

التقرير السنوي الأول

للهيئة الوطنية للنزاهة
والوقاية من الرشوة ومحاربتها



” إن مشكلة الفساد لا يمكن اختزالها فقط في بعدها المعنوي أو الأخلاقي. فالفساد ينطوي أيضاً على عبء اقتصادي، يُلقي بثقله على قدرة المواطنين الشرائية، لا سيما الأكثر فقراً منهم. فهو يمثل 10 بالمائة من كلفة الإنتاج في بعض القطاعات الاقتصادية. وعلاوة على ذلك، يساهم الفساد في الانحراف بقواعد الممارسة الديمقراطية، وفي تقويض سيادة الحق والقانون؛ كما يؤدي إلى تردي جودة العيش، وتفشي الجريمة المنظمة، وانعدام الأمن والإرهاب. وفي المقابل، لا يمكن أن نخفل ما نلاحظه في شتى الميادين، من مؤشرات إيجابية، وجهود حثيثة في مجال التصدي لهذه الآفة. فالتدابير المتخذة في هذا الشأن، ما فتئت تعطي ثمارها، وتحقق مكاسب مهمة على أرض الواقع.

“

مقتطف من خطاب صاحب الجلالة
الموجه إلى القمة الـ 31 لرؤساء دول وحكومات الاتحاد الإفريقي
المنعقدة بنواكشوط بتاريخ فاتح يوليوز 2018

09	كلمة الرئيس
11	الملخص التنفيذي
29	تصدير
33	القسم الأول: تشخيص وضع الفساد
36	الباب الأول: تطور الفساد على المستوى الدولي
38	الباب الثاني: تطور الفساد على المستوى الإقليمي
38	الفصل الأول: وضع الفساد على المستوى الإفريقي
39	الفصل الثاني: وضع الفساد على المستوى العربي
42	الباب الثالث: تطور الفساد على المستوى الوطني
42	الفصل الأول: واقع الفساد من منظور مؤشرات الإدراك والمتابعات
45	الفصل الثاني: تقييم وتعميق التشخيص عبر تحليل المعطيات المتعلقة بمؤشر مدركات الفساد في المغرب
	القسم الثاني: الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة: قراءة موضوعية للتراكمات والاكراهات وحدود التجربة
59	
62	الباب الأول: مهام الهيئة المركزية في مجال التشخيص والتقييم والاقتراح
62	الفصل الأول: تشخيص تطور الفساد خلال الفترة الممتدة إلى 2018
64	الفصل الثاني: تقييم مجهودات مكافحة الفساد خلال الفترة الممتدة إلى 2018
66	الفصل الثالث: خلاصة الاستنتاجات والتوصيات خلال فترة نشاط الهيئة المركزية
68	الباب الثاني: الأنشطة الوظيفية للهيئة
68	الفصل الأول: التواصل والتحسيس
70	الفصل الثاني: الشراكات والتعاون
71	الفصل الثالث: معالجة الشكايات
72	الفصل الرابع: التدبير الإداري والمالي
73	الباب الثالث: الإكراهات والنواقص التي شابت فترة نشاط الهيئة المركزية
73	الفصل الأول: إكراهات المحيط العام
73	الفصل الثاني: إكراهات المنظور الواسع لمكافحة الفساد
75	الفصل الثالث: إكراهات عملية ومسطرية

القسم الثالث: الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها: دور محوري لتعزيز الترسانة	
المؤسسية لمكافحة الفساد ولتقوية أسس التنمية	77
الباب الأول: رؤية الهيئة الوطنية للنزاهة بخصوص النموذج التنموي الجديد، ودور الحكامة ومكافحة الفساد	
وإنفاذ القانون كإحدى ركائزه الأساسية	81
الفصل الأول: العناصر المستخلصة من تشخيص واقع التنمية	83
الفصل الثاني: أسس وطموحات النموذج الجديد	87
الفصل الثالث: توصيات واقتراحات	89
الفصل الرابع: بناء الثقة أساس النموذج التنموي باعتباره وسيلة ونتيجة للنمو وللتماسك الاجتماعي	92
الباب الثاني: المقومات القانونية: نحو تبني المفهوم الدستوري الواسع للفساد وتقوية دور وصلاحيات	
الهيئة الوطنية للنزاهة	95
الفصل الأول: المداخل المؤطرة للإحداث الدستوري للهيئة الوطنية للنزاهة	97
الفصل الثاني: مظاهر قصور القانون رقم 113.12 المتعلق بالهيئة والمركزات الموضوعية للمراجعة	
المطلوبة	97
الفصل الثالث: مشروع القانون رقم 19-46: مسار التوافق والتوجهات العامة	98
الباب الثالث: رؤية استراتيجية تعزز وضع الهيئة المؤسسي وتؤطر تنزيل مهامها وتوجه تقوية قدراتها	103
الفصل الأول: استراتيجية الهيئة: مسار الإعداد والأهداف والمبادئ	103
الفصل الثاني: الأهداف العملية المنبثقة عن الاستراتيجية	105
الفصل الثالث: تنزيل الاستراتيجية عبر برمجة متعددة السنوات	108
القسم الرابع: تأطير وهيكلية الهيئة ووضع آليات تدبيرها وإرساء أسس حكامتها	111
الباب الأول: الإنجازات ذات الطبيعة التنظيمية والوظيفية	113
الفصل الأول: إرساء الآليات التنظيمية: الهيكلية الجديدة، نظام الموظفين والنظام الداخلي	113
الفصل الثاني: وضع المساطر والإجراءات لتوحيد وتبسيط عمل الهيئة	115
الفصل الثالث: التدبير الإداري والمالي والمعلوماتي والتوثيقي للهيئة	117
الباب الثاني: الإنجازات ذات العلاقة بتنمية والنهوض بالقدرات	122
الفصل الأول: هيكلية المرصد لتطوير المعرفة الموضوعية بتمظهرات الفساد وتقييم السياسات والإجراءات	
ذات الصلة	122
الفصل الثاني: هيكلية وتأطير عمل الجهاز المختص بالتحري والتقصي في قضايا الفساد	124
الفصل الثالث: قواعد تطوير القدرات وكفاءات الموارد البشرية لمواكبة التحديات	127
الباب الثالث: الإنجازات الداعمة لانفتاح الهيئة وتعبئة المحيط	130
الفصل الأول: استراتيجية التواصل الخاصة بالهيئة	130
الفصل الثاني: تهيئ إطار وآليات التعبئة والتفاعل مع المجتمع المدني ووسائل الإعلام	132
الفصل الثالث: حضور الهيئة في الإعلام الاجتماعي	135
الفصل الرابع: هيكلية معلومات الهيئة وتنظيم وتيسير الولوج إليها	138

القسم الخامس: مهام الإشراف والتنسيق في إطار التكامل المؤسسي والتعاون في مجال مكافحة

الفساد 139

الباب الأول: الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 142

الفصل الأول: مظاهر القصور المرصودة 142

الفصل الثاني: توجهات ومحاور إعادة هيكلة الاستراتيجية 144

الفصل الثالث: مسار التفاعل مع تقييم الهيئة 145

الباب الثاني: التعاون القطاعي على المستوى الوطني 147

الفصل الأول: التعاون مع الفاعلين في القطاع المالي 147

الفصل الثاني: دراسة مخاطر الفساد بالقطاع البنكي 148

الفصل الثالث: التحسيس وبناء القدرات لدى شركاء الهيئة 149

الباب الثالث: العمل والتعاون على الصعيدين الإقليمي والدولي 150

الفصل الأول: تنظيم والمساهمة في المحافل الدولية 150

الفصل الثاني: الانضمام الى الشبكات الإقليمية والدولية 156

الفصل الثالث: اتفاقيات التعاون الثنائية 157

القسم السادس: إبداء الرأي وبلورة توصيات الهيئة 159

الباب الأول: الدراسات والآراء التي تقدمت بها الهيئة 162

الفصل الأول: مسودة مشروع قانون حول حماية الموظفين العموميين "مثيري الانتباه" إلى أفعال

الفساد بالإدارات العمومية 162

الفصل الثاني: مكافحة الإثراء غير المشروع 164

الفصل الثالث: مشروع قانون بمثابة ميثاق المرافق العمومية 166

الفصل الرابع: القانون المتعلق بتبسيط المساطر الإدارية ومشروع القانون المتعلق بالإدارة الرقمية 168

الفصل الخامس: مشروع مرسوم بمثابة مدونة حسن سلوك الموظفين العموميين 170

الفصل السادس: دراسة واقتراح مقاربة موحدة لتطوير خرائطية مخاطر الفساد في القطاعات والمؤسسات

العامة 171

الفصل السابع: الفساد في علاقته بحقوق الإنسان 174

الباب الثاني: تحليل حالة التشريعات الوطنية ومدى ملاءمتها للاتفاقيات الدولية 177

الفصل الأول: التدابير الوقائية 177

الفصل الثاني: التجريم وإنفاذ القانون 179

الفصل الثالث: استرداد الموجودات 180

الباب الثالث: تهيئ أرضيات لتحليل وتعميق النقاش حول مواضيع ذات أولوية في مجال الحكامة والوقاية

ومكافحة الفساد 183

الفصل الأول: نحو وضع إطار يلزم ويقنن التصريح بحالات تضارب المصالح 183

الفصل الثاني: النهوض بآليات الإحالة المؤسسية لجرائم وأفعال الفساد 187

الفصل الثالث: نحو تعزيز مكتسبات الحق فيولوج إلى المعلومات 189

يأتي هذا الإصدار الذي يعتبر أول تقرير سنوي تنشره الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، منذ تشريفي بالتعيين الملكي بتاريخ 13 دجنبر 2018، ليشكل مرجعية توثق للإطار الشامل الذي تبنته الهيئة لإعداد أرضية النقلة النوعية نحو أفق جديد لمكافحة الفساد ببلادنا؛ أفق مؤطر برؤية استراتيجية متكاملة، تستمد أسسها من المقتضيات الدستورية ذات الصلة، وتتغذى من روافد التكامل المؤسسي الملتمزم، وتتقوى باستثمار هادف للرصيد التراكمي المنجز في هذا



المجال، وبمنظور موضوعي للإخفاقات التي لم تسمح للمغرب بأن يخرج من خانة الدول التي تعرف استفحالاً لآفة الفساد؛ تقرير يصدر في ظرفية استثنائية، مطبوعة بعدم اكتمال تكوين هياكل حكمة الهيئة، في انتظار إتمام مسطرة المصادقة على مشروع القانون المتعلق بها.

إن الانتقال إلى مرحلة جديدة في مكافحة الفساد ببلادنا يمثل خياراً حتمياً لإحداث تغيير عميق في مستويات المنحنى الذي تعرفه هذه الآفة ببلادنا، بعدما أكدت المعطيات التشخيصية، الكمية والنوعية، التداعيات غير المسبوقة لآفة الفساد على اهتزاز الثقة العامة في المؤسسات وفي مختلف الجهود المبذولة. ذلك أن الإدراك العام الذي يتغذى على الشعور بالتعرض للشطط، أو لاستغلال النفوذ، أو للظلم، أو للمحسوبية والامتيازات، أو لمختلف صور الفساد، والمصحوب بالإحساس باللاعقاب إزاء سلوكات إجرامية، يُفاقم انعدام ثقة المواطنين في ما بينهم من جهة، وثقتهم إزاء المؤسسات من جهة ثانية.

ومع اعتقادنا الجازم بأن إعادة بناء الثقة تمثل جسراً، لا محيد عنه، للنهوض بنموذج تنموي جديد يضع المغرب على سكة نمو متين وشمولي ومستدام، ويضمن شروط الحياة الكريمة ومستوى نوعياً لمعيشة الأجيال الحالية والمستقبلية، فإننا نؤكد على أن إعادة بناء الثقة لا يمكن أن تتحقق إلا عبر مجهود وطني قوي ومكثف لتجفيف بؤر الفساد وتحجيم آثاره السلبية على التنمية، وخصوصاً انعكاساته على تفاقم الفوارق الاجتماعية والترايبية.

على أساس هذا الاقتناع، ومن منطلق وعيها بالمسؤوليات الملقاة على عاتقها، انخرطت الهيئة في إرساء الدعامات القادرة على المساهمة الفعالة في الانتقال إلى مرحلة جديدة في مكافحة الفساد؛ قوامها القدرة على التعبئة، والتحصن بالمصادقية، وتوخي استهداف انتظارات وأولويات المواطنين والفاعلين الاقتصاديين والمؤسستين، وإنتاج الآثار الملموسة من طرفهم؛ بما يعزز بناء الثقة وضمن الانخراط في إطار تحالف واسع تتوجه جهوده نحو إحداث تغيير عميق ومستدام، يطبعه إدراج منحنى آفة الفساد بالمغرب في اتجاه تنازلي قوي ومستمر.

والهيئة إذ تقدم، عبر أقسام وأبواب هذا التقرير، نظرة مركزة وشاملة حول الدعامات الأساسية لهذا الانتقال، لتعتبر أن التوجه الوطني العام يمنح فرصا متينة وسانحة لتحقيق هذه النقلة الحيوية، خاصة الإرادة والعزم المعبر عنهما من طرف أعلى سلطة في البلاد، بضرورة النهوض بالحكمة والوقاية من الفساد ومحاربتة، وجعلها في صلب الركائز الأساسية لإرساء معالم النموذج التنموي الجديد، الذي دعا إليه صاحب الجلالة من أجل تجاوز الفتور الاقتصادي وتحجيم الفوارق الاجتماعية والمجالية، في أفق تحقيق الرفاهية والعدالة لكافة المغاربة؛ إرادة ملكية مدعومة بالاختيارات الدستورية التي حددت مواصفات الإطار المؤسسي الذي يمتلك المقومات المطلوبة الكفيلة بمحاصرة اختلالات الحكامة وتطوير تداعيات مظاهر الفساد، بمجهود مشترك ينهض على مبادئ التعاون والتنسيق والتكامل بين مختلف السلطات والهيئات المعنية، بلوغا إلى التوافق بين جميع القطاعات والسلطات والمؤسسات المعنية حول تنزيل هذه الدعامات، خاصة من خلال المسلسل الذي أفضى إلى مصادقة مجلس الحكومة على مشروع القانون 46.19 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.

كل هذه العوامل تجعل المغرب أمام رهانات وتحديات حاسمة لتحقيق تطلعاته التنموية، على أسس صلبة وضامنة للاستدامة؛ بما يتماشى والتلبية العادلة للاحتياجات والانتظارات المشروعة للمواطنين الحاليين، وتقوية مصالح أجيال المستقبل.

محمد بشير الراشدي

رئيس الهيئة الوطنية للنزاهة

والوقاية من الرشوة ومحاربتها

الملخص التنفيذي

منذ التعيين الملكي لرئيس الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها بتاريخ 13 دجنبر 2018، والذي جاء مُتَوَجِّهاً بتوجيهات سامية تستهدف تغيير مستويات المنحنى الذي تعرفه ظاهرة الفساد في المغرب، تعبأت الهيئة بكل مكوناتها لوضع أسس ودعامات الانتقال إلى مرحلة جديدة في مكافحة الفساد بالمغرب، تنهض على استراتيجية شاملة ومندمجة للدولة؛ من أهم مقوماتها، تكامل والتقاءية وتأزر جميع السلطات والهيئات، لمواجهة هذه الآفة ذات الآثار الوخيمة على مسار التنمية وتلبية الانتظارات المشروعة للمواطنين، بمجهود مشترك تتعزز فيه الأدوار والمسؤوليات الملقاة على عاتق كل متدخل في هذا المجال الشائك، من منظور يجعل سائر المعنيين؛ من قطاع عام وخاص ومجتمع مدني ومواطنين بصفة عامة، فاعلين وشركاء أساسيين في وضع وتنزيل وتحقيق أهداف هذه الاستراتيجية المندمجة للدولة.

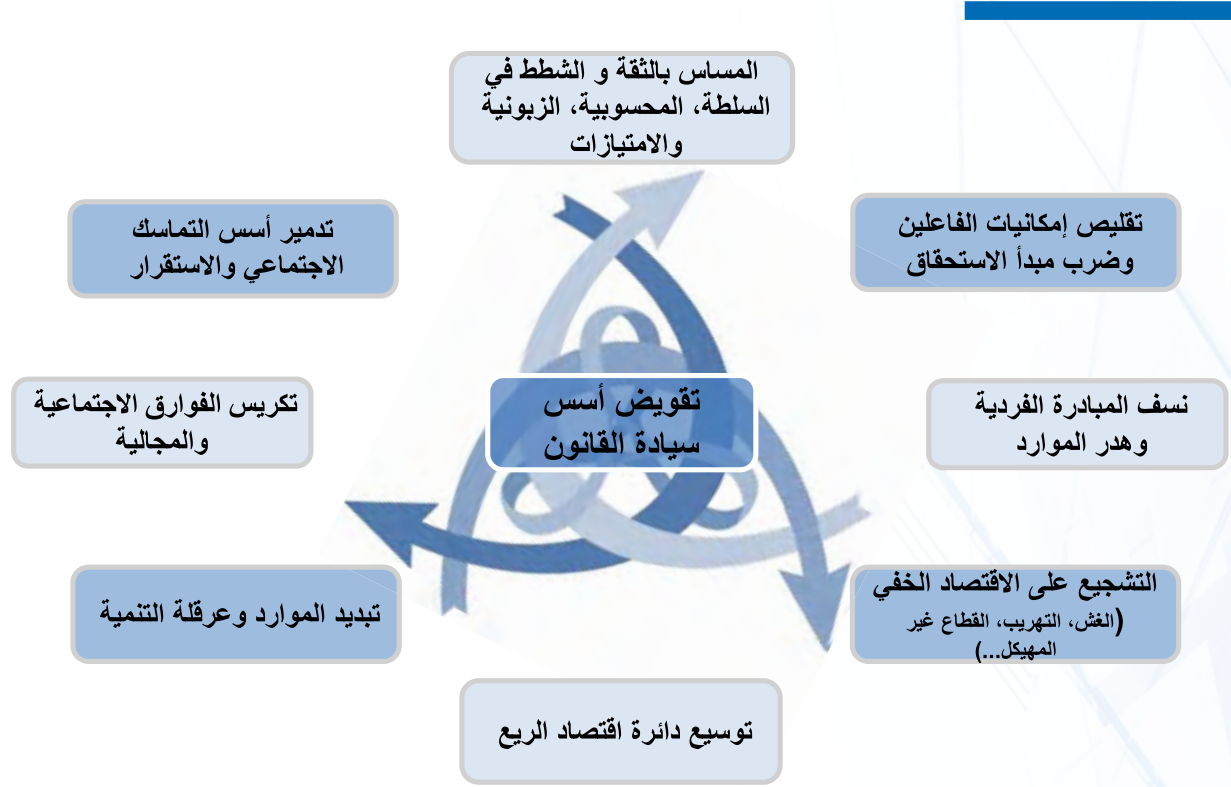
ومعلوم أن ضمان النجاعة والفعالية لتحقيق أهداف هذا المجهود الوطني المؤطر بالاستراتيجية العامة للدولة في هذا المجال، يتطلب توطيد دعائم الالتقاءية والتنسيق المحكم الذي تلعب فيه الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، دورا محوريا عبر النهوض بمهامها الدستورية على الوجه الأمثل، وخاصة تلك المتعلقة بالإشراف والتنسيق وضمان تتبع تنفيذ السياسات العمومية والبرامج ذات الصلة بمكافحة الفساد. كما تستدعي هذه المرحلة وضع رؤية شاملة ومتكاملة، متعددة الأبعاد ومشفوعة ببرنامج عمل شمولي لتنزيل مضامينها على أسس صلبة وموضوعية.

استشعارا بهذا الدور المنتظر منها، وبناءً على مجموعة من المداخل، تم تأطير عمل الهيئة من خلال مجموعة من المحاور الاستراتيجية المتكاملة والمركبة فيما بينها، والتي تشكل أطرا مرجعية لإسناد مختلف أعمالها، سواء منها ما يتعلق برصد وتتبع ظاهرة الفساد وتقييم السياسات والاستراتيجيات ذات الصلة، أو ما يخص تثبيت قواعد التنظيمية والوظيفية، أو ما يهم التنمية والنهوض بقدراتها، أو ما يروم تأسيس الأرصيات الداعمة لانفتاحها وتعبئتها وتفاعلها مع المحيطين الداخلي والخارجي، أو ما يستهدف المحددات المنهجية والسقف الموضوعي لتوصياتها وآرائها واستشاراتها.

1 - التشخيص وتعميق المعرفة الموضوعية بظاهرة الفساد

تجاوبا مع هذا الأفق التأسيسي، وتمهيدا لاعتماد مقاربتها الخاصة في رصد تطور الفساد ومظهراته، قامت الهيئة باستقراء مجموعة من التقارير والدراسات الدولية والوطنية، وتحليل المعطيات الواردة بها وتدقيقها ورصد التقاطعات فيما بينها، وذلك على المستوى الوطني بعد استظهار آفة الفساد على مستوى محيطه الإقليمي والدولي.

وقبل الخوض في تقديم التشخيص المذكور، شددت الهيئة على خلاصة تُجمع عليها مختلف التقارير والدراسات والتحليل ذات الصلة، ومفادها أن الفساد يقوض سيادة القانون، ويحد من الولوج للموارد والتوزيع العادل للثروات، ويعمق من تفاقم اللامساواة الاجتماعية والمجالية. كما يؤدي إلى تدني مستويات ثقة المواطنين في المؤسسات والمس بالأمّن والاستقرار.



من هذا المنظور، انطلقت الهيئة في تشخيصها للفساد مما أورده تقرير التنمية البشرية برسم 2019 من كون المحرك المشترك لموجات التظاهرات التي اجتاحت بلداناً عديدة من دول العالم يتمثل في الشعور العميق بالإحباط إزاء عدم المساواة، والذي تفاقم في ظل وضع يتسم بتغلغل الفساد النسقي القائم على توطيد نفوذ القلة وهيمنتها؛ بما أدى، إلى حد كبير، إلى إدامة حصر تراكم الدخل وفرص خلق الثروات والاستفادة منها، على الفئات العليا دون غيرها من الشرائح الاجتماعية الواسعة.

واعتبرت الهيئة أنه لم يكن مفاجئاً، وفق هذه المعايير، أن يؤكد مؤشر ملامسة الفساد على المستوى العالمي برسم سنة 2019 أن الممارسة الاقتصادية والسياسية لأغلبية دول العالم، تميزت بتفشي آفة الفساد وتنوع تجلياتها، وأن المجهودات المبذولة لم ترق إلى تحقيق تحسن ملموس في الحد من هذه الظاهرة؛ حيث تبين أن أكثر من ثلثي دول العالم، ومن ضمنها عددا مهما من اقتصاديات الدول المتقدمة، ظلت تراوح مكانها بخصوص مكافحة هذه الآفة، أو حققت تراجعاً في هذا الشأن؛ كما هو الحال بالنسبة لأربع دول من مجموعة السبع "G7" التي لم تستطع أن تحافظ على الترتيب الذي حققته برسم سنة 2018.

وظلت إفريقيا، في ظل هذا التراجع العالمي، تتبوأ مكانة متدنية؛ حيث أجمعت الانطباعات الصادرة عن أكثر من 50% من الساكنة الإفريقية على التفشي المتزايد لهذه الآفة، معتبرة المجهودات المبذولة من طرف الحكومات لمواجهة غير ذات فعالية، ومؤكدة على أن مواطناً من أصل أربعة مواطنين وجد نفسه مضطراً لدفع رشاوى للولوج إلى خدمات عمومية أساسية، كالصحة والتعليم.

ورغم حصول بعض الدول العربية على مراتب متقدمة في مؤشر ملامسة الفساد، إلا أن مستوى تنقيط المنطقة العربية بمعدل 100/39 ضمن المؤشر العام وفق التوزيع الإقليمي، عزاه تقرير منظمة الشفافية

الدولية، على الخصوص، إلى غياب النزاهة السياسية والعجز الملحوظ على مستوى الانتخابات العادلة والديمقراطية.

ولم يكن المغرب ليظل بمنأى عن هذا التراجع؛ فرغم حصوله على تنقيط 100/43 برتبة 180/73 في مؤشر ملامسة الفساد برسم سنة 2018، وكسبه لثمان (8) درجات ولثلاث نقط مقارنة مع سنة 2017 التي حصل فيها على 100/40 برتبة 180/81؛ الأمر الذي تم تفسيره بكونه يمثل تحسنا تصاعديا في ارتسامات وانطباعات الشريحة المستجوبة في إطار هذا المؤشر، إلا أنه عاد ليتقهقر سنة 2019، بسبع رتب ليحل بالمرتبة 180/80 دولة، بعد أن فقد نقطتين بحصوله على 100/41.

وانطلاقا من الأهمية التي توليها لتعميق المعرفة الموضوعية بظاهرة الفساد، كآلية استراتيجية للإحاطة بها، وكأساس لتقييم وتوجيه البرامج والسياسات المتعلقة بمكافحتها ومنع الممارسات المتصلة بها، قامت الهيئة الوطنية بتحليل وقراءة موضوعية لتطور وضع الفساد في المغرب من خلال دراسة معمقة للمعطيات التفصيلية المتوفرة، انطلاقا من مختلف المصادر والبيانات التفصيلية المتاحة التي تشكل أساس بناء مؤشر إدراك الفساد.

وفق هذه الدراسة التي يمكن الاطلاع على تفاصيلها في التقرير الخاص¹ بها، واستناداً إلى كل البيانات الأساسية والبيانات التي تمت ملاءمتها وتكييفها حسب نفس المنهجية المتبعة من طرف منظمة الشفافية العالمية، تبين أن وضعية المغرب ظلت لأكثر من 15 سنة تتميز بجمود نسبي، حيث تأرجح ترتيب المغرب بين درجة 73 و 90، كما ظلت النقطة المحصل عليها دون 43 على 100؛ مما يؤكد أن البلاد لا تزال تعاني من اتساع آفة الفساد، مما يجعلها ظاهرة مُستَشرية ويكرس الإدراك السلبي اتجاهها.

وأبرزت هذه الدراسة أن 28 مؤشراً فقط من أصل السبعين (70) مؤشراً تفصيلياً، التي تمت دراستها، هي التي تمنح المغرب تقييمات إيجابية جداً بالنسبة لـ 13 منها وإيجابية بالنسبة لـ 6 إلى إيجابية معتدلة بالنسبة لـ 9 منها، في حين أن المؤشرات الإثنتين والأربعين (42) المتبقية؛ أي 60% من مجموع السبعين 70 مؤشراً تفصيلياً، فتمنحه تقييمات سلبية نسبياً (8) إلى سلبية (6) و سلبية جداً (28).

وبتعميق تحليل المؤشرات التفصيلية موضوع الدراسة، حسب مستوى علاقتها وتأثيرها على وضع الفساد، خلصت الدراسة المذكورة إلى استنتاجات تسلط الضوء بكيفية أكثر دقة على هذا الوضع بالنسبة للمغرب، يمكن تلخيص أهمها في النقاط التالية:

■ 62% من المؤشرات الأساسية التي لها أثر مباشر على الفساد توجد في وضعية مثيرة للقلق (18) مؤشراً سلبياً جداً فيما يخص النقطة والرتبة زيادة على المنحنى التنازلي لتطورها). إذا أضفنا الحالتين السلبيتين إلى حد ما، نصل إلى مستوى 69% من المؤشرات التفصيلية ذات الأثر المباشر على الفساد، أي المتعلقة بالمجالات الأكثر تأثيراً على تنامي الفساد في المغرب؛

■ في المقابل، من بين المؤشرات الأساسية ذات الأثر المباشر، هناك مؤشران اثنان (2) فقط يدخلان في خانة الوضعيات الإيجابية إلى الإيجابية جداً (واحد لكل منهما). أي أقل من 7%.

¹ - INPPLC_AS01-ET.AN_Analyse Détaillée de l'Indice de Perception de la Corruption_R.2020/004.

هذه المعطيات من شأنها أن تساهم في تفسير أسباب الفجوة الموجودة بين الإنجازات والإجراءات التي تقوم بها السلطات العمومية لتقليص حجم الظاهرة عبر العديد من البرامج والمشاريع لمنع ومكافحة الفساد من جهة، وبين إدراكات المواطنين وباقي الفاعلين التي ظلت سلبية إلى حد كبير، والتي تعتبر أن السياسات التي نفذت في هذا المجال ليست ناجعة من جهة أخرى، (استنادا مثلا إلى نتائج بارومتر الفساد في أفريقيا).

