



إصلاح نظام المسؤولية المالية وترسيخ ثقافة النتائج

وداد بالعربي، طالبة باحثة بسلك الدكتوراه

جامعة محمد الخامس بالرباط

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال

المغرب

مستخلص:

تهدف هذه الورقة البحثية إلى مناقشة الأهداف التي ينطوي عليها القانون الفرنسي الجديد المتعلق بتوحيد نظام المسؤولية المالية، كما تسعى إلى بيان الآثار التي سيخلفها هذا النص في المنظومة القانونية المغربية، سيما أن التشريع المالي الفرنسي شكل منذ عهد الحماية إلى اليوم مرجعا يمكن لبلادنا الارتكاز عليه.

هذا النص القانوني زعزع النظام القضائي الفرنسي بعدما اعتاد على نظام مسؤولية عتيق " المسؤولية الشخصية والمالية"، اليوم في إطار الانفتاح على نظرية التدبير العمومي الجديد أصبح من اللازم إعادة النظر في مسؤوليات القائمين على هذا التدبير؛ بهدف الانتقال من ثقافة الوسائل إلى ثقافة النتائج.

والمغرب اليوم في طريقه هو الآخر إلى إصلاح نظام المسؤولية المالية في إطار دستور 2011، القانون التنظيمي المتعلق بقوانين المالية رقم 130.13 وكذا الخطة الاستراتيجية (2022-2026) التي وضعها المجلس الأعلى للحسابات.

وخلصت الورقة البحثية إلى ضرورة التزام المشرع المالي المغربي بإعادة صياغة مضامين قانون المسؤولية المالية مستنيرا في ذلك بالتجربة الفرنسية مع احترام الخصوصية الوطنية.



Abstract :

This research paper aims to discuss the objective of the new French Law on the unification of the financial liability system, it also seeks to show the effects of this text in the Moroccan legal system, especially the French financial legislation has served as a reliable reference since the era of the protectorate.

This legal text shook the French judicial system, after he got used to an antiquated system of responsibility – Pecuniary and personal liability– within the framework of openness to the new theory of public management, it has become necessary to reconsider responsibilities of public managers, with the aim of moving from a culture of means to a culture of results.

Morocco is today on its way to reforming its financial accountability system within the framework of the 2011 Constitution, the Organic Law for Finance, and the strategic plan of the Court of account (2022–2026) ; that aims to move from legitimacy control to effectiveness control.

The research paper concluded that the Moroccan financial legislator must reformulate the financial liability system ; enlightened by the French experience while respecting national privacy.



تقديم:

من المعلوم أن رغبة المغرب في الانفتاح على النيوليبرالية فرضت عليه إبرام مجموعة من اتفاقيات التبادل الحر مع الشركاء الدوليين والتي بدورها دفعت بلادنا إلى إعادة النظر في أساليب التدبير العمومي وكذا في المنظومة التشريعية المؤطرة لهذا التدبير؛ لما تقتضيه هذه الاتفاقيات من فعالية ونجاعة وكذا مرونة في العلاقة الدولية. ولعل أبرز المبادرات الإصلاحية للنظام التشريعي المغربي نجد دستور 2011، القانون التنظيمي رقم 130.13 المتعلق بقوانين المالية، مرسوم الصفقات العمومية لسنة 2023، قانون الإطار رقم 03.22 بمثابة ميثاق الاستثمار... كل هذه النصوص تطمح إلى تعزيز مكانة المغرب في الساحة الدولية من خلال الانفتاح على علاقات دولية في مجالات عديدة كما تهدف إلى الرفع من منسوب الثقة لدى مؤسسات التمويل الدولية وكذا لدى المواطن كمستعمل للمرفق العام .

ويعتبر إصلاح المالية العمومية جزءاً لا يتجزأ من إصلاح تدبير الشأن العام، إذ لا يستقيم الحديث عن إصلاح النظام المالي دون إعادة النظر في مسؤوليات القائمين على هذا التدبير من أجل تفعيل الأهداف الطموحة التي يسعى إليها التيار النيولبرالي والتي يمكن تلخيصها في عبارة واحدة ألا وهي " البحث عن الجودة في الفعل".

وتعتبر فرنسا من الدول التي أخذت على عاتقها مسؤولية تغيير النص القانوني المؤطر لمهام المسيرين العموميين من خلال القانون المتعلق بتوحيد نظام المسؤولية المالية بين المسيرين العموميين الصادر بتاريخ 2022/03/23 والذي دخل حيز التنفيذ في فاتح شهر يناير 2023 ، وعيا منها بأهمية هذا الإنتاج الذي يسلط أضواء المراقبة أكثر على الأمر بالصرف كمدير عمومي مسؤول عن إعداد برامج ومشاريع عمومية؛ ويخفف في المقابل عبء المسؤولية الملقاة على المحاسب ليتحدد كل منهما في نظام مساءلة موحد " نظام المسؤولية التأديبية".

وبحكم الروابط التاريخية التي تجمع بين المغرب وفرنسا لاسيما في المجال المالي وفي ظل التحولات التدييرية التي عرفت بلادنا في السنوات الأخيرة؛ والمعبر عن فلسفتها من خلال توجهات النموذج التنموي الجديد الذي يحظى بعناية ملكية سامية؛ لما له من وقع إيجابي كبير على المشروع المجتمعي، فالمغرب مطالب هو الآخر بإصلاح القانون المنظم للمسؤولية المالية للمسيرين العموميين تفعيلاً لهذا النموذج الذي يضع تحديث التدبير العمومي في قلب أولوياته.

