

الورقة البحثية المقدمة إلى الملتقى الأكاديمي لمكافحة الفساد بعنوان :

الفساد الإداري و إدارة الفساد

دراسة في التجربة المغربية لمكافحة الفساد

الدكتور رشيد كديرة

أستاذ القانون العام بجامعة ابن زهر المغرب

تدعي الورقة البحثية ، حول موضوع الفساد كما اقترحه الملتقى ، أن غياب الشرط العلمي هو أحد المعضلات التي علينا جميعا الانخراط فيها من أجل فهم موضوعي للظاهرة و إفهام حيال انتظارات المرتبطون في علاقاتهم الجماعية أو الفردية بها . وعليه نعتقد أن فائدة علمية و عملية يمكن اضافتها إلى مختلف الاجتهادات الدولية الاقليمية و الوطنية ، إن دققنا و اشتغلنا ناقشنا في فضاء علمي حر بمقاربات و مناهج علمية متقدمة ظاهرة الفساد و سبل مواجهتها من أجل خير عميم ينافي و يتجاوز الشر المحض بتعبير نيتش الكامن و النابع من عمق هذه الظاهرة ، الادعاء العلمي مفاده أن الشرط الموضوعي في الأبحاث العلمية يقتضي الاستقلال عن الظاهرة و يستلزم ذلك بالضرورة حرية الباحث و استقلاله عن كل أوجه الفساد المتعددة و المتناسلة و المتجددة، فهل يمكن أن ندعي صلاح الذات الباحثة كشرط علمي من أجل دراسة فساد الدولة و أجهزتها و تشريعاتها أو حتى فساد الدولة و المجتمع معا .

وعليه ، تروم الورقة إلى بحث جدل فساد الأجهزة الإدارية للدولة، لرصد أسبابه و تجلياته و تأثيره على التنمية و الديمقراطية، و بمقابل فساد الإدارة تبحث الورقة إدارة الفساد أي الأجهزة الإدارية المكلفة بالتصدي لظاهرة الفساد .

تلكم إحدى العرى الوثيقة التي تعتمد عليها الورقة البحثية من أجل محاولة صياغة إشكالية علمية تهتم بالثابت و المتغير في علاقتنا بظاهرة الفساد و لأن حيز الورقة لا يتسع للإحاطة بهذا الإشكال الكبير التقليدي فإننا سنحاول تعميق البحث في الثابت و المتحول في علاقة الدولة بالمجتمع في ضوء تعاقدتهما على شرعية قيمية و سياسية و قانونية و مؤسساتية و حتى نربط الموضوع بالميدان باعتبار هذا الأخير أعظم كاشف عن القدرة التفسيرية للعلم و المعرفة على حد تعبير بيير بورديو ، سنختار الميدان أو الحقل بالمفهوم السوسولوجي لبورديو السياسي الإداري المغربي ، و يمكن أن ندفع بالفرضية الأساسية التي يمكن أن

تساعدنا في ربط الدراسات العلمية السابقة للظاهرة بلحظة مشاركتنا لكم في هذا المحفل العلمي اللاحق، ومقتضاها أن إشكالية الفساد هي جزء أساس، إن لم نقل عصب شرعية الأنظمة السياسية القائمة خصوصا في مراه الأخر الأجنبي .

سنحاول في هذه الورقة اعتماد المنهج التظافري أو التداخلي أو التكاملي و الذي يتيح للباحث مساحة أدائية مرنة في دراسة الظواهر المعقدة كظاهرة الفساد، فلا شك أن الأوراق المقدمة في هذا الملتقى ستختار زوايا مختلفة اقتصادية قانونية سوسولوجية انترولوجية تاريخية جغرافية مقارنة، لكنها في نهاية المطاف هي تجليات تحتكم إلى نفس القوانين العلمية لظاهرة بلورية ذات أصل واحد .

و سنقدم محاولتنا المهتمة أصلا بالمدخل الإبستيمي في الحقل الإداري السياسي المغربي، ومن أجل بسط بسيط لأفكار و اعتقادات الورقة العلمية سنحاول تقديمها في أربع محاور أساسية :

سنتناول في *المحور الأول* ظاهرة الفساد كموضوع علمي شائك، وفي *المحور الثاني* سندرس ظاهرة الفساد بين الدولة و المجتمع، وفي *المحور الثالث* ظاهرة الفساد بين الفساد الإداري و إدارة الفساد ، وفي *المحور الرابع* و الأخير أي أفق للتنمية و الديمقراطية في ظل سطو الفساد ؟.

المحور الأول: ظاهرة الفساد كموضوع علمي شائك

نعقد أن منطق البحث العلمي للدرس البوبري نسبة إلى كارل بوبر سيساعدنا كثيرا في "دراسة منطقية ذات قابلية للتنفيذ أولا و للتنفيذ ثانيا، تنفيذ المقاربات العلمية السابقة نحو تنفيذ متسق يمكننا من فهم اصطفااف جزئيات الموضوع و الخروج من المأزق"، معنى هذا الكلام أن كارل بوبر يرشدنا إلى كون النظريات العلمية التجريبية و غير التجريبية منها على حد سواء ليست سوى مجموعة من الفرضيات و التخمينات يقع على عاتق التجربة، على الوقائع المادية و القضايا المنطقية فحصها و تمحيصها و مراقبتها معززة لها تارة في حال صمودها أمامها أو على العكس مفندة لها جزئيا أو كليا تارة أخرى في حال ضحدها من قبلها . و هكذا لم تعد التجربة و معها الإدراك الحسي و الرصد مصدر المعرفة الأول و النقطة التي ينطلق منها العلم من الخاص إلى العام كما يرى منظرو الاستقرار الذين يرجعون كلهم إلى أرسطو، وهكذا فليس في الفرضيات المعلنة أو الضمنية حقائق مطلقة أو

أمر بديهية بحد ذاتها لا تحتاج إلى برهان يقبله الجميع من دون نقاش : مسلمات (ص 22 منطوق البحث العلمي) .

