدارة يظل دائم الارتباط بتحقيق العناصر الأساسية لعملها، على رأسها العنصر المالي، فالرقابة التي تعتبر من أهم وأبرز الوظائف التي تمارسها الادارة، تبقى رهينة تحقيق الشروط الكفيلة بضمان نجاحها. خاصة وأن المراقبة أساسية ووازنة في القرار الاداري وفي الخدمة الادارية، من حيث أنها تحيط عمل الادارة

بكل الضمانات والمسوغات القانونية الضرورية لتحسينه من الشوائب والمخالفات التي قد

تشوب الاداء الاداري.44

ان عمل الادارة العامة في اتجاه بلورة سياستها وإخراجها لحيز الوجود يرتبط اساسا بمدى قدرتها على تحمل الأعباء المالية، التي ترتبط كذلك بمدى نجاعتها في خلق توازن ما بين الارادات والنفقات، فالإدارة العامة هي التي تصهر على حماية المال العام إيرادا وإنفاقا، كما تقوم بالبحث عن موارد اضافية تجيب من خلالها عن حاجتها للأموال العمومية لتنفيذ برامجها، كما أنها وحفاظا على السير العادي لمرافقها تبذل جهدا كبيرا ومضاعفا لتوفير الموارد اللازمة لاستمرار عملها بدون انقطاع، وذلك رغم الصعوبات التقنية أو المالية التي

يمكن أن تكون مبررا لتوقف عملها.45

إن قيام الإدارة بدورها الفعال يتطلب امتلاكها للآليات والوسائل الضرورية لتحقيق ذلك، كما أن امتلاكها لهذه للآليات والوسائل لا يمكن أن يتأتى إلا اذا توفرت امكانيات مالية مناسبة.

**الفرع الثالث: دور المال العام في تنفيذ البرامج والمخططات التنموية وأبعاده الاجتماعية**

**في حياة الادارة.**

لا يخفى على أحد مدى أهمية المال العام في لعب دور اساسي في حياة الادارة، خاصة فيما يتعلق بتنفيذ البرامج والمخططات التنموية المسطرة (الفقرة الأولى)، بالإضافة الى الأبعاد والانعكاسات الاجتماعية (الفقرة الثانية)، وهو ما سنعمل على تناوله ضمن هذا الفرع.

**الفقرة الأولى: دور المال العام في تنفيذ البرامج**

**والمخططات التنموية**

<sup>44</sup> نجيب جيري، الرقابة المالية بالمغرب "بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية"، مرجع سابق، ص 21

<sup>45</sup> أحمد بوعشيق، المرافق العامة الكبرى على ضوء التحولات المعاصرة، بدون الاشارة الى دار النشر، الطبعة الثانية 2004، ص 211.

ان تفكير الادارة العمومية في اخراج برامجها ومخططاتها التي تروم من خلالها الى ايجاد حلول ناجعة لمجموعة من الاشكالات، غالبا من ينصب حول مدى قدرتها على تحمل الأعباء المالية لسياساتها ازاء هاته المخططات والبرامج، الأمر الذي يجعلها بين مطرقة تحسين جودة الخدمات وجعلها تستجيب لتطلعات الجمهور، وبين سندان تكاليف المشاريع المقترحة.

فموضوع الصفقات العمومية التي تلجأ اليها الادارة باعتبارها أسلوبا فعال من أساليب تسيير أنشطتها و تنفيذ برامجها وتلبية حاجياتها، تتطلب رصد مبالغ مالية مهمة لتنفيذها في كل مراحلها، بقصد الوصول إلى الغايات التي من أجلها تم إبرام الصفقة .

كما تعد الصفقات العمومية عنصر التقائي لمجموعة من العناصر الأخرى التي لها ارتباط وثيق بالمال العام وبممارسة وعمل الادارة، حيث عن طريق الصفقات تقوم الدولة أو الجماعات الترابية بتوظيف الأموال العامة من أجل تحقيق أهدافها، وقد تكون عملية التوظيف هاته عرضة لمجموعة من المخالفات المقصودة أو الغير المقصودة، المباشرة أو الغير المباشرة في حق المال العام، سواء تعلق الأمر بالمشاكل المرتبطة بخلل في اليات الإدارة نفسها، أو المشاكل التي تواجه المقاولات في الوفاء بالتزاماتها اتجاه الادارة، وهو ما قد يستلزم تدخلا واسعا من طرف السلطات العمومية لتقديم المساعدات المالية الكافية.<sup>46</sup>

كما أن الصفقات العمومية تعتبر من بين أهم الآليات التي تملكها الادارة العمومية لتنفيذ مخططاتها التنموية، والتي لها ارتباط بالحياة الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية، الرياضية والسياسية، الى غير ذلك من القطاعات التي تدخل في صلب عمل واهتمام الادارة العمومية، والتي بدورها قد تعرف خلا وتعثر وسواء في طرق ابرامها أو تنفيذها أو مراقبتها. فالصفقات العمومية إذا احكم تسييرها وأحسن استعمالها شكلت عمليا أداة فعالة

<sup>46</sup> توفيق السعيد "الصفقات العمومية المبرمة من قبل الجماعات المحلية"، بدون دار النشر، الطبعة الأولى، سنة 2003، ص 63.

لحل العديد من المشاكل المرتبطة بالحياة الاقتصادية والاجتماعية كتدعيم الصناعة، وتشجيع المقاولات الصغرى والمتوسطة التي يؤكد الاقتصاديون فعاليتها في تحريك دواليب التقنية وتخفيف البطالة<sup>47</sup>، وبواسطة الصفقات العمومية تتم الاستفادة من خيرات البلاد واستغلالها بالشكل الذي يحقق الرفاهية والازدهار لكافة المواطنين وبواسطة الطرق والموانئ والمطارات والسدود وغيرها من البناءات والمنشآت تستطيع الدولة ان تسهل وتجعل عملية التنمية تتحقق بسرعة<sup>48</sup>.

إن موضوع الصفقات العمومية باعتبارية أسلوب من اساليب الادارة العمومية في تحقيق نشاطها، يكتسي أهمية بالغة يتقاطع فيه ما هو مسطري إداري مع ما هو اقتصادي واجتماعي ومالي، فالإشكالية تكمن أساسا في مدى قدرة الادارة على الوفاء بالتزاماتها اتجاه المقاولات المكلفة بتنفيذ الصفقة، حيث أن الصفقات العمومية معرضة لمجموعة الأشياء التي قد تقف عائقا أمام اتمامها، كحدوث أمر طارئ أو قوة قاهرة أو عسر مادي لدى المقاول، وهو ما يعني أنه لا يمكن للأشخاص العمومية (الدولة-الجماعات الترابية- المؤسسات العمومية) أن تقوم بمهامها وأن تضمن نجاحا لنشاطاتها إلا اذا توفرت على وسائل متعددة ومتنوعة<sup>49</sup> الأمر الذي لا يمكن للمقاول أن يتحمله لأنه يخرج عن نطاق تنفيذ الصفقة، حيث تكون الادارة مطالبة هنا بتوفير امكانية مالية اضافية توازي ما خسره المقاول أثناء تنفيذه للصفقة، كما قد تصبح الصفقة في مهب الريح اذا لم تتوفر شروط جديدة وموضوعية تأخذ اتمام الصفقة كهدف وعدم الاضرار بالمتعاقدين كشرط.

<sup>47</sup> -حماد حميدي، "طرق إبرام الصفقات العمومية" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق الرباط 1982 ص

.6

48- عبد الله حداد، "صفقات الأشغال العمومية ودورها في التنمية، الطبعة الثالثة نونبر 2004 منشورات عكاظ ص 3.

<sup>49</sup> عبد الحق عقلة، القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها"، مرجع سابق، ص 185

ويمكن القول ان الادارة العمومية في المغرب قد أولت لمسألة التحديث والتنظيم أهمية بالغة منذ حصوله على الاستقلال50، إلا أن العائق الأساسي في أغلب المقاربات التي اعتمدت في هذا المجال كان ماليا بدرجة أولى، وهو ما يفسر ضبابية بعض البرامج والمخططات التي لم ترقى لمستوى التطلعات، فكثير من التصورات القطاعية للدولة كانت تصطدم بالأغلفة المالية المكلفة. الأمر الذي جعل الدولة تدير ظهرها لتنفيذ مجموعة من البرامج وتقوم بتنفيذ برامج أخرى، والتي تجتمع فيها خاصيات مشتركة من قبيل التكلفة المالية وطبيعتها البيروقراطية في النسيج الاجتماعي المغربي، ويمكن أن نستحضر هنا برنامج كهربة العالم القروي، الذي انجزت فيه الدولة حسب تصريحات رسمية ما يقارب 97 في المائة، إلا أن برامج أخرى من قبيل تزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب لم تتحقق بالنسب المتوقعة.

## الفقرة الثانية : الأبعاد الاجتماعية للمال العام في حياة الادارة

بالإضافة الى ما يكتسه المال العام من أهمية في حياة الادارة على مستوى تنفيذ التزاماتها وبرامجها التنموية وتحديث الياتها بما يتماشى والتطورات التي يعرفها محيطها الداخلي والخارجي، فإن أهمية المال تبدو بالغة فيما يخص الشق الاجتماعي الذي يشكل حجر الزاوية في سياستها، حيث ان الادارة تتحمل كل الاكراهات والمعوقات التي وتعمل جاهدة على ايجاد حلول واقعية رغبة منها في تحقيق اهداف استراتيجية، حيث يأتي الشق الاجتماعي في مقدمتها.

فتعثر تنفيذ الصفقات العمومية بسبب عدم توفر سيولة مالية تفي بالغرض لدى الادارة العمومية، من شأنه أن يخلف نتائج اجتماعية كارثية خاصة عندما تكون المشاريع ذات طابع

<sup>50</sup> شاكر المساوي "الإدارة المحلية المغربية" بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية الاقتصادية

والاجتماعية-طنجة، سنة 2004-2005، ص 13.

بنيوي، فتعثر بناء المدارس والمستشفيات وشق الطرق الوعرة بالعالم القروي تكون له تابعات كثيرة منها تكريس العزلة التي كان يعيشها السكان، وخيبة أملهم في مشاريع اعتبره حلا لمشاكلهم.

كما أن موضوع تشغيل الشباب حاملي الشهادات بدوره يكتسي طابع الأهمية والاستعجال، حيث تقوم الإدارة بالبحث عن مشاريع وبرامج خاصة لتشغيلهم على اعتبار أنه من غير المنطقي أن يتم ادماج كل الشباب في الوظيفة العمومية، فبرنامج مقاولتي الذي هدفت منه الدولة لإيجاد حلول خاصة للشباب حاملي المشاريع والذين لا يتوفرون على امكانيات مالية نفي بالغرض لإخراج مشاريعهم لحيز الوجود، حيث خصصت الدولة امكانيات مهمة لهذا البرنامج، لكنه توقف لمجموعة من الاشكالات التي طرحها موضوع المواكبة والتأطير.

وتشير إحصائيات المندوبية السامية للتخطيط التي صدرت برسم سنة 2012 أن معدل البطالة بلغ 8.1% خلال هذه السنة، مقابل 8.5% خلال الفترة نفسها من سنة 2011، بمعنى أنه تراجع من 8.5% إلى 8.1%، أي بفارق 0.4 نقطة. 51.

اعتمادا على هذه المؤشرات التي نشرتها المندوبية السامية للتخطيط فان الإدارة العمومية ضخت أموالا كثيرة لتقليص نسبة العاطلين من حاملي الشواهد العليا، وهذا المعطى قد يكون صحيحا اذا ما ربطناه بالإجراء الذي اتخذته حكومة عباس الفاسي بالتوظيف المباشر لآلاف الشباب من حاملي الشواهد العليا، والذي استنزف امكانيات مالية كبيرة من خزينة الدولة تجني اليوم الحكومة الحالية تداعيات هذا الاجراء، بل ان الحكومة الحالية صارت مرغمة على التوظيف المباشر لقرابة 3000 شخص اضافي بعد الحكم القضائي الذي قضى بقانونية محضر 20 يوليوز.

<sup>51</sup> النشرة السنوية للمندوبية السامية للتخطيط برسم سنة 2012، ص 43.

كما أن الدولة تضخ أموال هامة في مالية الأحزاب السياسية وجمعية المجتمع المدني والتعاونيات التنموية والبرامج الهادفة لفك العزلة عن العالم القروي ككهربة العالم القروي وتزويده بالماء الصالح للشرب وتقريب المستشفيات منه الى غير ذلك من المبادرات والبرامج الاجتماعية التي تحتاج رصد امكانيات مالية مهمة.

### المبحث الثاني: ماهية الرقابة على المال العام

يعتبر العمل الرقابي بأصنافه وآلياته القانونية والمؤسسية ومجالات تدخلاته المتنوعة، وكذا بمراحله المختلفة، أحد أهم أوجه التأثير في تدبير الأموال العمومية، فنجاعة العمل الرقابي تعني بشكل مباشر تناسق كل الآليات والتدابير التي تدخل في منظومة الرقابة.

لذلك سنعمل على تخصيص هذا المبحث للحديث عن مفهوم الرقابة المالية وأهميتها في (المطلب الأول) فيما سنتطرق الى المؤسسات الرقابية في (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: مفهوم الرقابة المالية وأهميتها

ان مفهوم الرقابة المالية بأبعادها الحديثة لم يوجد بمحض الصدفة أو العيب وإنما هي في واقع الأمر نتائج لمجموعة من التراكمات والتطورات الاقتصادية والمالية والاجتماعية التي عرفتها المجتمعات عبر العصور، كما تعد ايضاً ثمرة اجتهادات دولية في حماية المال العام وتخليق الحياة العامة. وتكمن أهمية الرقابة المالية في كونها تجيب عن مجموعة من الانشغالات، التي تهتم مستوى ثاني من حماية المال العام وهو المتعلق بتجويد طرق تحصيله وإنفاقه بما يتماشى والتحديات التي يواجهها البلد.

لذلك سنعمل على تناول هذا المطلب من خلال فرعين أساسيين، نتعرف في (الفرع الأول) على مفهوم الرقابة المالية، فيما نتناول في (الفرع الثاني) على أهمية الرقابة المالية.

### الفرع الأول: مفهوم الرقابة المالية

لقد تعددت واختلفت مفاهيم الباحثين والمهتمين لموضوع الرقابة بشكل عام وللرقابة المالية بوجه خاص، ويرجع السبب في ذلك الى الوظيفة التي ينظر من خلالها، والأهداف التي يجب

تحقيقها والأجهزة التي تقوم بها والتي تختلف من دولة لأخرى ومن وقت لآخر، الأمر الذي جعلها موضوع بحث لدى العديد من المختصين.

وتعرف الرقابة المالية عند البعض بأنها "مجموعة من الإجراءات والوسائل التي يتم اتباعها لمراجعة التصرفات المالية وتقييم أعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة، وقياس مستوى كفاءتها وقدرتها على تحقيق الأهداف المرغوب فيها والتأكد من تطبيق الإستراتيجيات المقررة في الفترة الزمنية المحددة لها طبق للإجراءات والوسائل المتوفرة" 52. والرقابة المالية ليست وليد اليوم بل هي ضاربة في التاريخ وتحظى بدور هام وأساسي في تنظيم المجتمعات والمؤسسات، حيث عرفتها أقدم الحضارات كالحضارة الإسلامية والمصريون القدماء والإغريق والرومان. 53

ان نشأة الرقابة المالية ترجع إلى نشأة الدولة وملكيته للمال العام وإدارته نيابة عن الشعب الذي يعتبر العمود الفقري لنشأة الدولة وقيام الجماعات وهو وليد الصراعات المستمرة، لذلك حرصت مختلف الشرائع على حماية المال العام وإيجاد الوسائل الكفيلة لتنظيمه من حيث الإنفاق والتحصيل. 54 عرصا منها على ايجاد تحصين خاص لهذه الأموال حتى تؤدي دورها المطلوب في تنمية المجتمع.

كما شكل موضوع الرقابة المالية في نظر جانب كبير من الفقه مبحثا من أهم مباحث علم المالية العامة التي أخذت حيزا مهما من انتاجاتهم العلمية في هذا الاتجاه، فهو العلم الذي تفرع عنه واستمد أسسه من علوم التشريع والسياسة والاقتصاد والمحاسبة والاجتماع والأخلاق. 55، ويظهر من خلال ذلك أنه نقطة التقاء وارتكاز لمجموعة من العلوم

<sup>52</sup> عادل الوردي "رقابة المجلس الأعلى للحسابات على المال العام بالمغرب"، مرجع سابق، ص 30.

<sup>53</sup> - فهمي محمود شكري: " الرقابة المالية العليا مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية" دار علاوي عمان ص : 11.

<sup>54</sup> - حمدوش مدني : " المحاكم المالية بالمغرب دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة" مطبعة فضالة المحمدية ، الطبعة الأولى 2003 ص : 28.

<sup>55</sup> - عبد الله النقشبندي : " الرقابة المالية العامة ومشروع مجلس الإشراف والتنظيم" مطبعة العالي بغداد الطبعة الأولى 1964 ص : 3.

الأخرى. أما الجانب الآخر من الفقه فيربط الرقابة المالية بوجود جهاز أو عدة أجهزة يعهد إليها بواسطة نص قانوني أو دستوري ممارسة الرقابة العليا على الأموال العمومية.<sup>56</sup> فالرقابة في نظرهم مقرونة بنصوص قانونية واضحة لا تترك سبيلا للصدفة، وهو ما ذهبت إليه أغلب القوانين الوضعية الحديثة في مجال حماية الأموال العامة، حيث أن أغلب المجتمعات سارت في اتجاه خلق منظومة قانونية خاصة بالرقابة العليا على المال العام..

فيما حين خلص أحد الفقهاء إلى أن الرقابة المالية وفق المعنى العام تمثل تلك العملية أو الوظيفة التي تسعى للتأكد من سلامة تنفيذ التوجيهات التي تضمن الحفاظ على الأموال وحسن إدارتها.<sup>57</sup> فمن الناحية العملية أعطيت لمفهوم الرقابة المالية في الفقه المعاصر ثلاث اتجاهات: يهتم الأول منها بالجانب الوظيفي بحيث يركز على الأهداف التي تسعى الرقابة لتحقيقها، والاتجاه الثاني على الجانب الإجرائي ويرتكز من جهته على الخطوات التي يتعين اتباعها للقيام بعملية الرقابة، أما الاتجاه الثالث فيهتم بالأجهزة التي تضطلع بمهمة الرقابة وتتولى المراجعة والفحص والمتابعة وجمع المعلومات وتحليل النتائج.<sup>58</sup>

والتعريف الآخر الذي يتماشى ويتفق مع التعريف الذي قدمته المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة على الأموال (الأنتوساي) في نظامها الأساسي وبالخصوص في مادته الثانية حيث نصت "أن الرقابة المالية تعني كل جهاز عادل تناط به دستوريا أو قانونيا ممارسة الرقابة على المالية العامة والذي يزود كل من الجهاز التشريعي والجهاز التنفيذي بالمعلومات الكافية حول كيفية إدارة واستعمال الأموال العمومية.<sup>59</sup> وفي نفس السياق اعتمد المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية العليا على نفس الاتجاه في تعريف الرقابة

<sup>56</sup> - فهمي محمود شكري : " الرقابة المالية العليا" م.س،دون الاشارة للسنة،ص : 15 .

<sup>57</sup> - غسان قلاوي : " رقابة الأداء"، بدون دار النشر، الطبعة الأولى دمشق 1998 ص : 22

<sup>58</sup> - شكري فهمي محمود: "الرقابة المالية العليا: مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية والدول الأجنبية"، دار مجدولاي للنشر والتوزيع، عمان- الأردن، 1996، ص 14.

<sup>59</sup> - فهمي محمود شكري وحسن محمد كمال : " التقرير العام عن أنظمة الرقابة المالية العليا في الدول العربية وبعض الدول الأجنبية" فبراير 1977 جامعة الدول العربية المنظمة العربية للعلوم الإدارية.

المالية والذي يعتبر أكثر شمولية حيث أكد على أن الرقابة المالية هي "منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية ويهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة". والرقابة عملية مستمرة لا تتوقف إلا بتوقف العمل، وتتم على أساس علمي وبمساعدة أجهزة متطورة، وفي حقيقة الأمر أن الرقابة وسيلة إيجابية وليست سلبية، فيه لا تهدف إلى الزجر والردع بل تتعدى إلى الإرشاد والإصلاح والتوجيه وتصويب الأخطاء<sup>60</sup>. وقد اعتبر جانب آخر من الفقه أن "وظيفة الرقابة تشمل الأنشطة التي تعمل على تحقيق الخطط الموضوعة، وعلى ذلك فهي تضمن قياس وتصحيح أعمال الأفراد القائمين بالتنفيذ الفعلي لتأكيد إنجاز الخطط"، كما اعتبر فريق ثان، أن "الرقابة تتمثل في مجموعة من الإجراءات التي تركز على جمع بيانات تحليلية عن الخطة بغرض متابعتها، والتحقق من قيام الوحدة بمستوياتها الإدارية المختلفة بتنفيذ أهدافها بأحسن وسائل الأداء التي تكفل كفاية اقتصادية"، وهي أيضا : "مجموعة من الإجراءات التي توضع للتأكد من مطابقة التنفيذ الفعلي للخطط الموضوعة، ودراسة أسباب الانحراف في التنفيذ حتى يمكن علاج نواحي الضعف ومنع تكرار الخطأ"<sup>61</sup>. والملاحظ أن التعارف العلمية التي أعطيت لمفهوم الرقابة في الفقه المعاصر تبنت بشكل عام ثلاث اتجاهات ، يهتم الأول بالجانب الوظيفي ويركز على الأهداف المراد بلوغها، والثاني يتمحور حول الجانب الإجرائي ويتناول الإجراءات التي يتعين إتباعها في مجال المراقبة ، أما الاتجاه الثالث فيهتم بالجهة أو بالأجهزة التي تضطلع بالرقابة وتتولى المراجعة والفحص والمتابعة وتحليل النتائج<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> جيهان حسن سيد أحمد خليل : دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة" ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2002 ، ص 8 .

<sup>61</sup> - مصطفى أمين (صلاح الدين): "الرقابة المالية وديوان الرقابة المالية في العراق بين ماضيه ومستقبله"، دار الحرية للطباعة، بغداد

1978/1399، ص: 10

<sup>62</sup> عيسى عيسى : "المراقبة الإدارية على تنفيذ الميزانية العامة بالمغرب " ، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام ، جامعة الحسن الثاني ،

عين الشق ، الدار البيضاء ، السنة الجامعية 2004-2005 .

الفرع الثاني: أهمية الرقابة المالية

تعتبر الرقابة المالية من أهم موضوعات علم المالية العامة التي تستمد مقوماتها من علوم التشريع والسياسة والاقتصاد والمحاسبة والاجتماع والأخلاق، وتجذب اهتمام الباحث في كافة جوانبها وقضاياها وتقنياتها وأساليبها، وترتبط الرقابة المالية، بفاعلية وإنتاجية الوحدات الإدارية ومدى تحقيقها لأهداف المسطرة، من خلال التأكيد من أن استخدام الأموال العامة في المشاريع والاستخدامات التي خصصت لها، وكذا المداخل والمحاصيل في ما اذا كانت قد تمت وفقا للقوانين والأنظمة المالية والقانونية المعدة لهذا الغرض، واعتبار الرقابة المالية عملا مستمرا طبيعيا لأجل حماية المال العام. وتتبع أهمية الرقابة من كونها أحد الأركان الأساسية في الإدارة العلمية الحديثة، كما أنها الذراع الرئيسي للإدارة المتطورة للنهوض بالمنشآت لتنمى مع التطوير والتحديث تحقيقا لمستويات عالية من الكفاءة والفاعلية. ولقد نمت أهمية الرقابة نتيجة التوسع في أنشطة القطاع الحكومي، وتعدد مهامه، وضخامة الأموال المستثمرة في مشروعاته وبرامجه، وذلك كله لتقليل فرص الغش والاختلاس، وحماية الأصول وأموال العامة وضمان سلامة استخدامها، وتوفير المعلومات والبيانات التي تحتاجها الإدارة بصفة دورية، بما يساعدها في اتخاذ القرارات والتخطيط وتقويم الأداء تحقيقا لأهدافها بأقصى كفاءة وفاعلية. وترتبط عملية التنمية ارتباطا وثيقا بالرقابة المالية والإدارية باعتبار أن التنمية هي عملية الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة ضمن تخطيط سليم من ناحية، كما أن نجاح عملية التنمية يرتبط بشكل رئيسي بالقضاء على مظاهر الفساد وتحقيق الإصلاح المالي والإداري وحسن استخدام المواد المتاحة وتطوير السياسات الإدارية وكفاءة الأفراد وهى أهداف تسعى الرقابة إلى تحقيقها. وإذا كانت الرقابة في معناها الواسع تعني التحقق من أن التنفيذ يتم وفقا للتخطيط، لذلك فإنه من خلالها يمكن تطوير الخطط التنموية بمقارنته بالتنفيذ الفعلي والوقوف على انحرافات التنفيذ عن المخطط ومداهما. كما أن عملية اتخاذ القرارات التنموية تنطوي على عملية مفاضلة بين

عدة بدائل لاختيار أفضلها، وهي بذلك تحتاج إلى معلومات وبيانات صحيحة لاتخاذ مثل هذا القرار تعمل الرقابة علي توفيرها. من هنا نشأ الارتباط الوثيق بين الرقابة باعتبارها الضابط الرئيسي لتوفير بيانات ومعلومات صحيحة وموثوق بها بدرجة معقولة، وبين عملية اتخاذ القرارات التنموية المستخدمة لهذه البيانات والمعلومات للوصول إلى قرارات فاعلة تحقق الأهداف التنموية المخططة. كما يتجسد الاهتمام الكبير لعلم المالية بالحث في مفاصل الرقابة العليا على الأموال العمومية من أجل كشف حقيقة الهدف أو الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، وتتجلى بالأساس في التحقق من أن الانفاق قد تم فعلا وفق ما هو مقرر له، كما تتجلى أيضا في التأكد من أن الموارد العمومية قد حصلت بما يكفي واستخدمت أفضل استخدام. وتحقيق هذه الأهداف رهين بمدى تزايد الاهتمام بمجال الرقابة المالية ونجاحاتها، حيث أنه كلما تنامي حجم الإدارة وتعدد نشاطها ورغبت الدولة في تحقيق تنمية حقيقية، كلما تعقدت طرق وأساليب استقدام الوسائل المالية وصعب معها تعقب عملية الرقابة المالية<sup>63</sup> إذا ما تمت مقارنتها بالوظائف والمهام الإدارية المعتمدة. وقد أصبحت الرقابة المالية الفعالة والمتطورة ضرورة حتمية تدفع إلى مواكبة التطورات التنظيمية الإدارية والتقنية، كما عبرت عن ذلك "الأنتوساي" و"الأرابوساي"، وعززت هذا الاتجاه تجارب مجموعة من الدول الأوروبية من خلال اعتمادها المبادئ التوجيهية في مجال الرقابة المالية، الذي يبقى رهين بمدى الاستجابة لتوصيات المنظمات الدولية والإقليمية الخاصة بالرقابة المالية. وتزداد أهمية الرقابة المالية والحاجة إليها تظهر نتيجة توافر عدة أسباب منها، أن هناك فجوة زمنية بين الوقت الذي يتم فيه تحديد الأهداف والخطط والوقت الذي يتم فيه تنفيذها، خلال هذه الفترة قد تحدث أمور متوقعة تسبب انحرافا في الأداء، فهنا تظهر أهمية الرقابة في تحديد هذا الانحراف واتخاذ الإجراءات اللازمة للقضاء عليه

<sup>63</sup> ياغي، محمد عبد الفتاح : مبادئ الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، "المجتمعة الأردنية، الطبعة الثالثة، ص . 320-327.

وتصحيحه، وتكمن أهمية الرقابة في أنها تسعى لرفع فعالية العمل الإداري، وذلك من خلال

كشف وامتصاص معوقات العمل وبالتالي تعتبر الرقابة حجر الزاوية في العمل.64

كما ترتبط الرقابة المالية65، بفاعلية وإنتاجية الوحدات الإدارية ومدى تحقيقها لأهداف المسطرة، من خلال التأكيد من أن استخدام الأموال العامة في المشاريع والاستخدامات التي خصصت لها وكذا المداخل والمحاصيل قد تمت وفقاً للقوانين والأنظمة المالية القانونية المعدة لهذا الغرض، واعتبار الرقابة المالية عملاً مستمراً طبيعياً لأجل حماية المال العام.

إن أهمية الرقابة المالية تجد تفسيرها في كونها عاملاً أساسية من عوامل تحقيق التوازن المالي للدولة ولمؤسساتها، كما تساهم في تجويد صرف المال العام، فتوفير المبررات القانونية لصرف المال العام تبقى شكلية في غياب مراقبة وتقييم جودة عملية الانفاق.

وعموماً تبقى أهمية الرقابة بالغة في تصحيح الأخطاء والانحرافات فمجرد الكشف عن الأخطاء والانحرافات لا يعني شيئاً للمؤسسة ولا يفيد إلا إذا اقترن بخطوات تصحيحية تعيد العمل إلى مساره الصحيح وفقاً لما كان مخططاً له والتصحيح يعني العمل على إزالة الأسباب والعوامل التي نتج الانحراف بتأثيرها . وتعتبر الانحرافات السلبية ومعالجتها الموجبة هي الخطوة الأساسية للعملية الرقابية66.

### الفرع الثالث: ضمانات الرقابة المالية

لاشك أن تفعيل أي آلية من الآليات المؤسسية يتطلب وجود ضمانات حقيقية قادرة على على بلورة القواعد القانونية بشكل سليم، وأن متطلبات نجاح الرقابة العليا على المال العام في تدعيم الشفافية والمساءلة ، تنحصر في توفير جهاز أعلى للرقابة المالية والمحاسبة ، جهاز عصري وفعال وذو مصداقية يستمد منها من قيامه بمهامه على أكمل وجه ودون

<sup>64</sup> عدالة الوردي "رقابة المجلس الأعلى للحسابات على المال العام بالمغرب، ص 33

<sup>66</sup> صلاح الشنواني: "التنظيم الإداري في قطاع الأعمال" / دار المعارف - مصر، دون الإشارة للطبعة، سنة 1966 ص 195

تحريف وتميزها الشروط الأربعة : الاستقلالية والفاعلية والشفافية والمساءلة 67، وهذا شرط من هذه الشروط له معايير الخاصة به ، فكلما توفر بالجهاز هذه الشروط كلما ذهبت العوائق الموضوعية المرتبطة بالبيئة المؤسساتية والسياسية والثقافية بما فيها العوائق الذاتية وعلى رأسها مدى تشبع وتمثل قيادته لثقافة المكاشفة والعمل الجماعي المستند إلى حكم القانون والمؤسسات الدستورية ، وأخيراً إن المحاسبة والمساءلة لا يمكن تطبيقهما في غياب أمرين جوهرين مرتبطان بهما : الشفافية وحكم القانون

إن ضمان المبادئ القانونية مثل المساواة وسيادة القانون ومناهضة الإفلات من العقاب وتنمية القيم والسلوكيات المتعلقة بثقافة حماية المال العام تستدعي قيام الدولة المغربية بتفعيل الضمانات الدستورية والتشريعية التي تروم ضمان الحريات الأساسية واتخاذ مجموعة من التدابير المتعلقة بتنزيل الدستور الحالي من خلال ملاءمة التشريعات الوطنية مع المعايير الدولية وضمان استقلالية القضاء لتكريس العدالة الاجتماعية وتعزيز سيادة القانون وحمايتهما من التعسف. كما أن فتح تحقيق نزيه وشفاف في كل الانتهاكات التي تطال حرمة المال بفعالية وسرعة ودقة واتخاذ إجراءات رادعة في المخالفين، تشكل ضماناً أساسية لتكريس هيبة الدولة، وربط المخالفة بالعقوبة. كما حرصت المواثيق الدولية لحقوق الإنسان على التأكيد على مبدأ مناهضة الإفلات من العقاب للانتصاف من أي انتهاك يقع على الحقوق والحريات التي يتمتع بها الفرد داخل المجتمع، فقد أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في مادته الثامنة على "أن لكل شخص حق اللجوء إلى المحاكم الوطنية المختصة لإنصافه الفعلي من أية أعمال تنتهك الحقوق الأساسية التي يمنحها الدستور أو القانون"، كما تضمنت المادة العاشرة التنصيص على "أن لكل إنسان على قدم المساواة التامة مع الآخرين الحق في أن تنظر قضيته أمام محكمة مستقلة نزيهة بشكل منصف وعلني للفصل في حقوقه والتزاماته وفي أية تهمة جزائية توجه إليه".

<sup>67</sup> KH.BOAYACHI: "Les contraintes de l' audit interne au Marco ", RMAD, n 6 et 7 1997 P:145.

كما أن "جميع الأشخاص متساوون أمام القضاء، ولكل فرد الحق، عند النظر في أية تهمة جنائية ضد أو في حقوقه والتزاماته في إحدى القضايا القانونية، في محاكمة عادلة وعلنية بواسطة محكمة مختصة ومستقلة وحيادية قائمة استنادا إلى القانون..." إضافة إلى أن المادة 15 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية تعلن بشكل صريح في فقرتها الثانية على مبدأ عدم الإفلات من العقاب "ليس في هذه المادة ما يحول دون محاكمة أو معاقبة أي شخص عن أي فعل أو امتناع عن فعل إذا كان ذلك يعتبر وقت ارتكابه جريمة طبقا للمبادئ العامة للقانون المقررة في المجتمع الدولي".

