الحساب الإداري بين التصويت السياسي وضعف الرقابة المالية

ذ. عبد الرحمان فريدي

باحث في شؤون الجماعات المحلية

تاريخ النشر: 28يناير2012

Marocdroit.com

إذا كانت مدونة الانتخابات حريصة على نزاهة الانتخابات ,عبر تجريم مجموعة من الأفعال التي يمكن أن يتم بها التأثير على إرادة الناخبين لاستمالة أصواتهم بشكل غير مشروع , فان المشرع , في الميثاق الجماعي , سكت عن هاته المسالة فيما يخص عمليات التصويت التي تتم داخل الجماعات المحلية , في دوراتها العادية أو الاستثنائية , خاصة التصويت على الميزانية و ما يرتبط بها من إعادة البرمجة و التحويلات أو الحساب الإداري , و لم يجرم , على غرار مدونة الانتخابات , مجموعة من الأفعال غير المشروعة التي يرتكبها الأمر بالصرف غرضها التأثير على إرادة المنتخبين للتصويت على نقط معينة خاصة جلسة الحساب الإداري التي تعتبر محطة مساءلة و محاسبة للرئيس على تسييره السنوي , الإداري و المالي للجماعة , و مدى مطابقة ذلك التسيير للميثاق الجماعي و للقوانين الجاري بها العمل(2) .

فرئيس المجلس باعتباره الأمر بالصرف و منفذ المقررات الإدارية و المالية التي يتخذها المجلس يمكنه , أثناء تحضيره لدورة الحساب الإداري, أن يمارس أفعالا يجرمها القانون في محاولة منه للتأثير على إرادة المنتخبين للتصويت الايجابي على الحساب الإداري . فقد يلجا الآمر بالصرف إلى الضغط على "أغلبيته" (3) من خلال الضمانات غير القانونية التي يتم إبرامها غداة تشكيل المجلس أو ارشائهم أو إعطائهم امتيازات غير مشروعة يستفيدون منها طيلة السنة أو يسكت و يتستر على تسخير الممتلكات الجماعية لإغراض شخصية من طرف أعضاء المجلس أو تمتيعهم بمنافع نقدية أو عينية غير مبررة قانونا (4) يكون مقابلها في آخر المطاف التصويت الايجابي لسياسة الرئيس المالية و الإدارية رغم ما قد يشوبها من اختلالات تدخل تحت طائلة المتابعة القضائية .

وإذا كان القاسم المشترك بين الانتخابات التشريعية و الجماعية ودورات المجلس هو عملية التصويت و البحث عن الأصوات , لاكتساب صفة ناخب بالنسبة للانتخابات و المصادقة الايجابية على الحساب الإداري بالنسبة للآمر بالصرف , فان ما تنص عليه المادة 62 من القانون التنظيمي لمجلس النواب(5) من جرائم انتخابية يمكن أن تسري , بمنطق القياس , على جلسة الحساب الإداري . حيث تنص على انه "يعاقب (.....) كل من حصل أو حاول الحصول على صوت ناخب أو أصوات ناخبين

marocdroit.com

بفضل هدايا أو تبرعات نقدية أو عينية أو وعد بها أو بوظائف عامة أو خاصة أو منافع أخرى قصد التأثير على تصويتهم سواء كان ذلك بطريقة مباشرة أو بواسطة الغير (....) . و يحكم بالعقوبات (...) على الأشخاص الذين قبلوا أو التمسوا الهدايا أو التبرعات أو الوعود المنصوص عليها في الفقرة السابقة و كذا الأشخاص الذين توسطوا في تقديمها أو شاركوا في ذلك " .