نعتقد أن الحاجة إلى الدرس العلمي لكارل بوبر تزداد اليوم و نحن نرغمي بمسلمات حول موضوع الفساد يكاد يسلم ببديهيته في أنظمتنا الحاكمة . و الحال أن هذه البديهيات تدعي تفسير ظاهرة مرافقة للمواطن و مهيمنة على تمثلاته و سلوكاته اليومية ، لذلك ننتصر لدرس بوبر و التي تجعل " الفكرة وحدها و ليس الرصد هي التي تدل التطور العلمي و تفتح له الطريق نحو معارف جديدة، فالتجربة تحفظنا من السير على طريق لا تثمر شيئا و تساعدنا على ترك الخطوط غير السالكة و تشجعنا على أن نضع الكشف عن كل ما هو جديد نصب أعيننا، فمسألة الفساد تحتاج إلى الفكرة قبل الرصد، والفكرة عن الفساد عليها أن تنسلخ من الذات الباحثة حتى تستقيم الرؤية العلمية المنطقية و النسبية، هي معضلة قيمة أخلاقية، وهي منظومة اقتصادية و سياسية، وهي تجليات إدارية و مؤسساتية، وهي تمثل و معاش يومي يقبلها و يرفضها المواطن في أن . و يضيف كارل بوبر فيما يفيدنا في منطوق البحث العلمي و الذي نعتقد بأهميته في مقاربتنا لموضوع الفساد، تبني المفهوم الإبستيمي للبساطة الفكرية و التي أفرد لها حيزا كبيرا في دراسته لمنطوق البحث العلمي كمبدأ أساس يمكن أن ينتج قوانين تفسيرية للظاهرة موضوع الدرس و البحث في مجاورتها لمبدأ التنسيب ، و يمكن القول أن الدراسات التي تبنت العلمية في طرق بحثها توصلت الطرق الاستقرائية التعميمية باعتبار تعقد الظاهرة و تعقد سبل الكشف عن قوانينها الجزئية الناظمة.

الأطروحة العلمية الثانية التي سنعتمدها و التي سنستعنفنا بالتقدم بالبحث و في البحث العلمي المنشغل بها، هي أطروحة السوسولوجي بيير بورديو و سنستعين في ذلك بمفاهيم أساسية لمعرفة الخصائص عامة لكل المجالات، التي يسميها بيير بورديو يسميها قوانين المجالات¹ أهمها الحقل أو الميدان سياقات إعادة الإنتاج و قياساته ثم المنهج البنيوي الفردي المستند إلى مفهوم الهابتوس ، فبيير بورديو يقر بأن الحقل يحكمه قانون الهيمنة و الصراع ، هيمنة متشاذبة متفاعلة للقيم و الأخلاق و الأديان و الاعتقادات و التمثلات و الرساميل ، رساميل مادية أو رمزية ، ويفضي الصراع إلى هيمنة أو غلبة بالمعنى الخلدوني ، لذلك فكل موضوع أو ظاهرة هي حقل صراعي بامتياز و عليه نعتبر ظاهرة الفساد هو صراع الرساميل المادية و الرمزية بين الدولة و المجتمع و الغالب أو المهيمن يعزز مستوى سلطته من خلال إعادة إنتاج قيمه و رساميله ، إن الحقل إذن هو الفضاء الذي تتم فيه

¹ بيير بورديو ، أسئلة علم الاجتماع حول الثقافة والسلطة والعنف الرمزي، ت: إبراهيم فتحى، القاهرة: دار العالم الثالث، 1995. ص:131-137

عمليات إنتاج وتوزيع واستهلاك واستثمار مختلف أشكال الموارد²، أي أن الحقل ميدان للتنافس بين الأعوان بغية الحصول على مختلف الثروات الرمزية التي تتحدد في شكل رساميل نوعية، فالتنافس أو الصراع (في صيغة رمزية) يحتدم بين القادمين الجدد إلى الحقل أو الذين يحاولون حيازة مركز أو مرتبة من جهة، ومن جهة ثانية، مع القدامى أو الذين يحاولون الدفاع عن مكتسباتهم كاحتكار مركز أو موقع داخل الحقل، وعليه فلا يمكن فهم بنية الحقل إلا من خلال الكشف عن حالة علاقات القوة بين الفاعلين³. لقد شبه بورديو المجتمع بالكون، فكل جماعة لها وضع اجتماعي له علاقة بالأوضاع المجاورة التي تشبه المجرات في الفضاء، ولذلك يطلق بورديو على المجتمع مصطلح الفضاء الاجتماعي. فالأوضاع النسبية داخل هذا الفضاء هي التي تحدد هوية الفاعلين والجماعات الاجتماعية المختلفة. والفضاء هو مجال قوى، أي مجموعة من علاقات القوة الموضوعية التي تفرض نفسها على كل من يدخل المجال⁴.