أن كل ذلك هدف احاطة عمل الإدارة بكل الضمانات القانونية الضرورية لتحصيله وتمنيعه من كل الشوائب والانحرافات والانزلاقات التي قد تشوب الداء الإداري واعتبار للدور الاستراتيجي الذي تلعبه الرقابة المالية في تدبير الشأن العام وتحديث الدولة، فإن تدبير الرقابة ينبغي أن يعتمد بدوره على أسلوب التخطيط الدقيق وتابعة التنفيذ وتقويم الأداء والسيطرة على الأخطار للحكم على مدى سلامتها ومصداقيتها من إخبار السلطات العليا الرأي العام وذلك على عدة مستويات هيكلية وتديرية وبشرية وإستراتيجية.

ويمكن القول ان إشكالية حماية المال العام في المغرب وتوفير ضمانات كافية لحمايته ترتبط أساسا بغياب الوعي الثقافي والسوسيولوجي بالمبادئ القانونية والقيم الأخلاقية لحماية وترشيد المال العام، هذا مع العلم أن التشريع المغربي يتوفر على مجموعة من القوانين لتكريس مبادئ المساءلة والشفافية في إطار حماية المال العام مثل القانون

الإجباري للتصريح بالتملكات ومدونة المحاكم المالية وقانون مناهضة جرائم غسل الأموال كما أن القانون الجنائي الحالي الذي يتضمن بابا مستقلا يهتم زجر الجرائم المالية واستغلال النفوذ والرشوة، وخيانة الأمانة الى غير ذلك من صور الجرائم التي سنعود اليها في محاور لاحقة. لكن السؤال الذي يطرح نفسه هنا ولعله جوهري، ما هي قيمة هذه الترسانة التشريعية والمؤسسات الوطنية في ظل غياب وجود ثقافة داخل الأوساط الحزبية

والجموعية لإقرار السبل القويمة لسيادة القانون و مناهضة الإفلات من العقاب في مجال حماية المال العام؟

فالأموال العمومية المخصصة لدعم الجمعيات والأحزاب السياسية والتعاونيات سواء في إطار الدعم المباشر أو في إطار مشاريع حكومية من قبيل مشاريع المبادرة الوطنية تقدر مبالغ كبيرة، إلا أن يستغل فجوات قانونية يخولها القانون للاغتناء عن طريق استغلال الأموال العمومية لأغراضه الخاصة، كما أن طرق صرف المبالغ والمنح المخصصة لها تشوبها العديد من الاختلالات، حيث أن بعض الجمعيات تشكل للبعض بقرة حلوب يستفيد منها تحت غطاء العمل الجموعي.

المطلب الثاني: مؤسسات الرقابة المالية

ترتب على رحيل الاستعمار، فراغا قانونيا وتنظيما على مستويات مختلفة، ذلك أن السلطات المغربية وأمام استحالة استمرار خضوع مالية البلاد لرقابة هيئات العليا الفرنسية لما في ذلك مس بالسيادة الوطنية، وسعيًا من المغرب تكريس الاستقلال المالي فقد بادر إلى تأسيس وزارة للاقتصاد الوطني والمالية بمقتضى ظهير 1956، ثم في مرحلة ثانية جهازا مركزيا للمراقبة تجسد في اللجنة الوطنية للحسابات المحدثه بظهير 14 أبريل 1960، غير أن تجربة هذه اللجنة لم تلبث أن فشلت لاعتبارات متعددة، وأمام هذا الوضع، كان لا بد من التفكير في خلق جهاز مركزي أكثر استقلالية وفعالية، يتوفر على الصفة والوسائل اللازمة التي تجعل منه جهاز أعلى للرقابة القضائية على المالية العمومية، وهو ما سيتم فعلا بإحداث المجلس الأعلى للحسابات سنة 1979، ليكون الوريث الشرعي لمهام واختصاصات اللجنة المذكورة والذي سنتولى معالجته في الفرع الأول، ثم أحداث المجالس الجهوية للحسابات التي سنعالجها في الفرع الثاني.

الفرع الأول: المجلس الأعلى للحسابات

رغبة في التأكد من مطابقة العمليات المرتبطة بتدبير الأموال العمومية للضوابط القانونية المنصوص عليها في مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية وتدعيما للرقابة المالية التي تمارسها المفتشية العامة للمالية، عمل المغرب على احداث مؤسسة المجلس الأعلى للحسابات. وقد مر مجلس الأعلى للحسابات من مجموعة من المحطات التي سنعرض لها ضمن هذا الفرع.

### الفقرة الأولى: مرحلة اللجنة الوطنية للحسابات 1960

رغبة في التأكد من مطابقة العمليات المرتبطة بتدبير المالية العامة للضوابط القانونية المنصوص عليها في مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية للسنوات الاولى للاستقلال وتدعيما للرقابة المالية التي تمارسها المفتشية العامة للمالية على مختلف القطاعات الوزارية وتحسينا لدور المحاسبين العموميين جاءت الرقابة العليا للمالية العامة من قبل هيئة جديدة تم احداثها بمقتضى ظهير شريف رقم 59-270-بتاريخ 17 شوال 1379 الموافق لـ 14 ابريل 1960 سميت باللجنة الوطنية للحسابات وقد جاء هذا الظهير ليحدد المهام الموكولة اليها ومجالات الرقابة التي تمارسها والإجراءات الكفيلة لتحقيق ذلك. وعرف هذا الظهير الاصلي تغييرا بالظهير رقم 1-62-96 بتاريخ 30 يونيو 1962 لتعزيز اختصاصاتها<sup>68</sup>. وتكمن اهمية اللجنة الوطنية للحسابات في كونها الانطلاقة الاولى بعد الاستقلال لإقرار الرقابة العليا على المالية العامة ووجود النص المنظم لها ولاختصاصاتها ولكنها بصفة اجمالية لم يسجل لها نشاط فعلي ولموس رغم وجود الظهير المنظم لها وإقرار القوانين التنظيمية للمالية في فصولها -14- الموالية مقررة وجودها في كل من دستور 1962 ودستور 1970 ودستور 1972 بان يصاب تقرير اللجنة الوطنية للحسابات مشروع قانون التصفية المقدم الى البرلمان. وبالرغم من هذا النشاط المحدود والمتوقف كما يسجل البعض او انعدام اشتغالها كما يسجل اخرون فيكفيها تاريخيا انها

د. عبد القادر باينة: الرقابة المالية على النشاط الإداري الجزء الثاني الطبعة الاولى المطبعة دار القلم- الرباط السنة 2011 ص 13<sup>68</sup>

كانت انطلاقة للتفكير في ضرورة وجود هيئة عليا للرقابة على المال العام. مع بداية السبعينيات كان المسئولون بوزارة المالية يفكرون ويحضرون لإنشاء هيئة قضائية تقوم بهذا الدور في الرقابة العليا للمالية العمومية وبالفعل لم تنته إلا بإنشاء المجلس الاعلى للحسابات في صيغته الاولى بظهير 14 شتنبر 1979. وبالعودة للجنة الوطنية للحسابات ولاختصاصاتها 69، وتبعاً للفصل الاول من ظهير 14 ابريل 1960 المؤسس لها، فإنه يعهد اليها بتصفية حسابات المحاسبين العموميين. وتبعاً لمضمون باقي فقرات هذا الفصل تم تحديد هؤلاء المحاسبين كما يلي :

-يعد محاسباً عمومياً كل موظف أو مستخدم مؤهل لأن يباشر باسم الدولة أو جماعة عمومية أو مؤسسة عمومية تكتسي صبغة إدارية عمليات المداخل أو النفقات أو مناولات المستندات إما بواسطة أموال وقيم معهود إليه بحراستها وإما بتحويلات مالية داخلية وإما بواسطة محاسبين عموميين آخرين أو حسابات خارجية للمتوفرات يأمر برواجها أو يراقبها. غير أنه فيما يخص الجماعات العمومية التي يقل مبلغ مداخلها العادية عن قدر أقصى يحدده مرسوم أو يعادله، فيقوم بتصفية حساباتها رئيس مصلحة القبضات.

وتبعاً للفصل 18 المعدل بظهير 30 يونيو 1962 للظهير الفعلي الصادر في 14 ابريل 1960:

-تتحقق اللجنة الوطنية من محاسبة المؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية والمقاولات التي تكتتب الدولة وحدها في رأس مالها أو بمشاركة الغير أو مؤسسات أو جماعات عمومية كما تحدد بموجب مقرر الديون والأرصدة المدرجة في الموازنة...\*

2 فصل الاول من ظهير رقم 1.61.402 يغير بمقتضاه الظهير الشريف رقم 1.59.271 الصادر في 17 شوال 1379 الموافق 14 أبريل 1960 بتنظيم مراقبة الدولة المالية على المكاتب والمؤسسات العمومية والشركات ذات الامتياز وكذا الشركات والمنظمات المنتفعة بالمساعدة المالية التي تمنحها الدولة والجماعات العمومية.

وبالنسبة لتنظيم اللجنة الوطنية للحسابات فتبعاً للفصل الثاني من نفس الظهير المؤسس للجنة فهي تتألف من : رئيس يعين بمقتضى ظهير شريف باقتراح من وزير المالية ووزير العدل ومن مفتشين اثنين للمالية يعينهما وزير المالية باقتراح من مدير الادارة المركزية او المفتش العام للمالية. ويخصص لهذه اللجنة كاتب دائم يعينه وزير المالية وتحدد اختصاصاته بموجب مرسوم.

ويعهد الى مفتشين ماليين يجعلهم وزير المالية رهن اشارة رئيس اللجنة بالتحقق من الحسابات وعرضها على اللجنة الوطنية للحسابات. وتبعاً لهذا الفصل \*2\* صدر المرسوم رقم 2-59-1980 بتاريخ 14 ابريل 1960 تحدد بموجبه اختصاصات الكاتب الدائم للجنة الوطنية للحسابات وتبعاً للفصل الاول من هذا المرسوم يتولى الكاتب الدائم - تسجيل جميع اوراق المراسلة المتعلقة بأنواع التحقيقات التي يباشرها مفتشو المالية ويجب عليه ان يحتفظ بنسخة من كل تقرير نهائي. ونذكر ان اللجنة الوطنية للحسابات كانت تمارس اختصاصاتها بقرارات لم تكن قابلة للاستئناف غير ان المحاسب العمومي المعني بالقرار كانت له امكانية الطعن بالنقض اما الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى (محكمة النقض حالياً) كما كان بإمكانه طلب مراجعة قرارات اللجنة الوطنية للحسابات ادا شاب هذه القرارات خطأ مادي او اغفال او ازدواجية وذلك شريطة ان تكون الوقائع المبررة للطلب قد تم التعرف عليها بصفة لاحقة لصدور القرار المتخذ. و خلاصة القول فان هذه اللجنة لم تنعقد ' وكانت ذات فعالية محدودة نظراً لضالة الموارد البشرية والمالية كما اشار الى ذلك تقرير 2003-2004 , اضافة فان هذه اللجنة لم تكن مستقلة بذاتها وكانت تابعة لوزارة المالية كما ان الظرفية التي احدثت فيها كانت تتسم بفراغ قانوني ومؤسسي خصوصاً وان المغرب انداك كان حديث العهد بالاستقلال. ولعل جمود اللجنة الوطنية للحسابات او غيابها بالرغم من التذكير ببعض مهامها في مختلف القوانين التنظيمية للمالية ضمن دستور 1972 كما اشرنا الى ذلك سابقاً والرغبة في اعطاء الرقابة للمالية العامة نفساً جديداً هما

اللدان اديا الى التعجيل بإحداث المجلس الاعلى للحسابات في صيغته الاولى بظهير 14 شتنبر 1979.

الفقرة لثانية : مرحلة المجلس الاعلى في صيغته

### الاولى 12.79

لقد ادى عدم فعالية اللجنة الوطنية للحسابات في القيام بالدور المؤمل منها من مقتضيات ظهير 14 ابريل 1960 المؤسس لها وكذلك وجود مجموعة من الاصلاحات والتطورات بالبلاد ادت الى التفكير في اعادة النظر في تقويم تدبير الشأن العام وبالخصوص تدبير الاموال العمومية اذ وجدنا في حقبة الستينيات صدور نصوص تتعلق بنظام المحاسبة العمومية بمقتضى المرسوم الملكي 21 ابريل 1967 وكذلك تطبيق مراجعة دستورية بمقتضى دستور 10 مارس 1972 في ظل الظروف والتطورات التي عرفها المغرب مع بداية السبعينيات وبالتالي جاء القانون التنظيمي للمالية المواكب للدستور الجديد والذي يتضمنه الظهير الشريف رقم 1-72-260 بتاريخ 18 شتنبر 1972 مؤكدا في فصله 14 على أن يكون مشروع قانون التصفية السنوي مشفوعا \* بتقرير اللجنة الوطنية للحسابات \* ومنبها بصفة مباشرة الى ضرورة قيام تلك اللجنة الوطنية بالمراقبة المالية الموكولة اليها<sup>70</sup>.

كذلك لا ننسى الاصلاح القضائي الذي عرفه المغرب في صيف 1974 بصدور مجموعة من النصوص التشريعية والتنظيمية مست التنظيم القضائي وقانون المسطرة المدنية والنظام الاساسي للقضاة. كذلك مختلف المبادرات التي عرفها المغرب مع بداية النصف الثاني من السبعينيات بإعادة الحياة البرلمانية انطلاقا من سنة 1977 بعد ان تم ادخال اصلاحات على تنظيم الجماعات المحلية بمقتضى الميثاق الجماعي سنة 1976 الذي يشمل مجموعة من

د. عبد القادر باينة: الرقابة المالية على النشاط الإداري، مرجع سابق ص 18--17<sup>70</sup>

النصوص التشريعية والتنظيمية صادرة في 30 شتنبر 1976 وتوج بانتخابات جماعية في 12 نوفمبر 1976.

وفي ذلك الاطار اتخذت الخطوة الجديدة بالدفع الى تقرير الرقابة العليا على المال العام بالتوجه نحو الاختيار القضائي اساسا. وطي صفحة اللجنة الوطنية للحسابات وتعويضها بمؤسسة جديدة هي المجلس الاعلى للحسابات وذلك بمقتضى القانون رقم 79-12 المنفذ بظهير شريف رقم 175-79-1 بتاريخ 14 شتنبر 1979 والذي تم تغييره وتعديله.

لكن لا بد من الاشارة الى ان هذا القانون كان ينص في فصله 97 على ان يشرع المجلس في مزاولة اختصاصاته ابتداء من السنة المالية 1978 ويعتبر المجلس مصفاة جميع الحسابات الخاضعة لمراقبة اللجنة الوطنية للحسابات والمتعلقة بالسنوات المالية السابقة لسنة العمل بهذا القانون والتي لم تصف بعد.

ولكن مع ذلك لم يسجل التقرير السنوي للمجلس الاعلى للحسابات برسم سنتي 2003 و 2004 فان المجلس الاعلى السابق \* لم يتمكن من الشروع فعليا في البت في حسابات المحاسبين العموميين إلا ابتداء من سنة 1988.

إلا وانه ومنذ سنة 1982 بدا المجلس في اعداد تقارير حول تنفيذ قوانين المالية والتصاريح العامة بالمطابقة بين الحسابات الفردية للمحاسبين العموميين والحساب العام للمملكة.

وبخصوص ممارسة الاختصاصات الاخرى فان قضايا التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية لم ترفع الى المجلس إلا ابتداء من سنة 1994 من طرف الوزير المكلف بالمالية اولا ثم من قبل الوزير الاول والوزير المكلف بالداخلية.

ولقد كانت تجربة المجلس الاعلى للحسابات في صيغته الاولى تطورا في المراقبة العليا للمالية العامة بممارسة اختصاصات متنوعة وبمساخر مدققة لكن بإمكانيات محدودة أضف

على ذلك غياب الوعي والمسؤولية من قبل كبار الموظفين في عدم رضاهم بالامتنثال الى رقابة المجلس الاعلى خصوصا وان هذه الرقابة تمارس من قبل موظفين اقل درجة منهم.

**الفقرة الثالثة : المجلس الأعلى للحسابات في دستور 1996**  
أن دسترة المجلس الاعلى للحسابات , صاحبها أيضا في نفس الدستور, دسترة الارتقاء بالجهة كجماعة محلية ضمن باقي الجماعات المحلية 71 , وبذلك تم تعزيز اللامركزية الادارية بإعطاء الجهات كيانا جديدا تستفيد من كل مقومات الشخصية المعنوية التي تملكها الجماعات المحلية, تأكيدا لهذا التوجه الجهوي في الدستور لسنة 1996. أدى أيضا الى الاعلان دستوريا عن احداث المجالس الجهوية للحسابات بجانب المجلس الاعلى للحسابات.72

ولقد خصصت المراجعة الدستورية لسنة 1996 الباب العاشر الذي خصص للمجلس الاعلى للحسابات, اساسا وللمجالس الجهوية للحسابات في الفصول (من 96 الى 99). كهيئات للرقابة العليا على المالية العامة.

ولقد دفعت هذه الدسترة الى تحضير اصلاح جديد للرقابة العليا على المالية العامة بصور القانون رقم 62-99 يتضمن مدونة المحاكم المالية ثم تنفيذه بظهير بتاريخ 13 يونيو 2003 يواكب الاصلاحات الجديدة بقيادة الملك محمد السادس.

مضامين الباب العاشر:

لقد حدد كل من الفصل 96 و الفصل 97 اختصاصات المجلس الاعلى للحسابات، حيث " يتولى المجلس الاعلى للحسابات ممارسة الرقابة العليا على تنفيذ قوانين المالية. ويتحقق من

د. عبد القادر باينة: الرقابة المالية على النشاط الإداري، مرجع سابق ص35<sup>71</sup>

5 الفصل 98 من دستور 1996- حيث تم الاعلان عن احداث المجالس الجهوية للحسابات نظرا لفشل المجلس الاعلى للحسابات في حماية المالية العمومية ونتيجة أيضا لتطورها.

سلامة العمليات المتعلقة بمداخل ومصروفات الاجهزة الخاضعة لرقابته بمقتضى القانون وقيم كيفية قيامها بتدبير شؤونها، ويعاقب عند الاقتضاء على كل اخلال بالقواعد السارية على العمليات المذكورة."

أما الفصل 97، فأضاف الى تلك الاختصاصات الرقابية الاختصاصات التالية كما يلي:

" يبذل المجلس الاعلى للحسابات مساعدته للبرلمان وللحكومة في الميادين التي تدخل في اختصاصاته بمقتضى القانون، ويرفع الى الملك بيانا عن جميع الاعمال التي يقوم بها". الفصل 97

أما الفصل 99 فقد نص على أن " اختصاصات المجلس الاعلى للحسابات و المجالس الجهوية للحسابات وقواعد تنظيمها وطريقة سيرها تحدد بالقانون". 73

وتطبيقا لمقتضيات تلك الفصول من دستور 7 أكتوبر 1996 صدر القانون رقم 62-99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، و الذي وقع تنفيذه بالظهير الشريف رقم 1-02-124 الصادر في 13 يونيو 2002. وبذلك تم جمع كل من المجلس الاعلى للحسابات و المجالس الجهوية للحسابات في المحاكم المالية.

كما ينص القانون التنظيمي رقم 7-98 لقانون المالية تطبيقا لدستور 1996 المنفذ بالظهير الشريف رقم 1-98-138 صادر في 26 نونبر 1998 في الفصل 47 بان يرفق مشروع " قانون التصفية" ، المقدم الى البرلمان بتقرير يعده المجلس الاعلى للحسابات حول تنفيذ قانون المالية و بالتصريح العام بمطابقة حسابات المحاسبين الفردية للمحاسبة العامة للمملكة". 74

السماة العامة لمدونة المحاكم المالية (القانون رقم 62-99):

الفصول (96-97-98-99) من الباب العاشر المتعلق بالمجلس الاعلى للحسابات من دستور 1996. 73

د. عبد القادر باينة: الرقابة المالية على النشاط الإداري، مرجع سابق ص35. 74

كما هو معلوم فان القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية جاء تطبيقا لمقتضيات الباب العاشر من دستور 7 اكتوبر 1996, وتم تنفيذه بظهير صادر في 13 يونيو 2002. وذلك في اطار تعزيز الرقابة العليا على المالية العامة, ولقد سبق للملك محمد السادس قبل صدور مدونة المحاكم المالية, ان أكد على أهمية تلك الرقابة العليا, وذلك في رسالته الملكية الموجهة الى المشاركين في الدورة السابعة للجمعية للمجموعة العربية للاجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة (الارابوساي) الهدف من المراقبة هو "...تحسين العمل الاداري من كل الانحرافات و الانزلاقات, وتوجيه تصرفات المسؤولين توجيهها صحيحا قوامه الاخلاق الحميدة والمساءلة وخدمة الصالح العام..." 75.

كما أن الاصلاح الجهوي الذي عرف انطلاقته الاولى في الدستور المراجع لسنة 1992 جعل الجهة ضمن الجماعات المحلية طبقا للباب العاشر من هذا الدستور وبالخصوص الفصل 94 منه. وتطبيقا لهذا الدستور للجهة صدر القانون رقم 96-47 المتعلق بالجهات و المنفذ بظهير صادر في 2 ابريل 1997, وبذلك أصبحت الجهة جماعة محلية ضمن الجماعات المحلية الاخر في نطاق اللامركزية, وذلك بتوافق مع تعزيز عدم التركيز وفتح الافاق نحو تطوير أوسع للجهة مستقبلا, لهذا , جاءت المراجعة الدستورية بإضافة المحاكم الجهوية للحسابات الى المجلس الاعلى للحسابات, ويأتي قانون رقم 99-62 بعد ذلك لينفذ بالظهير الصادر في 13 يونيو 2002, ويقنن مدونة المحاكم المالية. وتضم المحاكم المجلس الاعلى للحسابات و المجالس الجهوية للحسابات. 76

ولقد لقي مشروع القانون اهتماما من قبل الباحثين والمختصين قبل أن تتم الموافقة عليه بالبرلمان, والمصادقة عليه بظهير 13 يونيو 2002.

8 انظر النظام الاساسي للأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة في كتاب: المجالس الجهوية للحسابات : اية تطبيقات للقضاء المالي في افق

الافية الثالثة, منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية, سلسلة التدبير الاستراتيجي سنة 1996.

د.عبد القادر باينة: الرقابة المالية على النشاط الإداري, مرجع سابق ص 37 76

ولقد جاء قانون مدونة المحاكم المالية ليعدل اصلاحات على القانون الاصيل رقم 79-12 المكون سابقا للمجلس الاعلى للحسابات, ويضيف المجالس الجهوية للحسابات ويدمج في محتوياته المقترضات الخاصة بالنظام الاساسي لقضاة المحاكم المالية التي كانت موضوع القانون رقم 80-28 المتعلق بالنظام الاساسي لقضاة المجلس الاعلى للحسابات, والذي تم تنفيذه بالظهير 383-80-1 بتاريخ 25 دجنبر 1980. وتعرف هذه الرقابة بالرقابة العليا, ليس لأنها تتم تحت اشراف هيئة عليا هي المجلس الاعلى للحسابات بل لأنها أيضا عليا لأنها تمارس على أعمال سلطات ادارية عليا موكول اليها تدبير الشأن العام في جوانبه المادية و المالية, وبالخصوص بمناسبة تنفيذ قوانين المالية. أو صرف ميزانيات الجماعات المحلية, أو تدبير اموال المنشآت العامة من مؤسسات عمومية أو مقاولات اقتصادية تحضر فيها الاشخاص العامة ماليا بشكل أو بآخر.

أهمية قانون مدونة المحاكم المالية لسنة 2002:

تأتي أهمية قانون مدونة المحاكم المالية لسنة 2002 من أنه جاء ليحرك نشاط المجلس الاعلى للحسابات في صيغته الأولى, ويدفع بالسلطات العمومية على المستوى الحكومي او في الجماعات المحلية أو مختلف المنشآت العامة الى الحرص على تطبيق مختلف النصوص التشريعية و التنظيمية المتعلقة بتدبير الاموال العمومية في النشاط الاداري, و أيضا الحرص على جعل حد لمظاهر التأخير التي كانت تطبع تحضير و تقديم قوانين التصفية من قبل الحكومة.

من جهة أخرى, اصبح صدور التقرير السنوي 77 للمجلس الاعلى للحسابات حدثا وطنيا ينتظره الجميع للإطلاع على كيفية تدبير شؤون الاموال العامة من قبل المكلفين بذلك, وكذلك متابعة و مراقبة المستفيدين من الدعم المالي العمومي في مجال النشاط الذي تقوم به الاحزاب او النقابات او الجمعيات.

لكن , مع هذا المجهود, تبقى مصداقية و اهمية اعمال المحاكم المالية متوقفة ايضا على مدى الاستفادة من هذه المجهودات, بقيام الجهات الاخرى المعنية, لتجسيد نتائج أعمال المحاكم المالية في الواقع الايجابي, باتخاذ الاجراءات اللازمة في حق المسؤولين عن الاخلال و الاختلالات المخالفة للشرعية و الشفافية و النزاهة في تدبير و استعمال الاموال العمومية العامة. لهذا, يبقى دور المحاكم القضائية الاخرى ضروريا وحاسما في الردع الفعلي للمتلاعبين بتلك الاموال العامة, وذلك لتؤدي الرقابة المالية على النشاط الاداري و على الساهرين عليه, مفعولها ونتائجها الايجابية.

الفقرة الرابعة: المجلس الأعلى للحسابات في ظل

دستور 2011<sup>78</sup>

أعتبر العديد من الباحثين في مجال القانون، أن دستور 2011 من جيل الدساتير الجديدة، لما تضمنه من قواعد و أحكام، ومهام جسيمة تؤكد علوية المجلس الأعلى وحساسية مكانته لكن، هذه المهام ستقحم المجلس في شبه مواجهة مع مجموعة من المتدخلين على رأسهم الأحزاب السياسية<sup>79</sup>.

وحتى يستطيع المجلس القيام بمهامه في جو من الاستقلالية، فقد نص الفصل 147 من دستور 2011 على أن المجلس الأعلى للحسابات هو الهيئة العليا لمراقبة المالية العمومية بالمملكة ويضمن الدستور استقلاله، كما تكرست مسألة استقلالية القضاء عندما نص الدستور في الفصل 107 على أن السلطة القضائية مستقلة عن السلطة التشريعية وعن السلطة التنفيذية وعلى أن الملك هو الضامن لاستقلال السلطة القضائية.

<sup>78</sup>دستور المملكة المغربية: الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5964، بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر في 27 شعبان 1432 (29)

يوليوز 2011).

<sup>79</sup> حفيظ بركة "المجلس الأعلى للحسابات في دستور 2011"، مسالك، عدد مزدوج 19-20، سنة 2012، ص 83.

فالإضافة لتكريس مساعدة المجلس الأعلى للحسابات للحكومة والبرلمان في مجال اختصاصه فقد أضاف الدستور الجديد الى مهام المجلس مساعدة الهيئات القضائية وان كان لم يبين طبيعة وحدود هذه المساعدة وتخصيصه أيضا على نشر المجلس الأعلى للحسابات لجميع أعماله بما فيها التقارير الخاصة والمقررات القضائية.

ان هذا الاجراء من شأنه تعزيز الدور الرقابي للمجلس ، اذ أن نشره لأعماله وتقاريره الخاصة والمقررات الفصلية سيجعل الرأي العام يطلع بكثير من التدقيق على واقع تدبير المالية العمومية وحال تسيير المرافق العمومية والجماعات المحلية.

كما تشير الفقرة الرابعة من الفصل 147 الى أنه " تناط بالمجلس الأعلى للحسابات مهمة مراقبة وتتبع التصريح بالامتلاكات وتدقيق حسابات الأحزاب السياسية وفحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية"، وحسب رئيس المجلس الأعلى للحسابات، ستتم اعادة هيكلة غرف المجلس لتصبح سبعة، وتخصيص الغرفة الخامسة منه لمراقبة التصريح بالامتلاكات.

بالنسبة لمهمة مراقبة وتتبع التصريح بالامتلاكات<sup>80</sup>، فهي مهمة جسيمة وحساسة، ومن شأنها المساهمة في تخليق الحياة العامة ومحاربة الرشوة والفساد الاداري. لكن ، بالمقابل ستضع هذه المهام المجلس في المواجهة مع المفسدين واللوبيات التي " تمثلهم" وكذا الجهات الضاغطة والمؤثرة في صنع القرار، حيث أن لهذه اللوبيات والجهات المقاومة للتغيير أكثر من وسيلة تأثر بها وتوجه مسار المجلس.

كما نص دستور 2011 في مجال المراقبة المالية ( وضمنها فصله 148) على رفع المجلس الأعلى للحسابات تقريرا سنويا ، يتضمن بيانا عن جميع أعماله ويوجهه أيضا الى رئيس الحكومة والى رئيس مجلس البرلمان وينشر في الجريدة الرسمية للمملكة. يقدم

<sup>80</sup> الفقرة الأخيرة من الفصل 147 من دستور 2011.

الرئيس الأول للمجلس عرضا عن أعمال المجلس الأعلى للحسابات أمام البرلمان، ويكون متبوعا بمناقشة.

ومن المهام المنوطة بالمجلس الأعلى للحسابات أيضا، تدعيم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة. ولكونه الهيئة العليا لمراقبة المالية العمومية بالمملكة فهذا يجعلنا نطرح أكثر من سؤال حول قيمة الرأسمال البشري الذي يتوفر عليه هذا المجلس. 81

خلاصة القول فان دستور 2011 جاء ليرفع من قيمة المجلس الأعلى للحسابات ، إذ بالإضافة لتكريسه مؤسسة دستورية مستقلة ، فقد جعله الهيئة العليا لمراقبة المالية بالمملكة وضمن استقلاليته، لكن السؤال الذي يبقى عالقا، ويتبادر الى الأذهان كلما طرحت مسألة تفعيل اختصاصات المجلس، هو تنزيل المضامين الدستورية على أرض الواقع، حيث أن الفرقاء السياسيين اليوم لازالوا يناقشون ضرورة التنزيل بعد مرور عامين على اقرار دستور 2011.

عمل النص الدستوري على إضافة وظيفة جديدة تتمثل على متابعة عملية التصريح بالممتلكات وتدقيق حسابات الأحزاب السياسية وفحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية<sup>82</sup>، زيادة على الوظائف المهنية الأساسية للمحاكم المالية من تدقيق في الحسابات، مراقبة التسيير والتأديب المالي، ونعتقد أن هذه الوظائف الجديدة التي أنيطت بالمحاكم المالية تفرض على هذا الأخير تجاوز اختصاص الوظائف الغير قضائية التي تتجلى في مراقبة التسيير، إلى الاهتمام بمجالات التدقيق في الحسابات والتي ستتيح له لا محالة ولاسيما التأديب المالي كشف كل الإختلالات التي تمس المال العام.

<sup>81</sup> حفيظ بركة"المجلس الأعلى للحسابات في دستور 2011"، مرجع سابق، ص 87-88.

<sup>82</sup> - الفقرة الأخيرة من الفصل 147 من دستور فاتح يوليوز 2011 ، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5964، بتنفيذ الظهير الشريف رقم

1.11.91 الصادر في 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011).

الفرع الثاني: المجالس الجهوية للحسابات

بعد احداث المجلس الأعلى للحسابات وفي ظل مجموعة من المعوقات المرتبطة أساسا بالموارد البشرية والمالية، خاصة في ظل شساعة البلاد واستحالة تغطية كل ترابه، وهو ما جعل التفكير ينصب حول ايجاد مقاربة جديدة لإعطاء الرقابة العليا على المال العام الأهمية والمكانة التي تستحقها. فكان الاختيار على المجالس الجهوية للحسابات.

الفقرة الأولى: الإطار القانوني للمجالس الجهوية للحسابات.

تاريخيا ظلت المراقبة على المالية المحلية اختصاصا خالصا لسلطات الوصاية فقبل نظام 1976 كان رؤساء المجالس الجماعية ينفذون القرارات المالية تحت التوجيه والمراقبة المباشرة لممثلي السلطة المركزية ( القائد أو الباشا) وفي ظل نظام سنة 1976 نسبيا ثم التخفيض من شدة وصرامة تلك المراقبة المالية حيث أصبح الأمرين بالصرف الجماعيون يتمتعون باستقلال مالي مهم وبالتالي أصبح بإمكانهم وتحت مسؤوليتهم تنفيذ القرارات المالية المهمة بما فيها الميزانية الجماعية لكن بالمقابل ظلوا خاضعين لمراقبة مالية تمارس في شكل وصاية إدارية ومالية وقد احتفظ ظهير 2002 لم تعد المراقبة على العمليات المالية حكرا على سلطات الوصاية وإنما أصبحت تتقاسمها مع المجالس الجهوية للحسابات.

هناك عدة فرضيات وعوامل تستلزم تجويد أساليب ومناهج الرقابة العليا على تدبير الجماعات المحلية وماليتها يمكن ذكر منها على الخصوص عدم قدرة المجلس الأعلى للحسابات الحالي على السيطرة على مراقبة التدبير المالي والإداري للجماعات المحلية جغرافيا وبشريا ووظيفيا بحكم مركزه الرقابة وتنوع وتعدد الاختصاصات وضعف اللوجيستيك المادي وكذلك قلة الموارد البشرية وتعقد المساطر والإجراءات.

ناهيك عن الفراغ القانوني والتشريعي ( غياب مرجعيات قانونية ودراسات فقهية في الموضوع).

فما هي إذن الطبيعة القانونية للمجالس الجهوية للحسابات ؟

ما هي الاختصاصات والمهام المنوطة بهذه المجالس في مجال التدبير الجيد للشأن المحلي؟

هذه بعض الأسئلة الجوهرية التي سنحاول التطرق إليها في هذا المطلب.

