



إسهام للمجلس الأعلى للحسابات في إصلاح منظومة التربية والتكوين بالمغرب

What Contribution Does the Supreme Audit Institution

Make to the Reform of the Education and Training System in Morocco

الدكتور : عبدالحى بلكاوي

أستاذ الثانوي التأهيلي / باحث في الدراسات الشرعية والقانونية.

أستاذ زائر بالمركز الجهوي لمهن التربية والتكوين.

المخلص:

يعد التعليم أساس التنمية وتقدم المجتمعات، وقد جعل دستور المغرب لسنة 2011 من الحق في التعليم والمساواة وتكافؤ الفرص مبادئ أساسية. ورغم تعدد الإصلاحات التربوية، ما تزال المنظومة التعليمية تواجه تحديات تتعلق بالجودة والفعالية والتنفيذ. وفي هذا السياق تبرز أهمية المجلس الأعلى للحسابات باعتباره جهازا رقابيا يسهر على تتبع تدبير السياسات العمومية والموارد المالية المرتبطة بالتعليم، ورصد الاختلالات وتقديم التوصيات. وتنطلق الدراسة من التساؤل حول مدى إسهام هذا المجلس في إصلاح منظومة التربية والتكوين بالمغرب. وقد تم اعتماد المنهج التحليلي والمؤسسي القانوني لدراسة أدواره وآليات عمله. وتفترض الدراسة أن المجلس يساهم في تعزيز الحقوق التعليمية والحكامة الجيدة، غير أن محدودية إلزامية توصياته قد تقلص من أثره الإصلاحي. وتكتسي هذه الدراسة أهمية علمية وعملية لكونها تسلط الضوء على دور المساءلة والمحاسبة في إصلاح التعليم وتعزيز جودة السياسات التعليمية، مستندة في ذلك على مناقشة مجموعة من التقارير الصادرة عن المجلس والمتعلقة بقطاع التربية والتكوين.

Article Summary:

Education is considered the foundation of development and societal progress. The 2011 Moroccan Constitution enshrines the right to education, equality, and equal opportunities as fundamental principles. Despite numerous educational reforms, the education system still faces challenges related to quality, effectiveness, and implementation. In this context, the role of the Court of Accounts becomes significant as a supervisory institution responsible for monitoring the management of public policies and financial resources related to education, identifying shortcomings, and providing recommendations.

This study raises the question of the extent to which the Court contributes to the reform of the education and training system in Morocco. It adopts an analytical and legal-institutional approach to examine its roles and mechanisms of action.

The study assumes that the Court contributes to strengthening educational rights and good governance; however, the non-binding nature of its recommendations may limit its reform impact. This study is both scientifically and practically important as it highlights the role of accountability and oversight in reforming education and improving the quality of educational policies, based on an analysis of a set of reports issued by the Court concerning the education and training sector.



مقدمة

يشكل التعليم الركيزة الأساسية لتقدم الأمم وتطورها، فهو لا يقتصر على نقل المعارف والمهارات، بل يمتد ليكون وسيلة لتنشئة الإنسان وتنمية قدراته الفكرية والاجتماعية، وتحقيق العدالة والمساواة بين جميع فئات المجتمع. ومن هذا المنطلق، أصبح إصلاح منظومة التربية والتكوين قضية محورية في المغرب، خاصة بعد ما أكد عليه دستور 2011 من حقوق وواجبات في مجال التعليم، وضمان مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص بين المواطنين.

ورغم التزام الدولة بإطلاق إصلاحات متتابة على الصعيد التربوي، فإن كثيراً من هذه الإصلاحات يواجه تحديات متعددة تتعلق بالفعالية والجودة والتطبيق على أرض الواقع. فالتجربة المغربية تُظهر أن وجود النصوص القانونية والدستورية وحده لا يكفي لضمان تحول نوعي في منظومة التعليم، بل يحتاج الأمر إلى آليات فعالة لضمان احترام هذه النصوص ومتابعة تنفيذها. وهنا تبرز أهمية أجهزة الرقابة الدستورية، والتي تمثل أداة أساسية لمراقبة مدى دستورية القوانين والسياسات العمومية، وحماية الحقوق الأساسية، بما فيها الحق في التعليم، وتوجيه العمل التشريعي والتنفيذي نحو تحقيق المصلحة العامة وفق المبادئ الدستورية. ومن هنا، كان لهيئة الرقابة الممثلة في المجلس الأعلى للحسابات الذي سيكون محور هاته الدراسة دور في تتبع عمل منظومة التعليم، ودور هذا الجهاز في إصلاح منظومة التربية والتكوين، باعتبارها أحد المجالات التي تتجلى فيها حقوق المواطنين الأساسية وتُختبر فيها قدرة الدولة على تطبيق المبادئ الدستورية على أرض الواقع.

وتنطلق الدراسة من إشكالية رئيسية، تتمثل في التساؤل: إلى أي حد يمكن للمجلس الأعلى للحسابات في أن يساهم في إصلاح منظومة التربية والتكوين بالمغرب من خلال رقابته على القوانين والسياسات العمومية ذات الصلة وطرق تديرها والتنبيه إلى شبهات الاختلالات الإدارية والمالية المرتبطة بها؟

وللإجابة عن هذا التساؤل، تم اقتراح فرضيتين رئيسيتين:

1. أن المجلس الأعلى للحسابات يساهم في حماية الحقوق التعليمية وضمان مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص، وهو ما يجعلها أداة فعالة في دعم الإصلاحات التعليمية.

2. أن ضعف غياب تفاعل فعلي بين ملاحظات المجلس والسياسات العمومية، وغياب النص القانوني الملزم لملاحظاته وتوصياته يحد من الأثر الإصلاحي لرقابة هذا الجهاز على أرض الواقع.

ويعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي الذي يركز على تحليل النصوص القانونية والدستورية والسياسات العمومية، إلى جانب المنهج المؤسسي القانوني الذي يتيح دراسة دور هذا الجهاز الرقابي ووظيفته وآليات عمله، فيما تنحصر حدود الدراسة على التجربة المغربية، مع التركيز على المجلس الأعلى للحسابات، باعتباره أهم جهاز دستوري رقابي مخول له قانوناً مراقبة السياسات التعليمية وإبداء ملاحظات بشأنها، قد تصل أحياناً إلى الإحالة على القضاء.

وتكتسي هذه الدراسة أهمية مزدوجة: أولاً على المستوى العلمي، من خلال المساهمة في فهم العلاقة بين رقابة المجلس الأعلى للحسابات وإصلاح المنظومة التعليمية؛ وثانياً على المستوى العملي، من خلال تقديم توصيات يمكن أن تساهم في تعزيز دور هذا الجهاز في ضمان جودة التعليم وتكريس مبادئ العدالة والمساواة والحق في التعلم للجميع.

وتكمن أهمية دراسة إسهام مؤسسة المجلس الأعلى للحسابات في إصلاح منظومة التعليم في كونه يسلط الضوء على حلقة كثيراً ما تغيب عن النقاش العمومي حول إصلاح التعليم، وهي حلقة المساءلة والمحاسبة. فالنقاش غالباً ما ينصرف إلى المضامين البيداغوجية والهندسة المؤسساتية للقطاع، بينما يغفل دور المؤسسات الرقابية في ضبط مسار الإصلاح وضمان حسن تصريف الاعتمادات المرصودة له. وهذه الأهمية تتجلى في بعدين متكاملين، علمي يتصل بالإسهام في الأدبيات المتعلقة بالحكمة التعليمية، وعملي يرتبط بإبراز أوجه القوة والقصور في أداء هذه المؤسسات.

الأهمية العلمية للموضوع تنبع من ندرة الدراسات التي تتناول إصلاح التعليم من زاوية مؤسساتية رقابية. فأغلب الأدبيات التي عالجت إشكالية الإصلاح التربوي ركزت على الأبعاد البيداغوجية والتربوية، أو على التحليل السياسي للسياسات التعليمية، دون



أن تولي العناية الكافية لدور مؤسسات الرقابة الدستورية في ضبط هذا المسار. ومن ثم فإن مقارنة الموضوع من هذه الزاوية تسهم في سد ثغرة في الأدبيات المتعلقة بالحكمة التعليمية، وتفتح أفقا لفهم العلاقة بين البنية المؤسساتية للدولة وبين نجاعة سياساتها العمومية في القطاع الاجتماعي الأكثر حساسية.