يمكن أن يسعفنا هذا المنطق التوزيقي في فهم ظاهرة الفساد التسلطية و المهيمنة على أن مفهوم الهابتوس يرفعه بيير بورديو لمستوى المقاومة باعتبارها استعدادات فردية أو جماعية لقبول أو رفض النمط الإنتاجي المهيمن ، مقاومة إعادة الإنتاج و ربما يفيدنا بورديو في استشراف أفق مغاير و غير خاضع لأنظمة الفساد المهيمنة .

المحور الثاني : ظاهرة الفساد بين الدولة و المجتمع

في هذا السياق و اعتمادا على الأطروحتين الأساسيتين لكارل بوبر و لبيير بورديو، يمكن القول أن الفساد كموضوع للدرس العلمي يحمل من المشترك أكثر من التفصيل الجزئي ، ففي المنطق العلمي يبدو كقوانين تحمل سمات القبول كما تحمل أوجه الرفض و تعلق هذه القوانين على الخصوصيات الحضارية و الثقافية و الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية لكل بلد على حدا، و يمكن أن تختلف الدول في مستوى ما يسمى بدرجة الفساد لكنها ظاهرة لصيقة بكل الدول و المجتمعات، فإن كانت الدول و المجتمعات الغربية في مستويات متقدمة من بعيدة عن بلداننا المصنفة في خانة و درجة و مستوى الأمم الأكثر فسادا ، ففي نهاية المطاف هي ظاهرة كونية، القصد أن الاختلاف في الاعتراف و المعرفة بتعبير بورديو *connaissance et reconnaissance* ، ربما يكمن الفارق في

² احمد موسى بدوي، مابين الفعل والبناء الاجتماعي : بحث في نظرية الممارسة لدى بيير بورديو ، مجلة إضافات، ع8 ص 15

³ احمد موسى بدوي: المرجع السابق

⁴ Bourdieu, P., The Social Space and The Genesis of Groups, Theory and Society, Vol 14 No: 6/ 1985. P 723-724

درجة الفساد هو الاعتراف بوجوده و معرفة إمكانيات استمراره ، في الديمقراطيات الغربية لا تخلو الفكرة الديمقراطية كأسمى ما اهتدى إليه و اكتشفه العقل الإنساني، من ظاهرة الفساد و يمكن التذكير بالعصر الحديث بالأزمة السياسية بين فرنسا ساركوزي و ليبيا القذافي، بين أمريكا الديمقراطيين و الأموال العربية ... و في ذات الآن تظهر الدول العربية مقترنة بالفساد في كل مناحي التدبير العمومي، فهل يستقيم وفق منطق البحث العلمي أن نقر بمسلمات و بديهيات ترفع من شأن المركزية الغربية و تقفل قوس الممكن في الدول النامية

نعتقد أن ارتباط الفساد بالدول هو حاصل بنائها التعاقدية بين الدولة و المجتمع و نقصد أن الإنسان الحديث اكتشف في عصر الأنوار بعض القوانين الطبيعية نسبة إلى العقل الاجتماعي التي يمكن أن ترتقي بالإنسان و تؤمن بعقله و إرادته في مواجهة المعضلات التي تواجهه، لذلك أنتج العقل الأوروبي التعاقد الدستوري كحل لمعضلة الدولة و التي لم تكن سوى تماهي الحاكم الشخص مع السلطة و الدولة المطلقة بقوانين فوق بشرية إلهية و كنسية ، و ظهرت دساتير الثورات الغربية كتعاقدات مكتوبة تصالح الإنسان الحديث مع الظواهر الطبيعية و منها ظاهرة السلطة، ويمكن القول أن الدساتير هي أهم اكتشاف حديث يفصل بين الشخص الطبيعي و الشخص المعنوي المتمثل في الدولة و المؤسسات، و اكتشف العقل الحديث أن فصل السلط و أن السلطة تحد السلطة و أن التعاقد الدستوري كلها أفكار جديرة بالتقديس و الاحترام، وفي هذا السياق تطمئن المجتمعات الغربية لدرجة فساد أنظمتها و أشخاصها الطبيعيين ما دامت الأشخاص المعنوية للدولة و المؤسسات مستقلة و منفصلة عنها و ما دام حكم القانون و حكم المؤسسات يتكئ على مرجعية ناظمة محركها الشعب و هي الديمقراطية، لكن في سياق مختلف لنشأة و تطور دولنا يتماهى الحاكم الشخص الطبيعي مع المؤسسات و أجهزة الدولة فيصير هو الدولة و يصير هو المؤسسة ، فتتخذ الديمقراطية الغائبة أشكال الحاكمين الطبيعيين المتماهين مع الدولة و المؤسسات، لذلك في غياب مؤسسات وسيطة و سلط تحد سلطة الحاكم تظهر دولنا و مؤسساتنا بسمات و نزاهة حاكميها ما لم ينفصل الشخص الطبيعي عن الشخص المعنوي كما في النظرية القانونية الكلاسيكية .

المحور الثالث : ظاهرة الفساد بين الفساد الإداري و إدارة الفساد

سنستعرض في هذا المبحث التجربة المغربية من خلال حقل السلطة السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و هو حقل الإدارة العمومية .

