الحكامة المالية والرقابة على الفساد

زكرياء مسامح
باحث في سلك الدكتوراه - كلية الحقوق سطات

المصطفى المصبحي
أستاذ التعليم العالي - كلية الحقوق سطات

إذا كانت السياسات العمومية المغربية في السنوات الأولى من زمن الاستقلال، اتجهت إلى التحكم في كل شيء من خلال ضبط مداخل ومخارج جميع المبادرات المجتمعية الهادفة إلى تحقيق التنمية، وتحسين الشرط الاجتماعي والاقتصادي المستوى المعيشة في المغرب، فإنها كانت محكومة بالحضور القوي للهاجس السياسي والأمني للدولة في جميع المجالات، الشيء الذي ساهم في تراكم ملفات التخلف والانكسار والتراجع.

كنتيجة لهذا التراكم؛ لم تطرح المسألة الاجتماعية والاقتصادية بقوة على أجندة الحكومات المغربية المتعاقبة إلا في نهاية السبعينات وبداية الثمانينات من القرن الماضي، حيث حصل التماس القوي بين الاختيارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المغربية، وبين تلك التي يعرفها العالم. فكان لا مناص من الإقدام على تجديد المواقف وتحديد المواقع لرسم الملامح الكبرى.

إن تحليل حضور الحكامة المالية في السياق الدولي والوطني، يفترض بيان المقاربة الدولية للحكامة المالية في محاربة الفساد المالي (المحور الأول)، وخطاب الحكامة في الدستور المغربي، كمؤطر للسياسات العمومية بالمغرب (المحور الثاني)؛

المحور الأول : المقاربة الدولية للحكامة المالية في محاربة الفساد المالي

تكون ظاهرتا العولمة والفساد" – على حسب نظر أحد الباحثين – حتميتان ليس بمقدور أحد أن يوقف عجلتهما طالما أن المنافع والمنجزات التي حققها شاهدة للعيان ويلتمسها كثير ممن تعاملوا معها، ومساوئهما محدودة إذا ما قورنت بالمزايا، وفي هذا الاتجاه، تمت بلورة مفهومين مؤطرين لممارسة الفساد، هما : الدافع والفرصة؛ فالدافع هو الرغبة في الحصول على منافع مشروعة وغير مشروعة، من أجل اقتناص الفرصة المناسبة للتهرب من الكلفة الواجبة والتبعات القانونية والمالية. حيث باتت العديد من المؤسسات

الأجنبية تتحكم محليا بـ« الخدمات والمصادر العامة والاستثمارات الخاصة والخصخصة والتقدم التكنولوجي كلها ذات تأثيرات هامة في الحكومات في جميع أنحاء العالم. وبالواقع أن هذه التغيرات هامة جدا لدرجة حتى أن البعض يجادلون أنها تجوف الدولة وتسرق منها سيادتها من جهة، ومن مسؤولياتها أمام مواطنيها من جهة أخرى" وفي هذا الصدد، يشير تقرير هيئة الشفافية الدولية أن الشركات الأمريكية هي أكثر الشركات التي تمارس أعمالا غير مشروعة، تليها الشركات الفرنسية فالصينية فالألمانية، كما يشير التقرير نفسه إلى أن عددا كبيرا من كبار الموظفين في أكثر من ١٣٦ دولة يتقاضون مرتبات منتظمة مقابل تقديم خدمات لتلك الشركات... وإنه قد تم اكتشاف قرابة ٣٠ بليون دولار قدمتها الشركات الأمريكية لتسهيل إبرام أكثر من ٦٠ عقدا للشركات الأمريكية في الخارج"[1].

أمام هذا التنامي الخطير لإشاعة الاعتداءات على المال العام بالدول الوطنية تحت يافطة المصلحة الشخصية والاغتناء غير المشروع، تعالت أصوات من العديد من الدول التي اكتوت بنار الفساد المالي، من أجل التعاون وتضافر الجهود في هذا المجال، وفي هذا الإطار، تميز التعاون الدولي عبر شكلين، الشكل الأول هو التعاون الدولي تحت راية الأمم المتحدة، والشكل الثاني هو التعاون العربي.