المبحث الأول: تنظيم عمل المجلس الأعلى للحسابات

الموقع المتقدم الذي يحتله الجهاز الأعلى للرقابة المالية ضمن البنية المؤسساتية المغربية يجعل منه فاعلا محوريا في ضبط حسن تدبير الاعتمادات العمومية المرصودة للقطاعات الاجتماعية. فقد انتقل هذا الجهاز عبر محطات متعاقبة من مجرد هيئة إدارية للرقابة إلى مؤسسة دستورية مكتملة الأركان، يضمن النص الأسى استقلالها ويحدد طبيعته تدخلها. وهذا الانتقال لم يكن مجرد ترقية شكلية في الترتيب المؤسساتي، بل عكس وعيا متناميا بأهمية الرقابة اللاحقة في ترشيد الإنفاق العمومي وربط المسؤولية بالمحاسبة.²⁰⁰

ويمثل القطاع التعليمي مجالا خصبا لاشتغال هذا الجهاز، نظرا لحجم الاعتمادات المخصصة له، ولتعدد البرامج الإصلاحية التي عرفها خلال العقد الأخيرين. فالمليارات المرصودة سنويا لتأهيل البنيات التربوية وتكوين الأطر وتعميم التمدرس تستدعي رقابة دقيقة تتحقق من سلامة صرفها ومن مدى بلوغها للأهداف المسطرة. غير أن الرقابة على هذا القطاع لا تخلو من تعقيد، إذ تتداخل فيها مستويات متعددة من التدبير تمتد من الإدارة المركزية إلى الأكاديميات الجهوية والمؤسسات التعليمية، مما يطرح إشكالية تتبع المسار الكامل للنفقة من لحظة رصدتها إلى لحظة إنفاقها الفعلي.

المطلب الأول: المرجعيات القانونية المؤطرة لعمل المجلس الأعلى للحسابات

فهم دور هذا الجهاز في إصلاح القطاع التعليمي يقتضي بدء الإحاطة بالبنية المنظمة لاشتغاله. فالاختصاص لا ينشأ من فراغ، وإنما يستمد مشروعيته من نصوص مؤسسة تحدد طبيعته ونطاقه وحدوده. ولهذا يتعين الوقوف عند الأساس الدستوري الذي رفع الجهاز إلى مصاف الهيئة العليا للرقابة، ثم عند الإطار القانوني الذي فصل اختصاصاته ونظم مساطر اشتغاله، باعتبار أن النصين معا يشكلان المرجعية التي يقاس إليها مدى نجاعة تدخله في القطاع.

ولا يكفي رصد البنية التنظيمية للحكم على فعالية الجهاز، إذ تظل الممارسة العملية هي المحك الحقيقي لقيمة أي اختصاص رقابي. فالتقارير التي أنجزها حول تدبير الموارد المرصودة للتعليم تتيح تقييم قدرته على الكشف عن مكامن الخلل، كما تكشف عن طبيعة الملاحظات التي يسجلها ومدى دقتها في تشخيص اختلالات التدبير. وهذه التقارير تشكل مادة وثائقية ثمينة تسمح بقياس المسافة بين ما ترصده الرقابة من اختلالات وما يترتب عنها من إجراءات تصحيحية فعلية.

تتبدى أهمية معالجة هذا المبحث في كونه يربط بين البعد النظري المتمثل في الإطار المنظم، والبعد التطبيقي المتجسد في الممارسة الرقابية الفعلية. فكثيرا ما يقع الاكتفاء بعرض الاختصاصات القانونية للأجهزة الرقابية دون اختبار مدى تفعيلها على أرض الواقع، بينما تكمن القيمة الحقيقية للتحليل في المقارنة بين النص والممارسة. وهذه المقارنة تتيح الكشف عما إذا كان الجهاز يوظف اختصاصاته كاملة في خدمة إصلاح القطاع، أم أن جزءا من إمكاناته الرقابية يظل معطلا لاعتبارات مرتبطة بطبيعة توصياته أو بضعف آليات تفعيلها.

الإشكال الذي يوظف هذا المبحث ينصرف إلى فحص مدى قدرة الجهاز الأعلى للرقابة على تحويل ملاحظاته بشأن القطاع التعليمي إلى رافعة للإصلاح. فالرقابة المالية لا تستمد قيمتها من مجرد رصد الاختلالات، بل من قدرتها على إحداث أثر تقويمي في كيفية تدبير الموارد. والسؤال المطروح هو ما إذا كانت البنية الدستورية والقانونية تسعف الجهاز في بلوغ هذه الغاية، وما إذا كانت تقاريره تجد طريقها إلى التفعيل أم تبقى حبيسة التوثيق.

200 - ظهير شريف رقم 1.79.175 بتاريخ 14 شتنبر 1979 بمثابة القانون المتعلق بإحداث المجلس الأعلى للحسابات، الذي شكل النواة الأولى للرقابة العليا على تنفيذ القوانين المالية قبل دستوره.



وبناء على ما تقدم، ينتظم هذا العمل في مبحثين متكاملين. يخص أولهما لبحث البنية المنظمة لاشتغال الجهاز، وقفا عند أساسه الدستوري ثم إطاره القانوني، باعتبارهما المرجعية التي تحدد طبيعة تدخله ونطاقه. بينما ينصرف ثانيهما إلى تقييم الممارسة الرقابية الفعلية من خلال نماذج من تقاريره المتصلة بالقطاع التعليمي، ومدى نجاعتها في الكشف عن الاختلالات المالية والتدبيرية. وهذا التدرج من التنظيم إلى الممارسة يستجيب لمنطق التحليل الذي يجعل من النص مدخلا لفهم الواقع، ومن الواقع محكا لاختبار فعالية النص.

تنظيم الجهاز الأعلى للرقابة المالية يركز على مرجعية مزدوجة تجمع بين النص الدستوري الذي يحدد مكانته وطبيعته، والنص القانوني الذي يفصل اختصاصاته ويضبط مساطر اشتغاله. وهذه الثنائية ليست مجرد توزيع شكلي بين مستويين من التقنين، بل تعكس تكاملا عضويا بين قاعدة عليا تؤسس للمشروعية، وقاعدة تطبيقية تترجم المبادئ العامة إلى آليات عملية قابلة للتفعيل. الوقوف عند الأساس الدستوري يكتسي أهمية بالغة، لأنه يحدد الموقع الذي خصه به المشرع الأسى ضمن البنية المؤسساتية للدولة. فمرتبة الهيئة العليا التي بوأها إياها النص الدستوري، إلى جانب ضمان الاستقلال الذي أحاطه به، يشكلان حجر الزاوية في فهم طبيعة تدخله ومدى قدرته على ممارسة رقابة محايدة بمنأى عن أي تأثير قد ينال من نجاعتها.

أما الإطار القانوني فيمثل المستوى الذي تتجسد فيه المبادئ الدستورية، إذ تتولى مدونة المحاكم المالية تحديد الاختصاصات بدقة وضبط المساطر المتبعة في ممارسة الرقابة. وبفضل هذا الإطار يتحول الجهاز من مؤسسة ذات أساس دستوري عام إلى هيئة تشتغل وفق قواعد إجرائية واضحة تنظم علاقتها بالأجهزة الخاضعة لرقابتها.

ولهذا ينتظم هذا المطلب في فقرتين متلازمتين، تتناول أولاهما الأساس الدستوري المنظم لعمل الجهاز، بينما تخصص ثانيتهما للإطار القانوني الذي فصل اختصاصاته ونظم مساطره. وهذا التدرج من القاعدة العليا إلى التطبيق الإجرائي يسمح بتكوين صورة متكاملة عن البنية التنظيمية للجهاز.