رافقت ظاهرة الفساد نشأة الدولة الحديثة مع بناء المؤسسات و تشريع القوانين ، و كلما توترت العلاقة بين الدولة و المجتمع، إلا و كان الفساد صورة جلية لشرعية النظام السياسي القائم في مرايا الآخر الأجنبي .

عسكريا ، عرف المغرب أول انقلاب عسكري سنة 1971 ثم 1972 و كان من أهم محفزاته المعطيات و التقارير التي حصل عليها العسكر في الولايات المتحدة الأمريكية بمناسبة التعاون العسكري .

سياسيا ، كان الخطاب الملكي لسنة 1995 "خطاب السكتة القلبية " الذي اعتمد تقرير البنك الدولي بشأن الادارة العمومية المغربية و معضلة الفساد المستشرية في اجهزتها ، اول اعتراف رسمي بهذه الظاهرة ، وفي سنة 1998، التي توجت مرحلة جديدة في وصول أحزاب المعارضة على رأسها الاتحاد الإشتراكي الى سلطة الجهاز التنفيذي ، بادر عبد الرحمان اليوسفي إلى مواجهة هذه الظاهرة بتشريعات و آليات مثل الميثاق الأخلاقي للإدارة " ميثاق حسن التدبير " و قانون التصريح بالامتلاكات....

اجتماعيا ، رفعت أصوات المنخرطين في موجة الوجة الثورية لسنة 2011 شعارات ضد الفساد و محاكمة المفسدين كمدخل لتغيير سياسي و اجتماعي و اقتصادي . اما في المجال الدستوري فقد تجدد تعاقد دستوري جديد بين الحاكم و المحكوم ، بوثيقة دستورية دسترت آليات قضائية كالمجلس الأعلى للحسابات و تشريعية كقانون الصفقات العمومية و قانون التصريح بالامتلاكات و قانون المنافسة و مؤسساتية كاجهزة الحكامة كمجلس المنافسة ، و الهيئة الوطنية للنزاهة و الوقاية من الرشوة و محاربتها وترجمت المقترحات الدستورية ل 2011، باحداث مؤسسات⁵ و تشريع قوانين⁶ و بلورة استراتيجيات وطنية

7.

⁵- من اهم هذه المؤسسات الدستورية نذكر :

- دسترة الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة و رفعها إلى مستوى هيئة وطنية للنزاهة و الوقاية من الرشوة و محاربتها
- الارتقاء بالمجلس الأعلى للحسابات إلى مستوى هيئة عليا لمراقبة المالية العمومية للمملكة ، وضمان استقلاله، حيث انيطت بالمجلس الأعلى للحسابات المهام التالية :

_ تدعيم و حماية مبادئ و قيم الحكامة الجيدة و الشفافية و المحاسبة بالنسبة للدولة و الاجهزة العمومية
_ المراقبة العليا على قوانين المالية
_ التحقق من سلامة العمليات المتعلقة بمداخل و مصاريف الاجهزة الخاضعة للمراقبة
_ اتخاذ العقوبات عند الاقتضاء عن كل اخلال بالقواعد الجاري بها العمل
_ مراقبة و تتبع التصريح بالامتلاكات
_ تدقيق حسابات الاحزاب السياسية و فحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية
_ إلزامية خضوع المرافق العمومية لمعايير الجودة و الشفافية و المحاسبة و المسؤولية و خضوع تسييرها للمبادئ و القيم الديمقراطية التي اقرها الدستور
_ تحقيق تنمية بشرية مستدامة من شأنها تعزيز العدالة الاجتماعية و الحفاظ على الثروات الطبيعية الوطنية .

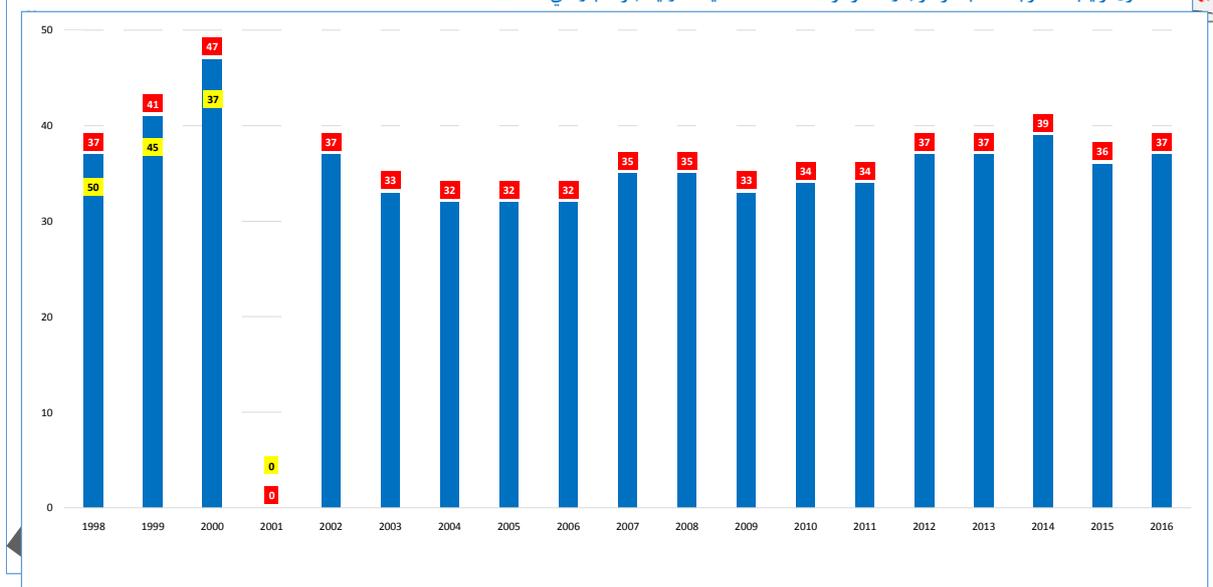
⁶ - القانون المتعلق بإلزام الادارات العمومية و الجماعات المحلية و هيئاتها و المؤسسات العمومية و المصالح التي عهد إليها بتسيير مرفق عام بتعليق القرارات الإدارية السلبية 2002 - 2004
- القانون المتعلق بمكافحة غسل الأموال

