

دور البرلمان المغربي في صنع السياسة العامة على ضوء دستور 2011

مدير

الاستاذ:باي احمد

اسعادي

طالب

استاذ التعليم العالي

دكتوراه

كلية الحقوق و العلوم السياسية /جامعة باتنة

ملخص:

لقد مثل دستور 2011 في المغرب لحظة انتقال حقيقية في الممارسة السياسية عموما و في الممارسة البرلمانية خصوصا ، اذ تم الاعتراف للمؤسسة البرلمانية و لأول مرة بدورها كفاعل في صنع السياسة العامة من خلال مجموعة العمليات التي أوكلت لها ، وهي التشريع ، الرقابة و التقييم . و هذا ضمن مسار الحكامة الذي انخرط فيه صناع السياسات في المغرب استجابة لمطالب داخلية و تجنباً لسيناريوهات غير مرغوبة هددت نظام المخزن في تلك المرحلة من تاريخ الحراك في الفضاء المغربي ، رغم ضعف الإرادة السياسية لدى صانع و غياب النضج اللازم لمثل هكذا تحولات .

مقدمة:

لم تكن المملكة المغربية -و هي الدولة العربية الواقعة في اقصى غرب شمال افريقيا و المحورية في الفضاء المغاربي- بمنأى عن التحولات التي عاشتها الكثير من الدول العربية غداة ما سمي بأحداث-الربيع العربي- سنة 2011 عندما خرج الكثير من المغاربة في مظاهرات مطالبة بالإصلاح السياسي و التغيير تعبيراً عن القناعة بفشل بلغته النموذج السياسي للحكم و المسار التنموي الذي سارت عليه المملكة لعقود من الزمن .

لقد تميز هذا النموذج بالأحادية و غلق باب المشاركة امام مختلف الفاعلين السياسيين و الاجتماعيين في إدارة العملية السياسية بعيداً عن معايير الحكامة التي بفضلها حقق العالم المتقدم قفزته التنموية العملاقة اذ سيطرت المؤسسة الملكية في المغرب على القرار و تم تجميع السلطات في جهة واحدة باسم الشرعية الدينية لهذه المؤسسة و باسم العقلنة البرلمانية التي كرستها مختلف الدساتير المتعاقبة فغابت الرقابة التي كان يفترض ان يمارسها البرلمان و اتسع هامش الفساد الذي حال دون تحقيق مستويات من جودة التعليم كما ارتفعت المديونية و ازدادت أزمات البطالة و السكن تعقيداً عندما ازدادت الممارسات البيروقراطية اتساعاً.

و رغم كل هذه الظروف فقدتمكنت المؤسسة الملكية في المغرب من فهم رسالة الشباب المغربي المتظاهر اذ اقرت مسارا اصلاحيا شاملا باشرته بمراجعة دستورية عميقة تمخض عنها دستور 2011 الذي جاء بأدبيات جديدة في الممارسة السياسية في المغرب مثل الحكامة

و التشاركية من خلال التنقيص على اتاحة الفرصة امام مختلف الفاعلين السياسيين للمشاركة في الفعل السياسي و الأداء و الذي شمل حتى المواطن غير المهيكل من خلال فتح المبادرة التشريعية و الرقابية لمؤسسات دستورية و كذا للأفراد .

لم تكن المؤسسة البرلمانية في المغرب بمعزل عن هذا المسار الإصلاحية الذي جاء به دستور 2011 اذ تضمن هذا الأخير فلسفة جديدة للعمل البرلماني بالتوجه نحو اعطاء أدوار اكثر فعالية لهذه المؤسسة و اكثر اعترافا لها بأدوارها التقليدية المعروفة في الوظيفة البرلمانية عالميا كصنع السياسة العامة للدولة في ظل حكمة تنسجم مع المعايير و المؤشرات المتعارف عليها دوليا و هو موضوع هذه المداخلة التي ستنحور حول الإجابة على الأسئلة التالية :

-الى أي مدى سيمكن دستور 2011 البرلمان المغربي من أداء دوره كفاعل في صنع السياسة العامة للدولة ؟

-و ما هي الآليات التي كرسها دستور 2011 لتمكين البرلمان من أداء هذا الدور؟

المبحث الاول: الاطار المفاهيمي والنظري للسياسة العامة

المطلب الاول: الإطار المفاهيمي للسياسة العامة

1- مفهوم السياسة العامة: ان دراسة حقل من الحقول المعرفية تقتضي البداية بالمفاهيم الأولية كالتعريف والخصائص و الأنواع خاصة في موضوع واسع و متشعب كالسياسة العامة الذي برز في النصف الثاني من القرن العشرين أي بعد حرب عالمية مدمرة أتت على اقتصاديات الدول فظهرت الحاجة الماسة لاستجابة الحكومات لمطالبات الشعوب التي خرجت من هذه الحرب منهكة تعاني الفقر و البطالة و شلل خدمي كبير و استقطاب دولي حاد.

يعتبر عالم السياسة الأمريكي هارولد لا زويل من أوائل المهتمين بهذا الحقل المعرفي الجديد من خلال ما جاء في كتابه المعنون ب «علم السياسات» الذي نشره سنة 1951 ثم ليبيهي سنة 1958 كتابه الموسوم ب «السياسة: من يحصل؟ على ماذا؟ وكيف؟ ومتى؟» و هما الكتابان اللذان تناول فيهما مشكلات المواطنين و كيفية الاستجابة لاحتياجاتهم و اشباع رغباتهم و ذلك بأسلوب علمي بدأ به الانتقال بهذا الحقل المعرفي الى مصاف العلمية و الدقة. لقد كان المنطلق الأول لهذا العلم أمريكيا و انجلوسكسونيا الا انه سرعان ما انتشر و اشتغل به الكثير من الدارسين و العلماء في العالم و اصبح الان تخصصا يدرس في مختلف الجامعات، كما تحول الى اهتمام مركزي لمراكز بحث متخصصة و مخابر تقدم دراسات و تحاليل علمية هامة في مختلف القضايا تطلبها الحكومات و كبريات الشركات العالمية تحاول من خلالها تعظيم عوائد سياساتها و برامجها.