المطلب الثاني: الإطار الدستوري المنظم لعمل المجلس

الوثيقة الدستورية لسنة 2011 خصت الجهاز الأعلى للرقابة المالية بمكانة متقدمة لم يبلغها في أي محطة سابقة من تاريخه المؤسساتي. فقد أفرد له الباب العاشر بفصوله الممتدة من المئة والسابع والأربعين إلى المئة والخمسين، ووصفه بأنه الهيئة العليا لمراقبة المالية العمومية بالملكة، وهو وصف ينطوي على دلالة بالغة من حيث ترتيبه ضمن البنية المؤسساتية للدولة. فالنعت بالعلو لا يحمل بعدا تشريفيا فحسب، بل يؤسس لموقع وظيفي يجعل من هذا الجهاز قمة هرم الرقابة المالية، بما يستتبعه ذلك من أولوية في الاختصاص ومن مرجعية في تقدير سلامة العمليات المالية للأجهزة العمومية.²⁰¹

ضمان الاستقلال الذي أحاط به النص الأسى هذا الجهاز يشكل المرتكز الأبرز في بنيته الدستورية. فالنص لم يكتف بالإقرار بالاستقلال بوصفه مبدأ معنويا، بل جعله التزاما يضمنه الدستور ذاته، وهو ما يرفعه إلى مصاف القواعد التي لا يجوز للمشرع العادي المساس بها أو الانتقاص منها. وهذا الضمان الدستوري للاستقلال يستجيب لمعيار دولي راسخ في مجال الرقابة المالية، مفاده أن نجاعة الأجهزة العليا للرقابة رهينة بقدرتها على ممارسة مهامها بمنأى عن أي ضغط قد يصدر عن الجهات الخاضعة لرقابتها أو عن السلطات التي تتحمل المسؤولية السياسية عن تدبير الشأن العام. فالاستقلال هنا ليس امتيازاً ممنوحاً للجهاز بقدر ما هو شرط لمصادقية تقاريره وموضوعية أحكامه.²⁰²

المهمة التي أناطها النص الدستوري بهذا الجهاز تتسم بازدواجية تجمع بين بعد قيمي وبعد إجرائي. فمن الناحية القيمية، عهد إليه بتدعيم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة بالنسبة للدولة والأجهزة العمومية، وهي صياغة تتجاوز الوظيفة التقليدية للرقابة المحاسبية نحو وظيفة أوسع تتصل بترسيخ ثقافة مؤسساتية قوامها المساءلة. ومن الناحية الإجرائية،

201 القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.124 بتاريخ فاتح ربيع الآخر 1423 (13 يونيو 2002)، الكتاب الأول المتعلق بالمجلس الأعلى للحسابات.

202 تستند هذه المعايير إلى إعلان ليما (Lima) لسنة 1977 الصادر عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (INTOSAI)، بشأن المبادئ التوجيهية للرقابة المالية واستقلال الأجهزة العليا.



أسند إليه ممارسة المراقبة العليا على تنفيذ قوانين المالية، والتحقق من سلامة العمليات المتعلقة بمدايل ومصاريف الأجهزة الخاضعة لرقابته. وهذا الجمع بين البعدين يمنح الجهاز مرونة في التدخل تتيح له الانتقال من رقابة المشروعات المصرفية إلى تقييم النجاعة والمردودية.

اتساع نطاق الاختصاص الذي رسمه النص الدستوري يبرز من خلال المجالات المتعددة التي شملها. فالجهاز لا يقتصر تدخله على مراقبة تنفيذ قوانين المالية، بل يمتد إلى التحقق من سلامة عمليات المدايل والمصاريف، وإلى تقييم كيفية تدبير الأجهزة الخاضعة لرقابته لشؤونها، مع إمكانية اتخاذ عقوبات عن كل إخلال بالقواعد السارية على تلك العمليات. كما أنيطت به مهام إضافية تتصل بمراقبة وتبعية التصريح بالامتلاكات، وتدقيق حسابات الأحزاب السياسية، وفحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية. وهذا التنوع في المجالات يكشف عن نظرة المشرع الدستوري إلى الجهاز بوصفه أداة شاملة لضبط الحياة المالية العمومية في أبعادها المتعددة، لا مجرد هيئة تقنية لتدقيق الحسابات.

البعد المتعلق بتقييم التدبير يكتسي أهمية خاصة في سياق القطاع التعليمي. فالنص الدستوري حين خول الجهاز تقييم كيفية تدبير الأجهزة لشؤونها، فتح الباب أمام رقابة تتجاوز التحقق من مطابقة النفقة للقواعد المحاسبية نحو فحص مدى تحقيقها للأهداف المرسومة. وهذا التحول من رقابة المشروعات إلى رقابة النجاعة يكتسب دلالة بالغة في قطاع التعليم، حيث لا يكفي التأكد من أن الاعتمادات صرفت وفق المساطر، بل يتعين قياس أثرها على جودة الخدمة التربوية ونتائج التعلم. ومن ثم يصبح الجهاز مؤهلاً دستورياً لتقييم البرامج الإصلاحية في القطاع لا من زاوية انتظام صرف اعتماداتها فحسب، بل من زاوية مدى بلوغها لمرامها.

علاقة الجهاز بالسلطات الدستورية الأخرى نظمها النص بما يكفل تكامل الأدوار دون مساس باستقلاله. فقد ألزمه بتقديم مساعدته للبرلمان في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العامة، وبالإجابة عن الأسئلة والاستشارات المرتبطة بوظائف البرلمان في التشريع والمراقبة والتقييم. كما أناط به تقديم المساعدة للحكومة في الميادين الداخلة في نطاق اختصاصه، وأضاف النص الدستوري لسنة 2011 مستجداً يتمثل في امتداد هذه المساعدة لتشمل السلطة القضائية، بعدما كانت تقتصر على البرلمان والحكومة في ظل الوثيقة السابقة. وهذا التوسيع في دائرة المساعدة يعكس إرادة في جعل الرقابة المالية رافداً يغذي مختلف السلطات بالمعطيات الضرورية لممارسة وظائفها²⁰³.

الزام الجهاز برفع تقريره السنوي إلى الملك يشكل عنصراً جوهرياً في بنيته الدستورية. فهذا التقرير لا يمثل مجرد حصيلة لأنشطته، بل يجسد قناة رسمية لإيصال خلاصات الرقابة إلى أعلى سلطة في الدولة، بما يضيف على ملاحظاته ثقلاً مؤسسياً. غير أن المستجد الأبرز الذي حملته الوثيقة الدستورية يكمن في إلزام الجهاز بنشر مجموع أعماله، وليس الاقتصار على التقرير السنوي الذي كان لا يتضمن سوى ملخص لأنشطته. فمبدأ النشر الشامل الذي كرسه النص الأسبق يعد ترجمة أمينة لأحد أهم المعايير الدولية في مجال الرقابة، وبمنح الرأي العام إمكانية الاطلاع على نتائج التدقيق، بما يعزز الشفافية ويوسع دائرة المساءلة لتشمل المجتمع لا أجهزة الدولة وحدها²⁰⁴.

البنية الترابية للرقابة المالية حظيت بدورها بتأطير دستوري، إذ نص الباب العاشر على أن المجالس الجهوية للحسابات تتولى مراقبة حسابات الجهات والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها، وكيفية قيامها بتدبير شؤونها. وهذا التوزيع الترابي للاختصاص الرقابي يكتسب أهمية خاصة في القطاع التعليمي، نظراً لطبيعته اللامركزية التي تجعل جزءاً كبيراً من تدبيره منوطاً بأجهزة جهوية ومحلية. فالأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين، بوصفها مؤسسات عمومية تتولى تنزيل السياسة التعليمية على المستوى الترابي،

203 الفصل 148 من دستور 2011، الذي وسع نطاق المساعدة التي يقدمها المجلس لتشمل، إضافة إلى البرلمان والحكومة، السلطة القضائية، خلافاً لما كان عليه الأمر في دستور 13 شتنبر 1996.

204 الفقرة الرابعة من الفصل 148 من دستور 2011، التي تلزم المجلس بنشر جميع أعماله بما فيها التقارير الخاصة والمقررات القضائية، وهو مستجد مقارنة بمبدأ النشر المقصور سابقاً على التقرير السنوي.



تدخل ضمن دائرة الرقابة التي تمارسها هذه المجالس، مما يتيح تتبع تدبير القطاع في امتداداته الجهوية لا في إدارته المركزية فحسب.

إحالة النص الدستوري على القانون في تحديد الاختصاصات وقواعد التنظيم تعكس منهجية المشرع الأسى في الجمع بين التأسيس والتفصيل. فالفصل الأخير من الباب العاشر نص على أن القانون هو الذي يحدد اختصاصات الجهاز والمجالس الجهوية وقواعد تنظيمها وكيفية تسييرها. وهذه الإحالة لا تعني انتقاصا من المكانة الدستورية للجهاز، بل تجسد توزيعا منطقيا للأدوار بين قاعدة عليا ترسي المبادئ، ونص تطبيقي يترجمها إلى تفاصيل إجرائية. ومن ثم فإن قراءة الإطار الدستوري لا تكتمل إلا باستحضار امتداده القانوني الذي يتولى تفصيل ما أجمله النص الأسى.

دلالة هذا الإطار الدستوري على إصلاح القطاع التعليمي تتجلى في كونه يوفر سنداً متيناً لرقابة شاملة على تدبير المنظومة. فالمكانة العليا التي خص بها النص الجهاز، إلى جانب اتساع نطاق اختصاصه ليشمل تقييم التدبير ومراقبة سلامة العمليات، يمنحانه مشروعية دستورية لا تقبل المنازعة في فحص كيفية صرف الاعتمادات المرصودة للتعليم. كما أن مبدأ النشر الشامل لأعماله يتيح للفاعلين في المنظومة ولعموم المواطنين الاطلاع على خلاصات الرقابة، بما يحول التقارير من وثائق محصورة في دائرة ضيقة إلى أدوات للنقاش العمومي حول جودة الخدمة التربوية.