لقد أحدث الدستور المجالس الجهوية للحسابات لتتولى مراقبة حسابات الجماعات المحلية وكيفية قيامها بتدبير شؤونها ولتنفيذ هذه المقتضيات أحال الدستور على القانون ليحدد اختصاصات المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات وقواعد تنظيمها وطريقة سيرها وهو ما كان موضوع الكتاب الثاني من قانون 62-99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية الصادر الأمر بتنفيذه بموجب الظهير الشريف رقم 1-02-124 بتاريخ ربيع الآخر 1423 هـ الموافق لـ 13 يونيو 2002.

تتولى المجالس الجهوية للحسابات بالمغرب طبقا للفصل 97 من الدستور مراقبة حسابات الجماعات المحلية وهيئتها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها.

ويبدو أن المشرع المغربي قد تأثر كثيرا في إحداث المجالس الجهوية للحسابات بالنموذج الفرنسي والمتمثل في إنشاء غرف جهوية سنة 1982 في 24 جهة وإحياء لتقليد قديم عرفه التنظيم الرقابي والمالي الفرنسي. 83

## الفقرة الثانية : اختصاصات المجالس الجهوية

### للحسابات

تتولى المجالس الجهوية للحسابات في حدود ودائرة اختصاصاتها مراقبة حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها وتسييرها وفقا لمقتضيات الفصل 98 من الدستور وجاء القانون رقم 62-99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية في الكتاب الثاني منه ليبين هذه

83 - محمد حركات : " إستراتيجية وتنظيم الجماعات المحلية بالمغرب " مرجع سابق ص : 5.

الاختصاصات 84 حيث تقوم المجالس الجهوية للحسابات بممارسة الرقابة القضائية على المحاسبين العموميين ومراقبة القرارات المتعلقة بميزانيات الجماعات المحلية ورقابة التسيير كما أسندت إليها مهمة قضائية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية وممارسة الرقابة على استخدام الأموال العمومية على الصعيد المحلي. 85

#### أ - النظر في حسابات المحاسبين:

يمارس المجلس الجهوي للحسابات في حدود دائرة اختصاصاته رقابة على المحاسبين العموميين بالجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية والتي تتوفر على محاسب عمومي وفقا لمقتضيات المادة 126 من القانون المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

ومن هذا المنطلق يلزم على المحاسبين العموميين بالجماعات المحلية وهيئاتها بتقديم حسابات هذه الأجهزة سنويا إلى المجلس الجهوي وذلك وفق الكيفيات المقررة في النصوص التنظيمية الجاري بها العمل كما يلزم على محاسبي الأجهزة الأخرى التي تجري عليها رقابة المجلس الجهوي بأن يقدموا بيانا محاسبيا عن عمليات المداخيل والنفقات وكذا عمليات الصندوق التي يتولون تنفيذها وذلك طبقا للكيفيات والأجال المقررة في النصوص التنظيمية الجاري بها العمل وفقا لأحكام المادة 126 من القانون. 86

وتشمل الرقابة القضائية كذلك النظر في حسابات المحاسبين بحكم الواقع وكل شخص تبيث في حقه التسيير بحكم الواقع كما حدده الاجتهاد القضائي المالي 87 والمقتضيات القانونية المنصوص عليها في المواد 131 إلى 133 من القانون.

84 - المادة 118 من قانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

85 - احميدوش مدني: "المحاكم المالية في المغرب"، دار القلم، طبعة 2006 ص: 292.

86 - احميدوش مدني: "المحاكم المالية في المغرب"، مرجع سابق، ص: 293.

87 - FABRE (F.J): " les grand de la jurisprudence financières" Dalloz paris 1996.

وهكذا تضطلع المجالس الجهوية للحسابات فيما يتعلق بالنظر في حسابات المحاسبين العموميين بنفس الصلاحيات القضائية التي يتمتع بها المجلس الأعلى للحسابات إلا أن اختصاصها في هذا المجال لا يتسع إلى كافة المحاسبين - على غرار المجلس - وغنما يشمل فقط المحاسبين الخاضعين لاختصاصها الترابي.

#### ب - الرقابة الخاصة بالتأديب المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية:

يتولى المجلس الجهوي للحسابات مهمة ممارسة الرقابة القضائية في ميدان التأديب المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية بالنسبة لكل في حدود الاختصاصات المخولة له وحسب الشروط المنصوص عليها في المواد 54 و55 و56 من هذا القانون موظف أو عون أو مسؤول يعمل في الجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية هذه الجماعات والهيئات وفي كل الشركات والمقاولات التي تملك الجماعات المحلية أو الهيئات على انفراد أو بصفة مشتركة بشكل مباشر أو غير مباشر أغلبية السهم في الرأسمال أو سلطة مرجعية في اتخاذ القرار غير أن الوالي والعامل لا يخضعان لقضاء المجلس الجهوي إلا في الحالات التي يعملان فيها باعتبارهما أمرين للصرف لجماعة محلية أو هيئة وفي الحالات الأخرى تطبق عليهما مقتضيات الفصل الثاني من الباب الثاني من الكتاب الأول المتعلقة بمدونة المحاكم المالية<sup>88</sup>.

أما في حالة إدلاء مرتكبي المخالفات المشار إليها في المواد 54 و55 و56 من القانون المتعلقة بالمحاكم المالية بأمر كتابي صادر عن رئيسهم التسلسلي أو عن شخص آخر مؤهل لإصدار هذا الأمر قبل ارتكاب المخالفة انتقلت المسؤولية أمام المجلس الجهوي في ميدان التأديب المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية إلى من أصدر هذا الأمر الكتابي طبقاً لما تنص عليه المادة 137 من القانون. وتختلف مسطرة تحريك مسؤولية الأمرين بالصرف

<sup>88</sup> محمد مجيدي : " دور المجالس الجهوية للحسابات في تطوير أداء الجماعات المحلية " أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، و حدة القانون

الإداري و علم الإدارة . جامعة محمد الخامس - أكادال ، الرباط. السنة الجامعية 2006-2007، ص 16.

والمحاسب العمومي أمام المجلس الجهوي للحسابات باختلاف طبيعة ونوع المسؤولية التي يخضع لها كل واحد منهم فإذا كانت المسطرة المتبعة في ميدان التأديب تتوقف على تدخل جهات أجنبية أو تعتمد على إجراءات المراقبة عند مساءلة الأمرين بالصرف في ميدان التسيير فإن المسطرة المعتمدة في مجال طرح مسؤولية المحاسبين العموميين تحكمها قواعد خاصة ويضطلع القضاء المالي فيها بدور بارز.

### ج- الرقابة الخاصة والإجراءات المتعلقة بتنفيذ الميزانية:

يعتبر هذا النوع من الرقابة في التجربة الفرنسية كبديل للوصاية الإدارية التي كانت تمارسها السلطات المركزية على الجماعات والمؤسسات العمومية المحلية. وبإحداث الغرف الجهوية للحسابات أو الأمر بإلغاء أي دور لممثل الدولة في إطار رقابة الأحوال المحلية ومع ذلك ظل هذا الأخير المخاطب الأول والأساسي بالنسبة للجماعات المحلية.<sup>89</sup> ويعتبر اختصاص مراقبة القرارات المتعلقة بالميزانية اختصاصا إداريا كما حدده الفقه والاجتهاد القضائي المالي.<sup>90</sup> ومن جهته اسند القانون رقم 62-99 إلى المجالس الجهوية اختصاص مراقبة القرارات المتعلقة بميزانية الجماعات المحلية وهيئاتها لينضاف للمراقبة القبلية الممارسة من طرف العامل بكل من العمالة أو الإقليم. أما إذا أردنا إيجاد مرادف لمراقبة ميزانية الجماعات المحلية فيمكن مقارنته من حيث الجوهر وليس المساطر بدور المجلس الدستوري عند مراقبته لدستورية قانون المالية.

### د - رقابة التسيير:

<sup>89</sup> - Olivier (PH) : " le point de vus de l'ancienne autorité de tutelle" in acte de colloque. Cour des comptes unive 8 et 9 Nov.1984 consacré aux chambres régionales des comtes sous direction de philip loic economica 1985 p : 187.

<sup>90</sup> - FABRE (FJ) : les G.A.J.Fop.cit.p:26.

تشمل مسؤولية الأمرين بالصرف في ميدان التسيير مراقبة مشروعية وصدق العمليات المنجزة وكذا جوانب الفعالية والمردودية للمصالح التي يتولون إدارة شؤونها وتبعاً لذلك فإن المجلس الجهوي للحسابات بمناسبة مساءلة الأمرين بالصرف في ميدان التسيير يتبع مسطرة خاصة تجمع بين أساليب المراقبة وأساليب التقييم. ويمكن إجمال هذه الأساليب في حق الاطلاع وحق الزيارة والاستشارة القانونية.

يعد اختصاص مراقبة التسيير اختصاصاً إدارياً محضاً لأنه يستهدف مراقبة شاملة ومندمجة لجميع أوجه ومظاهر التدبير المحلي. 91 ويهدف المجلس الجهوي للحسابات إلى تقويم مدى تحقيق الأهداف المحددة والنتائج المحققة وكذلك تكاليف وشروط اقتناء واستخدام الوسائل المستعملة. وتشمل مراقبة المجلس الجهوي للحسابات أيضاً مشروعية وصدق العمليات المنجزة وكذا حقيقة الخدمات المقدمة والتوريدات المسلمة والأشغال المنجزة كما يتأكد المجلس الجهوي أن الأنظمة والإجراءات المطبقة داخل الأجهزة الخاضعة لرقابته تضمن التسيير الأمثل لمواردها واستخداماتها وحماية ممتلكاتها وتسجيل كافة العمليات المنجزة. هذا وقد نصت المادة 147 من قانون مدونة المحاكم أنه بإمكان المجلس الجهوي أن يقوم بعمليات تقييم مشاريع الأجهزة الخاضعة لمراقبته بهدف التأكد من مدى تحقيق الأهداف المحددة لكل مشروع بالمقارنة مع الوسائل المستعملة. 92

وتعد مراقبة التسيير كتكملة ضرورية للمراقبة القضائية حول حسابات المحاسبين المحليين غير أنها مستقلة عنها قانونياً.

تقييم عام لرقابة المجالس الجهوية للحسابات:

لكي تؤدي المجالس الجهوية للحسابات وظائفها على أكمل وجه يجب أن تأخذ العبرة من التجارب الأجنبية خاصة التجربة الفرنسية أي الأخذ بإيجابياتها وتفادي سلبياتها ومراعاة

<sup>91</sup> - محمد حركات: "استراتيجية وتنظيم الجماعات المحلية بالمغرب"، مرجع سابق ص: 133.

92 - حميدوش مدني: "المحاكم المالية في المغرب"، مرجع سابق ص: 301.

خصوصيات التجربة المغربية من واقع إداري مالي اقتصادي ومحاسبي.. وفق رؤية شمولية.<sup>93</sup> وحتى تعرف المجالس الجهوية للحسابات نجاحا لا بأس من مراعاة بعض الشروط: ينبغي تمتيع المجالس الجهوية للحسابات باستقلال وظيفي وعضوي ومالي يصون حيادها واستقلالها التام. الحسم في مسألة مقتضيات الأحكام الانتقالية التي ستنظم المجالس الجهوية للحسابات. مراعاة مبدأ الاستحقاق والجدارة في التوظيف من أجل التوظيف من أجل التأليف الأولي للسلك القضائي بالمجالس الجهوية وتكوينه المستمر وتدبير موارده البشرية والاستعانة بالأطر العليا لشغل المهام القضائية بالمجالس الجهوية. تبني الجدية الكاملة لتحقيق الفعالية والإنتاجية والمردودية في إنجاز المهام الموكولة إليها والمحافظة على سلوكيات وأخلاقيات القضاء المالي كما هو متعارف عليه دوليا. الإمام أو الإحاطة بملاسات العمل الإداري المحلي والتوجه إلى تقديم الدراسات والتقارير التي تستهدف تحسين أدائها كما لا يجب أن يكون هدفها هو تصيد الأخطاء بل العمل على تقديم الاقتراحات والملاحظات والمشورة اللازمة وتحسين نظم الرقابة الداخلية والتنبيه بالأخطار المحدقة قبل حدوثها. إنشاء معهد وطني للقضاء المالي يسهر على تطوير برنامج خاص بالتكوين المستمر يضمن تحسين المهارات واكتساب معارف جديدة والإمام بالمنهج والأدوات والأساليب الفنية المحدثة في ميدان تقويم البرامج والسياسات والخطط المحلية وينبغي أن يمتد هذا التكوين إلى كل موظفي وأطر المجالس الجهوية. على المجالس الجهوية أن تعمل على إعداد وتطوير أسس التدقيق بالنظر إلى الوضعية التي توجد عليها مهمة الخبرة المحاسبية والتي لم ينطلق تنظيمها إلا حديثا منذ أواسط الستينات ولا زالت تعرف عدة صعوبات في مجال التنظيم والممارسة مما يؤكد وضعية التدقيق التي تتسم بالضعف بحيث يتطلب الأمر الكثير من الدعم والاهتمام للأجل الاضطلاع بالمهام الموكولة إليها على

<sup>93</sup> - SBIHI (M) : " La gestion des finances locales", Ed, Badel, 1992, p: 84.

المستويين المحلي والعمومي. ويشكل التدقيق بالنسبة للجماعات المحلية<sup>94</sup>، أحد المؤشرات الهامة من أجل قياس وتقييم الفعالية الحقيقية لها وتنميتها الاقتصادية والاجتماعية من الناحية النوعية والكيفية بما أن من بين أهدافه الكشف وإظهار العيوب والوقوف على الأخطاء إذ يساهم بشكل فعال في تدبير الشأن المحلي.<sup>95</sup> وعلى المجالس الجهوية للحسابات أخيرا أن تعمل وتسهر على إرساء قواعد الفقه والاجتهاد القضائي المالي المحلي وتحذو في هذا الشأن حذو التجربة الفرنسية. ان رهان الرقابة العليا على المال العام في المغرب كبير بالمقارنة مع التحديات التي يفرضها واقع تجدرت فيه مجموعة من السلوكات الأفكار الخاطي، حيث أن هناك العديد من يعتقد أن الاعتداء على المال العام ليس مخالفا بل هو استرجاع حق مسلوب منه تحت ظرف من الظروف. وباستحضار الأخطاء والمخالفات التي همت وزارة المالية باعتبارها القطاع الوصي على استخلاص الأموال العمومية وصرفها. أنه وبرسم سنة 2012 بلغ عدد المتابعين في القضايا المرتبطة بمصالح وزارة المالية 148 متابع، وقدرت الأموال موضوع المتابعة بحوالي 4 ملايين سنتيم في 17 ملفا، حيث أرجع منها مبلغ جزئي في ملف واحد، في حين أن مبالغ قضية واحدة غير محددة بالنسبة لنا، علما أن المطالب المدنية المقدمة من طرف الادارة في ملف واحد للمخدرات تفوق 12 مليار سنتيم تم رفضها من قبل المحكمة، مما يطرح استفهامات عريضة في ظل عدم استرجاع الأموال المحكوم بها، بشأن مصير الفرق بين المبالغ المدعى اختلاسها والصادر بشأنها قرارات بالاسترجاع من طرف القضاء الزجري. <sup>96</sup>

<sup>94</sup> - KHOUDRY (D) et BREGA (Y) : "le guide d'audit communal" édition maghrébine Casablanca 1 édition 1998 p: 138.

<sup>95</sup> - POISON (M) : " audit et collectivité locales ( QSJ)" PUF1989 p: 4.

<sup>96</sup> عبد الله الشرقاوي: قضايا اختلاس المال العام في المغرب"، بدون ذكر دار النشر، الطبعة الثانية 2012، ص 59.

### خاتمة الفصل الاول:

لقد حاولنا من خلال هذا الفصل أن نساهم في رصد الامكانات والحدود القانونية والمؤسسية لحماية المال العام في المغرب، والتي تحول في جانب كبير منها دون وجود مقومات فعالة في تتبع وكشف المخالفات والجرائم التي تمس المال العام. على الرغم من اعتمادها على نصوص وقواعد واضحة تكتسي أغلبها طابعا زجريا.

وفي ارتباط بالهيئة العليا للرقابة على الأموال العامة أناط المشرع المغربي مهمة التدقيق والمحاسبة وضبط صرفها إلى هيئة وخولها الاستقلالية في دستور 2011، في خطوة تعد

بحق إطارا متقدما في اتجاه تكريس مبدأ استقلالية القضاء وربط المسؤولية بالمحاسبة داخل المؤسسة الرقابية، على الرغم أن المهمة تبدو جسيمة في سبيل تدعيم وتعزيز الشفافية واعتماد أساليب الحكامة المالية داخل التدبير الواقعي والعملي في المؤسسات والهيئات العمومية المحلية والوطنية،

فإذا كان الدستور المغربي قد كرس تخصص المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات في مجال مراقبة المالية العمومية للدولة وأضاف إليها وظائف جديدة تتجلى أساسا في مساعدة البرلمان والحكومة على أداء مهامهما التشريعية، إلا أن ذلك يعرف اصطدامات وتعارضات موضوعية وعملية يشترك فيها ما هو قانوني ومؤسساتي في علاقة مع الأجهزة القضائية الأخرى، بحيث نجد أن المشرع أعطى للمحاكم المالية اختصاصات متعددة ومتنوعة في مجال السهر على حماية المال العام مقابل عدم وضع الوسائل القانونية الكفيلة بتدعيم أدوار المحاكم المالية لتحقيق ذلك، خاصة في ظل نظام للعقوبات غير زجري أو ردعي يعطي لهذه المحاكم أثناء قيامها بأعمالها هيبتها كمؤسسة تحمي المال العام الذي له قدسيته وحرمة كونه ملكا للمجتمع ككل

ومن هذا المنطلق، يمكننا القول أنه إذا كان الإطار القانوني الذي ينظم أشكال الحماية القانونية والمؤسسية، يعد بحق إطارا متقدما رغم ما يحتاجه من تحيين يتلائم والممارسة العملية والإمكانات الجديدة التي أتاحت للهيئة العليا والقضاء عموما داخل مؤسسات الدولة، فإن ذلك لا يعد كافيا إذا ما تم إهمال وسائل تطبيقه، خصوصا مع الدور الجوهري الذي تلعبه الهيئات القضائية في إطار الرقابة على المال العام وترشيد النفقات وتطوير طرق تدبير الشأن العام، خاصة في ظل الظرف الاقتصادي العالمي الدقيق، والذي أثر بدوره على المغرب، وهو ما جعل صندوق النقد الدولي يطالب المغرب بالتسريع بوثيرة الإصلاحات المالية، وهو ما يؤكد ضرورة وجود هيئات عليا متخصصة في الرقابة على

المال العام على الصعيد الوطني والمحلي مستقلة ومحايطة على الجهازين الإداري

والتشريعي 97.

## الفصل الثاني: المال العام

من المعلوم أن الموظفين العموميين هم الدعامة الأساسية التي يقوم عليها بناء الدولة وهم الأمناء على المصلحة العامة، واليهم يعود الفضل في صلاح الإدارة العامة إذا أدوا واجبهم على أحسن وجه، كما تقع عليهم تبعة فساد هذه الإدارة إذا قصروا وأهملوا القيام بواجباتهم، فالإدارة لا تساوي إلا ما يساويه الموظف العمومي باعتباره الساهر على تدبير شؤونها.

وقد تضمن قانون الوظيفة العمومية المغربي نصوصا توجب على الموظفين المحافظة على أموال الإدارة وعدم مخالفة القوانين واللوائح المالية وذلك من الفصل (17) 98 الذي نص على أن كل موظف كيفما كانت رتبته في السلك الإداري مسئول عن القيام بالمهام التي عهد بها إليه، حيث ذهب قانون الوظيفة العمومية أبعد من ذلك في الفصل (16) 99، يمنع كل موظف مهما كانت وظيفته، أن تكون له مباشرة أو بواسطة ما أو تحت رسم كان في مقابلة موضوعه تحت مراقبة الإدارة أو المصلحة التي ينتمي إليها أو على اتصال بها، مصالح من شأنها أن تمس حريته، وكل هفوة يرتكبها الموظف في تأدية وظيفته أو عند مباشرتها تعرضه لعقوبة تأديبية زيادة إن اقتضى الحال عن العقوبات التي ينص عليها القانون الجنائي. 100

كما تطرق القانون الجنائي المغربي بدوره لمسؤولية الموظف العمومي ووسع من دائرته، وأحاط ارتكابه للمخالفات والجرائم بعقوبات زجرية مشددة.

لا شك أن القوانين وحدها لا تكفي لتحسين الأداء المالي للإدارة، إلا إذا اقترن وجودها باعتماد تدابير وإجراءات أخرى موازية على جميع المستويات والبيئات،.

وقد شكل موضوع الحكامة في السنوات الأخيرة مطلبا أساسيا، خاصة في ظل المؤشرات السلبية للاقتصاد الوطني، وهو ما جعل البحث عن تحسين آليات التدبير المالي وترسيخ قيم الحكامة الجيدة كخيار يفرض نفسه من أجل تدبير وترشيد الأداء المالي بالمغرب، حيث أن هذا الموضوع يمثل أحد أهم انشغالات الرأي العام بكل مكوناته وتنظيماته، كالحكومة والبرلمان، ومجموع عناصر المجتمع المدني أحزابا ونقابات وجمعيات... وكذا الخبراء والباحثين في ميدان المالية العامة، ولا ننسى أيضا المواطن العادي الذي أضحي يولي

<sup>98</sup> - الفصل 16 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

<sup>99</sup> - الفصل 17 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

<sup>100</sup> راجع الفصل 17 من قانون الأساسي للوظيفة العمومية .

اهتماما متزايدا بالأداء المالي للدولة، نظرا لتأثير ذلك بطريقة مباشرة على مستويات معيشته وكذا لازدياد وعيه بالإكراهات والتحديات المطروحة على الدولة.101

لمحاولة الاحاطة بسياق تفعيل مبادئ الحكامة الجيدة في ارتباطها بالمال العام، سنتناول هذا المبحث من خلال الحديث عن مبادئ وقواعد حماية المال العام، ثم المعوقات التي تواجه تنزيل هذه المبادئ والقواعد على أرض الواقع.

من خلال هذا الفصل سنعمل على استحضار ماهية المخالفة على المال العام(المبحث الأول)، فيما سنتطرق للمال العام في سياق تفعيل مبادئ الحكامة الجيدة(المبحث الثاني).

تجب الإشارة فقط أن هناك مخالفات لا ترقى لمستوى جرائم المال العام، وهي مخالفات واردة و محددة في مهام ومسؤولية المحاسبين العموميين ومساعدهم والأميرين بالصرف والمحاسبين بحكم الواقع، وقد أتى على ذكرها القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، حيث ذكر المخالفات بارتباط مع الأشخاص المرتكبين لها في المواد من 54 إلى 56، كما حدد شروط وأجال تقادم هذه المخالفات خارج التسيير بحكم الواقع في المادة 107. كما تحدد المادة 54 المخالفات التي تستوجب العقوبات التي يرتكبها: " كل أمر بالصرف أو أمر مساعد بالصرف أو مسئول وكذا كل موظف أو عون يعمل تحت سلطتهم أو لحسابهم"، وقد تطرقنا لبعضها في المحور المخصص لمؤسسات الرقابة المالية

### المبحث الأول: ماهية المخالفة على المال العام

لقد وجد المال العام لتحقيق غايات وأهداف سامية، سواء تعلق الأمر بتلبية حاجيات الدولة الخاصة أو حاجيات المرافق العمومية ومن خلالها حاجيات المرتفقين، إلا أن تحقيق ذلك يصطدم بمجموعة من الاشكالات والمعوقات، فالمال العام عندما يكون في متناول عدد من المتدخلين، يكون هامش حدوث الخطأ واردا وبنسب كبيرة. وتنصرف المخالفة على المال العام في هذا الاتجاه، وهو ما يقود في الأخير الى حدوث مخالفات نتيجة عدم التقيد

101. محمد حنين: "تدبير المالية العمومية، الرهانات والإكراهات"، مرجع سابق، ص 5.

بأحكام القوانين واللوائح والأنظمة المالية السارية في الدولة و كذلك عدم تمكين أعضاء الجهاز من مراجعة الأوراق أو المستندات أو الوثائق أو غيرها مما يحق مراجعته أو الاطلاع عليه طبقا للقانون أو تقديم معلومات غير صحيحة لهم كما يعتبر كل تصرف خاطئ عن إهمال أو عمد يترتب عليه صرف مبالغ بغير حق أو ضياع حق من الحقوق المالية في الجهات الخاضعة للجهاز أو إلحاق ضرر بها أو تأخر في انجاز المشروعات الإنمائية أو من شأنه أن يؤدي إلى ذلك و كما يأتي في نفس السياق استغلال كل من يشغل وظيفة أو يتولى عملا في الحكومة أو في إحدى الهيئات العامة نفوذه في سبيل الحصول على منفعة خاصة له أو لغيره وتشتمل المخالفات أيضا عدم الرد على الملاحظات أو المكاتبات المتعلقة بالجهاز أو التأخير في الرد عليها بغير عذر مقبول ويعتبر الرد الذي ينطوي على مماطلة أو تسويق في حكم عدم الرد. وقد استأثرت جرائم المال العام باهتمام المشرع المغربي حيث تصدى لها بالتجريم في نصوص القانون الجنائي وفي نصوص قانونية أخرى، تكتسي بدورها طابعا جنائيا، وذلك للحد من تنامي هذه الظواهر وجعل القانون الفيصل فيها.

وقد ارتأينا تناول هذا المبحث من خلال التعرف عن ماهية المخالفة (المطلب الأول)، ثم الجزاءات المرتبطة بالمال العام من الناحية القانونية (المطلب الثاني).

#### المطلب الأول: ماهية المخالفة المالية

تتعدد العوامل والدوافع وتتداخل فيما بينها لتدفع الموظفين العموميين لارتكاب مخالفات وجرائم تمس حرمة المال العام، كما تتعدد الصور التي تأخذها هذه الجرائم، لتجسد في الأخير ظاهرة أقل ما يمكن أن يقال عنها أنها تؤرق المجتمعات، وتعيق كل أشكال التنمية

المنشودة، كما تعيد طرح سؤال نجاعة المنظومة القانونية في مواجهة كل الانحرافات المالية.

وقد اخترنا من خلال هذا المطلب أن نعالج بعض أسباب الاعتداء على المال العام (الفرع الأول)، وبعض الصور التي يأخذها هذا الاعتداء (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: أسباب الاعتداء على المال العام

إن تعدد المتدخلين في مجال الأموال العامة، وتميز هذه الأخيرة بوظائف استراتيجية داخل الإدارة العمومية، يجعل منها عرضة لمجموعة من الممارسات والمخالفات والجرائم، وهو ما يجعل أسباب حصول الاعتداءات في حق المال العام كثيرة ومتنوعة.

من خلال الفقرات الموالية سنحاول أن نقف على أهم الأسباب التي تؤدي إلى ارتكاب المخالفات والجرائم في حق المال العام.

#### الفقرة الأولى: أسباب قانونية ومؤسسية

سننتظر في هذه الفقرة للأسباب القانونية وعدم كفاية الأنظمة الرقابية التي تساهم في تنامي ظواهر الاعتداء على المال العام.

#### أولاً: أسباب قانونية

تتعدد الأسباب وتختلف فيما يخص الاعتداء على الأموال العامة، إلا أن جانب كبير منها يتعلق بعدم كفاية القوانين وغياب تنصيبها على مجموعة من الأحكام والقواعد التي يمكن أن تكون رادعا لكل من فكر في المساس بالمال العام، وأحيانا تكون هذه القوانين موجودة إلا أنها تقابل بالاستهانة والتجاهل لمعرفة المخالفين بمعيقات تطبيقها، فأحيانا طبيعة القوانين والنظم والتعليمات في مقدمة الأسباب التي تدفع قيام الموظف العمومي بارتكاب المخالفات والجرائم في حق الأموال العمومية، كما قد تكون بعض التصرفات الطائشة الناتجة عن الجهل بالقانون سببا من الأسباب التي قد تدفع أشخاصا غير موظفين صادف احتكاكهم

بالأموال العامة قيامهم بالاعتداء عليها، مثل ما هو عليه الأمر بالنسبة للمحاسبين العموميين بحكم الواقع.

وتساهم العيوب التي تصيب القواعد والقوانين واللوائح الإدارية التي تحكم وتنظم أعمال الجهاز الإداري في الدول النامية<sup>102</sup>، في تنامي ارتكاب جرائم المال العام، حيث أن هناك استمرار سريان بعض القوانين واللوائح رغم تخلفها وعدم مواكبتها للتطورات المتلاحقة التي عرفتھا الإدارة الحديثة، والإسراف في إصدار قوانين وتشريعات خاصة بالأنظمة الإدارية، دون مراعاة أهمية ذلك وقابلية التنزيل الفوري لها، حيث أن هناك قوانين بقيت حبر على ورق بفعل غياب رؤية استشرافية واضحة لتلك القوانين، كما حصل مع اللجنة الوطنية للحسابات التي لم تنعقد منذ تأسيسها، الشيء الذي جعل المشرع يبادر بإلغائها واعتماد الصيغة الأولى للمجلس الأعلى للحسابات، التي بدورها عرفت مراجعة شاملة كما رأينا في المحور المخصص لمؤسسات الرقابة المالية في المغرب.

كما أن الأسلوب الغالب في تطوير القوانين وتحديثها بما يواكب تطور الأسباب التي تقف خلف ظاهرة الاعتداء على المال العام، هو التعديل الجزئي المتكرر الذي لا تفصله بين محطة وأخرى إلا سنوات معدودة، الأمر الذي أدى إلى كثير من التناقضات، حيث وما ان يتم الشروع في تطبيق قانون معين حتى يتم اعتماد قانون آخر متعارض معه، فما أن يقرر نص حق متخذ القرار بينما يقيدده نص آخر في نفس القانون أو قانون آخر، فأحيانا يحدد نص اختصاص جهاز بينما نجده قد منح نفس الاختصاصات لجهاز آخر، وهي أوجه التناقضات التي تخلف فراغا قانونيا يتم استغلاله من طرف المخالفين.

<sup>102</sup> أحمد محمد عبد الهادي: "الانحراف الإداري في الدول النامية"، مركز الإسكندرية للكتاب، المعهد الوطني للخدمة الاجتماعية بسوهاج، ص

ومن لاشك فيه، أن مثل هذه العيوب قد تؤدي إلى جعل بعض القوانين في بعض الأحيان غير ذات معنى وتأثير وإتاحة الفرصة لمخالفتها والانحراف عنها.

### ثانياً: عدم كفاية أنظمة الرقابة

ان الرقابة المالية تكتسي أهمية بالغة في تدبير الأموال العمومية، وتمثل الجانب المهم والمكمل لحلقات حماية المال العام، التي تمارسها باقي الأجهزة إذ بدونها لا يمكن الحد من ارتكاب المخالفات المالية والتلاعب بالمال العام أو الاعتداء عليه، وهو ما يعني أن عدم كفاية أنظمة الرقابة الداخلية والحارجية للإدارة العمومية أو التهاون في المساءلة والعقاب وبالتالي عدم وجود الرادع المؤسسي للمخالف، يؤدي إلى التمادي والتشجيع على ارتكاب المخالفات والجرائم كلما توفرت الشروط في قيامها، كما يمكن أن نذكر هنا أيضاً، عدم أمانة بعض الموظفين والذي يفتح باب للارتشاء أو الاختلاس أو الاستيلاء والغدر واستغلال النفوذ لإلحاق الضرر بالمال العام وتحقيق المصالح الشخصية<sup>103</sup>، حيث أنهم يستغلون الثغرات والممرات الموجودة في الأنظمة الرقابية.

ان ضعف نظم الرقابة وتقييم الأداء وتعدد الأجهزة القائمة بها وعدم تكامل جهودها، عوامل ساهمت ولا زالت تساهم في تفاقم ظاهرة الاعتداء على الأموال العامة، على الرغم من الجهود المبذولة في اتجاه تحديث الآليات وجعلها تساير التحولات الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية، وقد بذلت جهود دولية حثيثة في اتجاه التعرف على العوامل المؤدية إلى تفاقم ظاهرة الفساد<sup>104</sup>، وقد أجمعت أغلب الآراء على عدم تناسب السلطة مع المسؤولية، وهو ما نص عليه دستور المملكة عندما نص على مجموعة المبادئ المرتبطة بتخليق الحياة العامة، حيث ربط مسؤولية تدبير الشأن العام بالمحاسبة.

<sup>103</sup> أحمد محمد أحمد "جرائم الأموال العامة: الرشوة والجرائم الملحقة بها-الاختلاس والاستيلاء والغدر والتربح والاهمال والاضرار العمدي بالمال

العام"، الطبعة الأولى سنة 2009، دار الفكر والقانون المنصورة، ص 187

<sup>104</sup> - محمد الامين البشري: "الفساد والجريمة المنظمة"، جامعة نايف للعلوم الأمنية"، الرياض، 1428 - 2007، ص 65.

الفقرة الثانية: تغيب المصلحة العامة وترجيح المصلحة الخاصة.

يلجأ الأفراد لارتكاب المخالفات والجرائم في حق الأموال العمومية لعدة اعتبارات أهمها انعدام الوعي بالمصلحة العامة، وترجيحه لمصلحته الخاصة، وبغدي هذا السلوك وجود أسباب اقتصادية تجعل المخالفين بين مقصلة العقاب والقيام بالاعتداء.