و في خلاصتها لهذا المحور المخصص لتشخيص وضع وتطور ظاهرة الفساد، شددت الهيئة، على الحاجة الماسة إلى تحقيق معرفة موضوعية ومعقدة قادرة على إبراز التطور الحقيقي لمختلف أنواع الأفعال والانحرافات المتعلقة بالفساد؛ الأمر الذي يظل رهينا بتفعيل وتقوية مرصدها الذي سيضطلع بمهام التشخيص المعمق لظاهرة الفساد وتقييم السياسات والمجهودات المبذولة لمكافحة، في إطار شبكة واسعة لإنتاج وتحليل المعطيات ذات الصلة.

2 - استثمار التراكم ورصيد فترة نشاط الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة

من منطلق اقتناعها بأن بلورة تصور متكامل لمتطلبات القيام بالمهام المنوطة بها في الوقاية والمحاربة، تتأسس على استثمار التراكم والرصيد المحقق على مستوى الإنجازات، والاستفادة من الإخفاقات والنواقص التي شابت العديد من المجهودات، انصرف عمل الهيئة، مباشرة في اليوم الموالي لتعيين رئيسها، نحو التفاعل مع الرصيد التراكمي للهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، من خلال إعداد تقرير تحت عنوان "تقرير الانطلاقة"، الذي استهدف تجميع وتحليل واستثمار مكتسبات فترة نشاط هذه الهيئة خلال السنوات العشر لممارسة مهامها، واستخلاص الدروس من الصعوبات والإكراهات التي ميزت فترة هذه التجربة، مع تضمين هذه القراءة في تقرير شامل، وذلك تمهيدا لبسط منطلقات وتوجهات الاختيار الاستراتيجي الجديد للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.

ويغطي هذا التحليل الشمولي مختلف جوانب ومنجزات تجربة الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، متضمنا لرصيدا في مجال التشخيص والتقييم والاقتراح، ولإصداراتها وتنظيمها وسير عملها وعلاقاتها مع الأطراف المعنية على المستويين الوطني والدولي، كما يغطي الإكراهات والصعوبات التي واجهتها؛ حيث جاء هذا التقرير ليقدم صورة موضوعية عن الفترة السابقة، مع توضيح الخطوط العريضة للمنهجية والأعمال التي يتعين استحضارها لإنجاح الانتقال نحو الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.

3 - النموذج التنموي الجديد وأهمية تعزيز صلاحيات ودور الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها

استحضارا للموقع المركزي لورش الحكامة ومكافحة الفساد في مختلف برامج التنمية، والدور المحوري الذي يجب أن تضطلع به الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، انطلقا من المقتضيات الدستورية، توجهت الهيئة نحو تحديد مقوماتها المؤسسية والقانونية كإطار من شأنه أن يجعلها قادرة على المساهمة، بالنجاعة المطلوبة، في إنجاح النموذج التنموي الجديد؛ حيث أعربت في تقريرها المقدم

إلى اللجنة الخاصة² بوضع تصور لهذا النموذج عن التزامها بالاضطلاع بأدوارها كاملة لتهيء شروط الانتقال نحو حقبة جديدة في المجهود الوطني، مؤكدة على أن هذا التغيير يمر بالضرورة عبر الاستجابة لروح الدستور ومنطوقه بصفة عامة وفي تمكين الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها من الصلاحيات المنصوص عليها، وفي نطاق المفهوم الموسع للفساد كما حددته الوثيقة الدستورية، على الخصوص.

أ- تصور الهيئة بخصوص النموذج التنموي الجديد

شكل التقرير المقدم للجنة المشار إليها مناسبة للتذكير بأن النموذج الحالي يتسم باقتصاد محدود ينبني أساسا على الاستهلاك والإنفاق العام، ويعتمد بشكل قوي على تدخل الدولة، وما زال يعاني من هيمنة ثقافة الريع ومن ضعف التنافسية البناء وانخفاض في مستوى الإنتاجية، وذلك داخل مجتمع يفتقر لتعاقد اجتماعي قوي وواضح، ولا يرقى بتنمية الرأسمال اللامادي، وخاصة الرأسمال البشري، إلى المستوى المطلوب.

وفي هذا السياق، سلط تقرير الهيئة الضوء على ما يتميز به الاقتصاد من هشاشة ومحدودية، وعلى الاخفاقات ونقط الضعف التي تشوب الحكامة وتدير الشأن العام وعلاقتها بالمستوى الذي وصل إليه تطور الفساد بالمغرب وآثاره السلبية على التنمية، مُشددا على أن إرساء سياسة شاملة ومتكاملة وفعالة للوقاية من الفساد ومكافحته تعد شرطا جوهريا ومقوما رئيسيا لتحقيق التنمية المندمجة والمستدامة التي تحقق العدالة وتقوم على استغلال كل المؤهلات التي يحظى بها البلد.

وبعد التحليل وتشخيص العوامل الأساسية التي تعوق التنمية وتحول دون تمكين تحرير الطاقات وتحقيق الإمكانات الحقيقية لبلادنا، قدم التقرير رؤية متكاملة لتصور الهيئة بخصوص النموذج التنموي القادر على تحقيق الأهداف وتجاوز النقائص، مع التشديد على المحاور المتعلقة بالحكامة وبتثبيت أسس سمو القانون وتجفيف منابع وبؤر الفساد. ويمكن تلخيص أهم التوجهات الأساسية التي جاء بها التقرير المذكور، على الشكل التالي:

² - « INPPLC_AS00-VIS.STR_Contribution : pour un Nouveau Modèle de Développement_R.2020/003 ».



على هذا الأساس، قدم تقرير الهيئة المذكور أعلاه، مجموعة من المحاور لتصريف وتدقيق هذه التوجهات، همت على الخصوص: التطوير الشامل للقدرة التنافسية للاقتصاد الوطني، بتبني نموذج جديد للإقلاع الصناعي، ويمر عبر إنشاء علاقات عمل مهنية واجتماعية جديدة، وتعزيز نظام التكوين المهني، و بناء نظام حماية اجتماعية شاملة؛ الحد من الفوارق الاجتماعية والمجالية ومواكبة هذا المحور بتحسين الولوج إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية؛ ضمان المشاركة الواسعة وإعادة بناء الثقة في صلب التحولات نحو النموذج المستهدف؛ إصلاح النظام الضريبي وفق منظور استراتيجي، يحقق العدالة الجبائية، بما يجسد المبادئ الدستورية وعلى الخصوص، مبدأي تحمل المساهمة في تمويل الدولة، كل حسب قدراته؛ تحسين مناخ الأعمال، والعمل على إجلاء مواطن التعقيد والفساد؛ بما من شأن أن يساهم في تدعيم الرفع العددي والنوعي من الفاعلين منتجي الثروة؛ جعل التحول الرقمي الشامل، أولوية وتحقيقه في أفق قصير المدى؛ وغيرها من المحاور الداعمة والمؤسسة لنموذج تنموي طموح ومندمج ومعبئ لكل الطاقات.

كما أكد هذا التقرير على محورية الحكامة ومكافحة ظاهرة الفساد بجميع تجلياتها، موضحا بهذا الخصوص العوامل والفرص السانحة للولوج إلى مرحلة جديدة في مواجهة الظاهرة؛ وعلى رأسها الإرادة القوية لأعلى سلطة في البلاد، وهي الإرادة التي تروم إحداث تغيير عميق في مسار التنمية وتقليص الفوارق، حيث يشكل ورش الحكامة والتدبير المسؤول للشأن العام ومكافحة الفساد أحد ركائزها الأساسية. إضافة الى تثمين عوامل ذات أهمية كبرى من قبيل الارتقاء بعدد من هيئات الحكامة إلى مؤسسات دستورية مستقلة، مُبرزا أن العمل وفق دينامية وطنية قوية وذات مصداقية من شأنه أن يحفز على إعادة بناء الثقة والرفع من منسوبها، ويساهم في إحداث انعكاس على مستوى منحنيات الفساد في المغرب، ومن ثم إفساح المجال أمام تحرير الطاقات وإدراج المغرب في مسار الدول الصاعدة.

ب- النهوض بالمقومات المؤسسية والقانونية للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها

ارتباطا بأسس النموذج التنموي الجديد، وفي سياق الاختيارات التي شددت عليها توجيهات صاحب الجلالة بخصوص تثبيت قيم الحكامة والوقاية من الفساد ومكافحته، وفي مقدمتها منح الهيئة المقومات اللازمة، لتضطلع بالصلاحيات التي أوكلها لها الدستور على الوجه الأمثل، أعدت الهيئة منظورها للمراجعة العميقة للقانون رقم 113.12، اعتمادا على استقراء المداخل المؤطرة للإحداث الدستوري للهيئة، ورصد مواطن القصور التي تم تسجيلها على القانون المذكور، وكذا المرتكزات الموضوعية للمراجعة المطلوبة.

وقد أفضت هذه المبادرة إلى التقدم باقتراح أرضية بالمقتضيات التي كانت موضوع نقاشات معمقة مع جميع القطاعات والسلطات المعنية، أفضت إلى توافقات تضمنها مشروع القانون رقم 19-46 الذي تمت المصادقة عليه مؤخرا من طرف مجلس الحكومة، والذي توخت أحكامه تمكين الهيئة من المقومات القانونية التي تسمح بإذكاء الفاعلية في مجموعة من صلاحياتها، بدءا ببلورة واقتراح التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، والآليات والتدابير الكفيلة بتنفيذها، وكذا تلك المرتبطة بالاستشارة والاقتراح والإشراف والتنسيق وتقييم السياسات والبرامج الوطنية المتعلقة بالتحسيس والوقاية الناجمة من الفساد، أو تلك المتعلقة بمساهمتها الفعالة في محاربة هذه الآفة، من خلال مهام تلقي ومعالجة الشكايات والتبليغات والتصدي التلقائي والتحري بشأن ملفات الفساد وتحويلها، بعد التأكد من صحة الأفعال المتعلقة بها، إلى قضايا قادرة على أن تأخذ طريقها نحو سلطات المتابعة التأديبية أو الجنائية.

كما تروم هذه الأحكام تدقيق مهام الهيئة، وتعزيز موقعها في النسق الوطني وتمتين علاقاتها على مستوى التنسيق والتعاون مع باقي السلطات المعنية بالوقاية من الفساد ومكافحته، مع الحرص على تثبيت وتحسين استقلالية الهيئة؛ بما ييوئها مكانتها المناسبة داخل هذا البنيان المؤسسي، كإطار وطني يتحمل مسؤوليات واضحة لتصريف الصلاحيات الأفقية والعمودية المخولة له بمقتضى الدستور.

انطلاقا من هذا الإطار، ولتعزيز وضعها المؤسسي وتأطير التنزيل العملي لمهامها الدستورية، أعدت الهيئة مشروع استراتيجيتها الشمولية وكذا مخططات العمل المفصلة المتعلقة بكل محور من المحاور المكونة لها، حيث تم تحديد الرؤية والأهداف والمحاور الكبرى لمشروع الاستراتيجية والرافعات التي يمكن للهيئة توظيفها لتسريع تحقيق الأهداف. ومعلوم أن مشروع الاستراتيجية سيعرض على مجلس الهيئة، بعد تعيينه، للنقاش والإثراء في أفق تبنيه للعمل به.

ويمكن إجمال الأبعاد الدلالية للرؤية المعتمدة في المنطوق والمقصود التالي:

"من أجل دينامية وطنية قوية ومعبئة، تطبعها المسؤولية و المصادقية، وترتكز على التكامل المؤسسي وتحقق تغيير عميق ومستدام، يتجه نحو تسطيح منحى تفشي آفة الفساد بالمغرب، ويتبلور من خلال نتائج ذات آثار ملموسة في الواقع اليومي للمواطن؛ بما يعزز متطلبات الثقة وانخراط الجميع".

أما فيما يخص المحاور الاستراتيجية التي تستوعب الرؤية بكيفية شمولية وفي تكامل وتناغم فيما بينها، فترتبط أساسا بتعميق المعرفة الموضوعية بظاهرة الفساد؛ والارتقاء باليقظة القانونية وتتبع ملاءمة التشريعات الوطنية؛ واقتراح توجهات استراتيجية الدولة والاشراف وتنسيق وضمان تتبع السياسات والمبادرات المتعلقة بمجال الوقاية ومكافحة الفساد؛ والنهوض بالتحسيس والتعبئة والتفاعل مع المجتمع بمختلف مكوناته؛ والقيام بمهام الرصد والكشف عن أفعال الفساد والبحث والتحري؛ والتنمية وتعزيز التعاون. في نفس السياق، تم تحديد مجموعة من الأهداف العملية المرتبطة بالأهداف الاستراتيجية للهيئة، والتي تضي عليها الطابع العملي؛ مما يوفر إمكانية تكثيف النتائج والقدرة على قياس آثارها ووقعها، وبالتالي إمكانية تأطير وضبط وملاءمة المخططات كلما اقتضى الأمر ذلك.

4 - تأطير وهيكلية الهيئة ووضع آليات تديرها وإرساء أسس حكامتها

ارتباطا بالتنزيل العملي لهذه الاستراتيجية ومحاورها الستة المذكورة، توجهت جهود الهيئة إلى وضع تصور متكامل لآليات اشتغالها وركائز عملها وأسس حكامتها، في إطار نظام شامل ومندمج بين هياكلها ومكوناتها الداخلية، ومنفتح على المتعاملين معها؛ حيث سارعت إلى فتح مجموعة من الأوراش المهيكلية من أجل تدعيم قدراتها الذاتية، وتهيئ الشروط الموضوعية لإذكاء دينامية جديدة وقوية ذات تأثير إيجابي على مسار مكافحة الفساد ببلادنا.

وقد أفضت هذه الأوراش إلى تحقيق مجموعة من الإنتاجات ذات الطبيعة الاستراتيجية والتنظيمية والوظيفية المتعلقة بالهيكلية والتنظيم وسير عمل الهيئة وأجهزتها، ومراكمة عدد من التقارير ذات الطبيعة العلمية والعملية، والتي تتعلق على الخصوص بالإنتاجات المرتبطة بمهامها الأساسية وبتنمية قدرات الهيئة ودعم انفتاحها على المحيط.

في هذا الإطار، وفي انتظار إصدار القانون الجديد للهيئة وتنصيب أجهزتها التي ستتولى التداول والمصادقة على مختلف النصوص المرجعية المؤطرة لحكمة واشتغال الهيئة وآليات عملها، بادرت الهيئة بإعداد المشاريع المؤطرة لتدبيرها التنظيمي والوظيفي. ويتعلق الأمر على الخصوص بالهيكلية والمنظام الجديد المنسجم مع المهام والصلاحيات المخولة للهيئة، وتهيئ النظام الأساسي الخاص بالموظفين، والنظام الداخلي المؤطر للالتزامات ولضوابط اشتغال أجهزة الهيئة.

وبالموازاة، تم الانكباب على إعداد وإنجاز دليل مساطر تدبير الهيئة، وذلك بغاية تحقيق تفاعل محكم بين الدقة والنجاعة والمرونة، مع تجنب التعقيد والتداخل، وإضفاء الطابع العقلاني على التدبير واتخاذ القرار داخل الهيئة، وضمان تجانس وحكمة مختلف مستوياتها الإدارية.

كما قامت الهيئة بإعداد دليل مدقق للوظائف والمهن؛ كتوصيف وظيفي يتوخى وضع وبلورة مخطط واضح للمهام والمسؤوليات ويحدد واجبات والتزامات كل منصب بالهيئة، وذلك بهدف تحسين التعاون والاستفادة من كل القدرات والكفاءات، وتحسين النتائج حسب مواصفات المسؤوليات ومؤشرات الأداء الرئيسية.

وسعيًا منها إلى خلق الشروط الموضوعية للانتقال الناجع نحو إطارها الجديد، عملت الهيئة على وضع آليات تدبيرها الإداري والمالي والمعلوماتي والتوثيقي، وذلك في إطار برمجة متعددة السنوات تدمج بين التنزيل الأمثل للاستراتيجية المعتمدة ومشروع ميزانيتها، بأهداف محددة وموحدة. وقد تم اعتماد هذه المقاربة لتهيء وتقديم الميزانية متعددة السنوات للفترة ما بين 2020 و2022، والتي تضمنت، بالإضافة إلى ميزانية التسيير والمعدات المختلفة، ميزانية الاستثمار ونفقات الموظفين.

وتدعيمًا لقدراتها في مجالات اختصاصاتها المتنوعة، قامت الهيئة بوضع تصور تنظيمي لهيكله مرصدها الذي سيضطلع بتطوير المعرفة الموضوعية بظاهرة الفساد وتقييم السياسات والاستراتيجيات والإجراءات ذات الصلة؛ حيث تم تحديد الفئات الأساسية لمستعملي المرصد المحتملين وأصناف المعلومات المطلوبة، وكذا مصادر البيانات والمعلومات الموجودة والمرتبقة، وتحديد أدوات وطرق التخزين ونشر المعلومات، واقتراح هيكله وتنظيم وظيفي وآليات عملية للمرصد، وتحديد الشراكات المحتملة والتنسيق اللازم لأشغال البحث والابتكار في مجال تعميق المعرفة بالظاهرة، وتعبئة الأدوات والوسائل الأكثر تقدماً في هذا المجال، ووضع إطار لتتبع ودراسة مختلف صور الفساد وتجلياته بالقطاعين العام والخاص وتقييم انعكاساته وتداعياته، وإعداد مؤشرات وطنية لقياس موضوعي لتمظهرات الفساد، والارتكاز على المعطيات والتحليل والتقاطع بينها لتقييم فعالية وقع السياسات والاستراتيجيات العمومية في هذا المجال، مع رصد وتتبع التدابير المتخذة في هذا المجال.

كما قامت الهيئة بوضع تصور لهيكله وتأطير عمل الجهاز المختص بالتحري والتقصي في قضايا الفساد، وفقاً لمقتضيات مشروع القانون رقم 46.19؛ حيث أفضى عملها بهذا الخصوص إلى إرساء منظور لتركيبية جهاز مأموري الهيئة ومواصفات الموارد البشرية المرشحة لتولي مهامه واحتياجاتهم التكوينية، إلى جانب إعداد أرضية لدليل إجرائي بشأن عمل كل مكون لهيكل هذا الجهاز، سواء تعلق الأمر بالرصد أو تلقي الشكايات والتبليغات ومعالجتها أو التوصل بمعطيات ووقائع ومعلومات ذات علاقة بأفعال الفساد، مع رصد مختلف المراحل والقواعد التي تنظم عملية معالجة الملفات والقضايا، بما في ذلك تحليلها والتحقيق فيها، والمعلومات حول التقنيات والطرق والإجراءات الواجب اتباعها من قبل المأمورين في عمليات البحث والتحري المعهود إليهم القيام بها. مع التأكيد على ضرورة الانفتاح المستمر على تقوية القدرات وتملك التقنيات والآليات المتقدمة والمتطورة في هذا المجال.

ولتطوير القدرات والكفاءات في مجال الحكامة والوقاية من الفساد ومحاربتة، قامت الهيئة بإجراء مجموعة من الأبحاث والاستشارات بهدف تمكينها من إطار مؤسسي مكلف بالتكوين سواء على المستوى الداخلي أو الموجه للفرقاء، على الصعيدين الوطني والدولي؛ حيث انصبت الأشغال على دراسة التجارب الفضلى، خاصة على مستوى كيفية تنظيم البرامج والمضمون البيداغوجي وأدوات ومناهج التعليم، وعلى تحديد وترتيب الفئات الأساسية المستهدفة واحتياجاتها من التكوين، وكذا تحديد الشركاء المحتملين القادرين على المساهمة في إنجاز هذا المشروع، وعلى دراسة سبل إحداث أكاديمية على المدى المتوسط، إقليمية أو دولية، للتكوين المتخصص في هذا المجال، مع إعداد خريطة طريق ومخطط تنزيل هذا المشروع.

وفيما يتعلق بإنجازاتها الداعمة لانفتاحها وتعبئة محيطها، قامت الهيئة بوضع استراتيجيتها في مجال التواصل، والتي تجمع بين بُعد مؤسسي يتعلق بتوفير المعلومات ذات الصلة بالتوجهات والإنجازات الاستراتيجية ومواكبة بعض أنشطة الهيئة، وبُعد يهتم التوعية والتعبئة والتحسيس، كل ذلك في إطار محاور تواصلية تروم تمكين المواطنين والفاعلين من التعرف على مهام الهيئة ومسؤولياتها وطرق اشتغالها وإنجازاتها، والاستفادة من برامج التوعية والتحسيس بالآثار الوخيمة للفساد وكذا طرق مقاومتها. كما تنصب استراتيجية الهيئة على تعزيز قيم النزاهة والشفافية والمواطنة وثقافة الأخلاقيات والمسؤولية والمساءلة والترافع من أجل سمو القانون، وتوحيد الرؤية داخل الهيئة وتقاسم القيم المشتركة والدفاع عنها ونشرها بين مكوناتها.

وفي نفس السياق الداعم لانفتاح الهيئة، تم وضع مقاربة للتعبئة وإطار للعمل المشترك مع فعاليات المجتمع المدني والإعلام. وقد مكنت الوثيقة التي تم إعدادها في هذا الشأن من تحليل تطور المجتمع المدني المغربي، ورصد مختلف مجالات أنشطة الجمعيات المكونة له، وكذا مكتسباته ونواقصه، قبل استظهار أهمية وإكراهات المشاركة المجتمعية الفعلية، وتحليل طبيعة مشاركة المجتمع المدني المغربي في الوقاية ومكافحة الفساد، واستشراف آفاق التعاون بين الهيئة والمجتمع المدني، على أساس تصنيف الجمعيات حسب اهتماماتها ومجالات تدخلها ونوع العلاقة المحتملة مع مكافحة الفساد. وانطلاقاً من حرصها على إعطاء الطابع العملي لهذا الجانب من عملها، أعدت الهيئة مقترح مشروع برنامج عمل نموذجي في هذا الشأن، يخص جمعية متخصصة في هذا الميدان.

كما تم وضع تصور لحضور الهيئة في الإعلام الاجتماعي، بهدف التمكن من التعريف الواسع بطبيعة عملها وأنشطتها وتوضيح مهامها، وتحسيس وتوعية وتعبئة الناشطين ومستخدمي وسائل الإعلام الاجتماعي، وفتح نقاش دائم حول ظاهرة الفساد واستقاء المعطيات الكفيلة برصد وتحليل توجهات الرأي العام وكيفية تعامل المواطنين مع الظاهرة. كما تعتبر الهيئة مواقع التواصل الاجتماعي، مجالا خصبا للتفاعل وجمع المعلومات ذات الصلة بالفساد، ونشر المعلومات التي تعتبرها الهيئة على قدر من الأهمية، وخاصة تلك التي تستلزم نوعاً من السرعة في انتشارها. كما تعتبره قناة من بين القنوات المهمة لدعم المقاربة التشاركية وتطوير علاقات القرب مع المواطنين، من خلال الإنصات إلى انشغالاتهم واقتراحاتهم بخصوص ظاهرة الفساد ومكافحتها، والتعبير عن مدى إدراكهم واستيعابهم لها.

وعلاقة أيضاً بمنجزاتها ذات الصلة بالانفتاح على المحيط، قامت الهيئة بوضع مختلف الآليات المتعلقة بتفعيل قانون الحق في الحصول على المعلومات، من خلال وضع المقتضيات التنظيمية والمساطر المنظمة للولوج إلى المعلومات داخل الهيئة، وإحصاء وتصنيف المعلومات التي أنتجتها الهيئة أو التي تم إنتاجها لفائدتها، وكذا المعلومات التي يتعين عليها إتاحتها في إطار القيام بمهامها. وفي هذا الاتجاه تم وضع المساطر والآليات والقرارات الرئاسية ذات الصلة، لضمان تمكين المسؤول عن المعلومة داخل الهيئة، من الوسائل التي تسمح له بالولوج إلى قاعدة المعطيات التي ستخضع للتحيين المستمر، بموجب المساطر والقرارات المذكورة، والتي تحدد كذلك الآليات الضامنة للنشر الاستباقي لأكبر قدر من المعلومات، مع تحديد قواعد معالجة طلبات الحصول على المعلومات.

5 - تفعيل مهام الاشراف والتنسيق والتعاون المؤسسي

تفعيلا لاستراتيجيتها في مجال التنسيق والتعاون، اعتمدت الهيئة ضمن أولوياتها مبادئ التعاون والتنسيق والشراكة، لتوحيد مجهودات مختلف الفاعلين والمتدخلين، بهدف توجيه الجهود، بشكل متكامل، نحو تحقيق النتائج والآثار الملموسة. كما تبنت مبدأ الانفتاح على المجتمع الدولي لتحسين تموقع المغرب في المؤشرات الدولية ذات الصلة، في أفق الارتقاء بوضع المغرب ليكون من بين الدول الأكثر تقدما في مجال مكافحة هذه الظاهرة.

تنزيلا لهذه الاختيارات، وضعت الهيئة على رأس أورهاشها ذات الأولوية القيام بتحليل وتقييم شمولي أولي للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد؛ حيث شكل هذا التقييم منطلقا لاقتراح إعادة هيكلة هذه الاستراتيجية وتدقيق مضامين برامجها ومشاريعها، ومراجعة إطار حكامتها، وآليات تتبعها والإشراف عليها، بهدف تجاوز مظاهر القصور الملحوظة وتحسين نجاعتها والبحث على تقوية آثارها الإيجابية على الفئات المستهدفة، وبالتالي توطيد دورها كإطار حقيقي، شمولي ومنسجم للوقاية ومكافحة الفساد على الصعيد الوطني. وقد جاءت إعادة هيكلة هذه الاستراتيجية مصحوبة باقتراح مقارنة مؤسسة على استهداف النتائج ذات الآثار الملموسة، بتصنيف للأولويات في ما يخص المشاريع والإجراءات المنبثقة عن هذه الاستراتيجية، بعد تدقيق مضامينها وتجميع المشاريع لضمان الالتقائية والشمولية والفعالية.

وفي نفس السياق، وبهدف تعزيز التنسيق والتكامل بين الفاعلين والمتدخلين في مجال الوقاية من الفساد ومحاربتة، عملت الهيئة على تدعيم أواصر التعاون الثنائي والمتعدد الأطراف، عبر توقيع اتفاقيات للشراكة مع مجموعة من المؤسسات الوطنية وتنفيذ برامج عمل منبثقة عنها، مدعومة على وجه الخصوص، بتقديم الخبرة في مجالات تدخلها والقيام بعمليات التحسيس والتكوين والتواصل من أجل ترسيخ ثقافة مناهضة الفساد عبر القيام بحملات مشتركة وتنظيم دورات متخصصة في ميدان الوقاية من الفساد لفائدة مستخدمي ومتدخلي المؤسسات المعنية. وقد أفضت مجهودات الهيئة بهذا الخصوص إلى إرساء آليات التعاون مع الفاعلين في القطاع المالي، ودراسة مخاطر الفساد في القطاع البنكي، إضافة إلى تنظيم مجموعة من الندوات والأيام الدراسية للتعريف بأهم التشريعات والاتفاقيات الدولية ذات الصلة، وآليات التقييم الخاصة بها، وكذا تقوية القدرات في مجال الجريمة الاقتصادية والمالية والإلكترونية.

وعلى الصعيد الدولي، حرصت الهيئة على النهوض بمحور التعاون وتقوية حضورها في المنابر الدولية؛ جهويا وقاريا ودوليا؛ حيث تميز عملها بشكل خاص بتنظيم الدورة الثالثة لمؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد التي اعتمدت عددا من القرارات من أبرزها تجديد الثقة في المملكة المغربية لرئاسة ولاية ثانية تمتد على مدى السنتين المقبلتين. كما ترأست الهيئة وفد المملكة المغربية في فعاليات الدورة الثامنة لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وبالموازاة، حرصت الهيئة على الحضور والمشاركة الفاعلة في عدد من اللقاءات والمؤتمرات الدولية ذات الصلة بمجال تدخلها، وعلى الانضمام إلى الشبكات الإقليمية والدولية، كشبكة السلطات والهيئات الوطنية للوقاية من الفساد التي أسندت إليها نيابة الرئاسة، وشبكة المؤسسات الوطنية لمكافحة الفساد لدول غرب إفريقيا، واللجنة التنفيذية للهيئة الدولية لمكافحة الفساد.

ومواصلة لانفتاحها الدولي، أبرمت الهيئة عددا من اتفاقيات التعاون والشراكة مع هيئات مماثلة في مجموعة من الدول العربية والإفريقية؛ كفلسطين، وتونس ومالي، وتوجه إلى الاستجابة لطلبات الشراكة وتوقيع مذكرات تفاهم مع كل من الكويت، اليمن، قطر، مصر، بوركينا فاسو، الغابون وألبانيا. كما استجابت الهيئة الوطنية للنزاهة لطلب المساهمة في إحداث الشبكة المغربية لهيئات مكافحة الفساد التي تقدمت هيئة مكافحة الفساد بدولة تونس بمقترح بشأنها، والتي ساهمت الهيئة المغربية في إغناء مشروعها، في أفق اعتماده من طرف رؤساء الهيئات الوطنية لمكافحة الفساد المشكلة لهذه الشبكة.