إن ما تنص عليه المادة 71 من الميثاق الجماعي , التي تحيل على المادتين 143 و 144 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية (6) , من كون عدم المصادقة على الحساب الإداري لجماعة محلية يؤدي إلى عرضه على المجلس الجهوي للحسابات بصفة تلقائية من طرف وزير الداخلية او الوالي او العامل أو بناء على طلب من الآمر بالصرف المعني أو من الطرف الرافض للحساب الإداري , يوحي بان الحسابات الإدارية المصادق عليها لا تخضع لرقابة المحاكم المالية , حيث أن الأمرين بالصرف يعتبرون تلك المصادقة تبرئة لذمتهم و دليل على مطابقة تنفيذهم لمقررات الميزانية للقوانين الجاري بها العمل . و ما دام أن المجلس , الذي يعتبر تصويته على الحساب الإداري تصويتا سياسيا , ليس محكمة مالية (7) و لا هيئة تفتيش ادارية , فان المبدأ الدستوري المتعلق بربط المسؤولية بالمحاسبة يقضي بإخضاع حتى الحسابات الإدارية المصادق عليها لرقابة المجلس الجهوي للحسابات . و إذا كانت الجهة التي تصوت ضد هذا الحساب ملزمة , حسب القانون(8) رقم 01.03 المتعلق بإلزامية تعليل القرارات الإدارية السلبية , بالتعليل القانوني و الواقعي لرفضها التصويت الايجابي , فان الجهة المصوتة أيضا لفائدته ملزمة سياسيا على تقديم الدليل أمام الناخبين على أن تسيير الرئيس للجماعة لا تشوبه أية شائبة مالية أو إدارية و ذلك في إطار حق المساءلة السياسية التي يتمتع به الناخبون و الحق الدستوري المتعلق بالوصول إلى جميع المعلومات المتعلقة بالحساب الإداري و التي تعطي الحق لكل ناخب في الإطلاع على جميع الوثائق المتعلقة بكيفية تنفيذ الميزانية .

وما دام أن الميثاق الجماعي لا يلزم الرئيس باطلاع أعضاء المجلس على كيفية تنفيذه لمقررات المجلس و كيفية تنفيذه للميزانية و مدى مطابقة تدابير التنفيذ مع تلك المقررات , كما تنص على ذلك المادة 45من القانون رقم 79.00 المنظم لمجالس العمالات و الأقاليم و

marocdroit.com

المادة 54 من القانون المنظم للجهات , فان التساؤلات المطروحة هي كيف يصوت المجلس على الحساب الإداري , سواء بالسلب أو الإيجاب , إذا كان يجهل كيفيات تنفيذ الرئيس للميزانية ؟ و مدى احترامه لقواعد الالتزام بالنفقات العمومية و تصفيتها و الآمر بصرفها ؟ و هل إبرامه للصفقات العمومية و تدبيره لشؤون الموظفين مطابق للنصوص التشريعية و التنظيمية ؟ و هل القواعد المتعلقة بإثبات الديون العمومية و تصفيتها و الآمر بصرفها أو تحصيلها منسجمة مع النصوص التشريعية ؟ و هل هناك تقييد غير قانوني لنفقات بهدف التمكن من تجاوز الاعتمادات ؟ و هل هناك تقديم لامتيازات غير قانونية لبعض الملزمين بالضريبة ؟ و هل قدم الرئيس لنفسه أو لغيره منافع غير مبررة نقدية أو عينية ؟ و هل هناك إخلال بالمراقبة التي هم ملزمون بممارستها أو تقصير في القيام بمهامهم ؟ لكن ما دام الدستور قد نص في فصله 27 "للمواطنين و المواطنات حق الحصول على المعلومات , الموجودة في حوزة الادارت العمومية , و المؤسسات المنتخبة و الهيئات المكلفة بمهام المرفق العام " فان التعديلات التي ستعرفها القوانين المنظمة للجماعات المحلية يجب أن تكون متوافقة مع الدستور عبر التنصيص على حق الناخبين و جميع المستشارين الجماعيين في الإطلاع المسبق على الوثائق المتعلقة بتنفيذ الميزانية قبل جلسة الحساب الإداري حتى يكون التصويت بناء على معطيات واقعية .

و إذا كان التصويت الايجابي أو السلبي (9) على الحساب الإداري لا يخلو من اعتبارات سياسوية أو انتخابوية أو حزبية أو مصلحية أو قبلية فانه , في إطار جعل المحاسبة هي الأصل , لا يجب أن ننتظر رفض المصادقة على الحسابات الإدارية حتى نخضعها لرقابة المحاكم المالية , بل يجب تفعيل دور المراقبة المالية على كل الحسابات لقطع الطريق على كل تواطؤ بين المنتخبين هدفه التلاعب بالأموال العمومية لان التجربة أثبتت أن بعض المجالس صادقت على حساباتها الإدارية و رغم ذلك توبع مسيروها من بعد ذلك أمام القضاء بتهم تهم سوء تسيير المال العام .