و بالرغم من بساطة عبارة «السياسة العامة» إلا ان محاولات تعريفها قد ابانت على تعقيد كبير يلف الموضوع بتشعب اهتماماته و اختلاف خلفيات المشتغلين فيه، فاختلفت و تنوعت التعاريف التي قدمها كل دارس بحسب اختلاف و تنوع مشاربه و بحسب خلفياته الأيديولوجية او المنهجية .

أ-تعريف السياسة العامة: تعددت التعاريف التي أعطيت للسياسة العامة بحسب منظور اهتمام كل دارس او تيار فكري في حقل السياسة العامة و هي على ثلاث اتجاهات اساسية :

1-السياسة من منظور القوة: يذهب رواد هذا المنظور الى ان القوة هي التي تمكن صاحبها فردا كان او جماعة من فرض اجندته و مطالباته من خلال قوته في الاقناع او قدرته على التعبئة او بقوة المال و التنظيم و بالتالي الضغط على صانع القرار، و هو ما ذهب اليه ليندنبيرق Linden berg و كروسبي Crosby في تعريفهما للسياسة عندما اعتبرا ان السياسة العامة هي عبارة عن : « عملية نظامية تحظى بميزات ديناميكية متحركة، للمبادلة و

المساومة و للتعبير عن يحوز ماذا ؟ و متى ؟ و كيف ؟ كما تعبر عما اريد ؟ و من يملكه ؟ و كيف يمكن الحصول عليه؟¹»

فعبير بالتالي عن السطوة و القوة التي يجب أن يتسم بها صانع القرار.

2- السياسة من منظور تحليل الانساق :

يعتبر دافيداستون كأول من تناول التحليل النسقي في دراسته للسياسة العامة إذ عرفها ب :« توزيع القيم في المجتمع بطريقة سلطوية امرة من خلال القرارات و الأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم في اطار عملية تفاعلية بين المدخلات و المخرجات و التغذية العكسية »².

فيذهب الى ان السياسة العامة هي جملة البرامج الناتجة عن التفاعلات التي تحصل داخل النظام السياسي و احزابه المرتبطة به من خلال المدخلات و المخرجات و التأييدات التي تبرزها البيئة المحيطة بالنظام السياسي فتصدر السياسة العامة في شكل مخرجات أي قوانين و برامج مضافة لمزايا و استفادات أو مانعة لها .

3- السياسة العامة من منظور الحكومة : يعتبر اصحاب هذا المنظور بأن الحكومة هي الفاعل الوحيد في صنع السياسة العامة لأن هذه الأخيرة هي شأن عمومي و الوحيد الذي له أهلية الاشتغال به هي الحكومة بحكم التفويض الألي الذي تتصرف بمقتضاه عن الدولة

1- فهمي خليفة الفهداوي ،السياسة العامة: منظور كلي في البنية و التحليل (عمان : دار المسيرة ، 2001 ، ص.32. .

2- كمال المنوفي ،مقدمة في مناهج و طرق البحث في علم السياسة (القاهرة : وكالة المطبوعات , 2006 ، ص.35.

الراعية للمجتمع و هو ما ذهب إليه خيرى عبد القوي عندما عرف السياسة العامة بأنها: «تلك العمليات و الإجراءات السياسية و غير السياسية التي تتخذها الحكومة قصد الوصول الى اتفاق على تعريف المشكلة , و التعرف على بدائل حلها و أسس المفاضلة بينها , تمهيدا لاختيار البديل»³.

و بالتالي فالحكومة هي المكلفة و المؤهلة برفع الحالة من الميدان و مدارس المشاكل التي يعانها المواطن فتحلل أسبابها ثم تضع الحلول التي تصدرها في شكل نصوص قانونية و برامج تتسم بالعمومية و الشمولية و تحوز قوة الاكراه .

ب- خصائص السياسة العامة :

من خلال استعراض خصائص السياسة العامة نتمكن من تقديم توضيحات أكثر دقة عن طبيعة هذا الحقل المعرفي و نميزه بالتالي عن باقي العلوم السياسية الأخرى خصوصا و الإجتماعية عموما . يمكن اجمال هذه الخصائص فيما يلي :

1- السياسة العامة هي مسار اجرائي متواصل و تفاعل مؤسستي مركب إذ تبدأ من رصد المشكلة لتصل الى برنامج حكومي يوجه لحل هذه المشكلة ثم تقييم تنفيذ هذا الحل و دراسة البدائل لكل عقبة في مسار التنفيذ و التقييم « إن قرار اعطاء طالب

3- ثامر كامل محمد الخزرجي، السياسة الحديثة و السياسات العامة (عمان : دار مجدلاوي , 2004)، ص.

منحة دراسية يعتبر في حد ذاته سياسات عامة ، لكنه واحد من القرارات العديدة التي تتم في اطار سياسة تعليمية معينة»⁴.

- 2- السياسة العامة اختصاص المؤسسات الحكومية بطابعها الرسمي أو غير الرسمي و إلا فلا يمكن أن تتصف بالعمومية ، إذ تعمل هذه الفواعل الصانعة للسياسة العامة في أطر قانونية تتصف بالشرعية القانونية بمعنى ان حاضنة صناعة مختلف السياسات العامة هو النظام السياسي مهما كانت طبيعته او امتداداته .
- 3- يشترط فيها وضوح المقصد بعيدا عن الصدفة و الفجائية و الهدف هو تحول المشكلة الى محور في الأجندة الحكومية لتمر على مسارات عديدة حتى تصدر في شكل قرارات أو نصوص تنظيمية .

كما انها تعبر عن أفعال واقعية لا امانى و طموحات « إنها تشمل جميع القرارات الفعلية المنظمة و الضابطة »⁵.

- 4- يمكن للسياسة العامة ان تنحو منحاً ايجابياً فتتكفل من خلالها الجهات الحكومية بحل مشكلة معينة أو الاستجابة لمطلب معين كما قد يعبر عن هذه السياسة بالامتناع عن أخذ حاجة معينة بعين الاعتبار ، فامتناع الحكومة الصينية عن ادراج البرامج الدينية في مدارسها هي سياسة عامة منسجمة مع النهج الشيوعي الذي سلكته الصين منذ ثورة 1949 الماوية .