غير أن قوة الإطار الدستوري لا تنفي وجود حدود تكتنف فعالية الجهاز على مستوى الممارسة. فالنص الأسى وإن منحه مكانة متقدمة واختصاصات واسعة، فإنه لم يجعل توصياته ملزمة للأجهزة الخاضعة لرقابته، مما يطرح إشكالية تتعلق بمدى قدرة الجهاز على ترجمة ملاحظاته إلى إجراءات تصحيحية فعلية. فالرقابة التي تنتهي عند حدود التشخيص دون أن تقتزن بالزامية في التنفيذ تظل عرضة لخطر التعطيل، خاصة حين تصطدم بمقاومة الأجهزة المعنية أو بضعف آليات تتبع تنفيذ التوصيات. وهذه المفارقة بين متانة الأساس الدستوري ومحدودية الأثر الإلزامي تشكل أحد المحاور الجوهرية في تقييم إسهام الجهاز في إصلاح القطاع.

استيعاب الإطار الدستوري المنظم للجهاز يمثل بذلك مدخلا لا غنى عنه لفهم طبيعة تدخله في القطاع التعليمي. فالنص الأسى رسم ملامح هيئة عليا مستقلة، أنيطت بها مهمة مزدوجة تجمع بين حماية قيم الحكامة وممارسة الرقابة المالية، ومنحت اختصاصات تمتد من تدقيق الحسابات إلى تقييم التدبير. غير أن هذه الملامح الدستورية تظل قاعدة عامة تحتاج إلى تفصيل قانوني يضبط آليات اشتغالها، وهو ما يحيل مباشرة إلى الإطار القانوني الذي تتولى مدونة المحاكم المالية تحديد معالمه، باعتباره المستوى الذي تتجسد فيه المبادئ الدستورية وتتحوّل إلى مساطر عملية قابلة للتفعيل.

المطلب الثالث: الإطار القانوني المنظم لعمل المجلس

الإطار القانوني المنظم لاشتغال الجهاز الأعلى للرقابة المالية يستمد معالمه من مدونة المحاكم المالية التي صدرت بتنفيذها الوثيقة التشريعية لسنة ألفين واثنين. فهذه المدونة تشكل المرجعية التطبيقية التي فصلت ما أجمله النص الدستوري، إذ تكفلت بتحديد الاختصاصات وضبط التنظيم وبيان طريقة التسيير، سواء تعلق الأمر بالجهاز المركزي أو بالمجالس الجهوية للحسابات أو بالنظام الأساسي لقضاة هذه المحاكم. وبفضل هذا النص تحول الجهاز من مؤسسة ذات أساس دستوري عام إلى هيئة تشتغل وفق قواعد إجرائية مضبوطة تنظم علاقتها بالأجهزة الخاضعة لرقابتها وتحدد مساطر تدخلها فيها.²⁰⁵

المدونة جاءت تتويجا لمسار طويل من التطور المؤسساتي للرقابة المالية بالمغرب. فقد سبق إحداث الجهاز سنة ألف وتسعمئة وتسعين، قبل أن يرتقى به إلى مصاف المؤسسة الدستورية في محطة لاحقة، ثم جاء النص التشريعي ليستكمل البناء بتوحيد القواعد المنظمة للمحاكم المالية في وثيقة واحدة. وهذا التدرج التاريخي يكشف عن نضج تدريجي في النظرة إلى الرقابة المالية،

205 القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، مرجع سابق، الذي يحدد الاختصاصات والتنظيم وطريقة التسيير بكل من المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات، فضلا عن النظام الأساسي لقضاة المحاكم المالية.



انتقلت معه من وظيفة محاسبية ضيقة إلى منظومة متكاملة تجمع بين البعدين القضائي والإداري. ومن ثم فإن قراءة المدونة لا تستقيم بمعزل عن هذا السياق التاريخي الذي أنتجها، باعتبارها حصيلة تراكم في الممارسة الرقابية لا مجرد نص منبث عن جذوره. الهيكلية التي اعتمدها المدونة تعكس منطقاً تنظيمياً واضحاً قوامه الفصل بين مستويي الرقابة المركزي والجهوي. فقد خصصت كتابها الأول للجهاز المركزي وحددت اختصاصاته وقواعد تنظيمه، بينما أفردت كتابها الثاني للمجالس الجهوية للحسابات وضبطت مهامها ونطاق تدخلها الترابي، وأفرد الكتاب الثالث منها للنظام الأساسي الخاص بقضاة المحاكم المالية. وهذا التوزيع يجسد رؤية متكاملة للرقابة المالية تجمع بين البعد الوطني الذي يتولاه الجهاز المركزي والبعد الترابي الذي تهض به المجالس الجهوية، بما يكفل تغطية شاملة لتدبير المال العام على مختلف المستويات.

طبيعة الاختصاصات التي حددتها المدونة تتسم بازدواجية تجمع بين الوظيفة القضائية والوظيفة الإدارية. فمن جهة، يمارس الجهاز اختصاصات قضائية تتمثل في البت والتدقيق في حسابات المحاسبين العموميين، وفي التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، وهي اختصاصات تكسبه طبيعة المحكمة المالية بما يترتب عنها من إصدار أحكام ومقررات. ومن جهة أخرى، يمارس اختصاصات إدارية تتجلى في مراقبة التسيير ومراقبة استعمال الأموال العمومية، وهي رقابة لا تنتهي إلى أحكام قضائية بل إلى ملاحظات وتوصيات. وهذا الجمع بين الوظيفتين يمنح الجهاز مرونة في التدخل، إذ يتيح له الانتقال من رقابة قضائية صارمة إلى رقابة إدارية أكثر مرونة بحسب طبيعة الجهاز الخاضع للرقابة ونوع العملية موضوع الفحص.

مراقبة التسيير تمثل المدخل الأبرز الذي تنفذ من خلاله الرقابة إلى تدبير القطاعات الاجتماعية. فهذا النوع من الرقابة لا يقتصر على التحقق من مطابقة العمليات للقواعد المحاسبية، بل يمتد إلى تقييم مدى نجاعة التدبير ومدى تحقيقه للأهداف المرسومة بأقل كلفة ممكنة. وفي القطاع التعليمي تكتسب مراقبة التسيير دلالة خاصة، إذ تتيح فحص كيفية تدبير الأكاديميات الجهوية والمؤسسات التعليمية للاعتمادات المرصودة لها، وقياس مدى ترجمتها إلى خدمات تربوية فعلية. وبذلك تتحول الرقابة من مجرد تدقيق للحسابات إلى أداة لتقييم السياسة التعليمية في بعدها التدبيري، بما يجعلها رافداً أساسياً لإصلاح المنظومة.

تدقيق الحسابات يشكل الوظيفة القضائية الأصلية للجهاز، وينصرف إلى فحص حسابات المحاسبين العموميين للتحقق من سلامة العمليات المتعلقة بالمداخيل والمصاريف. فهذا التدقيق يخضع المحاسب العمومي لمساءلة عن مدى احترامه للقواعد المنظمة للمحاسبة العمومية، وقد يفضي إلى تحميله مسؤولية شخصية عن الاختلالات المرصودة. وفي القطاع التعليمي تتيح هذه المسطرة التحقق من انتظام صرف الاعتمادات على مختلف مستويات التدبير، بدءاً من الإدارة المركزية وصولاً إلى المؤسسات التعليمية، بما يكفل ضبط المسار الكامل للنفقة العمومية من لحظة رصدها إلى لحظة إنفاقها الفعلي.

التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية يمثل آلية للمساءلة عن المخالفات المالية الجسيمة. فالمدونة حددت طائفة من الإخلالات التي تعرض مرتكبيها للمتابعة أمام الجهاز، من قبيل عدم احترام القواعد المنظمة للنفقات العمومية، أو حصول الشخص لنفسه أو لغيره على منفعة غير مقررّة، أو إلحاق ضرر بجهاز عمومي بسبب الإخلال الخطير في المراقبة الواجبة. وهذه المسطرة تستهدف الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين على حد سواء، بما يوسع دائرة المساءلة لتشمل مختلف المتدخلين في دورة الإنفاق العمومي. وفي القطاع التعليمي تكتسب هذه الآلية أهمية بالغة، إذ تتيح مساءلة المسؤولين عن تدبير اعتماداته في حال ثبوت إخلالات جسيمة بقواعد التدبير المالي.