6 - تجسيد دور الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، كقوة اقتراحية، تبدي الرأي وتقدم التوصيات

في إطار النهوض بدورها كقوة اقتراحية منوط بها إبداء الرأي ورفع التوصيات والاقتراحات، بادرت الهيئة، في سياق مواكبتها للمجهودات ذات الصلة بمجال تدخلها، بتقديم مجموعة من التوصيات في إطار إبداء رأيها بخصوص بعض المشاريع القانونية المعروضة، وقامت بتحليل التشريعات الوطنية من زاوية مدى ملاءمتها للاتفاقيات الدولية المصادق عليها من طرف المغرب، كما عملت على استهداف مجموعة من المواضيع ذات الأولوية في مجال الوقاية ومكافحة الفساد وتهييء أرضيات تحليلية ومنفتحة على خيارات مفتوحة للنقاش، تمهيدا لاستخلاص التوصيات اعتمادا على تقارير مفصلة ستنجزها الهيئة بشأنها.

وحرصت الهيئة، بهذا الخصوص، على إصدار توصيات موضوعية وبناءة وعملية، كفيلة بتمكين الجهات المعنية من الانتقال بها من مستوى الطرح والاقتراح إلى مستوى التجاوب والتفعيل؛ حيث عملت على تصنيفها بمجموعة من الضوابط، القائمة بالأساس على الانطلاق من تشخيص دقيق للواقع وللشريعات الوطنية المرتبطة بالموضوع، والتفاعل مع المعايير والتشريعات الدولية، والتلاؤم مع المعاهدات والاتفاقيات ذات الصلة المصادق عليها من طرف المغرب وكذا التوصيات المنبثقة عنها، مروراً بتقييم المجهودات المبذولة، ثم الانفتاح على التجارب الفضلى، قبل الوصول إلى بلورة واقتراح التوصيات، مع تحديد مدى مساهمتها في تغطية المواضيع والإشكاليات المرتبطة بها، وتأطيرها بمقياس الوقع الملموس على سائر المعنيين، والآثار المنشودة على مجهودات الوقاية من الفساد ومكافحته بصفة عامة.

وفق هذا المنظور، قدمت الهيئة رأيها بخصوص مسودة مشروع قانون حول حماية الموظفين العموميين "مثيري الانتباه" إلى أفعال الفساد، معتبرة هذه المبادرة خطوة تشريعية نحو مواكبة مسار الممارسات والتشريعات الدولية. ولتعزيز مقتضيات هذا المشروع، أوصت الهيئة، على الخصوص، بضرورة اعتماد المفهوم الموسع للموظف العمومي والفساد، وبضمان إطار مؤسسي يضطلع بتلقي ومعالجة التنبيهات وفق متطلبات الاستقلالية والحياد والفعالية، وباعتماد عدة مستويات للتبليغ، إضافة إلى إقرار آليات للتشجيع تشمل نظام المكافأة المالية لأصناف من المبلغين، فضلا عن إفساح المجال للطعن لدى جهات خارجية، بدل الاكتفاء فقط بالتظلم لدى رئيس الإدارة.

وفي إطار تفاعلها مع مبادرة المشرع المغربي بإدراج تجريم الإثراء غير المشروع ضمن مقتضيات مشروع القانون الجنائي، أعدت الهيئة وثيقة تعكس مقاربتها لهذه الآلية القانونية، واستشرافها لمستلزمات النهوض

بها لتضطلع، بالفعالية المطلوبة، بدورها في مكافحة آفة الفساد، مؤسّسة منظورها على الاستقرار الشمولي للاتفاقيات الدولية التي نصت على تجريم هذا السلوك، وعلى التفاعل الموضوعي مع التشريعات المقارنة في الموضوع. وظلت الهيئة تؤكد على ضرورة تأسيس الاختيار التشريعي في هذا المجال على منظور واضح يضمن النجاعة، ويراعي الاحترازاات الدستورية والقانونية المطلوبة لاستشراف مقومات النهوض بآلية قانونية فعالة لمكافحة جريمة الإثراء غير المشروع، خاصة عبر اعتماد مقاربة موضوعية لمسألة "قلب عبء الإثبات"، باعتبارها مدخلا لإرساء مقتضيات تشريعية واضحة في هذا الشأن، لتخلص في الأخير إلى أن الاختيار التشريعي الأنسب هو اعتبار هذه الجريمة، جريمة قائمة بذاتها لها مقوماتها الجرمية، ومحدداتها المسطرية الكفيلة بإثباتها، والعقوبات الحبسية والمالية المتناسبة مع خطورتها، والأشخاص الخاضعين لها، والجهات المعنية برصدها وتلقي التبليغات عن حالات الاشتباه بها، والعلاقات والتكامل الفعال بين مختلف هذه الجهات من جهة، وبينها وبين النيابة العامة المختصة من جهة ثانية.

وفي دراستها لمشروع القانون بمثابة ميثاق المرافق العمومية، أوصت الهيئة بتدعيم القوة الإلزامية للمقتضيات المتعلقة باحترام القانون وبضمان الاستمرارية في أداء الخدمات، مع ترتيب المسؤولية عن كل إخلال بهما، وحثت على اعتماد آليات التدقيق التنظيمي والتدبيري، ومعايير قياس الجودة وتكلفة الخدمات وآجال تقديمها، وتنفيذ الأحكام والقرارات والأوامر القضائية النهائية الصادرة في مواجهتها دون تأخير، كما أكدت على أهمية التنصيص على احترام شفافية ونزاهة وتكافؤ الفرص في مسار التوظيف، وإقرار نظام أجور عادل وشفاف ومتناسك ومنسجم، يحفز على تطوير الكفاءات وجودة الأداء للخدمات العمومية، مع تجنب مستقبلا، منح أي تعويضات أو علاوات غير مستحقة أو لا تستند إلى قواعد قانونية. ولم يفت الهيئة أن تطالب بإدراج مقتضيات تهم تطوير جودة وفعالية الميزانية والارتقاء بآليات تتبعها وتقييمها، والتقليص الأدنى لنظام الترخيص واستبداله بنظام التصريح أو دفتر التحملات أو عقود البرامج، وكذا العمل على إقرار نظام تقييم مستقل وشفاف ودوري لأي تدخل عام انتقائي "للدعم الموجه"، والحرص على اعتماد مبادئ العدالة والإنصاف في ما يتعلق بمتطلبات المس بالملكية.

ومواكبة منها للقانون المتعلق بتبسيط المساطر الإدارية الصادر مؤخرا، أكدت الهيئة على أهمية الاستجابة لمطلب التغلب على الإشكاليات المتعلقة بهذه المساطر، خاصة على مستوى تعقيدها وتضخم وثائقها وعدد المتدخلين فيها، مع العمل مستقبلا على تقوية هذا القانون بمقتضيات ترتب المسؤولية الشخصية على الموظفين المخالفين لمجموعة من مقتضياته.

وبالنسبة لمشروع القانون المتعلق بالإدارة الرقمية، أكدت الهيئة على أهمية التسريع بالتحول الرقمي للإدارة المغربية، وجعله رافعة أساسية لتجويد الخدمات العمومية وتحسين علاقة المواطنين بالإدارة، وأداة جوهرية لمنع الفساد. وفي هذا الاتجاه توصي الهيئة بتخفيض الفترة الانتقالية لرقمنة الوثائق والقرارات الإدارية إلى سنتين أو ثلاث سنوات على أكثر تقدير بدل خمس، مع التأسّي في هذا الشأن بما تم تحقيقه في القطاعين العام والخاص، وأخذ العبرة مما تم إنجازه خلال فترة الحجر الصحي في مدة زمنية جد محدودة. وسجلت الهيئة اكتفاء المشروع بإلزام وكالة التنمية الرقمية، في تنزيلها للمنصة الوطنية لتبادل المعلومات بين الإدارات، باعتماد مؤشرات تقنية محضة، بدل التنصيص على اعتماد مؤشرات موضوعاتية، تهم أساسا مجال الخدمات المشتركة، والمهام المتقاطعة، والاختصاصات المتكاملة؛ بما يضمن عقلنة وترشيد

الكثير من الخدمات، وتعزيز تجانسها، وتسريع إنجازها، وبما يرفع منسوب الشفافية والمساءلة في المجالات التي تحتاج إلى تظافر وتكامل الجهود بين عدة مؤسسات؛ كما هو الحال بالنسبة لمكافحة الفساد. كما تم تسجيل تعدد الحالات على نصوص تنظيمية، وما يمكن أن يترتب عنه من تعقيد وإطالة في التنزيل.

واستجابة منها لطلب الرأي حول مشروع مرسوم بمثابة مدونة قيم وأخلاقيات الموظف بالإدارات العمومية والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية، أوصت الهيئة، بشكل خاص، بالتنصيص على العقوبات التي يمكن ترتيبها على عدم احترام مقتضيات هذه المدونة، ووضع تدابير للتحفيز والتشجيع على الانخراط الفعلي للموظفين في تملك مقتضياتها، وإرساء مسطرة للتبليغ عن الانحرافات السلوكية بالإدارات، واستهداف الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية بمدونات لحسن السلوك تلتزم بالمبادئ العامة لهذه المدونة وتراعي الخصائص الوظيفية والمهنية للهيئات المذكورة. كما أكدت الهيئة على ضرورة سريان هذه المدونة على جميع مستويات المسؤولية بالمرافق العمومية، بالتنصيص الصريح على الوزراء ورؤساء الإدارات والمنشآت العمومية وغيرهم، فضلا عن ضبط المقتضيات المتعلقة بتلقي ومنح الهدايا ومنع تضارب المصالح وبتقوية لجنة الأخلاقيات.

واعتبارا لأهمية تعميم التحليل العميق لآفة الفساد، قامت الهيئة، بطلب من رئاسة الحكومة، بدراسة واقتراح مقاربة موحدة لتطوير خرائطية مخاطر الفساد في القطاعات والمؤسسات العامة؛ بما من شأنه أن يتيح استهداف المخاطر ذات التداعيات السلبية الأكثر تأثيرا، وبالتالي توجيه الجهود بشكل فعال نحو تطويرها بالنجاعة المطلوبة. وتنظم هذه الخرائطية ضمن مجموعة من المراحل التي تهم تحليل معطيات الواقع، وتقييم مستوى التحكم في مخاطر الفساد المرصودة، وإعداد خرائطية تفصيلية للهياكل والمساطر، وحصص المخاطر المحتملة للفساد والمرتبطة بأنشطة المؤسسات المعنية، وتقييم الآثار المتوقعة لكل خطر، وإرساء نظام تراتبي للمخاطر، وتحديد شكل مضبوط لوضع الخرائطية، وإعداد سياسة وبرنامج عمل لتدبير المخاطر، والعمل على تقييم وتحسين هذه الخرائطية بشكل مستمر.

ومساهمة منها في رصد العلاقات بين الفساد وحقوق الإنسان، أوصت الهيئة بالعمل على تحقيق أكبر قدر من الالتقائية بين سياسات واستراتيجيات مكافحة الفساد وتلك المتعلقة بحماية حقوق الإنسان، وإبراز جانب حماية المواطنين وضمان ولوجهم العادل والمنصف لحقوقهم ضمن الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وخلق قنوات للتنسيق والتعاون المؤسسي بين هيئات مكافحة الفساد والمؤسسات الوطنية المعنية بحماية حقوق الإنسان، واستحضار البعد الحقوقي في كل البرامج والتدابير والتشريعات ذات الصلة بمكافحة الفساد.

من جهة أخرى، قامت الهيئة برصد واقتفاء أثر تنفيذ التوصيات الواردة بمختلف تقارير الاستعراض التي خضع لها المغرب في إطار الدراسة التي أنجزتها في هذا الشأن، والتي تضمنت أيضا تحليلا موسعا لمدى ملاءمة التشريعات الوطنية لمقتضيات مختلف الاتفاقيات الدولية والإقليمية ذات الصلة بمكافحة الفساد. وتهدف هذه الدراسة إلى تهيئ وتقديم التوصيات ذات الصلة إلى السلطات العمومية من أجل استكمال ملاءمة المنظومة الوطنية القانونية والمؤسسية حتى تتطابق مع مختلف هذه الاتفاقيات.

وفق هذا التوجه، عملت الهيئة على تجميع مختلف التوصيات الواردة في التقارير الدولية وصنفتها حسب ثلاثة مجالات؛ تهم التدابير الوقائية، والتجريم وإنفاذ القانون، واسترداد الموجودات، مقترحة تنزيل توصياتها وفق أولويات محددة بالنسبة لكل مجال.

على هذا الأساس، وبخصوص التدابير الوقائية، اقترحت الهيئة مجموعة من الإجراءات لتنزيل التوصيات المتعلقة بمراجعة المنظومة المتعلقة بالتصريح الإجباري بالممتلكات، والتحفيز على التبليغ عن أفعال الفساد، وإصلاح منظومة الوظيفة العمومية، ومواصلة إصلاح منظومة غسل الأموال، وتعزيز شفافية الأحزاب السياسية.

وفيما يتعلق بالتجريم وإنفاذ القانون، اقترحت الهيئة مجموعة من التدابير لتصريف التوصيات المتعلقة بتوسيع مفهوم ونطاق "الموظف العمومي"، وتعديل التشريعات الخاصة بإعاقة سير العدالة، وإعادة النظر في تنظيم المسؤولية القانونية للأشخاص الاعتبارية، واعتماد تدابير شاملة ومحددة للمصادرة والحرمان من عائدات جرائم الفساد، وترتيب عقوبات أكثر صرامة فيما يتعلق بالجرائم المتعلقة بالفساد.

أما بالنسبة لاسترداد الموجودات، فقد اقترحت الهيئة مجموعة من الإجراءات لتجميد وحجز الممتلكات ضمانا لتسهيل مصادرتها في حالة الحكم بالإدانة، وإحداث سلطة أو وحدة يعهد لها بإدارة الممتلكات المحجوزة وضمان حراستها بغرض وضعها رهن إشارة الدولة، وكذا إرساء آليات التعاون بين الدول في مجال استرداد الموجودات.

وبالموازاة مع مختلف التوصيات المذكورة، قامت الهيئة بالانكباب على دراسة ثلاثة مواضيع ذات أهمية في مكافحة الفساد، أعدت أراضيات تأطيرية بشأنها في أفق تحضير تقارير مفصلة، وفتح نقاش حولها واغنائها قبل تميمها واستخلاص التوصيات المنبثقة عنها، وفق منظور مندمج ومتكامل، يعكس تصور الهيئة ورؤيتها النابعة من موقعها المؤسسي.

ويتعلق الموضوع الأول بوضع إطار يلزم ويقنن التصريح بحالات تضارب المصالح؛ حيث تعتبر الهيئة أن المشرع مطالب بالتنزيل الأمثل لمقتضيات الدستور التي نصت على المعاقبة القانونية على المخالفات المتعلقة بحالات تضارب المصالح، وذلك باعتماد توجه تشريعي يضمن تدقيق المفهوم وتوحيده، ويحدد ضوابط الوقاية والزجر الكفيلة بأن تسري على جميع المعنيين، وذلك بتوجيه الجهود بشكل خاص نحو اعتماد نظام التصريح الإجباري بالمصالح الشخصية المرتبطة بممارسة الوظيفة أو النشاط أو المهنة، والتنصيب على اضطلاع هيئة عمومية بتلقي وتتبع ومراقبة هذه التصاريح، وتخويلها الموارد الكافية للنهوض بهذه الصلاحيات، وإقرار عقوبات تنصب على التأخر في تقديم التصريح أو عدم تقديمه أو عدم تطابقه، مع تقرير جزاءات تتراوح بين التأديب والغرامة والتوقيف المؤقت للأجر والإعفاء والعقوبة الحبسية والنشر العمومي للعقوبات.

وبالنسبة للموضوع الثاني، فيهم النهوض بآليات الإحالة المؤسسية لجرائم وأفعال الفساد من المحاكم الجزرية إلى المحاكم المالية؛ حيث تؤكد للهيئة غياب التنصيب القانوني على هذه الإمكانية، خلافا لما هو معتمد لدى مجموعة من التشريعات؛ الأمر الذي يستدعي التنصيب على إلزامية إحالة القضايا المتعلقة

بالانحرافات ذات الصلة بالتأديب المالي أو التسيير بحكم الواقع والموجودة بالمحاكم العادية، على القضاء المالي الذي يضطلع به المجلس الأعلى للحسابات، سواء كانت هذه القضايا مما تم حفظه لغياب قرائن الدعوى الجنائية، أو مما تم البت فيه لثبوت القرائن الجنائية.

وعلى غرار الموضوع الأول، تؤكد الهيئة على أهمية تعميق التحليل والنقاش لتغطية جميع جوانبه وملاءمته، خاصة لما قد يثيره هذا الموضوع من نقاش فقهي نابع من التساؤلات المتعلقة بالضمانات الكفيلة باحترام المبادئ المتعارف عليها في مجال ترتيب الجزاء، خاصة مبدأ "تناسب العقوبات"، و"عدم معاقبة الشخص على الفعل الواحد مرتين".

أما فيما يخص الموضوع الثالث، فيتعلق الأمر بمجال الولوج وإتاحة المعلومات؛ حيث تثير الهيئة مجموعة من الإشكاليات المرتبطة أساساً بمدى سريان الحق في الولوج إلى المعلومات على بعض المجالات، وبكيفية معالجة التضارب الملاحظ أحياناً بين النص العام وبعض النصوص الخاصة، فضلاً عن الإشكاليات المتعلقة ببعض مظاهر القصور في النصوص المؤطرة لهذا المجال.

لمقاربة مختلف هذه الإشكاليات، فتحت الهيئة النقاش حول مكتسبات وإكراهات إتاحة المعلومات ومبدأ رفع السر المهني، ونشر قرارات التأديب، والمعلومات المتعلقة بالتصرف في الملك الخاص للدولة، ونشر تراخيص الاستغلال، ونظام معلومات الصفقات، إضافة إلى إتاحة المعلومات المتعلقة بمجال الرواتب والأجور، وتمويل الأحزاب؛ حيث ناقشت مختلف الجوانب المتعلقة بهذه المجالات من زاوية تغليب مبدأ إتاحة المعلومات باعتباره جسراً أساسياً لتحقيق الشفافية والنهوض بالحكمة الجيدة.

خلاصة

يتبين من خلال هذا الملخص التركيبي، أن الهيئة عبأت جميع الطاقات خلال هذه المرحلة الاستثنائية التي امتدت لأزيد من سنة ونصف، والتي طبعها غياب إطارها القانوني وهيكل حكامتها، الشيء الذي وضع الهيئة أمام إكراهات وصعوبات مرتبطة أساساً بمحدودية مواردها وعدم ملاءمة المساطر الموضوعة منذ 2009 والخاصة بالهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، لتدبير هذه المرحلة الانتقالية. وبالرغم من كل ذلك، فقد أفضى المجهود المتواصل إلى إنجازات مكثفة وبناء مجموعة من الأطر المرجعية لعمل الهيئة المستقبلي.

وتؤكد الهيئة من خلال مختلف إنجازاتها المسطرة في هذا التقرير، على أن السياق الوطني العام يتيح حالياً فرصاً ثمينة، كفيلة بإذكاء دينامية جديدة وقوية في المكافحة الناجعة لآفة الفساد، شريطة تثبيت القناة المشتركة، بأن اختلالات الحكامة وممارسات الفساد عقبه كابحة للاختيار الديمقراطي وللمسار التنموي للبلاد. كما أن استثمار العوامل الموازية لتحقيق أهداف التوجهات الطموحة للبلاد، يستدعي إدراك الجميع بأن الإيقاع السريع للمتغيرات لم يعد يسمح بأي تأخير ويلزمنا جميعاً بتدبير دقيق لعامل الزمن في مباشرة الإصلاحات الكبرى لتفعيل التغيير المطلوب، من خلال الانخراط في تعبئة شاملة، مؤطرة بالتعاون والتكامل واستهداف النتائج الملموسة في حياة المواطنين وفي مختلف الممارسات التجارية والاقتصادية والاجتماعية كجسر أساسي نحو النموذج التنموي المنشود لبلادنا.

تصدير

يعتبر هذا الإصدار بمثابة تقرير مرحلي يقدم تحليلا لواقع الفساد بالمغرب وآفاق تقوية مكافحته، كما يلقي نظرة شمولية على مجهودات الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها بعد أزيد من سنة ونصف على التعيين الملكي لرئيسها. ويأتي إنجازها في ظرفية خاصة يطبعها الوضع الاستثنائي الحالي للهيئة؛ كهيئة تشتغل في غياب الإطار القانوني المنظم لها، والذي ينتظر إنهاء تداول المشرع بشأنه والمصادقة عليه، ليدخل حيز التنفيذ بعد تعيين أعضاء مجلس الهيئة وأمينها العام، ولتصبح الهيئة، بمقتضاه، مؤهلة قانونيا للاضطلاع بمهامها كاملة في الوقاية والمكافحة، وإنجاز مختلف التقارير ذات الصلة بهذه المهام.

ورغم هذا الوضع الاستثنائي، تجاوبت الهيئة مع مطلب المبادرة والمواكبة والتتبع والتقييم. واقتناعا منها بأهمية استثمار عامل الزمن في تحقيق مجموعة من الأهداف المسطرة، وظفت الهيئة كل الطاقات، في مبادرة استباقية، لهيكلية وهيئة الأسس القانونية والوظيفية والتنظيمية والمسطرية، لتكون قادرة على القيام بمهامها على الوجه الأمثل، مباشرة بعد تفعيل إطارها القانوني وتخصيص الموارد المرصودة لها.

رغم الظروف الاستثنائية التي طبعت هذه المرحلة، ارتأت الهيئة أنه من واجب المسؤولية والشفافية وتقديم الحساب، إعداد تقرير، تحت مسؤولية رئيسها، يغطي الفترة الممتدة من دجنبر 2018 إلى يومنا، مع إرفاقه بمجموعة من التقارير التفصيلية والموضوعاتية، وفق مقاربة منهجية تسلط الضوء على مجهودات الهيئة في المجالات التالية:

1 - تشخيص تطور الفساد باستقراء التقارير والدراسات الدولية والوطنية، وتحليل المعطيات الواردة بها وتدقيقها ورصد التقاطعات فيما بينها، وذلك على المستوى الدولي والإقليمي، إفريقيا وعربيا، وتدقيق التشخيص على المستوى الوطني.

2 - استثمار الرصيد التراكمي لفترة نشاط الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، من خلال تجميع وتحليل مكتسبات هذه الفترة، واستخلاص الدروس من النواقص والصعوبات والإكراهات التي ميزت هذه التجربة، مع تضمين تفاصيل هذه القراءة في تقرير شامل بمثابة "تقرير الانطلاقة".

3 - تحديد رؤية الهيئة بخصوص النموذج التنموي الجديد، ودور الحكامة ومكافحة الفساد وإنفاذ القانون كإحدى ركائزه الأساسية، وتسليط الضوء على المقومات القانونية للهيئة، لتقوية دورها وصلاحياتها في ظل تبني المفهوم الدستوري الواسع للفساد، وكذا تحديد الرؤية الاستراتيجية للهيئة لتعزيز وضعها المؤسسي وتأطير تنزيل مهامها وتقوية قدراتها.

4 - وضع تصور متكامل لآليات اشتغال الهيئة وركائز عملها وأسس حكامتها، في إطار نظام شامل ومندمج بين هياكلها ومكوناتها الداخلية، ومنفتح على المتعاملين معها، من خلال فتح أورش مؤسسية، ذات طبيعة تنظيمية ووظيفية، وذات علاقة بالتنمية والنهوض بالقدرات، وأورش داعمة لانفتاح الهيئة وتعبئة المحيط.

5 - اعتماد مبادئ التعاون والتنسيق والشراكة، لتوحيد مجهودات مختلف الفاعلين والمتدخلين، بهدف توجيه الجهود، بشكل متكامل، نحو تحقيق النتائج والآثار الملموسة. وكذا تبني مبدأ الانفتاح على المجتمع الدولي لتحسين موقع المغرب في المؤشرات الدولية ذات الصلة، وذلك من خلال التعريف بمجهود الهيئة في تقييم الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، ونشاطها المتعلق بتنمية التعاون القطاعي على المستوى الوطني، إضافة إلى العمل والتعاون على الصعيدين الإقليمي والدولي.

6 - النهوض بدور الهيئة كقوة اقتراحية، من خلال إبداء الرأي ورفع التوصيات والاقتراحات، والعمل على التعريف بآرائها بخصوص المشاريع المعروضة، وتحليلها للتشريعات الوطنية وتقييم مدى ملاءمتها للاتفاقيات الدولية، بالإضافة إلى دراسات تستهدف مجموعة من المواضيع ذات الأولوية في مجال الوقاية ومكافحة الفساد وتهييء أرضيات تحليلية منفتحة على النقاش، في أفق تتميم وتقديم تقارير مفصلة تنجزها الهيئة بشأنها.

وفق هذه المقاربة، جاء التقرير موزعا على ستة أقسام تهم ما يلي:

القسم الأول : تشخيص وضع الفساد؛

القسم الثاني : الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة: قراءة موضوعية للتراكمات والاكراهات وحدود التجربة؛

القسم الثالث : الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها: دور محوري لتعزيز الترسانة المؤسسية لمكافحة الفساد ولتقوية أسس التنمية؛

القسم الرابع : تأطير وهيكلية الهيئة ووضع آليات تدبيرها وإرساء أسس حكامتها؛

القسم الخامس : مهام الإشراف والتنسيق في إطار التكامل المؤسسي والتعاون في مجال مكافحة الفساد؛

القسم السادس : إبداء الرأي وبلورة توصيات الهيئة.

القسم الأول

تشخيص وضع الفساد

إن رصد وتشخيص وضع الفساد وتطوره، سواء على المستوى الوطني أو على مستوى محيطه الإقليمي والدولي، يمثل منطلقاً هاماً لفهم هذه الآفة ومظهراتها، بهدف التمكن من تطويقها وتطوير سياسات وآليات التصدي لها. وللقيام بهذه العملية، يتم الرجوع إلى مجموعة من التقارير والدراسات الدولية والوطنية، لتحليل المعطيات الواردة بها وتدقيقها ورصد التقاطعات فيما بينها.

من هذا المنظور، ولتشخيص وضع الفساد سنة 2019، جاء في تقرير التنمية البشرية الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي برسم العام المذكور³، أن موجات التظاهرات التي تجتاح بلداناً عديدة من دول العالم تؤثر بوضوح على أن مجتمعنا المعوم يشترك في مجموعة من الاختلالات الهيكلية، رغم كل ما تم إحرازه من تقدم هائل على المستويين التكنولوجي والاقتصادي وفي حدود جد متفاوتة على المستوى الاجتماعي، مؤكداً على أن المحرك المشترك لجميع هذه المطالب هو الشعور العميق والمتفاقم بالإحباط إزاء عدم المساواة، ومبرزا بشكل قاطع أن التقاعس في التصحيح الجذري لهذا الوضع مرتبط بتغلغل الفساد النسقي القائم على توطيد نفوذ القلة وهيمنتها، خاصة على مستوى صوغ السياسات وفق مصالح نخبوية، تؤدي في غالب الأحيان إلى إدامة حصر تراكم الدخل وفرص خلق الثروات والاستفادة منها، على المستويات العليا دون غيرها من الشرائح الاجتماعية الواسعة.

ليس غريباً، وفق هذا المنظور، أن يؤكد مؤشر ملامسة الفساد على المستوى العالمي برسم سنة 2019 أن آفة الفساد تشكل إحدى تجليات الممارسة الاقتصادية والسياسية لأغلبية دول العالم، وأن المجهودات المبذولة لم ترق إلى تحقيق تحسن ملموس في هذا المجال؛ حيث تبين أن أكثر من ثلثي دول العالم، ومن ضمنها عدد مهم من اقتصاديات الدول المتقدمة، ظلت تراوح مكانها بخصوص مكافحة هذه الآفة، أو حققت تراجعاً في هذا الشأن؛ كما هو الحال بالنسبة لأربع دول من مجموعة السبع "G7" التي لم تستطع أن تحافظ على ترتيبها الذي حققته سنة 2018⁴.