4- أحمد مصطفى الحسين، مدخل الى تحليل السياسات العامة، ط1، (عمان :مطبعة الجامعة الأردنية ، 2002 ،ص.210).

5- ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة و السياسات العامة، ط1، (عمان : دار مجدلاوي للنشر و التوزيع ، 2004)،ص.31 .

5- تتميز السياسة العامة بالديمومة و الاستمرار مع الليونة التي تسهل اخضاعها للتعديل و المراجعة باستمرار ما عدا ذلك سيعرضها « الى انقطاع السياسة العامة و عدم استمرارها و بالتالي عدم تحقيق مطالب المجتمع»⁶، مما يحول الفعل الحكومي في حالة عدم استمرارية السياسة العامة الى عبثية و هدر للمال العام .

ج-أنواع السياسات العامة: تختلف أنواع السياسات العامة باختلاف الهدف منها أي الغاية المراد تحقيقها من ورائها بالنسبة للمواطنين ،كما عندما تكون موجهة لكل القطر الوطني أو لجزء من المواطنين و عندما تكون موجهة لإقليم معين دون باقي الأقاليم او لفئة معينة دون باقي الفئات إذ يمكن تمييز الأنواع التالية من السياسات العامة :

1- السياسات العامة للموارد: كل نظام سياسي هو في حاجة الى موارد مالية لأجل تنفيذ سياساته و برامج و مواجهة الطوارئ فيلجأ الى سياسات ضريبية و جباية يساهم من خلالها المواطنون في توفير الموارد المالية و المداخل الضرورية لخزينة الدولة مثل الضرائب التي تفرض على الأجور و المداخل عموما او تلك التي تفرض على الأرباح وكذا فرض الرسوم الجمركية على البضاعة المستوردة...الخ .

2- السياسات العامة التوزيعية : تمثل مجمل البرامج الموجهة لعموم المواطنين مثل مجانية التعليم و الخدمات الصحية ، أو تلك الموجهة لفئة معينة مثل المنح المخصصة لطلبة الجامعات في غالب بلدان العالم او تلك الموجهة لجهة معينة من الإقليم مثل صناديق التنمية الموجهة للجنوب أو الهضاب العليا في الجزائر ،في

⁶- قرقاحياتسام ، " دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر 1989-2009" (مذكرة

ماجستير في العلوم السياسية ،قسم العلوم السياسية ،جامعة باتنة ،2011)،ص. 22 .

الغالب كلما اتسم النظام السياسي بالطابع الاجتماعي كلما اتسع هامش هذه السياسات. تتم هذه السياسات التوزيعية عبر اليات الدعم ، التعاقدات و التراخيص ،⁷و يعتبر هذا النوع من السياسات اليات في عمل دولة الرفاه .

3- **السياسات العامة التنظيمية :** و تسمى أيضا بسياسات الضبط التي تعتبر كوظيفة للدولة حكرًا إذ تصدر في شكل قوانين ترعى الملكية و تحفظ النظام و الانضباط في المجتمع كما تراقب الدولة من خلالها تطبيق القوانين و احترام قيم المجتمع و معتقداته . في المحصلة تقوم الدولة بفرض الالتزام أو فرض الامتناع من خلال هذه السياسات ⁸، كأن تفرض وضع حزام الأمن وفقا لقانون المرور أو تمنع كل ما يسمى بالمساس بالأداب العامة في مكان عام .

4- **السياسات العامة الرمزية :** غالبا ما يبنى النظام السياسي على شرعية معينة يحرص على ابرازها و ربط المجتمع بها بما فيها من قيم و مبادئ فتنشأ حالة من التعبئة في أوساط المواطنين تزيدهم ارتباطا بنظام الحكم لينحصر هامش المعارضة و تضعف قدرتها على التعبئة ،اذ يحرص النظام السياسي في العالم النامي خاصة على استمرارية الارتباط بقضايا التاريخ و الانتماء و تضخيم هاجس المؤامرات الخارجية لأجل تبرير الاستمرار و دحض المعارضة .

المطلب الثاني: المداخل النظرية لدراسة السياسة العامة :

7- أحمد مصطفى الحسين ،مرجع سبق ذكره، ص.36 .

8- صالح بلحاج ،تحليل السياسات العامة،ج.1 ،(الجزائر : منشورات بن مرابط،) ، ص. 14 .

تعددت المداخل النظرية لدراسة السياسة العامة بتعدد مدارسها و تعدد الخلفيات الفكرية و المنهجية لدارسيها إذ كل دارس ينظر لموضوع دراسته من خلفيته الخاصة و سنركز على الأساسية منها :

1- المدخل المؤسسي: يعتبر هذا المدخل بمثابة الأقدم و يعتبر المؤسسة الحكومية بمثابة مركز كل العمليات السياسية فكل عمليات صنع السياسة العامة تتم على مستواها , تمثل الأشكال القانونية و العلاقات الوظيفية عناصر أساسية في تحليل السياسة العامة من المنظور المؤسسيو تعتبر المؤسسة الحكومية كمنتج لقيم الجماعة الوطنية و ميولاتها و تطلعاتها كما انها مركز استجابة للمطالبات و الحاجات العامة التي يعبر عنها من خلال مختلف الوسائط⁹.

إن أشد ما يعاب على رواد هذا المدخل اكتفاؤه بالوصف للنصوص القانونية و علاقات الهياكل دون إيلاء أي اهتمام لباقي الفواعل الأخرى .

2- مدخل النخبة: يعتبر موسكا و باريتو بمثابة رواد التحليل النخبوي ، إذ يعتبران السياسة كإفراز لتفضيلات و قيم فئة النخبة و هي الفئة المؤثرة و الفعالة في المنظومة السياسية ، فسيطرتهم على المال و النفوذ و الاعلام و الطرح الفكري أهلهم لتوجيه الراي العام¹⁰ و اتجاه التأثير دائما لصالحهم مقارنة بالأغلبية التي تكتفي بالاستجابة لميولات النخبة رغم انها اقلية .