أولاً: ترجيح المصلحة الخاصة على العامة

يعتبر مفهوم المصلحة العامة من المفاهيم الأساسية في تدبير الأموال العمومية والركن الأساسي الذي تستند عليه فكرة المرفق العام، ويعود للدولة وحدها تقدير المجالات والأنشطة التي ترى أنها تكتسي صبغة المصلحة العامة<sup>105</sup>.

ويعتبر غياب الوعي بالمصلحة العامة أحد أوجه تنامي وتعدد جرائم الاعتداء على المال العام وأغلبها ناتج عن ضعف فكرة ترجيح المصلحة العامة، وما يرتبط بها من أهداف، حيث أن المسؤول الإداري قد يجد نفسه مضطراً تحت الحاجة وضغط الأقارب لارتكاب مخالفات جسيمة في حق المال العام، خاصة في ظل غياب الوعي بالقواعد والقوانين والعقوبات المقررة من جهة، وفي ظل حاجته الماسة لإرضاء أقاربه وحل إشكالاته المالية من جهة أخرى، حيث تفوق المبالغ التي طالها الاعتداء بالمغرب ملايين السنتيمات، حيث فاقت المبالغ موضوع المسائلة أمام محكمة الاستئناف بالدار البيضاء خلال سنة 2012، ما يقارب 4 ملايين سننيم، وتتوزع ما بين جرائم الاختلاس والتبديد واستغلال النفوذ والتزوير والارتشاء الى غير ذلك من الجرائم المتعارف عليها، فيما لم تحدد طبيعة الجرائم والمبالغ في جرائم أخرى توجد ملفاتها قيد الدرس.<sup>106</sup>

<sup>105</sup> أحمد بو عشيق، المرافق العامة الكبرى على ضوء التحولات المعاصرة: مرجع سابق، ص 58.

<sup>106</sup> عبد الله الشرفاء: قضايا اختلاس المال العام في المغرب"، مرجع سابق، ص 29.

لنأخذ هذا المثال البسيط الذي يبين الى أي حد يمكن لموظف عمومي أن يرجع أثناء قيامه بموظفته المصلحة الخاصة على المصلحة العامة، ما يمكن أن يقدم عليه أي موظف يتحمل المسؤولية:

5	تاريخ الاحالة 2003/06/23
عدد المتابعين	متابع واحد يوجد رهن الاعتقال الاحتياطي، متزوج، أب لولدين، من مواليد 1952.
وظيفة المتابعين	كاتب ضبط ممتاز بشعبة المحجوزات بمحكمة ابتدائية
مبالغ المساءلة	848199.97 درهم عن سنة 1999، حيث تم ارجاع جزء من المبلغ
التهمة	اختلاس أموال عمومية نقدا منقولة، تبعا للفصل 32 من ظهير 1972/10/06
المصدر المعتمد	الأمر بالحضور للأستاذ لحس رحبيح، نائب وكيل الملك بمحكمة العدل الخاصة بالرباط، مؤرخ في 2001/07/19

107

## ثانيا: أسباب اقتصادية وذاتية

تشكل العوامل الاقتصادية والذاتية المرتبطة بشخص الموظف بمفهومه الشامل كما ورد بالقانون الجنائي المغربي، جانبا مهما من الاسباب التي تؤدي به لارتكاب جرائم في حق

<sup>107</sup> عبد الله الشرقاوي: قضايا اختلاس المال العام في المغرب"، مرجع سابق، ص 115.

المال العام، وقد كتب عبد الرحمن بن خلدون في القرن التاسع عشر الميلادي قائلا "إن أساس الفساد هو الولوج بالحياة المترفة بين أفراد الجماعة الحاكمة وقد لجأ أفراد الجماعة الحاكمة إلى الممارسات الفاسدة لتغطية النفقات التي يتطلبها الترف.

وتشكل العوامل الاقتصادية تأثيرا فعالا على تفشي مظاهر الانحراف بأجهزة الإدارة العامة، ويختلف تأثيرها كما وكيفا تبعا للظروف الاقتصادية المختلفة، حيث يلاحظ أن أغلب التصرفات الإنسانية تهدف إلى إشباع حاجات مالية للفرد، ويشكل التفاوت الاقتصادي بدوره عاملا مهما من عوامل تفشي مظاهر الفساد والانحراف الإداري<sup>108</sup>.

كما تتعدد العوامل الشخصية التي تساعد الفرد على ارتكاب بعض مظاهر الانحراف الإداري وقد تكون هذه العوامل موروثية ومكتسبة.

1- العوامل الموروثة: وتتكون هذه العوامل من الدوافع المتعلقة بالحاجات الأساسية للإنسان والقدرات العامة والقدرات الفعلية الخاصة، وقد يختلف الأفراد في أسلوب إشباع حاجياتهم الفسيولوجية والفطرية وقد يؤدي التقصير في هذا الإشباع إلى إصابة الموظف بالقلق والتوتر والتفكير الدائم في كيفية إيجاد مصادر أخرى لإشباع النقص<sup>109</sup>.

2- العوامل المكتسبة: وتتمثل في الرغبات والحاجات التي يريد الفرد إشباعها بحكم كونه عضو من جماعة، ولاشك أن الفرد الذي يسعى إلى إشباع رغبته في الظهور بمظهر متميز سوف يسلك أنواع من السلوك مختلف عن تلك السلوكيات التي يلجأ إليها شخص لا يشعر بنفس الحاجة، وإذا لم تتحقق للفرد فإن ذلك يخلق نوعا من التوتر والقلق.

ويمكن القول أن المشرع اليوم مطالب بتدراك الهفوات القانونية التي تقود الموظفين العموميين لارتكاب الجرائم والمخالفات المالية، كما أن الإدارة بدورها مطالبة بالبحث عن

109- علي شتاء: "الفساد الإداري"، دار النشر مجتمع المستقبل-الإسكندرية، الطبعة الأولى 1999، ص 33.

السبل الكفيلة بتجاوز حالة ألا ثقة بينها وبين موظفيها، والعمل على ترسيخ معايير واضحة وشفافة في تحفيز موظفيها.

كما يمكن القول أن وظيفة الأجهزة الإدارية وتنظيماتها الداخلية وسلطاتها تتأثر بالعديد من العوامل التي تتعلق بعناصر البيئة السياسية في الدولة أي بكل ما يتعلق بنظام الحكم وشكل الطبقة الحاكمة والأوضاع الحزبية أو الطبقية ودرجة الوعي السياسي، ومساهمة المجتمع المدني، والمستوى الحقوقي الذي يعد مخبرا حقيقيا للمجتمع، حيث يوجد الموظف العمومي في قلب هذه العوامل والمؤثرات التي تحفزه على ارتكاب المخالفات والجرائم لوجود ضبابية سائدة على المناخ العام.

### الفقرة الثالثة: أسباب إدارية

إن الإدارة العمومية بدورها تساهم بجزء كبير في إذكاء نزعة ارتكاب المخالفات والجرائم التي تطل الأموال العمومية، خاصة عندما تعمل على تصميم هياكل بيروقراطية بطريقة تجعل مجموعة مهمة من مواردها البشرية خارج اهتماماتها، في حين تحظى فئة قليلة تنتمي للدائرة البيروقراطية باهتمام وامتيازات خاصة، في توجه لا يسند إلى الأسس والمقومات التنظيمية السليمة التي يجب أن تسود في عمل الإدارة خاصة دورها في الدفاع على مبادئ كونية التي تؤكد على طابعها الشرعي في ممارسة نشاطها، فالإدارة يفترض فيها تقديم الخدمات العمومية على أساس المساواة بين كل المواطنين والمواطنات، فإذا لم يتحقق مبدأ المساواة داخل الإدارة العمومية نفسها كيف ستحقق خارجها.

كما أن امتيازات الموظفين عن بعضهم البعض يجب أن تكون على أسس وقواعد واضحة تركز لمبدأ تكافؤ الفرص بين كل العاملين بالإدارة، وألا تتجاهل رغبة العاملين فيها لتحسين أوضاعهم المادية بما يتناسب وطموحاتهم، وتجنبهم لمسألة الانتظار التي غالباً ما تكون الدافع وراء ارتكابه لأخطاء ومخالفات يمكن تجنبها بقليل من الحكمة. فعمل الإدارة العمومية أحياناً يوحي من خلال تصميمها على أن الأمر يتعلق بسياسة وأجهزة بيروقراطية

منغلقة لم يعود وجودها ينتج مردودية إدارية تشجع على الأخذ بهذه الأساليب، حيث أنه تم تجاوزها منذ سنين خلت، مما يجعل العاملون فيها يعتقدون أن هذه الأجهزة أداة سيطرة وتسلط وليست أداة إدارة حقيقية<sup>110</sup>.

ان خلل نظام الحوافز داخل الإدارة العمومية يساهم بدوره في حدوث المخالفات والجرائم في حق الأموال العمومية، حيث يحس بعض الموظفين وعلى الرغم من قيامهم بمجهودات كبيرة في سبيل إنجاح عملهم وبالتالي إنجاح الإدارة، إلا أن أحرون وعلى الرغم من عدم بدلهم لمجهودات موجيبة للتحفيز هم من يستفيد من الامتيازات والحوافز نتيجة غياب معايير واضحة في هذا الاتجاه، وتجدر مجموعة من الممارسات المشينة التي تعيد الإدارة للوراء.

اعتماد معايير وقواعد واضحة في تحفيز الأفراد، واعتماد الزبونية والمحسوبية في ترجيح كفة هذا الطرف أو ذاك في نيل امتيازات معينة دون الرجوع للقواعد المعمول بها من طرف الإدارة في هذا الصدد، فطبيعة الموظف تجعله دائم الرغبة في الاستفادة من تشجيعات الإدارة نتيجة قيامهم بمهام معينة.

ان الحديث عن نظام سياسي غير مستقر هو في الحقيقة حديث مباشر عن عدم استقرار الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري في الدولة وبالتالي زعزعة مستوى الثقة لدى الموظفين العموميين، كما أن تعدد المقاربات السياسات وتغير الحكومات لهياكلها بإلغاء أو دمج بعض الوزارات تبعا للأهواء والمصالح الشخصية للقيادات السياسية، يخلق فوضى إدارية نتيجة هذا الإلغاء والدمج وعدم التنسيق بين المقررات السياسية، وهو ما يعطي صورة تتسم بالفوضى وألا تنظيم.

#### الفرع الثاني: صور الاعتداء على المال العام

<sup>110</sup> حميد أبو لاس: "تدبير الموارد البشرية نموذج الإدارة الجماعية"، دار القلم-الرباط، طبعة 2011، ص 164.

يأخذ موضوع الاعتداء على الأموال العامة، مجموعة من الصور والتي تختلف باختلاف الزمان والمكان اللذان يكون فيهما المال العام عرضة للاعتداء، كما يختلف أيضا باختلاف سلطة ومكانة المعتدي، وهو ما يتطلب تدخل المشرع لحمايته بتجريم صور ذلك الاعتداء وتقرير العقوبة الواجبة في حق كل مخالف.

وتأتي على رأس صور الاعتداء على الأموال العامة، سرقة الاموال العامة، الاختلاس والاستيلاء و خيانة الأمانة العامة.

### الفقرة الاولى: صور سرقة الاموال العامة

يعرف المشرع جريمة السرقة على انها اختلاس مال منقول مملوك للغير دون رضاه، ويفترض في حدوثها توفر مجموعة من الشروط، منها أن يكون موضوع السرقة مالا وأن يكون المال ذو طبيعة مادية، وأن يكون مالا منقولاً، بالإضافة لشرط أن يكون مملوكاً للغير. ان جريمة سرقة الأموال العمومية سلوك قديم وضارب في التاريخ، وقد عرفته أغلب الحضارات، وقاربته بنوع من التشدد في فلسفتها العقابية، فقد اعتبر القانون الجنائي الفرعوني الاعتداء على حرمة المعابد والأماكن العامة المخصصة لها والقبور الملكية ونهب محتوياتها جريمة دينية تعرض مرتكبها لعقوبة الإعدام. كذلك أقر قانون حمورابي الإعدام لكل من يسرق من الأموال المنقولة المملوكة للقصر الملكي أو لأحد المعابد العامة أو مجرد إخفاء تلك الأشياء المسروقة. كذلك تشدد الرومان في حماية الأموال العامة، حيث اعتبرت سرقة المال العام من الجرائم المقترنة بظروف مشددة.

كما أن الشريعة الإسلامية بدورها تطرقت لجريمة السرقة وربطتها بعقاب شديد، حيث جاء في قوله تعالى " والسارق والسارقة فاقطعوا ايديهما جزاء بما كسبا نكالا من الله والله عزيز حكيم" 111. أما بخصوص المشرع المغربي، فقد صنف جريمة السرقة على غرار مجموعة من الجرائم الأخرى ضمن خانة الجرائم الخطيرة واعتبرها جرائم تستهدف النظام العام

<sup>111</sup> سورة المائدة الآية رقم 38

برمته، فجريمة السرقة وانتزاع الأموال 112، تعلقت بالمال العام أو الخاص يعاقب عليها القانون. والمال المسروق يكون ذا طبيعة مادية، هذا الشرط تفرضه طبيعة الأخذ أو الإختلاس في جريمة السرقة باعتباره الاستيلاء على الحيازة الكاملة، وهو مالا يتصور إلا بالنسبة للأشياء المادية. 113 فالأجسام الصلبة والسوائل والغازات جميعا ذات كيان مادي، ومن ثم تصلح جميعا موضوعا للسرقة، فالسوائل على اختلاف أنواعها لها كيان مادي، وعلى سبيل المثال فالماء- وإن كان في مجاريه الطبيعية مباحا- إلا أنه إذا استولى عليه شخص حازه بذلك وملكه، فمن اعتدى على ملكيته وحيازته كان سارقا.

وتقع السرقة على مادة العقود التي تدون فيها الحقوق أو الكتب التي تدون فيها الأفكار. أما الحقوق والأفكار في حد ذاتها لا تحميها نصوص السرقة وإنما تحميها نصوص خاصة، كقانون حماية الملكية الفكرية.

والتعريف الذي جاء به القانون الجنائي المغربي كان أوسع، حيث شمل بالإضافة إلى الموظفين العموميين كما هو منصوص عليه في المادة الثانية من قانون الوظيفة العمومية، أشخاص صادف ممارسة عمل ما لفائدة الدولة أو للمتعاقدين معها، حدوث مخالفة أو اعتداء على الأموال العمومية، وهو ما يبين أن القانون الجنائي المغربي حاول الاحاطة بكل الجوانب المرتبطة بحدوث خلل أو خطأ ما في حق الأموال العمومية.

## الفقرة الثانية: صورة الاختلاس والاستيلاء على الاموال العام

لاشك أن جريمة الاختلاس والاستيلاء تعدان من أخطر الجرائم أثرا على المال العام فهي تؤدي إلى ضياع هذا الأخير وتحويل ملكيته من ملكية عامة للدولة إلى ملكية خاصة يستفيد

<sup>112</sup> الفصل 2018 مكرر من مجموعة القانون الجنائي المغربي

<sup>113</sup> الدكتور علي عبد القادر، (قانون العقوبات القسم الخاص..)، بدون الإشارة لدار النشر ولا الطبعة ص 664.

منها أشخاص ائتمنهم المجتمع على مالهم العام<sup>114</sup>، فخانوا الثقة التي وضعت فيهم واستغلوا ذلك لصالحهم وحرموا المجتمع من منافع الأموال التي استولوا عليها أو التي اختلسوها، كما أن مثل هاته الجرائم تشكل عائقا كبيرا أمام التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحول دون تنفيذ المشاريع والمخططات الاقتصادية بالبلاد<sup>115</sup>.

وقد نص المشرع المغربي على جريمتي الاختلاس والاستيلاء على المال العام في الفصل 241 من القانون الجنائي دون أن يميز بينهما، وكان الجريمتين معا على قدر واحد من درجة الخطورة<sup>116</sup>.

#### أولا: الاختلاس

يعد الاختلاس واحد من صور الجرائم التي تمس حرمة المال العام، ويعني لغة سلب الشيء بسرعة وسرية وهو في القانون الجزائي الاستيلاء على المال من قبل موظف يضع يده عليه ورغم أن الاختلاس في جوهره لا يخرج عن كونه سرقة إلا أن بينه وبين السرقة اختلافا في العناصر والأركان.

فالقصد الجنائي في جرائم الاختلاس يتحقق بكل عمل أو تصرف تتجه فيه نية المتهم قصد استيلائه على الشيء الموضوع تحت يده ويتصرف فيه، وإرجاع الشيء المختلس أو المحتجز من طرفه لا يؤثر على ارتكاب الجريمة لأن الجريمة قد استنفذت آثارها، وأن إرجاع ذلك الشيء إنما هو من قبيل الندم على الفعل الذي ارتكبه، وإنما يكون له أثر على

<sup>114</sup> - نائل عبد الرحمن صالح، " الاختلاس دراسة تحليلية مقارنة فقها وقضاء وتشريعا"، الطبعة الأولى، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، سنة 1992، ص 6 و7 وما بعدها .

<sup>115</sup> - الوالي سعد، " الموظف لعمومي وجريمة الاختلاس"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة بالقانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالرباط، السنة الجامعية 1988-1989، ص 116 .

<sup>116</sup> محمد مرضي، الحماية الجنائية للمال العام-دراسة مقارنة. مرجع سابق، ص 61.

الحكم في التخفيف من العقوبة عن المتهم واعتبار أن إرجاع ذلك الشيء إنما أظهر إصلاحاً للآثار التي تركتها أفعاله الإجرامية .

وفي جريمة استغلال النفوذ فإن القصد الجنائي يتحقق بحمل الغير على قضاء حاجة صاحب المصلحة الذي قدم له مكافأة عن تدخل وحمل ذلك الغير على تحقيق رغبة من أخذ المكافأة ، هذا النفوذ قد يكون حقيقياً أو مفترضاً، وهذه الجريمة تقع بمجرد الموافقة، ولا يشترط أن تكون قد تمت أو تم البدء في تنفيذها وقد ترتكب من طرف غير موظف ، على خلاف جريمة الرشوة التي تشترط أن يكون الجاني يحمل صفة موظف . ولا ريب أن المشرع يهدف من وراء ما ذكر إلى الحد من استغلال الموظف لوظيفته أو المتاجرة بها .

ويجزم المشرع بمقتضى هذا الفصل 241 من (ق.ج) اقدام الموظف العمومي على اختلاس الأموال التي وجدت في حيازته، بمقتضى وظيفته أو بسببها، فهذه الجريمة تفترض أن الموظف العمومي يحوز باسم الدولة ولحسابها مالا، فحيازته له ناقصة ولكنه يحولها الى حيازة كاملة، فينظر الى المال نظرتة الى ماله الخاص وقد يتصرف فيه كما لو كان ملكاً خالصاً له، وهو أمر منافي للوجبات التي أقرها قانون الوظيفة العمومية، خاصة ما تعلق منها بالأمانة. فعلة الاختلاس هنا أن اختلاس المال العام يتضمن اعتداء على هذا المال، ويزيد من خطورة هذا الاعتداء أن للمال صيلة وثيقة بالوظيفة التي يشغلها الجاني إذ يحوز المال بسبب وظيفته، ويعمل هذا التجريم أن الفعل ينطوي على خيانة الأمانة التي حملتها الدولة للموظف والثقة التي وضعتها فيه حينما عهدت اليه بحيازة المال ومسؤولية الحفاظ عليه، كما أن جريمة الاختلاس من جرائم ذوي الصفة لا تقع إلا من موظف عمومي، وتتحقق هذه الجريمة في ركنها المادي بسلوك يمثل فعل الاختلاس. ويمكن اجمال فكرة الاختلاس في كونها "فعل يعبر في صورة قاطعة عن تحويل الحيازة الناقصة الى حيازة كاملة".

ويتحقق الاختلاس بكل عمل أو تصرف ينبئ عن اتجاه نية الجاني إلى الاستيلاء على الشيء بصفة نهائية أو بقصد تملكه أو لأي سبب آخر كتملكه للغير أو إتلافه. والإخفاء قد يكون تنمة لعملية الاختلاس، وقد يتم ببقاء الأشياء في مستودعها، ويكتفي الجاني بادعاء عدم وجودها، أو بإخفائها عن الأعين وهي في مكانها. ومجرد اكتشاف نقص لدى الجاني في الأموال أو الأشياء المعهود بها إليه يعتبر قرينة على قيامه بالإخفاء أو الاختلاس ولا يعفيه من العقاب إلا نفيه القصد الجنائي بأن يثبت سببا أجنبيا لذلك النقص، أو أنه كان نتيجة غلط أو خطأ غير مقصود .

لقد وقعت عمليات وجرائم اختلاس كبيرة على المال العام في المرحلة الماضية وللأسف الشديد عدم تطبيق العقوبات الرادعة الشديدة أدى إلى ازدياد حجم هذه الجرائم وبالتالي حجم الأموال المختلسة وحجم الضرر الذي لحق بالمال العام كما شجع الغير على الاختلاس وخلق ثقافة عدم تناسب العقاب مع الجريمة.

وقد وقعت عمليات وجرائم اختلاس كبيرة على المال العام في المرحلة الماضية وللأسف الشديد عدم تطبيق العقوبات الرادعة والشديدة أدى إلى ازدياد حجم هذه الجرائم وبالتالي حجم الأموال المختلسة وحجم الضرر الذي لحق بالمال العام كما شجع الغير على الاختلاس وخلق ثقافة عدم تناسب العقاب مع الجريمة، وهي ثقافة لا تقتصر على المال العام فقط بل يمكن إسقاطها على مجموعة من المجالات الأخرى.

فالمطلوب اليوم من الجهات القضائية التشدد في تطبيق العقوبات ليس على جريمة الاختلاس فقط بل على جميع الجرائم، والضرب بيد من حديد على المفسدين وناهبي المال العام ومختلسيه، حتى نساهم معا في بناء دولة القانون والمؤسسات ونعيد الهيئة للمؤسسة القضائية.

ثانيا: الاستيلاء

لا يختلف اثنان أن جريمة الاستيلاء لا تختلف كثيرا عن سابقتها، فقد وردت جريمتي الاختلاس والاستيلاء متلازمتين في قانون العقوبات مع جريمة الاختلاس في نفس الفصل (241 ق.ج) وكأنها الجزء الثاني منها، فالجريمتين حسب النص القانوني تبدوان متلازمتين، وتتحقق جريمة الاستيلاء وحيازة المال بدون سند قانوني في قانون العقوبات المغربي، سواء كان المال مالا عاما أو خاصا، على عكس المشرع المصري الذي اشترط في المادة 113 من قانون العقوبات بشأن جريمة الاستيلاء أن يكون المال مملوكا كله أو بعضه للدولة أو لإحدى الجهات المنصوص عليها في المادة 119 من قانون العقوبات، بمنع أن يكون هذا المال عنصرا من عناصر الذمة المالية للدولة. 117

وهكذا فإن جريمة الاستيلاء يمكن اعتبارها مقدمة لارتكاب جرائم أخرى منها على الخصوص الاختلاس وتبديد الأموال، وعلى عكس الأموال الخاصة فإن المسطرة الجنائية يتم تحريكها تلقائيا ما ان يتعرض المال العام لأي اعتداء مهما كانت درجة خطورته 118.

ولقد سبق المحكمة الخاصة للعدل "الملغاة" أن نظرت في قضية متهمين أحيلوا على هذه المحكمة من أجل اختلاس وتبديد أموال عمومية، بأن كان المتهم (ع.م) خلال سنتي 1998 - 1999 وهو موظف عمومي بدد مبلغ 842.787,51 درهم من الأموال العامة التي كانت تحت يده بحكم وظيفته بمشاركة الغير وباتفاق سابق بينهما ، وذلك بأن قام بتسديد 48 شيكا بنكيا يحمل المبلغ المذكور في الوقت الذي لم يقم بتسجيلها في حساب هذا الأخير ودون أية ضمانات مسبقة ، ثم قام بإخفاء تلك الشيكات عوض إرجاعها إلى مصلحة المقاصة وهو يعلم أنها لا تتوفر على الرصيد. فأدانت المحكمة هذا الأخير بجريمة تبديد أموال عامة كانت تحت يده بحكم وظيفته ومعاقبته من أجل ذلك بالحبس لمدة خمس سنوات، كما أدانت

<sup>117</sup> محمد مرضي، الحماية الجنائية للمال العام-دراسة مقارنة، مرجع سابق ص 64

<sup>118</sup> محمد يحيى، المغرب الإداري، مرجع سابق ص 426.

نفس المحكمة في نفس الملف المتهم (خ.ق) بجريمة المشاركة في تبديد أموال عامة ومعاقبتها من أجل ذلك بالحبس ثلاث سنوات، حيث إن هذه الأخيرة ساعدت وأعانت عن علم في الجريمة المذكورة ، ذلك أنها كانت تقوم بسحب تلك المبالغ وتكليف المتهم السالف الذكر بالدفعات وتسلم له دفتر شيكات وهي تعلم أنها لا تتوفر على رصيد . كما أن هذه المحكمة أدانت المتهم (ح.ك) بجريمة اختلاس أموال عمومية كانت تحت يده بسبب وظيفته ومعاقبته من أجل ذلك بالسجن لمدة عشر سنوات، وهو موظف عمومي مستخدم بوكالة القرض العقاري والسياحي مكلف بمهمة الصرف ، اختلس على فترتين مبلغ 9000 درهم من الأموال العامة التي كانت تحت يده بسبب وظيفته وذلك بافتراله توقيع الزبون) ب.ع) على شيكات الشباك وبذلك تمكن من الاستحواذ على المبلغ لفائدته بدون وجه حق . 119

#### الفقرة الثالثة: صورة خيانة الأمانة العامة في مجال الاموال العامة

تعتبر جريمة خيانة الأمانة من الجرائم الخطيرة التي تمس قيم المجتمعات وتهدد الثقة العامة في مؤسسات الدولة، فأغلب الشرائع تطرقت لموضوع خيانة الأمانة بنوع من التشدد وبأمر النهي عنها، حيث كانت الشريعة الاسلامية على رأس الشرائع التي نهت عن خيانة الأمانة، حيث جاء في قوله تعالى " إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا " 120. ويمكن تعريف خيانة الأمانة على أنها كل ما عهد به إلى الإنسان من التكاليف القانونية وغيرها، لكنه وعلى العكس من ذلك لم يقوم بما عهد اليه.

كما أن المشرع المغربي بدوره عمل على سن ترسانة قانونية تراعي مسألة زجر مرتكبي جريمة خيانة الأمانة باعتباره سلوك ذميم يضرب قيم المجتمع وعلاقته في الصميم، لذلك

<sup>119</sup> عبد الله الشرقاوي: قضايا اختلاس المال العام في المغرب"، مرجع سابق، ص 248.

<sup>120</sup> سورة النساء الآية رقم 58

فان المشرع المرغبي حرص على زجر مرتكبي هذه الجريمة، سواء تعلق الأمر بالتأديب في الوظيفة العمومية أو ما جاء به قانون العقوبات.

فالقانون الجنائي المغربي نص على عقوبة جريمة خيانة الأمانة والتملك بدون حق من خلال الباب التاسع من مجموعة القانون الجنائي، والفصول من 547 إلى 555.

أما فيما يخص استعراض الإطار القانوني لجريمة خيانة الأمانة في القانون المغربي، وفي القوانين المقارنة، خاصة في القانون المصري و الفرنسي يتبين أنها و إن كانت توجد بينها عدة قواسم مشتركة، إلا أن ذلك لا يمنع من وجود بعض الاختلافات خاصة على مستوى مجال قيام هذه الجريمة، حيث إنه إذا كان كل من المشرع المصري والفرنسي قد حددا على سبيل الحصر العقود التي قد تنشأ عنها جريمة خيانة الأمانة، فإن المشرع المغربي وعلى النقيض من ذلك لم يضع لائحة حصرية للعقود التي يمكن أن تؤسس لقيام جريمة خيانة الأمانة. وفي هذا الإطار تنص المادة 547 من مجموعة القانون الجنائي المغربي على أن: "من اختلس أو بدد بسوء نية إضرارا بالمالك أو وضع اليد أو الحائز، أمتعة أو نقودا أو بضائع أو سندات أو وصولات أو أوراقا من أي نوع تتضمن أو تنشئ التزاما أو إبراء كانت سلمت إليه على أن يردها، أو سلمت إليه لاستعمالها أو استخدامها لغرض معين، يعد خائنا للأمانة". من خلال ما سبق، يتضح جليا بأن كلا من جرائم الاختلاس والتبديد واستغلال النفوذ لا تتحقق إلا بتحقيق القصد الجنائي الذي يعتبر ركنا معنويا في كل هذه الجرائم. إذ لا بد من إرادة حرة نابعة من طرف الموظف المتهم بإحدى هذه الجرائم دون إجبار من أي كان. إن المعيار السليم للتجريم في مثل هذه الحالات يكمن في العلم والإدراك القائمين لدى الجاني بأن الأذى أو الضرر محتمل الحدوث أو راجح الوقوع عن فعله بحيث يقوم التجريم على تعمده.

المطلب الثاني: جزاء الاعتداء على المال العام من الناحية القانونية

ان المال العام وجد أساسا لتحقيق المصلحة العامة، وفي طريقه لتحقيق ذلك، قد يتعرض لمجموعة من الجرائم التي تطل حرمته وتحرف دوره الأساسي، حيث سنتناول من خلال هذا المطلب جزاء الاعتداء على المال العام من الناحية القانونية، بالتطرق لمجموعة من العقوبات وتطبيقاتها.

ولبلوغ هذه الغاية سنقسم هذا المطلب الى فرعين نخصص الأولى لدراسة العقوبات السالبة للحرية في جرائم المال العام، والثاني للعقوبات غير السالبة للحرية، حيث سنبحث من خلالهما في مختلف العقوبات التي أقرها المشرع المغربي ازاء مرتكبي جرائم المال العام.

#### الفرع الأول: التأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية

من الاختصاصات القضائية للمجلس الاعلى للحسابات التدقيق و التحقيق و البت في الحسابات ومراقبة التسيير بحكم الواقع اضافة الى الاختصاص القضائي الثالث ويتعلق بالتأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية، ولقد خصص له هذا القانون المواد (من 51 الى 74). 121.

#### الفقرة الأولى: تحديد الأشخاص الخاضعين للتأديب.

لقد حدد قانون مدونة المحاكم المالية في المادة 51 الاشخاص الخاضعين للتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، وذلك بارتباط مع الاجهزة التي يمارسون فيها مهامهم الخاضعة لهذه الرقابة. فالأشخاص هم تبعا الفقرة الاولى من المادة 51: " كل مسؤول أو موظف أو عون بأحد الاجهزة الخاضعة لرقابة المجلس، كل في حدود الاختصاصات المخولة له، والذي يرتكب احدى المخالفات المنصوص عليها في المواد 54 و 55 و 56 بعده." أما الاجهزة التي تخضع لرقابة المجلس الاعلى للحسابات في موضوع التأديب المذكور فقد حددتها بقية المادة 51 كما يلي:

ظهير شريف رقم 1-02-124 صادر في فاتح ربيع الآخر 1423 بتنفيذ القانون رقم 99-62 المتعلق<sup>121</sup>

بمدونة المحاكم المالية (ج. ر. بتاريخ 6 جمادى الآخرة 1423 - 15 أغسطس 2002).

" مرافق الدولة, المؤسسات العمومية العمومية, الشركات أو المقاولات التي تملك فيها الدولة او المؤسسات العمومية بصفة مشتركة مع الجماعات المحلية اقلية الاسهم في الرأسمال او سلطة مرجحة في اتخاذ القرار" المادة 51. وأخيرا تقضي المادة 53 من مدونة المحاكم المالية بإلقاء المسؤولية امام المجلس الاعلى للحسابات في ميدان التأديب على الرؤساء ألتسلسليين اذا سبق لهم ان وجهوا اوامر كتابية الى مسؤوليتهم الذين قاموا بتنفيذ العمليات الخاضعة للمراقبة والمشوبة بمخالفات تستلزم التأديب وذلك مع مراعاة مقتضيات المادة 52 المذكور أخيرا التي لا تخضع أعضاء الحكومة وأعضاء مجلسي البرلمان لاختصاص المجلس الاعلى لحسابات في هذه المراقبة.

#### الفقرة الثانية: تحديد الأشخاص الخاضعين للتأديب والإجراءات المسطرية

سنعمل على معالجة هذه الفقرة من خلال معرفة الأشخاص الخاضعين للتأديب،

#### أولا: الأشخاص الخاضعين للتأديب

يحدد القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية هذه المخالفات بارتباط مع الاشخاص المرتكبين لها في المواد من 54 الى 56, ويحدد شروط وأجال وتقادم هذه المخالفات خارج التسيير بحكم الواقع في المادة 107. هكذا من جهة, تحدد المادة 54 المخالفات التي تستوجب العقوبات التي يرتكبها: " كل امر بالصرف او امر مساعد بالصرف او مسؤول وكذا كل موظف او عون يعمل تحت سلطتهم او لحسابهم" وذلك اثناء مزاولة مهامهم "، وتتجسد أساسا في مخالفة قواعد الالتزام بالنفقات العمومية وتصفيتهما و الامر بصرفها، وعدم احترام النصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية، بالإضافة الى مخالفة القواعد المتعلقة بإثبات الديون و تصفيتهما والأمر بصرفها، ومخالفة قواعد تحصيل الديون العمومية التي قد يعهد به اليهم عملا بالنصوص التشريعية الجاري بها العمل. كما أن عدم الوفاء تجاهلا او خرقا لمقتضيات النصوص الضريبية الجاري بها العمل والواجبات المترتبة عليها قصد تقديم امتياز بصفة غير قانونية لبعض الملزمين بالضريبة، ومخالفة قواعد تدبير ممتلكات الاجهزة الخاضعة لرقابة المجلس من شأنه أن يساهم في الحاق الضرر بجهاز

عمومي يتحملون داخله مسؤوليات وذلك بسبب الاخلال الخطير في المراقبة التي هم ملزمون بممارستها او من خلال الاغفال او التقصير المتكرر في القيام بمهام الإشرافية".