إن إخضاع جميع الحسابات الإدارية لرقابة المجلس الجهوي للحسابات , الذي يعتبر "إطارا قضائيا لحماية المال العام من أن تمتد إليه أيدي العبث و التسيب و استغلال النفوذ" (10), سيضع حدا لسياسة التأثير على إرادة المنتخبين الذين يتحملون مسؤولية سياسية و جنائية و مدنية على مشاركتهم للآمر بالصرف في التدبير المالي و الإداري

marocdroit.com

للجماعة . بالإضافة إلى ذلك لماذا لا يتم فتح تحقيق إداري و قضائي حول الأسباب التي يعتمدها بعض المنتخبين في رفضهم للحساب المصادق عليه من طرف الأغلبية المسيرة طالما أن سكوت الميثاق الجماعي عن الحقوق السياسية "للمعارضة" (11) لا يعني انه ليس من حق الرافضين توجيه شكاية مباشرة إلى المجلس الجهوي أو النيابة العامة أو سلطة الوصاية حول ملاحظاتهم على الحساب الإداري ؟

و إذا كان الآمر بالصرف لا يستطيع تسيير الجماعة إلا بمساعدة نوابه (12) الذين يشكلون معه مكتب المجلس فان الحساب الإداري و إن كان جلسة لمحاسبة الرئيس فانه بشكل ضمني يشكل محاسبة لمكتب المجلس . و هذا هو السبب في عدم إمكانية ترأس احد نواب الرئيس لجلسة الحساب الإداري لكونهم يشاركونه في التسيير المالي و الإداري للجماعة حسب درجة التفويض سواء في الإمضاء أو المهام الذي يتم تحت مسؤولية الرئيس و مراقبته , حيث تنص المادة 46 من الميثاق الجماعي "..... و ينتخب المجلس دون مناقشة بأغلبية الأعضاء الحاضرين لرئاسة هذه الجلسة , أي جلسة الحساب الإداري , رئيسا يختار خارج أعضاء المكتب " و أعضاء المكتب حسب المادة 6 هم الرئيس و النواب . كما تنص نفس المادة فيما يتعلق بحساب إداري مشترك بين رئيسين على انه " عندما يقوم المجلس بالدراسة و التصويت على الحساب الإداري المتعلق بالتدبير المالي لرئيس انقطع عن مزاولة مهامه , فان الفقرة السابقة , أي الانسحاب وقت التصويت,تطبق على الأمر بالصرف و أعضاء المكتب المنتهية مهامهم ". (13)

و في إطار القانون رقم 61.99 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف و المراقبين و المحاسبين العموميين عن القرارات التي يتخذونها أو يؤشرون عليها أو ينفذونها خلال ممارستهم لمهامهم (14) فهل تعتبر المصادقة على الحساب الإداري تبرئة لذمة الأمرين بالصرف من مسؤولياتهم التأديبية أو المدنية أو الجنائية ؟ و هل هذا التصويت يعتبر إقرارا من طرف أعضاء المجلس المصادقين على أن الأمر بالصرف أو المحاسب لم يرتكب أيا من المخالفات المنصوص عليها في المواد 54 و55 من مدونة المحاكم المالية ؟

إن تخليق الحياة العامة , و تفعيل مبادئ الدستور الجديد , الذي ينص على ربط المسؤولية بالمحاسبة , يقتضي إعادة النظر في المبادئ المنظمة للحساب الإداري , و لن يتأتى ذلك إلا بإعطاء صلاحيات واسعة للمحاكم المالية و إحداث مجالس إقليمية للحسابات ليكون الافتحاص و المحاسبة هو القاعدة و ليس الاستثناء و ذلك باعتماد مبدأ سنوية المراقبة المالية للحسابات الإدارية و التنصيص على انه في حالة ظهور اختلالات في التسيير المالي و الإداري فان المنتخبين المصوتين على الحساب الإداري يعتبرون متواطئين مع الرئيس للتستر على تلك الاختلالات و ذلك ضمانا للتسيير الشفاف و النزيه للشأن العام و إشراكا فعليا للمنتخبين في تنفيذ مقررات المجلس بشكل مطابق للقانون إضافة إلى التنصيص على حق الناخبين و جميع أعضاء المجلس في الإطلاع المسبق على جميع وثائق تنفيذ الميزانية قبل جلسة الحساب الإداري مع إعطاء صلاحيات رقابية للأعضاء الذين يشكلون ما جرت العادة على تسميته المعارضة . كما ان تضمين مقتضيات المادة 62 من القانون التنظيمي لمجلس النواب بالقوانين المنظمة للجماعات المحلية على الشكل التالي "يعاقب ب (.....) كل امر بالصرف حصل أو حاول الحصول على صوت مستشار جماعي أو أصوات مستشارين جماعيين بفضل هدايا أو تبرعات نقدية أو عينية أو وعد بها أو بوظائف عامة أو خاصة أو منافع أخرى قصد التأثير على تصويتهم اثناء جلسة الحساب الاداري سواء كان ذلك بطريقة مباشرة أو بواسطة الغير . و يحكم بالعقوبات (...) على المستشارين الجماعيين الذين قبلوا أو التمسوا الهدايا أو التبرعات أو الوعود المنصوص عليها في الفقرة السابقة و كذا الأشخاص الذين توسطوا في تقديمها أو شاركوا في ذلك " لمن شانه المساهمة في تخليق الحياة الجماعية .