دوليا ، اتسعت دائرة النقد لمنظومة الفساد بالمغرب في ضوء التقارير الدولية ،فانخرط المغرب في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بالتوقيع و المصادقة عليها (وقعت المملكة المغربية على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتاريخ 3 أكتوبر 2003 وصادقت عليها بتاريخ 09 ماي 2007 و نشرت بالجريدة الرسمية بتاريخ 17 يناير 2008) كما انخرط المغرب في تنفيذ قرارات مؤتمر دول الأطراف من خلال العمل على إنجاز آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .

إقليميا ، حاول المغرب تنظيم لقاءات دولية أهمها لقاء دولي تحت عنوان حوار الفاعلين المتعدد الأطراف نحو تفعيل الالتزامات بشأن مكافحة الفساد في الممارسة ما بين 09 و 10 يونيو 2011 بتعاون مع منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية و برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، خلاصات اللقاء انتهت إلى ضرورة تسريع وتيرة الإصلاحات لمحاربة الفساد خصوصا في الإدارات العمومية و ترسيخ مبدأ المسائلة و عدم الإفلات من العقاب ووضع سياسات إقليمية لمكافحة الفساد و غيرها ، خلاصات تقرر عرضها للمناقشة في الدورة الرابعة لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد و التي انعقدت بالمغرب ما بين 24 و 28 أكتوبر 2011 (من تقرير الخبراء الحكوميين المغربية و الموسوم بآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد : التجربة المغربية)

لكن ،رغم هذه الجهود المؤسسية و التشريعية التقريرية منها و الاستشارية، يحتل المغرب مستويات متقدمة في الفساد وفق عدة مؤشرات دولية مثل سلم مؤشر مدركات الرشوة كما جاء في تقرير وزارة تحديث القطاعات العامة المقدم للمنتدى الإفريقي 8 :

-
- القانون المتعلق بالنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية لغاية تعميم المباراة في التوظيف و منع تضارب المصالح و منع الجمع بين الوظائف و الأجور
 - المصادقة على القانون المتعلق بحماية الضحايا و الشهود و الخبراء و المبلغين فيما يخص جرائم الرشوة و الاختلاس و استغلال النفوذ
 - القانون المتعلق بالمفتشيات العامة للوزارات و تنظيم علاقتها مع مؤسسة الوسيط و المجلس الأعلى للحسابات و المفتشية العامة للمالية و الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة
 - القانون المتعلق بإحداث أقسام للجرائم المالية ببعض محاكم الاستئناف
- كما تمت ملائمة المقترضات التشريعية الوطنية و أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد خصوصا في القانون الجنائي (المتاجرة بالنفوذ ، لإساءة استغلال الوظائف ، الرشوة و اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص ، غسل العائدات الإجرامية)
- 7 - أطلق المغرب استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد سنة 2015 و تمتد إلى سنة 2025 تتمثل أهدافها كما جاء في تقرير وزارة الوظيفة العمومية و تحديث القطاعات العامة في تحسين ثقة المواطنين و قلب الموازين ثم تحسين ثقة المجتمع الدولي عبر توطيد النزاهة و الحد من الفساد بشكل ملموس في أفق 2025 اعتمادا على ثلوث الحكامة الوقائية و الزجر تتولى قيادتها اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد .
- 8 - انظر التقرير في الملحق



و التي احتل فيها المغرب الرتبة 88 متخلفا عن عديد الدول المجاورة، كذلك مؤشر دور العدالة الصادر عن منظمة مشروع العدالة العالمية و التي جاء فيها ترتيب المغرب 102/55 و ، و مؤشر الحرية الاقتصادية بالعالم العربي الصادر عن معهد فرايزر و عليه فالمغرب يؤدي فاتورة مكلفة بالنسبة لمعدلات النمو تقارب مليار دولار سنويا رغم كل الجهود المقدمة آنفا، و من هنا نستعيد سؤالنا المعرفي و العلمي الناظم لهذه الورقة و هو : كيف يمكن تفسير عجز الدولة عن تطوير ظاهرة تنال من شرعيتها الوطنية و الدولية ؟

سنستعين بالحقل الإداري السياسي، بما يتيح حيز الورقة، و بما يجيب على السؤال المركزي للورقة الذي يعتبر أن المشترك بين الدول في مجال ظاهرة الفساد لا يعزى إلى المؤسسات و التشريعات و المبادرات أو الاستراتيجيات ، بقدر ما يتيح من وعي جماعي و فردي و ترسخ فكرة القانون و المؤسسة و قدرتهما على حل المعضلات التي تواجه الشخص المعنوي العام للدولة المتعاقدة مع المجتمع .