نطاق الأجهزة الخاضعة للرقابة الذي حددته المدونة يتسم باتساع يشمل مختلف مكونات القطاع العام. فالرقابة تطل مرافق الدولة والمؤسسات العمومية والمقاولات التي تملك الدولة أو المؤسسات العمومية رأسمالها كلياً أو جزئياً، إذا توفرت على محاسب عمومي. وهذا الاتساع في النطاق يكفل خضوع القطاع التعليمي بمختلف مكوناته للرقابة، سواء تعلق الأمر بالإدارة المركزية للوزارة الوصية أو بالأكاديميات الجهوية بوصفها مؤسسات عمومية، أو بالمؤسسات التعليمية التي تدبر اعتمادات عمومية. وبذلك لا يفلت أي مستوى من مستويات تدبير القطاع من دائرة الرقابة التي ترسمها المدونة.



المساطر التي ضبطتها المدونة تكفل احترام حقوق الدفاع وضمانات المحاكمة العادلة في الجانب القضائي من الرقابة. فالجهاز يعقد جلسات لتدقيق الحسابات والبت في القضايا المعروضة عليه، ويتيح للمعنيين بالأمر إبداء ملاحظاتهم والرد على ما يوجه إليهم من مؤاخذات. كما نظمت المدونة دور النيابة العامة لدى الجهاز، وحددت كيفيات إحالة القضايا عليه والبت فيها. وهذه الضمانات المسطرية تضيف على الرقابة القضائية طابعا قضائيا مكتمل الأركان، يميزها عن الرقابة الإدارية التي تنتهي إلى ملاحظات وتوصيات دون أن تترتب عنها مباشرة آثار قضائية ملزمة.

علاقة المدونة بمنظومة الرقابة المالية الأوسع تتجلى في تكاملها مع نصوص قانونية أخرى تنظم تدبير المال العام. فالرقابة التي يمارسها الجهاز تتقاطع مع آليات للمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة، ومع القواعد المنظمة للمحاسبة العمومية والصفقات العمومية. وهذا التكامل بين النصوص يكفل تغطية شاملة لدورة الإنفاق العمومي، تمتد من الرقابة القبلية التي تمارسها أجهزة مختصة قبل صرف النفقة، إلى الرقابة اللاحقة التي يتولاها الجهاز بعد إنجازها. ومن ثم فإن فهم الإطار القانوني للجهاز يقتضي استحضاره ضمن منظومة متكاملة من النصوص، لا بوصفه نصا معزولا عن محيطه التشريعي.

محدودية الأثر الإلزامي لتوصيات الرقابة الإدارية تبقى الإشكال الأبرز الذي يكتنف الإطار القانوني. فالمدونة وإن منحت الجهاز اختصاصات قضائية تفضي إلى أحكام ملزمة في مجال تدقيق الحسابات والتأديب المالي، فإن رقابة التسيير التي تمثل المدخل الأهم لتقييم القطاعات الاجتماعية تنتهي إلى ملاحظات وتوصيات لا تتسم بالإلزامية. وهذا التفاوت بين قوة الأثر القضائي ومحدودية الأثر الإداري يطرح إشكالية حقيقية بشأن قدرة الجهاز على ترجمة ملاحظاته في القطاع التعليمي إلى إجراءات تصحيحية فعلية. فالتوصية التي لا تقترن بآلية إلزامية لتتبع تنفيذها تظل عرضة للتجاهل، مما يحد من نجاعة الرقابة ويحصرها في وظيفة التشخيص دون التقويم.

تطور الإطار القانوني عبر التعديلات اللاحقة يعكس سعيًا متواصلًا نحو تعزيز فعالية الرقابة. فقد عرفت المدونة مراجعات استهدفت تقوية اختصاصات الجهاز وتوسيع نطاق تدخله، استجابة للمستجدات الدستورية ومتطلبات الحكامة الجيدة. وهذا التطور المستمر يكشف عن وعي بمحدودية النص الأصلي وبالحاجة إلى ملاءمته مع المعايير المتجددة في مجال الرقابة المالية. غير أن نجاعة هذه التعديلات تظل رهينة بمدى ترجمتها على مستوى الممارسة، إذ لا تكفي قوة النص القانوني لضمان فعالية الرقابة ما لم تقترن بإرادة فعلية في تفعيل خلاصاتها داخل القطاعات المعنية.

استكمال صورة البنية التنظيمية للجهاز بالوقوف عند إطاره القانوني يكشف عن مفارقة جوهرية تطبع اشتغاله. فالمدونة وفرت له ترسانة من الاختصاصات تمتد من التدقيق القضائي إلى مراقبة التسيير، وأخضعت لرقابته مختلف مكونات القطاع العام بما فيها القطاع التعليمي. غير أن هذه القوة القانونية تصطدم بمحدودية الأثر الإلزامي لجزء مهم من تدخلاته، مما يحيل على ضرورة اختبار الممارسة الرقابية الفعلية للجهاز لقياس المسافة بين ما تخوله النصوص من اختصاصات وما يتحقق منها على أرض الواقع. وهذا الاختبار هو ما يستدعي الانتقال من فحص البنية المنظمة إلى تقييم نماذج من تقارير الجهاز المتصلة بالقطاع التعليمي، باعتبارها المحك الحقيقي لنجاعة الرقابة المالية في خدمة إصلاح المنظومة.



المبحث الثاني: نماذج من تقارير المجلس الأعلى للحسابات حول قطاع التعليم

قيمة أي جهاز رقابي لا تقاس بسعة اختصاصاته المنصوص عليها في النصوص المنظمة له، بل بمدى توظيفها على أرض الواقع في خدمة الغاية الإصلاحية. فالانتقال من فحص البنية القانونية إلى تقييم الممارسة الفعلية يمثل المحك الحقيقي الذي يكشف عن المسافة الفاصلة بين النص والتطبيق. ومن ثم يقتضي تقدير إسهام الجهاز الأعلى للرقابة في إصلاح القطاع التعليمي الوقوف عند نماذج ملموسة من تقاريره، لا الاكتفاء بعرض صلاحياته النظرية.

التقارير التي أنجزها الجهاز حول القطاع التعليمي تشكل مادة وثائقية ثمينة تتيح قراءة مزدوجة. فهي من جهة تكشف عن المنهجية التي يعتمد عليها في تشخيص اختلالات التدبير، وعن طبيعة الملاحظات التي يسجلها بشأن تدبير الموارد المرصودة للقطاع. وهي من جهة أخرى تمكن من قياس نجاعة تدخله، أي مدى قدرة هذه الملاحظات على إحداث أثر تقويحي فعلي في كيفية تدبير المنظومة. وبذلك تتحول التقارير من مجرد حصيلة لأنشطة الجهاز إلى أداة لتقييم فعاليته الرقابية.

ولا يستقيم تقييم هذه الممارسة بمعزل عن السياق الذي أنجزت فيه التقارير، وهو سياق اتسم بتعاقب البرامج الإصلاحية وبتوالي الانتقادات الموجهة إلى أداء القطاع. فالجهاز لم يشتغل في فراغ، بل تدخل في محطات حاسمة من مسار الإصلاح، مما يضيف على ملاحظاته دلالة تتجاوز التشخيص التقني نحو الإسهام في النقاش العمومي حول جدوى السياسات التعليمية.

ولهذا ينتظم هذا المطلب في فقرتين متكاملتين، تتناول أولاهما نماذج من تقارير الجهاز حول تدبير الموارد في القطاع التعليمي، بينما تخصص ثانيتهما لتقييم فعالية تدخلاته في الكشف عن الاختلالات المالية والتدبيرية. وهذا التدرج من عرض النماذج إلى تقييم الأثر يسمح بتكوين حكم متوازن على إسهامه الفعلي في الإصلاح.

المطلب الأول: تقارير المجلس الأعلى للحسابات حول تدبير الموارد في قطاع التعليم

التقرير الموضوعاتي الذي أنجزه الجهاز الأعلى للرقابة حول تقييم المخطط الاستعجالي لوزارة التربية الوطنية يمثل النموذج الأبرز لتدخله في القطاع التعليمي. فهذا المخطط الذي امتد على الفترة الممتدة من سنة ألفين وتسعة إلى سنة ألفين واثنى عشر، رصد له غلاف مالي ضخم تجاوز ثلاثة وأربعين مليار درهم، استهدف إحداث نقلة نوعية في المنظومة التربوية عبر توسيع العرض المدرسي وتأهيل البنيات وتحسين جودة التعليمات. وقد اختار الجهاز إخضاع هذا المخطط للتقييم نظرا لحجم الاعتمادات المعبأة له ولمحورية أهدافه في مسار الإصلاح، فجاء تقريره ليشكل وثيقة مرجعية في تشخيص أسباب تعثر السياسات التعليمية²⁰⁶.