و يخضع للعقوبات المنصوص عليها في هذا الفصل كل محاسب عمومي وكذا كل موظف او عون يوجد تحت امرته او يعمل لحسابه اذا لم يمارسوا اثناء مزاوله مهامهم المراقبات التي هم ملزمون بالقيام بها طبقا للنصوص التنظيمية المطبقة عليهم.وتقديم الوثائق المثبتة التي يتعين عليهم طلبا قبل اداء النفقات , طبقا للنصوص التنظيمية الجاري بها العمل، ويتعرضون كذلك الى نفس العقوبات:

✓ اذا لم يقوموا بمراقبة مشروعية تحصيل وتنزيل المداخل المرصدة في صناديقهم

✓ اذا اخفوا المستندات او ادلوا الى المجلس بوثائق مزورة او غير صحيحة

✓ اذا حصلوا لأنفسهم او لغيرهم على منفعة غير مبررة نقدية او عينية.

ويعتبر كل قرار نهائي يصدر عن المجلس بعد هذا الاجل يثبت عجزا في حساب المحاسب العمومي , غير قابل للتنفيذ اذا لم يكن مسبوqa بقرار تمهيدي صادر عن المجلس داخل الاجل المشار اليه في الفقرة الثانية اعلاه,وتطبق هذه المقنضيات كذلك على الحسابات المتعلقة بالسنوات التي لم يصدر المجلس في شأنها قرارات نهائية قبل دخول هذا القانون حيز التنفيذ.

#### ثانيا: الإجراءات المسطرية في التأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية

يحدد قانون مدونة المحاكم المالية هذه الاجراءات وشروط تنفيذها في مقتضيات المواد من 57الى56 والتي نلخصها في الاجراءات المتتابة التالية:

- تحديد الاشخاص المؤهلين لرفع القضية امام المجلس الاعلى للحسابات يرفع القضية الى المجلس الوكيل العام للملك من تلقاء نفسه او بطلب من الرئيس الاول من احدى الهيئات بالمجلس. ويؤهل كذلك لرفع القضايا الى المجلس بواسطة الوكيل العام للملك , بناء على تقارير الرقابة او التفتيش مشفوعة بالوثائق المثبتة كل من:

رئيس الحكومة, رئيس مجلس النواب- رئيس مجلس المستشارين-الوزير المكلف بالمالية- الوزراء فيما يخص الافعال المنسوبة الى الموظفين او الاعوان العاملين تحت سلطتهم, وفيما يخص الافعال المنسوبة الى المسؤولين و الاعوان بالأجهزة المعهود اليهم بالوصاية عليها". المادة 57.

-الامكانيات المتاحة للوكيل العام للملك:

تكنم اما في المتابعة او حفظ القضية. وتم تفصيل نص المادة 58 بالشكل التالي:

" يجوز للوكيل العام للملك, بناء على الوثائق التي يتوصل بها وعلى المعلومات و الوثائق الاخرى التي يمكن ان يطلبها من الجهات المختصة ان يقرر:

اما بالمتابعة, ويلتمس في هذه الحالة من الرئيس الاول تعيين مستشار مقرر يكلف بالتحقيق.. وإما بحفظ القضية, اذا تبين له ان لا داعي للمتابعة, ويتخذ بهذا الشأن مقررًا معللاً يبلغ الجهة التي عرضت عليه القضية.ويمكن للوكيل الملك ان يتراجع عن قرار الحفظ اذا ظهر له من خلال الوثائق والمعلومات الاضافية التي يتوصل بها, ان هناك قرائن تثبت وجود احدى المخالفات المنصوص عليها في المواد من 54الى 56" المادة 58.

- اجراءات التحقيق في حالة المتابعة

يتم التحقيق في حالة المتابعة من قبل المستشار المقرر المكلف بالتحقيق وفق الاجراءات المنصوص عليها في المادة 59. حيث يتم الاستماع الى الشهود بعد اداء اليمين بعد التحقيقات و التحريات التي يقوم بها المستشار المقرر لدى جميع الاجهزة العمومية والخاصة والاطلاع على جميع الوثائق.وتدون جلسات الاستماع في محاضر يضبطها كاتب الضبط, وإذا لم يستجيب المعني والشهود عند التحقيق لطلبات المستشار المقرر,رفع هذا الاخير تقريراً للرئيس الاول للبت في الامر وفق مقتضيات المادة 69. وتكون اعمال التحقيق سرية, ويتابع الوكيل العام للملك سيرها الذي يطلع عليه المستشار المقرر" المادة 59.

-تدخل النيابة العامة بعد إنهاء التحقيق:

تبعاً للمادة 60: " عند الانتهاء من التحقيق يوجه المستشار المقرر ملف القضية مرفقاً بالتقرير المتعلق بالتحقيق, الى الوكيل العام للملك الذي يضع ملتمساته في أجل خمسة عشر يوماً يبدأ من تاريخ التوصل". المادة 60

- حق المعني بالأمر في الاطلاع على الملف والدفاع عن نفسه:

يبلغ المعني بالأمر بأنه يجوز له , داخل اجل يوماً , يبدأ من تاريخ تسلم هذا التبليغ, الاطلاع لدى مكتبة الضبط بالمجلس على الملف الذي يهمله, اما شخصياً او بواسطة محاميه وكذا الحصول على نسخ من وثائق الملف الذي يرغب فيها على نفقته...

-إدراج القضية الجاهزة في جدول جلسات الغرفة المختصة:

بدفاع المعني بالأمر في التحضير يصل تحضير ملف القضية الى نهايته, فيتدخل بعد ذلك الرئيس الاول للمجلس الاعلى للحسابات لانطلاق مرحلة النظر في القضية, ويتم هذا التدخل تطبيقاً لنص المادة 63: " اذا تبين للرئيس الاول بعد فحص الملف, ان القضية جاهزة للبت, امر بإدراجها في جدول جلسات الغرفة المختصة بقضايا التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية, ويستدعى المعني بالأمر قبل تاريخ انعقاد الجلسة بخمسة عشر يوماً على الأقل".

- النظر في القضية امام الغرفة المختصة:

يتم النظر في القضية من قبل الغرفة المختصة بالمجلس الاعلى للحسابات بإتباع مختلف قواعد الاجراءات المتبعة امام القضاء. وتم تحديد تفاصيلها بمشاركة كافة الاطراف المخول لها ذلك في مقتضيات المادة 64 كما يلي: " يتولى رئيس الهيئة في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية الاشراف على المناقشات والحفاظ على نظام الجلسة.

ويمكن له ان يتخذ اي قرار اوان يأمر بأي اجراء يراه مفيداً. وفي بداية الجلسة يتلو المستشار المقرر الذي قام بالتحقيق ملخصاً لتقريره, ويدعى المعني بالأمر شخصياً او بواسطة محاميه لتقديم توضيحاته وتبريراته.يجوز للرئيس ان يأذن للشهود المقبولين الذين تقدموا بطلب بهذا الخصوص مشفوعاً بجميع التبريرات التي يراها كافية, بعدم حضور الجلسة شخصياً وتقديم شهادتهم كتابية, وفي

هذه الحالة يتولى كاتب الضبط تلاوة الشهادة المكتوبة للشهود المأذون لهم بها. ويقدم الوكيل العام للملك مستنتاجاته.

ويمكن القاء اسئلة على المعني بالأمر او محاميه من طرف الرئيس او من طرف اعضاء الهيئة باذن من الرئيس. ويجوز للوكيل العام للملك ان يطلب الاستماع الى الاشخاص الذين يرى ان شهادتهم ضرورية. " ولا يمكن الاستماع الى الشهود الذين تقرر احضارهم الى الجلسة الا بعد اداء اليمين طبقا للكيفيات و الشروط المنصوص عليها في قانون المسطر الجنائية. ويكون المعني بالامر او محاميه اخر من يتناول الكلام. ويتم التداول في الهيئة, ويشارك المستشار المقرر في المداولات بصوت تقريري , ويتخذ القرار بأغلبية الأصوات, وفي حالة تعادل الاصوات يرجح الجانب الذي ينتمي اليه الرئيس". المادة 64. بعد النظر في القضية و يصدر المجلس الاعلى للحسابات قراره في موضوع التأديب ويبلغه وفق مقتضيات نص المادة 65 كما يلي:

" يصدر المجلس قراره في جلسة يستدعي لها المعني بالأمر او من ينوب عنه في اجل اقصاه شهران من تاريخ ادراج القضية في المداولة, ويبلغ هذا القرار الى المعني بالأمر والوزير المكلف بالمالية والوزير المعني والى الوكيل العام للملك والى الجهة التي رفعت القضية الى المجلس والممثلين القانونيين للأجهزة المعنية, وذلك داخل أجل شهرين بعد صدوره". المادة 65. وبإصدار القرار وتبلغه, يكون مضمون هذا القرار واضحا في شان التأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية, وعادة ما يتضمن هذا القرار عند ثبوت مخالفات من قبل مرتكبيها عقوبات في حقهم.

#### الفقرة الثانية: العقوبات المتعلقة بالتأديب في الميزانية و الشؤون المالية

انطلاقا من المخالفات المرتكبة في العمليات المالية المتعلقة بالميزانية و الشؤون المالية التي بينهاها سابقا, يقرر المجلس الاعلى للحسابات عقوبات في حق مرتكبي تلك المخالفات, ولقد تم النص على مختلف هذه العقوبات في المواد من 66 الى 69 من قانون مدونة المحاكم المالية رقم 99-62: وتتوزع هذه العقوبات في تلك المواد تبعا لمضمون العقوبة ويمكن بذلك التمييز بين اربعة انواع من العقوبات كما يلي:

أولاً: تبعاً لطبيعة المخالفة

تم تحديد هذه العقوبات في المادة 66:

" يحكم المجلس على الاشخاص الذين ارتكبوا مخالفة واحدة او اكثر من المخالفات المشار اليها في المواد 54 و55 و56, بغرامة يحدد مبلغها حسب خطورة وتكرار المخالفة على الا يقل هذا المبلغ عن 1000 درهم عن كل مخالفة ومن غير ان يتجاوز مجموع مبلغ الغرامة عن كل مخالفة اجرتة السنوية الصافية التي يتقاضاها المعني بالأمر عند تاريخ ارتكاب المخالفة. غير ان مجموع مبالغ الغرامات المذكورة لا يمكن ان يتجاوز اربع مرات مبلغ الاجرة السنوية السالفة الذكر. وإذا ثبت للمجلس ان المخالفات المرتكبة تسببت في خسارة لأحد الاجهزة الخاضعة لرقابته, قضى على المعني بالأمر بإرجاع المبالغ المطابقة لفائدة هذا الجهاز من رأسمال وفوائد وتحسب الفوائد على اساس السعر القانوني ابتداء من تاريخ ارتكاب المخالفة. وإذا اكتشف المجلس افعالاً تستوجب اجراء تأديبيا او جنائياً تطبق مقتضيات المادة 111" المادة 66. المادة 111 و162: إمكانية ممارسة الدعوى التأديبية و الجنائية لكل من المجلس الاعلى و المجالس الجهوية للحسابات بالإضافة الى المتابعات سواء امام المجلس الاعلى للحسابات (المادة 111) او امام المجالس الجهوية للحسابات (المادة 162) ولقد حددت كل من المادتين 111 و162 الشروط التي تستوجب فيها عقوبة تأديبية نتيجة أفعال تم اكتشافها من قبل المجلس الاعلى للحسابات (المادة 111) او من لدن المجالس الجهوية للحسابات (162) او تستوجب فيها عقوبة جنائية. وتتخذ المبادرة في تحريك كل من الدعوى التأديبية و الدعوى الجنائية من قبل الوكيل العام للملك بالنسبة للمجلس الاعلى للحسابات او من قبل وكيل الملك بالمجلس الجهوي للحسابات المختص, بإخباره للوكيل العام للملك بالنسبة للمجلس الاعلى للحسابات (المادة 162). ويرفع الامر الى وزير العدل قصد اتخاذ ما يراه ملائماً. ويرفع هذا الامر الى وزير العدل من قبل الوكيل العام للملك من تلقاء نفسه او بإيعاز من الرئيس الاول بالنسبة للمجلس الأعلى للحسابات أو بعد إخباره بذلك من قبل وكيل الملك بالمجلس الجهوي للحسابات المختص (م.162).

تبعاً لقيمة أجرة المخالف تحدد المادة 67 العقوبات المقررة بارتباط مع قيمة الأجرة التي يتقاصها المخالفون المقررة في حقهم هذه العقوبات, بالنص على ما يلي: " إذا كان مرتكب المخالفات المشار إليها في المواد 54 و55 و56 , يستفيد من أجرة غير عمومية, تحسب الغرامة التي يتعرض لها على أساس أجرته السنوية الصافية.

وإذا كان لا يتقاضى أجرة, جاز إن يصل مقدار الغرامة إلى ما يعادل الأجرة السنوية الصافية لموظف بدرجة متصرف بالإدارة المركزية يستفيد من أعلى رتبة في سلم الأجور رقم 11". المادة 67

**ثالثاً:** البت بشأن العقوبات المقررة بقرار واحد

وذلك تبعاً للمادة 68: " إذا كانت قضية واحدة تهم عدة أشخاص, جاز للهيئة ان تبت فيها بقرار واحد". عقوبات بسبب تعطيل او وضع صعوبات امام المجلس للنظر في القضية و البت فيها تطبق هذه العقوبات في حق المعني بالأمر و الشهود وفق الشروط الواردة في نص المادة 69 كما يلي:

" يتعرض المعني بالأمر و الشهود, الذين لا يجيبون في الاجل المحدد عن طلبات تقديم الوثائق و المستندات او لا يستجيبون للاستدعاءات الموجهة اليهم من طرف المجلس او يرفضون اداء اليمين يرفضون اداء اليمين, او يرفضون الادلاء بشهاداتهم, لغرامة من 500 درهم الى 2000 درهم وذلك بموجب امر للرئيس الأول." المادة 69.122

### الفرع الثاني:العقوبات الجنائية

على عكس المحاكم المالية التي أخذت بالتأديب والعقوبات المالية, فان القضاء الزجري المغربي, جمع ما بين العقوبات السالبة للحرية وأخرى مالية, حيث سنتناول في هذا الفرع,العقوبات السالبة للحرية في جرائم المال العام(الفقرة الأولى),ثم سنتطرق للعقوبات

د.عبد القادر باينة: الرقابة المالية على النشاط الإداري, مرجع سابق ص 94 122

غير السالبة للحرية خاصة منها الغرمات(الفقرة الثانية)،فما سنحاول أن نقارن كلاهما(الفقرة الثالثة).

### الفرع الأول:العقوبات السالبة للحرية في جرائم المال العام

لا ينكر أحد وبعبدا عن كل التأويلات والحسابات السياسية الضيقة أن المغرب تتوفر على ترسانة قانونية مهمة خاصة تلك المتعلقة بقانون العقوبات،لكن ما يهمنا نحن هنا هي العقوبات المقررة في مجال الأموال العمومية،حيث تأتي هذه الأحكام والقواعد المتعلقة بزجر المخالفين لقواعد وحرمة المال العام متفرقة في فصول و فقرات القانون الجنائي،وهو ما يعني أن المشرع المغربي لم يبادر بعد لاتخاذ خطوات جريئة بتخصيص فصول و فقرات بعينها تشمل أحكامها الأموال العمومية حصريا،أو انتاج نصوص قانونية مستقلة وذات طابع حصري بالمال العام.

و تحتل العقوبات الحبسية(العقوبات السالبة للحرية) حيزا مهما من مجموع العقوبات المنصوص عليها في القانون الجنائي المغربي،خاصة تلك المرتبطة بالاعتداء على أموال الغير،وترتفع هذه العقوبات كلما تعلق الأمر بالموظفين العموميين أو من صادف مجاورتهم للمال العام بحكم الواقع،كما هو الشأن بالنسبة للمحاسبين والأميرين بالصرف بحكم الواقع.

وفي القانون الجنائي المغربي،لم يأخذ المشرع بعقوبة الإعدام على غرار بعض التشريعات القديمة وتشريعات مقارنة،إلا اذا كانت مقترنة بفعل اجرامي آخر،خصوصا الجرائم المتعلقة بأمن الدولة الخارجي المنصوص عليها في الفصل 181 ق.ج،وجرائم أمن الدولة الداخلي المنصوص عليها في الفصل 203 من ق.ج.كما أنه لم يتم تنفيذ حكم الاعدام في المغرب مند سنة 1993،تحت ضغط الجمعيات الحقوقية الدولية والوطنية،حيث أن مجمل المحكومين بالإعدام في المغرب لا زالوا يقبعون في الزنازين المخصصة لهذه الفئة من السجناء.

لذلك فان المشرع المغربي أخذ بالعقوبة الحبسية في جميع جرائم المال العام، حيث نص على عقوبة السجن من خمس الى عشرين سنة في جريمة الاختلاس والتبديد والاستيلاء على الأموال العامة اذا كانت قيمتها تزيد عن مائة الف درهم (الفصل 241 ق.ج).

كما نص قانون العقوبات على أنه من اختلس عمدا مالا مملوكا للغير يعد سارقا، ويعاقب بالحبس من سنة الى خمس سنوات وغرامة 200 الى 500 درهم. 123 أما سرقة الأشياء الزهيدة فيعاقب عليها بالحبس من شهر الى سنتين.

وفيما يتعلق بالرشوة وعملا بالمادة 248 ق ج فقد عاقب المشرع الموظف العام – أو من في حكمه - المرتشي بعقوبة الحبس من سنتين إلى خمس سنوات، وهي نفس العقوبة التي فرضها المشرع على الراشي في المادة 251 ق ج، حيث جعل الطرفين في موضع واحد على الرغم أننا نلمس هنا نوع من الغموض فيما يتعلق بتشديد العوبة بالنسبة للموظفين، لأنه قد يكون المرتشي ليس بموظف والراشي موظف والعكس صحيح، وهو ما يعني أن هذه الفقرة من القانون الجنائي يشوبها نوع من التعتيم.

كما يمكن لجرائم الاعتداء على الأموال العامة أن تكون مسحوبة بجرائم أخرى، كأن يكون سرقة الأموال العامة مقرون بتكوين عصابة إجرامية واستعمال السلاح، عند ان تكون العقوبات مشددة، وقد نص المشرع المغربي على ذلك بالقول "يعاقب على السرقة بالسجن المؤبد اذا كان السارقون أو أحدهم حاملا للسلاح، حسب مفهوم الفصل 303، سواء كان ظاهرا أو خفيا، حتى لو ارتكب السرقة شخص واحد وبدون توفر أي ظرف من الظروف المشددة. وتطبق نفس العقوبة اذا احتف السارقون أو احتفظ أحدهم فقط بالسلاح في الناقلة ذات المحرك التي استعملت في نقلهم الى مكانة الجريمة أو خصصت لهروبهم. 124

<sup>123</sup> الفصل 505 من مجموعة القانون الجنائي المغربي، ص 165.

<sup>124</sup> الفصل 507 من مجموعة القانون الجنائي المغربي ص 165.

وإذا كان اتلاف المال العام أو تبديده من طرف الموظف العمومي بسوء نية أو بقصد الإضرار فإن العقوبة تكون هي السجن من خمس الى عشر سنوات طبقا للفصل

125.242

ويتبين من ذلك أن المشرع المغربي نص على عقوبة السجن لمرتكبي المخالفات والجرائم في حق المال العام، زجرا لهم وردعا للآخرين، لأن المشرع يريد من خلال تنصيبه على العقوبة الحبسية منع تكرار الفعل والتقليل منه، فسجن المخالفين في حد ذاته لن تستفيد منه الدولة اذا لم يكن مقترنا بإرجاع الأموال التي طالتها الاعتداء، فالدولة خسرت أموالها وستخسر أموال اضافية على السجين خاصة اذا كانت عقوبته طويلة.

#### الفرع الثاني: العقوبات الأخرى غير السالبة للحرية

تختلف درجة وأهمية الجرائم المرتكبة في حق المال العام باختلاف طبيعتها ومدى خطورتها ولمخلفاتها، لذلك فإن المشرع المغربي والى جانب العقوبات السالبة للحرية يعاقب الموظف العمومي بعقوبات أخرى حال اعتدائه على الأموال العامة الموضوعة تحت يده بمقتضى وظيفته أو بسببها. كما يعاقب كل شخص آخر تعرض بالاعتداء للأموال العامة مع تشديدها في حالة الموظف العمومي، على الرغم أن هذا التشديد غير مقرون بأحكام واضحة تبين ذلك، إلا في حالة كانت الجريمة مقترنة بفعل آخر عند اذن تكون الأمور أكثر وضوحا، حيث يتم ربط العقوبات والأحكام المتعلقة بها بالإضافة الى نوع الجريمة المرتكبة في حق المال العام، ويمكننا أو نوضح ذلك من خلال المثال التالي:

المثل التالي يوضح حكم احدى قضايا اختلاس المال العام التي مست البنك الوطني للإئماء الاقتصادي:

<sup>125</sup> محمد مرضي، الحماية الجنائية للمال العام-دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 100-101

<p>تاريخ انتهاء التحقيق: 1997/12/17</p>	<p>1</p>
<p>9متابعين،منهم أربعة أدينو غيابيا(اثناء حملان الجنسية الايطالية)،و 5 متابعين من مواليد 1957،1951،1947،1940،و 1969،واحد منهم أعزب،و 4 متزوجون،أباء ل 4 أولاد،2،وبدون أبناء.</p>	<p>عدد المتابعين</p>
<p>اطاران بالبنك الوطني للإئتماء الاقتصادي(مساعد محاسب ومستخدم بمصلحة الاستثمار)*تاجران*متابع واحد بدون مهنة.</p>	<p>وظيفة المتابعين</p>
<p>انصبت أسئلة هيئة الحكم حول مدى طلب وتسليم مبلغ 120 الف درهم على فترات من أجل المساعدة على اخراج مشروع استثماري الى الوجود ،والرامي الى انشاء مصنع متخصص في صنع الزيوت ومشتقاته بالمغرب والذي كان معروضا على مسلحة القروض بالبنك الوطني للإئتماء الاقتصادي لضمان قروضه الخارجية التي ستموله،وذلك عن سنوات 1995.1996.1997.</p>	<p>مبالغ المساءلة</p>
<p>الارتشاء والنصب والمشاركة،طبقا للفصلين 34 و35 من ظهير 1972/10/06،والفصلين 124 و540 من القانون الجنائي.</p>	<p>التهمة</p>
<p>*أكدت هيئة الحكم على اختصاصها للنظر في الملف. *الحكم غيابيا ب 5 سنوات حبسا،وغرامة 10 الآف درهم في حق كل واحد من المتابعين الأربعة من بينهم ايطاليان،من أجل الارتشاء والمشاركة فيه.*براءة 3 متابعين من المنسوب اليهم. سنتان حبسا،وغرامة 10 الاف درهم مجبرة في ادنى ما ينص عليه القانون لكل واحد من متابعين اثنين،من أجل جنابة استغلال النفوذ والمساهمة فيه.*تحميل المحكوم عليهما مصاريف الدعوى تضامنا فيما بينهم مجبرة في ادنى ما ينص عليه القانون.مصادرة المبلغ المحجوز في القضية لفائدة الخزينة العامة.انذار</p>	<p>منطوق الحكم</p>

<p>المحكوم عليهما بأن لهم أجل 5 أيام كاملة لطلب نقض الحكم أمام المجلس الأعلى.</p>	
<p>الأساتذة: أحمد السدراتي: رئيسا، وعضوية المستشارين: عبد الإله الفرجي، وعمر اليوسفي، ومحمد الشرقاوي، وعبد العزيز الهاشمي، والأستاذ عبد العزيز ملوك: ممثلا للنيابة العامة، والسيد محمد السوسي: كاتباً للضبط.</p>	<p>هيئة الحكم</p>

126

وهذه العقوبات متنوعة، منها الغرامة والحرمان من واحد أو أكثر من الحقوق المنصوص عليها في الفصل 40 ومصادرة الأموال والقيم المنقولة والممتلكات لفائدة الدولة، وكذلك الحرمان من تولي الوظائف أو الخدمات العامة مدة لا تزيد عن عشر سنوات. 127

وفيما يتعلق بالغرامة، نص المشرع المغربي في جريمتي الاختلاس والاستيلاء من خلال الفصل 241 من القانون الجنائي، بالإضافة الى العقوبة الحبسية على غرامة مالية قدرها 5000 درهم الى 100000 درهم، لكل قاضي أو موظف عمومي بدد أو اختلس أو احتكر بدون حق أو اخفى اموالا عامة، أو سندات تقوم مقامها أو حجبا أو عقود منقولات موضوعة تحت يده بمقتضى وظيفة رسمية.

كما ينص الفصل 247 من ق.ج على أنه: "في حالة الحكم بعقوبة جنحية، فإن مرتكب الجريمة يمكن أن يحكم عليه بالحرمان من واحد أو أكثر من الحقوق المنصوص عليها في الفصل 40 وذلك لمدة لا تقل عن خمس سنوات ولا تزيد على عشر، ويجوز أن يحكم عليه ايضا بالحرمان من تولي الوظائف أو الخدمات العامة مدة لا تزيد على عشر سنوات". 128

<sup>126</sup> عبد الله الشرقاوي: قضايا اختلاس المال العام في المغرب"، مرجع سابق، ص 269.

<sup>127</sup> محمد مرضي، الحماية الجنائية للمال العام-دراسة مقارنة، نفس المرجع، ص 103

<sup>128</sup> محمد مرضي، نفس المرجع، ص 106

الفرع الثالث: الاعتداء على المال العام بين العقوبات الحبسية والغرامات التقديرية

كما رأينا في الفقرتين السابقتين فإن قانون العقوبات المغربي أقر العقوبة الحبسية كأقصى ما يمكن أن يتخذ في جرائم المال العام، مع التنصيص على عقوبات إضافية تتعلق بالجزاءات المالية للمخالفين، لكن أخذة بالعقوبة المالية جاء بنوع من الشمولية، حيث لا يربط العقوبة المالية المقررة بحجم الأموال التي طالتها الاعتداء، وتبقى هذه النقطة جد هامة وحساسة، حيث من الممكن أن يعتمد أحد الموظفين العموميين أو من هم في حكمهم ارتكاب خطأ ما في حق المال العام فينال منه اضعاف ما سيقدره القضاء، وهو في نظره بصدد القيام بعملية تجارية مربحة، الخاسر الأكبر فيها هي الإدارة العمومية. كما أنه وفي جانب آخر تحدث القانون الجنائي عن الجرائم التي يمكن أن ترتكب بالموازاة مع ارتكاب الجرائم المالية، حيث عالج المشرع ذلك بالأخذ بأقصى العقوبات الناتجة عن مجموع الجرائم المرتكبة مع التشديد فيها، وهو ما يغيب أهمية العقوبة المتعلقة بالمال العام عندما تنصهر في عقوبة أخرى، حيث تسود العقوبة الجنائية غير المتعلقة بالأموال العمومية، على الرغم من أن هذه الصورة الشاذة ليست هي السائدة.

وقد تبين لنا من خلال مجموعة من الملاحظات انطلقا من امثلة بعض الجرائم المرتكبة في حق الأموال العمومية أن العقوبات المقررة في فصول القانون الجنائي تكتسي طابع الغموض، خاصة عندما تكون الأموال موضوع الاعتداء بأرقام كبيرة، لأن هذا الغموض في حد ذاته تشجيع على اعادة تكرار الجريمة سواء من طرف المعنيين أو من طرف أشخاص آخرين استهانوا بمضمون الأحكام المقررة في قضايا سابقة. فقد يفكر البعض في القيام بهذه

الجرائم عن قصد، ليترك ما حاز عليه من خلالها لأفراد عائلته أو أصدقائه فيما يلج هو السجن، حيث لا تتجاوز العقوبة في أقصاها عشرون سنة، مع امكانية استعماله لجزء من

الأموال المنهوبة في جرائم أخرى لكي يتمكن من الحصول على عقوبات مخففة، كتوظيفه لها في جريمة الرشوة.

كما ان غياب قانون عقوبات خاص بالأموال العمومية يطرح بدوره اشكالية حقيقية، فعموم أحكام قانون العقوبات الحالي واقتصارها على مجموعة من الأحكام التي لا ترقى الى تطلعات الداعين لتشديد العقوبات في حق ناهبي المال العام يزيد من مخاوف المهتمين. وهناك بعض القوانين الأخرى ذات الطابع الجنائي التي تعالج موضوع الحماية الجنائية للأموال العمومية. ويضح من كل ذلك أن الدعوة لتوحيد النصوص القانونية المتعلقة بالأموال العمومية أصبحت مطلبا أنيا لا يقبل التأجيل وأن وجودها ضمن قانون مستقل بذاته سيزيد من أهميتها وسيزيل الغيوم التي تلف تطبيق بعض النصوص الموجودة حاليا. كما أن رفع العقوبات المالية بما يتلاءم وحجم الأموال التي ظلها الاعتداء تعد خيارا واحدا وأوحد، حتى لا تضيق المصالح العمومية في أموال كان من الممكن استثمارها فيما يعود على النفع العام.

#### المبحث الثاني: المال العام في سياق تفعيل مبادئ الحكامة الجيدة

لقد وجد المغرب نفسه في محيط يتغير وفق أحداث متسارعة وطنيا ودوليا فمقاربة المال العام على مستوى المنظمات الدولية والإقليمية عرف تحولا كبيرا نتيجة تطور أساليب وتقنيات التدبير المالي، وإدخال مجموعة من الآليات والتقنيات الرقابية في عمل الأجهزة المشرفة على تدبير الأموال العمومية، كما تطورت معه أيضا كل أنواع المخالفات والجرائم التي تستهدف حرمة المال العام.

وقد عمل المشرع المغربي بدوره على تحديث مجموعة من المبادئ والقواعد المرتبطة بحكمة التدبير المالي، حيث عمل على تقوية الياتها من خلال دسترة عشر هيئات تسهر على ضمان جوانب هذه الحكامة.<sup>129</sup>

ومن المبادئ التي حرص دستور 2011 على ترسيخها كقيم سامية في علاقتها بتدبير المال العام، هناك مبدئي الشفافية والمساواة، وهناك أيضا مبدأ آخر يبدو أنه حضي بحصة الأسد من النقاش العمومي، وهو مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة.

إن عقلنة و تحسين تدبير الأموال العمومية من خلال وضع ترسانة قانونية متكاملة تضمن تطبيق القواعد والأحكام الواردة بها، وتعزيز مهام المراقبة التي يقوم بها المجلس الأعلى للحسابات كلها كانت ولا زالت مطالب مشروعة لتحقيق النجاعة المطلوبة في تدبير الأموال العمومية. وسنحاول أن نحيط بجوانب هذا المحور من حديثنا عن مبادئ وقواعد حماية المال العام (المطلب الأول)، ثم معيقات حماية المال العام (المطلب الثاني)

### المطلب الأول: مبادئ وقواعد حماية المال العام

ان تفعيل دور الرقابة العليا على المال العام، يتطلب ترسيخ مجموعة من القيم والمبادئ الداعمة لها، خصوصا تدعيم الشفافية والمساءلة وإعادة النظر في موقع ومكانة وأداء الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة وفي علاقاتها بمحيطها القريب والبعيد، واعتماد المساواة كمبدأ اساسي في تنفيذ المهام الرقابية، مثلما هو الحال بالنسبة لقانون التصريح بالممتلكات.

وقد اخترنا الحديث في هذا المطلب على مبدئي الشفافية والمساواة (فرع أول)، ثم (ربط المسؤولية بالمحاسبة) (فرع ثاني).

### الفرع الأول: الشفافية والمساواة

الشفافية والمساواة مبدعان من مبادئ الحكامة الجيدة ومنصوص عليهما في الدستور، لما لهما من حمولة كبيرة في ترسيخ قيم الديمقراطية داخل المجتمع، وإعمال رقابة عليا حقيقية

<sup>129</sup>الزبيري رحال "دستور 2011 النص والسياق"، "المجلة المغربية للسياسات العمومية"، عدد 8، صيف 2012، ص 198

على المال العام، خاصة في ظل النقاش الحاد بين الفرقاء السياسيين حول السبل الكفيلة للحد من تنامي ظاهرة الاعتداء على الأموال العامة.

### الفقرة الأولى: الشفافية

يعتبر مفهوم الشفافية من المفاهيم الحديثة في القاموس الاصطلاحي العربي نشأ مع تأسيس منظمة الشفافية، international Transparency، وقد دخل هذا المصطلح حيز النقاش العمومي في المغرب خلال الندوة التي نظمت بكلية الحقوق بطنجة سنة 2002، حيث عرف هذا المصطلح بعد ذلك تداولاً واسعاً بين الباحثين المغاربة ووسائل الاعلام، وقد شكل محورا أساسيا لمجموعة من الرسائل والأطروحات التي نشرت في رحاب الجامعات المغربية.