تتيح دراسة ظاهرة الفساد تعميق البحث في الثابت و المتحول في علاقة الدولة بالمجتمع في ضوء تعاقدتهما على شرعية قيمية و سياسية و قانونية و مؤسساتية ، يظهر مفهوم الإدارة و الجقل الإداري و النخب الإدارية مستويات هذا التعاقد ، " فالإدارة تمثل المحرك الرئيسي في الدولة و السلطات القائمة و يتمثل الفساد هنا في التصرفات غير القانونية و التعقيدات البيروقراطية و أخطاء القطاع العام المؤدية إلى عدم تحقيق أهدافه في

تقديم أفضل للخدمات العامة إلى الشعب و بالأخص منها الخدمات الأساسية⁹ و أكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها بتاريخ 04 دجنبر 2000 عدد 61/55 على أهمية إيجاد أداة قانونية دولية لمكافحة الفساد الإداري على مستوى بعض الدول . أما صندوق النقد الدولي فيعرف الفساد الإداري في تقريره الصادر عام 1996 " بأنه سوء استخدام السلطة العامة من أجل الحصول على مكسب خاص يتحقق حينما يقبل الموظف أو يطلبها أو يبتزها" ، وتعرفه منظمة الشفافية الدولية بأنه "إساءة استخدام السلطة العامة لتحقيق كسب شخصي".

و إذا كان الاتجاه العام في انجاز الدراسات حول ظاهرة الفساد الإداري ،يعتمد تعريفا مبتسرا للإدارة يجعلها رديفة عمل سيء للموظف أو المسؤول الفني أو الإداري عن الجهاز البيروقراطي، فإن حصيلة نتائج هذه الدراسات تجعلها تفتقد إلى الدقة و الشمولية و تجعل من الفساد شأنًا تقنيا يمكن السيطرة عليه، و الحال أن الإدارة جهاز حديث عرفته دول شمال إفريقيا و الشرق الأوسط بعد حصولها على الاستقلال ، في حين نشأ مبكرا في الدول الغربية في القرن السابع و الثامن عشر إبان الثورات الفرنسية و الأمريكية و ميلاد الدساتير التعاقدية الديمقراطية و دسترة الحق الشعبي في الرقابة كحق أساسي من حقوق الإنسان كما في التصريح العالمي لحقوق الإنسان و المواطن الفرنسي . لذلك فتحول الفساد الإداري إلى ثقافة و نسق للعلاقات بين الحاكمين و المحكومين ، يقتضي بالضرورة من أجل مقارنة علمية موضوعية ، مسائل الثقافة و الفكرة الديمقراطية نفسها كنفويض و تجاوز لثقافة الفساد الإداري.

نعقد أن المدخل الأساسي لإعادة البحث العلمي الموضوعي لظاهرة الفساد و الفساد الإداري بصفة خاصة، يكمن في التفكير التكاملي و الشامل لعلاقة الديمقراطية بالفساد لتبين مدى قدرة الفكرة الديمقراطية على مواجهة ثقافة و بنية و علاقات آفة الفساد .

نعتبر انه ممن الثغرات الأساسية تمتح من كون الإدارة ليست سوى جهازا تقنيا أو فنيا ، مؤسسات و تشريعات ،في حين أن الإدارة حقل للسلطة الفعلية و للعلاقات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية ، و للنخب الإدارية و السياسية ينتج أنماط سلوك و ثقافة مدولنة Etatisee . وسنستخدم الإدارة العمومية المغربية في نموذجها الفرنسي و بإرثها التاريخي حتى نبين انكفاء المجهودات التشريعية و المؤسساتية، الوطنية أو الدولية مالم تقترن بدراسة أزمة ميلاد الفكرة و الثقافة الديمقراطية في هذه البلدان .

إن الدولة المعاصرة في المغرب تدين من جهة لإرثها التاريخي¹⁰ 11، كما ترتعن من زاوية ثانية بتركة الحقبة الاستعمارية ومخلفاتها¹² 13. وعرفت الادارة كجهاز تدبيري

⁹ عمار عبد العزيز الفساد الإداري و طرق معالجته المركز العراقي للأبحاث 2006

للشان العام و كشخص معنوي عام في غياب ميلاد الديموقراطية كجهاز سياسي يراقب و يساهم في بناء الشخص المعنوي التعاقدى للدولة ، فمن خلال المؤسسة الإدارية، والتحكم في مكوناتها الضبطية والقضائية عبر التفرد بتعيين نخبها البيروقراطية ، استطاعت الهيمنة على روافد السلطة بالدولة المغربية¹⁴، دونما تحديث لبنىاته السياسية الاتوقراطية .