أولا: التعاون الدولي

تشكل لدى هيئة الأمم المتحدة مفهوم واسع لمفهومي السلم والأمن الدوليين المكلفة برعايتهما، حيث تبلور أن الفساد في مختلف تجلياته قد يعتبر مهددا من مهددات هذا السلم والأمن في العالم، حيث تم لأول مرة في تاريخ العلاقات الدولية توقيع معاهدة تعنى بمكافحة الفساد عام ٢٠٠٣، حيث وافقت الجمعية العمومية للأمم المتحدة بأغلبية ١٤٤ دولة على إصدار الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وأصبحت هذه الاتفاقية مؤخرا نافذة المفعول بعد أن تمت المصادقة عليها من قبل عدد من الدول الأعضاء، وتمثل هذه الاتفاقية آلية دولية لرعاية التعاون الأممي على النهوض بهذه المهمة[2].

تطرقت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد للعديد من مظاهر الفساد وأشكاله كالرشوة، واختلاس المال العام، والاتجار بالنفوذ، والفساد في صفقات الدولة ومؤسساتها وغيرها من صور الفساد المالي والإداري.

---

[1] - عطا الله خليل، مدخل مقترح لمكافحة الفساد في الوطن العربي، مقالة ضمن كتاب: الفساد الإداري والمالي في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008، ص 19.

[2] - عمر خياط، مفهوم الفساد، مقال بمجلة المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، ط1 2006 الدار العربية للعلوم ببيروت، ص47

وإذا كانت الأمم المتحدة قد أصدرت اتفاقية لمكافحة الفساد، فقد ألزمت كل الدول الأعضاء بالعمل على اعتماد هذه الاتفاقية ونشرها، وهو ما قام به المغرب –كبلد عضو في هيئة الأمم المتحدة –عبر إصداره لظهير شريف رقم ١.٠٧.٥٨ صادر في ١٩ من ذب القعدة ١٤٢٨ هـ موافق ٣٠/١١/٢٠٠٧ بنشر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد[1].

تكمن أغراض هذه الاتفاقية حسب المادة الأولى[2] في ثلاثة إجراءات:

- ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجع
- ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد، بما في ذلك مجال استرداد الموجودات؛
- تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية.

فبالنسبة لتولي الوظائف العامة؛ ورد تحت عنوان: الترشيح للمناصب العمومية: حيث نصت المادة السابعة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد[3]، على أن كل دولة طرف تنظر أيضا في اعتماد تدابير تشريعية وإدارية مناسبة، بما يتوافق مع أهداف هذه الاتفاقية ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لوضع معايير تتعلق بالترشيح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها (. . .) وتنظر أيضا في اتخاذ التدابير التشريعية والإدارية المناسبة، بما يتسق مع أهداف هذه الاتفاقية ووفقا المبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وفي تمويل الأحزاب السياسية، حيثما انطبق الحال (. . .) وتسعى كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح.

وعددت هذه الاتفاقية مجموعة من المجالات التي يمكن أن تطالها أيادي المفسدين، مثل تدبير الممتلكات العمومية، والمشتريات وإدارة الأموال العمومية، حيث نصت على أن كل دولة طرف، تقوم بالخطوات اللازمة لإنشاء نظم اشتراء مناسبة تقوم على الشفافية والتنافس وعلى معايير الموضوعية في اتخاذ القرارات، إضافة إلى إقامة نظام فعال للمراجعة الداخلية، بما في ذلك نظام فعال للطعن، ضمانا الوجود سبل قانونية للتظلم والانتصاف، كما أن كل دولة طرف تتخذ ما قد يلزم من تدابير مدنية وإدارية، وفقا

[1] - الجريدة الرسمية عدد 5596 بتاريخ 17/01/2008 ص 133
[2] - الجريدة الرسمية عدد 5596 بتاريخ 17/01/2008 ص 135
[3] - الجريدة الرسمية عدد 5596 بتاريخ 17/01/2008 ص 138

للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، للمحافظة على سلامة دفاتر المحاسبة أو السجلات أو البيانات المالية أو المستندات الأخرى ذات الصلة بالنفقات والإيرادات العمومية ولمنع تزوير تلك المستندات[1].