الإحالات :

1)هناك تضخم على مستوى أجهزة الدولة المكلفة بالمراقبة القضائية و الإدارية للمال العام لكن هناك ضعف في أدائها لاعتبارات سياسية: المجلس الأعلى للحسابات , المجالس الجهوية للحسابات , المفتشية العامة لوزارة المالية , المفتشية العامة لوزارة الداخلية , وزير العدل , الوكلاء العامون للملك , وكلاء الملك , العمال , رجال السلطة باعتبارهم ضباطا للشرطة القضائية ,لكن بعد الدستور الجديد و ارتباط المسؤولية بالمحاسبة لم يعد مقبولا أن تبقى تقارير المحاكم المالية حبرا على ورق .

2)انظر مقالنا كيف يمكن للمجلس الجماعي أن يراقب تنفيذ الرئيس لمقرراته ؟ على مدونتي

http://faridighris.over-blog.com

3) إن تقسيم المجلس الجماعي إلى أغلبية و معارضة بدعة سياسية ما انزل الله بها من سلطان حيث انه بالرجوع إلى الميثاق الجماعي نجد أن أجهزة الجماعة تتكون من المجلس الجماعي , المكتب و الأجهزة المساعدة.

marocdroit.com

4) انظر تقرير غير منشور للمجلس الجهوي للحسابات لفاس المتعلق بمراقبة تسيير الجماعة القروية "ملعب" ملف رقم 2011/08 مراقبة التسيير الصادر في شتنبر 2011 حيث جاء في الصفحة 26" حيث وقف المجلس الجهوي للحسابات على واقع تقديم رئيس المجلس الجماعي لمنفعة غير مبررة للغير من خلال تحميل الميزانية الجماعية أداء هواتف خصصت لأشخاص لا علاقة لهم بحسن سير الإدارة الجماعية (مستشارون جماعيون من خارج مكتب المجلس)" . و تجدر الإشارة إلى انه بالرغم من أن الهاتف يدخل في إطار نفقات التسيير فان أغلبية الرؤساء يخصصون هواتف لأعضاء من الأجهزة المساعدة مع انه ليس من حقهم المشاركة في تسيير الجماعة حيث تنص المادة 23 من الميثاق الجماعي " يمنع منعا كليا على كل عضو من المجلس الجماعي باستثناء الرئيس و النواب, أن يزاول خارج دوره التداولي داخل المجلس أو اللجان التابعة له , المهام الإدارية للجماعة أوان يوقع على الوثائق الإدارية , أو يدير أو يتدخل في تدبير المصالح الجماعية, و ذلك تحت طائلة العزل الذي يتم الإعلان عنه وفق الشكليات المنصوص عليها في المادة 21 أعلاه دون الإخلال بالمتابعة القضائية بسبب مزاولة مهام منظمة بدون صفة قانونية " . و نفس المعنى الذي يعطي للرئيس و نوابه الصلاحية الحصرية في تسيير الجماعة عبرت عنه الفقرة الأولى من المادة 59 التي نصت " يعد رئيس المجلس الجماعي جدول أعمال الدورات بتعاون مع أعضاء المكتب" .

5) الظهير الشريف رقم 1.11.165 بتاريخ 14 أكتوبر 2011 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب منشور بالجريدة الرسمية عدد 5987 بتاريخ 17 أكتوبر 2011 .