منهجية التقييم التي اعتمدها الجهاز في هذا التقرير تجاوزت الفحص المحاسباتي الصرف نحو تقييم شامل لدورة السياسة العمومية في مراحلها المختلفة. فقد فحص ظروف إعداد المخطط، وآليات برمجته، وكيفية تنفيذه، ونظام حكمته، بما يكشف عن تبني الجهاز لمقاربة تقوم على تقييم النجاعة لا على مجرد التحقق من مشروعية الإنفاق. وخلص التقرير إلى أن المخطط لم يحقق جميع أهدافه، ولم يكن له الأثر الإيجابي المنتظر على المنظومة، معلا ذلك بكون الوزارة المعنية لم تعتمد بالقدر الكافي بعض المراكز اللازمة لإنجاح أي سياسة عمومية في مراحل التخطيط والبرمجة والتنفيذ والحكمة²⁰⁷.

المعطيات الكمية التي تضمنها التقرير منحت ملاحظاته مصداقية يصعب دحضها. فقد رصد الجهاز فجوة واسعة بين الأهداف المسطرة والإنجازات المحققة، تجلت بوضوح في مجال توسيع العرض المدرسي، حيث لم تتجاوز نسبة إنجاز المؤسسات التعليمية المبرمجة ربع ما كان مقررا، إذ أنجز عدد محدود منها مقارنة بالعدد الإجمالي المستهدف. وهذا التفاوت الصارخ بين البرمجة والتنفيذ كشف عن ضعف في القدرة التدبيرية للقطاع، وعن خلل في تقدير الحاجيات الفعلية قبل الشروع في إنجاز المشاريع. ومن ثم لم تقتصر ملاحظات الجهاز على تسجيل القصور، بل عززتها بأرقام دقيقة تحول دون التشكيك في موضوعيتها.

206 المجلس الأعلى للحسابات، تقرير حول تقييم المخطط الاستعجالي لوزارة التربية الوطنية (2009-2012)، منشورات المجلس الأعلى للحسابات، الرباط، 2018، متاح على الموقع الرسمي للمجلس: www.courdescomptes.ma (تاريخ الاطلاع: ماي 2026).

207 المجلس الأعلى للحسابات، تقرير تقييم المخطط الاستعجالي، مرجع سابق، خلاصة التقرير المتعلقة بمراحل التخطيط والبرمجة والتنفيذ والحكمة.



البعد المتصل بنقص الطاقة الاستيعابية شكل أحد أبرز الاختلالات التي رصدتها التقرير. فقد أشار الجهاز إلى أن النظام التعليمي ظل يعاني من نقائص متعددة، خاصة فيما يتصل بمحدودية الطاقة الاستيعابية للمؤسسات، وأن الإنجازات المتعلقة بتوسيع العرض المدرسي بقيت دون المستوى المطلوب. وهذه الملاحظة تكتسب دلالة بالغة، لأنها تربط بين ضعف التدبير المالي للمشاريع وبين انعكاساته المباشرة على جودة الخدمة التربوية المقدمة للمتعلمين. فالاختلال المالي لا يبقى محصوراً في دائرة الأرقام، بل يترجم إلى اكتظاظ في الأقسام وإلى محدودية في فرص اللوج إلى التعليم.

التكوين المهني لم يفلت بدوره من رصد الجهاز، إذ امتد تقييمه ليشمل هذا المكون من المنظومة. فقد سجل أن التدابير المتخذة لتحسين جاذبية التكوين المهني لدى الشباب ظلت محدودة، وأن القطاع لم يتمكن من تطوير مسالك مهنية كافية لاستيعاب المتخرجين وربطهم بسوق الشغل. وهذه الملاحظة تكشف عن نظرة شمولية تبناها الجهاز في تقييمه، تجاوزت التعليم المدرسي نحو مكونات أخرى من المنظومة، بما يعكس وعياً بتربط حلقات الإصلاح وبضرورة معالجتها في تكامل لا في عزلة.

التقارير السنوية للجهاز شكلت قناة موازية لتدخله في القطاع التعليمي، إلى جانب التقارير الموضوعاتية. فقد تضمنت هذه التقارير، في محطات متعاقبة، مهمات رقابية انصبحت على تقييم برامج عمومية ومراقبة تسيير أجهزة معنية بالقطاع. وقد عالج أحد هذه التقارير في السنوات الأخيرة قضايا جوهرية تتصل بتدبير الموارد البشرية في قطاع التربية الوطنية والتحديات المرتبطة بها، وبالتكوين الأساسي والمستمر للأساتذة، وبالنقل المدرسي في الوسط القروي، وبالتعليم عن بعد في مختلف الأسلاك. وهذا التنوع في المواضيع المعالجة يكشف عن تتبع متواصل من الجهاز لمختلف أبعاد المنظومة، لا عن تدخل ظرفي مرتبط بمناخ معينها²⁰⁸.

تدبير الموارد البشرية احتل موقعا متميزا ضمن اهتمامات الجهاز، باعتباره أهم بنود الإنفاق في القطاع. فالكثلة الأجرية تستأثر بالحصة الكبرى من ميزانية التعليم، مما يجعل تدبيرها محورا أساسيا في أي تقييم لنجاعة الإنفاق. وقد ركز الجهاز على التحديات المرتبطة بهذا التدبير، من قبيل التوزيع غير المتوازن للأطر التربوية بين المناطق، والخصائص في تخصصات معينة، وضعف منظومة التكوين المستمر. وهذه الملاحظات تتجاوز البعد المالي نحو البعد التديري، إذ تربط بين كيفية تدبير الموارد البشرية وبين مردودية المنظومة وجودة الخدمة المقدمة.

البعد التربوي للرقابة تجسد من خلال تدخل المجالس الجهوية للحسابات في تدبير الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين. فهذه المجالس، بحكم اختصاصها التربوي، أخضعت عددا من الأكاديميات للرقابة، ورصدت اختلالات متعددة في تدبيرها. وقد كشف أحد هذه التقارير عن خلل في تدبير مناصب المسؤولية بإحدى الأكاديميات، تمثل في إسناد هذه المناصب بشكل مباشر دون إعمال مسطرة شفافة وموضوعية للانتقاء، وفي بقاءها شاغرة لفترات طويلة مما أثر على سير المصالح المعنية. كما سجل غياب نظام للتقييم المستمر، وعدم التوفر على قاعدة معطيات جهوية محينة تساعد على اتخاذ القرارات المناسبة، فضلا عن ضعف الاهتمام بالتكوين المستمر للأطر²⁰⁹.

تدبير العتاد التعليمي والمواد المخبرية مثل بدوره مجالا لرصد الجهاز اختلالات دقيقة. فقد أنجز بحثا تمهيدا شمل عددا من الأكاديميات ومئات المؤسسات التعليمية، بشأن تدبير العتاد الديداكتيكي والمواد الكيميائية وعمليات اقتناء الوسائل التعليمية. وقد أفضى هذا البحث إلى مذكرة استعجالية وجهها الجهاز إلى الوزارة الوصية، نبه فيها إلى اختلالات تتصل بالحفاظ على الوسائل التعليمية وجردها وصيانتها. وهذا النوع من التدخل يكشف عن قدرة الجهاز على النفاذ إلى تفاصيل دقيقة في تدبير القطاع، تتجاوز الأرقام الكلية نحو فحص كيفية تدبير الموارد المادية على مستوى المؤسسات.

208 المجلس الأعلى للحسابات، التقرير السنوي برسم سنة 2023، منشورات المجلس الأعلى للحسابات، الرباط، 2024، المحور المتعلق بقطاع التربية الوطنية (الموارد البشرية، التكوين الأساسي والمستمر، النقل المدرسي القروي، التعليم عن بعد).

209 تقرير المجلس الجهوي للحسابات المتعلق بمراقبة تسيير الأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين، بشأن تدبير مناصب المسؤولية ونظام التقييم وقواعد المعطيات الجهوية والتكوين المستمر للأطر.