⁹- أماني مسعود، السياسات العامة : تطور المفهوم و اقترايات الدراسة , مجلة سياسات 8، معهد دراسات

السياسات العامة ، رام الله ، (2008) ، ص: 140 .

¹⁰- فهمي خليفة الفهداوي ، مرجع سبق ذكره، ص.172.

يعتبر رافضو هذا الطرح أن ما جاءت به هذه المقاربة يتناقض مع قيم الديمقراطية التي تعني حكم الأغلبية، كما انها تعتبر هذا الطرح دعوة لقبول الأمر الواقع و عدم التفكير في اية إمكانية للتغيير في المجتمع أو في النظام السياسي القائم .

3- مدخل الجماعة: يعتبر رواد هذا التحليل أن السياسة العامة ما هي إلا نتاج لصراع المصالح بين مختلف جماعات المصالح و اللوبيات و دور الحكومة هو إدارة هذا الصراع و هيكلته داخل المؤسسات الرسمية .

و يعتبرون أن القرار في النهاية سيكون لصالح الجماعة الأكثر تأثيرا من خلال قوتها و نفوذها فيعيش المنتظم السياسي تدافعا مستمرا و حيوية كبيرة تدعى في العموم بأجواء الديمقراطية .

ابرز رواد هذا الطرح الامريكيان " دافيد ترومان " و "روبرت دال " ¹¹ اللذان تأثرا بأجواء الصراع و التنافس القوي الذي يعيشه الأمريكيون في محافلهم السياسية و الاجتماعية ، و هو استمرار لخلفية النشأة للمجتمع الأمريكي الذي يعتبر مزيجا من الأعراق و المذاهب التي تنافس لأجل الانتصار ، فتصبح الدولة ضابطا و حكما بين هذه الجماعات و الرغبات المتصارعة.

4- مدخل التراكمية: ذهب انصار التدرجية الى أن السياسة العامة هي نتاج لمسار الديمومة و الاستمرارية الذي يميز العمل الحكومي ، فتخضع هذه السياسة العامة الى تعديلات تدرجية في مختلف مراحل صنعها نظرا لنسبية المعطيات التي تتوفر و قلة الموارد .

¹¹ - محمد زاهي بشير المغربي، قراءات في السياسة المقارنة (بن غازي : منشورات قاربونس , 1998)

يقوم هذا الطرح على ضرورة توفير البدائل باستمرار لأي برنامج حكومي يشرع في دراسته أو إصداره أو حتى تنفيذه.

المبحث الثاني: دور البرلمان المغربي في صنع السياسة العامة على ضوء دستور 2011

يعتبر الدستور في أي نظام سياسي الوثيقة المحددة لوظائف المؤسسات الدستورية وصلاحياتها ومهامها و حدود العلاقات فيما بين هذه المؤسسات مما يحدد دور كل مؤسسة و حدود تأثيرها في صنع السياسات العامة للدولة.

لم تستطع المؤسسة التشريعية في المغرب على مدى المراحل التاريخية لما قبل سنة 2011 تجاوز الطابع الشكلي و الصوري في أدوارها المفترضة¹²، اذ و لعوامل كثيرة تاريخية و اجتماعية و سياسية اكتفت بدور غرفة التسجيل الى ان جاءت احداث سنة 2011 و ما تبعها من تحولات كالمراجعة الدستورية التي جاءت بدستور 2011 الذي جاء بعد عمل شاركت فيه مختلف الفواعل السياسية و الاجتماعية في المغرب انتضمن نظرة جديدة لدور المؤسسة البرلمانية كصانع للسياسة العامة، من خلال تكريس وظائف التشريع، الرقابة و التقييم لمؤسسة البرلمان¹³، و التي نعتبرها كعمليات سياسية يصنع البرلمان من خلال ممارستها السياسة العامة للمملكة.

سيتم التطرق الى هذا الدور من خلال الوظائف الثلاث للبرلمان في ثلاثة مطالب مع محاولة تقييمه من خلال الممارسة الميدانية :

¹² - خليل سعدي، "تقييم السياسات العمومية بين التشريع و الممارسة البرلمانية على ضوء دستور

2011"، كواليس 20 نوفمبر.

¹³ - المملكة المغربية، دستور المغرب لسنة 2011، الفصل 70

المطلب الاول: عملية التشريع

نص دستور 2011 في الفصل سابعين على اضطلاع البرلمان بسلطة التشريع و المصادقة على القوانين بحكم انه يستمد شرعيته من تمثيله للسيادة الشعبية، فتعرض عليه مشاريع القوانين التي تقترحها الحكومة للتصويت او تلك التي يبادر أعضاء البرلمان باقتراحها وفقا لمضمون الفصلين ثمانية وسبعين و ثمانين من الدستور.

لقد زاد دستور 2011 من الاختصاص التشريعي للبرلمان توسعا عدديا و نوعيا مقارنة بالدساتير السابقة، اذ بلغت نطاقات اختصاص البرلمان اثنان و ثلاثين اختصاصا بداية بالحقوق و الحريات الأساسية الى التنظيم القضائي وصولا الى القوانين الاطار، بينما لم تتجاوز نطاقات الاختصاص التشريعي للبرلمان في دستور 1996 التسعة اختصاصات¹⁴، و هو ما يزيد من فرص البرلمان في تفعيل مبادرته و يوسع من نطاق تدخله في الحياة العامة .

14- مساعد عبد القادر، "الوظيفة التشريعية للبرلمان المغربي: قراءات في الاختصاصات و نظرات في

المقاربات" (ورقة بحثية قدمت في الملتقى الدولي الموسوم ب: افاق التطوير البرلماني في الدول المغاربية -

موريتانيا نموذجا) سنة 2012 بجامعة ورقلة، غير مرقمة

اما الاختصاصات النوعية التي اضيفت له فيمكن الإشارة الى موضوع العفو العام على سبيل المثال لا الحصر اذ يعتبر في بعض المحطات من حياة الشعوب كمطلب أساسي لمعالجة وضعيات معينة او لطى صفحات قد كانت مؤلمة في مسارها، فيمارس البرلمان دوره في صنع سياسة عامة إيجابية تعيد تصويب مسار تطور المجتمع.