وتعني الشفافية في جانبها العملي تقاسم المعلومات والمكاشفة بشكل يسمح ببناء نوع من الثقة المتبادلة بين مختلف مكونات المجتمع، فهي تشمل التدفق الحر للمعلومات بحيث تصبح متاحة للجميع، وفي قنوات واضحة بين أصحاب المصلحة والمسؤولين، ومن متطلبات الشفافية أيضا الكشف عن مختلف القواعد والأنظمة والتعليمات واللوائح المعتمدة في وضع تنفيذ السياسات العمومية واتخاذ القرارات بحيث يسمح فيما بعد بالمحاسبة والمساءلة والتقويم، فالشفافية تقي الحكومة من ارتكاب الأخطاء في تقدير الموارد وتجنب الأخطاء التي قد تقود الى وقوع فساد في مؤسسات الدولة.<sup>130</sup>

فالشفافية تعد أحد أهم مبادئ الحكامة وتعود هذه الأهمية إلى أنها السلاح الأول لمحاربة الفساد والاختلاسات المشبوهة خاصة تلك التي تهم الأموال العمومية، فغياب الشفافية هو الذي يفتح الباب على مصراعية لعقد صفقات الفساد وتميرها تحت الطاولة دون اللجوء الى القوانين والمساطر الجاري بها العمل في مجال عقد الصفقات العمومية. كما أن غياب

<sup>130</sup> محمد براو، "الشفافية والمساءلة والرقابة العليا على المال العام في سياق الحكامة الرشيدة"، طوب بريس-الرباط، الطبعة الأولى، ص 18

الشفافية ينتج عنه تعدد مظاهر الفساد الإداري والمالي، والتي تعد من الظواهر الخطيرة التي تواجه البلدان وعلى الأخص الدول النامية حيث أخذت تنخر في جسم مجتمعاتها على جميع الأصعدة، وما تبع ذلك من شلل في عملية البناء والتنمية الاقتصادية والتي تنطوي على تدمير الاقتصاد والقدرة المالية والإدارية وبالتالي عجز الدولة على مواجهة التحديات التي يفرضها عليها واقع تحقيق التنمية وتجاوز الأزمات.

وقد لاق مفهوم الشفافية اهتمام الكثير من الباحثين والمهتمين واتفقت الآراء على أن ضرورة وضع وتأسيس لقواعد العمل المؤسساتي والقانوني يجب أن تبنى على أسس صلبة ومثينة تستمد قوتها من شفافية العمليات المرافقة لهذا البناء، لتطويق المشاكل وعلاجها من خلال خطوات جديده ومحددة لمكافحة الربع والفساد بكل صورته ومظاهره وفي كافة مجالات الحياة لتعجيل عملية التنمية الاقتصادية، فالفساد الإداري والمالي ظاهره قديمة أصابت الجهاز الإداري في المغرب مند سنين مضت، حيث غابت أو غيبت كل ما من شأنه أن يضفي نوع من الشفافية والمصداقية على الأعمال الادارية والمالية، حيث كانت تعد طابو من الطبوهات التي تعني الرأي العام، بل دائرة محدودة من النفاذيين في السلطة، وهو ما خلق فجوة ونوع من القطيعة بين المواطن والإدارة، فأصبحت نظرتة لها كنظره الضحية للجلاد.

وتعتبر منظمة الشفافية الدولية منظمة دولية غير حكومية رائدة في تكرسها لكبح الفساد المالي، وتضم حالياً فروعاً في تسعين دولة، تأسست عام 1993 ويقع مقرها في برلين ، وتمثل رسالتها دعم أنظمة النزاهة على المستويين المحلي والدولي ، وفي عام 1998، تم

نشر مدركات الفساد العالمي وكانت اسكندنافيا في الصدارة بمعنى أنها الأقل فساداً بين 85

دولة شملها المؤشر ، أما أكثر الدول فساداً في العالم فهي نيجيريا وتنزانيا وهندوراس والباراجوي والكاميرون 131 .

وقد استفادة المغرب من مجموعة من الملاحظات والتوصيات التي وردت بالتقارير الخاصة للمنظمة الدولية، حيث ضمنها في مجموعة من تقاريره الهادفة إلى تحسين الأداء المالي، لتجاوز أخطاء الماضي.

كما تكمن أهمية ترسيخ مبدأ الشفافية في توفير المعلومات الدقيقة في وقتها و إفساح المجال أمام الجميع للإطلاع على الضروري منها، مما يساعد في اتخاذ القرارات الصالحة و كذلك من أجل توسيع دائرة المشاركة و الرقابة و المحاسبة و من أجل التخفيف من الهذر و محاصرة الفساد، وتخفيف العبء على المال العام. كما تركز على التدفق الحر للمعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة، فيما تقتزن المساءلة بالمراقبة والمحاسبة وحكم القانون، وتعتبر الشفافية شرطاً مسبقاً لها، وهي وسائل وآليات ضرورية لجودة مراقبة وحماية المال العام. 132 وقد أصبح موضوع الشفافية لصيقاً بالخطاب السياسي المغربي، حيث تحاول كل جهة سياسية استعمال المفهوم في شرحها لمضامين برامجها الانتخابية أو الحكومية، بغية إعطاء إشارات قوية كون المرحلة تتطلب تأليف أشكال جديدة من المقاربات التي تروم إلى إنتاج سياسة عمومية قادرة على الاستجابة لتطلعات المرحلة. لكن وارتباطاً بأرض الواقع فإن كل هذه الشعارات تنمحي ويظهر واقع آخر أكثر تعبيراً وأكثر تجلياً، حيث تسمو مجموعة من الممارسات المسيئة على كل المبادئ التي يتطلع إليها المغاربة.

<sup>131</sup> أحمد حلمي جمعة: "مدخل مقترح لتطوير الرقابة الحكومية على الأموال العامة لمكافحة الفساد في العالم العربي : الأردن نموذجاً" ،

المؤتمر العربي الأول للتطوير والإصلاح الإداري من أجل رفع كفاءة الأداء المؤسسي ومواجهة الفساد ، عمان ، 26-28 أكتوبر 2008 .

<sup>132</sup> محمد براو، "الشفافية والمساءلة والرقابة العليا على المال العام في سياق الحكامة الرشيدة"، مرجع سابق، ص 18

الفقرة الثانية: المساواة

يعد مبدأ المساواة بين الناس على اختلاف الأجناس والألوان واللغات وكافة الفئات الاجتماعية من المبادئ التي تؤسس لبناء ديمقراطي حديث ومنفتح، يجب في عمقه عن مجموعة من الاشكالات التي تمس في جانب كبير منها التوازن المجتمعي الذي تسعى إليه كل السياسات التنموية.

ومبدأ المساواة على أهميته لم يكن ظهوره قائماً في الحضارات القديمة، كالحضارة المصرية أو الفارسية أو الرومانية؛ إذ كان سائداً تقسيم الناس إلى طبقات اجتماعية، لكل منها ميزاتها وأفضليتها، أو على العكس من ذلك، تبعاً لوضعها الاجتماعي المتدني.

ولقد كانت التفرقة بين البشر في المجتمعات القديمة، تستند إلى الجنس واللون، والغنى والفقر، والقوة والضعف، والحرية والعبودية، وكانت طبقة الحكام ورجال الدين من الطبقات المميزة، بل إن بعض المجتمعات كان محرماً على أفراد الطبقة أن ينتقلوا منها إلى طبقة أعلى، حتى ولو كانت ملكاتهم تتيح لهم ذلك، والمغرب بدوره لم يكن معزولاً عن مثل هاته الممارسات الطبقيّة التي تقسم المجتمع إلى فئات ومجموعات صغيرة، حيث عرف مظاهر عدة في هذا الاتجاه، فحتى المستعمر قسم المغرب إلى مغرب نافع ومغرب غير نافع.

وهكذا تطور هذا المبدأ ليصبح واحداً من المبادئ التي تحكم قواعد عمل المرافق العمومية، فمبدأ المساواة أمام المرافق العمومية يستند فلسفياً إلى المثالية الديمقراطية<sup>133</sup>، بين مختلف مكونات المجتمع وأطيافه ويسمو على مجموعة من المبادئ الأخرى، التي تكتسي بدورها أهمية خاصة، وقد كرس دستور 2011 هذه الخصوصية المرتبطة بالمساواة، حيث احتل الفرد مكانة متميزة وأعيد له الاعتبار بعدما ظل لوقت طويل إما مهمشاً أو في خدمة السلطة، وتم ذلك عبر الاعتراف الصريح بتنوع مقومات الهوية المغربية وغناها وانصهار كل مكوناتها الاجتماعية.

<sup>133</sup> عبد الحق عقلة: القانون الإداري"، مرجع سابق ص 153.

أما على المستوى الإداري الصرف فيتمثل المبدأ المذكور في مساواة جميع المواطنين أمام المرافق العمومية، ومساواتهم في الانتفاع من خدمات تلك المرافق، وأخيراً مساواتهم في تحمل التضحيات الناتجة عن التحملات العمومية، فمبدأ المساواة لا يعني بالضرورة حقوق المترفقين، بل ينصرف إلى المساواة على مستوى الواجبات التي يجب أن يتحملها الأفراد إزاء الدولة كما هو منصوص عليها داخل قوانينها.

كما أن مساهمة المترفق في تسيير المرفق العمومي والمساواة في ذلك تتجسد في مشاركة المواطنين على قدم المساواة في تعيين بعض السلطات الإدارية عن طريق حقهم في التصويت والانتخاب، كما تتجلى في تمكين المواطن من ولوج الوظيفة العمومية كلما توفرت فيه الشروط الضرورية لشغل المناصب المراد ملؤها.

وبالنظر إلى الدور المتميز الذي يلعبه الفرد داخل المجتمع، كرس الدستور حق المواطن في تقديم ملتمسات في مجال التشريع والتقدم بعرائض إلى السلطات العمومية، وأولى أهمية كبرى للمترفقين عبر التنصيب على مبادئ الحكامة الجيدة والتي ستتجسد مستقبلاً في ميثاق للمرافق العمومية. وحظي موضوع المرأة باهتمام بالغ، إذ تم لأول مرة دسترة مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة في مختلف الحقوق والحريات، ولهذه الغاية، تم إحداث هيئة للمناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز. ولن يكتمل ويتحقق مشروع المساواة إلا بضمان تمثيلية للمرأة في مختلف الأجهزة كالمجلس الأعلى للسلطة القضائية وكذا الجهات والجماعات الترابية الأخرى. ومن حسنات دستور 2011، تنصيبه على مختلف الحقوق التي يجب أن يتمتع بها المتقاضون والواجبات الملقاة على مختلف الأجهزة من أجل ضمان عدالة شفافة. ولم يفت المشرع الدستوري الإشارة إلى حقوق المغاربة المقيمين بالخارج وواجب الدولة نحوهم، وفي هذا رد الاعتبار لشريحة مهمة من المجتمع المغربي. أما الأجنبي، فقد التفت إليهم الدستور الجديد وفتح لهم مساواة مع المواطنين في الحقوق والحريات، بل وأقر بإمكانية المقيمين منهم بالمغرب بحق المشاركة في الانتخابات المحلية.

134 ان مسألة المساواة في مقارنة موضوع المال العام بالغة الأهمية، حيث ان اول ما نص عليه دستور 2011 في بابه الثاني عشر، أن المرافق العمومية التي تدار وتسير بأموال عمومية تنظم على اساس المساواة بين المواطنين والمواطنات.135 والمساواة عادة تفرض التعامل مع جميع المواطنين على قدم المساواة دون تمييز أو حيف لصالح هذا الطرف أو ذاك، فالقطاع الجمعي مثلًا شأن عام يهم كل الأفراد والجماعات سواء كان يكتسي طابعاً محلياً أو وطنياً أو دولياً لذا فالتفكير به والتطوع من أجل صالحه هو حق لجميع النساء والرجال. كما أن الدستور عندما دعى صراحة للتصريح بالامتلاكات، لم يميز بين من يمارسون المسؤولية، حيث نص على أن كل شخص كان منتخبا أو معينا ويمارس مسؤولية عمومية عليه تقديم تصريحاً كتابياً بالامتلاكات والأصول التي في حيازته، بصفة مباشرة أو غير مباشرة بمجرد تسلمه لمهامه وأثناء ممارستها، وعند نهايتها.

ويتضح من ذلك أن المشرع المغربي أولى في صياغته للخطوط العريضة لدستور 2011، أهمية خاصة لمبدأ المساواة وجعله حلقة مهمة في مسار تحقيق مجموع المبادئ التي تشكل حجر الزاوية بالنسبة للباب المخصص للحكومة الجيدة، والتي حظيت بمكانة خاصة ضمن مجموع السياسات العمومية في السنوات الأخيرة<sup>136</sup>.

كما أن هذا الاهتمام وهذه الخصوصية التي أولها المشرع المغربي، لمبدأ المساواة لم تأتي من فراغ، حيث أكدت مجموعة من التقارير الدولية على تصنيف المغرب في المراتب المتدنية في مؤشر التنمية بفعل تنامي الزبونية والمحسوبية، ونهب المال وتبييض الأموال

<sup>134</sup> ندوة علمية حول "دستور 2011، وأفاق المقترضات الجديدة"، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية بوجدة، يومي 20-21 أبريل

2012.

135- الفصل 154 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

136- كريم لحرش: "مغرب الحكامة"، سلسلة اللامركزية والادارة المحلية، توزع مكتبة الرشاد سطات، الطبعة الثانية 2011.

ص 163.

وعدم التصريح بالامتلاكات، حيث أضحت بعض المؤسسات العمومية والمجالس الجماعية المنتخبة مجالا لسوء التدبير والفساد المالي والإداري والتلاعب بالأموال العمومية وإستنزاف الموارد وتهريب الصفقات وإنشاء مقاولات وهمية للإستحواذ على المشاريع والاستفادة من الإعفاءات الضريبية، مما أدى إلى تعطيل العديد من القطاعات الحيوية العمومية من خلال تعقيد المساطر الإدارية وفتح المجال لسلطة استغلال النفوذ وهو ما قد يؤدي إلى إقصاء الكفاءات المهنية والعلمية أو هجرتهم إلى الخارج، لعدم توفر مؤشرات مطمئنة في اتجاه تحقيق المساواة. إن كل المظاهر الدالة عن غياب الشفافية داخل الإدارة العمومية المغربية ساهمت بشكل أو بآخر في تكريس صورة سوداء عن المغرب في العديد من المناسبات، وهو ما جعل الكثير من المستثمرين الذين كانوا ينون الدخول الى المغرب بتغيير وجهتهم وترحيل مشاريعه الى دول أخرى تتوفر فيها الشروط الأدنى للشفافية، كما جعلت أيضا المغرب يحوم غير ما مرة بجانب المؤسسات المالية الدولية للحصول على القروض لسد الثغوب التي خلفها سوء تدبير المال العام. فأول ما بدأت به الحكومة الحالية مشوارها، هو قرض من البنك الدولي بقيمة 1.6 مليار درهم، تلاه قرض آخر من الاتحاد الأوروبي، كما لجئت الحكومة أيضا الى الرأسمال الوطني ورفعت في ثمن المحروقات بنسبة كبيرة دون مراعاة للقدرة الشرائية، حيث هدفت الحكومة من وراء كل هذه الاجراءات الى سد عجز الميزانية وتمويل مشاريع استثمارية، ولم يمضي على قيامها بكل هذه الاجراءات الى أشهر معدودات حتى عادت الحكومة لإلغاء 15 مليون درهم من الاستثمارات العمومية، وهي كلها اجراءات يمكن اعتبارها دق لناقوس الخطر.

#### الفرع الثاني: ربط المسؤولية بالمحاسبة

تعرف المحاسبة *accountability* بأنها مرادفة للمراقبة ومكماً لها أي أنها "مسلسل لوضع الانجازات رهن اشارة من يملكون القدرة على تقويمها والحكم على مدى صحتها ودقتها"، أما المساءلة فهي عملية استجواب أصحاب القرار بشأن النتائج التي أفضت إليها

المراقبة والمحاسبة ، وتختلف من دولة لأخرى ونظام بحسب الثقافة السياسية والرقابية المرتبطة بها ، وبالنسبة للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة في المسألة عن الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات واللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم ، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم ، وللمساءلة ثلاثة أركان أساسية وهي : المساءلة السياسية والمساءلة المالية ، والمساءلة الإدارية<sup>137</sup> .

ان المساءلة قد تقترن بالمحاسبة عندما ينصرف هذا المفهوم الأخير الى ابعده من مجرد "تقديم الحساب" أي عندما ينطوي على معنى المسؤولية على الأعمال التي يقوم بها اصحاب القرار. وبالعودة الى الشريعة الاسلامية التي تبقى منهلا ومنهجا لكل العلوم، نجد أنها كانت السبابة لمقاربة مفهوم ربط المسؤولية بالمحاسبة بشكل دقيق، حيث ورد في قوله تعالى: {فمن يعمل مثقال ذرة خيرا يره، ومن يعمل مثقال ذرة شرا يره}138.

وقد عمل دستور 2011 بدوره على ترسيخ هذا المبدأ وجعله خيارا استراتيجيا في تدبير الشأن العام، فالتصريح بالملكيات يعد أحد أوجه ترسيخ مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، كما أن هذا المبدأ يحتاج وجود قوانين ومبادئ أخرى مكمله له، كما يحتاج الى اجراء وتنزيل من خلال مجموعة من القوانين والمراسيم التي توضح مداه الحقيقي، كقانون التصريح بالملكيات، وقانون تفويت الصفقات العمومية والتدبير المفوض الى غير ذلك من المسؤوليات التي تتطلب وجود محاسبة.

ودستور المملكة المغربية لسنة 2011، لم ينص في فصله الأول على مسألة ربط المسؤولية بالمحاسبة لمجرد الصدفة، 139 بل ان المشرع المغربي أراد من وراء ذلك اعطاء اشارات قوية على أن هذا المبدأ هو تحول في التعاطي مع قضايا الشأن العام، التي شابها العديد من الخرقات، وتوجد بشأنها اليوم ملفات عديدة أمام القضاء، وهي ملفات تتعلق بقضايا نهب

<sup>137</sup> محمد براو "الشفافية والمساءلة والرقابة العليا على المال العام في سياق الحكامة الرشيد"، مرجع سابق، ص 20.

<sup>138</sup> - سورة الزلزلة، الأيتين: 8/7.

<sup>139</sup> الفصل الأول من دستور المملكة المغربية لسنة 2011

المال العام وتبذيره، حيث ثبت للقضاء في الكثير منها تقصير في المسؤولية، أما عن سهو أو بسوء نية.

كما أن ربط المسؤولية بالمحاسبة في قضايا المال العام لها أبعاد وتفرعات أخرى، يمكن أن تفيد في تطير المعنى الشامل لهذا المبدأ. فالحديث عن التهرب والغش الضريبي والذي تجسده العلاقة المتوترة بين المكلف والإدارة الجبائية، يعد بحق موضوعاً مهماً ويترجم المسؤولية الحقيقية للمواطن إزاء الإدارة الجبائية وإزاء الوطن<sup>140</sup>، حيث دستور المملكة في فصله الأربعين على "على الجميع أن يتحمل بصفة تضامنية، وبشكل يتناسب مع الوسائل التي يتوفرون عليها، التكاليف التي تتطلبها تنمية البلاد، وكذا تلك الناتجة عن الأعباء الناجمة عن الآفات والكوارث الطبيعية التي تصيب البلاد".

إن هذا المبدأ يحتاج إذن إلى تعزيز و تفعيل مبادئ أخرى موازية ستمكن لا محالة من ترسيخه كخيار واضح وشفاف في إدارة الشأن العام.

وإجمالاً تعد هذه المبادئ مرتكزاً أساسياً لتفعيل الرقابة العليا على المال العام، وذلك لكونها توفر صورة حقيقية عن مستوى تدبير الأموال العمومية، كما توفر سلاسة وانسياب في وصول المعلومة للرأي العام، حيث يمكن من خلالها الاطلاع بوضوح تام وشفافية على مستوى تدبير الأموال العمومية، واتخاذ إجراءات موازية إذا تطلب الأمر من خلال الرقابة الشعبية.

فالرقابة الشعبية التي يمارسها الرأي العام، لا يمكن أن تؤدي دورها بشكل صحيح إلا إذا توفرت المعايير وطبقت المبادئ المذكورة تسهيلاً في الحصول على المعلومة، حيث تعتبر الرقابة التي يقوم بها السكان إحدى أهم تجليات المهام الرقابية الممارسة من قبل الرأي العام، وإذا تتبع التدبير المالي ومراقبة تنفيذ الميزانية المحلية يثير العديد من الإشكالات

<sup>140</sup> خالد بنموسى " إشكالية الغش الضريبي و انعكاساته على علاقة الإدارة بالمكلف"، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة عبد

المرتبطة أساسا بغياب الياتها وبغموض النصوص فيما يتعلق بمدى قانونيتها، فان لجوء السكان المحليين لهيئات رقابية أخرى قانونية وواقعية يثير بدوره الجدل حول امكانياته. 141

إن مبدأ المساواة في مجال المال العام يستمد تأصيله من الوازع الأخلاقي للعقوبة التي تقوم على العدالة الاجتماعية، فالهدف الذي يسعى القضاء إلى تحقيقه هو قيام التوازن بين الجزاء وقواعد الأخلاق العامة، فكل شخص ارتكب جريمة نهب أو إختلاس أو إهدارا لمال العام يجب أن ينال عقابه الذي يستأثر به القضاء عن طريق الردع والزجر من أجل حماية المصلحة العامة للمجتمع..

فعرض قضايا نهب وإختلاس المال العام أمام القضاء وتحريك آليات المتابعة الجنائية في حق المفسدين هي وحدها الكفيلة برد الاعتبار أولا لجميع آليات المراقبة المالية والإدارية، وثانيا ملامسة الجدوى من إصدار المشرع لقوانين مكافحة الفساد و الجرائم المالية ووضع الدولة لبرامج الإصلاحات الإدارية و الجبائية والاقتصادية لمناهضة الإفلات من العقاب في حالة التملص الضريبي و إستغلال النفوذ و الثراء غير المشروع وتفويت الصفقات العمومية، وذلك بإعمال المراجعة القبلية والبعدية لمالية المسؤولين الممارسين لمختلف المهام الوزارية والإدارية ومجالس الوصاية والمنتخبين في المجالس الجماعية والبلدية و البرلمانين في ترسيخ واضح لمبدأ المساواة.

### الفرع الثالث: الإنصاف والجودة في تدبير الشأن العام

ان مبدأي الانصاف والجودة في تدبير الشأن العام وتقديم الخدمات العمومية للمرتفقين على اسس واضحة وجودة مقبولة، يشكل حجر الزاوية في تدعيم آليات وقواعد حماية المال العام

<sup>141</sup> عبد اللطيف برحو : "مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد

في ظل التحول الذي تعرفه المجتمعات، حيث لم يعود واردا الحصول على الخدمة العمومية فقط، بل خدمة عمومية منصفة وبجودة مقبولة.

### الفقرة الأولى: الإنصاف

يعد مبدأ الانصاف من المبادئ السامية التي تروم نحو تكريس وتدعيم اليات العدالة الاجتماعية<sup>142</sup> وهو في حد ذاته دعامة أساسية لحماية حقوق الإنسان على المستوى الوطني، وتشكل تعبيراً قويا عن الطابع العالمي والبعد الكوني لحقوق الإنسان لأن الدولة تتعهد وتضع على عاتقها التزامات دولية مرتبطة بضمان الاحترام العالمي لحقوق الإنسان والاعتراف بالكائن البشري كمحور للحقوق المتساوية للصيقة بالكرامة الإنسانية.

ومن هذا المنطلق، نص دستور المملكة المغربية في فصله 154 على الانصاف في تغطية المرافق العمومية للتراب الوطني، بم يتيح لكل المواطنين والمواطنات على قدم المساواة الاستفادة من الخدمات العمومية بشكل متساوي ودون تمييز في جميع القطاعات وبمختلف مناطق المملكة. إن تحقيق هذا المبتغى يصطدم بمجموعة من الاكراهات والنواقص، منها ما يرتبط بتراكمات السنين ومنها ما يرتبط بقدرة الادارة العمومية على الوفاء بالتزاماتها لسد الخصاص الموجود في قطاعات وبرامج عديدة، والعمل على التنسيق بين مختلف المتدخلين المباشرين وغير المباشرين لتحقيق التقائية حقيقية للبرامج والاستراتيجيات المتبعة في كل قطاع.

ان تنصيب الدستور على مساهمة جميع المواطنين والمواطنات في تحمل أعباء النفقات العمومية يحيل على حرص الدولة اشراك كل فئات المجتمع بشكل عادل ومنصف في المساهمة على تحمل اعباء الدولة وادارة دواليبها دون تمييز، لكن غياب توفر مجموعة من الخدمات العمومية في مناطق وجهات معينة وفي قطاعات بعينها، يحيلهم على الربى والشك وانعدام الثقة في الادارة، ويخلف لديهم نوع من الاستياء والسخط، كما يتولد لديهم احساس بعدم الانصاف والتهميش والإقصاء نظير مناطق

<sup>142</sup> كريم لحرش: مغرب الحكامة، مرجع سابق، ص 9.

أخرى تحظى برعاية واهتمام معقول. الشئ الذي قد يجعل بعض المكلفين يحجمون عن أداء واجباتهم اتجاه الادارة الضريبية، فكثيرا من نتحدث عن غياب الوعي الجبائي كأحد الأسباب المؤثرة في ظاهرة التهرب الضريبي، لكن ننسى الأسباب الأخرى ومنها احساس المكلفين<sup>143</sup> بغياب الانصاف في توزيع المرافق العمومية على مجموعة التراب الوطني أحيانا، وأحيانا أخرى عدم وجود ادارة ضريبية قريبة منهم، وهو ما يضطرهم لقطع مسافات وصرف مبالغ اضافية لتسديد ضرائبهم التي من المفترض أن تكون الدولة هي الباحث والمبادر لتحصيلها.

وهو ما يعني أن الدولة مطالبة اليوم بإعادة النظر في مجموعة من الأشياء المرتبطة بتدعيم مبادئ حماية المال العام وتكريسها على ارض الواقع بما يسمح بتلافي حدوث شرخ كبير، وتفعيل مفهوم تقريب الادارة من المواطن بما يضمن احساس هذا الأخير بالعدل والإنصاف ليبادر بدوره الى الانخراط بشكل جاد وفعال في الحفاظ على الأموال العمومية سواء كان مكلفا بتأدية ضرائب الدولة أو كان مكلفا بتحصيلها.

#### الفقرة الثانية: جودة التدبير العمومي

ان حديث الباحثين وصناع القرار في مجال تخليق الحياة العامة ومحاربة الفساد بكل أشكاله، أصبح يختصر مجموعة من المبادئ والقيم السامية لتدبير الشأن العام في مفهوم واحد و"الحكامة الجيدة"، فالمشرع المغربي ومن خلال الباب الثاني عشر من دستور سنة 2011، جمع كل المبادئ التي تطرقنا اليها أعلاه تحت باب واحد اصطلح عليه "الحكامة الجيدة"، وهو ما يفيد بأن المشرع المغربي كان واعيا بمسألة تجويد التدبير العمومي ان أراد الارتقاء بمستوى تقديم الخدمات العمومية

<sup>143</sup> جواد لعسري: "علاقة ادارة الضرائب المباشرة بالملزمين وانعكساتها"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية

العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية-أكدال-الرباط، سنة 2000-2001، ص 44.

بالشكل الذي ينتظره المرتفقين، على الرغم من أن تفعيل ذلك يتطلب سنين وسنين ويتطلب أكثر من ذلك توفر ارادة سياسية ورؤية استراتيجية تستوعب مضامين النص الدستوري بكل أبعادها.

كما أن تجويد التدبير العمومي في علاقته بالمرتفقين ينبغي اعتماده في اطار سياسة تشاركية كامتداد حقيقي لتوزيع السلطة على باقي افراد المجتمع بغية اشراكهم في اتخاذ القرارات التي يرونها مناسبة، على الرغم من أن منطق الإشراف لا ينطوي في عمقه على أهداف وأبعاد السياسية التشاركية<sup>144</sup>، التي تتجسد أساسا في منح المواطنين صلاحيات تقريرية محددة بلوائح وقواعد واضحة وشفافة، إلا أنه يؤخذ من جانبه الايجابي المتعلق بتوسيع نطاق اشراك كل الفاعلين في اتخاذ القرار، لكن على الرغم من ذلك لا يمكن الجزم على أنه كلما كان نطاق اتخاذ القرار واسعا كلما كان ذا جودة، فقد يتم توسيعه ليطال اشراك فاعلين اضافيين سيشكلون عبأ آخر على ميزانية الدولة، وهو ما سيحرف النقاش من جودة التدبير والإنفاق العمومي الى اهدار للمال العام دون مراعاة تحمله للنفقات الاضافية.

كما تتجسد السياسة التشاركية من خلال مجموعة من الآليات القانونية والمؤسسية التي يمكن اللجوء اليها لترجمة فعل التشارك كإستراتيجية لتحسين جودة تدبير الشأن العمومي بالمغرب وإيجاد نظام يتم بموجبه محاسبة ومساءلة كل من استعمل موارد الدولة والموارد المحلية على النتائج المحققة والغير المحققة على ارض الواقع والتي يلمس المواطنين تحقيقها، وهو ما من شأنه إعطاء دفعة قوية لنظام الحكامة الترابية مما يتلاءم وضرورات التنمية المحلية أي إعطاء بعد ترابي لإشكالية التدبير والإصلاح وذلك بضمان مشاركة فعالة للمواطنين ووسائل الإعلام وجمعيات المجتمع المدني في تقييم الحكامة المحلية ، وحكامة المصالح القطاعية الخارجية ، على اعتبار ان بلادنا اليوم تقوم بدور تنظيمي نتيجة الانتقال بنمط التدبير المحلي من مجرد سلطة اقتراحية إلى أخرى تقريرية أملتها

<sup>144</sup> محمد براو: "الشفافية والمساءلة والرقابة العليا على المال العام في سياق الحكامة الرشيدة"، مرج سابق، ص 49.

التحولات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي عرفها المغرب في هذا المجال , بهاجس وضع نظام للحكمة يعوض التسيير الإداري للشؤون المحلية. ويتجلى الدور التنظيمي الجديد للدولة أيضا في توفير شروط مناخ مؤسسي واقتصادي للدفع بعجلة التنمية , ومن ثمة فقد أصبح من مهام الدولة العمل على ضمان النهوض بالجهات في انسجام مع توجهات وأهداف السياسات الوطنية , ذلك أن النجاح المقدر في مجال اللامركزية سيبقى محدودا وغير ذي جدوى إذا لم يرافقه لا تركيز إداري لمختلف القطاعات العمومية بما يمكن من تسريع وثيرة اتخاذ القرارات عن قرب ونجاعة التدبير<sup>145</sup>. وبالتالي جودته والحفاظ على أموال الدولة.

### المطلب الثاني: معيقات حماية المال العام

لقد ظل التدبير المالي بالمغرب وفيما لمقاربة تقليدية ساهمت في احاطته بمجموعة من التراكمات السلبية<sup>146</sup>, وهو ما أثر بشكل سلبي على تطوير أداء الأموال العمومية من جهة, ومن جهة أخرى الارتقاء بالرقابة العليا وتطويرها. كما اعترضت مجموعة من المعوقات والاكراهات كل السياسات التي اعتمدت في اتجاه تحسين تدبير الشأن العام, وتوزعت هذه المعوقات بين ما هو قانوني وبين ما هو تسييري وتدييري.

### الفرع الأول: المعوقات القانونية

إذا كانت الحاجة إلى الأموال العمومية تتزايد سنة بعد أخرى, وذلك لمواجهة التحديات المرتبطة بتدبير الشأن العام, فإن الاكراهات بدورها تتزايد وتتضاعف, خاصة منها

<sup>145</sup> سوميحون: "الالتقائية في الحكامة المحلية الجديد, المبادرة الوطنية للتنمية البشرية نموذجا", رسالة لنيل شهادة الماستر في الحقوق, كلية

العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية شعبة القانون العام- المحمدية -2008-2009, ص 11.

146 نجيب جيري "اصلاح التدبير المالي في المغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية", منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية

ماي 2012, ص 147.

القانونية، حيث سنعمل من خلال هذا الفرع على تناول التنظيمية منها (الفقرة الأولى)، وغموض مهام المحاكم المالية (الفقرة الثانية)، وأهمية الأحكام الإدارية والمالية في (الفقرة الثالثة).

#### الفقرة الأولى: المعوقات التنظيمية

ان الاشكالات والعراقيل القانونية بمعناها العام الواسع قد تمتد في جانب كبير منها إلى بعض المعوقات التنظيمية، خاصة تلك التي يتسبب الدستور والتشريع في حدوثها سواء ما كان منها بصورة عدم النص والإبهام في النص الدستوري أو تلك المتعلقة بتفعيل نصوص القانون المتعلقة بالرقابة العليا على المال العام، مما ينتج عنه نقص وقصور ينعكس بآثار سلبية على الرقابة العليا ويعرقل أدائها بشكل صحيح.

إن اغفال السلطة التأسيسية للنص في دستور الدولة على أحكام ومقتضيات واضحة تهم الرقابة العليا على المال العام، يجعل مصير الهيئة العليا للرقابة مرهون بالقانون أو بالتشريع وحده، وهو ما يعني تخويل السلطة التشريعية سلطة تقديرية بصلاحيات واسعة دون قيد أو شرط. وتظهر الخطورة في هذا الأمر بوضوح في البلاد التي تمارس في السلطة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية نفسها مما يهدد وجود الرقابة العليا ويضعف الضمانات المحيطة بها 147. كما أن اغفال السلطة التأسيسية بالتنصيص الصريح على الرقابة العليا قد يتم توظيفه سياسيا لهذا الطرف أو ذلك بما يخدم أجندة الاطراف السياسية المستفيدة من ثغرة التأويل الخاطئ للدستور، كما قد تعمل هذه الجهة أو تلك على تمرير نصوص قانونية لأغراض مشبوهة. إن تجاهل السلطة التأسيسية التنصيص الواضح للهيئة العليا للرقابة على المال العام داخل الوثيقة الدستورية قد يكون مقصودا منها لعدم وصولها الى تصور مشترك قابل للتنفيذ، كما قد يترجم رغبتها في منح هذه الصلاحية للمؤسسة التشريعية.