وظلت إفريقيا، في ظل هذا التراجع العالمي، تتبوأ مكانة متدنية؛ حيث أجمعت الانطباعات الصادرة عن أكثر من 50% من الساكنة الإفريقية على التفشي المتزايد لهذه الآفة، معتبرة المجهودات المبذولة من طرف الحكومات لمواجهة غير ذات فعالية، ومؤكدة على أن مواطننا من أصل أربعة مواطنين وجد نفسه مضطراً لدفع رشاوى للولوج إلى بعض الخدمات العمومية الأساسية، كالصحة والتربية.

ورغم حصول بعض الدول العربية على مراتب متقدمة في مؤشر ملامسة الفساد، إلا أن حصول المنطقة العربية على معدل تنقيط 100/39 ضمن المؤشر العام وفق التوزيع الإقليمي، عزاه تقرير منظمة الشفافية الدولية إلى غياب النزاهة السياسية والعجز الملحوظ على مستوى الانتخابات العادلة والديمقراطية.

³ - تقرير التنمية البشرية لعام 2019: ما وراء الدخل والمتوسط والحاضر: أوجه عدم المساواة في القرن الحادي والعشرين: إصدار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

⁴ - الأمر الذي يمكن ملاحظته بالنسبة لكندا التي فقدت أربع مراتب وفرنسا والمملكة المتحدة اللتين فقدتا ثلاث مراتب والولايات المتحدة الأمريكية التي فقدت مرتبتين. ينظر: منظمة الشفافية الدولية: مؤشر مدركات الفساد 2019.

ولم يكن المغرب ليظل بمنأى عن هذا التراجع؛ فرغم حصوله على تنقيط 100/43 برتبة 180/73 في مؤشر ملامسة الفساد برسم سنة 2018، وكسبه ثلاث نقاط مقارنة مع سنة 2017 التي حصل فيها على 100/40 برتبة 180/81؛ الأمر الذي تم تفسيره بكونه يمثل تحسنا تصاعديا في ارتسامات وانطباعات الشريحة المستجوبة في إطار هذا المؤشر، إلا أنه عاد ليتقهقر بسبع رتب ويحل بذلك بالمرتبة 180/80 دولة، سنة 2019، بعد فقدانه لنقطتين وحصوله على 100/41.

لتسليط الضوء على مختلف التفاصيل المتعلقة بوضعية الفساد عالميا خلال سنة 2019، سيتم رصد هذه الوضعية على المستوى الدولي العام في الباب الأول، قبل الانتقال إلى استظهارها على المستوى الإقليمي، إفريقيا وعربيا، في الباب الثاني، لما يمثله هذان المستويان من أهمية بالنسبة للمغرب، قبل التطرق لوضعية الفساد على المستوى الوطني في الباب الثالث.

وقهيدا لهذه القراءة المفصلة، من الجدير الإشارة إلى أن مؤشر ملامسة الفساد هو نتيجة تركيبة لـ 13 دراسة، كل واحدة منها مبنية على مجموعة من المؤشرات الفرعية لقياس مجموعة من العوامل ذات الصلة المباشرة أو غير المباشرة بظاهرة الفساد. ولتعميق التحليل والقراءة الموضوعية لتطور وضع الفساد في المغرب من خلال هذا المؤشر، قامت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها بدراسة معمقة للمعطيات التفصيلية المتوفرة؛ حيث يقدم الفصل المخصص في هذا التقرير لوضع الفساد على المستوى الوطني، موجزا مركزا لنتائج وأهم خلاصات الدراسة المذكورة.

الباب الأول: تطور الفساد على المستوى الدولي

من خلال تقييمه لإدراكات الفساد في 180 دولة، انتهى مؤشر ملامسة الفساد⁵ برسم سنة 2019 إلى نفس التصنيفات العامة المرصودة سنة 2018، والمتعلقة أساسا بتقدم دول أوروبا الغربية خاصة منها الدول الإسكندنافية في تنقيط هذا المؤشر، مقابل التموقع المتأخر لدول إفريقيا والشرق الأوسط وآسيا، مع تسجيل تدهور واضح للدول التي تعاني من العنف وعدم الاستقرار السياسي والاقتصادي، كسوريا وجنوب السودان والصومال.

ومنظور شمولي، تم تحديد المعدل العام للتنقيط في 100/43؛ تشمل 100/66 بالنسبة لأوروبا الغربية والاتحاد الأوروبي، والتي سجلت فيها الدانمارك أعلى تنقيط بـ 100/87 مقابل أدنى تنقيط سجلته بلغاريا بـ 100/43، متبوعة بآسيا والمحيط الهادئ بـ 100/45، سجلت فيها نيوزيلاندا أعلى تنقيط بـ 100/87، في حين سجلت أفغانستان أدنى تنقيط بـ 100/16، وتأتي في المرتبة الثالثة الأمريكتان بـ 100/43، سجلت فيها كندا أعلى تنقيط بـ 100/77 مقابل 100/16 كأدنى تنقيط سجلته فنزويلا، واحتلت منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المرتبة الرابعة بـ 100/39، سجلت فيها الإمارات العربية المتحدة أعلى تنقيط بـ 100/71.

⁵ - منظمة الشفافية الدولية: مؤشر مدركات الفساد 2019

مقابل 100/13 كأدنى تنقيط سجلته سوريا، ثم تأتي في المرتبة الخامسة أوروبا الشرقية ووسط آسيا بـ 100/35، سجلت فيها جورجيا أعلى تنقيط بـ 100/56 مقابل أدنى تنقيط سجلته تركمانستان بـ 100/19، واحتلت الرتبة الأخيرة منطقة إفريقيا جنوب الصحراء بتنقيط 100/32، سجلت فيها السيشيل أعلى تنقيط بـ 100/66 مقابل أدنى تنقيط سجلته الصومال بـ 100/9.

وفق هذا التنقيط العام، سجلت كل من نيوزيلاندا والدانمارك أعلى تنقيط (100/87)، متبوعتين بكل من فنلندا (100/86) وسنغافورة والسويد وسويسرا (100/85)، في حين تم تسجيل أدنى تنقيط في كل من الصومال (100/9) وجنوب السودان (100/12) وسوريا (100/13)، تنضاف إليهما كل من اليمن (100/15) وفنزويلا والسودان وغينيا الاستوائية وأفغانستان (100/16).

ورصد مؤشر إدراك الفساد برسم سنة 2019 العلاقة بين السياسة والمال، مؤكدا على أن التدفقات غير المشروعة للأموال الطائلة في السياسة تعرض السياسات العامة للتأثير المفرط؛ حيث أفاد كتاب التقرير بأن البلدان التي تتوفر على لوائح وأنظمة تمويل الحملات الانتخابية تطبق بشكل منهجي، تساهم مباشرة في أن تكون لديها مستويات منخفضة للفساد، في حين أن الدول التي تفتقر لمثل هذه اللوائح والأنظمة أو التي تطبقها بشكل سيئ، ترتفع لديها معدلات الفساد.

وفقا لهذا الاعتبار، أكد هذا المؤشر على أن الدول التي تعتمد مبادئ التشاور والانفتاح في عملية صنع القرار السياسي تحقق تنقيطا يعادل 61 درجة، في حين لا تحقق الدول التي يوجد لديها تشاور شكلي أو قليل أو منعدم سوى تنقيط يعادل 32 درجة، منتهيا إلى أن هناك إدراكا شعبيا مقلقا حول دور الأغنياء في مسار الانتخابات، سواء في بعض الدول التي سجلت أدنى درجات في مؤشر إدراك الفساد، أو حتى في بعض الدول التي سجلت درجات أعلى، كالولايات المتحدة الأمريكية.

ولمواجهة الوضع المتردي للفساد، دعت منظمة الشفافية الدولية إلى ضرورة استعادة الثقة في السياسة والسياسيين، بالعمل على سد ثغرات فرص الفساد السياسي، وتعزيز نزاهة وشفافية الانتخابات، والعمل على حماية الحريات المدنية والسياسية، بما يشمل حرية الرأي والتعبير وتكوين الجمعيات، وإشراك المجتمع المدني، وحماية المواطنين والناشطين والمبلغين عن الفساد.

ودعت أيضا إلى ضبط التمويل السياسي، بمنع الإفراط والنفوذ المالي في السياسة، وتحسين وتنفيذ قوانين الحملات بشكل صحيح، وإلزام الأحزاب السياسية بالكشف عن مصادر دخلها وأصولها والقروض التي حصلت عليها، وتدعيم المؤسسات الرقابية المستقلة ومنحها صلاحيات أقوى وتوفير الموارد والامكانيات اللازمة لعملها، وتعزيز الوصول المفتوح والهادف إلى صنع القرار، وجعل أنشطة التشاور مع سائر المعنيين علنية ومتاحة للمشاركة العامة. كما أوصت بتعزيز الفصل بين السلطات، وتعزيز استقلال القضاء.

الباب الثاني: تطور الفساد على المستوى الإقليمي

بالنظر لما يمثله الانتماء الإقليمي للمغرب من أبعاد جغرافية وسياسية واقتصادية، واعتبارا للعلاقات التي تربطه بعمقه الإفريقي وبامتداده العربي، فإن الإحاطة بوضع الفساد على المستوى الوطني تقتضي حتما استجلاءه على المستوى الإقليمي، كمطلب أساسي لتتبع تطوره ورصد تموقع المغرب ضمن هذا المحيط. لأجل ذلك، يتطرق الفصل الأول لوضع الفساد على المستوى الإفريقي، في حين يستعرض الفصل الثاني وضعه على المستوى العربي.

الفصل الأول: وضع الفساد على المستوى الإفريقي

علاوة على المرتبة المتأخرة التي سجلتها منطقة إفريقيا جنوب الصحراء في مؤشر ملامسة الفساد برسم سنة 2019، سجل البارومتر العالمي الخاص بإفريقيا⁶ برسم نفس السنة أن المواطنين الأفارقة يواجهون فسادا معقدا وذا أبعاد متعددة تستلزم اعتماد تغييرات عميقة وجوهرية في النظام العام. وقد أبرز هذا المؤشر أن أغلب الأفارقة يعتقدون أن الفساد عرف تطورا تصاعديا في بلدانهم، معربين عن قناعتهم أن المواطنين العاديين بإمكانهم أن يؤثروا في المعركة ضد الفساد وتغيير هذا التطور في الاتجاه المعاكس.

ولم يفت هذا المؤشر أن يشير إلى وجود عوامل غير إفريقية تساعد على تفشي الفساد بإفريقيا وتساهم في السطو على الموارد الحيوية للخدمات الأساسية؛ ويتعلق الأمر بالمقاولات الأجنبية التي لم تفتأ تبادر بتقديم رشاوى للموظفين الأفارقة للفوز بطلبات عروض والحصول على صفقات مشبوهة؛ حيث من بين ما يؤدي إليه ذلك ترحيل الموارد الحيوية إلى خارج البلدان الإفريقية، مما يحرم المواطنين العاديين من الخدمات الأساسية كالصحة والتربية.

ولإبراز النتائج المرصودة، أكد مؤشر البارومتر العالمي الخاص بإفريقيا على أن أكثر من نصف المواطنين الأفارقة يعتبرون الفساد يتفشى في بلدانهم وأن الحكومات لا تكافح بشكل فعال هذه الآفة. وأبرز أيضا أن أكثر من شخص ضمن أربعة أشخاص اضطر لتقديم رشاوى للولوج إلى الخدمات العمومية كالصحة والتربية؛ مما يعادل 130 مليون مواطن ضمن 35 دولة شملها الاستطلاع. كما نبه إلى أن الأشخاص في وضعية هشّة هم الأكثر اضطرارا لدفع الرشاوى من أجل الاستفادة من الخدمات العمومية والتمكن من تلبية احتياجاتهم الحيوية من الغذاء والماء والأدوية.

وبخصوص الأجهزة والجهات الأكثر فسادا في إفريقيا، اعتبر هذا المؤشر أن رجال الأمن يأتون في المقدمة وفق 47% من المستجوبين، يليهم موظفو الدولة بنسبة 39%، ثم البرلمانيون بنسبة 36%. كما سجل المؤشر أن ثلثي المواطنين يعتقدون أنهم مهددون بالتعرض للانتقام في حالة تبليغهم عن أفعال الفساد.

⁶ - Baromètre mondial de la corruption Afrique 2019 : Perceptions et expériences de la corruption par les citoyens : Transparency international.

من جهة أخرى، أبرز مؤشر البارومتر العالمي الخاص بإفريقيا أن الفساد له تداعيات مباشرة على حياة المواطنين بإفريقيا؛ حيث يعمل على تقويض فعالية المؤسسات وحرمان الدولة من المداخيل الضريبية التي تعتبر حيوية بالنسبة للساكنة، مؤكداً على ضرورة اعتماد مقاربة شمولية وبنوية لمكافحة، تشمل تدابير تهم القارة الإفريقية وأخرى تهم باقي جهات العالم.

فبالنسبة للتدابير التي تهم القارة الإفريقية، أوصى المؤشر بضرورة التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد وتقديم حصيلة التدابير المتخذة لتطبيق بنودها، وتحريك المتابعات والتحقيقات في حق كل المشتبه فيهم سواء في القطاع العام أو الخاص، وإرساء أطر توجيهية لتفويت الصفقات العمومية بشكل شفاف ونزيه، ووضع آليات لتلقي الشكايات وحماية المبلغين، وتمكين المجتمع المدني والإعلام من حق مطالبة الحكومات بتقديم الحساب، وكذا النهوض بشفافية تمويل الأحزاب السياسية، إضافة إلى إحداث سجلات خاصة بمالكي الشركات العملاقة لرصد الشبهات المتعلقة بتفويت الصفقات العمومية، ووضع قوانين حول الأموال المنهوبة سواء في إطار أفعال الفساد أو تبييض الأموال.

أما فيما يتعلق بالتدابير التي تهم جهات العالم الأخرى، فقد أوصى المؤشر بضرورة مساهمة الدول العظمى، سواء في إطار مجموعة العشرين G20، أو منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، أو المراكز المالية الحرة التي تعتبر بمثابة ملاذات ضريبية، في الحد من الفساد بإفريقيا، خاصة من خلال وضع سجلات عمومية مفتوحة تتضمن المعلومات حول المالكين الحقيقيين للمقاولات الإفريقية الخاصة التي تتعامل معها، واحترام بنود اتفاقية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية حول رشوة الموظفين العموميين الأجانب، والتطبيق الفعلي لمعايير مجموعة العمل المالية (GAFI) المتعلقة بمكافحة تبييض الأموال، وإرساء تدابير ناجعة لإعادة توطيد الأموال المنهوبة في بلدانها الأصلية، خاصة من خلال التجاوب السريع مع طلبات المساعدة القضائية، وسن قوانين تسمح لمنظمات المجتمع المدني وضحايا الفساد بالانتصاب لدى المحاكم للمطالبة باسترجاع الموجودات، بالإضافة إلى وضع مسؤولي وأعضاء المجالس الإدارية للمقاولات العابرة للقرارات الموجودة بإفريقيا تحت مجهر المراقبة فيما يتعلق بتطبيق المعايير الدولية ذات الصلة بمحاربة الفساد وتبييض الأموال.

الفصل الثاني: وضع الفساد على المستوى العربي

على المستوى العربي، وجب التنبيه إلى أن ثلاث دول عربية استطاعت أن تحرز على تنقيط يفوق الـ 100/50؛ حيث سجلت الإمارات العربية المتحدة أعلى تنقيط في مؤشر ملامسة الفساد برسم 2019 بحصولها على 100/71، تليها كل من قطر 100/62، والسعودية 100/53، في حين سجلت الأردن 100/48، فتونس 100/43، ثم البحرين 100/42.

وبحصوله على 100/41، يأتي المغرب في المرتبة السابعة عربياً، متبوعاً بكل من الكويت 100/40، فالجزائر ومصر 100/35، فلبنان 100/28، ثم العراق 100/20.

ويأتي في أدنى الترتيب كل من ليبيا 100/18، فالسودان 100/16، فاليمن 100/15، ثم سوريا 100/13.

وإذا كان الترتيب المتدني للدول الأربع الأخيرة له ما يبرره من حيث فقدان سيطرتها على الأمن والاستقرار السياسي، فإن حصول المنطقة العربية على تنقيط 100/39 ضمن المؤشر العام وفق التوزيع الإقليمي، عزاه تقرير منظمة الشفافية الدولية⁷ إلى غياب النزاهة السياسية في منطقة تُعتبر فيها الانتخابات العادلة والديمقراطية استثناء؛ حيث يتم الاستحواذ على الدولة من طرف الأفراد الأقوياء الذين يقومون بتحويل الأموال العامة إلى جيوبهم الخاصة. كما سجل هذا التقرير التعثر الملحوظ على مستوى الفصل بين السلط؛ حيث وقف على محدودية استقلال القضاء في الاضطلاع بدور المراقب على السلطة التنفيذية، مؤكداً على ضرورة إعادة بناء ثقة المواطنين في الحكومة، من خلال العمل على بناء مؤسسات شفافة وخاضعة للمساءلة ومحاسبة المخالفين ومنعهم من الإفلات من العقاب، والسهر على إجراء انتخابات حرة ونزيهة، وضمان انخراط المواطنين ومشاركتهم في صنع القرار.

وعزا هذا التقرير أيضاً تدهور المنطقة العربية في مؤشر ملامسة الفساد إلى انعدام أو عدم فعالية مجموعة من القوانين المهمة؛ كقوانين حماية المبلغين والحصول على المعلومات، ومحدودية المساءلة المجتمعية نتيجة ضيق مساحة الحرية المخولة لمنظمات المجتمع المدني، وضعف استقلالية هيئات مكافحة الفساد ونقص مواردها المالية والبشرية. كما سجل على الحملات التطهيرية التي عرفتها بعض دول المنطقة عدم استنادها إلى إجراءات قانونية أو تحقيقات شفافة أو محاكمة عادلة وحررة للمشتبه بهم.

وفي تقرير حديث صادر عن منظمة الشفافية الدولية⁸، أبرز استطلاع للرأي شمل كلا من الأردن ولبنان والمغرب وفلسطين والسودان وتونس، أن الفساد تفاقم خلال الفترة الممتدة من غشت 2018 إلى أكتوبر 2019، وذلك بالنسبة لـ 65% من المستجوبين، مقابل 12% فقط منهم اعتبرت أن الفساد قد تراجع. كما عبر شخص واحد ضمن خمسة أشخاص (أي ما يعادل 20%) ممن يتلقون خدمات عامة من قبيل الخدمات الصحية والتعليمية، عن دفعه للرشوة. وفي الأردن ولبنان وفلسطين استعان أكثر من ثلث المواطنين بعلاقاتهم الشخصية أو بالواسطة، للحصول على الخدمات التي يحتاجون إليها.

وبخصوص المجهودات المبذولة من طرف الحكومات، اعتبر 28% فقط من المواطنين أن أداء حكومتهم في محاربة الفساد يُعدّ جيّداً، في حين يرى 66% منهم أن أداء حكومتهم في هذا المجال سيّئ، فيما اعتبر 44% من المستجوبين أن معظم النواب البرلمانيين والموظفين الحكوميين متورطون في الفساد.

ولم يفت هذا التقرير أن ينبّه إلى تعرض شخص من بين خمسة أشخاص للابتزاز الجنسي لدى محاولته الحصول على خدمة من المصالح الحكومية، وإلى تعرض شخص من بين ثلاثة (3/1) أشخاص لقبول رشوة مقابل الإدلاء بصوته في الانتخابات، في كل من الأردن ولبنان وفلسطين.

⁷ - منظمة الشفافية الدولية: مؤشر مدركات الفساد 2019.

⁸ - مقياس الفساد العالمي: الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 2019.

ولتصحيح هذا الإدراك السلبي العام، أوصى التقرير بضرورة ضمان استناد الأجهزة القضائية إلى الوسائل اللازمة لمساعدة المتضررين على الإفصاح عما تعرضوا له والتماس جبر الضرر، وإرساء منظومة قانونية تقضي على الوساطة وتُجرّمها لضمان حصول جميع المواطنين على الخدمات على قدم المساواة، وكذا اتخاذ الحكومات لتدابير وقائية لتوعية المواطنين بأن الوساطة هي شكل من أشكال الفساد، وذلك من أجل القضاء على هذه الممارسات الاجتماعية المعمول بها حالياً.

وفي نفس السياق، طالب التقرير الحكومات بأن تقوم ببلورة القوانين المتعلقة بالحصول على المعلومات مع الحرص على فرضها وتطبيقها على نحو فعال، وكذا الحرص على احترام معايير البيانات المفتوحة عن طريق النشر المُسبق للمعلومات المتعلقة بالميزانيات ومكاسب المسؤولين الحكوميين وطُرق الحصول على الخدمات الحكومية، والعمل على نشرها للعموم، مع التصدي للأخبار الكاذبة وتدعيم صحافة الوقائع.

وحث التقرير أيضاً الحكومات على تقديم تقارير علنية بشأن تطبيقها للالتزامات المتعلقة بمكافحة الفساد، بما في ذلك مقتضيات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مع العمل على اعتماد أطر عمل تتمثل للمعايير الدولية وأن تُطبقها على مستوى الهيئات المستقلة لمكافحة الفساد وحماية كاشفي الفساد وتضارب المصالح وغيرها.

وأوصى التقرير بضرورة حرص الحكومات على إجراء الانتخابات بشكل دوري في ظل مناخ تنافسي وعادل وشفاف. وبفرض عقوبات على عمليات شراء الأصوات وتهديد الناخبين لضمان ممارسة المواطنين لحقوقهم الديمقراطي دون إكراه أو خوف، وكذا بفصل واضح بين السلطات تكريسا لمنظومة ديمقراطية تعتمد على الضوابط والتوازنات، إضافة إلى ضمان سلطة قضائية قوية ومستقلة ورقابة صارمة على السلطة التنفيذية، مع دعوة الحكومات إلى إشراك المجتمع المدني وحماية الناشطين وكاشفي الفساد والصحفيين عند قيامهم برصد الفساد وكشفه، ووضع حد لإخماد أصوات المعارضة السياسية.

كما حث التقرير الحكومات على الإقرار بوجود الابتزاز الجنسي كشكل من أشكال الفساد، وعلى اعتماد قوانين مكافحة الفساد وتدابير المساءلة التي تراعي منظور النوع الاجتماعي، علاوة على وضع الحكومات لآليات للتبليغ تراعى فيها سرية المعلومات وطبيعة النوع الاجتماعي.

وجدير بالذكر، أن الدول العربية، من منطلق وعيها بالوضعية المتردية للفساد بالمنطقة، أكدت خلال الدورة الثالثة لمؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد التي احتضنتها مدينة الرباط يومي 07 و08 يناير 2020، وكذا خلال أشغال المنتدى العربي حول "الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد"، على أهمية اعتماد استراتيجيات وطنية تشاركية وشاملة ومندمجة لمكافحة الفساد، معبرة عن الانخراط بشكل فعال في تعزيز وتطوير الرؤية العربية في مجال مكافحة الفساد، بهدف محاصرة الامتدادات الوخيمة لهذه الآفة، وتحسين وضعية المنطقة في المؤشرات المعتمدة في هذا المجال.

الباب الثالث: تطور الفساد على المستوى الوطني

تقتضي مقارنة متابعة تطور الفساد على المستوى الوطني رصد المعطيات الكمية والنوعية التي تبرز الإدراك العام لمعطيات الفساد في إطار المؤشرات المباشرة واعتمادا على حصيلة المتابعات لدى السلطات القضائية في الفصل الأول، قبل الانتقال إلى تميم وتعميق التشخيص عبر تحليل المعطيات المتعلقة بمؤشر مدركات الفساد في الفصل الثاني.

الفصل الأول: واقع الفساد من منظور مؤشرات الإدراك والمتابعات

رغم التحسن الطفيف الذي عرفه تنقيط المغرب في مؤشر ملامسة الفساد برسم سنة 2018، إلا أنه عاد ليتراجع بنقطتين سنة 2019⁹، وذلك بحصوله على 100/41 برتبة 180/80 دولة. وللتوفر على قراءة موضوعية وتحليلية للتغيرات التي عرفها المغرب في هذا المؤشر، لجأت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها إلى إعداد تقرير مفصل على أساس تحليل معمق للمعطيات التفصيلية المتوفرة بالنسبة لأربع دراسات من ضمن السبع التي تغطي المغرب؛ حيث يُقدم الفصل الموالي موجزا عن أهم الملاحظات والاستنتاجات المضمنة في هذا التقرير.

وفي إطار مؤشر آخر متعلق بالبارومتر العالمي الخاص بإفريقيا¹⁰ برسم سنة 2019، اعتبر 53% من المستجوبين المغاربة أن الفساد يتصاعد في المغرب، وأن الإجراءات الحكومية في هذا المجال غير فعالة في تقدير ما يناهز 74% من المستجوبين، في تراجع تنازلي بـ 10 نقط مقارنة مع 2015، في حين أن نسبة المغاربة الذين يعتبرون تلك السياسات جيدة لا تتعدى 13% مقارنة مع 30% سنة 2015. كما أكد 31% منهم على اضطرابهم لدفع رشاوى للولوج إلى بعض الخدمات الأساسية، فيما أكد 49% منهم عدم انخراطهم في مواجهة الفساد، من خلال عدم قيامهم بالتبليغ، سواء على خلفية اقتناعهم بعدم الجدوى أو خوفا من الانتقام.

ولتفصيل هذه المعطيات قطاعيا، رصد تقرير "مقياس الفساد العالمي: الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 2019" معدلات الفساد، بالنسبة للمؤسسات، حسب المستجوبين وفق الجدول الآتي:

⁹ - منظمة الشفافية الدولية: مؤشر مدركات الفساد 2019

¹⁰ - Baromètre mondial de la corruption Afrique 2019: Perceptions et expériences de la corruption par les citoyens: Transparency international

41%	أعضاء البرلمان
39%	أعضاء الحكومة
38%	الموظفون الترابيون
37%	الموظفون الحكوميون
28%	مديرو الأعمال
26%	القضاة والموظفون القضائيون
24%	الشرطة
22%	المنظمات غير الحكومية
21%	الزعماء التقليديون
11%	الزعماء الدينيون

ولإبراز تفشي الفساد خلال هذه الفترة، أبرز هذا التقرير أن 53% من المستجوبين يعتبرون أن الفساد تفشى أكثر من السابق، مقابل 12% الذين عبروا عن تسجيل انخفاض في التعاطي له. وبخصوص الاستعداد لمواجهة آفة الفساد، أكد 49% من المستجوبين أنهم مستعدون و لهم الثقة في إمكانية التأثير على منحنى تطور الفساد.

ويبدو أن هذا الإدراك العام تتقاطع معه المعطيات المتعلقة بالمتابعات القضائية ذات الصلة بجرائم الفساد. ولإبراز هذا التقاطع اعتماداً على المعطيات المتعلقة بسنة 2018¹¹، أكدت نتائج الخط المباشر للتبليغ عن الرشوة المحدث لدى رئاسة النيابة العامة¹²، تلقي حوالي 19.168 مكاملة إلى حدود 31 دجنبر 2018، احتلت فيها التبليغات عن الرشوة في حالة تلبس 63 حالة فقط تهم مختلف مناطق المغرب، وذلك بشأن طلبات رشاوى بمبالغ متفاوتة تراوحت بين 200 درهم و 300.000 درهم.

وتهم الأجهزة المعنية بحالات التلبس التي تم ضبطها، أعوان ورجال السلطة (18 حالة)، أعوان الجماعات المحلية (14 حالة)، القوات العمومية (10 حالات)، وسطاء (5 حالات)، قطاع الصحة (4 حالات)، قطاع العدالة (4 حالات)، قطاع التجهيز والنقل (3 حالات)، مستخدمين (حالتان)، قطاعات أخرى (3 حالات). وقد صدرت بشأنها عقوبات سالبة للحرية وغرامات، كما صدرت أحكام بالبراءة. وتتراوح العقوبات المحكوم بها بين شهر واحد وسنة واحدة حبساً نافذاً، بالإضافة إلى الغرامة، كما أكد ذلك تقرير رئيس النيابة العامة حول تنفيذ السياسة الجنائية وسير النيابة العامة برسم 2018.