وفي سياق التحولات التي يعرفها السياق الدولي والوطني، فضلاً عن توصيات النموذج التنموي الجديد وكذا التطور الذي عرفه تدبير المالية العامة ببلادنا؛ فالجلس الأعلى للحسابات قد وضع خطة استراتيجية برسم 2022-2026 بهدف الارتقاء بأعمال المحاكم المالية وبأدوار القاضي المالي انسجاماً مع رهان تجويد العمل القضائي. وتتمثل أهم هذه التوجهات فيما يلي:

- مقارنة جديدة في برمجة أعمال المحاكم المالية.
- إعداد تقارير نوعية وإصدارها بشكل منتظم.
- تحسين جودة التوصيات الصادرة عن المحاكم المالية وتتبع تنفيذها.
- إرساء السياسة العقابية للمحاكم المالية.
- تأهيل الموارد البشرية وتطوير أساليب اشتغال المحاكم المالية.
- إرساء أسس صلبة من أجل التحول الرقمي للمحاكم المالية.¹

مما يوحى إلى الإرادة الرسمية للقضاء المالي في إصلاح نظام المسؤولية وما يتعلق به من طبيعة المخالفات؛ ظروف ارتكابها وكذا نظام العقوبات ليصبح نظاماً عادلاً يأخذ بعين الاعتبار ملائمة العقوبة للملائمة للفعل المرتكب. مع صمود المبدأ الدستوري " ربط المسؤولية بالمحاسبة" الذي يشكل جوهر نظام الرقابة على المال العام.

حكمة القضاء المالي: التوجهات والخطة الاستراتيجية للمجلس الأعلى للحسابات (2022-2026)، مجلة التدبير والرقابة على المال العام- المجلد الأول- العدد الأول- ربيع 2023، ص. 251.



مشكلة البحث: ضمن هذا الإطار الموضوعاتي والمفاهيمي تأتي هذه المقالة لمناقشة إشكالية أساسية تتعلق بإبراز الآثار التي سيخلفها القانون الفرنسي الجديد المتعلق بتوحيد نظام المسؤولية المالية بين المسيرين العموميين في المنظومتين التدبيرية والرقابية بالمغرب قصد مواكبة التيار النيو ليبرالي، سيما أن الموروث الفرنسي بكل تفاصيله القانونية والتدبيرية يعد تجربة ضاربة في عمق تاريخ المغرب منذ عهد الحماية إلى اليوم.

منهجية البحث :

لمعالجة إشكالية البحث، تم الاعتماد على المنهج التحليلي النقدي " لنظام المسؤولية الشخصية والمالية" من أجل إبراز مكامن الخلل التي يعرفها هذا النظام؛ الذي عرف النور بفرنسا كمهد له. إذ يعبر عن مفارقة بين قيام وإثبات مسؤولية المحاسب العمومي وبعد ذلك، فهي مسؤولية موضوعية عند قيامها وإثباتها، وشخصية يتحملها المحاسب من ماله الخاص رغم التزامه بواجباته المهنية. فكل دولة تعتمد على النموذج القضائي في الرقابة المالية مدعوة إلى إعادة النظر في هذا النظام العتيق من خلال استبداله بمسؤولية جديدة " المسؤولية التدبيرية" لتسليط أضواء المراقبة أكثر على الأمر بالصرف كمدير عمومي بدلا من الاكتفاء بمراقبة المشروعية على أعماله.

وتعتبر فرنسا والمغرب من البلدان المرتكزة على النموذج القضائي في مراقبة المال العام وقد اعتمدنا على المنهج المقارن لإبراز أوجه التشابه والاختلاف بين نظامي المسؤولية المالية في كلا البلدين في ظل القانون الفرنسي الجديد المتعلق بتوحيد نظام المسؤولية المالية بين المسيرين العموميين.

فرضيات البحث: ينطلق البحث من فرضيتين أساسيتين

-تعد التجربة الفرنسية في توحيد المسؤولية المالية بين المسيرين العموميين أمام المحاكم المالية نموذجا لإصلاح المنظومة الرقابية المغربية يمكن إسقاطه على الواقع المغربي، سيما أن بلادنا لطالما كانت متأثرة بالمنظومة المالية الفرنسية منذ عهد الحماية.

- يعتبر صدور القانون الفرنسي الجديد المتعلق بتوحيد نظام المسؤولية المالية بين المسيرين العموميين عاملا محفزا للمشرع المغربي من أجل إصلاح المنظومة الرقابية لبلادنا مع الأخذ بعين الاعتبار الخصوصية الوطنية في ذلك؛ سيما أن هناك عوامل محلية أخرى أكثر تشجيعا على هذا الإصلاح.

وللإجابة عن الإشكالية المطروحة نقترح التصميم الآتي:

- المبحث الأول: إصلاح النظام الرقابي الفرنسي وكسب رهان تحديث الدولة
- المطلب الأول: مضامين القانون المتعلق بتوحيد نظام المسؤولية المالية للمسيرين العموميين
- المطلب الثاني: توحيد نظام المسؤولية المالية مطلب لبناء دولة حديثة
- المبحث الثاني: خصوصية المغرب في إصلاح نظام المسؤولية المالية
- المطلب الأول: دستور 2011 مدخل لتوحيد نظام المسؤولية المالية بين المسيرين العموميين
- المطلب الثاني: الإصلاح الفرنسي عامل من عوامل إعادة النظر في النظام الرقابي المغربي



المبحث الأول: إصلاح النظام الرقابي الفرنسي وكسب رهان تحديث الدولة

تعتبر الترسنة القانونية المتعلقة بتوحيد نظام المسؤولية المالية بين المسيرين العموميين مرحلة تشريعية مهمة في مسار إصلاح النظام الفرنسي للرقابة على المال العام، لما ينطوي عليه من رؤية مستجدة مضمونها الانتقال من الاكتفاء بمراقبة مدى مخالفة مبدأ المشروعية إلى مراقبة مدى التزام المدبر العمومي بقواعد حسن التدبير التي تعبر في مجملها عن مبادئ الحكامة الجيدة (المطلب الأول)، فلا يستقيم تحديث تدبير الشأن العام دون إعادة النظر في مهام القائمين على هذا التدبير (الأميرين بالصرف والمحاسبين العموميين)، فخلق نموذج تديري جديد يقتضي تسليط الضوء على "المسؤولية التدييرية" للأمر بالصرف كقائم على البرامج والمشاريع العمومية، مقابل تخفيف عبء المسؤولية على المحاسب (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مضامين القانون المتعلق بتوحيد نظام المسؤولية المالية