<sup>147</sup> محمد العزازي أحمد أبو إدريس : "دور أجهزة الرقابة الحكومية في تفعيل أساليب القياس" ، ندوة الأساليب الحديثة في قياس الأداء الحكومي

وتنضاف الى هذه الاكراهات التنظيمية المرتبطة بالدستور والتشريع وجود بعض الممارسات من طرف مؤسسات يفترض فيها أن تكون حريصة كل الحرص على أخذ مسافة أمنة من ما يمكن أن يؤثر على صورتها، سواء تعلق الأمر بمؤسسة الحكومة أو البرلمان باعتبارهما المالكان لصلاحيات التشريع.

وقد أصبح الحديث اليوم عن منطلق الريع التشريعي وتوجيهه بوصلة القوانين بما يخدم أجندات معينة بعيدا عن روح القانون والتشريع اللذان وجدا للتقنين والحد من الممارسة الخاطئة التي يمكن أن تكون نتيجة الفراغ القانوني أو نتيجة غموض القوانين وتداخل نصوصها.

من نتائج ذلك ظهور مجموعة من التجليات التي لا ترتبط في مضمونها بالبعد القانوني بقدر ما ترتبط بمرحلة وظيفية معينة، فحكومة عباس الفاسي وقبيل تسليمها لمفاتيح السلطة، عملت على اعتماد مجموعة من المراسيم والقوانين التي لا زالت تأثيراتها تلقي بظلالها على الساحة الى اليوم، كما أن الحكومة الحالية ومنذ تنصيبها لم تقدم سوى قانون واحد يكرس وبشكل واضح مسألة الريع التشريعي، حيث خرج القانونون 02-12 المتعلق بالتعيين في المناصب السامية دون غيره من القوانين، وقد باشرت الحكومة فعلا موضوع التعيينات، وخلق هذا الموضوع نقاشا حادا داخل قبة البرلمان.

#### الفقرة الثانية: غموض الوظيفة القضائية للمحاكم المالية

لقد شكل دستور 1996 تحولا تاريخيا في مسار الرقابة العليا على المال العام بالمغرب، حيث عمل على دسترة المجلس الأعلى للحسابات والتنصيب على المجالس الجهوية للحسابات، وقد ورد في مدونة المحاكم المالية اسم المجالس الجهوية والمجلس الأعلى للحسابات مجتمعين، حيث بدأ الحديث عن البعد القضائي لهذه المحاكم مع صدور مدونة المحاكم المالية سنة 2003.

وبالعودة الى دستور 1996 فقد نص على وجود هيئة رقابية عليا، كما هو الشأن في دستور المملكة لسنة 2011، عندما نص على أن "المجلس الأعلى للحسابات هو الهيئة العليا لمراقبة المالية العمومية في المملكة، ويضمن الدستور استقلاله"148، عند اذن يصبح للهيئة مكانة مميزة مستمدة من المكانة والثبات التي يتمتع بها الدستور، ويبقى السؤال مطروحا بخصوص الجانب المتعلق بتنزيل وتفعيل مضامين الدستور، هذا اشكال ثاني يأتي بعد اقرار المؤسسة الرقابية في الدستور وتخويلها صلاحيات هامة، حيث أن دستور 2011 وعلى الرغم من أن العديد من المتتبعين والمختصين وصفوه بأنه دستور من جيل الدساتير الجديدة، الا أن اشكال تنزيه لا زال يلقي بظلاله على الساحة.

كما أن تحديث الكيفيات والمساطر التي سيقدم بها المجلس الأعلى للحسابات مساعده للبرلمان وللحكومة، باعتبار المجلس الأعلى للحسابات سلطة قضائية مستقلة لا زال غامضة ولم يتم اعتماد النصوص التشريعية اللازمة الخاصة بتحديد كيفية ذلك.

كما أن مبدأ الاستقلالية هذا بدوره يطرح أكثر من سؤال، خاصة وأن المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية يشكلان ما يسمى بالمحاكم المالية، إلا أن دورها القضائي يبقى غامضا في ظل هيمنة قانون العقوبات على زجر أغلب المخالفات التي تمس المال العام، وأن استقلالية المحاكم المالية تزداد غموضا عندما يتم تحويل الملفات الجنائية التي تهم المال العام الى وزير العدل والحريات الذي يحرك من جانبه مسطرة المتابعة.

ان التنصيب على مبدأ استقلالية الهيئة العليا لمراقبة المالية العمومية يساهم بشكل مباشر في الاستقلال الوظيفي، العضوي والمالي للهيئة، وأن أي مساس بمظهر من مظاهر مبدأ الاستقلالية سيشكل بكل تأكيد عقبة حقيقية في طريق الرقابة العليا على الأموال

148 الفصل 147 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

العمومية.149 كما أن تضيق وظيفة الرقابة وحصرها في إطار محدود سواء من زاوية أنواع الرقابة التي تمارسها الهيئة العليا للرقابة المالية ولاسيما من حيث طبيعة الرقابة مثل أن يجعل رقابتها محصورة بالمرافق العامة فقط دون أن تمتد إلى الشركات العامة أو شركات التنمية المحلية أو جمعيات المجتمع المدني والأحزاب السياسية أو شركات القطاع الخاص التي تنال إعانة الدولة ، أو أن يجعل القانون رقابتها محصورة في إطار الرقابة المشروعة والرقابة المحاسبية دون أن تمتد إلى رقابة الكفاءة والفعالية وتقويم البرامج بجميع صورها وأشكالها ، مما يجعل الرقابة بهذه الصورة رقابة ضعيفة وغير قادرة على مواكبة التطور الذي يسير به نشاط الدولة.

كما أنه يتضح من خلال مسار عمل المحاكم المالية انه كشف عن قصور النصوص المؤطرة لها لمحدودية الرقابة التي يمارسها قضاة هاته المحاكم لعدم توفرها على قوة الردع مما كرس معه نهب المال العام وسوء التدبير وتبذير الأموال العمومية وهو ما انتهى إليه تقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنة 2010 في مختلف القطاعات.

ان توزيع الاختصاصات بين أجهزة المجلس لا يليق بمؤسسة للرقابة العليا للمال العام لهيمنة الرئيس الأول للمجلس على مختلف الأجهزة بما فيها القضاة و النيابة العامة الذي يفترض أن تكون سلطة مستقلة وفعالة.

#### الفقرة الثالثة: أهمية الأحكام الادارية والمالية

ان ما يجعل القضاء يحظى باحترام وتقدير كل أطراف المجتمع هو تنفيذ أحكامه وأجراءتها على أرض الواقع،دون قيود مسبقا،وهو ما يجب تفعيله بشكل صحيح بالنسبة للرقابة العليا على المال العام،حيث تلجئ بعض المجتمعات ومنها المغرب،الى جعل الرقابة على بعض الهيئات رقابة شكلية خالية من الجوهر،ويتدخل القانون في تحديد برنامج الرقابة وتفصيلاته

<sup>149</sup> عبد المنعم محمود عبد المنعم : "دراسة ميدانية حول تنظيم وإدارة ديوان المراقبة العامة في الجمهورية اللبنانية" ، جامعة الدول العربية

، المنظمة العربية للعلوم الإدارية سنة 2004، ص 15.

مما لا ينسجم مع التنظيم الرقابي السليم وبالتالي يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة ما بين الهيئات في ممارسة الرقابة العليا على الهيئات الخاضعة لرقابتها.

فكثير من الهيئات والمؤسسات لا يشملها عمل المحاكم المالية على الرغم من استخدامها للأموال العمومية، مثل المؤسسات العسكرية وصفقات شراء الأسلحة من الخارج ومدى مطابقتها للمعايير المعتمدة في مجال الصفقات العمومية، بالإضافة إلى مؤسسات أخرى تبقى خارج رادارات قضاة المحاكم المالية، وهو ما يجعل ماهية الرقابة العليا غامضة في جانب كبير منها. كما أن عدم وضوح بعض الأحكام الإدارية أو المالية أو المحاسبية والتناقض في الأحكام يؤدي إلى خلق الصعوبات أو عقبات كبيرة لدى هيئة الرقابة مما يسبب التعدد في الآراء والاجتهادات في ممارسة عملها.

وعموماً الأصل أن يكون القرار الإداري أو المالي نافذاً من تاريخ صدوره من السلطة المختصة قانوناً بإصداره، ولكنه لا يسري في حق الأفراد المخاطبين به إلا إذا علموا به عن طريق إحدى الوسائل المقررة قانوناً. ومن ثم فهناك تاريخان رئيسيان لتنفيذ القرارات الإدارية هما تاريخ صدور القرار، وتاريخ العلم به أو سريانه في مواجهة الأفراد<sup>150</sup>.

فالقرار الإداري يعد صحيحاً ونافاً من تاريخ صدوره، ومن ثم فإنه يسري في حق الإدارة من هذا التاريخ ويستطيع كل ذي مصلحة أن يحتج بهذا التاريخ في مواجهتها غير أن هذا القرار لا يكون نافذاً بحق الأفراد إلا من تاريخ علمهم به.

إلا أن هذه القاعدة ترد عليها بعض الاستثناءات، من ذلك أن هناك من القرارات ما يلزم لتنفيذها إجراءات أخرى من قبيل التصديق أو وجود اعتماد مالي، فلا ينفذ القرار إلا من تاريخ استيفاء هذه الإجراءات، كما قد تعتمد الإدارة إلى أرجاء آثار القرار إلى تاريخ لاحق لتاريخ صدوره وهو ما يعرف بإرجاء آثار القرار الإداري، كما أنه إذا كان القرار الإداري ينفذ في حق الإدارة بصدوره، فإنه لا يكون كذلك في مواجهة الأفراد، فيلزم لذلك علمهم

<sup>150</sup> مليكة الصرّوخ: "الصفقات العمومية في المغرب"، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، بدون الإشارة للطبعة، ص 387.

به بإحدى وسائل الإعلام المقررة قانوناً، وهي: الإعلان، النشر، أو بعلم صاحب الشأن علماً يقينياً.

كل هذه المعوقات والعراقيل تؤدي في أغلبها الى زعزعة الثقة في عمل ومهام المؤسسات الرقابية، والقوانين المؤطرة لذلك.

### الفرع الثاني: المعوقات البشرية

يكتسي العنصر البشري طابعا خاصا ضمن منظومة الرقابة على الأموال العمومية، خاصة في الجانب المتعلق بتأهيلها وجعلها قادرة على القيام بمهامها الرقابية في أحسن الظروف. فموضوع تدبير الموارد البشرية وتأهيلها له أهمية فائقة في المجتمعات الحديثة، ويعود ذلك لتضافر عدة عوامل في طبيعتها طبيعة الاشكالية التي يطرحها العنصر البشري نفسه<sup>151</sup>. وارتباطا بحماية المال العام، تشكل الموارد البشرية إحدى الدعائم الأساسية للهيئات العليا للرقابة. انطلاقا من ذلك سنعمل على تحليل المعوقات البشرية التي تواجه عمل الأجهزة العليا للرقابة المالية عبر فقرتين، (الفقرة الأولى) نخصصها للحديث عن طبيعة العمالة الفنية للمحاكم المالية، فيما نخصص (الفقرة الثانية) لأهمية الموارد المالية في نجاعة المهام الرقابية.

### الفقرة الأولى: طبيعة العمالة الفنية لدى المحاكم المالية

لا شك ان أي عمل مهما كانت درجة أهميته يحتاج الى مستوى معين من الكفاءة والفنية في الانجاز، وهو ما يجعل مسألة ادارة الموارد البشرية من المهام الجسيمة داخل الادارات العمومية، وارتباطا بأهمية الموارد البشرية التي شكلت إحدى نقاط التي عثرت مسيرة تطور الرقابة على المال العام في المغرب، ان اشكالية سوء التسيير والتدبير وجودة الإنفاق العمومي ونجاعة الطلبات العمومية وإشكالية الموارد البشرية تجعل من انتكاسة مجموعة

<sup>151</sup> حميد أبو لاس، "تدبير الموارد البشرية نموذج الادارة الجماعية"، مرجع سابق 2011، ص 5

من المبادئ التي تدخل في نطاق الحكامة أمرا واقعا، وهو ما يجعل القيام بمجموعة من التدابير والخطوات لتصحيح هذه الاختلالات مطلبا ملحا، هذه الخطوات هي عبارة عن توصيات وملاحظات و أوامر لأجل تخطي الصعاب و النواقص، حيث تكون ملزمة بالحرص اجتذاب أطر جديدة ومتنوعة التكوين، وهو ما كان يحتاجه عمل المجلس الأعلى للحسابات لاسيما وأن هذه الفترة الطويلة من حياة المجلس تميزت بهيمنة وزارة المالية بإحداث الخلية الأولى الإدارية لتسيير المؤسسة، عندما تم إدماج موظفي اللجنة الوطنية للحسابات وإحاق مجموعة من موظفي وزارة المالية بالمجلس الأعلى للحسابات للسهر على تأطير القضاة الذين ولجوا المجلس عن طريق المباراة، وهي ما يعني بشكل مباشر نقل تجربة وزارة المالية للمجلس الأعلى، ان هذا الاجراء كان الهدف منه اضافة طابع الاحترافية والفنية على عمل قضاة المجلس فهو خيار مرحلي مهم في تأطير قضاة المجلس.

كما أنه ومع توالي تخرج قضاة جدد وإدماج عدد مهم منهم داخل المجلس، وهو فرض خلق شروط جديدة للتوظيف، حيث أصبحت الدوائر الوظيفية الفنية داخل المجلس عاجزة عن استيعاب المزيد من الموظفين 152، بسبب ضغوط وتعقيدات الإجراءات الشبيهة بإجراءات نظام الوظيفة العمومية ونفس الأمر فيما يتعلق بإجراءات وضع ورصد وتنفيذ المخصصات والإتمادات المالية بسبب التبعية الشديدة للسلطة التنفيذية في هذا المجال .

هذه الإكراهات جعلت من الصعب على المجلس الأعلى للحسابات السهر على تنفيذ التزاماته كاملة إزاء البرلمان بسبب عدم تعاون مجموعة من المؤسسات وعلى رأسها الحكومة فيما يتعلق بتسليم مشاريع قوانين التصفية والحسابات العامة للمملكة لوضع

تصريحات المطابقة الخاصة بالسنوات المالية 153، ومن جهة أخرى تعذر على المجلس إطلاع الرأي العام على أعماله لأن تقاريره العامة لم تكن لتنتشر بالجريدة الرسمية .

ان المجلس الأعلى للحسابات يحتاج موارد بشرية قادرة على جعل المجلس يضطلع بوظائفه المهنية الكلاسيكية ويعمل على بلورة أخرى جديدة حسب ما نصت عليه مقتضيات الدستورية الجديدة، بالإضافة الى ما يمكن أن يتضمنه القانون التنظيمي للمالية وتشريعات أخرى مكملة للدستور في مجال تدقيق الحسابات ومراقبة التسيير والتأديب المالي ، لكن الآن بدأ الحديث يتجه نحو تجاوز المجلس الأعلى للحسابات ممارسة اختصاص واحد غير قضائي ( تقارير رقابة التسيير) أن يهتم أكثر بتدقيق الحسابات، ولاسيما التأديب المالي، أي الانتقال من الرقابة إلى المساءلة في تناغم واضح مع مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، لإحداث توازن في أدائه غير المتوازن بين اختصاصاته الثلاث المشار إليها أعلاه من جهة وبين وظيفة الرقابة و وظيفة المساءلة من جهة أخرى حسبما يبدو من خلال تقاريره السنوية.

فالطابع القضائي للمجلس العلى للحسابات فيه غموض كبير، خاصة وأن قضاته يتنقلون عبر ربوع المملكة لتفحص المهام الادارية والمالية بعيدا عن الشق القضائي ويصدرون في ذلك تقارير تنتظر تفعيل القضاء الشامل. ان هذا التضارب في طبيعة عمل المجلس الأعلى للحسابات يفرض بدوره تضاربا آخر على مستوى الموارد البشرية، وهو ما يعني ضرورة البحث عن صيغة انتقالية في تأهيل الموارد البشرية لتكتسب فعلا شروط قضات المحاكم المالية وتكريس الرقابة العليا على المال العام بكل ما تحمله الكلمة من معنى.

فدستور 2011 أضاف اختصاصات حصرية وجديدة للمحاكم المالية، خاصة ما تعلق منها بمراقبة وتتبع التصريح بالتملكات وتدقيق حسابات الأحزاب السياسية وفحص نفقات العمليات الانتخابية فيما يخص أموال الدعم العمومي.

ولئن كان هذا الاختصاص منصوصا عليه في قوانين أخرى خاصة غير مدونة المحاكم المالية، فإن الدستور الجديد لم يكن إلا تحصيل حاصل بتكريسه الطابع الحصري والعام لاختصاص المجلس الأعلى للحسابات، وهكذا فإن التصريح بالامتلاكات أمام المجلس أصبح يشمل أيضا ثروات القضاة وقضاة المحاكم المالية، مما يضع على كاهل غرفة التصريح بالامتلاكات بالمجلس الأعلى للحسابات الوليدة مهام جساما غير مؤهلة له في الوقت الحاضر بشريا وماديا وفنيا، وهذا التجديد جدير بالترحيب لأنه يكرس معياري التوحيد والتنميط ويقطع مع التناثر والاستثناءات والمعاملات الخاصة.

ونفس الأمر ينطبق على تدقيق حسابات الأحزاب السياسية وفحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية، لم يعد المجلس مكثفيا بترؤس لجنتي الفحص والتدقيق متعددي الأطراف فقط بل أصبح صاحب الاختصاص الحصري مما يستلزم إجراء تكييف جزئي في القانون الحالي الخاص بالأحزاب وإدماج هذا النص صراحة في مدونة المحاكم المالية المقترض تعديلها.

ويترتب عن ذلك أمور هامة على رأسها أن هذا النص سيشمله النص الوارد في الفصل 148 بعده الذي يلزم المجلس بنشر مجموع أعماله من بينها الآن التقارير التي كان إنجازها حول فحص نفقات العمليات الانتخابية ويكتفي بإحالتها على ما كان يسميه المجلس الجهة المختصة (وزارة الداخلية)، أما الآن فقد أصبح ملزما بنشر هذه التقارير وهو شيء هام يعزز من دعائم الحكامة السياسية الحزبية.

وارتباطا بالموارد البشرية دائما فقد لوحظ اختلال واسع بين الموارد البشرية كما وكيفا وبين المهام الموكولة اليها وهو ما جعل مهام المجلس الأعلى للحسابات تعرف تعثرا وانكماشاً عبر صيرورته مند التأسيس، على اعتبار أن هذه المهام الجسيمة والدقيقة الموكولة لقضاة المحاكم المالية تتطلب من القاضي الممارس لها تكويناً جيداً وكذلك تجربة مهنية محترمة في تسيير الشأن العام، بما يجعلهم على اطلاع ودراية بخبايا كل العمليات الحسابية

والأمور الادارية الدقيقة صونا لمهنية العمل القضائي وشفافيته، إلا أنه ومع الأسف فإن مدونة المحاكم المالية السالفة الذكر لا تشترط تجربة مسبقة لولوج مهنة القاضي.

كذلك نشير لعدم تفعيل الفقرة الثانية من المادة 172 من مدونة المحاكم المالية المتعلقة بخريجي المعهد العالي للإدارة اللذين تم رفض توظيفهم رغم توفر الكثير منهم على تكوين جيد وتجربة ميدانية مهمة وهذا خرق واضح للقانون، وعمل بازواجية المعايير، حيث أنه وفي كثير من النقاشات طرحت مسألة الكفاءة العلمية والتجربة المهنية إلا أنه وعلى المستوى القانوني لم يتم تضمين قانون مدونة المحاكم المالية الزامية هذا المعطى الأساسي الذي قد يشكل تحولا مها في التعاطي مع الملفات المطروحة أمام المجلس.

وهو ما يجعلنا نقول أنه من الصعب على أي كان أن يمارس بصورة جيدة تدقيق ومراقبة الحسابات العمومية إذا لم يكن يعرف عن قرب سير المرافق العمومية خصوصا وأن مهام مراقبة المال العام يمكن أن تفضي إلى متابعات تنهي بعقوبات حبسية وحجز للأموال الشخصية... وهذه الإكراهات جعلت من الصعب على المجلس الأعلى للحسابات السهر على تنفيذ التزاماته كاملة إزاء البرلمان بسبب عدم تعاون الحكومة فيما يتعلق بتسليم مشاريع قوانين التصفية والحسابات العامة للمملكة لوضع تصريحات المطابقة الخاصة بالسنوات المالية 154، ومن جهة أخرى تعذر على المجلس إطلاع الرأي العام على أعماله لأن تقاريره العامة لم تكن لتنتشر بالجريدة الرسمية. لكن هذا الوضع سيحاول المشرع تفاديته من خلال الإصلاح القانوني والمؤسسي بعد دستور 1996 من خلال القانون رقم 62.99 بمثابة مدونة المحاكم المالية الذي ضم النظام الأساسي للقضاة بالمحاكم المالية 155، في إطار الإصلاحات المؤسسية التي همت تحديد أهداف المجلس الأعلى للحسابات وتعزيز

<sup>154</sup> - محمد براو، " الوجيز في شرح قانون المحاكم المالية "، مرجع سابق، ص 33 .

155- الكتاب الثالث، الباب الأول، مقتضيات عامة، ابتداء من المادة 165 إلى المادة 170 من قانون 62.99 التي تم بها تحدي النظام الأساسي

للقضاة بالمحاكم المالية ونظام ترتيبهم ومختلف درجاتهم وكل ما يتعلق بشكليات وضعياتهم القانونية والتأديبية .

وسائله وتقوية بنيته وإعادة هيكلته وتزويده بالطاقات البشرية الوظيفية اللازمة لضمان مكانته الدستورية، لأن قيمة المؤسسات تكون بقيمة رجالها<sup>156</sup>. إلا أنه وبعد التعديل الدستوري لسنة 2011 يبقى السؤال واردا حول امكانية مراجعة مجموعة من القوانين والمبادئ المرتبطة بتدبير وتأهيل الموارد البشرية بما تتطلبه المرحلة وخاصة اعادة النظر في مدونة المحاكم المالية والمحور المتعلق بشروط وعمل الموارد البشرية داخل المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات.

#### الفقرة الثانية: المعينات المؤسساتية

لن نعيد التطرق لما تناولناه سابقا حول التحول التاريخي الذي عرفته الهيئات العليا للرقابة على المال العام في المغرب منذ اللجنة الوطنية للحسابات وقبلها المفتشية العامة للمالية، إلا أننا سنحاول أن نتطرق الى المعينات المؤسساتية التي تواجه حكامه الرقابة العليا على الأموال العمومية، والتي تحدثنا عنها بنوع من التفصيل في محاور سابقا، وسنحاول أن ننطلق من حيث انطلقت أولى تقارير المجلس الأعلى للحسابات.

فاعلى الرغم من شساعة التراب الوطني وتعدد المهام التي يقوم بها المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات، إلا أن العدد الحالي للمجالس الجهوية للحسابات لا يغطي كل جهات المملكة الستة عشر، حيث يصل عددها الى تسعة مجالس جهوية فقط وتوجد في المدن التالية: - فاس- طنجة- وجدة- مراكش- اكادير العيون- سطات- الدار البيضاء.

وتفتقر هذه المجالس للأطر البشرية والمعدات الكافية للقيام بالمهام المنوطة بها، وهو ما يعني ضمنا أن المحاكم المالية تساير الوضع حسب ما هو متاح أمامها من امكانيات مالية وبشرية وقانونية بالدرجة الأولى، الشئ الذي يفودنا للتصريح بعدم الملائمة بين الأهداف

<sup>156</sup>- El Glaoui (A), « La cours des comptes : Présentation, Problèmes et Perspectives », Op, Cit, P 40.

والوسائل. وهو ما يجعل المؤسسة تسير الوضع حسب الامكانات القانونية واللوجيستكية والبشرية المتوفرة، على الرغم من أن مهام المحاكم المالية تطورت بشكل ملحوظ في السنوات الأخيرة، حيث صدر أول تقرير للمجلس الأعلى للحسابات سنة 2004، وكان مكونا من 30 صفحة، فيما تقرير سنة 2006 يتكون من 423 صفحة، وهو ما يعني تطور كبير لكم المعلومات الواردة في التقارير والتي يمكن ترجمتها بعدد الاختلالات والأخطاء التي وقف عليها قضاة المجلس الأعلى من جهة واتساع رقعة اشتغالهم وتحررهم من مجموعة من القيود أثناء قيامهم بعمليات التدقيق في الحسابات، هذا التطور سيطر من خلال صدور تقرير 2007، حيث وصل عدد صفحات التقرير 739، في نفس المنحى استمرت أعداد صفحات تقارير المجلس الأعلى في التطور، حيث وصلت سنة 2008 الى 1000 وفي سنة 2009 الى 1207 وفي التقرير الأخير الصادر سنة 2010 وصلت 1076 صفحة. هذا التطور نلمسه ايضا فيما يتعلق بقضاة المحاكم المالية، فخلال سنة 1998 كان عدد المجلس الأعلى هو 78 قاضيا، ليرتفع سنة 2003، حيث اصبح العدد 192، واستمر هذا التطور خلال 2004 ب 201 قاضي، 2005 ب 214 قاضي، 2008 ب 259 قاضي وقد وصل عدد القضاة مؤخرا 357 قاضيا، ويبقى هذا العدد مرشحا للارتفاع في ظل النقص الذي تعرفه المحاكم المالية فيما يخص الموارد البشرية ان كل هذه المعطيات والأرقام تبين حجم خصائص المجلس الأعلى والمجالس الجهوية على مستوى المؤسساتي، وهو ما يجعل الوظيفة المؤسساتية لهذين الجهازين تشوبه مجموعة من النواقص، كما أن تبعية المجالس الجهوية للمجلس الأعلى للحسابات تطرح بدورها اشكال آخر، خاصة فيما يتعلق بالعلاقة التي تحدد اشتغالهما، هل هي علاقة تعاون وتكامل أم هي علاقة وصاية يمارسها المجلس الأعلى على المجالس الجهوية وبالتالي فان الاشكال المؤسساتي بدوره يتميز بنوع من الغموض بغض النظر عن سيادة المجلس الأعلى أثناء نشر التقارير والتي ينشر من ضمنها ما وقفت عليه المجالس الجهوية، وهو ما يعيد طرح

مسألة الاستقلالية في شكل آخر يهيم الشأن الداخلي للمجلس، كما أن الرقابة التي يمارسها المجلس هي رقابة ادارية، في حين أن الاسم الذي يجمع بين المجلسين هو المحاكم المالية كمؤسسة قضائية مالية موحدة، حيث يمكن تفسير ذلك أن المجلس الأعلى يعمل بإستراتيجية التقائية بين ما هو اداري وما هو قضائي الهدف منها تحقيق أهداف الرقابة العليا ينوع من الدقة والتكامل.

### الفقرة الثالثة: أهمية الموارد المالية في نجاعة المهام الرقابية.

لا ينكر أحد أن الارادة السياسية هي الدعامة الاستراتيجية لتفعيل الرقابة العليا على المال العام في المغرب 157، لأنها تشكل الحلقة الأقوى في اتخاذ التدابير والإجراءات الملائمة لتفعيلها. فالبرلمان يملك حق اقتراح القوانين والتصويت عليها ومراجعتها متى رأى في ذلك ضرورة، كما يملك صلاحية متابعة أنشطتها وطرح أسئلة بشأنها، فيما الحكومة بدورها تقترح مراسيم قوانين وبيدها الإدارة التنفيذية التي تسهر على توظيف وسد حاجياتها، في حين تقوم الهيئة العليا بمد البرلمان والحكومة بكل ما يلزم من معلومات حول ما توصلت إليه أثناء قيامها بمهامها.

كما أن تدعيم الرقابة المستقلة والفعالة هي في حد ذاتها موضوعا اجتماعيا بالنسبة للمجتمع المغربي بشقيه المدني والسياسي، وقد سبق للحكومة المغربية أن وجهت الدعوة لكل الفعاليات السياسية والاقتصادية والثقافية من أجل المساهمة الفعالة في تقديم المساعدة للمجلس الأعلى للحسابات في القيام بالمهام المنوطة به ليقوم بدوره الفعال في تحديث الإدارة وترشيد النفقات والعمل على تدعيم آليات استخلاص المداخل (الباقى استخلاصه) العالقة التي تحول عدة معيقات دون تحصيلها، كما هو الشأن بالنسبة لمجموعة من الضرائب المباشرة وغير المباشرة، حيث أن الضرائب الأكثر تحصيلها في المغرب هي الضرائب التي

<sup>157</sup> محمد براو: الوجيز في شرح قانون المحاكم المالية" مرج سابق، ص 36.

يتم اقتطاعها من المنبع، في حين تبقى أغلب الضرائب الأخرى بعيدة عن التحصيل الكلي لوجود مجموعة من الاكراهات منها الثقافة السائدة في التهرب والغش إلى غير ذلك من طرق التحايل التي تهتم نهب المال العام.

للأجهزة العليا للرقابة المالية في الدول المتقدمة، إلا أن تفعيل ذلك بما يحقق كل الأهداف والاستراتيجيات المسطرة يحتاج إلى تخصيص امكانات مالية مهمة، كما أن غياب هذه الامكانيات المالية يجعل المهام الرقابية الموكولة للمجلس الأعلى والمجالس الجهوية في مهبط الريح.

فقد عانت لموارد البشرية العاملة بالمجلس الأعلى للحسابات من ضعف المحفزات المادية والمعنوية كما نص عليها القانون رقم 28.80 المتعلق بالنظام الأساسي لقضاة المجلس الأعلى للحسابات، لاسيما قضاة الدرجة الثانية والثالثة الذين ولجوا المجلس عن طريق المباراة الوطنية سنة 1982 من أجل تشكيل النواة الأولى للمجلس 158، حيث لم يتم استغلال هذه الموارد البشرية على الوجه المطلوب الشيء الذي نتج عنه هجرة كفاءات وأطر عليا من المجلس 159. وبهذا لوحظ اختلال واسع بين الموارد البشرية والمالية من جهة ونطاق اختصاصات المجلس من جهة أخرى، فبعد عشر سنوات من تأسيسه لم يكن الموظفون من الناحية الفنية قد تجاوزوا الخمسين، ولم تنتقل ميزانية تسيير الأمور العادية للمجلس خلال نفس الفترة سوى 30 في المائة بينما خصصت ثلثا هذه الميزانية لأجور الموظفين والباقي لشراء المعدات والأدوات. ولعل هذه الثنائية المعتمدة في التأليف الأولي للمجلس هي التي فوتت عليه فرصة الاستفادة من كفاءات أطر عليا مختصة، كان بالإمكان

158- المواد من 4 إلى 10 من من قانون رقم 28.80 الصادر بتاريخ 25 دجنبر 1980 .

159 - El Glaoui (A), « La cours des comptes : Présentation, Problèmes et Perspectives », Revue Française des finances publiques, 1989, P 39-55.

اجتذابها من مختلف الجهات (وزارة العدل، التعليم العالي، الإدارات والمؤسسات العمومية) ولو توفرت جميع الضمانات وكانت هناك رؤية وإستراتيجية واضحة لخدمة مصالح الرقابة العليا على المال العام ببلادنا، خاصة وأن أحكام الفترة الانتقالية التي نص عليها قانون 12.79 لم تطبق بكل حذافرها. وعموماً فإن الموارد البشرية المرتبطة بعمل المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات عانت من مجموعة من الاكراهات على مستوى التأهيل وعلى مستوى التحفيز وهو ما يعني أن إيجاد مقاربة شاملة تأخذ هذين البعدين بعين الاعتبار مسألة ضرورية للنهوض بالرقابية العليا في المغرب وجعلها تواكب التطورات الداخلية والخارجية المتعلقة بحماية المال العام، وتعمل اعمال وتطبيق يترجم تصور واضح. كما أن الإمكانيات القانونية، المادية والبشرية واللوجيستكية الموضوعة رهن إشارة الهيئات العليا للرقابة العليا على المال العام لازالت لم ترقى الى المستوى المطلوب، وذلك للمساهمة إلى جانب الأجهزة القضائية ذات الولاية العامة لزجر المخالفات والجرائم في ظل تنامي ظواهر وأشكال جديدة للفساد المالي والإداري بالمغرب الذي يهدد في عمقه مسيرة الإصلاح الاجتماعي، الاقتصادي والسياسي التي دخلها المغرب في السنوات الأخيرة. وعموماً يمكن القول أنه من بين التوصيات في اتجاه تجاوز المعوقات القانونية والبشرية والمؤسسية تتطلب توفير مجموعة من الآليات والموارد الضرورية لتحقيق الأهداف منها ما جاء في مقتضيات الفصل 147 من الدستور الذي يوكل إلى المجلس الأعلى للحسابات باعتباره الهيئة العليا لمراقبة المالية العمومية بالمملكة مهمة تدعيم و حماية مبادئ و قيم الحكامة الجيدة و الشفافية و المحاسبة بالنسبة للدولة و الأجهزة العمومية ، و تنفيذاً لمقتضات فقرته الخامسة من الفصل 148 و التي تؤكد على نشر المجلس الأعلى للحسابات جميع أعماله، بما فيها التقارير الخاصة و المقررات القضائية.