ذلك ان لجوء النظام السياسي المغربي بعد الاستقلال إلى تبني مفهوم الدولة الحديثة باجهزتها الادارية الحديثة لم يمنعه من الحفاظ بالموازاة مع ذلك على أسس ومفاهيم تقليدية مع توظيفها بالشكل الذي يحافظ على استمراريته في الحكم، فالسلطة التقليدية ممثلة في المخزن عبارة عن جهاز سلطوي له عمقه التاريخي وتراتبته الخاصة وشبكات امتداده وسيطرته وهيمنته الضاربة في أعماق المجتمع، وقد تم تفكيك بنية هذا الجهاز وأعيدت هيكلته في العصر الحديث في اتجاه تقوية وتعميق آليات السيطرة والهيمنة القديمة¹⁵16. وبالتالي فالميزة الأساسية للنظام السياسي المغربي هو الجمع بين المجال التقليدي ممثلا في المخزن والمجال الحديث ممثلا في باقي المؤسسات الحديث¹⁷18.

يمارس الملك اختصاصات واسعة في المجال التنظيمي، تشمل كل الجوانب المتعلقة بعمل السلطة التنفيذية والإدارية بحيث لا يمكن أن نتصور عمليا انفلات أي نشاط من الأنشطة العامة للدولة من رقابته وإشرافه، ونجد الدستور ينص صراحة في بعض فصوله على اختصاصات إدارية يمارسها جلالاته بقرارات فردية وقواعد تنظيمية في شكل ظهائر

¹¹ يكتب "بيير فيرميران" Pierre vermeren انه ابتداء من الاستقلال سنة 1956 عاد المخزن إلى عاداته القديمة، يوزع على الأوفياء المناصب والوظائف والتشريعات الأمر الذي مكن الملكية ولمدة طويلة من مكافأة المقربين وكذا ضمان وفائهم وإخلاصهم وفي المقابل وتماشيا مع تطبيق البيعة فإن كل صاحب وظيفة عليه أن يبرهن بأنه يستحقها إذ عليه الوفاء وفاء لا تشويه شائبة في حين أن كل خيانة تجر على صاحبها الإبعاد وفقدان وظيفته وما يترتب عنها من مداخل:

Pierre Vermeren, *École, élite et pouvoir*. Alizés, coll. «Recherches», Franc, 2002.

12

¹³ احمد مالكي، الدولة في المغرب العربي الارث التاريخي وأنماط المشاركة السياسية، المطبعة الوراقة الوطنية، مراكش، الطبعة الأولى، 2001، ص 199.

14

15

¹⁶ عثمان اشقرا، في سوسيولوجيا الفكر المغربي الحديث ،مطبعة النجاح الجديدة 1990،الدار البيضاء، ص 11.

17

¹⁸ تتموقع المؤسسة الملكية على قمة هرم النظام السياسي المغربي نظرا لتجدها التاريخي الممتد على مدى قرون، وقد استمر التأكيد على دور المؤسسة الملكية المحوري والرئيسي في الحياة السياسية المغربية على مر التاريخ الحديث، ففي خطاب العرش لسنة 2007 نجد الملك يمزج بين البيعة والدستور وبين إمارة المؤمنين والملك المواطن حيث يقول " واني أحاطبك بصفتي أميراً للمؤمنين مؤتمناً على قيادتك بالبيعة والدستور كما أتوجه إليك باعتباري ملكاً مواطناً أستشعر الانشغالات الحقيقية لكل مغربي ومغربية من خلال تفقدي الميداني لأحوالهم وهو ما يجعلني حريصاً في نفس الوقت على التوجهات الكبرى والانشغالات اليومية للمغاربة قاطبة خطاب العرش، 30 يوليوز 2007.

شريفة. ويشمل نطاق الظهائر الفردية أساسا التعيينات والقرارات العكسية المرتبطة بها كالإعفاء والتدابير التأديبية¹⁹.

ورغم اتساع ممارسة سلطات إدارية واسعة ، فالملك لا يعتبر وفق التشريعات الوطنية و الاجتهادات القضائية سلطة إدارية و قراراته ليست قابلة للطعن او الرقابة ، وحتى بعد صدور دستور 1962 وما اشتمل عليه من توزيع السلط وتحديد للقانون لم يؤثر على موقف المجلس الأعلى تجاه الظهائر الملكية في المجال التنظيمي ولكنه أثر نسبيا على التعليل الذي ظل المجلس يبني عليه عدم اختصاصه. وهذا ما يتضح في القرار الصادر عنه بتاريخ 20 مارس 1970 بشأن شركة الملك الفلاحي-عبد العزيز- إذ استمر في التمسك بموقفه الذي يقضي برفض النظر في أي طعن موجه ضد مرسوم ملكي و استند في تعليقه على:" أن جلالة الملك الذي يمارس اختصاصاته الدستورية بوصفه أمير المؤمنين طبقا للفصل 19 من الدستور لا يمكن اعتباره سلطة إدارية". وقضى بنفس التعليل في الأحكام اللاحقة له بشأن الظهائر الملكية في المجال التنظيمي ذلك أنه في قضية البهالي العمراني صرح:"أن القرار المطعون فيه غير صادر عن سلطة إدارية". وفي قضية الازموري عبد العزيز بين:"أن الظهير المذكور لم يصدر عن سلطة إدارية". وفي قضية أوفقي مصطفى اعتبر أن طلب إلغاء قرار المدير العام للأمن الوطني"أصبح غير ذي موضوع" بعد أن صودق عليه بظهير، ليضفي على ذلك الحصانة المطلقة ويبيدها عن رقابته²⁰. وأمام هذه الحصانة التامة للظهير الملكي، وتعيين كل الموظفين السامين بواسطة ظهير سامي تتضح لنا مدى صعوبة محاسبة الموظفين السامين، خصوصا وأنهم لا يخضعون لسلطة الوزير الأول ولا الحكومة ويبقى البرلمان مكتوف الأيدي، في غياب وسائل المراقبة الحقيقية تارة وضعف إرادة تفعيلها تارة أخرى.