عرفت المنظومة الرقابية والتدييرية الفرنسية إنتاجا تشريعيا جديدا سيسهم لا محالة في تطوير نظام الرقابة على المال العام وتجويد التدبير العمومي، الأمر يتعلق بتوحيد نظام المسؤولية المالية بين المسيرين العموميين الذي عرف النور شهر مارس سنة 2022 ودخل حيز التنفيذ في فاتح يناير سنة 2023. إذ تهدف هذه الترسنة القانونية الجديدة إلى وضع قواعد مشتركة بين كل من يسهم في تنفيذ المال العام بما يشمل الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، مقابل حذف المسؤولية الشخصية والمالية من قاموس متابعة المحاكم المالية للمحاسب العمومي؛ وذلك من خلال وضع حد لإصدار قرارات العجز في حق المحاسب. ولنفصل أكثر في خلفية هذا الإصدار القانوني حديث الولادة سنسلط الضوء على الاجتهاد القضائي المغربي في مادة البث في الحسابات ليقع الاختيار على قرار عدد 4/2015 الصادر بتاريخ 29 يناير 2015 عن المجلس الأعلى للحسابات في ملف استئناف عدد 14/2012

الحكم المطعون فيه: الحكم النهائي عدد 10/155 صادر عن المجلس الجهوي للحسابات بفاس بتاريخ فاتح يوليو 2011

صفة الطاعن: محاسب عمومي مكلف بحساب الجماعة القروية، بصفته شخصا

موقف طرفي الدعوى:

- **المجلس الجهوي للحسابات بفاس:** قضى الحكم المذكور بعجز بقيمة 2800.00 درهم في حساب المحاسب العمومي بناء على خطأ في صحة حسابات التصفية.

- **الطاعن:** طالب المحاسب العمومي بواسطة عريضة استئنافية بإلغاء هذا الحكم، متمسكا بكونه عمل على استرجاع المبالغ المدفوعة للمستفيدين المعنيين.

موقف المجلس الأعلى للحسابات: رفض المجلس دفع المحاسب العمومي وأكد الحكم النهائي الصادر عن المجلس الجهوي للحسابات بفاس والقاضي بعجز قدره 2800.00 درهم في ذمة المحاسب العمومي.

وفي تعليق على موقف المجلس الأعلى للحسابات قدمه الدكتور محمد براو الخبير الدولي في الحكامة والرقابة على المال العام " فقد قرر المجلس الأعلى للحسابات قبول طلب استئناف المحاسب العمومي شكلا من جهة، ومن جهة ثانية رفضه في الجوهر من خلال تأييده للحكم النهائي عدد 115/10 ن الصادر عن المجلس الجهوي للحسابات بفاس بعجز قدره 2800.00 درهم في ذمة المحاسب العمومي. وتعليقه في ذلك، ثبوت ارتكاب المحاسب العمومي مخالفة ناتجة عن أدائه تعويضات عن التنقل لفائدة ثلاثة موظفين جماعيين دون احترام الجدول المتعلق بتحديد المقادير الأساسية للتعويض اليومي عن مصاريف القيام بأمورية. وبالتالي لارتكابه مخالفة ناتجة عن عدم تأكده من صحة حسابات التصفية طبقا لما هو منصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة 37 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.



يلاحظ أن المجلس الأعلى للحسابات اعتمد إقرار المحاسب العمومي ضمن عريضة استئنائه أن "مسؤوليته في النازلة قائمة في مجال مراقبة صحة النفقة طبقا لمقتضيات المادة 6 من القانون رقم 61.99 المتعلق بمسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين عند احتساب التعويضات عن التنقل.

ويلاحظ كذلك أن المحاسب لما كان مقرا بالخطأ ولم يناقش الحكم القطعي الصادر في حقه، فإنه كان مدفوعا بالاعتقاد بكون عملية استصدار أوامر بالمداخل للمستفيدين من التعويضات الذين قاموا بالأداء بناء على هذه الأوامر، حسب الوثائق المرفقة بعريضة الاستئناف، يكون قد قام بتسوية وضعية الجماعة المالية وقد استدرك الخطأ. واعتبر بالتالي أن التصريح بوجود عجز في حساب الجماعة المعنية لم يعد له أساس بعد استرجاع المبالغ لفائدتها، لكن هذا الدفع لم يستحضر مبدأ كون مسؤولية المحاسب هي "مسؤولية موضوعية" تثار لمجرد عدم احترام المقتضيات القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل من جهة. وأن الفعل المنسوب يتم تقديره أثناء وقوعه وليس بعده من جهة أخرى، وفي نازلة الحال فإنه أثناء التأشير بالأداء لم يتم المحاسب بمراقبة صحة النفقة التي تشمل صحة حسابات التصفية وخالف بذلك المقتضيات القانونية والتنظيمية المتعلقة بالتعويض عن التنقل السالفة الذكر والوارد أساسا بالحكم القطعي الصادر في حقه.

يستخلص مما سبق أنه لا يمكن على مستوى الاستئناف إنزال استرجاع المبالغ المطابقة للتعويضات لدى المستفيدين، منزلة الإرجاع الذي يؤدي إلى التسوية المالية للمخالفة من طرف المحاسب العمومي على اعتبار أنها مسؤولية المحاسب العمومي وهذا ما لم يبرزه القرار بشكل أوضح، أنه بالإضافة إلى كونها موضوعية أثناء قيامها وإثباتها، فإنها شخصية بعد قيامها وإثباتها، أي من حيث النتيجة المترتبة عليها وهي العقوبة، فالعقوبة مالية شخصية يتحملها المحاسب من ماله الخاص".