## خاتمة الفصل الثاني:

يؤدي المال العام دوراً بالغ الأهمية في حياة الأمم والشعوب، ويساهم في بلورة كل أشكال التنمية التي تبقى الرهان الحقيقي للشعوب، لذلك كان جديراً بالدولة أن تقوم على حمايته وصيانته ليكون هدفاً بعيداً أو صعب المنال عن أيدي المفسدين، وذلك بكافة الطرق والوسائل التي تجعله بمنأى عن كافة صور الاعتداء.

من جهتنا حاولنا من خلال هذا الفصل أن نساهم في رصد مجموعة من المعوقات المؤسساتية والقانونية التي تحول دون وجود رقابة عليا بمقومات الفعالية في تتبع وكشف المخالفات والجرائم التي تمس المال العام بالمغرب، وهو ما ينعكس فسلبا في تدبير الشؤون المالية، ويعطي طابع فراغ حقيقي على مستوى المؤسسات.

فرغم إفراد المشرع المغربي مهمة الرقابة العليا على المال العام والتدقيق في الحسابات لهيئة عليا، إلا أنه لم يواكب هذا الافراد بقرارات وإجراءات موازية تكون كدعامة اساسية لعمل الهيئة، لتساهم في تعزيز الشفافية واعتماد أساليب الحكامة المالية داخل التدبير الواقعي والعملي في المؤسسات والهيئات العمومية المحلية والوطنية، إلا أن طبيعة الإمكانيات المادية والبشرية واللوجيستكية الموضوعة رهن إشارتها تطرح بدورها عائق آخر في سبيل تنفيذ برامجها الرقابية، حيث لازالت دون المستوى المطلوب للمساهمة إلى جانب الأجهزة القضائية ذات الولاية العامة لزجر المخالفات والجرائم في ظل تنامي ظواهر وأشكال الفساد المالي والإداري بالمغرب .

فإذا كانت المحاكم المالية قد كرس الدستور المغربي تخصصها في مجال مراقبة المالية العمومية للدولة وأضاف إليها وظائف جديدة تتجه نحو وضع مجالات جديدة للتنسيق بين هذه المؤسسة وباقي مؤسسات الدولة، فضلا عن وجود قضاة متخصصين في المجال المالي والمحاسباتي من حيث التكوين يستطيعون ضبط وكشف جميع أشكال المخالفات المرتكبة من قبل جميع أشكال الموظفين الذين تسري عليهم مراقبة المحاكم المالية، فإن هذا التخصص الذي كرسه المشرع المغربي يعرف

اصطدامات وتعارضات موضوعية وعملية يشترك فيها ما هو قانوني ومؤسساتي في علاقة مع الأجهزة القضائية الأخرى، بحيث نجد أن المشرع أعطى للمحاكم المالية اختصاصات متعددة ومتنوعة في مجال السهر على حماية المال العام مقابل عدم وضع الوسائل القانونية الكفيلة بتدعيم أدوار المحاكم المالية الضامنة لرقى هذه المؤسسة إلى مصاف الأجهزة القضائية، خاصة في ظل نظام للعقوبات غير زجري أو ردي يعطي لهذه المحاكم أثناء قيامها بأعمالها هيبتها كمؤسسة تحمي المال العام الذي له قدسيته وحرمة كونه ملكا للمجتمع ككل .

بالمقابل، أن القانون الجنائي صاحب الولاية في الجرائم المرتكبة في حق المال العام لا تمتلك مجموع الخاصيات الموجودة لدى المحاكم المالية، ومن بينها عامل التخصص الذي تقتضيه طبيعة جرائم المال العام، فرغم أن المشرع حاول منذ خلق محكمة العدل الخاصة أن يجد حلا لإشكال تخصص المحاكم الجزرية في قضايا المال العام، إلا أن اتضحت أن هذه التجربة باءت بالفشل والمحدودية، وهو ما عجل بإلغاء هذه المحكمة وخلق الغرف التسع بمحاكم الاستئناف كمرحلة انتقالية قصد البت في قضايا المال العام .

وقد تم إلغاء هذه الغرف التسع من خلال تقليصها إلى أربع محاكم استئناف متخصصة في مجال قضايا المال العام، بغاية إيجاد حل لمشكل التخصص من داخل المحاكم الجزرية في نوعية هذه القضايا، لكن وفي تصريح أخير لرئيس المجلس الأعلى للحسابات فإن عدد الغرف الخاصة لدى محاكم الاستئناف سيرتفع من جديد إلى سبعة، وتبين هذه الخطوة التي تروم إلى الرفع من عدد الغرف إلى سبعة بعدما كان أربعة مدى تخطها في مشاكل جمة، يمكن أن تكون نتيجة الكم الهائل من الملفات المعروضة أمامها، كما يمكن أن تكون أيضا نتيجة طبيعة الملفات التي تفرض عنصر التخصص، حيث أن من بين الغرف السبعة ستكون غرفة خاصة بالتصريح بالممتلكات.

من الطبيعي أن يبقى موضوع المال العام يطرح عدد من التساؤلات التي يدخل فيها ما هو سياسي بما هو قضائي واقتصادي، ويساهم في جعل إمكانات معالجة ملفاته معرضا لمجموعة من الإشكالات الواقعية والعملية .

ومن هذا المنطلق، يمكننا القول أنه إذا كان الإطار القانوني الذي ينظم أشكال حماية المال العام، يعد بحق إطاراً متقدماً رغم ما يحتاجه من تحيين يتلائم والممارسة العملية والإمكانات الجديدة التي أتاحت للسلطة القضائية داخل مؤسسات الدولة، فإن ذلك لا يعد كافياً إذا ما تم إهمال وسائل تطبيقه، خصوصاً مع الدور الجوهرى الذي تلعبه الهيئات القضائية في إطار الرقابة على المال العام وترشيد النفقات وتطوير طرق تدبير الشأن العام. 160

كما يلاحظ أن مجال المراقبة القضائية ومراقبة التسيير المنوطة بالمجلس الأعلى للحسابات واسع جداً من الناحية القانونية، إلا أن فعاليتها محدودة إن لم نقل مشلولة، وهذا راجع أساساً-خاصة في ميدان الصفقات العمومية- إلى عدم الأخذ بعين الاعتبار الرقابة التقنية والدور الذي تلعبه في إنجاز الأشغال؛ ومدى مطابقتها مع القواعد الفنية والمواصفات المنصوص عليها في دفاتر الشروط الإدارية العامة والمقتضيات الخاصة، لذا فهذه المراقبة تبقى ضعيفة أو منعدمة لأنها لم تخضع للإجراءات القضائية في رقابة المحاسبين والأميرين بالصرف. ولم يسند لوكيل الملك أي اختصاص بشأنها فهي تبقى رهينة السلطة التقديرية للمسؤولين من حيث الأخذ بنتائجها أو إغفالها، وكذا غياب الإرادة السياسية في إعطاء هذه الرقابة حجمها وفعاليتها الحقيقيتين عكس ما عليه الحال في الدول المتقدمة، وكذلك جهل الرأي العام الوطني للدور القضائي للمجلس الأعلى للحسابات وعلى الخصوص الموظفين ومديري المقاولات الخاصة والعامة، رغم خطورة الاختصاصات الموكولة إليه في ممارسة الرقابة العليا للأموال العمومية على مستوى التنفيذ.

## خاتمة عامة

<sup>160</sup> أشرف أخنيس: "الحماية القضائية للمال العام بين القضاء المالي والقضاء الجزري"، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية بطنجة، سنة 2011-2012، ص 94.

من خلال حدثنا لمحاوّر هذا البحث وجدنا أن التطور في وظيفة الدولة أدى إلى ارتقاء حماية المال العام إلى مرتبة النص عليها في الدستور فأصبحت نتيجة لذلك مبدأ دستوريا تبنته الكثير من التشريعات والدساتير المعاصرة، وذلك يعكس الأهمية التي تحظى بها الأموال العامة، باعتبارها أداة الدولة ووسيلتها الأساسية في مباشرة نشاطاتها الاقتصادية، وقد أدى ذلك التطور إلى انعكاساته البينة على صعيد التشريع العادي ولاسيما التشريع الجنائي نظرا لخطورة التعدي على الأموال العامة ومساسها بكيان الدولة.

وتقديرا لأهمية الأموال العامة وحمايتها في المغرب وخاصة في المرحلة الراهنة التي وصفت بأنها مرحلة انتقالية، وهي التي تأتي في ظل التعديل الدستوري لسنة 2011، وسياسة الأوراش الكبرى التي أعطت للمغرب مكانة متميزة على مستوى المنطقة المتوسطية.

إننا في النهاية كذلك على سبيل الختام، يمكن أن نقول أننا حاولنا أن نرصد من خلال هذا البحث الإمكانيات والحدود القانونية والمؤسسية لحماية المال العام في المغرب، والتي تحول في جانب كبير منها دون وجود مقومات فعالة في تتبع وكشف المخالفات والجرائم التي تمس المال العام، الشيء الذي يؤكد أن الرقابة العليا على المال العام في المغرب لا زالت تقاوم تيارات الإصلاح والتحديث، على الرغم من وجود مؤسسة عليا للرقابة على المال العام، إلا أن الطابع القضائي الذي أنيط بها خاصة الجزري، يباشره قانون العقوبات، وهو ما يطرح أكثر من علامة استفهام حول استقلالية هذه المؤسسة في لعب دورها كمؤسسة دستورية مخول لها بالرقابة العليا على المال العام، حيث أن العمق القضائي للمحاكم المالية تجسد في كونها جهازا رقابيا مساعدا للقضاء الجنائي فقط.

وبهذا المعنى تقوم المحاكم المالية بدور مساعد ومكمل للقضاء الجنائي في مجال قضايا الكشف عن جرائم المال العام المرتكبة بالمرافق والمؤسسات الخاضعة لرقابته.

ومن تم تتضح الحاجة الملحة إلى قيام المشرع بالإصلاحات والتعديلات اللازمة على مستوى النظام القانوني المنظم لاختصاصات المحاكم المالية التي تم التعرض لمجمل محدودياتها بطيات هذا البحث العلمي سواء منها المتعلقة بالمهام الإدارية أو القضائية، التي تجعل من المشرع مطالبا باتخاذ

التدابير الكفيلة بتنفيذ أداء المحاكم المالية عبر تكريس وتأمين تمتعها باستقلالها الوظيفي والعضوي، ومنحها الإمكانيات المادية الضامنة لممارسة كافة اختصاصاتها، وتوفير الموارد البشرية الكافية، واستقطاب الأطر الكفأة والمؤهلة لشغل المهام القضائية والإدارية بهذه المحاكم .

ولقد أقام الدستور المغربي الجديد جسرا تواسليا ومنهجيا بين مختلف المؤسسات الدستورية بالشكل الذي يساهم في بسط فضاء تواسلي يتيح التعرف إلى مختلف المعلومات والتقارير والمعطيات الكفيلة للرفع من أداء المؤسسات وتثبيت مؤشرات فعالية العمل لديها، وهو معطى يجعل من المشرع مطالبا بوضع القالب القانوني الكفيل بخلق حلقات للتواصل بين مختلف أجهزة السلطة القضائية، عبر وضع كافة الملاحظات والتوضيحات والاستشارات ذات العلاقة بمواضيع نفس التدخل فيما مابين الهيئات القضائية المختصة على غرار باقي التجارب المتقدمة في ميدان زجر مخالفات تدبير المال العام .

إن تفعيل أدوار الهيئات القضائية المتدخلة في عمليات حماية المال العام بالمغرب تستدعي إيجاد هيئات قضائية مؤهلة ومنفتحة على مختلف الفعاليات السياسية والمدنية المهتمة بقضايا المال العام، بغية التأكيد على أهمية بلورة سياسة قضائية مالية تحدد التوجهات والأولويات وتراعي الأهداف والإستراتيجيات في سياق مقارنة علمية دقيقة وشمولية ومندمجة، وعلى أساس شراكة محددة ومضبوطة.

وهذا المقتضى يحتاج إلى سلطة قضائية بذراع رقابي موضوعي ومستقل يقوي المجلس الأعلى للحسابات بإضفاء المزيد من الأهمية والحيوية على ملاحظاته واكتشافاته من جهة، مع تأمين المتابعة والمحاسبة والمساءلة ذات الطابع السياسي لأعماله ومجهوداته من جهة أخرى، الأمر الذي سيدفع المسؤولين الحكوميين إلى التفكير مرتين قبل الإقدام على أي سياسة عمومية مرتجلة أو أي خيار عشوائي في تسيير الشأن العام والمال العام.

وهو ما يجعل الإختصاص القضائي للرقابة التي يمارسها كل من المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات يضطلع بدور هام تكميلي ومساعد للقضاء الجنائي في حماية المال العام، ولاسيما في مجال الكشف عن الجرائم المرتكبة في إطار المؤسسات الخاضعة لرقابتهم، إذ بدون هذه الرقابة ستغيب

العديد من الجرائم عن علم أجهزة البحث والتحري الجنائيين، وسيصبح أمر اكتشافها متعذرا في العديد من الحالات .

ونعتقد من موقعنا كباحثين أن موضوع الحماية القضائية للمال العام يتطلب من المشرع الرفع من قيمة عمل المحاكم المالية، خاصة من خلال تعزيز مكانة قيمة التقارير التي تصدرها، والتي نعتقد أنه من الضروري أن تكون الأساس في إثارة وتحريك الدعوى العمومية، مباشرة من طرف النيابة العامة وتجاوز سلطة الإحالة المخولة لوزارة العدل في ذلك .

كما ينبغي في إطار مبدأ تقريب القضاء من المواطنين العمل على خلق غرف قضائية متخصصة في جرائم المال بمحاكم الإستئناف بمختلف تراب المملكة، خاصة في ظل مشروع الجهوية المتقدمة التي ستحدث لامحالة مؤسسات إدارية جديدة على مستوى كل جهة على حدة، تستدعي ضرورة وجود هيئات قضائية رقابية مختصة في مجال البت في قضايا جرائم المال العام بالشكل الذي يتيح مزيدا من الفعالية والسرعة في زجر المخالفات

ومراقبة الالتزام بنفقات الدولة، مراقبة الخزينة العامة، حيث أن عدد المجالس الجهوية حاليا لا يغطي كل جهات المملكة، كما أن هناك لجنة استشارية قدمت مقترحاتها بخصوص رؤيتها للجهة كرافد من رواد التنمية في البلاد، وهو ما يدفعنا للقول بأن بضرورة البحث عن سياسة التقائية تجمع بين كل السياسات التنموية الهادفة للبحث عن حلول ناجعة بصفة تشاركية تجمع كل القطاعات المعنية مسألة ضرورية.

## المراجع المعتمدة

## أ-المراجع باللغة العربية

### أولاً:الكتب العامة والمتخصصة

#### أ-الكتب العامة:

📖 أحمد بوعشيق، المرافق العامة الكبرى على ضوء التحولات المعاصرة، دار القلم

للتوزيع والنشر-الرباط، الطبعة الثانية 2004.

📖 توفيق السعيد: "الصفقات العمومية المبرمة من قبل الجماعات المحلية"، دون ذكر دار

النشر، الطبعة الأولى، سنة 2003.

📖 حميد أبو لاس، "تدبير الموارد البشرية نموذج الإدارة الجماعية"، دار القلم للتوزيع والنشر-

الرباط-طبعة 2011.

📖 محمد يحيى، "المغرب الإداري"، مطبعة وراقعة للنشر والتوزيع-طنجة، الطبعة الثالثة

لسنة 2004.

📖 عبد الحق عقلة، القانون الإداري، "نشاط الإدارة ووسائلها: الجزء الثاني"، دار القلم للتوزيع

والنشر-الرباط، الطبعة الرابعة لسنة 2005.

📖 -علي شتاء: "الفساد الإداري"، دار النشر مجتمع المستقبل-الاسكندرية، الطبعة الأولى 1999.

📖 زين العابدين، سامي - أصول علم الإدارة - دار العلم للطباعة والنشر - جدة-1984.

#### ب-الكتب المتخصصة:

📖 أحمد محمد أحمد "جرائم الأموال العامة: الرشوة والجرائم الملحقة بها-الاختلاس والاستيلاء

والغدر والتزوير والإهمال والإضرار أعمدي بالمال العام"، دار الفكر والقانون

المنصورة، الطبعة الأولى سنة 2009.

📖 أحمد حلمي جمعة: "مدخل مقترح لتطوير الرقابة الحكومية على الأموال العامة لمكافحة الفساد في العالم العربي : الأردن نموذجاً" ، المؤتمر العربي الأول التطوير والإصلاح الإداري من أجل رفع كفاءة الأداء المؤسسي ومواجهة الفساد ، عمان ، 26-28 أكتوبر 2008 .

📖 - أنس بنصالح الزمراني، " مذكرات في المالية العامة "، مطبعة ابن سعدون، مراكش، دون ذكر الطبعة، سنة 1992.  
📖 احمد بن سليمان الرييش جريمة غسل الأموال في ضوء الشريعة والقانون أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، سنة 2004 .

📖 حمدوش مدني : " المحاكم المالية بالمغرب دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة" مطبعة فضالة المحمدية، الطبعة الأولى 2003 .

📖 صلاح الشنواني: " التنظيم الإداري في قطاع الأعمال" ، دار المعارف -مصر، دون الاشارة للطبعة، سنة 1996.

📖 عبد الله الشرقاوي، قضايا اختلاس المال العام في المغرب"، بدون الاشارة لدار النشر، الطبعة الثانية 2012.

📖 عبد اللطيف برحو : "مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الطبعة الأولى ، عدد 2011/70.

📖 عبد القادر باينة: الرقابة المالية على النشاط الإداري الجزء الثاني ، المطبعة دار القلم- الرباط ، الطبعة الأولى السنة 2011 .

📖 محمد الامين البشري: "الفساد والجريمة المنظمة"، جامعة نايف للعلوم الأمنية"، الرياض، المملكة العربية السعودية، سنة 1428 - 2007.

محمد العزازي أحمد أبو إدريس : " دور أجهزة الرقابة الحكومية في تفعيل أساليب القياس " ،

ندوة الأساليب الحديثة في قياس الأداء الحكومي ، القاهرة 15-17 مارس 2004.

محمد براو، "الشفافية والمساءلة والرقابة العليا على المال العام في سياق الحكامة

الرشيدة"، دار القلم للتوزيع والنشر-الرباط-الطبعة الأولى 2010.

محمد براو، " الوجيز في شرح قانون المحاكم المالية "، طوب بريس الرباط، الطبعة الأولى

سنة 2004.

محمد حنين: "تدبير المالية العمومية، الرهانات والإكراهات"، دار القلم للطباعة والنشر، الطبعة

الأولى 2005

محمد علي أحمد قطب، «الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام»، إيتراك للنشر

والتوزيع، الطبعة الأولى، سنة 2006.

محمد عبد المجيد أبو زيرة، " حماية المال العام دراسة مقارنة "، دار النهضة العربية، الطبعة

الأولى، سنة 1978.

مليقة الصروخ، " القانون الإداري دراسة مقارنة"، الطبعة السابعة مع آخر المستجدات،

مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، سنة 2010.

عبد العزيز توفيق، " قانون المحاكم المالية "، سلسلة النصوص التشريعية المغربية، دار

العالمية للكتاب، الطبعة الأولى، سنة 2003.

عديلة الوردي، رقابة المجلس الأعلى للحسابات على المال العام بالمغرب"، منشورات مجلة

الحقوق المغربية، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، الطبعة الأولى 2012.

فهيم محمد شكري: " الرقابة المالية العليا مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية

وعدد من الدول الأجنبية" دار علاوي عمان، سنة 1988.

📖 كريم لحرش: "مغرب الحكامة"، سلسلة اللامركزية والادارة المحلية، توزيع مكتبة الرشاد سطات، الطبعة الثانية 2011.

📖 نائل عبد الرحمن صالح، " الإختلاس دراسة تحليلية مقارنة فقها وقضاء وتشريعاً"، الطبعة الأولى، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، سنة 1992.

📖 ياغي، محمد عبد الفتاح، مبادئ الإدارة العامة، كلية الاقتصاد و العلوم الإدارية، المجتمع الاردنية، الطبعة الثالثة، سنة 2001.

## ثانيا- الأطروحات والرسائل

### أ- الأطروحات

محمد مجيدي : " دور المجالس الجهوية للحسابات في تطوير أداء الجماعات المحلية " أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، و حدة القانون الإداري و علم الإدارة .

جامعة محمد الخامس – أكادال ، الرباط. السنة الجامعية 2006-2007.

✍ عيسى عيسى : "المراقبة الإدارية على تنفيذ الميزانية العامة بالمغرب " ، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام ، جامعة الحسن الثاني ، عين الشق ، الدار البيضاء ، السنة الجامعية 2004-2005 .

✍ جواد لعسري: "علاقة ادارة الضرائب المباشرة بالملزمين وانعكاساتها"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية-أكادال-الرباط، سنة 2000-2001.

✍ عتيق الزيايدي : المسؤولية الشخصية للموظف العمومي : أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام . كلية الحقوق . الدار البيضاء 2000، ص 59.

### ب- الرسائل

✍ عمر الشاهد الشنتوف: الموظف العمومي وعلاقته بالإدارة ومدى مسؤوليته المدنية والجنائية، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية بطنجة، سنة 2011-2012.

✍ خالد بنموسى: " إشكالية الغش الضريبي و انعكاساته على علاقة الإدارة بالمكلف" سنة 2008-2009.

✍ عبد العالي بنعيش، " إشكالية ترشيد المالية العامة في المغرب ورهانات المحاكم المالية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية الحقوق طنجة، السنة الجامعية 2008.2007.

✍ محمد مرضي: الحماية الجنائية للمال العام-دراسة مقارنة، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون الخاص، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية بطنجة، سنة 2006-2007.

✍ شاكرا المساوي: "الإدارة المحلية المغربية" بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية-طنجة، سنة 2004-2005.

✍ في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق-أكادال الرباط 1982 نادية تازيظ: " دور العنصر البشري في التنمية الإدارية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية والاجتماعية أكادال - الرباط - السنة الجامعية 1996-1997.

✍ الوالي سعد: " الموظف لعمومي وجريمة الإختلاس"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة بالقانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية بالرباط ، السنة الجامعية 1989.1988.

✎ -حماد حميدي: "طرق إبرام الصفقات العمومية" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة

#### رابعاً: المقالات

- أحمد الميداوي: " دور الأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة في التدبير السليم للمالية العامة"، مجلة الرقابة المالية، العدد 49، دجنبر 2006.
- نجيب جيري "اصلاح التدبير المالي في المغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ماي 2012.
- الزبيري رحال "دستور 2011 النص والسياق"، "المجلة المغربية للسياسات العمومية"، عدد 8، صيف 2012.
- حفيظ بركة "المجلس الأعلى للحسابات في دستور 2011"، عدد مزدوج 19-20، مسالك
- عبد الله شنفار: الإدارة المغربية ومتطلبات التنمية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة « مؤلفات جامعية»، العدد 19، 2000.
- النظام الأساسي للأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة في كتاب: المجالس الجهوية للحسابات : اية تطبيقات للقضاء المالي في افق الالفية الثالثة، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الاستراتيجي سنة 1996.

#### رابعاً: النصوص القانونية

- ❖ دستور المملكة المغربية 2011، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5964، بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر في 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011).
- ❖ دستور المملكة المغربية لسنة 1996، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 4420، بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1. 96. 157 الصادر في 23 من جمادى الأولى 1417 (7 أكتوبر 1996) بتنفيذ نص الدستور المراجع.

❖ ظهير شريف رقم 270-59-بتاريخ 17 شوال 1379 الموافق لـ 14 ابريل 1960

سميت باللجنة الوطنية للحسابات

❖ قانون رقم 62-99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، الصادر بالجريدة الرسمية عدد

5030، بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.02.124، صادر في فاتح ربيع الآخر 1423 (13

يونيو 2002)، بتنفيذ القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

❖ قانون الأساسي للوظيفة العمومية .

❖ مجموعة القانون الجنائي المغربي: الصادر بالجريدة الرسمية عدد 2640 مكرر

بتاريخ 12 محرم 1383 (5 يونيو 1963)، ص 1253، القاضي بتنفيذ الظهير

الشريف رقم 1.59.413 صادر في 28 جمادي الثانية 1382 (26 نونبر 1962)

بالمصادقة على مجموعة القانون الجنائي المغربي.

❖ ظهير شريف رقم 01/07/79 بتاريخ 17 ابرير 2007 بتنفيذ القانون رقم

05/43 المتعلق بمكافحة غسل الأموال.

خامسا: تقارير، ندوات، دراسات ميدانية

◀ ندوة علمية حول "دستور 2011، وأفاق المقتضيات الجديدة"، كلية العلوم القانونية

الاقتصادية والاجتماعية بوجدة، يومي 20-21 أبريل 2012.

◀ أحمد حلمي جمعة: "مدخل مقترح لتطوير الرقابة الحكومية على الأموال العامة

لمكافحة الفساد في العالم العربي : الأردن نموذجا" ، المؤتمر العربي الأول للتطوير

والإصلاح الإداري من أجل رفع كفاءة الأداء المؤسسي ومواجهة الفساد ، عمان ،

26-28 أكتوبر 2008 .

◀ رقة عمل من وزارة المالية ضمن الندوة التي يعقدها جهاز الرقابة المالية للدولة

2006

◀ محمد العزازي أحمد أبو إدريس : " دور أجهزة الرقابة الحكومية في تفعيل أساليب القياس " ، ندوة الأساليب الحديثة في قياس الأداء الحكومي ، القاهرة 15-17 مارس 2004.

◀ عبد المنعم محمود عبد المنعم : "دراسة ميدانية حول تنظيم وإدارة ديوان المراقبة العامة في الجمهورية اللبنانية" ، جامعة الدول العربية ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، سنة 2004.

## II-المراجع باللغة الفرنسية

### 1-les ouvrages

#### A-les ouvrages Généraux

Jean Goudement : «institution de A,tiquité » ;Paris ;1967.

IBrahim Kirmi :le Management de processus ;Spartele pour la publication et distribution-Tanger ,sans numéro, Edition 2012.

### **B-les ouvrages Spéciaux**

FABRE (F.J): " les grand de la jurisprudence financières" Dalloz paris 1996.

KHOUDRY (D) et BREGA (Y) : "le guide d'audit communal" édition maghrébine Casablanca 1 édition 1998.

Magnet (J): « Droit budgétaire et Comptabilité Publique », P.U.F, Paris 1978.

MAGNET(J) : " le ministre public auprès de la cour des comptes" in RFDPSP1973.

POISON (M) : " audit et collectivité locales ( QSJ)" PUF1989.

SBIHI (M) : " La gestion des finances locales", Ed, Badel, 1992

### **2-Thèses et Memoires**

Benzidia(A), « le contrôle des finances locales et développement économiques et sociales Au Maroc : contraintes et perspectives », Thèse de doctorat d'études en droit public, faculté de droit, Rabat Agdal 1999.

OUJEMEA (S) : " le contrôle des finances publiques au Maroc" thèse de Doctorat d'Etat en droit université de paris 1 1988

### **3-Articles**

Glaoui (A), « La cours des comptes : Présentation, Problèmes et Perspectives », Revue Française des finances publiques, 1989.

KH.BOAYACHI" Les constraints de l' audit interne au Marco". RMAD, n 6 et 7 1997.

Olivier (PH) : " le point de vus de l'ancienne autorité de tutelle" in acte de colloque. Cour des comptes unive 8 et 9 Nov.1984 consacré aux chambres régionales des comtes sous direction de philip loic economica 1985.

SBIHI (M) : " La gestion des finances locales", Ed, Badel, 1992.

## الفهرس

- 1.....مقدمة عامة
- 16.....الفصل الأول: الإطار النظري للمال العام
- 18.....المبحث الأول: التأصيل القانون للمال العام وأهميته
- 18.....المطلب الأول: ماهية ونطاق المال العام في مختلف القوانين

- 19.....الفرع الأول: ماهية ونطاق المال العام في الشريعة الإسلامية.
- 19.....الفقرة الأولى: ماهية المال العام في الشريعة الإسلامية.
- 22.....الفقرة الثانية: حماية المال العام في الشريعة الإسلامية.
- 25.....الفرع الثاني: ماهية ونطاق المال العام في القوانين الوضعية.
- 26.....الفقرة الأولى: المال العام في القانون الإداري.
- 27.....الفقرة الثانية: المال العام في القانون الجنائي.
- 31.....الفقرة الثالثة: المال العام في القانون المدني.
- 34.....المطلب الثاني: أهمية وجود المال العام في حياة الإدارة.
- 35.....الفرع الأول: دور المال العام في تأهيل واستثمار العنصر البشري.
- 35.....الفقرة الأولى: تأهيل وتنمية العنصر البشري.
- 37.....الفقرة الثانية: استثمار العنصر البشري.
- 39.....الفرع الثاني: أهمية الأموال العمومية في تدعيم وتحديث الآليات الإدارية.
- 39.....الفقرة الأولى: إرساء دعائم إدارة حديثة.
- 41.....الفقرة الثانية: تحديث وتطوير آليات الإدارة.
- الفرع الثالث: دور المال العام في تنفيذ البرامج والمخططات التنموية وأبعاده الاجتماعية في حياة الإدارة.
- 44.....الإدارة.
- 44.....الفقرة الأولى: دور المال العام في تنفيذ البرامج والمخططات التنموية.
- 47.....الفقرة الثانية: الأبعاد الاجتماعية للمال العام في حياة الإدارة.
- 48.....المبحث الثاني: ماهية الرقابة على المال العام.
- 49.....المطلب الأول: مفهوم الرقابة المالية وأهميتها.
- 49.....الفرع الأول: مفهوم الرقابة المالية.
- 52.....الفرع الثاني: أهمية الرقابة المالية.
- 55.....الفرع الثالث: ضمانات الرقابة المالية.
- 58.....المطلب الثاني: مؤسسات الرقابة المالية.
- 58.....الفرع الأول: المجلس الأعلى للحسابات.
- 59.....الفقرة الأولى: مرحلة اللجنة الوطنية للحسابات 1960.
- 62.....الفقرة لثانية: مرحلة المجلس الأعلى في صيغته الأولى 12.79.
- 64.....الفقرة الثالثة: المجلس الأعلى للحسابات في دستور 1996.

- 88.....الفقرة الرابعة:المجلس الأعلى للحسابات في ظل دستور 2011.
- 70.....الفرع الثاني:المجالس الجهوية للحسابات.
- 70.....الفقرة الأولى: الإطار القانوني للمجالس الجهوية للحسابات.
- 72.....الفقرة الثانية : اختصاصات المجالس الجهوية للحسابات.
- 79.....خاتمة الفصل الأول.
- 81.....الفصل الثاني:المال العام وجزاء الاعتداء عليه.
- 84.....المبحث الأول:ماهية المخالفة على المال العام.
- 85.....المطلب الأول:ماهية المخالفة المالية.
- 86.....الفرع الأول:أسباب الاعتداء على المال العام.
- 85.....الفقرة الأولى: أسباب قانونية ومؤسسية.
- 88.....الفقرة الثانية:تغيب المصلحة العامة وترجيح المصلحة الخاصة.
- 91.....الفقرة الثالثة:أسباب إدارية.
- 93.....الفرع الثاني:صور الاعتداء على المال العام.
- 94.....الفقرة الأولى:صور سرقة الأموال العامة.
- 95.....الفقرة الثانية:صورة الاختلاس والاستيلاء على الأموال العام.
- 100.....الفقرة الثالثة:صورة خيانة الأمانة العامة في مجال الأموال العامة.
- 101.....المطلب الثاني:جزاء الاعتداء على المال العام من الناحية القانونية.
- 102.....الفرع الأول:التأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية.
- 103.....الفقرة الأولى: تحديد الأشخاص الخاضعين للتأديب والإجراءات المسطرية.
- 107.....الفقرة الثانية: العقوبات المتعلقة بالتأديب في الميزانية و الشؤون المالية.
- 109.....الفرع الثاني:العقوبات الجنائية.
- 109.....الفرع الأول:العقوبات السالبة للحرية في جرائم المال العام.
- 112.....الفرع الثاني:العقوبات الأخرى غير السالبة للحرية.
- 114.....الفرع الثالث:الاعتداء على المال العام بين العقوبات الحبسية والغرامات التقديرية.
- 115.....المبحث الثاني:المال العام في سياق تفعيل مبادئ الحكامة الجيدة.
- 116.....المطلب الأول:مبادئ وقواعد حماية المال العام.
- 117.....الفرع الأول:الشفافية والمساواة.
- 117.....الفقرة الأولى:الشفافية.
- 120.....الفقرة الثانية:المساواة.

124.....	الفرع الثاني: ربط المسؤولية بالمحاسبة.....
127.....	الفرع الثالث: الإنصاف والجودة في تدبير الشأن العام.....
128.....	الفقرة الأولى: الإنصاف.....
129.....	الفقرة الثانية: جودة التدبير العمومي.....
131.....	الفرع الأول: المعايير القانونية.....
132.....	الفقرة الأولى: المعايير التنظيمية.....
133.....	الفقرة الثانية: غموض الوظيفة القضائية للمحاكم المالية.....
135.....	الفقرة الثالثة: أهمية الأحكام الإدارية والمالية.....
137.....	الفرع الثاني: المعايير البشرية.....
137.....	الفقرة الأولى: طبيعة العمالة الفنية لدى المحاكم المالية.....
142.....	الفقرة الثانية: المعايير المؤسساتية.....
144.....	الفقرة الثالثة: أهمية الموارد المالية في نجاعة المهام الرقابية.....
147.....	خاتمة الفصل الثاني.....
150.....	خاتمة عامة.....
153.....	المراجع.....
163.....	الفهرس.....