¹¹ - في انتظار صدور تقرير رئيس النيابة العامة برسم سنة 2019، والذي ينتظر صدوره خلال الأيام المقبلة كما أكدت لنا مصادر من رئاسة النيابة العامة

¹² - تقرير رئيس النيابة العامة حول تنفيذ السياسة الجنائية وسير النيابة العامة 2018

وينطوي ضعف التبليغ كما رصدته مؤشرات الإدراك وأكدته تقرير رئيس النيابة العامة على دلالة عميقة مفادها أن الضرر الشخصي يعتبر لحد الآن المحفز الأساس الذي يدفع سائر المعنيين للانخراط في واجب التبليغ عن الجرائم، وأن مقتضيات الحماية التي أقرها المشرع المغربي لم تكن باعثاً حيويًا للموظفين وباقي المواطنين على التبليغ عن جرائم الفساد التي تصل إلى علمهم وخاصة أثناء مزاولتهم لمهامهم، لأن إرساء الآليات الضامنة للحماية من أشكال الانتقام لم تجد بعد طريقها إلى التثبيت القانوني والعملي، ولأن مفهوم "الضرر العام" لم يساهم لحد الآن في توجيه الوعي العام للتفاعل عملياً مع الضرر الشامل الذي تلحقه جرائم الفساد بالبُنى الاقتصادية والاجتماعية للبلاد ومدى التأثير المباشر وغير مباشر لهذا الضرر على مصالح المواطن؛ وهو الضرر الذي جعل المشرع الجنائي ينص على مبدأ "الوجوب والفورية" بالنسبة للتبليغ المنوط بالسلط المنتصبة وبالموظفين.

من جهة أخرى، وفي معطى كمي ذي دلالة مهمة¹³، تم تسجيل تفاوت واضح بين عدد المتابعات من أجل جريمة الرشوة المعروضة لدى المحاكم العادية والتي بلغت 9088 متابعة، مقابل 508 متابعة من أجل جرائم الفساد التي تبلغ أو تزيد عن مائة ألف درهم والمعرضة لدى أقسام الجرائم المالية المختصة، والتي تتوزع، حسب محاكم الاستئناف الأربع ذات الاختصاص، كما يلي: قسم الجرائم المالية بمراكش (184)، وبالرباط (160)، وبفاس (76)، وبالدار البيضاء (88).

ويعكس هذا التفاوت حقيقة أساسية مؤداها أن جرائم الفساد ذات العائدات الإجرامية الكبرى لا تعرف نفس الدينامية التي تميز جريمة الرشوة والتي تبقى عائداتها هزيلة في جميع الأحوال. وذلك راجع لكون جرائم الفساد الكبرى تتسم بالتعقيد وبتعدد أوجه مظهراتها، وبالتواطؤ وتلاقي مصلحة الراشي والمرتشي، مما يجعل الكشف عنها أكثر صعوبة. وقد سبق لتقرير رئيس النيابة العامة برسم 2017، أن أثار الانتباه إلى هذا التفاوت؛ حين أكد على أن قضايا الفساد المعروضة على المحاكم تعتبر من حيث القيمة المادية جرائم بسيطة بسبب ضآلة المبالغ المقدمة كرشاوى، والتي يتم التعامل معها بالصرامة اللازمة، من أجل الحفاظ على وضوح الرسالة الردعية للسياسة الجنائية في هذا الموضوع الذي يعتبر من ثوابت السياسات العمومية في المرحلة الراهنة.

وبخصوص أفعال الفساد التي لا ترقى إلى مستوى الجرائم، والتي تعاقب في إطار الاختصاص الذي يضطلع به المجلس الأعلى للحسابات في مادة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، بلغ عدد القضايا الرأجة أمام المجلس برسم سنة 2018¹⁴، ما مجموعه 23 قضية، توبع في إطارها 122 شخصاً. وتراوحت مبالغ الغرامات المحكوم بها في إطار هذه القضايا ما بين 2.500.000 درهم و 900.000 درهم، في حين لم تتم مؤاخذه أي مسؤول لعدم ثبوت مسؤوليته عن الأفعال موضوع المتابعة.

¹³ - تقرير رئيس النيابة العامة حول تنفيذ السياسة الجنائية وسير النيابة العامة 2018

¹⁴ - الاعتماد على التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2018 أملاه عدم صدور التقرير المتعلق بسنة 2019 إلى حدود كتابة هذا التقرير.

الفصل الثاني: تميم وتعميق التشخيص عبر تحليل المعطيات المتعلقة بمؤشر مدركات الفساد في المغرب¹⁵

استكمالا لتشخيص وضعية وتطور الفساد على المستوى الوطني، اعتبرت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية الرشوة ومحاربتها أنه من الأهمية بمكان تعميق دراسة المكونات والمعطيات التفصيلية لمؤشر إدراك الفساد (IPC)، الذي تنشره سنويا منظمة الشفافية الدولية. وجعلت كهدف من هذه الدراسة القيام بقراءة موضوعية مبنية على عدة عوامل، بلوغا إلى تكوين رؤية أكثر دقة لحالة كل من هذه العوامل وأثرها على الفساد في المغرب.

وجدير بالذكر، أن هذا العمل الأولي يندرج ضمن تطوير آليات اشتغال المرصد المحدث بموجب القانون المتعلق بالهيئة، باعتباره جهازا رئيسيا لتعميق المعرفة حول ظاهرة الفساد، وتقييم وقياس أثر ونجاعة السياسات العمومية والتدابير ذات الصلة بمكافحة الفساد.

ويستجيب التحليل المعمق للمكونات الرئيسية لمؤشر إدراك الفساد والنتائج التي حصل عليها المغرب للحاجة الملحة في النهوض بقراءة موضوعية ومفصلة لحالة الفساد والمحيط والعوامل التي يتأثر بها؛ قراءة تركز على المقاربة التحليلية من الناحية الكمية والنوعية، انطلاقا من مختلف المصادر والبيانات التفصيلية المتاحة التي تشكل أساس هذا المؤشر.

1 - مؤشر إدراك الفساد: بطاقة وصفية

قبل عرض المنهجية المعتمدة من طرف الهيئة والنتائج التي خلصت إليها هذه الدراسة، من المهم التذكير بأن مؤشر إدراك الفساد الذي يتم نشره من قبل منظمة الشفافية الدولية (TI) كل سنة منذ سنة 1995 يصنف الدول انطلاقا من مستوى إدراك الفساد في الإدارات العامة والطبقة السياسية. وهو مؤشر مركب يستخدم بيانات حول الفساد مستنبطة من بحوث استقصائية لخبراء ومهنيين، تنجز من قبل عدة هيئات مستقلة. كما يعكس وجهات نظر مختلفة من كل بقاع العالم، بما فيها آراء خبراء البلدان التي يتم تقييمها. وهذه الآراء ترتبط من حيث المبدأ بمؤشرات موضوعية.

¹⁵ - للاطلاع على مزيد من التفاصيل فيما يخص هذا الموضوع، يمكن الرجوع الى التقرير الموضوعاتي:

"INPPLC_AS01-ET.AN_Analyse Détaillée de l'Indice de Perception de la Corruption_R.2020/004".

تتمحور منهجية إعداد مؤشر إدراك الفساد حول أربع خطوات أساسية، يمكن تلخيصها على النحو التالي:

- انتقاء وتجميع بيانات المصادر المتاحة: على أساس تعدد المعايير، ومصادقية المنهجية والسمعة المؤسساتية، والمواءمة المفاهيمية للبيانات، ومستوى الدقة، والقابلية للمقارنة بين البلدان وتوافر البيانات على مدى عدة سنوات؛
- إعادة احتساب التنقيط والترتيب من خلال تنميط إحصائي لبيانات المصادر (تقريب جميع البيانات في إطار نفس المقياس ومنطق موحد للترتيب)؛
- تجميع البيانات التي تمت إعادة احتسابها وتنميطها (في نقطة مؤشر إدراك الفساد، وفقاً لمنطق الوسط الحسابي البسيط، للبيانات المتاحة حسب الدول)؛
- حذف هوامش الخطأ واحتساب الحدود الدنيا والعليا (فاصل الثقة) لمؤشر إدراك الفساد حسب الدول.

مع الإشارة إلى أنه خلال العشرين سنة الماضية، عرفت المصادر والمنهجية المعتمدة لبناء هذا المؤشر بعض التعديلات، وذلك بغاية ضمان المزيد من التجانس والدقة. وهكذا قامت منظمة الشفافية الدولية سنة 2012، بتعديل منهجية إعداد مؤشر إدراك الفساد، أساساً من أجل ضمان قدرة أفضل على تتبع تطور التصنيف مع مرور الوقت. وهكذا تم الانتقال من نظام التنقيط من 0 إلى 10 إلى نظام من 0 إلى 100 (0 يبقى دائماً معبراً عن المستوى الأقل شفافية / والأكثر فساداً).

إن مؤشر إدراك الفساد في صيغته الحالية، هو مؤشر مركب، يتم تجميعه من خلال الثلاثة عشر (13) مصدراً للبيانات التالية:

- تنقيط حول الحكامة - البنك الإفريقي للتنمية
- مؤشرات الحكامة المستدامة - مؤسسة برتلسمان
- مؤشر التحول - مؤسسة برتلسمان
- تنقيط المخاطر القطرية - Economist Intelligence Unit
- تقرير حول الأمم التي تمر بمرحلة انتقالية - Freedom House
- تنقيط المخاطر القطرية - Global Insight
- التقرير السنوي حول التنافسية - IMD
- تحليل للدول الآسيوية - Political and Economic Risk Consultancy
- الدليل الدولي لمخاطر الدول - Political Risk Services
- بحوث حول فساد البلدان المصدرة - منظمة الشفافية الدولية
- تقييم الأداء السياسي والمؤسسي للدول - البنك الدولي
- استطلاع رأي بين كبار المديرين - المنتدى الاقتصادي العالمي
- مؤشر سيادة القانون - مشروع العدالة العالمية WJP

يُدمج مؤشر إدراك الفساد، بيانات مختلف المسوحات الاستقصائية والدراسات حول الفساد في مؤشر واحد، كما أنه يغطي معظم دول العالم (180). وفي غياب مؤشر آخر يُمكن من قياس هذه الظاهرة بشكل فعال، أصبح هذا المؤشر النبراس العالمي الرئيسي لقياس إدراك مستوى الفساد في القطاع العام، علماً بأنه ينطوي على العديد من النقائص والحدود، كما يقر بذلك الكثير من المختصين ومنهم عدد من واضعيه. ومن بين النقائص والحدود المرتبطة بهذا المؤشر، يمكن سرد:

المزاوجة بين أشكال فساد مختلفة للغاية، علماً بأن أسبابها متباينة، ومقاربات معالجتها متنوعة؛

اعتماد هذا المؤشر بشكل أساسي على الانطباع، مما يُرجح طابعه الذاتي، خاصة وأن هذا المجال له تفاعلات مع سياقات ثقافية مختلفة؛

عدم استيعاب هذا المؤشر لبعض صور الفساد؛ كالفساد بالقطاع الخاص، والتدفقات المالية غير المشروعة، وغسل الأموال، فضلاً عن أصناف أخرى نابعة من إدراكات وتجارب المواطنين في هذا المجال؛

اعتماد أغلبية بيانات هذا المؤشر على مصادر أمريكية، أو على معطيات مراكز التفكير والشركات، مما يجعلها موضع تساؤل فيما يخص استقلاليتها وتخصصاتها في تحليل الحكامة ومناخ الأعمال. كل هذا يدفع في اتجاه ضرورة إغناء هذا المؤشر بتنويع مصادره، وانفتاحه على المعطيات الصادرة عن المنظمات الدولية، والبحوث الأكاديمية، وادراج التقاطعات الممكنة مع الدراسات الميدانية التي تقوم بها منظمات وهيئات وطنية.

وكخلاصة، إذا كانت ميزة هذا المؤشر تتمثل في تقديم نظرة شاملة حول الدول التي تتقدم أو التي تظل في مكانها أو تلك التي تعرف انتكاسات في مجال محاربة الفساد، فإن الواقع يقتضي بذل المزيد من الجهود لتجاوز مظاهر قصوره وتطويره وتحسين مكانته. كما أنه من الضروري أيضاً السعي إلى تطوير مناهج ومقاربات جديدة لقياس مستوى الفساد وتطوره في كل بلد على حدة وبمقارنة مع بلدان أخرى.

2 - الوضعية العامة والتطور التاريخي لترتيب المغرب

لقد تم إدراج المغرب في تصنيف مؤشر إدراك الفساد منذ سنة 1998؛ حيث يتم تنقيطه وتصنيفه سنوياً (باستثناء سنة 2001). وقد يستدعي تحليل تطور ترتيبه خلال الفترة الممتدة ما بين سنة 1998 وسنة 2014، إدخال بعض التدقيقات لتخفيف أثر العوامل المتغيرة، كعدد الدول المصنفة خلال هذه الفترة، وكذا التغيير الذي عرفه نظام التنقيط منذ سنة 2012.

ووفق هذا التوجه، شرعت الهيئة في تحليل تطور المغرب في هذا المؤشر، بالاعتماد على تصنيفه النسبي بناء على افتراض قاعدة قارة للدول التي يغطيها المؤشر، مع إزاحة الدول التي أخرجت نهائياً من القائمة، والأخذ بعين الاعتبار الدول التي أدرجت في التصنيف، مع اختيار التقريب، لنقطة التصنيف الأول لكل دولة كقاعدة للسنوات السالفة.

واستناداً إلى كل البيانات الأساسية والبيانات المعدلة على هذا الأساس، تبين أن وضعية المغرب ظلت لأكثر من 15 سنة تتميز بجمود نسبي، حيث تأرجح ترتيبه بين درجة 73 و 90، كما ظلت النقطة المحصل عليها دون 43 على 100 (مما يجعلها بعيدة عن معدل 50 نقطة). وتبرز هذه الوضعية أن البلاد لا تزال تعاني من اتساع ظاهرة الفساد ومن الإدراك السلبي اتجاهها.

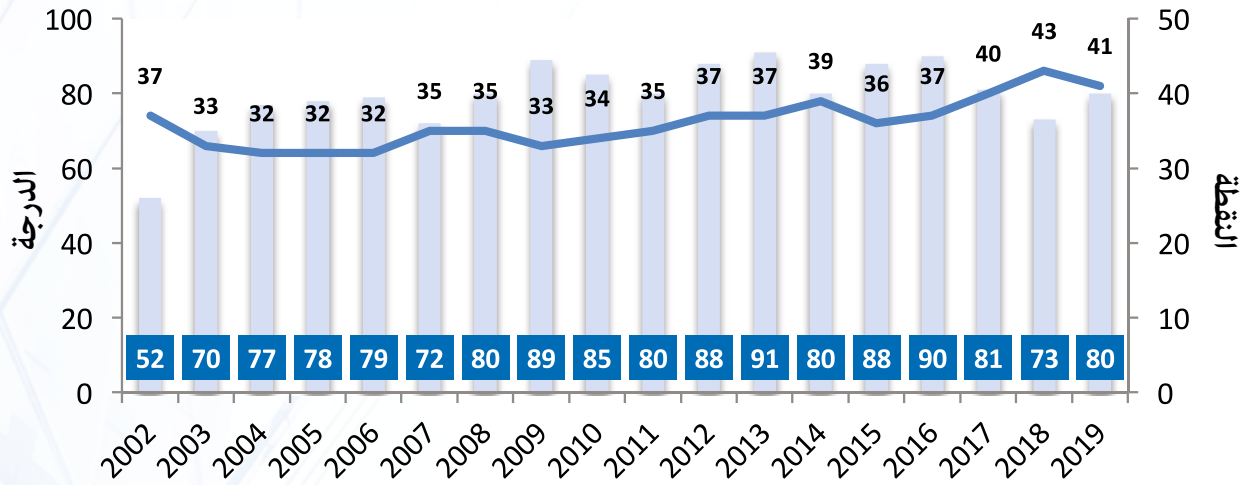
وللإشارة، فبحصول المغرب سنة 2000 على رصيد 47 نقطة، وعلى رتبة 37 من إجمالي 90 دولة، ظلت هذه النتيجة بمثابة استثناء؛ حيث لم يتمكن المغرب من الارتقاء إليها منذ ذلك الحين.

إن حالة الجمود النسبي ليس قاعدة عامة بالنسبة لجميع البلدان. فتحليل الترتيب العالمي يظهر هيمنة الدول الاسكندنافية على قمة الترتيب منذ عقدين من الزمن، في حين أن المراكز الثلاثة الأولى لم تتغير إلا قليلاً خلال العشرين (20) سنة الماضية، وعرفت دول أخرى أقل تصنيفاً مسارات مختلفة جداً.

وتعطينا حالات دولتي نيجيريا ورواندا أمثلة جديرة بالاهتمام والافتحاص؛ فنيجيريا كانت تحتل الرتبة الأخيرة في سنة 2000 ضمن 90 دولة، وظلت كذلك بعد 10 سنوات ضمن 178 دولة، وانتهى بها المطاف بعد 4 سنوات، أي سنة 2014، في المركز 136 ضمن 175 دولة، لتصل إلى المرتبة 126 في تصنيف سنة 2019. وإذا كانت هذه المرتبة تبقى ضمن الثلث الأخير عالمياً، فالفجوة النوعية بتخطي 42 مرتبة في ظرف 4 سنوات، تستدعي الوقوف على هذه التجربة.

أما بالنسبة لرواندا، التي دخلت هذا التصنيف سنة 2005، فقد تحسن موقعها وتصنيفها بشكل منهجي؛ حيث حصلت على تنقيط 31 سنة 2005 وعلى المرتبة 83 ضمن 159 دولة، وحصلت سنة 2006 على تنقيط 25 والمرتبة 121 ضمن 163 دولة (يعد تصحيحاً لأول تصنيف)، قبل أن تحصل سنة 2014 على تنقيط 49 (المرتبة 55 ضمن 175 دولة)، لتصل إلى المرتبة 51 في تصنيف 2019. وهذا التطور الملحوظ الذي مكن رواندا من تحسين موقعها بـ 70 مرتبة، يجعل من هذه التجربة الدالة والغنية، مثالا يستوجب الاهتمام وتعميق القراءة لاستخلاص الدروس.

رسم بياني رقم 2: تطور مؤشر إدراك الفساد - نتائج خاصة بالمغرب



المغرب	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006
النقطة	41	43	40	37	37	39	37	3,7	34	34	33	35	35	32
الدرجة	80	73	81	90	88	80	91	88	80	85	89	80	72	79
عدد الدول	180	180	179	176	168	175	177	176	183	178	180	180	163	163

يُظهر ترتيب الدول، وفقًا لمؤشر إدراك الفساد لسنة 2019، أن المغرب خسر 7 درجات ليستقر في المركز 80 من أصل 180 دولة. كما فقدَ نقطتين وانتقل من النقطة 43 على 100 سنة 2018 إلى النقطة 41 سنة 2019. وهي وضعية جعلته في مركز وسط ضمن تصنيف منطقة الشرق الأوسط و شمال إفريقيا (MENA)؛ حيث يبلغ معدل التنقيط فيها 100/39. كما أقر تقرير 2019 بأن هذه المنطقة لم تحرز تقدماً ملموساً في تحسين مجهودات مكافحة الفساد، لكونها تواجه مشاكل فساد كبيرة، نتيجة غياب نزاهة سياسية؛ حيث يشكل مبدأ فصل السلط تحدياً آخر، لكون الأنظمة القضائية المستقلة ذات القدرة على مراقبة السلطة التنفيذية قليلة أو غير فعالة أو شبه منعدمة، في مجموعة من دول هذه المنطقة.

وبذلك، يواصل المغرب تقديم وضع ملتبس على الرغم من تعدد المشاريع الإصلاحية وتوفره منذ أواخر 2015 على استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد. مما يبين أن التحديات أمامه لا تزال كبيرة.

3 - المنهجية المعتمدة والاستنتاجات البارزة للدراسة التي قامت بها الهيئة

انطلاقاً من قراءة دقيقة للمنهجية التي استخدمتها منظمة الشفافية الدولية لإعداد مؤشر إدراك الفساد، شرعت الهيئة في القيام بدراسة تسعى من خلالها إلى تحليل عميق للنتائج التي حصل عليها المغرب، بناء على قراءة تحليلية، كمية ونوعية، للمؤشرات الفرعية المستقاة من المصادر المختلفة المعتمدة والتي تغطي بياناتها التفصيلية وضعية المغرب.

ومن المهم الإشارة في هذا الصدد، إلى أن الهيئة تمكنت، في إطار إنجاز هذا العمل، من الحصول على معطيات وبيانات تفصيلية لأربعة مصادر ضمن المصادر السبعة التي تغطي المغرب.

للقيام بالتحليل التفصيلي لمؤشر إدراك الفساد، اعتمدت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها المنهجية التي يمكن تلخيص المقاربة المتعلقة بها في التسلسل التالي:

■ تحديد مصادر البيانات التي تغطي وضعية المغرب، طوال الفترة أو خلال جزء من الفترة المعنية بالدراسة؛

■ تجميع محفوظات البيانات التفصيلية المتعلقة بالمغرب عن كل مصدر خاص، مع تحديد السنة الأولى لإدراج المغرب في تصنيف المؤشر الفرعي؛

■ إعادة احتساب التنقيط والترتيب من خلال تنميطة إحصائي لبيانات المصادر (باعتقاد نفس المنهجية المتبعة في بلورة المؤشر الإجمالي لإدراك الفساد)؛

■ مع استبعاد المعطيات المتعلقة بالنقطة والدرجة، القيام بتأهيل كل مكون وعامل تمت دراسته - مؤشر فرعي- حسب ثلاثة مستويات من العلاقة أو التأثير على ظاهرة الفساد: 1 - الأثر المباشر / 2 - الأثر المتوسط / 3 - الأثر غير المباشر؛

■ احتساب التغيرات السنوية المتعلقة بالتنقيط والتصنيف لجميع المكونات (المجالات، المجالات الفرعية/ المؤشر، المؤشر الفرعي/ السؤال، السؤال الفرعي) الخاصة بكل مصدر؛

■ احتساب متوسط هذه التغيرات السنوية لكل مكون على مدى الفترات المعنية بالنسبة لكل مكون؛

■ انطلاقاً من نتائج المرحلتين السابقتين، تحديد الإنجازات الإيجابية أو السلبية الخاصة بكل مكون/ مؤشر فرعي: وفي هذا الإطار، مقارنة مختلف التغيرات التي تم احتسابها وتحديد المكونات (بأقصى قدر من التفاصيل) التي عرفت اتجاهًا إيجابيًا أو سلبياً، والتي أثرت على تطور المغرب في التصنيف العالمي، وتصنيف هذه التغيرات وفق ثلاث مستويات : مهمة أو متوسطة أو ضعيفة؛

■ إنشاء مصفوفة متعددة المداخل، تستوعب جميع النتائج السالفة الذكر بالنسبة لكل مؤشر فرعي: الفترة المشمولة، ومستوى تأثيره المحتمل على ظاهرة الفساد، والنقطة، وترتيب المغرب لأول سنة ولاحق تصنيف (2019 مع 2020 حسب الحالة)، ومستوى التغيرات، والتعليقات والتحليلات ذات الصلة، ... ؛

■ تحليل نوعي للاتجاهات الإيجابية والسلبية الخاصة بمختلف المكونات الفرعية المحددة وكذلك المكونات التي تكون أقل أو فوق المعدل؛

■ القيام بتحليل مبني على تقاطع مجموع النتائج التي تم التوصل إليها، من أجل إبراز وضعية الفساد في المغرب بشكل موضوعي والمساهمة في تفسير العوامل الأكثر تأثيراً على هذه الوضعية.

الاستنتاج الأولي الذي توصلت إليه الهيئة من خلال هذا العمل الخاص بجرد وتحليل الأثر والتطورات، أن المؤشرات التفصيلية التي تشكل أساس مؤشر إدراك الفساد، ليس لها نفس المستوى في علاقتها بظاهرة الفساد، ولا نفس الأثر على وضعيتها وتطورها. وبالرغم من هذا المعطى الواقعي والملموس، يتضح من خلال تطبيق المنهجية المعتمدة لبلوة المؤشر المركب، أن جميع هذه المؤشرات تساهم بشكل خطي في تحديد التنقيط، وبالتالي في الترتيب.

ولإعطاء نظرة أكثر وضوحا على التحليل الإجمالي الذي قامت به الهيئة من خلال هذه الدراسة، يسلط الجزء الموالي الضوء على مداخلها ونتائجها. وتلخص المصنوفة التالية أصناف المعطيات التي تمت معالجتها:

بالنسبة لكل مصدر من المصادر الأربعة الخاصة بالبيانات التفصيلية المتاحة حول المغرب		
عنوان المصدر والدراسة المعنية		
تحديد المؤشر الفرعي	العنوان والتفسير عند الاقتضاء	
الأثر على الفساد	مباشر	
	متوسط	
	غير مباشر	
الخانة المعبأة	أول سنة لإدراج المغرب في التصنيف المعني بالمؤشر الفرعي	
	نقطة المغرب في أول سنة	
	رتبة المغرب في أول سنة	
	نقطة المغرب سنة 2019 / 2020	
	رتبة المغرب سنة 2019 / 2020	
تحليل تطور المغرب والتعليق عليه	وصف وتحليل تطور المؤشر الفرعي خلال مرحلة معينة	
تطور النقطة والرتبة	إيجابي جدا	
	إيجابي نسبيا	
	قار	
	سلبي نسبيا	
	سلبي جدا	
العناصر البارزة	تقاطع الترتيب / النقطة / التطور	

ولإنجاز هذا التحليل العلمي بطريقة موضوعية¹⁶، انطلقت الهيئة بجمع البيانات التفصيلية للمصادر الأربعة المتاحة حول المغرب، ويتعلق الأمر ب:

مؤشر التنافسية العالمية؛

مؤشر التحول - مؤسسة برتلسمان؛

مؤشر دولة القانون (WJP)؛

أصناف الديمقراطية.

سيراً على المنهجية التي تم التطرق إليها سالفاً، آثرت الهيئة أن تغض النظر في البداية عن وضعية التنقيط والترتيب الصادرة عن مختلف المؤشرات التفصيلية لموضوع الدراسة، والتي وصل عددها إلى 70، وذلك من أجل تحديد موضوعي وخارج عن أي تأثير، لمستوى العلاقة والأثر المحتمل على الفساد. وقد أتاحت المرحلة الأولى تجميع هذه المؤشرات القاعدية ضمن ثلاث فئات:

الفئة الأولى تضم 29 مؤشرًا قاعديا ذا أثر مباشر على الفساد؛

الفئة الثانية تضم 15 مؤشرًا قاعديا ذا أثر متوسط على الفساد؛

الفئة الثالثة تضم 26 مؤشرًا قاعديًا ذا أثر منخفض أو غير مباشر على الفساد.

[illegible]

16 - علما بأن قراءات وتحليلات أخرى تبقى ممكنة حسب تقدير وزاوية النظر المعتمدة.

في مرحلة ثانية، تم تجميع البيانات التفصيلية/النقط والرتب الخاصة بالمغرب منذ السنة الأولى لكل مؤشر قاعدي وإلى غاية آخر نسخة منشورة لهذه المؤشرات (نهاية 2019 وبداية 2020)، بتغطية كاملة لكل مجال من المجالات ولكل مؤشر فرعي من المؤشرات، بعد إعادة احتساب التنقيط والترتيب من خلال تنميط إحصائي لبيانات المصادر، وذلك وفق نفس المنهجية التي اعتمدتها منظمة الشفافية الدولية في بلورة المؤشر الإجمالي لإدراك الفساد.

وتجدر الإشارة إلى أنه، من خلال هذه المرحلة في الدراسة، يتبين أن من ضمن المؤشرات الفرعية التي تدخل في نطاق مؤشر إدراك الفساد، مجموعة مشتركة بين أكثر من مصدر (كما هو الشأن بالنسبة للأموال العقارية على سبيل المثال). وتوضح قراءة المعطيات ذات الصلة أن النتائج المحصل عليها من طرف مختلف المصادر تتقاطع إلى حد كبير.