ويا للمفارقة فلو طبقنا الموضوعية في تقدير مدى خضوع المحاسب للعقوبة لأخذنا بعين الاعتبار الإجراء الذي اتخذه المحاسب من أجل استرجاع المبالغ التي تم دفعها نتيجة مخالفة قاعدة من قواعد مراقبة صحة النفقة لنكون بالتالي أمام بث في سلوك المحاسب بدلا من البث في الحساب الذي أدلى به، الأمر الذي يحيلنا على المقتضى القانوني الجديد الذي أتى به قانون المسؤولية المالية الفرنسي إذ استبدل عبارة "البث في الحساب" بعبارة "البث في التصرف الشخصي للمحاسب".²

ولعل مثل هذه المفارقات هي التي دفعت فرنسا كغيرها من الدول إلى التخلي عن نظام المسؤولية الشخصية والمالية ليصبح المحاسب مسؤولا فقط أمام القضاء المالي في إطار التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، فإذا كان الأمر بالصرف يتابع عن مخالفة قواعد الالتزام التصفية والأمر بأداء النفقة فإن المحاسب مسؤول أمام المحاكم المالية عن مخالفة أسس المراقبة التي يجريها على الأوامر بالصرف ومسؤول أيضا في إطار تحصيل المداخل العمومية عن مدى شرعيتها ومدى صحة إدراجها الميزانياتي. وعليه نستوعب مدى رغبة المشرع الفرنسي من خلال هذا الانتاج القانوني الهام في تخفيف حجم المسؤولية على المحاسب بهدف خلق مناخ أكثر ملائمة لعمل هذا المحاسب؛ وأقل ضغطا على مهامه الرقابية مقابل تشديدها على الأمر بالصرف ليرز دوره المحوري في تدبير المال العام. ونكون بالتالي أمام نمط جديد من المساءلة ألا وهو "المسؤولية التديرية" انسجاما مع التيار النيوليبرالي الذي يهدف إلى تجويد الخدمة العمومية وتقوية ثقة المواطن في السياسات العمومية.

ومن الجدير بالذكر أن التشريع الفرنسي لم يجعل إعفاء المحاسب من المسؤولية الشخصية والمالية أمرا مطلقا بل مقيدا باحترام شرطين أساسيين - عدم مخالفة النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي.

-عدم إهمال الواجبات المهنية.

محمد براو، الاجتهاد القضائي في مادة البت في الحسابات، مجلة التدبير والرقابة على المال العام، المجلد الأول - العدد الأول - ربيع 2023، ص. 187-188.



بالإضافة إلى هذه المستجدات الوظيفية التي أتى بها قانون توحيد نظام المسؤولية المالية بين المسيرين العموميين نجد أن المشرع الفرنسي أتى بمستجد آخر يهم الجانب العضوي؛ بل استوحاه من التجربة التشريعية المغربية ويتجسد في إدماج محكمة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية ضمن محكمة الحسابات، هذا المستجد زعزع التركيبة البنوية التي كانت تعرف ازدواجية وعمل على توحيدها.

المطلب الثاني: توحيد نظام المسؤولية المالية مطلب لبناء دولة حديثة

من الجدير بالذكر أن فكرة توحيد نظام المسؤولية المالية بين المسيرين العموميين ليست بجدثة الولادة، بل راودت فرنسا منذ سنة 2005 وهي السنة التي أكد فيها السيد Philippe Séguin

الرئيس السابق لمحكمة الحسابات الفرنسية (2004-2010) على ضرورة إرفاق القانون التنظيمي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 بإصلاح

يهم نظام المسؤولية المالية. فلا يمكن الحديث عن تحديث تدبير المالية العامة بموجب دستور مالي وتفعيل مضامينه على أرض الواقع دون إعادة النظر في مضامين نظام المسؤولية المالية المؤطر لمسؤوليات الفاعلين في هذا التدبير.

وفي إطار نفس التوجه، قدم كل من السيد "jean bassères" والسيدة "muriel pacaud" تقريراً شهر دجنبر سنة 2020 والذي أتى باقتراحات جذرية لنظام المسؤولية المالية وهي كالتالي:

- حذف المسؤولية الشخصية والمالية - حذف المراقبة القبلية
- جعل المديرين العموميين أكثر مسؤولية عن تسييرهم للشأن العام من خلال تقوية مسؤوليتهم التدييرية
- إثارة المسؤولية التأديبية أمام القاضي التأديبي بالنسبة للأخطاء التدييرية الجسيمة

ويسعى هذا التقرير في مجمله إلى تخفيف عبء المسؤولية على المحاسب مقابل تشديدها على الأمر بالصرف وذلك من خلال تقوية "المسؤولية التدييرية" التي يترتب عليها انعكاسات مباشرة على المواطن وعلى معيشه اليومي؛ نظراً لمسؤوليته في إعداد البرامج والمشاريع العمومية والتي تجسد مستوى رضاه كمستعمل للمرفق العام.

فحذف المسؤولية الشخصية والمالية من شأنه أن يترك مجالاً من الحرية للمدير العمومي من أجل إبراز كفاءته التدييرية للشأن العام، بحثاً عن الانتقال من ثقافة الرقابة إلى ثقافة المسؤولية. ليصبح هذا المدير في موقع فاعل أي مسؤول عن أخطائه التدييرية بدلاً من انتظار إثارته من قبل المحاسب من خلال أعماله الرقابية.

غير أن هذه الثقافة الجديدة لا تعني أن تجري قطيعة مع ثقافة المشروعية وما تعكسه من مراقبة، فحسن تدبير المال العام يتوقف على خلق نقطة توازن بين هذه المشروعية والفعالية، بحيث أنه إذا تم الاكتفاء بالنتائج فلن يصبح من اللازم تأطير منظومة تدبير الأموال العمومية بقواعد قانونية ولا حتى إجبار المسيرين على تقديم حسابات التدبير أمام "غرف الحسابات".

وهذا هو اتجاه إصلاح نظام المسؤولية المالية لسنة 2022 الذي يهدف كما سبقت الإشارة في المطلب الأول إلى توحيد القواعد القانونية التي يخضع لها المسيرين العموميين، حيث أكد المشرع الفرنسي من خلال الفصل 168 من قانون المالية لسنة 2022 على ضرورة تبني الحكومة نظام مسؤولية موحد في فاتح من شهر يناير 2023 على أبعد تقدير.