6)الظهير الشريف رقم 1.02.124 بتاريخ 13 يونيو 2002 بتنفيذ القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية منشور بالجريدة الرسمية عدد 5030 بتاريخ 2002/8/15 .

7) انظر المواد 54, 55 و 56 من مدونة المحاكم المالية المتعلقة بالمخالفات المرتكبة من طرف الآمر بالصرف أو آمر مساعد أو كل محاسب عمومي .

8) الظهير الشريف رقم 1.02.202 بتاريخ 23 يوليو 2002 المتعلق بتنفيذ القانون رقم 03.01 بشان إلزام الإدارات العمومية و الجماعات المحلية و المؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية منشور بالجريدة الرسمية عدد 5029 بتاريخ 12 غشت 2002 .

9) تعتبر بلدية تنجداد نموذجا حيا على طغيان الاعتبارات السياسوية في رفض المعارضة , التي تتوفر على أغلبية الأصوات, للميزانية و الحساب الإداري فتم تأجيل برمجة فائض ميزانية 2010 إلى حين صدور تقرير المجلس الجهوي للحسابات الذي قضى بسلامة تنفيذ الميزانية من طرف رئيس بلدية تنجداد المنتمي لحزب العدالة و التنمية . للاطلاع على هاته الوضعية انظر مقالاتنا حول بلدية تنجداد على مدونتي

http://faridighris.over-blog.com و تقرير المجلس الجهوي للحسابات على الرابط التالي

http://www.tinejdad.info/news.php?readmore=440

10) مقتطف من الكلمة التوجيهية السامية التي ألقاها جلالة الملك محمد السادس يوم 15 دجنبر 1999 عند ترأسه لافتتاح أشغال المجلس الأعلى للقضاء.

11) ما دام أن العادة جرت على تقسيم المجالس إلى أغلبية و معارضة فان التعديلات التي ستشهدها القوانين المنظمة للجماعات المحلية يجب أن تضمن لهاته المعارضة مكانة تخولها حقوقا من شانها النهوض بمهامها التمثيلية داخل الجماعة على غرار ما جاء به الفصل العاشر من الدستور بالنسبة للمعارضة البرلمانية .

12) انظر دورية السيد وزير الداخلية عدد D5225ق م م بتاريخ 16 يوليو2009 المتعلقة بالإجراءات الخاصة بتفويض مهام رئيس المجلس الجماعي إلى نوابه التي تهدف إلى " التخفيف من عبئ مسؤوليات رئيس المجلس

الجماعي في ممارسة بعض الاختصاصات (.....) حتى يتفرغ أكثر للمهام الإستراتيجية و يكرس جهده للمشاريع الكبرى المتعلقة بالتنمية المحلية من جهة , و عدم تركيز السلطة بيد الرئيس و إشراك مساعديه في تحمل المسؤولية في تسيير و تدبير شؤون الجماعة و هو ما سيضمن سير المرفق العام الجماعي بانتظام و أداء الخدمات للمواطنين باستمرار" منشورة بالموقع الالكتروني للجريدة الرسمية للجماعات المحلية http://bocl.gov.ma

13)الحساب الإداري المشترك بين رئيسين يتحقق في صورتين , الأولى داخل نفس الولاية على اثر انقطاع رئيس المجلس عن مزاولة مهامه بأحد الأسباب المشار إليها في المادة 9 من الميثاق الجماعي و هي الوفاة أو الاستقالة الاختيارية أو الإقالة الحكمية أو العزل أو الإلغاء النهائي للانتخاب أو الاعتقال لمدة تزيد على شهرين أو لأي سبب من الأسباب حيث يتم حل المكتب لانتخاب مكتب جديد , و الثانية بين رئيسين لولايتين انتخابيتين كالحساب الإداري لسنة 2009 حيث جرت الانتخابات الجماعية في 12 يونيو 2009 على اثر انتهاء ولاية المجالس الجماعية المترتبة عن انتخابات 12 شتنبر 2003, حيث انه أثناء عملية التصويت ينسحب الرئيس السابق و نوابه الأعضاء في المجلس الحالي و الرئيس الحالي .

14) الظهير الشريف رقم 1.02.25 بتاريخ 3 ابريل 2002 بتنفيذ القانون رقم 61.99 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف و المراقبين و المحاسبين العموميين و المنشور بالجريدة الرسمية عدد 4999 بتاريخ 2002/4/29

marocdroit.com