الطابع الاستباقي لبعض تدخلات الجهاز يبرز قيمة مضافة في عمله الرقابي. فالمذكرة الاستعجالية التي وجهها بشأن تدبير العتاد التعليمي لم تنتظر اكتمال المسطرة الرقابية، بل بادرت إلى تنبيه الجهة المعنية بالنتائج الأولية للبحث، بما يتيح اتخاذ تدابير تصحيحية في حينها. وهذا الأسلوب الاستباقي يعكس تطوراً في منهجية الرقابة، تنتقل بمقتضاه من رقابة لاحقة تكتفي برصد ما وقع، إلى رقابة تنبؤية تسعى إلى الحيلولة دون تفاقم الاختلالات قبل استفحالها.

تراكم هذه التقارير عبر السنوات شكل رصيда وثائقياً يتيح قراءة تطويرية لتدبير القطاع التعليمي. فالجهاز لم يكتف بتدخلات معزولة، بل راكم على امتداد سنوات مادة رقابية تغطي مختلف أبعاد المنظومة، من البنيات التحتية إلى الموارد البشرية، ومن البرامج الإصلاحية الكبرى إلى التدبير اليومي للأكاديميات والمؤسسات. وهذا التراكم يمنح ملاحظاته بعداً تراكمياً يسمح بتتبع تطور الاختلالات، وبتقييم مدى استجابة الجهات المعنية للتوصيات السابقة، وهو ما يحول التقارير من وثائق ظرفية إلى منظومة معرفية متكاملة عن واقع تدبير القطاع.

دلالة هذه النماذج على عمق تدخل الجهاز في القطاع تتجلى في شموليتها وفي دقتها معاً. فالتقارير المنجزة غطت البرامج الإصلاحية الكبرى والتدبير التربوي والموارد البشرية والعتاد التعليمي، بما يعكس تغطية واسعة لمختلف مكونات المنظومة. كما اتسمت بدقة في التشخيص، استندت إلى معطيات كمية وإلى أبحاث ميدانية، بما يكسبها مصداقية تعزز قيمتها كأداة لتشخيص اختلالات القطاع. غير أن هذه القيمة التشخيصية تظل ناقصة ما لم تقترن بقياس أثرها الفعلي في تقويم التدبير، وهو ما يستدعي الانتقال من عرض النماذج إلى تقييم نجاعة هذه التدخلات في الكشف عن الاختلالات وفي معالجتها.

المطلب الثاني: تقييم فعالية تدخلاته في كشف الاختلالات المالية والتدبيرية

قياس فعالية الجهاز الأعلى للرقابة في القطاع التعليمي يستلزم التمييز بين مستويين متميزين من الأثر، أولهما يتصل بقدرته على الكشف عن الاختلالات وتشخيصها بدقة، وثانيهما يرتبط بمدى ترجمة هذا التشخيص إلى إجراءات تصحيحية فعلية. فالفعالية في بعدها الأول لا تثير جدلاً كبيراً، إذ أثبتت تقارير الجهاز قدرة عالية على رصد مكامن الخلل في تدبير القطاع، بينما تطرح الفعالية في بعدها الثاني إشكالاتاً حقيقياً يتصل بمحدودية الأثر الإلزامي للتوصيات²¹⁰.

القدرة التشخيصية للجهاز تمثل نقطة قوته الأبرز التي يصعب الطعن فيها. فالتقارير التي أنجزها حول القطاع كشفت عن اختلالات بنيوية عميقة، لم تقتصر على رصد الظواهر السطحية بل نفذت إلى جذور المشكلات. فحين سجل أن المخطط الاستعجالي لم يحقق أهدافه، لم يكتف بإعلان الفشل، بل حلل أسبابه ووردها إلى ضعف في مراحل التخطيط والبرمجة والتنفيذ والحكمة. وهذا الانتقال من رصد النتيجة إلى تحليل أسبابها يعكس نضجاً في المقاربة الرقابية، يحول التقرير من مجرد محضر لرصد الاختلالات إلى أداة لفهم آلياتها وتفكيك بنيتها.

دقة المعطيات التي استند إليها الجهاز عززت مصداقية تشخيصه ورفعت من قيمته الإثباتية. فالملاحظات لم تصغ بعبارات عامة قابلة للتأويل، بل دعمت بأرقام محددة وبنسب دقيقة كشفت حجم الفجوة بين الأهداف والإنجازات. وحين رصد ضعف نسبة إنجاز المؤسسات المبرمجة، قدم أرقاماً لا تقبل المنازعة عن العدد المنجز مقارنة بالمستهدف. هذا الاستناد إلى المعطيات الكمية يمنح التشخيص حصانة أمام محاولات التشكيك، ويجعل من الصعب على الجهات المعنية التملص من مسؤوليتها بدعوى عدم دقة الملاحظات أو عموميتها.

شمولية الرقابة التي مارسها الجهاز تشكل عنصراً آخر من عناصر فعاليتها التشخيصية. فالتغطية امتدت من البرامج الإصلاحية الكبرى إلى التدبير التربوي للأكاديميات، ومن تدبير الموارد البشرية إلى تدبير العتاد التعليمي. وهذه الشمولية تتيح رؤية مندمجة لاختلالات القطاع، تكشف عن ترابطها وعن تغذيتها المتبادلة، بدل النظر إليها بوصفها مشكلات معزولة. فضعف القدرة التدبيرية

210 تستند هذه القراءة إلى الفقرة الرابعة من الفصل 148 من دستور 2011 المتعلقة بنشر أعمال المجلس، وإلى مقتضيات مدونة المحاكم المالية (القانون 62.99) المنظمة لرقابة التسيير وللطابع غير الملزم لتوصياتها.



الذي رصده على المستوى المركزي يجد امتداده في الاختلالات التي سجلها على المستوى الجهوي، بما يكشف عن طابع بنيوي للأزمة يتجاوز المستوى الواحد من التدبير.

غير أن الفعالية في بعدها التقويمي تصطدم بعائق جوهري يتصل بطبيعة توصيات الجهاز. فجزء كبير من رقابته على القطاع يندرج ضمن رقابة التسيير التي تنتهي إلى ملاحظات وتوصيات لا تتسم بالإلزامية. ومن ثم فإن قدرة الجهاز على تشخيص الاختلالات لا توازيها قدرة مماثلة على فرض معالجتها، إذ تظل التوصيات رهينة بإرادة الجهات المعنية في الاستجابة لها. وهذا التفاوت بين قوة التشخيص ومحدودية الإلزام يمثل المفارقة الكبرى التي تحد من نجاعة الرقابة في بعدها الإصلاحي.

غياب آلية فعالة لتتبع تنفيذ التوصيات يفاقم من هذه المحدودية. فالجهاز قد يرصد الاختلال نفسه في تقارير متعاقبة دون أن تتخذ الجهات المعنية إجراءات لمعالجته، مما يكشف عن ضعف في منظومة المتابعة. وحين تتكرر الملاحظة ذاتها في تقارير لاحقة، يتأكد أن التشخيص لم يفض إلى تقويم، وأن التوصية بقيت حبيسة الوثيقة دون أن تجد طريقها إلى التطبيق. وهذا التكرار يحول الرقابة من أداة للتغيير إلى مجرد توثيق دوري لاختلالات مستمرة، بما يفرغها من جزء من غايتها الإصلاحية.

محدودية الربط بين الرقابة والمساءلة تشكل بعدا آخر من أبعاد القصور. فرصد الاختلالات لا يقتصر دائما بمساءلة المسؤولين عنها، خاصة في الحالات التي لا ترقى إلى مستوى المخالفات المالية الجسيمة الموجبة للمتابعة التأديبية. ومن ثم فإن جزءا واسعا من الملاحظات يظل بلا أثر زجري، إذ لا يفضي إلى تحميل المسؤولية لمن تسبب في الاختلال. وهذا الانفصال بين الرصد والمساءلة يضعف الأثر الردعي للرقابة، ويقلل من حافز الجهات المعنية على تجنب الاختلالات مستقبلا، ما دامت لا تترتب عنها نتائج ملموسة بالنسبة للمسؤولين.

البعد المتصل بتفاعل الجهات المعنية مع تقارير الجهاز يكشف صورة متباينة. ففي بعض الحالات استجابت الوزارة الوصية للملاحظات الجهاز، كما تجلى في تفاعلها مع المذكرة الاستعجالية المتعلقة بتدبير العتاد التعليمي، حيث بادرت إلى إعداد مقارنة لمعالجة الاختلالات المرصودة. وهذا التفاعل الإيجابي يبرز أن الرقابة قادرة على إحداث أثر فعلي حين تقترون بإرادة لدى الجهة المعنية في الاستجابة. غير أن هذه الاستجابة تظل مرهونة بطابعها الطوعي، إذ لا تستند إلى إلزام قانوني يفرضها، بما يجعلها استثناء مرتبنا بظروف بعينها لا قاعدة مطردة.