وتجدر الإشارة أن تسمية "غرفة الحسابات" ثم "محكمة الحسابات" لا ترجع بالأساس لنظام المحاسبة بل ترجع إلى فكرة تقديم نتيجة، أي أن فلسفة خلق هيئة تتولى البث في حسابات المديرين العموميين ترتبط بمسؤوليتهم في إحداث قيمة مضافة تخدم بشكل مباشر حياة المواطن داخل مجتمعه وتجعله واثقاً في مؤسسات بلده.

وارتباطاً بحق المواطن في ملامسة أثر التدبير العمومي، نجد أن الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789 قد خصص حيزاً مهماً منه لمسؤولية المديرين العموميين وهذا ما يؤكد الفصل 15 من هذا الإعلان، إذ يحق لأفراد المجتمع أن يطالبوا بنتائج تدبير الشأن العام،



ما يعكس الانتقال من الاكتفاء بمسألة المدير عن التزامه بالواجبات المهنية إلى معاقبته عن إحداث أثر إيجابي على أرض الواقع، وبموجب هذا الفصل استخلص المجلس الدستوري الفرنسي قيمة دستورية تتمثل في الاستعمال الأمثل للأموال العمومية. مما يفيد أن المسؤولية التديرية للمدير العمومي تتجاوز مدى تقيدته بالتزاماته المهنية، وترمي إلى مساءلته عن مستوى مساهمته في تحسين الخدمة العمومية.³

وعطفا على ما سبق، أصبح لمنظومة الرقابة واجهة جديدة إذ لم تعد تكتفي بالمشروعية بل أصبح التأكد من النتائج المحققة في قلب أولوياتها، بالإضافة إلى تقييم الوسائل المعتمدة في التدير من أجل تطويرها. وفي نفس الاتجاه، لم يعد الهدف الأسنى من الرقابة هو فرض العقوبة بل أصبحت الرقابة في حد ذاتها بمثابة قيمة مضافة لمنظومة التدير، وتتضح هذه الإضافة القيمة في الانفتاح على آليات رقابية جديدة مستوحاة من القطاع الخاص كالرقابة الداخلية والتدقيق الداخلي.⁴

المبحث الثاني: خصوصية المغرب في إصلاح نظام المسؤولية المالية

إن انخراط المغرب في مسلسل العولمة فرض عليه إنتاج نصوص قانونية منفتحة على التيار النيوليبرالي، إذ تعد سنة 2011 محطة دستورية وطنية بارزة في مسار بناء الثقة بين الدولة المغربية ومواطنيها لما يشمله هذا النص الدستوري من مبادئ للحكامة الجيدة التي تهدف إلى تحويد الخدمة العمومية وإثبات مكانة المغرب في ساحة التدير العمومي الجديد، والذي يفرض إعادة النظر في مسؤوليات المسيرين العموميين (المطلب الأول)، ويشكل الدستور المالي الحالي مرحلة تشريعية استكمالية لطموح بلادنا في تحديث التدير العمومي. دون أن نغفل أهمية قانون توحيد نظام المسؤولية المالية الفرنسي كعامل محفز للمشروع المغربي على الإصلاح دون إنكار الخصوصية الوطنية في ذلك (المطلب الثاني).

المطلب الأول: دستور 2011 مدخل لتوحيد نظام المسؤولية المالية بين المسيرين العموميين.

إن انخراط المغرب في مسلسل العولمة فرض عليه الاحتكام إلى قواعد جديدة في تدير شأنه العام، لعل أبرزها إنتاج واستلهم إصلاحات قانونية جدية تفصله عن مغرب الأمس وتفتح أمامه أفق بناء دولة منفتحة وحديثة لكن بمرتكات وطنية متجددة.

ولعل أبرز هذه الانتاجات التشريعية نجد دستور 2011 تلاه بعد ذلك القانون التنظيمي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2015. وقبل أن نفصل في هذه المستجدات من الجدير بالذكر أن المغرب رغم انفتاحه على بوابة النيوليبرالية لتطوير نظامه المالي، فقد أظهر خصوصيته الوطنية في ذلك خلال الفترة الممتدة ما بين (1979-1988). وتعد هذه الفترة مرحلة تأسيسية لخصوصية المغرب في الرقابة على المال العام، بعد أن كان معتمدا على الموروث الفرنسي فيما يتعلق بالخطوط الكبرى للنظام المالي والمحاسبي لما يناهز ربع قرن وستبدأ هذه المرحلة بتأسيس المجلس الأعلى للحسابات سنة 1979، وتحدد خصوصيات التجربة المغربية خلال هذه الفترة في ثلاث محاور، أولها استقلال الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة المغربي كامتداد لاستقلال القضاء، وثانيها الانفتاح المحسوب والحذر على التجارب الدولية بما يتناسب مع مصالح المغرب وإمكانياته، وخاصة في الاختصاصات القضائية إزاء المحاسبين، وإزاء المسؤولين والموظفين الإداريين والاختصاصات الإدارية والاستشارية، وثالثها الاندماج في المجتمع الرقابي عربيا ودوليا.⁵

وبرجعنا لظاهرة العولمة، فانخراط المغرب في تيارها أخضعه لقاعدة السوق كقاعدة وحيدة وأساسية في التنظيم القانوني وفتح له المجال أمام الجودة التديرية كرهان من أجل كسب خيار الانفتاح الاقتصادي. فالعولمة المالية لاحقت المجال التشريعي إذ تسببت في مراجعة النصوص المالية التي ليس الباعث على إعادة النظر فيها نابع من حاجيات محلية بل إن مصادقة المغرب على العديد من الاتفاقيات الدولية دفعت بالمشروع المالي إلى إجراء المواءمات الضرورية.⁶

³ <https://droit.cairn.info>

⁴ Dr. Abdelaziz Boualam, Analyse de la capacité de gestion du secteur public vis-à-vis l'action de l'Etat, REMA- Economie Politique et Gouvernance- Acteurs et Mécanismes/ N° 53- Juin 2023, p. 31.