كما اقر الدستور حصرا حق انجاز قانون المالية للبرلمان من خلال حصر التصويت عليه في البرلمان في الفقرة الأولى من الفصل الخامس و السبعين و هو ما يمكن البرلمان من لعب الدور الأساسي في صنع السياسة العامة للدولة التي يوجهها قانون المالية الذي توزع بمقتضاه الاغلفة المالية اللازمة لانجاز البرامج العمومية المختلفة كما ترتب في طيه الأولويات التي تحظى بحصة مناسبة من التمويل، و يستجاب لحاجات مختلف الفئات من خلال التخصيصات التي تبرمج في هذا القانون.

ان" الصلاحية المالية للبرلمان هي جوهر العمل البرلماني باعتبارها ذات عمق تاريخي«فأول ما اعترف به الملوك هو الإقرار بالصلاحية المالية للبرلمان المنتخب شعبيا»¹⁵ اعتبارا ان لا ضرائب بلا تمثيل، فالبرلمان هو موجه السياسة المالية للمملكة عن طريق العمل الذي تؤديه لجنة المالية و التنمية الاقتصادية التي يحال عليها القانون بداية لدراسته و مناقشته و ابداء اراء و اقتراحات اعضائها.

عادة ما يخضع انجاز قانون المالية لمفاوضات عسيرة و مساومات بين اللجنة بمكوناتها و ممثلي الحكومة لان كل مكون يحرص على تحقيق مصالح فئة يمثلها او جهة يحرص على

¹⁵نعيم شلغوم، "المحددات الضامنة لتفعيل دور المؤسسة البرلمانية - مقارنة نظرية-"، الباحث للدراسات

ارضائها فيمثل التقرير النهائي الذي تعده اللجنة محصلة لتفاهمات و تسويات بين الأطراف فيقدم الى الجلسة العامة للتصويت و يصبح القانون عبارة عن سياسة عامة للدولة.

لقد اقر الدستور في فصله التاسع و الستين والنظام الداخلي لمجلس النواب في المادة واحد و ثمانين وضع لجان دائمة للمجلس تسمح للمجلس بأداء وظائفه المختلفة و بالخصوص وظيفة التشريع اذ تؤكد المادة مئة من نظامه الداخلي بانها تعقد اجتماعاتها بكيفية مستمرة لدراسة و مناقشة مشاريع و مقترحات القوانين المحالة اليها فيمكن من خلالها الاستفادة من التخصص والكفاءة و الخبرة التي يزخر بها أعضاء البرلمان و كذا الاستشارة التي تمارسها مع كفاءات مختلف القطاعات الرسمية -كمؤسسات الحكامة-او غير الرسمية و هو ما يساعد على تحسين أداء المؤسسة البرلمانية فنتنتج مخرجاتتخدم المواطن و المصلحة العامة، خاصة مع منحها امكانية تنظيم أيام دراسية او تشكيل لجان فرعية لتعميق دراسة الموضوع محل المناقشة¹⁶.

ان التشكيل النسبي لهذه اللجان يساعد على تحقيق الديمقراطية و الحكامة من خلال شفافية سير الهياكل و شفافية معالجة السياسات العامة و كذا التشاركية في إدارة الشأن العام .

يعتبر حصر رئاسة لجنة التشريع في مجلس النواب في كتلة المعارضة وفقا للفصل العاشر من الدستور ضمانا للمحافظة على استقلالية البرلمان على الجهاز التنفيذي استمرار فعاليته بالنظر لافتراض الحرص الدائم للمعارضة على محاولة كسب رضا الرأي العام و حرصها على مناوئة الحكومة و ابداء السبق بالمبادرة مما ينعش باستمرار عملية صنع السياسة العامة و يصدر صورة تفوق المؤسسة البرلمانية على باقي المؤسسات الدستورية الأخرى.

¹⁶-المادتان 94 و 95 من النظام الداخلي لمجلس النواب

نشير أيضا الى تعزيز الدستور لاداء المؤسسة البرلمانية بتسخير مؤسسات استشارة و خبرة في صورة المجلس الأعلى للحسابات الذي يلزمه الفصل مئة و ثمانية و أربعون بالإجابة على أسئلة و استشارات البرلمان في كل ما يخص التشريع خصوصا و ن هذا المجلس يمثل هيئة لتدعيم و حماية مبادئ الحكامة الجيدة .

و هو نفس ما يؤكدّه الفصل مئة و اثنان و خمسون من الدستور بالنسبة لإمكانية استشارة البرلمان للمجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي في كمال ما من اختصاص هذا الأخير، مما يزيد من عمل البرلمان نضجا و جودة و استدرارك نقص الخبرة و التخصص في أعضائه .

ان اقوى موقعين تبوأتها المؤسسة البرلمانية في مسار صنع السياسة العامة في المغرب بعد 2011 هو الاختصاص التأسيسي الذي نالته بإعطائها إمكانية مراجعة الدستور وفقا للفصل مئة و اثنان و سبعون¹⁷ اذ يمكن لمجموعة من الأعضاء تقديم مقترح تعديل للدستور شريطة موافقة ثلثي أعضاء البرلمان بغرفتيه، كما يشترط الدستور في فصله الثامن و الثمانين في الفقرة الثالثة حصول الحكومة على ثقة مجلس النواب كي تعتبر منصبة قانونا بعد ان تعرض برنامج عملها في جلسة عامة مما يمكن أعضاء المجلس من اجراء التعديلات التي يرونها مناسبة فيساهمون بالتالي في رسم مسار و وجهة السياسة العامة للدولة و يتم بالتالي تحجيم السيطرة التقليدية للحكومة في صنع السياسة العامة.