الأثر غير المباشر للتقارير في النقاش العمومي يمثل بعدا لا ينبغي إغفاله عند تقييم الفعالية. فحتى حين لا تفضي التوصيات إلى إجراءات تصحيحية مباشرة، فإن نشرها يغذي النقاش حول جدوى السياسات التعليمية، ويوفر للفاعلين السياسيين والمدنيين معطيات موثقة لمساءلة الحكومة. فمبدأ النشر الشامل لأعمال الجهاز يحول تقاريره إلى مادة للنقاش البرلماني والإعلامي، بما يخلق ضغطا معنويا قد يدفع الجهات المعنية إلى التحرك. وهذا الأثر الناعم، وإن كان أقل وضوحا من الأثر المباشر، يسهم في ترسيخ ثقافة المساءلة وفي توسيع دائرة الرقابة لتشمل الرأي العام.

التكامل مع أجهزة الرقابة الأخرى يعزز فعالية الجهاز ويسد بعض ثغرات اشتغاله المنفرد. فتدخله في تدبير العتاد التعليمي جاء بتنسيق مع المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للوزارة الوصية، بما يكشف عن قيمة العمل المشترك بين أجهزة الرقابة المختلفة. وهذا التكامل يتيح تجميع الكفاءات وتقاطع المعطيات، ويرفع من جودة التشخيص ومن مصداقيته. غير أن هذا التنسيق يظل مرتبطا بحالات بعينها، ولا يرقى إلى مستوى منظومة مؤسسية للتنسيق الدائم بين أجهزة الرقابة، وهو ما يحد من استثمار كامل لإمكاناتها المشتركة.

استخلاص الفعالية الإجمالية للجهاز يقود إلى حكم متوازن يقر بقوته التشخيصية ويسجل محدودية أثره التقويمي. فلا يمكن إنكار أن تقاريره شكلت مرجعا في تشخيص اختلالات القطاع، وأن ملاحظاته اتسمت بالدقة والشمولية والمصداقية. غير أن هذه القوة التشخيصية لم توازها قدرة مماثلة على فرض المعالجة، بسبب الطابع غير الملزم للتوصيات وضعف آليات تتبعها وانفصال الرصد عن المساءلة. وهذا الاختلال بين البعدين يجعل من الجهاز أداة فعالة لكشف الاختلالات أكثر منها أداة لمعالجتها، بما يطرح الحاجة إلى تعزيز آليات تفعيل تقاريره.



أفق تعزيز فعالية الجهاز يمر عبر سد الفجوة بين التشخيص والتقييم. فالنجاعة الرقابية لا تكتمل ما لم تقترن القدرة على الكشف بقدرة موازية على ضمان المعالجة، وهو ما يستدعي تطوير آليات لتتبع تنفيذ التوصيات، وربط الرصد بالمساءلة في الحالات الموجبة لها، وترسيخ التنسيق المؤسسي مع باقي أجهزة الرقابة. كما يستدعي البعد القضائي للرقابة دورا مكتملا في إعطاء التقارير مفعولا عمليا يتجاوز التوثيق، وهو ما يشكل امتدادا طبيعيا لهذا التحليل ينقله من البعد المالي للرقابة نحو بعدها القضائي، حيث تكتمل حلقة المساءلة التي تبقى الرقابة المالية وحدها قاصرة عن استيفائها.

خاتمة

يمكن القول أن القدرة التشخيصية لهذا الجهاز تمثل نقطة قوته الأبرز التي يصعب الطعن فيها. فالتقارير التي أنجزها حول القطاع كشفت عن اختلالات بنيوية عميقة، لم تقتصر على رصد الظواهر السطحية بل نفذت إلى جذور المشكلات. فحين سجل أن المخطط الاستعجالي لم يحقق أهدافه، لم يكتف بإعلان الفشل، بل حلل أسبابه وردها إلى ضعف في مراحل التخطيط والبرمجة والتنفيذ والحكامة. وهذا الانتقال من رصد النتيجة إلى تحليل أسبابها يعكس نهجا في المقاربة الرقابية، يحول التقرير من مجرد محضر لرصد الاختلالات إلى أداة لفهم آلياتها وتفكيك بنيتها.

ثم إن دقة المعطيات التي استند إليها الجهاز عززت مصداقية تشخيصه ورفعت من قيمته الإثباتية. فالملاحظات لم تصغ بعبارات عامة قابلة للتأويل، بل دعمت بأرقام محددة وبنسب دقيقة كشفت حجم الفجوة بين الأهداف والإنجازات. وحين رصد ضعف نسبة إنجاز المؤسسات المبرمجة، قدم أرقاما لا تقبل المنازعة عن العدد المنجز مقارنة بالمستهدف. هذا الاستناد إلى المعطيات الكمية يمنح التشخيص حصانة أمام محاولات التشكيك، ويجعل من الصعب على الجهات المعنية التملص من مسؤوليتها بدعوى عدم دقة الملاحظات أو عموميتها.

غير أن الفعالية في بعدها التقويمي تصطدم بعائق جوهري يتصل بطبيعة توصيات الجهاز. فجزء كبير من رقابته على القطاع يندرج ضمن رقابة التسيير التي تنتهي إلى ملاحظات وتوصيات لا تتسم بالإلزامية. ومن ثم فإن قدرة الجهاز على تشخيص الاختلالات لا توازيها قدرة مماثلة على فرض معالجتها، إذ تظل التوصيات رهينة بإرادة الجهات المعنية في الاستجابة لها. وهذا التفاوت بين قوة التشخيص ومحدودية الإلزام يمثل المفارقة الكبرى التي

إن استخلاص الفعالية الإجمالية للجهاز يقود إلى حكم متوازن يقر بقوته التشخيصية ويسجل محدودية أثره التقويمي. فلا يمكن إنكار أن تقاريره شكلت مرجعا في تشخيص اختلالات القطاع، وأن ملاحظاته اتسمت بالدقة والشمولية والمصداقية. غير أن هذه القوة التشخيصية لم توازيها قدرة مماثلة على فرض المعالجة، بسبب الطابع غير الملزم للتوصيات وضعف آليات تتبعها وانفصال الرصد عن المساءلة. وهذا الاختلال بين البعدين يجعل من الجهاز أداة فعالة لكشف الاختلالات أكثر منها أداة لمعالجتها، بما يطرح الحاجة إلى تعزيز آليات تفعيل تقاريره.

لائحة المراجع:

القوانين والاتفاقيات:

-اتفاقية اليونسكو الخاصة بمكافحة التمييز في مجال التعليم، المعتمدة بباريس في: 14 دجنبر 1960 م، والتي انضم إليها المغرب في: 21 يونيو 1965 م.

-اتفاقية حقوق الطفل المعتمدة بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ: 20 نونبر 1989 م، والتي صادق عليها المغرب بتاريخ: 21 يونيو 1993 م.

-القانون رقم 12.79 المتعلق بالمجلس الأعلى للحسابات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم: 1.79.175، بتاريخ: 22 شوال 1399 هـ (14 شتنبر 1979)، الجريدة الرسمية عدد: 3499 مكرر، بتاريخ: 28 شوال 1399 هـ (20 شتنبر 1979).

-دستور المملكة المغربية لسنة 1996، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم: 1.96.157، صادر في 23 من جمادى الأولى 1417 (17 أكتوبر 1996).



-دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم: 1.11.91، بتاريخ: 27 شعبان 1432 هـ (29 يوليو 2011). الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 5964 مكرر، بتاريخ: 30 يوليو 2011.

الكتب:

- أحمد بوعشيق، المرافق العامة الكبرى على ضوء التحولات المعاصرة، الطبعة الخامسة، دارالنشرالمغربية، الدارالبيضاء، 2004.
- إدريس لكربي، المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ورهان الحكامة الأمنية والحقوقية، مجلة العلوم القانونية، العدد 5، الرباط، 2016.
- أمنية المسعودي وآخرون، قراءات في دستور 2011، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 2012.
- رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، دار توبقال للنشر، الدارالبيضاء، 2014.
- عبدالعزیز النويضي، الهيئات الدستورية للحكامة بالمغرب، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 14، الرباط، 2014.
- عثمان الزياني، هيئات الحكامة الجيدة بالمغرب بين النص الدستوري ورهانات التفعيل، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 41-42، الدارالبيضاء، 2017.
- كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية: شرح وتحليل، سلسلة العمل التشريعي والاجتهادات القضائية، العدد 3، الرباط، 2012.