ذ. عثمان المنصوري، المال العام في تاريخ المغرب، مجلة التدير والرقابة على المال العام، المجلد 1- العدد 1- ربيع 2023، ص. 235

ذ. عادل الخصاصي، التشريع المالي المغربي بين متطلبات التنمية وتحديات العولمة، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام لجامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط أكادال، السنة الجامعية: 2010-2011



ولعل أبرز هذه المواءمات تبني أول قانون تنظيمي للمالية في المملكة، هذا القانون هو الذي نظم لأول مرة المبادئ التي يخضع لها قانون المالية وذلك سنة 1963، تلتها القوانين التنظيمية لسنوات 1970، 1972، 1998 التي رسخت نظاما تديريا تقليديا لم يسفر عن أي تغيير جذري في مركّزات تدبير الشأن العام. فبعد سنتين على التعديل الدستوري الذي تم في السابع من أكتوبر سنة 1996 أي سنة 1998، عملت السلطات السياسية المغربية على مطابقة القانون التنظيمي للمالية لسنة 1972 للتعديلات الدستورية التي جاء بها الدستور المعدل لسنة 1996، خصوصا نظام الغرفتين، مطابقة السنة المالية للسنة المدنية، دسترة المجلس الأعلى للحسابات، بكل ما يعنيه ذلك من تطوير الاخبار والشفافية والفعالية والتدبير الجيد وكذلك التنصيص على حرية المبادرة الخاصة.

وتجدر الإشارة أن المغرب فطن مبكرا إلى ضرورة العمل على إعادة النظر في التدبير العمومي سواء من خلال التقرير الشهير المعنون بـ "تقرير الجواهري" والذي لم يختلف في خلاصاته عن بعض التقارير الدولية أو من خلال تقرير البنك الدولي الذي عمل على تشخيص الأزمة التي يعاني منها المغرب بطلب من الملك الراحل الحسن الثاني. وقد كان هذا التقرير الدافع على مطالبته رحمه الله بالعمل على إجراء إصلاحات من أجل تجنب "السكتة القلبية". هكذا إذن يتضح أن المغرب كان مقتنعا بضرورة إجراء إصلاح للتدبير العمومي 20 سنة قبل المصادقة على القانون التنظيمي للمالية الجديد (1995-2015). إلا أن أولوية الإصلاح السياسي وتحيي الظروف لانتقال سياسي سلس أجلت عملية إصلاح التدبير العمومي في المغرب.⁷

وتعد سنة 2015 سنة هامة في تاريخ تنظيم المال العام بالمغرب وذلك من خلال صدور القانون التنظيمي المتعلق بقوانين المالية الذي أتى بفلسفة تديرية جديدة تسعى إلى ترسيخ ثقافة النتائج، البحث عن الفعالية في الأداء العمومي والنجاحة في تحقيق الأهداف، كل هذه الممرات تلتقي في نقطة مشتركة ألا وهي تقوية ثقة المواطن في الخدمة العمومية وكسب رضاه كمستعمل للمرفق العام.

وبالعودة إلى أبرز المقتضيات القانونية الكامنة بالدستور المالي الحالي، والتي تجسد روح التوجه الاقتصادي الليبرالي نجد المواد 38، 39، 40. وأمام هذا التوجه الجديد تبرز خصوصية المغرب في إصلاح المالية العامة من خلال دستور 2011؛ المرحلة المفصلية التي عرفت بها بلادنا، والتي ترسخ دخوله في عهد جديد، يتسم بترسيخ مبادئ الشفافية، الفعالية وربط المسؤولية بالمحاسبة... كلها مفاهيم حديثة ذات حمولة اقتصادية كبيرة تعبر في مجملها عن "الحكامة الجيدة"، التي أصبحت أسلوبا تديريا جديدا لا محيد عنه ويستعمل هذا المصطلح في أدبيات التنمية الدولية لوصف كيفية تولي مؤسسات الدولة ومرافقها العمومية البحث عن أفضل السبل وأقلها كلفة في تدبير الشؤون العامة وإدارة الموارد الاقتصادية والمالية للبلد في سبيل التنمية.⁸

وعطفا على ما سبق، فمنظومة الرقابة على المال العام ببلادنا متقدمة على نظيرتها الفرنسية في النقاط التالية: - وحدة القضاء المالي على عكس فرنسا، فقبل صدور قانون توحيد نظام المسؤولية المالية بين الميسرين العموميين سنة 2023 كانت بنية القضاء المالي الفرنسي تعرف ازدواجية بين محكمة التأديب ومحكمة الحسابات. وبعد صدور هذا القانون التحدت هذه البنية بعد استلهاهم هذه الوحدة من التجربة المغربية. - مسؤولية المنتخبين المحليين أمام المحاكم الجهوية للحسابات.⁹

مما يفيد أن المغرب يمكن له في إطار الانفتاح على تجربة إصلاح نظام المسؤولية المالية، أن يحافظ على خصوصيته الوطنية في ذلك، سيما أنه كان سباقا في تبني نقاط الاختلاف السالفة بالذكر.

ذ. المنتصر السويبي، الدستور المالي و النموذج التديري الجديد بالمغرب، مطبعة النجاة الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2019 ⁷

ذ. نجيب جيري، دستور الحكامة: فلسفة تديرية جديدة لإرساء أنظمة دستورية بديلة، مجلة التدبير والرقابة على المال العام المجلد الأول - العدد الأول - ربيع 2023، ص. 48

M. BERRAOU Mohammed, l'unification du régime de responsabilité des gestionnaires publiques, ⁹ Revue GCFP-volume1-Numéro1-Printemps 2023, p.62-64



المطلب الثاني: الإصلاح الفرنسي عامل من عوامل إعادة النظر في النظام الرقابي المغربي

بعد مرور عشرين سنة على دخول مدونة المحاكم المالية حيز التنفيذ، أصبح النموذج الرقابي المغربي في مرحلة تستلزم التفكير والتقييم في ظل التطورات القانونية والتدبيرية الراهنة التي عرفها المغرب. وتعتبر المصادقة على القانون الفرنسي المتعلق بتوحيد نظام المسؤولية المالية بين المسيرين العموميين حدثا بارزا في مسار إصلاح المنظومة الرقابية المغربية لأسباب يشهد عليها تاريخ المال العام في بلادنا، سيما خلال المرحلة الاستعمارية وما خلفته من موروث بنيوي وقانوني خاصة في المجال المالي.