ثانيا : التعاون العربي

تعتبر المقاربة العربية في محاربة الفساد، هي المقاربة الأكثر جدية في توصيف ظاهرة الاعتداء على المال العام، حيث يتم التعامل معها كإفراز وانعكاس للاختلالات المجتمعية، مع الأخذ بعين الاعتبار الأبعاد السياسية والاجتماعية والاقتصادية، بدل الاكتفاء بإبراز الفساد كمشكلة اقتصادية بحته، ذات طبيعة حيادية لا تتعلق بخيارات المجتمع وسياساته العامة. وفي هذا الصدد، يقول المدير العام للمنظمة العربية لمكافحة الفساد، "إننا وعلى الصعيد العربي العام، ننظر إلى أبعد من هذا، ذلك أن منظمتنا تنظر إلى الفساد كظاهرة مجتمعية متعددة الأبعاد لها تداعيات تهدد سلامة وأمن المجتمع العربي[2]، بل إن مكافحة الفساد ليست بالعملية التي تتصف بالسهولة، وخاصة إذا بلغ حدا معينا من التشابكات المعقدة بين عدة أطراف حكومية وغير حكومية، محلية وخارجية[3]، وفي هذا التوجه تأكيد على صوابية المعالجة الشاملة الظاهرة الفساد التي تستحضر المدخل السياسي والشرط المجتمعي وتفكيكهما، لفهم عمق ظاهرة الفساد الممارسة في أغلب دواليب الإدارة العربية. على اعتبار أن الدول العربية هي جزء من دول العالم الثالث، وهذه الأخيرة ما زالت تشعر أنها وقعت في مصيدة يصعب التخلص منها، فتراكم الديون أصبح ورقة ضغط تؤدي إلى فرض توجهات سياسية تجاه القضايا المصيرية للعالم الثالث"[4]، وهذه الوضعية أدت إلى تبعية هذه الدول وإفقادها الحرية والأهلية في تدبير سياساتها العمومية، الأمر الذي أدى إلى جعلها محضنا لكل السياسات العابثة وما تتخللها من فرص للفساد الإداري والمالي.

من داخل هذا التوصيف الذي شخصت به السياسات العربية، جاءت المقاربات في العديد من الدول العربية لتتبنى المدخل السياسي لمحاربة الفساد في شتى أشكاله، لأن "فساد القمة سرعان ما يستشري ويتسرب للمستويات الأدنى التي تحمي وتتستر بقياداتها المتواطئة معها"[5] وهذا ما يجعل من فكرة أن

---

[1] - الجريدة الرسمية عدد 5596 بتاريخ 17/01/2008 ص 139

[2] - عمر خياط "مفهوم الفساد" مقالة من ص: 47 إلى 58، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، ط1، 2006، الدار العربية للعلوم بيروت، ص 49

[3] - حسن أبو حمود، الفساد ومنعكساته الاقتصادية والاجتماعية، (مقالة من ص: 445 الى 465)، مجلة جامعة دمشق، المجلد الثامن عشر العدد الأول 2002، ص 461

[4] - عبد المجيد أسعد، خلافات العالم المصنع ومارق العالم الثالث، مطابع افريقيا الشرق الدار البيضاء، 1988، ص: 179

[5] - عامر الكبيسي: الفساد والعولمة تزامن لا توأمة، المكتب الجامعي الحديث، 2005، ص 11

"تبني أية آلية أو إحداث أي تغيير مؤسساتي بهدف مكافحة الفساد هو في النهاية قرار سياسي"[1]، وهي فكرة ذات منسوب عال من الجدية، التي تنعكس تجلياتها على الاختيارات الدستورية والسياسات العمومية، عبر بوابة الوثيقة الدستورية.

المحور الثاني: حضور الحكامة في الدستور المغربي

يعتبر دستور فاتح يوليوز ٢٠١١[2] هو أول دستور مغربي يتناول مفهوم الحكامة"، في المقابل، لم تستطع الدساتير المغربية السابقة الحديث عن الحكامة كمقاربة تدبيرية، بل إنها لم تمنح حتى موضوع المالية المحلية العباءة الدستورية، إلا من باب ذكر وظائف الرقابة التي تمارسها المجالس الجهوية للحسابات على الجماعات الترابية في دستور ١٩٩٦، أما التفصيل في المالية المحلية خصوصا في بعديها الإرادي والاتفاقي، لم تتطرق إليها الدساتير المغربية – بخلاف الدستور الألماني والإيطالي والأسباني – وهذا في حد ذاته يقدم بعض المؤشرات على اهتمام المشرع الدستوري المغربي بشأن نظام اللامركزية المعتمد في المغرب، فالإشارة التي أخذتها الجماعات الترابية في الدستور المغربي لن تسعف في تبرير هذا التقصير وربما هذا التعمد في ترك الأمور بهذا الشكل حتى لا تضع سلطات الوصاية الممثلة للدولة نفسها في وضع حرج. سيما وأن الامتثال للوثيقة الدستورية والقانونية في الدول النامية، ومنها المغرب، لم يرق بعد إلى المستوى المطلوب.