¹⁷- احمد حضرائي، "دستور 2011 و السلطة التشريعية...الرفع من الاداء البرلماني"، المساء: 02 افريل،

انه وبالمقارنة بالدور الذي كان يلعبه البرلمان المغربي في المراحل السابقة يمكن القول ان تقدما ملموسا قد تحقق في مسار التوازن بين السلطات و ان كان عملا كبيرا يتوجب القيام به لتحقيق توازن اكبر مع المؤسسة الملكية التي لا تزال تستحوذ على الهامش الأكبر في صنع السياسة العامة لاعتبارات تاريخية و اجتماعية ،كما لا تزال الحكومة في المغرب تتقدم في المبادرة التشريعية نظرا لسيطرتها اكثر على عامل الخبرة و المعطيات و التخصص و كذا القدرة على المناورة¹⁸ و المقاومة في غياب طبقة برلمانية تفرض نمطا وظيفيا قويا يوازي نظيره في الحكومة.

المطلب الثاني: عملية الرقابة

ان من عناصر الحكامة الجيدة ربط المسؤولية بالمحاسبة، لذلك اجتهدت بعض الأنظمة السياسية في العالم الثالث ضمن موجة التحول الديمقراطي الأخيرة في الاخذ بهذه المفاهيم الحكاماتية بغية تحقيق انتقال ديموقراطي سلس من خلال إعادة هيكلة الممارسة السياسية والمؤسساتية في منتظمها السياسي.

فقد كرس دستور 2011 في المغرب عملية الرقابة كوظيفة أساسية من وظائف المؤسسة البرلمانية بعبارة صريحة تضمنتها الفقرة الثانية من الفصل السابعين، و هي الإضافة التي اعتبرها مساعد عبد القادر كمظهر من مظاهر تقوية المؤسسة البرلمانية من خلال دستور 2011 ،بحيث أصبح بإمكان البرلمان ممارسة الرقابة على الحكومة و المؤسسات و المقاولات العامة و ذلك من خلال احدى

الالياتالتالية:

¹⁸ يوسف وقسو ،"حدود تدخل البرلمان المغربي في مجال السياسة العامة"، المركز الديمقراطي العربي ،

1-ملتصم الرقابة : ينص الفصل مئة و خمسة من الدستور بانه بإمكانخمس أي 1 على 5 من أعضاء مجلس النواب معارضة مواصلة الحكومة لعملها بتوجيه ملتصم الرقابة الذي ينبغي ان ينال تصويت الأغلبية المطلقة من تشكيلة المجلس¹⁹ فتصبح الحكومة معفاة من مهامها ليا بنص المادة مئتان و سبعة و خمسون من النظام الداخلي لمجلس النواب مما يمكن البرلمان من تحقيق توازن في ميزان القوى امام حكومة دأبت في مرحلة ما قبل 2011 على الهيمنة و الاستحواذ بخلفية تخلي البرلمان عن دوره بمبرر العقلنة البرلمانية التي استلهمت من النموذج الفرنسي الذي لم تراع مضامينه الحقيقية و ظروف العمل به.

2-المساءلة : يحق لاي نائب او نائبة من نواب البرلمان توجيه سؤال الى رئيس الحكومة في موضوع السياسة العامة او الى أي وزير في موضوع قطاعه الذي يقوده ، و هم ملزمون بالاجابة في اجل عشرين يوما وجوبا و الا يبادر مكتب المجلس لبرمجة السؤال في الجلسة الموالية للمجلس²⁰.

فيصبح الفعل الحكومي تحت مجهر البرلمان طوال الوقت من خلال متابعة أداء الحكومة و القطاعات الوزارية ،خاصة و ان النظام الداخلي للمجلس في مادته المئتين و ثلاثة و سبعين تشير الى ان مكتب المجلس يضع تحت تصرف الأعضاء جردا بتعهدات الحكومة اثناء اجابتها على أسئلة النواب ، و هو ما يمكن النواب من متابعة تعهدات أعضاء الحكومة و رئيسها دوريا و الحصول على معطيات لم تكن في متناولهم و يحيطون بظروف تنفيذ السياسة العام للدولة .

¹⁹- دستور المملكة المغربية لسنة 2011

²⁰- المادتان 258 و 259 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي

إذا لم تتمكن الحكومة من اقناع أعضاء المجلس خلال اجابتها على الأسئلة يمكن ان يتطور الموقف الى تهديد استمرار عمل الحكومة بمعنى تطور السؤال الى ملتمس رقابة و بالتالي استقالة الحكومة لأنها تفقد ثقة المجلس النيابي التي حازتها في بداية انطلاقها و هي شرط استمرارها.

تصبح المساءلة بهذا الشكل ضمانا للانضباط الحكومي و الالتزام المؤسساتي بحيث تتم عملية تنفيذ السياسة العامة في أجواء من الجدية و الحرص فتنحقق الأهداف و يبلغ الأثر مداه كما تتحقق النجاعة و الرشادة في العمل العام.

3-مراقبة التصفية و انفاق المال العام :

تعتبر عملية مراقبة الانفاق العام من اكثر القضايا حساسية في الحياة العامة و في تدبير الشأن العام ،اذ من مؤشرات ممارسة الحكامة في أي نظام سياسي الشفافية في تسيير المال العام و المساءلة على المسؤولية .

انسجاما مع هذه المعايير الحكاماتية نص الدستور المغربي في فصله السادس و السبعين على وجوب تقديم الحكومة سنويا لقانون التصفية امام البرلمان و الذي يتضمن حصيلة ميزانيات التجهيز التي انتهت مدة نفاذها و هو ما يمكن البرلمان من مراقبة انفاق المال العام من خلال مدى الالتزام بقواعد الشفافية و النزاهة و كذا مدى تنفيذ البرامج العمومية و مدى اثر هذه البرامج على الساكنة.

كما تتشكل الية دائمة لمراقبة المالية العامة ممثلة في لجنة المالية العامة التي تتولى وضع برنامج سنوي لممارسة الرقابة على الانفاق العام ²¹، من خلال التدقيق في حسابات

²¹- المادة 295 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي

القطاعات و المؤسسات و المقاولات العمومية بمساعدة من المجلس الأعلى للحسابات الذي يعتبر كآلية اسناد و استشارة للبرلمان في عمل المجلس الرقابي لقانون التصفية و مراقبة المالية العامة بحكم التخصص و الخبرة .