وبالرجوع إلى الدراسة موضوع هذا الجزء من التقرير، فالمعالجة الأولى للبيانات، كما تم تلخيصها أعلاه، أفضت إلى المرحلة الثانية من معالجة المعطيات، من خلال القيام بتحليل مفصل لوضعية الرتب التي حصل عليها المغرب والمرتبطة بكل واحد من المؤشرات الفرعية، وكذا تطورها خلال الفترة التي شملتها الدراسة، مما مكن من تدقيق وتكميل التحليلات والتعليقات الأحادية، للوصول إلى تقييم منفصل للنقط من جهة، وللرتب من جهة أخرى. وهكذا تم تصنيف وضع كل مؤشر فرعي على حدة، على أساس ستة (6) أقسام موزعة على النحو التالي:

النقطة أقل من 38	سلبي جدا
أكثر من 38 وأقل من 42	سلبي
أكثر من 42 وأقل من 48	أقل من المعدل
أكثر من 48 وأقل من 58	المعدل
أكثر من 58 وأقل من 66	المعدل زائد
أكثر من 66 وأقل من 75	إيجابي
أكثر من 75	إيجابي جدا

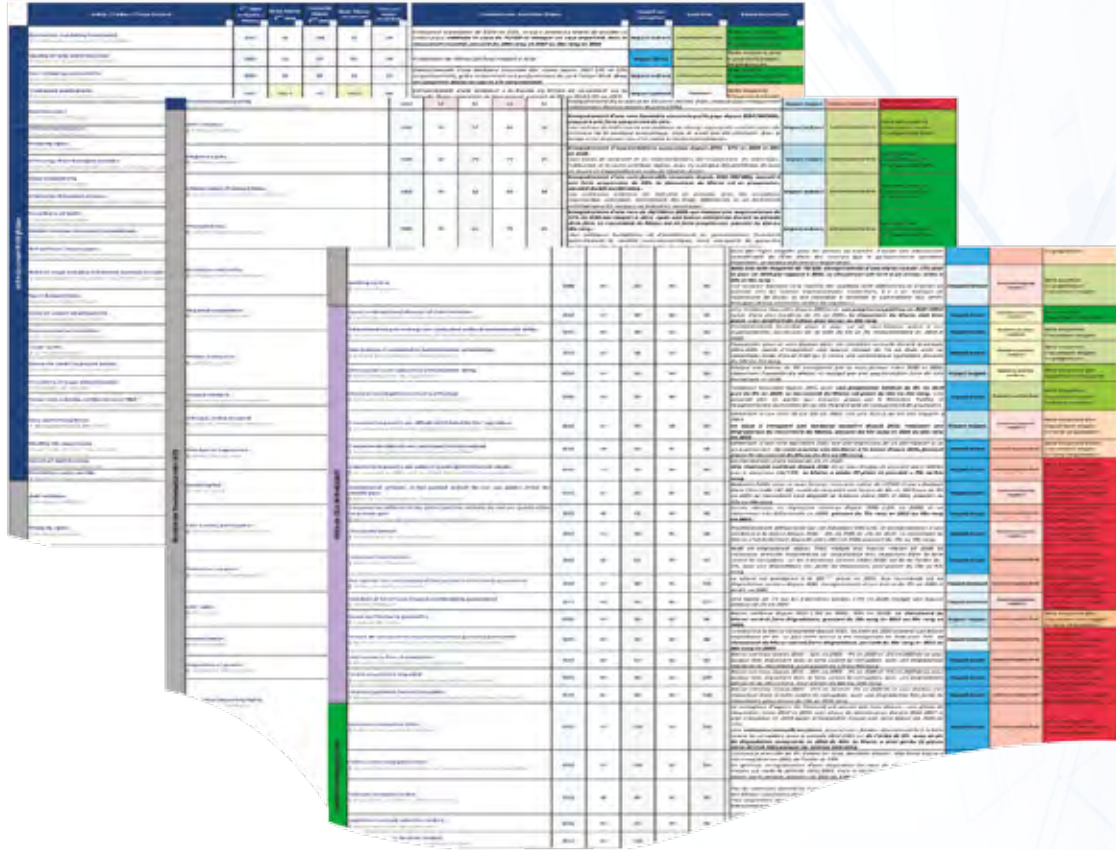
وبعد ذلك، تم توظيف نفس المقاربة لتحليل الترتيب، وصولاً إلى تصنيف في 5 مستويات، تتراوح بين "التصنيف السلبي جدا"، عندما تكون الرتبة فوق المركز 90 (أي في النصف الأخير من مجموع الدول المصنفة في مؤشر إدراك الفساد)، وبين "الترتيب الإيجابي جدا"، عندما يكون المغرب ضمن 20% من الدول الأحسن تصنيفاً (36 من أصل 180 دولة)، مروراً "بالترتيب الإيجابي و المتوسط والسلبي".

وعلى الرغم من أن عاملي "النقطة" و"الرتبة" في علاقة متلازمة؛ حيث إن النقطة هي أساس الترتيب، فقد تم التعامل معهما بطريقة موازية ومتكاملة، مراعاة للملاحظات التاليتين:

بالنسبة للمؤشرات الفرعية التي يتم فيها تنقيط الدولة بدرجة عالية، يتضح، عند قراءة ترتيب الدول والعدد المرتفع لتلك التي تحصل على هذه المستويات العالية في التنقيط، أنه من المناسب إدخال نوع من النسبية، لما يميز المجال المتصل من سهولة إحراز التقدم المطلوب؛

ويظل العكس أيضاً صحيحاً، في الحالة التي تكون فيها الدرجة متوسطة إلى حد ما، مع تصنيف مشرف يُنبئ عن الصعوبة التي تواجهها العديد من البلدان في مجال فرعي معين.

رسم بياني رقم 3: نظرة عن نتائج تصنيف العوامل الفرعية لمؤشر إدراك الفساد



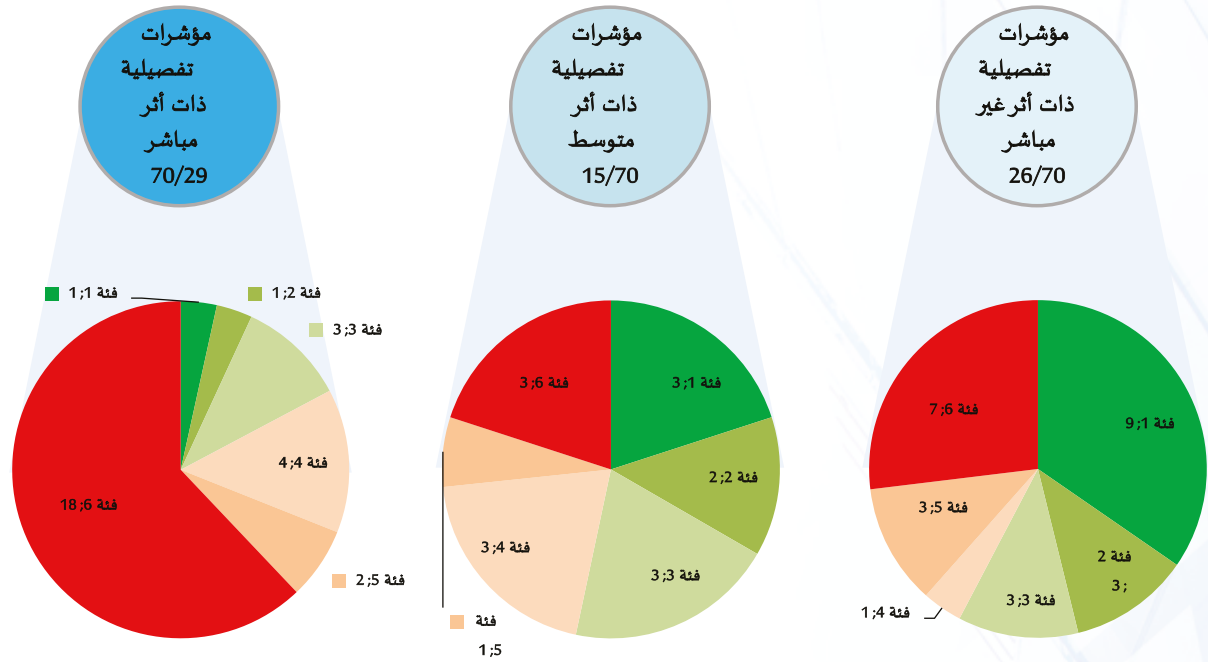
مكن هذا العمل القاعدي من المزاوجة بين معايير النقطة والرتبة، قبل إدماج بُعد ثالث يتعلق بالتطور خلال الفترة المعنية، من أجل تقييم شامل ومعبر عن وضعية المغرب في ما يخص مختلف المجالات العامة والفرعية محل الدراسة. وهكذا خلص هذا التحليل المتعدد الأبعاد، إلى وضع ست فئات من المؤشرات، موزعة على الشكل التالي:

عدد المؤشرات الفرعية	الفئات على أساس مزاجية النقطة بالرتبة، إضافة إلى التطور
13	الفئة 1 أحد المحددين النقطة أو الرتبة إيجابي، والثاني أقل من إيجابي
6	الفئة 2 أحد المحددين على الأقل إيجابي (إن لم يكن إيجابي جدا) فيما الثاني إيجابي أو أقل من إيجابي. فيما التطور يأتي لدعم أو إصلاح التقييم
9	الفئة 3 يأخذ بعين الاعتبار مستوى المعدل بالنسبة للمحدد (النقطة والرتبة) ويدمج مفهوم التدرج
8	الفئة 4 هذه الفئة من المؤشرات يكون المحددان في وضعية متوسط أو أقل من المتوسط. يؤخذ التطور في الزمن بعين الاعتبار
6	الفئة 5 تدخل في هذه الفئة المؤشرات؛ حيث محددات النقطة والرتبة إحداها متوسطة والثانية سلبية
28	الفئة 6 يرتب في هذا المستوى كل المؤشرات حيث واحد على الأقل من المحددات سلبية جدا، والإثنين سلبيين

4 - أرقام أساسية لتقييم موضوعي لعوامل الفساد بالمغرب، مبنية على المزاجية بين مختلف الأبعاد؛ النقطة والرتبة والتطور، علاقة بالمجالات / المجالات الفرعية، ومراعاة مستوى علاقتها وأثرها على الفساد

ركز التحليل النهائي على التحقق من الأبعاد المختلفة التي تمت دراستها، بين النقطة والرتبة وتطورها خلال الفترات التي تمت دراستها، وكذا مقاربتها بمستوى الأثر المحتمل الذي يمثله المجال والمؤشر المتصل. وإذا كان يظهر من إجمالي التوزيع، أن 28 مؤشرا أساسيا من أصل السبعين (70) مؤشرا التي تمت دراستها، تمنح المغرب تقييمات إيجابية جدا بالنسبة لـ 13 وإيجابية بالنسبة لـ 6 إلى إيجابية معتدلة لـ 9 منها، فإن المؤشرات الإثنتين والأربعين (42) المتبقية (أي 60% من مجموع السبعين 70 مؤشرا التفصيلية، هي تصنيفات سلبية نسبيا (8) إلى سلبية (6) و سلبية جدا 28.

وعليه، فالتحليل الدقيق يمكننا من التركيز على المؤشرات ذات الأثر القوي على الفساد، مع قراءة موضوعية للإحصائيات والحالات حسب المجالات. لذلك يمكن إجمال هذه القراءة من خلال الرسوم البيانية رقم 4:



كخلاصة إجمالية، يمكن الوقوف على المصفوفة المتعددة المداخل التالية :

الفئة 6	الفئة 5	الفئة 4	الفئة 3	الفئة 2	الفئة 1		
18	2	4	3	1	1	29	الأثر المباشر
3	1	3	3	2	3	15	الأثر المتوسط
7	3	1	3	3	9	26	الأثر غير المباشر

إن قراءة الجدول أعلاه، تمكن من استخلاص أهم الاستنتاجات فيما يخص وضع الفساد بالمغرب:

62% من المؤشرات الأساسية التي لها أثر مباشر على الفساد توجد في وضعية مثيرة للقلق (18) مؤشر سلبيا جداً فيما يخص النقطة والرتبة زيادة على المنحنى التنازلي لتطورها). وبإضافة حالتين سلبيتين إلى حد ما، نصل إلى مستوى 69% من المؤشرات التفصيلية ذات الأثر المباشر على الفساد، أي المتعلقة بالمجالات الأكثر تأثيراً على تنامي الفساد في المغرب؛

من جهة أخرى، من بين المؤشرات الأساسية ذات الأثر المباشر، هناك مؤشر واحد فقط (1) يدخل في فئة الوضعيات الإيجابية جداً، وننتقل إلى اثنين (2) بإضافة المؤشرات الإيجابية إلى الإيجابية جداً. أي أقل من 7%؛

في حين 19 مؤشراً تفصيلياً مؤهلاً يوجد في وضعية إيجابي و إيجابي جداً. إلا أنها في الغالب تدخل في فئة المؤشرات ذات الأثر غير المباشر بالنسبة لـ 12 من أصل 19، أي 63% من بين هذه الفئة الإيجابية.

تمكن نتائج هذا التحليل من تسليط الضوء على بعض الأسباب وراء الفجوة الموجودة بين الإنجازات والإجراءات التي تقوم بها السلطات العمومية لتقليص حجم الظاهرة عبر العديد من البرامج والمشاريع الممنوعة ومكافحة الفساد، من جهة، وبين إدراكات المواطنين وباقي الفاعلين التي ظلت سلبية إلى حد كبير، والتي تعتبر أن السياسات التي نفذت في هذا المجال ليست ناجعة، من جهة أخرى (استناداً مثلاً إلى نتائج بارومتر الفساد في أفريقيا).

5- الآفاق

استناداً إلى المخرجات الأولى لهذه الدراسة، تطمح الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها إلى توسيع البحث والتحليل ليشمل المصادر الثلاثة الأخرى، من أجل استكمال نطاق مجموع البيانات الصادرة في هذا المجال، والقدرة على تأهيلها وتحليلها بنفس الطريقة المذكورة أعلاه.

على مستوى آخر، سيكون مهماً تكميم وتعميق هذا النوع من الدراسات التحليلية من خلال مقارنة تمكن من التكامل والتقاطع مع الدراسات والمؤشرات الدولية الأخرى، والتي من شأنها أن تكمل تعميقه، وفقاً لمختلف الزوايا المتبعة لتشخيص وتصنيف حالة الفساد (البارومتر، مؤشر الحكامة، المؤشرات المتعلقة بالرقمنة، إلخ)، وذلك لاستثمار مختلف التقاطعات بين عناصرها والتقليص من محدودية كل مقارنة على حدة.

ويجدر التذكير في الأخير، بأن هذه المبادرة تأتي استجابة للرغبة في تعميق المعرفة بظاهرة الفساد، بهدف المساعدة على التمكن من فهمها بالشكل الأفضل ومن خلالها تقييم السياسات والإجراءات في هذا المجال. وهي تشكل إحدى الخطوات الأولى لعمل مرصد الهيئة، والذي يجب تعزيزه إلى جانب المبادرات الأخرى ذات الصلة بجمع البيانات وإنتاجها، وبإعداد وتطوير مؤشرات جديدة خاصة، على أساس إجراءات مضبوطة، والتي ستستثمر في تقديم التوجيه والمساعدة على اتخاذ القرارات ذات الصلة بالسياسات العمومية في مجال الوقاية من الفساد ومحارباته.

نخلص من خلال هذا الاستعراض العام إلى أن مستويات الفساد عرفت خلال سنة 2019 منحى تصاعدياً شمل حتى الدول المتقدمة التي فقدت عدة نقاط في مؤشر ملامسة الفساد، وأكد المرتبة المتدنية للقارة الإفريقية ولمجموع الدول العربية في هذا المؤشر، كما كرس الوضع المتراجع للمغرب بخصوص هذه الآفة. ويبدو أن الإدراك العام بتفاقم الفساد خلال سنة 2019 ترجمته واقعياً بعض الأرقام الصادمة التي أعلن عنها تقرير حديث صادر في دجنبر 2018 عن مجموعة الخضر بالبرلمان الأوروبي¹⁷، والذي قدر التكلفة الباهظة للفساد بالنسبة لدول الاتحاد الأوروبي بـ 904 مليار أورو في السنة. وهو مبلغ أكد هذا التقرير أن بإمكانه القضاء على المجاعة في العالم (229 مليار أورو)، وتوفير التعليم الأساسي لجميع أطفال 45 دولة ذات الدخل الضعيف والمتوسط (22 مليار أورو)، وكذا الماء الشروب والتجهيزات الطبية (129 مليار أورو)، إضافة إلى توفير العلاجات الصحية في الدول ذات الدخل المتوسط (115 مليار أورو).

¹⁷ - The costs of corruption across the EU. The greens/EFA in the European Parliament. 7th December 2018

وعلى العموم، إذا كانت مؤشرات الإدراك تشكل لحد الآن الآلية الأساسية لقياس انتشار الفساد في دول المعمور، والتي لم تستطع المنظمات المعنية لحد الآن أن تطور آليات أخرى بديلة عنها، فلا يعني هذا أن النتائج التي تمنحها هذه المؤشرات تعتبر قطعية، بل نسبية الدلالة، لكونها لا تستجلي ممارسة الفساد في حد ذاته بل تلامس تصور وإدراك الفئات المستهدفة إزاء هذه الممارسة.

لذلك، تبقى الهيئات المختصة مدعوة لتطوير تشخيص ظاهرة الفساد، بالاعتماد على آليات متجددة للتحليل الميداني، تنضاف إلى المؤشرات المعتمدة حالياً لملاسة الفساد، مع إيلاء الاهتمام الخاص لتوظيف آليات البحث العلمي والإحصائي، وتنمية تطبيق تكنولوجيا المعلومات والبيانات الضخمة (big data) والذكاء الاصطناعي (intelligence artificielle) في مجال فهم وإدراك وتتبع ظاهرة الفساد.

كما أن الحاجة تظل ماسة إلى تحقيق معرفة قادرة على إبراز التطور الحقيقي لمختلف أنواع الانحرافات المتعلقة بالفساد، ومختلف أنشطة المصالح المكلفة بالتحريات، وللمعالجة التي تخصصها العدالة لذلك الانحراف، وكذا لقياس آثار ونجاعة المجهودات المبذولة لمكافحة الظاهرة. وكلها أمور تظل رهينة بالعمل المؤسسي المختص في هذا المجال، خاصة بعد إصدار القانون الجديد للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، وتفعيل مرصدها الذي سيضطلع بمهام التشخيص المعمق لظاهرة الفساد وتقييم السياسات والمجهودات المبذولة لمكافحته.

القسم الثاني

الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة: قراءة
موضوعية للتراكبات والأكراهات وحدود التجربة

في سياق الاستجابة لمقتضيات المادة السادسة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، قررت الحكومة إحداث الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة بمقتضى مرسوم 13 مارس 2007، لتشكل إطاراً مؤسسياً محدثاً لدى رئيس الحكومة، يستهدف الوقاية من الفساد وفق منظور جماعي يعكسه الهيكلية المنفتحة للهيئة على القطاعات المعنية والهيئات المهنية والنقابية وفعاليات المجتمع المدني والوسط الجامعي.

وقد استطاعت الهيئة المركزية أن تطلع، وفق السقف المحدد قانوناً، بالمهام الوقائية المخولة لها على مستوى التشخيص والتقييم والتقدم بالتوصيات؛ بما رسخ الاقتناع لدى السلطات العمومية بضرورة الانتقال إلى هيئة بمواصفات وصلاحيات قادرة على إحداث التأثير المطلوب في ورش مكافحة الفساد، خاصة مع بروز مجموعة من مظاهر القصور على المستوى النص المنظم وعلى مستوى الممارسة.

للتفاعل إيجابياً مع الرصيد التراكمي للهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، أطلقت الهيئة تهيئ "تقرير الانطلاقة"¹⁸، في اليوم الموالي لتشريف صاحب الجلالة باستقبال وتعيين رئيسها في الثالث عشر من شهر دجنبر 2018. وقد حددت أهداف هذا التقرير في تجميع وتحليل واستثمار مكتسبات فترة نشاط الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة خلال السنوات العشر لممارسة مهامها من جهة، واستخلاص الدروس من الصعوبات والإكراهات التي ميزت فترة نشاطها من جهة أخرى، مع تضمين هذه القراءة في تقرير شامل بمثابة "تقرير الانطلاقة"، وذلك تمهيداً لبسط منطلقات وتوجهات الاختيار التشريعي والاستراتيجي الجديد للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.

ويتعلق الأمر بتحليل شمولي لمختلف منجزات الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، متضمناً لإصداراتها وتنظيمها وسير عملها وعلاقاتها مع الأطراف المعنية على المستويين الوطني والدولي، وكذا الإكراهات والصعوبات التي واجهتها. وقد تم إنجاز الأشغال الأساسية لهذا التقرير في إطار مجموعات عمل موضوعاتية عهد إلى كل منها بتجميع المعطيات وتحليلها وإعداد الجزء المتعلق بالموضوع المتصل بها، قبل قيام فريق التحرير بإنجاز الصياغة النهائية لهذا التقرير الذي جاء ليقدّم صورة موضوعية عن الفترة السابقة، مع توضيح الخطوط العريضة للمنهجية والأعمال التي يتعين استحضارها لإنجاح الانتقال نحو الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.

للتعرف على مقتضيات "تقرير الانطلاقة"، يستعرض الباب الأول الرصيد التراكمي للهيئة المركزية على مستوى التشخيص والتقييم والاقتراح، ويرصد الباب الثاني أنشطتها الوظيفية المتنوعة، في حين يقف الباب الثالث على الإكراهات والصعوبات التي واجهتها خلال سنوات ممارستها لمهامها.

¹⁸ - للاطلاع على مزيد من التفاصيل فيما يخص هذا الموضوع، يمكن الرجوع إلى التقرير الموضوعي - "تقرير الانطلاقة" للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها - فبراير 2019:

INPPLC_AS00-RG_ تقرير الانطلاقة للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها - février 2019.

الباب الأول: مهام الهيئة المركزية في مجال التشخيص والتقييم والاقتراح

تميزت الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة بتنوع المهام المخولة لها بمقتضى مرسوم إحداثها، والتي تمحورت بشكل خاص حول جمع المعلومات وتدبير قاعدة المعطيات المتعلقة بظاهرة الرشوة، وتقييم التدابير المتخذة في هذا المجال، وتوجيه التوصيات والاقتراحات وإبداء الآراء لمختلف الجهات المعنية، والنهوض بالتواصل والتوعية والتعاون، والعمل على تلقي ومعالجة الشكايات وإحالة قضايا الفساد التي تصل إلى علمها إلى الجهات المعنية. وتقدم الفصول الموالية تلخيصا مركزا لحصيلة الهيئة المركزية المتعلقة بهذه المهام:

الفصل الأول: تشخيص تطور الفساد خلال الفترة الممتدة إلى 2018

في تشخيصها للفساد، اعتمدت الهيئة على مجموعة من المصادر والتحليلات، بدءا بمؤشرات الملامسة الدولية، لتعمل على تكميلها وتطويرها بتوظيف المقاربة القضائية في إحصاء جرائم الفساد المرتكبة وأصناف المتابعين، واستقراء رصيد الشكايات المتوصل بها في هذا الشأن، واستثمار المقاربة الجهوية التي تسمح برصد تجليات الفساد على مستوى ممارسة الشأن الترابي، إضافة إلى اعتماد الدراسات القطاعية التي تتيح إجراء تحليل ميداني لتفاعلات الفساد داخل القطاعات المستهدفة، ثم أخيرا إطلاق بحث وطني حول الرشوة.

ولم تفتأ الهيئة تؤكد في هذا الإطار، على أن صعوبة الإحاطة الشمولية والإحصاء الكمي والنوعي الدقيق لمظاهر الفساد جعل البحث عن آليات منهجية لقياس مستوياته مطلباً حيويًا لدى مجموعة من المنظمات والهيئات المعنية؛ حيث برزت في الساحة الدولية مؤشرات الإدراك التي أضحت تحظى باعتراف دولي كأدوات منهجية ملامسة ظاهرة الفساد، والتي اشتهر منها بشكل خاص مؤشر ملامسة الرشوة، والبارومتر العالمي للرشوة، ومؤشر الدول المصدرة، والتي تصدر برعاية منظمة الشفافية الدولية.

وانتهت الهيئة من خلال استقراء هذه المؤشرات إلى التأكيد على أن تنقيط وترتيب المغرب يظل على العموم متدنياً، مُعتبرة أن القطاعات الأكثر عرضة للفساد حسب إدراكات المستجوبين تهم النظام القضائي والقطاعات العمومية والبرلمان والأحزاب السياسية والقطاع الخاص والإعلام.

ولم يفت الهيئة أن تتوقف، في إطار استعراضها لنتائج مؤشرات الملامسة، عند بعض المعطيات ذات الدلالة العميقة في التعامل مع ظاهرة الفساد من طرف مختلف الشرائح الاجتماعية؛ حيث تم الوقوف على مستويات انصهارها، كوسيلة تلجأ إليها شريحة واسعة من الأسر والمقاولات، وتعتبرها أسلوباً لا مفر منه لحل المشاكل التي تعترضها، كما تم رصد النسبة الضعيفة للتنديد بها أو التبليغ عنها من طرف الأسر، وكذا النسبة الضعيفة للمقاولات التي اتخذت إجراءات للتقليص من ممارستها بين مستخدميها، لنتهي إلى رصد نوع من التذمر لدى فئات واسعة من المواطنين إزاء فعالية مجهودات الحكومة لمكافحة آفة الفساد، تصل إلى حد التشكيك في الإرادة الفعلية لمواجهتها بحزم وجراءة.

واقتناعا منها بأهمية الإحصائيات الجنائية في تسليط الضوء على التظاهرات الجرمية لممارسات الفساد، توجهت الهيئة نحو استثمار معطيات الإحصائيات القضائية المتاحة؛ حيث تأكد لها أن جرائم الارشاش والاختلاس واستغلال النفوذ تصدر قائمة القضايا المعروضة على القضاء، كما تبين لها أن نسبة تطور القضايا المرتبطة بأفعال الفساد عرفت زيادة ملموسة مقارنة مع معدل التطور السنوي لجرائم أمن الدولة والنظام العام من جهة، وجرائم الإرهاب والأمن العام من جهة أخرى، واتضح لها أيضا أن المتابعين في جرائم الارشاش يتصدرون قائمة الأشخاص المتابعين في مجموعة من الجرائم؛ لتصل إلى نتيجة مفادها أن مكانة جرائم الفساد بالنظر إلى عدد القضايا والأفعال والمتابعين، جد مرتفعة في مجموع الجرائم المرتكبة وتوجد في تطور مستمر بوتيرة جد مرتفعة خلال العشر سنوات الأخيرة.

واستثمرت الهيئة كذلك المقاربة الجهوية لرصد تجليات الفساد على مستوى ممارسة الشأن الترابي؛ حيث رصدت تجليات الفساد المختلفة من خلال تصنيفها إلى ثلاثة مستويات تكتسي شكل مخالفات مخلة بالضوابط الأخلاقية، وبالقوانين والأنظمة، وبقواعد حسن التدبير. ووفق هذا التوزيع، لاحظت الهيئة اقتصار الانحرافات السلوكية المخلة بالضوابط الأخلاقية على مجالات تصريف النفقات وتدبير الموارد البشرية، في حين امتدت المخالفات المخلة بالمقتضيات القانونية والتنظيمية لتشمل مجالات الصفقات والتعمير والأموال الجماعية والتدبير المفوض والجبائيات والموارد البشرية والتعاون، أما في ما يخص المخالفات المخلة بقواعد التدبير الجيد، فقد تأكد للهيئة ارتباطها أساسا بمجالات البرمجة والتخطيط، وتدبير الموارد والأموال الجماعية، وتنفيذ النفقات، ومراقبة المرافق المسيرة في إطار التدبير المفوض.

واستعانت الهيئة في تشخيصها للفساد بالدراسات القطاعية التي تتيح إجراء تحليل ميداني لتفاعلات الفساد داخل القطاعات المستهدفة. وفي هذا الإطار، قامت الهيئة بدراستين ميدانيتين حول الفساد بقطاعي الصحة والنقل، أفضتا إلى تصنيف أفعال الفساد إلى الرشوة والمحسوبية والمنافع العينية وغيرها من التظاهرات؛ حيث تختلف أشكال الفساد والمبالغ المرصودة باختلاف الفئة العمرية للأشخاص ومستواهم الاجتماعي والاقتصادي، كما يتفاوت الفاعلون بين المستخدمين والمواطنين والوسطاء. وتمخض عن هاتين الدراستين التحديد الواضح للبوؤ التي تشكل مخاطر، وكذا اقتراح استراتيجية تمت ترجمتها إلى خطة عمل ذات أهداف محددة ومبرمجة.

ولتوطيد مجموع هذه الجوانب وتقوية المعطيات الموضوعية لتشخيص الفساد، خلصت الهيئة إلى إطلاق بحث وطني واسع حول الرشوة؛ حيث تبين أن جريمة الرشوة تظل في المقدمة متبوعة بالتهرب الضريبي ثم الفساد الانتخابي ثم استغلال النفوذ فالاختلاس، كما أظهر هذا البحث أن قطاع الصحة يحتل المرتبة الأولى في الإدراك، متبوعا بالدوائر، والباشويات، والبرلمان، والشرطة، والأحزاب السياسية، والسلطات المحلية والبلديات ثم الوزارات. وسجل البحث الوطني أيضا أن الفساد يسمح في معظم الحالات بتحقيق الهدف المطلوب؛ حيث إن هناك انطبعا لدى المواطن المغربي باعتبار هذه الممارسة أمرا لا مفر منه في بعض الحالات.