في النسخة الأخيرة للدستور المغربي الفاتح يوليو ٢٠١١، تم الارتقاء بموضوع حكامة التدبير المالي، وذلك من خلال "إقرار نظام للحكامة مبني على شبكة من المؤسسات الوطنية المبنية على مرجعية قيمية تتعلق بمعايير جودة وشفافية ومسؤولية المرافق العمومية"[3]، وهذه الشبكة من الهيئات، سيكون من بين مهامها، النظر في كل الاختلالات المالية، إلى جانب الدور الأساس الذي زكاه دستور يوليو ٢٠١١ للمجلس الأعلى للحسابات، ومجالسه الجهوية التابعة له، في تفعيل آليات الرقابة وفي هذا الصدد، أعطى دستور يوليو ٢٠١١، إشارات قوية لدعم توجه المجتمع والدولة في محاربة الاختلالات، وسياسات الفساد، التي يمكن أن تصيب ممارسة الشأن العام، وذلك حينما نص على "الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها"، وعمل على جعلها دستوريا (الفصل ٣٦) ومنحها حصانة قانونية تؤهلها لممارسة وظائفها

[1] - عمر الخياط: مفهوم الفساد، مقالة من ص: 47 إلى 58، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، ط 1، 2006، الدار العربية للعلوم بيروت، ص 56
[2] - الجريدة الرسمية: عدد 5964، 30/07/2011، ص 3600
[3] - حسن طارق: السياسات العمومية في الدستور المغربي الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 92، 2012، مطبعة المعارف الجديدة، ص 26

ومهامها بكل استقلالية وحرية. على اعتبار أنها ضمير المجتمع الحي في إشاعة قيمة النزاهة والشفافية، ومحاصرة الرشوة، وكل أنواع الفساد والعبث في السياسات العمومية.

إن هذه الهيئة الدستورية، وهي تنوب – في عمق وظائفها – عن المجتمع في ممارسته لحقه في محاربة الفساد، تتولى بمقتضى الفصل ١٦٧ من الدستور مهام "المبادرة والتنسيق والإشراف وضمان تتبع تنفيذ سياسات محاربة الفساد، وتلقي ونشر المعلومات في هذا المجال، والمساهمة في تخليق الحياة العامة، وترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة، وثقافة المرفق العام، وقيم المواطنة المسؤولة"[1].

أما بخصوص تطبيقات الحكامة على المستوى المالي، فقد حدد الفصل ٣٦ من الدستور مجموعة من الأعمال التي يعاقب عليها القانون، وهي: المخالفات المتعلقة بحالات تنازع المصالح، وعلى استغلال التسريبات المخلة بالتنافس النزيه وكل مخالفة ذات طابع مالي. كما حمل السلطات العمومية الوقاية، طبقا للقانون، من كل أشكال الانحراف المرتبطة بنشاط الإدارات والهيئات العمومية، وباستعمال الأموال الموجودة تحت تصرفها، وبإبرام الصفقات العمومية وتدبيرها، والزجر عن هذه الانحرافات. وفي الفقرة الثالثة، من هذا الفصل، ورد التنصيص على تجريم الشطط في استغلال مواقع النفوذ والامتياز، ووضعيات الاحتكار والهيمنة، وباقي الممارسات المخالفة المبادئ المنافسة الحرة والمشروعة في العلاقات الاقتصادية.

وقد أناط الدستور المغربي بالمجلس الأعلى للحسابات وظيفة الرقابة والمحاسبة، حيث خصه المشرع الدستوري في الفصل ١٤٧ بكونه يمارس مهمة تدعيم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة، بالنسبة للدولة والأجهزة العمومية. بهذا التوجه السياسي والاقتصادي والاجتماعي الذي عكسه الدستور المغربي، أصبحت الحكامة تشكل إطارا معياريا لكل المبادرات التنموية الوطنية والمحلية، ومرجعا فلسفيا لكل الاختيارات المؤسساتية. وفي سبيل بسط حجم المساحة التي احتلها الحديث عن الحكامة في أبعد تجلياتها، قمت بجرد مختلف الاستعمالات والتوظيفات التي وردت في نص الدستور لمفهوم الحكامة.

[1] - الجريدة الرسمية، عدد 5964، 30/07/2011، ص 3626