وتجدر الإشارة أنه منذ سنة 2008 والقضاء المالي المغربي تراوده فكرة إصلاح نظام المسؤولية المالية وهي السنة التي عرفت فيها الساحة الوطنية تحولات متتالية؛ لعل أبرزها صدور قانون المالية رقم 07-38 بتاريخ 27 دجنبر 2007 الذي أتى بتغييرات جذرية كان الهدف منها تخفيف حجم المسؤولية على المحاسب وتمثيل في سحب مهمة مراقبة العمل المنجز من قائمة مهام المحاسب ليستقر على التحقق من الصفة الابرائية للتسديد وصحة حسابات التصفية والتأكد من وجود التأشير المسبقة للالتزام. أما الجانب المتعلق بالمداخل فثثار مسؤولية المحاسب عند عدم القيام بإجراءات تحصيل الديون العمومية في إطار المسؤولية الشخصية والمالية، كما يتابع عن مدى شرعية هذا التحصيل وصحة الإدراج الميزانياتي للمداخل المستخلصة وذلك في إطار المسؤولية التأديبية (فصل 56 من مدونة المحاكم المالية).

ومنذ سنة 2008 مروراً بسنة 2016، وهي السنة التي اتخذ فيها المجلس الأعلى للحسابات برئاسة السيد "ادريس جطو"؛ المبادرة لإصلاح مدونة المحاكم المالية والتي أسفرت عن تغييرات سطحية همت الجانب التقني والمفاهيمي انسجاماً مع دستور 2011، إذ لم تعرف مدونة المحاكم المالية إصلاحات جذرية إذ من المؤسف أن تقتصر هذه المبادرة الإصلاحية على الجانب الشكلي من الدستور وتغفل جانبه الجوهري الذي يحمل مستجدات طموحة؛ تتجسد من خلال تخصيصه باباً كاملاً لمبادئ الحكامة الجيدة الرامية إلى تقوية ثقة المواطن في المرفق العام.

وباطلاعنا على التقرير العام السنوي للمجلس الأعلى للحسابات الذي صدر بتاريخ 14 مارس 2022، تتضح الإرادة الرسمية للمجلس في إحداث تغييرات في نظام المسؤولية المالية للمسيرين العموميين أمام القضاء المالي وذلك من خلال توجهات هذا التقرير الهادفة إلى ضمان توازن بين المهام القضائية والمهام غير القضائية؛ بما يحقق توازن في متابعة المسيرين العموميين عن مخالفة القواعد القانونية من جهة، وكذا قواعد حسن التدبير من جهة أخرى والتي يترتب عن خرقها مخاطر كبيرة كعرقلة البرامج والمشاريع العمومية.¹⁰

وقد تعزز هذا التوجه القضائي الجديد بصدر التقرير العام السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم 2022-2023، الذي يؤكد هو الآخر على هذا الطرح. فبالعودة الى مضامينه نجد أنه في سياق تنزيل التوجهات الاستراتيجية للمجلس الأعلى للحسابات برسم 2022-2026، وسعياً منه إلى الارتقاء أكثر بأعمال المحاكم المالية، فإن المجلس منكب على ورشين ذوي أهمية بالغة يتعلقان بإصلاح مدونة المحاكم المالية وتعزيز وظيفة دعم المهن.

وهكذا فإن المجلس بصدد وضع اللمسات الأخيرة على مشروع يروم إصلاح مدونة المحاكم المالية المعمول بها حالياً، والتي ترجع إلى سنة 2002. ويروم هذا الإصلاح من جهة ملائمة المقتضيات الحالية مع التحولات التي عرفها تدبير الشأن العمومي، خصوصاً الجوانب ذات الصلة بالمالية العمومية، والمرتبطة برقمنة عمليات الإدلاء بالحسابات والانتقال بالنسبة لمصالح الدولة إلى المحاسبة العامة والتصديق على حسابات الدولة وكذا اعتماد التدبير القائم على النتائج، ومن جهة أخرى الاستفادة من الدروس المستخلصة من أكثر من عشرين سنة من التطبيق العملي للمدونة الحالية وجعل المساطر المتبعة من طرف المحاكم المالية أكثر استجابة لمعايير الفعالية والنجاعة ومبادئ المحاكمة العادلة انسجاماً مع مقتضيات الدستور ومع الممارسات الفضلى المعتمدة في هذا المجال، مع الحرص على مراعاة خصوصيات نظام الرقابة العليا المعمول به ببلادنا.

M. BERRAOU Mohammed, l'unification du régime de responsabilité des gestionnaires publique,¹⁰ référence cité, p.60



إن عمق الإصلاح القائم على جعل مبدأ المساءلة وربط المسؤولية بالمحاسبة، في مختلف تجلياته المرتكز الأساسي للرقابة على المال العام ببلادنا والمبدأ العام الذي يخضع له جميع المدبرين العموميين، وهذا ما يستوجب إعادة النظر في نظام المسؤولية وما يتعلق به من طبيعة المخالفات وظروف ارتكابها وكذا نظام العقوبات. فلم يعد من الناجع حصر المتابعات في أفعال تتعلق بمخالفة مساطر وقواعد قانونية شكلية، بعضها قد يكون ناجما عن إكراهات التدبير دون أن يؤدي إلى خسارة للجهاز العمومي، في الوقت الذي تظل فيه بعض الأفعال المرتبطة بسوء التدبير أو بعدم الوفاء بالالتزامات الوظيفية والتعاقدية، مع ما قد يترتب على ذلك من ضرر للمرتفق وخسارة للمرفق العمومي وفي بعض الحالات من تكلفة اجتماعية غير معنية بنطاق المتابعة أمام المحاكم المالية.