¹⁹ابراهيم كومغار، القانون الإداري، مطبعة انفو- برانت، فاس، 2007، ص 55.

²⁰المرجع نفسه، ص 115.

المحور الرابع : أي أفق للتنمية و الديمقراطية في ظل سطو الفساد؟

ترتكز آليات نشوء الدولة -بحسب بورديو – في الحقل الإداري والحقل البيروقراطي وقوة القانون واللغة الرسمية والنظام المدرسي، وبدور فاعلين كالفقهاء القانونيين والموظفين العموميين. لذلك نجده يعرف الدولة بأنها قطاع حقل السلطة أو السلطان الذي يمكن أن نسميه "حقل إداري" أو "حقل الوظيفة العمومية".

نجد في طرح بورديو عن الدولة تفكيكا لمكونات الحقل البيروقراطي بصورة شديدة التفصيل والعبقرية، فالدولة مجموع هذه المخترعات البيروقراطية كاللجنة والتقارير والأختام الملكية... الخ، فيؤكد بورديو أن السحرية البيروقراطية التي فعلت فعلها خلال قرون مضت لا تزال تواصل سحرها اليوم، ولكننا ننسى تلقائياً وجود مثل هذا الضرب من التقنية²¹. ويرى أن وظيفة البطل البيروقراطي العظمى مواصلة الإيمان بالرسمي؛ أي بفكرة أن ثمة إجماعاً لدى الجماعة على عدد من القيم التي لا يمكن تجاوزها في الأوضاع الدراماتيكية؛ أي التي يوضع النظام الاجتماعي فيها موضع تساؤل. وترسخ الدولة البنى المعرفية المشتركة "الحس الجماعي المشترك" عبر النظام المدرسي، ومن خلال تنظيم طقوس ومناسك وشعائر مثلاً (الاحتفال بمبنى أو كنيسة/ تسليم شهادات/ الامتحانات)، وتقيم تمييزاً بين من تلقى الطقس واجتازه ومن لم يتلقاه، وبتكرار هذه الطقوس يتم إعادة إنتاج التقسيمات الاجتماعية، فالدولة هي التي تنتج مبادئ ومعايير التصنيف والترتيب²². فتاريخ الدولة هو حفر في لاوعي كل فرد منا، كما أنه ليس ثمة أصعب تثويراً من البنى العقلية، لذا الثورات غالباً ما تفشل في صنع إنسان اقتصادي جديد أو إنسان بيروقراطي جديد.

و عليه نرى أن الفساد الإداري للدولة ينتقل في مراحل بناء المؤسسات كما في التجربة الغربية من الصك الدستوري التعاقدى بين أشخاص طبيعيين من أجل توافق و توازن و فصل للسلط تحد فيه السلطة سلطة أخرى، يحتفظ فيه المواطنون بحق الرقابة على سلطة

²¹ بيير بورديو، عن الدولة: دروس في الكوليج دو فرانس (1989 - 1992)، ترجمة، نصير مروة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات،

2016، ص 56.

²² المرجع نفسه، ص 292.

ممارسة الحكم، كما أرساه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان حقا ساميا، لكن الانفصال و الهوة و عدم اقتران نشأة الأشخاص المعنوية العامة إدارات و مؤسسات و سلطات للدولة دونما مأسسة الفكرة الديمقراطية كما هو حال بلداننا، يجعلنا أمام تضخم أجهزة للدولة و مؤسساتها و تشريعاتها و خضوعها لثقافة السلطة المطلقة كديف للمفسدة المطلقة .

فالتجربة المغربية أنتجت بشكل متضخم أجهزة و مؤسسات إدارية و تشريعات قانونية زجرية و هيئات للرقابة العليا و هيئات استشارية للنزاهة و تصورات و رؤى استراتيجية لكنها تدين للثقافة المخزنية التقليدية ولنظام شبكاته و مصالحه القوية التي تحتكم لقوانين الولاء للسلطان و ليس للوطن، و أنتج بالمقابل نظاما للريع و لثقافة الريع بالمعنى الذي حدده الدكتور يحيى اليحياوي الباحث المغربي المتمثل في الحصول على ثروة أو سلطة أو إكرامية أو امتياز دون أن يكون مقابل ذلك استحقاق موضوعي ثابت أو جهد جسدي أو ذهني مبذول أو مسوغ قانوني يعطي المرء المستفيد " الحق في التمتع بذات الامتياز دون سواه و يعطي لمن دونه حق الرقابة عليه " . ففي غياب نمو بذرة الفكرة الديمقراطية في الدول العربية و هيمنة ثقافة القرابة أو القرب من السلطان يجعل صناعة القرار جزءا من تدبير الغنيمة ، ولا تنفع حينئذ الإمكانيات و القدرات التي يوفرها حكم القانون و حكم المؤسسات و حكم الأغلبية الديمقراطية و الأقلية الحاكمة .