من جهة أخرى، أبرز البحث الوطني أن الإفلات من العقاب والرغبة في الثراء السريع يشكلان الأسباب الرئيسية لتفشي الفساد في المغرب، وتأتي بعدها الأسباب المتعلقة بالصعوبات الاقتصادية والفقر والأجور

غير الكافية. أما بالنسبة للآثار والعواقب، فقد سلط البحث الضوء على النزعة الفردية وتدهور القيم الاجتماعية، وفقدان الثقة في مجهودات الدولة. وكشف البحث أيضا عن أن الفساد هو مشكلة شائعة ومتكررة ولا يمكن اعتباره ظاهرة عرضية أو مشكلة معزولة ولكنه اختلال بنيوي.

استثمارا لكل هذه المقاربات، انتهت الهيئة إلى التأكيد على أن المغرب، ما زال يصنف ضمن البلدان التي تعرف استفحالا لآفة الفساد، ولم يصل بعد إلى المستوى الذي يسمح بانتشاله من خانة الدول التي ما زالت مجهوداتها في مكافحة الفساد غير كافية وغير فعالة. وتؤكد لها أن أسباب الفساد تتمثل في عبء الحكامة الرديئة، والإفلات من العقاب، وعدم فعالية القوانين، وضعف الولوج إلى المعلومات، وبطء وتعقيد المساطر، إضافة إلى الرغبة في الاغتناء، كما رصدت تكاليفه على عرقلة مجهودات التنمية، وانتهاك الحقوق الأساسية، وتقويض مصداقية المؤسسات وسيادة دولة القانون.

الفصل الثاني: تقييم مجهودات مكافحة الفساد خلال الفترة الممتدة إلى 2018

انصرف عمل الهيئة المركزية نحو الاستقراء الشمولي للمجهودات المبذولة على مستوى المقومات الاستراتيجية، والسياسة الجنائية، ومكونات الحكامة، وآليات المساءلة، ونظم التبليغ عن الفساد:

1 - على مستوى المقومات الاستراتيجية، تبين للهيئة أن التجربة المغربية، رغم توفر أسس إرساء استراتيجية وطنية، ما زالت تعاني من بعض الأعطاب التي تهم بشكل خاص نظام حكامتها، خاصة على مستوى ضعف قدرات التنسيق والتتبع وضمان الانسجام، وكذا آليات برمجة مشاريعها التي لم تأخذ بعين الاعتبار العلاقة المطلوبة مع الأهداف المحددة سنويا، وفق منطق يستشرف الإنجازات والآثار والتراكم المحقق، إضافة إلى الموارد المالية التي لم تتم تعبئتها بشكل واضح لضمان التفعيل الناجع للبرامج والمشاريع.

2 - واعتبارا للموقع المركزي للسياسة الجنائية في المنظومة الشمولية لمكافحة الفساد، بادرت الهيئة بتقييم مكونات هذه السياسة من جانبين؛ جانب موضوعي يهتم التجريم والأطراف والجزاء، وجانب مسطري يتعلق بالمتابعة والمقاضاة.

بخصوص الجانب الموضوعي، تبين للهيئة أن المنظومة القانونية تستوعب كل الجرائم المنصوص عليها بالاتفاقية الأممية، باستثناء إساءة استغلال الوظائف، والإثراء غير المشروع، وبعض الصور المادية لجرائم الفساد. وبخصوص أطراف الفساد، وقفت الهيئة على غياب تجريم الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية، والأشخاص المعنوية. ورصدت، بالنسبة لمنظومة العقاب، التفاوت غير المستساغ للجزاء المقرر لأفعال الإرشاء والارتشاء وتسخير الممتلكات بين القوانين الانتخابية والمدونة الجنائية، وعدم سريان مقتضيات الحماية على جرائم الفساد الانتخابي.

أما في ما يتعلق بالجانب المسطري، فقد وقفت الهيئة على مجموعة من الثغرات التي تحد من تحريك مسطرة المتابعة، كقصر مدد تقادم الدعوى العمومية والعقوبات المقررة لجرائم الفساد، وإعمال مساطر القضاء العادي في التحري والبحث والتحقيق للتصدي لأفعال الفساد، وتحجيم دور المجلس الأعلى للحسابات في تحريك المتابعات القضائية مباشرة لدى وكلاء الملك، وغياب مساطر

قانونية خاصة بتدابير التجميد والحجز أثناء مرحلة البحث والتحقيق في جرائم الفساد، وكذا غياب آليات قانونية لمصادرة العائدات الإجرامية المختلطة بالممتلكات المشروعة للجاني، فضلا عن عدم وجود هيئة متخصصة في إدارة الممتلكات المجمدة أو المحجوزة أو المصادرة من جرائم الفساد.

3 - وانطلاقا من منظورها الشمولي للحكامة العمومية، رصدت الهيئة الأعطاب التي تشوب منظومة الموارد البشرية على مستوى التوظيف والتعيين والأجور والترقية والحركية، والجمع بين الوظائف والأنشطة الحرة، وحالات تضارب المصالح، وتعقيد وتضخم وكثرة المتدخلين في المساطر الإدارية، وغياب نظام معلومات حول الأموال العامة، ومحدودية شفافية القرارات الإدارية، وغياب الإطار القانوني العام لتنظيم الشكايات، والتفاوت الملحوظ في استعمال التكنولوجيات الحديثة بين الإدارة المركزية والترايبية، واختلالات منظومة الصفقات العمومية. كما وقفت الهيئة على النواقص التي تشوب القانون المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، بما في ذلك بعض القيود التي اعتبرتها مخالفة لروح الدستور.

4 - ومساهمة منها في النهوض بالحكامة السياسية، رصدت الهيئة مظاهر القصور التي تشوب القوانين التنظيمية للأحزاب السياسية ومجلسي البرلمان، كعدم التنصيص على المسؤولية المدنية للأحزاب فيما يتعلق بأفعال الفساد المرتكبة من طرف المنتسبين إليها، وعدم سريان المنع من الترشح لعضوية مجلسي البرلمان على مجموعة من الأشخاص المشكوك في ذمتهم، إضافة إلى النواقص التي ما زالت تعترى الآليات الجنائية المعتمدة لمحاربة الفساد الانتخابي بما يحد من فعاليتها ونجاعته.

5 - وتتبع الهيئة الحكامة الترايبية، فتأكد لها ضعف شفافية التدبير المحلي، وهشاشة العلاقة بين الهيئات المنتخبة والمواطنين، ومحدودية استقلالية الجماعات المحلية، وتأخر إدراج الحكامة المجالية ضمن مقاربة إعداد التراب الوطني، وعدم انخراط الإدارات المركزية في مباشرة الإصلاحات المهيكلة الداعمة لسياسة اللامركزية، وعلى رأسها نظام اللامركز الإداري.

6 - وفي إطار تقييمها لمناخ الأعمال وحكامة المقاولات، رصدت الهيئة بعض العراقيل المتمثلة أساسا في وجود تضارب كبير للمصالح في الأسواق، وغياب النشر المنتظم للمعلومات ذات الصلة بالمجال، ومحدودية اعتماد نظام التصريح أو دفتر التحملات بدل التراخيص، وارتفاع نسبة الشركات الصغرى والمتوسطة والعائلية داخل النسيج الاقتصادي الوطني، وتنامي الاقتصاد غير المهيكل، واتساع دائرة اقتصاد الريع، فضلا عن عوائق الحكامة الداخلية للمقاولات، والتي تهم بشكل خاص الشفافية والمساءلة وجودة التدبير والإخلال بضوابط قانون الشغل.

7 - ولم يفت الهيئة أن تقوم بتقييم التبليغ عن الفساد؛ حيث تأكد لها أن انغلاق التدبير والمعالجة غير الملائمة لملفات المواطنين، وغياب معايير الجودة في التعامل الإداري، والجهل بطرق التظلم، وصعوبة الإثبات، والإحجام عن التبليغ على خلفية الخوف من الانتقام أو التهديد، وعدم ترتيب العقاب على الامتناع عن التبليغ، وسيادة مفاهيم السر المهني، كلها إكراهات تحول دون النهوض، بالنجاعة المطلوبة، بالتبليغ عن الفساد.

8 - وبخصوص تقييمهما لآليات المساءلة وإعطاء الحساب، رصدت الهيئة العوائق التي تؤثر على نجاعة المفتشيات العامة بشكل خاص، في عدم تقييد سلطة الوزير المسؤول بالزامية تحريك المسطرة التأديبية أو المتابعة القضائية، وعدم ضمان تلقائية تصديدها لمختلف الاختلالات، وغياب التنصيص على نشر تقاريرها. كما وقفت، بالنسبة للمحاكم المالية، على عدم إخضاع أعضاء الحكومة ومجلسي البرلمان لاختصاصها القضائي في ميدان التأديب المالي، وتعثر تفعيلها للأحكام المتعلقة باسترجاع المبالغ المطابقة للخسائر المترتبة عن المخالفات المرتكبة، والمدة القصيرة لتقادم المخالفات المرتكبة في الميدان المالي، وضعف الإحالة عليها من طرف السلطات المختصة للقضايا ذات الصلة بالتأديب المالي، وغياب التنصيص على تدخلها التلقائي اعتماداً على تقارير الهيئات الرقابية أو على المراسيم التأديبية الصادرة في هذا الشأن.

الفصل الثالث: خلاصة الاستنتاجات والتوصيات خلال فترة نشاط الهيئة المركزية

تقدمت الهيئة، اعتماداً على استنتاجات التشخيص والتقييم، بمجموعة من التوصيات القانونية والمؤسسية والتدبيرية لإصلاح مختلف الاختلالات والأعطاب المرصودة، والتي تنتظم ضمن المحاور الكبرى الآتية:

1 - إدراج مكافحة الفساد ضمن منظور استراتيجي للوقاية والمكافحة، منبثق عن مقاربة جماعية تشاركية، ومؤطر بأهداف واضحة ومحددة وعمليات مسطرة وتتبع محكم وتقييم دوري، مع اعتماد المواصفات الأساسية للتخطيط، كالبرمجة الزمنية، والتجربة النموذجية، والتواصل المستمر حول المشاريع، وإعداد برامج عمل جهوية منبثقة عن التوجهات العامة للاستراتيجية.

2 - ملاءمة السياسة الجنائية مع متطلبات مكافحة الفساد، من خلال توسيع دائرة التجريم والأطراف، ومراجعة نظام العقوبات بما يعزز الأثر الردعي لها، وتعزيز نزاهة وشفافية الجهاز القضائي، وضمان فعاليته خاصة باعتماد قضاء متخصص يستجيب للمتغيرات المتعلقة بتنوع جرائم الفساد المالي، والعمل على سد الثغرات التي تؤدي إلى الإفلات من المتابعة والعقاب، وتقوية مساطر المقاضاة، خاصة على مستوى المصادرة والحجز والحماية القانونية والتعاون مع سلطات إنفاذ القانون، وتعزيز فعالية مسطرة تنفيذ الأحكام وإعادة إدماج المدانين في محيطهم الاجتماعي.

3 - النهوض بالحكمة العمومية، من خلال تثبيت حكمة التدبير الإداري والمالي، خاصة على مستوى إقرار منظومة جديدة للموارد البشرية، والنهوض بجودة الخدمات الإدارية، وتحجيم حالات تضارب المصالح ومظاهر الإثراء غير المشروع، وتحسين مقروءية مشروع القانون المالي، وترسيخ قواعد الشفافية والمنافسة في تدبير الصفقات العمومية والتدبير المفوض، أو من خلال إلغاء قانون الحق في الحصول على المعلومات بالآليات الكفيلة بتعزيز دوره في توطيد أسس الشفافية والحد من مخاطر الفساد.

4 - الارتقاء بالحكمة السياسية، من خلال إعادة تأهيل المنظومة القانونية والمؤسسية المرتبطة بتخليق الحياة السياسية من منظور تصريف مكونات التخليق والنزاهة والمساءلة في المنظومة والممارسة الحزبية والانتخابية والبرلمانية، لتحسين العمل السياسي والتمثيلي من جميع الممارسات والانحرافات.

5 - تعزيز نزاهة الاقتصاد الانتخابي، بالعمل على ضمان شفافية التمويل العمومي للانتخابات، واعتماد معايير موضوعية في تحديد السقف المالي للإنفاق الانتخابي، ونشر التقارير المتعلقة بمعالجة جرد نفقات الحملات الانتخابية، وتعزيز آليات محاربة التمويلات المشبوهة أو المنفقة خارج المبلغ المحدد للإنفاق.

6 - النهوض بمناخ الأعمال وحكامة المقاولات، بالعمل على تعزيز شفافية المنافسة، ونزاهة الإدارات المتعاملة مع القطاع الخاص، وعدالة الدعم الموجه والتدخل لأجل المصلحة، إضافة إلى إرساء آليات عملية للوقاية ومكافحة الفساد داخل المقاولات.

7 - تطوير الحكامة الترابية، خاصة من خلال الارتقاء بمتطلبات التخليق الترابي إلى مستوى العمل المبرمج والمتجدد والمستهدف للمجالات التي تشكل معاقل محتملة لتفاعل الفساد، والعمل على ترسيخ قواعد الشفافية والمنافسة في تدبير الصفقات الترابية و تعزيز قواعد النهوض بالتدبير المفوض، إضافة إلى استهداف مجالات التدبير الترابي المعرضة للفساد بمواصفات تديرية ومكتبية وتكنولوجية خاصة تسمح بوضعها تحت المراقبة لتحسين ممارستها ورصد التجاوزات المحتملة.

8 - النهوض بالتبليغ عن الفساد، خاصة من خلال ترتيب المسؤولية الجنائية عن عدم القيام بواجب التبليغ المنصوص عليه في قانون المسطرة الجنائية، والنهوض بالإعلام والتواصل للتعريف بطرق التظلم والآليات التي تضمن التبليغ عن الفساد، وبذل مجهودات أكبر لتسوية وإحالة القضايا على الإدارات المعنية والسلطات القضائية، إضافة إلى خلق آليات للتنسيق بين مختلف المؤسسات المعنية بتلقي الشكايات حول أفعال الفساد.

9 - تعزيز آليات المساءلة والمراقبة، خاصة من خلال تدعيم فعالية المفتشيات العامة للوزارات والمفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية، في اتجاه إعطاء مفعول تصحيحي وعقابي لمهامها، ومن خلال إذكاء دينامية المحاكم المالية للنهوض بفعالية بأدوارها في المراقبة والتدقيق لاستخدام الأموال العمومية والتأديب المالي، وكذا التنسيق مع هيئات الحكامة، خاصة الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، مع ما يقتضيه ذلك من إمكانية الإحالة المباشرة من طرف هذه الأخيرة على المجلس للقضايا المتضمنة للمخالفات ذات الصلة بالتأديب المالي.

الباب الثاني: الأنشطة الوظيفية للهيئة

استطاعت الهيئة المركزية أن تنهض مجموعة من الأنشطة التي أوكلها إليها مرسوم الإحداث، والمتعلقة بالتواصل والتوعية، والتعاون والشراكة، وتلقي ومعالجة الشكايات وإحالة قضايا الفساد التي تصل إلى علمها إلى الجهات المعنية، فضلا عن قيامها بالتدبير الإداري والمالي.

الفصل الأول: التواصل والتحسيس

في إطار تخويلها صلاحية اقتراح التدابير الرامية إلى تحسيس الرأي العام وتنظيم حملات إعلامية لهذا الغرض، قامت الهيئة بمجموعة من الأنشطة التواصلية التي مكنتها من تسجيل حضور لافت بمختلف وسائل الإعلام واللقاءات الوطنية والدولية. مما فتح المجال لمختلف الفعاليات الوطنية والدولية للتعرف أكثر على إنجازاتها في مجال مكافحة الفساد.

وقد تم تصريف الأنشطة التواصلية للهيئة عبر القنوات والمبادرات التالية:

1 - ندوات ولقاءات: حيث ساهمت الهيئة بشكل فعال في الندوات ذات الصلة بمواضيع تتعلق بالحكمة ومحاربة الفساد وتخليق الحياة العامة وتعزيز دولة القانون. وهو ما فتح مجال الاستفادة لمجموعة من الفئات المعنية بالموضوع؛ على الخصوص ممثلي كل من القطاعات الوزارية والمجتمع المدني والقطاع الخاص والأوساط الجامعية...

في هذا الإطار، برمجت الهيئة أنشطة مصاحبة، تهم على الخصوص مناخ الأعمال والاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد والحوار الوطني لإصلاح منظومة العدالة. كما قدمت أرضية لحماية الشهود والمبلغين والخبراء والضحايا في القضايا المرتبطة بالفساد، ونظمت لقاءات للمرافعة من أجل إقراره، وأطلقت بوابة "أوقفوا الرشوة" المحدثه خصيصا لتلقي الشكايات والتبليغات المتعلقة بأفعال الفساد في إطار المعاملات ذات الصلة بالمقاولات الصغرى والمتوسطة، لكن بأبعاد أخرى أيضا تهم التحسيس بأهمية التبليغ من جهة وبمختلف أشكال الفساد التي قد تتعرض لها المقاولات من جهة أخرى. بالإضافة إلى ذلك، قدمت الهيئة في لقاءين مفتوحين مع الصحافة وعموم المعنيين بمحاربة الرشوة نتائج دراستين ميدانيتين حول ظاهرة الفساد بقطاعي النقل والصحة.

2 - المجتمع المدني: من منطلق اقتناعها بالدور الحيوي للمجتمع المدني كركيزة أساسية لكل برنامج يروم الوقاية ومكافحة الفساد، حافظت الهيئة على حضورها المكثف مع المجتمع المدني في أنشطته الإشعاعية الترافعية والفكرية التي قامت بتنظيمها جمعيات معنية بمكافحة الفساد، مثل ترانسبارنسي المغرب والشبكة المغربية لحماية المال العام، كما وازبنت على إشراكه بشكل متواصل في كل المشاريع التي فتحت الهيئة بشأنها نقاشا عموميا واسعا بما في ذلك مشروع القانون المنظم للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.

3 - **التواصل المؤسسي:** اعتبارا للأهداف المشتركة بين الهيئة ومؤسسة الوسيط، تم، بدعم من منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية إرساء برنامج للتعاون بين المؤسستين يروم تخليق الحياة العامة وإعادة الثقة للمواطنين في الإدارة.

في هذا السياق، تم وضع دليل للتواصل والتعاون هدفه تسهيل عملية التنسيق بين مختلف الفاعلين الوطنيين المعنيين بالأوراش المتعلقة بتقوية الشفافية والنزاهة؛ لاسيما ممثلي القطاع العام والمواطنين الممثلين في إطار جمعيات المجتمع المدني.

4 - **التربية على قيم المواطنة والنزاهة:** استثمرت الهيئة المناسبات والمبادرات التالية للنهوض بمهام التربية على قيم المواطنة والنزاهة:

- المعرض الدولي للكتاب والنشر: قامت الهيئة بمجموعة من المبادرات التي استهدفت الفئات الشابة؛ حيث تقاسمت الهيئة مع المجلس الوطني لحقوق الإنسان رواقا ثقافيا لفائدة الأطفال والشباب من أجل تمكينهم من التعبير والتفاعل مع مسؤولين في مجالات مختلفة. كما فتحت لهم فضاء لممارسة الأنشطة التربوية والفنية في مجال الشفافية والنزاهة.

- عرض الدمى المتحركة: بادرت الهيئة، في إطار الشراكة مع وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي، والإشراف الفعلي للأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين، بوضع مشروع تربوي على شكل جولة فنية تضمنت عروضاً للدمى المتحركة من أجل تحسيس التلاميذ، في التعليم الابتدائي، بمخاطر الفساد والتربية على قيم النزاهة والشفافية بطريقة مبسطة.

- القصة المصورة: قامت الهيئة بإنجاز وتوزيع ما مجموعه 15.000 نسخة من القصص المصورة تحت عنوان "نسرين والرشوة"، منها 5.000 نسخة باللغتين العربية والفرنسية، على مختلف المؤسسات التعليمية التابعة لأكاديميات كل من الرباط والدار البيضاء ومكناس ووجدة وطنجة ومراكش وأكادير.

- مباراة وطنية للرسم الكاريكاتوري: نظمت الهيئة بتعاون مع السفارة الفرنسية في شهر يونيو 2015 مباراة وطنية للرسم الكاريكاتوري حول موضوع "الفساد وآثاره" لفائدة الشباب المتراوحة أعمارهم ما بين 16 و35 سنة من مختلف الفئات (الهواة والمحترفين والتلاميذ والطلبة والفنانين...). وقد أسفرت هذه المباراة الوطنية عن تقديم أكثر من مائة إنجاز تم انتقاء عشرين منها في مرحلة أولى، لكي يتم اختيار الخمسة الفائزين في المباراة النهائية وفقا لمعايير موضوعية (الفكرة والرسالة والتقنية) أجمعت عليها اللجنة المكونة من فنان كاريكاتور وممثلين عن كل من الهيئة المركزية والسفارة الفرنسية.

الفصل الثاني: الشراكات والتعاون

تفعيلاً لمهام تنمية الشراكات والتعاون الوطني والدولي، قامت الهيئة بعدة مبادرات من أجل التقرب من كل الفاعلين المعنيين بموضوع محاربة الفساد، مُتبينة منهجية عمل قائمة على التنسيق والتكامل بين الفاعلين المؤسسيين وأجهزة الرقابة، وعلى إشراك المجتمع المدني؛ حيث تبلورت هذه المقاربة على مستويين:

1 - التعاون الوطني: أبرمت الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة عدداً من اتفاقيات الشراكة والتعاون مع قطاعات وزارية وبعض أجهزة الرقابة، كما اشتغلت مع عدد من مؤسسات الحكامة ومنظمات المجتمع المدني على جملة من القضايا والمواضيع ذات الاهتمام المشترك. وقد أثمرت مجهودات الهيئة في هذا الإطار إبرام اتفاقيات شملت قطاعات التعليم والصحة والسكن والنقل والمالية ومؤسسة الوسيط وهيئة المفتشين العامين للوزارات وبنك المغرب ومكتب الصرف؛ حيث توخى العمل المشترك مع هذه القطاعات تطوير الحكامة والنهوض بالشفافية، وتأمين تدبير الموارد البشرية، وتحسين استقبال المرتفقين، وتيسير الولوج إلى المعلومات، وتحسين الأداء وجودة الخدمات، والدمج الفعال لقيم الشفافية في المناهج الدراسية والنهوض بالبحث العلمي في ميدان محاربة الفساد.

2 - التعاون الدولي: اقتناعاً منها بأهمية التعاون الدولي في تبادل وتقاسم الخبرات والتجارب ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، عملت الهيئة على الانفتاح وتوطيد العلاقات مع المنظمات والهيئات التالية:

- منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية: وقد تجسد التعاون معها بشكل خاص في دعمها للهيئة بالخبرة في مجال صياغة القوانين وإعداد دفاتر التحملات، خاصة في مشاريع وأرضيات القوانين المتعلقة بحماية الشهود والمبلغين، وبالإطار القانوني للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، وبالولوج إلى المعلومات، وبتضارب المصالح، بالإضافة إلى العناصر المرجعية لإطلاق البحث الوطني حول الرشوة.

- مجلس أوروبا؛ حيث تقوم الهيئة، في إطار برنامج "تعزيز الإصلاح الديمقراطي في دول جنوب المتوسط" الذي يعمل من خلاله مجلس أوروبا على دعم السلطات العمومية والمجتمع المدني في مبادرات الإصلاح المتعلقة باستقلالية القضاء ونجاعة العدالة، ومكافحة الفساد، والاتجار بالبشر، وتعزيز حقوق الإنسان والقيم الديمقراطية، بتنسيق المحاور الثاني حول "تعزيز الحكامة الجيدة ومكافحة الفساد وغسل الأموال".

- الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد: ترأست الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد خلال سنتي 2012-2013. وكان المغرب قد احتضن الدورة الثالثة للشبكة التي نُظمت بمدينة فاس سنة 2011 تحت شعار "المشاركة المجتمعية في مكافحة الفساد وآفاق تطوير آلياتها في البلدان العربية".

- الشراكة من أجل حكومة منفتحة (PGO): وقد ساهمت الهيئة في تهييء انضمام المغرب إلى هذه المبادرة، وذلك من خلال عضويتها في اللجنة الرئيسية التي سهرت على ذلك، وأيضاً في عدد من اللجان الفرعية. وجدير بالذكر أن المعايير الأساسية الأربعة التي يجب أن يتوفر عليها كل بلد يرغب في الانضمام لهذه الشراكة، تدرج ضمن مجالات تدخل الهيئة؛ حيث تهم الشفافية المالية وسهولة الوصول إلى المعلومة والتصريح بالممتلكات والمشاركة الفعالة للمواطنين.

- مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF): نظم هذا المركز، بشراكة مع الهيئة، دورات تدريبية حول آليات تعزيز النزاهة في القطاع الأمني، ووضع نماذج تكوين وتدريب لفائدة المؤسسات الوطنية المعنية.

الفصل الثالث: معالجة الشكايات

توصلت الهيئة المركزية عبر الطرق العادية للتبليغ منذ تاريخ شروعه في ممارسة مهامها سنة 2009 إلى غاية دجنبر 2018 بما مجموعه 2049 شكاية وتبليغ. مقابل ذلك، تلقت الهيئة عبر البوابة الإلكترونية "أوقفوا الرشوة - Stop Corruption"، المخصصة للمقاولات الصغرى والمتوسطة منذ انطلاقتها بتاريخ 29 نونبر 2010 إلى نهاية سنة 2018، ما مجموعه 2520 شكاية وتبليغ.

وقد تبين من خلال تحليل الآليات والوسائل التي يستعملها المواطن للتواصل مع الهيئة المركزية بغرض التبليغ عن أفعال الفساد، أن قنوات البريد العادي والمضمون والإلكتروني تبقى من الوسائل الأكثر استعمالاً من قبل المشتكين والمبلغين بنسب تجاوزت 50% خلال الفترات الثلاث المحددة في هذا التقرير.

وأظهر توزيع الشكايات والتبليغات حسب طبيعة الأشخاص المبلغين، تسجيل نسبة مهمة من الشكايات التي تقدم بها ضحايا أفعال الرشوة بهوية معلومة فاقت 50% خلال الفترة من 2009 إلى 2016، وذلك بالمقارنة مع نسبة التبليغات مجهولة المصدر التي تراوحت ما بين 25% و 35% خلال نفس الفترة، ومقابل ذلك سجل انخفاض كبير في معدلات التبليغ عن أفعال الفساد من طرف الشهود والخبراء والأشخاص المعنية.

وباستقراء الأرقام المتوصل بها حسب التوصيف القانوني للوقائع والمعطيات المضمنة فيها، تم تسجيل ارتفاع مطرد بشأن عدد التبليغات عن أفعال إجرامية موضوع اختصاص الهيئة خلال الفترة ما بين 2013 و 2016، وتراجع فيما يخص الشكايات والتبليغات موضوع أفعال لا تدخل ضمن اختصاص الهيئة.

ولوحظ، من خلال تحليل الإحصائيات المسجلة حول حجم الشكايات والتبليغات الواردة على الهيئة حسب القطاعات المعنية، أنها همت مختلف القطاعات مع استمرار قطاعي العدل والداخلية في احتلال صدارة ترتيب هذه القطاعات بنسب فاقت 60% من مجموع ما تم التوصل به خلال الفترة من 2013 إلى 2018، إضافة إلى بروز قطاعات أخرى أضحت موضوع تظلم المواطنين سواء من ممارسات بعض العاملين فيها، أو لكشف اختلالات مالية أو تديرية لبعض مصالحها، ويتعلق الأمر بقطاعات التربية الوطنية والتعليم العالي، الاقتصاد والمالية والصحة.

وبخصوص التوزيع الجغرافي، توصلت الهيئة بشكايات وتبليغات من مختلف جهات المملكة، وذلك بنسب متفاوتة بينها مع استحواذ الجهات الكبرى على النصيب الأكبر من هذه الشكايات والتبليغات بمعدل تجاوز 70% همت بالأساس جهات الدار البيضاء- سطات الكبرى، الرباط- سلا- القنيطرة، سوس- ماسة وفاس- مكناس.

أما فيما يتعلق بالشكايات والتبليغات التي تلقتها الهيئة عبر البوابة الإلكترونية " أوقفوا الرشوة" منذ إطلاق العمل بها بتاريخ 29 نونبر 2010 وإلى غاية دجنبر 2018، فقد بلغ ما مجموعه 2520 شكاية وتبليغ، هيمنت عليها الأفعال المرتبطة بالرشوة غير ذات الصلة بالمقاولات الصغرى والمتوسطة، إضافة إلى استهدافها من طرف المواطنين العاديين بدل المقاولات المتوسطة والصغرى التي أحدثت من أجلها.