علما ان المجلس الأعلى للحسابات مكلف سنويا بتقديم عرض عن عمل المجلس في تقرير امام الجلسة العامة للبرلمان بحضور الحكومة ليتبع بمناقشة²² في الجلسة ، و هو النقاش الذي قد يتمخض عنه إجراءات عملية وفقا لتقدير أعضاء المجلس . و المجلس الأعلى للحسابات هو المكلف وفق المادة مئة و سبعة و أربعين من الدستور بمراقبة المالية العامة متابعة دقيقة من خلال التدقيق الدوري في الوثائق المحاسبية للامرين بالصرف في كل الهيئات العمومية.

'4- لجان الاستطلاع و تفصي الحقائق: يجيز النظام الداخلي لمجلس النواب للجان

الدائمة تشكيل فريق استطلاع حول ظروف تطبيق نص تشريعي معين او اية قضية تهم الرأي العام او أي عمل من اعمال الحكومة و الإدارات و المؤسسات و المقاولات العمومية²³، فهذه الية مؤقتة للرقابة يلجأ اليها لتمكين المجلس او احدى لجانها من متابعة قطاع من قطاعات السياسة العامة عن قرب لأجل الحصول على المعطى من مصدره و تجنب السلسلة البيروقراطية الطويلة و الثقيلة و المراوغة، يشترط التخصص و الخبرة لعضوية هذه اللجنة حتى يتمكن النائب من أداء دوره الرقابي بكل كفاءة و احترافية .

22- المادة 331 من القانون الداخلي لمجلس النواب المغربي

23- المادة 107 من القانون الداخلي لمجلس النواب المغربي

تنتهي لجنة الاستطلاع عملها - بمقتضى المادة مئة و تسعة من نظام المجلس-بتقديم تقرير كتابي الى مكتب المجلس للنظر في إمكانية احالته على الجلسة العامة لمناقشته و تقدير الموقف بعد الاستماع للإجابات الحكومة في الموضوع محل النقاش.

بنفس الخلفية الرقابية يمكن الدستور في فصله السابع و الستين للبرلمان بمجلسيه تشكيل لجنة نيابية لتقصي الحقائق في كل ما يخص السياسة العامة للدولة من تدبير للشأن العام و تسيير المال العام.... الخ . ترفع اللجنة تقريراً لمكتب المجلس في الموضوع لدراسة إمكانية احالته على الجهات القضائية حسب خطورة الخروقات المسجلة في اداء المهام و تسيير الشأن العام .

تمثل هذه الآليات الرقابية وسيلة المبادرة البرلمانية لمتابعة الأداء الحكومي ومراقبته فيتنفيذ السياسات العامة و تحقيق الأهداف المسطرة وفق الثقة التي منحت للحكومة و البرامج التي قدمت للناخبين، إلا ان اشتراط عدم التحقيق في قضايا محل تحقيق قضائي حسب نصوص الدستور هو حد من المبادرة البرلمانية و حصار لها²⁴ و توسع قضائي على حساب المبادرة البرلمانية لانه في الأساس لا مانع في قيام اكثر من جهة في التحقيق في موضوع واحد ،علما و ان أساليب التحقيق مختلفة و ان التقت في مآلاتها.

ثم ان غياب خبرة مستقلة للمؤسسة البرلمانية و التخصص اللازم يجعل من الرقابة البرلمانية رهينة المؤسسة البيروقراطية المتحكمة في الخبرة و التخصص²⁵ اذ تبقى المؤسسة البيروقراطية -وسيلة الحكومة في التنفيذ- متحكمة .

²⁴-خليل سعدي، مرجع سبق ذكره ،غير مرقم

²⁵-حسن طارق، "السياسات العمومية : بين السياسة و الإدارة - ملاحظات حول الحالة المغربية" ، دفاثر السياسة

و القانون 6 (2012) :ص.15.

المطلب الثالث : عملية التقييم

تقييم السياسات العامة هي من العمليات الجديدة في صنع السياسة العامة التي ظهرت في السنوات الأخيرة بالتوازي مع تقدم المقاربة الكمية في المنهجية الدراسية و التحليلية للسياسة العامة و التي ترافق مسار تنفيذ السياسة العامة . يعرفها احمد مصطفى الحسين بانها :«عملية التأكد من ان البرنامج...السياسة...قد حقق أهدافه كما هو متوقع منه و بصورة تحقق نوايا صانع السياسات»²⁶ كما عرفها مجلس النواب المغربي أيضا بانها :«تلك الآلية الفعالة التي تساعد على استيعاب و فهم طرق تنفيذ الحكومة لمخططاتها و سياساتها العمومية، و على تحسين أسلوب اشتغال السلطة التنفيذية بما يضمن الأثر الفعلي و الملموس»²⁷.

لقد تمت عملية ادماج هذه الممارسة البرلمانية لأول مرة في الدستور المغربي لسنة 2011 حيث نص فصله السابع على ان التقييم هو وظيفة من وظائف البرلمان لتندمج المنظومة السياسية المغربية و لو كخطوة أولى في مسار حكمة السياسات العامة .

كرس الدستور المغربي مجموعة من الآليات لتمكين البرلمان من تقييم أداء الحكومة في تنفيذها للسياسات العمومية والتي يصعب تمييزها عن آليات أخرى للرقابة اذ نجد بان العمليتين قد تتمان في نفس الوقت مثل قانون التصفية الذي سبقت الإشارة اليه ، فيكتفى بالتالي بالإشارة الى الآليتين التاليتين :

²⁶ - احمد مصطفى الحسين ،مرجع سبق ذكره،ص .261.

²⁷ -مجلس النواب المغربي ،الوثيقة المرجعية لتقييم السياسات العمومية ، منشورات مجلس النواب ، ص.6.