إن من شأن هذا الإصلاح أن يؤدي في انسجام تام مع مقتضيات الدستورية القاضية بربط المسؤولية بالمحاسبة إلى إعادة النظر في أدوار القاضي المالي بما يستجيب لمتطلبات نجاعة وفعالية العمل القضائي، ويعزز وظيفة المحاكم المالية كمؤسسات دستورية تسهر على التدبير السليم للمال العام ببعديه الأساسيين؛ الانضباط للقواعد القانونية ذات الصلة والتقييد بالمبادئ الرئيسية للتدبير الرشيد¹¹.

وعليه، يمكن القول أن المجلس الأعلى للحسابات قد عزز إرادته الرسمية في إصلاح جوهر لقانون 62.99 المتعلق بالمحاكم المالية، من خلال تأكيدها في تقريره السنوي برسم 2022-2023 بعدما اكتفت محاولاته التعديلية لسنوات 2016 (همت الجانب الشكلي والمفاهيمي انسجاما مع دستور 2011)، 2019 (همت الحياة الإدارية للقاضي المالي انسجاما مع النظام الأساسي للقضاة)، 2022 (قرار السيدة الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات رقم 1648.22 المتعلق بتحديد تنظيم مصالح المحاكم المالية) بالجانب الشكلي الذي يهم الاطار المفاهيمي والتنظيمي للمجلس.

اليوم، يعيد المجلس النظر في مضامين المدونة برؤية مستجدة تطمح إلى تجويد الفعل العمومي وإرساء أسس الشفافية والمحاسبة والبحث عن النفع إلى جانب الشرعية في تدبير الشأن العام.

استنتاج:

لقد شكل دستور 2011 عقدا اجتماعيا عنوانه "تقوية ثقة المواطن في مؤسسات بلده"، فمن خلال قراءة مضامينه الدستورية نجد أن المغرب انفتح على عهد جديد تطبعه الشفافية، الفعالية، تعزيز دولة الحق والقانون وتقوية أدوار المؤسسات الوطنية. وذلك بهدف تحسين جودة التدبير العمومي والاستجابة لمطالب المواطن. وقد عزز المغرب حضوره في ساحة التدبير العمومي الجديد من خلال القانون التنظيمي المتعلق بقوانين المالية الذي استكمل ورش إصلاح تدبير الشأن العام من خلال مقتضياته القانونية التي تجسد روح التوجه الاقتصادي الليبرالي؛ والكامنة بمضامين المواد 38-39-40 وكذا المادة 68 التي تؤكد على أهمية حسن تدبير المالية العامة بالاعتماد على ثلاثة نصوص قانونية "مرسوم المحاسبة العمومية، مرسوم مراقبة نفقات الدولة، وكذا مرسوم الصفقات العمومية". بالإضافة إلى التحولات التدبيرية الراهنة التي يشهدها العالم والتي تعبر في مجملها عن إرساء نموذج تدبيري جديد أساسه البحث عن الحكامة في تسيير الشأن العام.

وبرجعنا إلى العبارة الواردة بالمادة 68 "حسن تدبير المالية العامة"، نسلط الضوء على الأهمية التي يوليها المشرع المغربي لمسؤوليات الفاعلين في هذا التدبير؛ فكما سبق الإشارة في هذا المقال فالمغرب منكب على ورش إصلاح مدونة المحاكم المالية سعيا وراء إعادة النظر في أدوار القاضي المالي بما يستجيب لنجاعة العمل القضائي ويعزز ثقافة نجاعة الأداء العمومي من خلال تفعيل مراقبة الفعالية إلى جانب مراقبة المشروعية على أعمال المدبر العمومي، وهنا تصبح كفاءته التدبيرية المتمثلة في الالتزام بقواعد حسن التدبير بما يشمل تبنيه أنظمة رقابة داخلية محور تسأل.

وعطفا على ما سبق، فدستور 2011 والدستور المالي يشكلان بوابة تشريعية تفتح أمام المغرب آفاق إصلاح تدبير المالية العامة من خلال إعادة النظر في نظام المسؤولية المالية ويجسدان الخصوصية الوطنية في ذلك. وعليه، يمكن القول أن صدور القانون الفرنسي المتعلق بتوحيد نظام المسؤولية المالية بين المسيرين العموميين يعد عاملا محفزا على خوض هذه التجربة الإصلاحية الجديدة.



المراجع المعتمدة باللغة العربية:

- حكامه القضاء المالي: التوجهات والخطة الاستراتيجية للمجلس الأعلى للحسابات (2022 - 2026)، مجلة التدبير والرقابة على المال العام- المجلد الأول- العدد الأول- ربيع 2023
- محمد براو، الاجتهاد القضائي في مادة البت في الحسابات، مجلة التدبير والرقابة على المال العام، المجلد الأول- العدد الأول- ربيع 2023
- عثمان المنصوري، المال العام في تاريخ المغرب، مجلة التدبير والرقابة على المال العام، المجلد 1- العدد 1- ربيع 2023
- . نجيب جيري، دستور الحكامة: فلسفة تديرية جديدة لإرساء أنظمة دستورية بديلة، مجلة التدبير والرقابة على المال العام المجلد الأول- العدد الأول- ربيع 2023
- . المنتصر السويني.
- ذ. عادل الخصاصي، التشريع المالي بين متطلبات التنمية وتحديات العولمة، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه
- التقرير العام السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم 2022 - 2023

المراجع المعتمدة باللغة الفرنسية:

- Dr. Abdelaziz Boualam, Analyse de la capacité de gestion du secteur public vis-à-vis l'action de l'Etat, REMA- Economie Politique et Gouvernance- Acteurs et Mécanismes/ N° 53- Juin 2023
- M. BERRAOU Mohammed, l'unification du régime de responsabilité des gestionnaires publics, Revue GCFP-volume1-Numéro1-Printemps 2023
- <https://droit.cairn.info>