1-الجلسة السنوية لمناقشة السياسات العامة :حدد الفصل مئة وواحد من الدستور موعدا سنويا يتقدم فيه رئيس الحكومة بحصيلة مرحلية لعمل الحكومة و مناقشة السياسات العمومية و تقييمها ، و ذلك بمبادرة منه او بطلب من ثلث أعضاء المجلس النيابي او اغلبية أعضاء مجلس المستشارين ، فيمارس المجلس عملية التقييم المرحلي لمدى تنفيذ الحكومة لتعهداتها و مدى تحقيق الأثر المنتظر على عموم الساكنة و عموم الأقاليم بمناقشة و تفحص العرض الذي تقدمه الحكومة ،علما و ان المجلس قد منح إمكانية طلب استشارات او توضيحات من مجالس الحكامة كما اسماها دستور 2011 و هي المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و المجلس الأعلى للحسابات من باب الحاجة للخبرة و التخصص اكثر .

تحدد الموضوعات و المحاور التي تناقش في هذه الجلسة بالتزامن مع الجلسة الأولى للمجلس شهر أكتوبر باتفاق بين مكتب المجلس و الحكومة لتتعد وفق البرمجة المسبقة في شهر افريل التالي.

2- الجلسة الشهرية لمناقشة السياسة العامة :

يتكفل رئيس الحكومة شخصيا ووجوبا بالإجابة على أسئلة النواب في البرلمان من خلال تخصيص جلسة شهرية لذلك²⁸ ،كما تناقش في نفس هذا الموعد تقارير القطاعات الوزارية و الهيئات الوطنية و المؤسسات و المقاولات العمومية .

ان أبرز إيجابية لهذا الموعد الشهري المتكرر هي ديمومة عملية التقييم حتى لا تتراكم الملفات فتنسى الأولى اخرها ؛ كما تمكن المجلس من التدقيق أكثر في أداء الحكومة وقطاعاتها و يساير البرلمان يومية الحياة العامة بتفاصيلها.

²⁸ - بمقتضى الفصل 100 من الدستور والمادتان 157 و 160 من النظام الداخلي لمجلس النواب

الخاتمة:

ان تقديما ملموسا قد حققته التجربة البرلمانية المغربية في صنع السياسة العامة و لو على مستوى النصوص و الادبيات لدرجة ان اطلق بعض دارسي السياسة العامة تسمية «دستور السياسات العمومية» على دستور 2011 عندما تم ادراج اهم عمليات صنع السياسة العامة في مضامينه .

لعل الاجتهاد الأبرز هو الوثيقة المرجعية لتقييم السياسات التي اعدتها و نشرها مجلس النواب كخلفية مرجعية لعمل المجلس في ميدان تقييم السياسات العمومية يسترشد بها النواب في عملهم و تلعب دور الحكم بين المجلس النيابي و الحكومة في حالة الخلاف لأنها جمعت بين تجارب الكثير من الأنظمة البرلمانية في العالم.

ان اهم ما يؤخذ على النبرة الإصلاحية التي كرسها مضامين دستور 2011 هو انها وليدة ضغط خارجي بفعل احداث سنة 2011 و تداعياتها على المنطقة و لم تكن ابدا نتاج لقناعة في الإصلاح و التغيير لدى صناع القرار في منظومة الحكم المغربي بحكم ان التجربة البرلمانية المغربية اشتهرت منذ فجر الاستقلال بأخذها بنموذج العقلنة البرلمانية التي تتيح للحكومة مساحة واسعة من التحكم و السيطرة ، كما ان نظام الحكم في المملكة لا يختلف عن باقي أنماط الحكم في العالم الثالث المتميز بالانفرادية بالقرار لصالح الشخص الواحد او المجموعة الواحدة .

يبقى الواجب على الطبقة البرلمانية المغربية في استثمار هذه الفرصة لهيكله السلوك البرلماني وفق قواعد الحكامة المعروفة بالممارسة العملية ومواصلة عملية التدافع لتكريس دور المؤسسة البرلمانية كشريك فعال في صنع السياسات العامة.

قائمة المراجع:

1-الوثائق الرسمية:

1-دستور المملكة المغربية لسنة 2011..

2-الوثيقة المرجعية لتقييم السياسات العمومية، منشورات مجلس النواب المغربي.

2-قائمة الكتب:

1-الفهداوي،فهمي خليفة. السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل. عمان: دار المسيرة، 2001.

2-المنوفي، كمال. مقدمة في مناهج وطرق البحث في علم السياسة. القاهرة: وكالة المطبوعات، 2006.

3-الخرزجي، ثامر كامل محمد. السياسة الحديثة والسياسات العامة. عمان: دار مجدلاوي، 2004.

4-الحسين، احمد مصطفى. مدخل الى تحليل السياسات العامة. ط.1. عمان: مطبعة الجامعة الأردنية، 2002.

5-الخرزجي، ثامر كامل محمد. النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة. ط.1. عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 2004.

6-المغربي، محمد زاهي بشير. قراءات في السياسة المقارنة. بن غازي: منشورات قاريونس، 1998.

3-المذكرات :

1- قرقاح ، ابتسام. "دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر 1989 - 2009" (مذكرة ماجستير في العلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة) ،ص.22.

4-المقالات:

1-المجلات العلمية:

1-مسعود، اماني . "السياسات العامة: تطور المفهوم و اقترابات الدراسة " .
سياسات8(2008) :140 .

2- طارق ، حسن . "السياسات العمومية بين السياسة و الإدارة – ملاحظات حول الحالة
المغربية " .دفاتر السياسة و القانون 6 (2012) : 15

2-الجراند:

1-سعدي ، خليل . " تقييم السياسات العمومية بين التشريع و الممارسة البرلمانية على ضوء
دستور 2011" .كواليس، 20 نوفمبر ، 2015 .

2- حضراني ، أحمد . "دستور 2011 و السلطة التشريعية...الرفع من الأداء البرلماني
" .المساء ، 2 افريل، 2012 .-

5-المداخلات :

1-عبد القادر ، مساعد . "الوظيفة التشريعية للبرلمان المغربي : قراءات في الاختصاصات
و نظرات في المقاربات " ورقة بحثية قدمت في الملتقى الدولي الموسوم ب : افاق التطوير
البرلماني في الدول المغاربية – موريتانيا نمونجا ، جامعة ورقلة، 2012 .