الفصل الرابع: التدبير الإداري والمالي

رغم محدودية الموارد البشرية و المالية، عملت الهيئة على استقدام الكفاءات المؤهلة للاضطلاع بالمهام المرتبطة بمختلف مجالات تدخلها، والسهر على تدبير مسارها المهني، والقيام بأنشطة تكوينية لفائدتها؛ حيث قامت بأنشطة تكوينية مختلفة، حرصت من خلالها على تنمية قدرات المستخدمين بهدف الاستجابة للمتطلبات الوظيفية ولمواكبة التوجهات الاستراتيجية. وقد تحملت القسط الأكبر من التنظيم ومصاريف التكوين هيئات دولية في إطار الشراكات والتعاون الدولي.

ووعيا منها بالأهمية البالغة التي تكتسيها تقنيات الإعلام والاتصال في عقلنة وتعزيز فعالية المؤسسات، بادرت الهيئة بإحداث وحدة للأنظمة المعلوماتية وقواعد المعطيات أوكلت إليها مهمة تصميم وتطوير نظم المعلومات ورقمنة جل مساطرها الوظيفية منها والتسييرية. كما حرصت على تطوير نظمها المعلوماتية، خاصة عبر التدبير الإلكتروني للأرشيف، وإرساء قاعدة المعطيات المتعلقة بظاهرة الرشوة، واعتماد نظام معلوماتي لمراقبة الولوج إلى مقر الهيئة، فضلا عن بوابتي الأنترنيت والأنترنيت، والتوجه نحو إرساء البوابة الوطنية للنزاهة.

وبالنسبة للتدبير المالي، عملت الهيئة على تلبية احتياجاتها المالية المتعلقة بتفعيل المهام المنوطة بها اعتمادا على ميزانيات سنوية مسجلة في فصل رئيس الحكومة، لم يتجاوز سقفها 15 مليون درهما، يتوزع إنفاقها بالأساس بين تفعيل المهام، وتدبير حظيرة السيارات، وصرف بعض الاعتمادات في إطار شساعة النفقات.

الباب الثالث: الإكراهات والنواقص التي شابت فترة نشاط الهيئة المركزية

إن الاشتغال المؤسسي على ورش الوقاية من الفساد ومكافحته لابد أن تواجهه صعوبات وتحديات مرتبطة من جهة، بالبُعد الأفقي لهذا الورش، ومن جهة ثانية، بالصلاحيات والمستلزمات المطلوبة لمباشرة بالنجاعة والفعالية. وقد برزت تجليات هذه الصعوبات بالنسبة للهيئة على ثلاثة مستويات؛ الإكراهات المرتبطة بالمحيط العام، والإكراهات ذات الصلة بالمنظور الواسع لمكافحة الفساد، والإكراهات ذات الطبيعة القانونية والمسطرية والعملية المرتبطة بالإطار القانوني للإحداث.

الفصل الأول: إكراهات المحيط العام

تؤكد للهيئة أن المحيط العام يعاني من اختلالات متنوعة تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على فعالية ممارسة الهيئة لصلاحياتها؛ حيث تم الوقوف بشكل عام على التأثيرات السلبية الناتجة عن غياب وحدة القطاع العام ومحدودية التنسيق بين مختلف وحداته، وانغلاق التدبير العمومي بالنسبة لكل قطاع و حتى داخل القطاع، والتمسك بالسر المهني والنفور من الشفافية والمساءلة وإعطاء الحساب، إضافة إلى عدم التجاوب مع المجهودات المبذولة من أجل مكافحة الفساد، وضعف التبليغ والإخبار بالإجراءات المتخذة في مكافحة الفساد، فضلا عن مقاومة التغيير وصعوبة التأقلم السريع مع متطلباته، وعبء التراكمات التاريخية وتحكُّم العادات والتقاليد.

في ضوء هذه الإكراهات، تبيّن أن مجموعة من المهام الأفقية يصعب تفعيلها، اعتبارا لكون هذه الهيئة ليست بسلطة تنفيذية تمتلك أدوات تنفيذ صلاحياتها أو تصريف مشاريعها وبرامجها في مشاريع نصوص تشريعية أو تنظيمية، وليست بسلطة تشريعية لها حق المبادرة بالتقدم بمقترحات قوانين يمكن أن تأخذ طريقها نحو التفعيل في إطار المسطرة المعتمدة للتشريع، كما لا تمتلك آليات الإلزام تجاه الأطراف المعنية، علما بأن مهام الوقاية المخولة لها تعتبر مهام عرضية وأفقية يحتاج تفعيلها إلى استنهاض جميع المعنيين للانخراط بفعالية في برامج الوقاية من الفساد.

ورغم هذه العقبات، اعتبرت الهيئة أن مرسوم الإحداث يمنحها سلطة معنوية للضغط من أجل التفاعل الإيجابي مع توصياتها وإحالاتها، عندما خولها صلاحيات رفع التقرير السنوي لرئيس الحكومة قصد ممارسة سلطته التنظيمية على مختلف القطاعات، وإحالة نسخة منه على وزير العدل قصد ممارسة سلطته حينئذ على النيابة العامة بشأن مختلف الحالات، كما خولها مرسوم الإحداث صلاحية العمل على نشر هذه التقارير وتوزيعها وتعميمها، الأمر الذي فتح أمامها إمكانية الارتقاء بتوصياتها من مستوى الاقتراح إلى مستوى ممارسة السلطة المعنوية عبر التتبع والمواكبة والنشر.

الفصل الثاني: إكراهات المنظور الواسع لمكافحة الفساد

طُرحت لدى الهيئة الإشكالية المتعلقة بشساعة المنظور المعتمد للمكافحة مقارنة مع محدودية الإمكانيات المرصودة لها؛ حيث تؤكد لها أن منظور مكافحة الفساد من شأنه أن يسوقها إلى فتح جبهات متعددة،

خاصة بعدما وجدت نفسها أمام إطار مرجعي دولي يتمثل في الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد التي اعتمدت منظور التخليق الشامل لمواجهة الفساد الشامل.

فقد اتضح للهيئة أن مداخل مكافحة الفساد شاسعة ومتعددة وتحتاج إلى مجهود كبير وتعبئة شاملة، لا تتيحها لها لا الصلاحيات المخولة ولا الموارد المخصصة. وانبثق هذا المعطى أفقياً عبر مجموعة من التساؤلات التي أضافت اللثام عن حجم المجهود المطلوب، من هيئة بصلاحيات محدودة، لمواجهة آفة الفساد. وهي التساؤلات التي يمكن إعادة طرحها بتلخيص في المحاور التالية:

المحور الاستراتيجي: هل هناك منظور واضح تتجسد في ضوئه اختيارات الدولة في مجال مكافحة الفساد؟ كيف يمكن إرساء سياسة مُسطرة لمكافحة الفساد في غياب الأسس العلمية والعملية التي تنهض على الاستفادة من الأبحاث والدراسات والمعلومات الإحصائية حول جرائم الفساد، وعلى رصد الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وعلى مراجعة وتحليل القوانين والتشريعات ذات الصلة، ومعرفة تأثيرها ومراقبة مدى تفعيلها وفعاليتها، وتقييم الأهداف المنتظرة منها؟

محور تشخيص الفساد: هل قمنا بما فيه الكفاية بتحليل ظاهرة الفساد ومعرفة أسبابها العميقة وتتبع انعكاساتها الخطيرة على بنيات مجتمعنا، وتأثيراتها السلبية على القطاعات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية؟ هل أدوات القياس المتعارف عليها حالياً في ميدان الفساد كافية للمعرفة الموضوعية بهذا المجال، أم هناك ضرورة حتمية لتطوير أدوات قياس إضافية أو بديلة؟ ما هي السبل الكفيلة بتعميق المعرفة الموضوعية بظاهرة الفساد؟

محور تقييم الجهود المبذولة: ما مدى فعالية قوانين مكافحة الفساد، وكيف يمكن اعتماد آليات ناجعة لقياسها؟ كيف يمكن تقييم مجهودات مكافحة الفساد على مستوى الممارسة القطاعية؟ كيف يمكن تقييم عمل هيئات الرقابة والمساءلة على مستوى الممارسة؟ كيف يمكن ضمان التطبيق الفعال لمقتضيات الاتفاقيات المتعلقة بمكافحة الفساد؟ كيف يتم تصريف المعايير المتعارف عليها عالمياً في مجال مكافحة الفساد على مستوى التشريعات الوطنية؟

محور التوصيات والاقتراحات: كيف يمكن النهوض بآليات فعالة لمحاربة الفساد؟ كيف يمكن سد مظاهر القصور على المستوى القانوني والمؤسسي؟ ما هي سبل مكافحة التطبيع مع الفساد والانخراط في مواجهته والتبليغ عنه؟ كيف يمكن دعم اقتياد أفعال الفساد نحو ساحات الإدانة والزجر؟

تبرز هذه الأسئلة وغيرها التحديات التي كانت مطروحة على الهيئة، والتي وجدت نفسها مطالبة بإيجاد إجابات واضحة عنها، في ظل صلاحيات وموارد محدودة، وفي سياق محيط عام لا يوفر الفرص المواتية لذلك.

الفصل الثالث: إكراهات عملية ومسطرية

بالإضافة إلى الإكراهات السابقة، واجهت الهيئة مجموعة من الإشكاليات ذات البعد المسطري والعملي، والتي انعكست على نجاعة تديرها واضطلاعها بفعالية بمجموعة من صلاحياتها.

فقد تبين للهيئة، على مستوى الممارسة، وجود عوائق حالت دون اضطلاعها بالنجاعة والفعالية بمجموعة من المهام الموكلة إليها، وذلك نتيجة غياب بعض المتطلبات الأساسية للنهوض بها؛ حيث طالت هذه العوائق بشكل خاص المهام التالية:

1 - **التشخيص والتقييم؛** حيث تأكد للهيئة أن انغلاق نظام المعلومات وغياب التنسيق والتعاون بين مختلف قواعد المعطيات، في ظل جسامه مهام التشخيص والتقييم، شكّل عبء أساسية أمام الهيئة للاضطلاع بهذه المهام بالكفاءة والمهنية اللازمة.

2 - **إشكاليات متعلقة بالنهوض بالدور الاستشاري والاقتراحي؛** حيث اصطدمت الهيئة بمجموعة من الإكراهات الناتجة أساسا عن غياب آليات إلزامية تجبر القطاعات على طلب استشارة الهيئة في المشاريع التي لها صلة باختصاصاتها قبل تفعيلها أو عرضها على مسطرة المصادقة؛ الأمر الذي قوّت على الهيئة إمكانيات حقيقية لبسط صلاحياتها الاستشارية والاقتراحية، ودفعها إلى بذل مجهود إضافي للاطلاع على المشاريع ذات الصلة التي توجد قيد التحضير بهدف المبادرة إلى طلب الاستشارة بشأنها.

كما ترتبط هذه الإكراهات بهشاشة موقع الهيئة في مسار تنفيذ المشاريع والتوصيات المتعلقة بمكافحة الفساد؛ حيث اعتبرت الهيئة عدم تجاوب الجهات المعنية مع مجمل مقترحاتها وتوصياتها أمرا غير مستساغ ولا يمكن أن يجد تفسيره إلا في تعطيل المهمة الأساسية للهيئة باعتبارها قوة اقتراحية منوط بها رفع الاقتراحات وإيجاد الاهتمام اللائق بها، بما يقتضيه من حوار ومناقشة بالإيجاب أو التعديل أو الرفض.

3 - **إشكاليات متعلقة بتفعيل مهام التنسيق والإشراف والتعاون؛** حيث تبين أن الاضطلاع بهذه المهام يبقى رهينا بالتعاون والانخراط الفعلي لهذه الإدارات، الأمر الذي كان مُتَعَذِرا حصوله، نتيجة ضعف التموقع المؤسسي للهيئة، والعجز المسجل على مستوى الالتقائية المطلوبة بين القطاعات وكذا الاندماج المنشود بين مجموعة من الأوراش والمشاريع، ونتيجة أيضا للتأخر الذي عرفه إصدار تشريع يكرس الحق فيولوج إلى المعلومات.

4 - **إشكاليات متعلقة بالشكايات؛** حيث تبين للهيئة أن عدد الشكايات التي يمكن إحالتها على السلطات القضائية وفقا للدليل المتفق عليه مع وزارة العدل لا يسمح لها بممارسة كامل اختصاصاتها في هذا المجال. كما تأكد لها أن عدد الشكايات التي تتضمن عناصر من شأنها أن تشكل منطلقا للسلطات القضائية للقيام بالتحريات المطلوبة يبقى قليلا، فبادرت بفتح قناة موازية تتمثل في طرق أبواب الإدارات والمؤسسات المعنية بالشكايات قصد استجلاء المعطيات التفصيلية المتعلقة بها بهدف

استكمال العناصر المطلوبة للتمكن من رفعها إلى السلطات القضائية؛ علماً بأن صعوبة اضطلاع الهيئة بالتجاوب بفعالية مع شكايات المواطنين يعود بالأساس إلى عدم توفرها على صلاحية القيام بالتحقيقات والتحريات اللازمة حول الأفعال والمعلومات التي تصل إلى علمها والتي من شأنها أن تشكل أفعال فساد يعاقب عليها القانون.

5 - إشكاليات متعلقة بالنهوض بالتواصل والتحسيس؛ حيث واجهت الهيئة عدة إكراهات جعلت خرجاتها الإعلامية والتواصلية مقتصرة على التعريف بالهيئة وخصوصياتها وتوجهاتها العامة ولم تسمح لها بإطلاق حملة تواصلية على نطاق واسع تستجيب للأهداف المحددة في استراتيجية التواصل، نظراً لعدم قدرة الهيئة، بالنظر لهشاشة موقعها المؤسسي، على تحقيق تراكمات وإنجازات جديرة بالتواصل حولها، وكذا لصعوبة الشروع في حملات تحسيسية لنشر ثقافة النزاهة ومكافحة الفساد على نطاق واسع دون تأسيسها على معرفة معمقة بالظاهرة والفئات المستهدفة والرسائل التي ينبغي تمريرها، هذا فضلاً عن الإكراهات المتعلقة بمحدودية الميزانية العامة المرصودة للهيئة والتي بدورها تجعل الحصة المخصصة للتواصل جد محدودة.

وبخصوص الإكراهات المسطرية، فتعود بالأساس إلى محدودية الإطار القانوني للهيئة المركزية، وإلى التأويل الضيق الذي أعطي له من طرف بعض الجهات المعنية، والذي ظل يكتنفه بعض الغموض بدءاً بالتضييق التي أدخلت على النظام الداخلي للهيئة، ووصولاً إلى الصعوبات على مستوى التدبير الإداري والمالي؛ حيث لم تُمنح للهيئة الإمكانيات والاستقلالية المطلوبة لتدبير ميزانيتها بالشكل الذي يستجيب للمهام المنوطة بها وللالتزامات التي تتقيد بها الرئاسة بخصوص تنفيذ المشاريع التي يصادق عليها الجمع العام.

القسم الثالث

الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها:
دور محوري لتعزيز النزاهة المؤسسية لمكافحة
الفساد ولتقوية أسس التنمية

ثمة حقيقة لا يمكن التغاضي عنها في تشخيص الفساد، مفادها أن الفساد في علاقة مباشرة وجدلية مع الإصلاحات الهيكلية وبرامج التنمية المعتمدة في مجال محاربة الفقر وتحقيق المساواة وتحسين المستوى النوعي للمعيشة وتقليص الفجوات في الاستفادة من إمكانيات التنمية البشرية المتجددة.

ولعل هذا الواقع هو الذي جعل مكافحة الفساد والحوكمة يتبوآن موقعاً مركزياً في النقاش المتنامي عالمياً، وداخل المغرب، في السنوات الأخيرة حول محدودية النموذج التنموي المتبع حالياً، وخاصة بعد خطاب صاحب الجلالة الملك محمد السادس التي وقف من خلالها على الحدود والاختناقات التي يعرفها النموذج الحالي، وحدد التوجهات العامة والأهداف التي يجب أن يرمي إليها النموذج التنموي المنشود. وفي هذا الإطار، دعا جلالتهم جميع القوى الوطنية للتعبئة والمساهمة الفعالة في رسم معالم هذا النموذج التنموي. ولتنشيط وتوطيد هذه الجهود في إطار مقاربة تشاركية واسعة، عين الملك لجنة خاصة تنكب على وضع تصور متكامل للنموذج التنموي الجديد، من المنتظر أن تعلن عنه في متم السنة الجارية.

وتستمر اللجنة في القيام بأشغالها في ظل ظروف اقتصادية واجتماعية غير مسبوقة، زادت صعوبة آثار جائحة كوفيد 19 المستجد إلى جانب جفاف الموسم الفلاحي الحالي. وإذا كانت هذه الأزمة قد سلطت الضوء أكثر على الهشاشة ومجموعة من الاختلالات الاقتصادية والاجتماعية التي أنتجها النموذج الحالي، فإنها قد ميزت هذه الفترة من تاريخ المغرب، برد فعل قوي وبقدرة ملحوظة على التوقع واتخاذ تدابير جريئة واستباقية، في ظل انخراط جماعي ومسار تضامني وراء قيادة واضحة ومعبأة، مكنت المواطنين والمؤسسات والجهات الفاعلة من الاضطلاع بأدوارهم في إطار مطبوع بالتفاعل والمرونة المسؤولة والبحث عن النجاعة والفعالية. وقد أفرزت هذه الظرفية الخاصة، معطين أساسيين لإذكاء الدينامية في أي نموذج تنموي؛ هما روح الانتماء والثقة في المؤسسات.

وما ينبغي التأكيد عليه هو أن النموذج التنموي الجديد الذي يراد بناؤه لمغرب الغد ينطوي على مقاصد طموحة وقوية، يأتي في مقدمتها الخروج من الحالة الراهنة، وتجاوز المحدودية والمعوقات التي تطبع النموذج التنموي الحالي، في أفق وضع المغرب على سكة نمو متين وشمولي ومستدام، يستجيب لحاجيات التنمية، ولانتظارات المواطنين المشروعة، ويضمن شروط الحياة الكريمة ومستوى نوعياً لمعيشة الأجيال الحالية والمستقبلية.

في هذا السياق، وعلى أساس الإكراهات والأعطاب التي يتعين تصحيحها وتجاوزها، يأتي مطلب الحكامة والشفافية ومحاربة كل أشكال الفساد والانحراف كأحد التوجهات الأساسية التي يتعين استحضارها لبناء الثقة كجسر أساسي للنهوض بنموذج تنموي جديد.

ذلك أن إعادة بناء الثقة باعتبارها أداة ونتيجة للتماسك الاجتماعي وأساساً لتحفيز الاستثمار والنشاط الاقتصادي، فإنها تشكل ركيزة أساسية للنموذج التنموي؛ من حيث خلق الشروط والمحيط الملائم للانخراط وتغذية الدينامية الشاملة التي يتطلع هذا النموذج لإدراكها.

ومعلوم أن الثقة هي نتاج تداخل مجموعة من العوامل الموضوعية، وكذا نتاج الإدراك المواقب لمنحنى تطورها في الزمن؛ فالشعور بالتعرض للسطط، أو لاستغلال النفوذ، أو للظلم، أو للمحسوبية والامتيازات، أو

لمختلف صور الفساد، مع معاينة حالات اللاعقاب إزاء سلوكات إجرامية، كلها تشكل عوامل تؤثر سلبا وبشكل قوي على ثقة المواطنين في ما بينهم من جهة، وتجاه المؤسسات من جهة ثانية.

ولخلق شروط موثوقة لقلب هذا المنحنى، وإعادة بناء الثقة باعتبارها إحدى العوامل الحاسمة لتعزيز الروابط الاجتماعية، من المهم الاشتغال على أبعاد متعددة، تأتي في مقدمتها الوقاية ومكافحة الفساد بجميع أشكاله وصوره، التي تشكل مظهرات يتعين العمل على تجفيف بؤرها لتحجيم آثارها السلبية على التنمية، وخصوصا انعكاساتها على تفاقم الفوارق الاجتماعية والترايبية، وكذا على مستوى النوع.

وفق هذه الاعتبارات، تشكل مكافحة الفساد والنهوض بالنزاهة والشفافية والحكمة المسؤولة دعامة لا محيد عنها ومنطلقا أساسيا لإرساء النموذج التنموي الجديد، في أفق إذكاء دينامية وطنية جديدة في هذا المجال، قادرة على التعبئة وذات مصداقية ومنتجة للآثار الملموسة من طرف المواطنين والفاعلين الاقتصاديين والمؤسساتيين؛ بما يعزز بناء الثقة والارتقاء بها إلى المستوى المطلوب لضمان الانخراط في إطار تغيير عميق ومستدام يطبعه ادراج منحنى آفة الفساد بالمغرب في اتجاه تنازلي قوي ومستمر.

على هذا الأساس، ومن منطلق وعيها بالمسؤوليات الملقة على عاتقها، أعربت الهيئة في تقريرها المقدم إلى اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي عن التزامها بالاضطلاع بأدوارها كاملة لتهيء شروط الانتقال نحو مرحلة جديدة في المجهود الوطني، مؤكدة على أن هذا التغيير يمر بالضرورة عبر الاستجابة لروح الدستور ومنطوقه في تمكين الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها من الصلاحيات المنصوص عليها، وفي نطاق المفهوم الموسع للفساد كما حددته الوثيقة الدستورية.

ذلك أن الدستور بالاقتيارات التي حددها في هذا الشأن، يتطلع إلى الانتقال نحو مرحلة جديدة من المواكبة الأفقية لمهمة توطيد الحكامة ومكافحة الفساد، عبر إطار مؤسسي يملك المقومات المطلوبة الكفيلة بمحاصرة اختلالات الحكامة وتطوير الامتدادات الكمية والنوعية لمظاهر الفساد، وزرع الحركة المطلوبة في مفهوم التخليق الشامل الذي تبنته الاتفاقية الأممية واعتمده الدستور، كتوجه جديد في منظومة مكافحة الفساد.

تجاوبا مع هذا السقف الدستوري، انخرطت الهيئة الوطنية للنزاهة مباشرة بعد تشريف رئيسها بالاستقبال والتعيين الملكي في 13 دجنبر 2018، في إرساء منظور جديد للإطار المؤسسي المؤهل للاضطلاع بالصلاحيات الدستورية، ووضع رؤية استراتيجية متكاملة ومتعددة الأبعاد في هذا المجال، مع العمل على بناء أسس صلبة لتنزيل مضامينها، في أفق التأسيس لحقبة جديدة في مجال مكافحة الفساد، يوطرها السعي نحو إذكاء دينامية وطنية قوية وذات مصداقية، تتطلع إلى تثبيت تغيير عميق ومستدام في مسار تطوير تفشي آفة الفساد بالمغرب، عبر عمل دؤوب ومتعدد الأبعاد، وقادر على إفراز نتائج ذات آثار ملموسة في الواقع اليومي للمواطن، وضامن لاستعادة الثقة وانخراط الجميع.

للقوف على المعطيات المتعلقة بهذا القسم، يستعرض الباب الأول تصور الهيئة للنموذج التنموي الجديد ودور الحكامة ومكافحة الفساد كإحدى ركائزه، ويسلط الباب الثاني الضوء على النقلة الجديدة للهيئة الوطنية للنزاهة ومقوماتها القانونية، في حين يتمحور الباب الثالث حول الرؤية الاستراتيجية للهيئة لتعزيز قدراتها في أفق تحقيق النقلة الجديدة في مجال مكافحة الفساد بالمغرب.

الباب الأول: رؤية الهيئة الوطنية للنزاهة بخصوص النموذج التنموي الجديد، ودور الحكامة ومكافحة الفساد وإنفاذ القانون كإحدى ركائزه الأساسية

في إطار مساهمتها في النقاش المفتوح حول النموذج التنموي الجديد لبلادنا، أكدت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها في التقرير¹⁹ الذي قدمته للجنة الخاصة بالنموذج التنموي على أن بناء الدولة الديمقراطية الحديثة هو مسار انخرط فيه المغرب منذ عدة سنوات؛ هذا المسار الذي يحتاج إلى دفعة قوية تتلاءم مع فلسفة وروح دستور 2011.

كما ذكرت الهيئة بالتقدم المحرز في عدد من المجالات الأساسية، المرتبطة بحقوق الإنسان، وإدماج المرأة في كل مناحي الحياة المجتمعية بشكل متساو مع شقيقها الرجل، ومحاربة الفقر والهشاشة، خصوصا بعد إطلاق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، علاوة على مجموعة من الإصلاحات الهيكلية على المستويات السياسية، والاقتصادية والاجتماعية، هذا بالإضافة إلى ما تحظى به المملكة من بنية تحتية ومشاريع كبرى ذات الأثر واسع النطاق.

ومن بين أهداف هذه الإصلاحات، ضمان الإنصاف والمساواة بين المواطنين والمواطنات، وتهيئة الظروف الملائمة لتحقيق تكافل اجتماعي مندمج ومتضامن، وتعزيز الضمانات والحماية للمستثمرين وتحسين مناخ الأعمال ضمن سياق يتسم باستقرار سياسي، مكن من تجاوز رياح التغيير التي شهدتها مجموعة من دول المنطقة منذ سنة 2011 في سياق الربيع العربي.

ومع ذلك، وعلى الرغم من هذه التطورات الهيكلية التي تعد في حد ذاتها ضرورية لبناء أي مجتمع ديمقراطي يطمح إلى توفير مقومات الازدهار والرفاهية لصالح مواطنيه، فإن النموذج التنموي الحالي لا يزال يعاني من عدد من النواقص ونقاط الضعف والمحدودية.

وفي الواقع، فإن النموذج الحالي يتسم باقتصاد محدود ينبنى أساسا على الاستهلاك والإنفاق العام، ويعتمد بشكل قوي على تدخل الدولة، وما زال يعاني من هيمنة ثقافة الريع ومن ضعف التنافسية البناء وانخفاض في مستوى الإنتاجية، وذلك داخل مجتمع يفتقر لتعاقد اجتماعي قوي وواضح، ولا يرقى بتنمية الرأسمال اللامادي، وخاصة الرأسمال البشري، إلى المستوى المطلوب.

وفي هذا السياق، يأتي تقرير الهيئة ليسلط الضوء على ما يتميز به الاقتصاد من هشاشة ومحدودية، ولينبّه إلى المستوى الذي وصل إليه تطور الفساد بالمغرب وآثاره السلبية على التنمية، من خلال التشديد على أن الفساد بالمعنى الواسع يشكل أحد العوائق الرئيسية أمام تنمية واستقرار البلدان لكونه يؤدي إلى إضعاف السياسات العمومية والمخططات والبرامج التنموية، ويقوض حق المواطنين في التمتع بحقوقهم الأساسية، فضلا عن عرقلته للاستثمار والمبادرة الحرة. حيث تشكل بذلك آفة الفساد مصدرا للضعف الهيكلي ونتيجة له.

¹⁹ - للإطلاع على مزيد من التفاصيل فيما يخص هذا الموضوع، يمكن الرجوع إلى التقرير الموضوعاتي:

"INPPLC_AS00-VIS.STR_Contribution : pour un Nouveau Modèle de Développement_R.2020/003 " – mars.2020.

كما أن إرساء سياسة للوقاية من الفساد ومكافحته في إطار مقارنة شاملة ومندمجة تضمن النجاعة والفعالية على مستوى النتائج، تعد شرطاً أساسياً ومقوماً رئيسياً لتحقيق التنمية المندمجة والمستدامة التي تقوم على استغلال كل المؤهلات التي يحظى بها البلد. وإذا كانت هذه المسألة قد تم التنصيب عليها بشكل واضح في دستور المملكة الذي يكرس خيار الأمة في تبني الديمقراطية، والتزامها بإرساء مبادئ الحكامة الجيدة والنزاهة والشفافية والمساءلة، فإن الفجوة تظل كبيرة في الواقع، مما يجعل موضوع مكافحة الفساد اليوم من المواضيع التي ينبغي أن تتبوأ موقع الصدارة في بلورة وإعداد السياسات العمومية، ضمن منظور مندمج يسعى إلى وضع الفساد في اتجاه تنازلي قوي مع العمل على إحداث تغيير عميق في السلوكيات.

وذُكر التقرير المذكور بأن ورش مكافحة الفساد بالمغرب تميز بالتدرج والتطور في المقاربة على مدى مراحل متعددة، انطلقت من المقاربة الزجرية الصرفة مع إحداث محكمة العدل الخاصة سنة 1965، مروراً بمراحل عرفت تعزيز الترسانة القانونية وانضمام المغرب إلى العديد من الاتفاقيات الدولية. كما عرف المغرب إعداد برامج ومخططات حكومية (2005 ثم 2010)؛ حيث كانت كل هذه المبادرات تهدف إلى احتواء الظاهرة إلا أنها لم تحقق الهدف المنشود بتراجع تفشي هذه الآفة والحد من آثارها على المواطنين وعلى التنمية.

وفي ضوء كل هذه المبادرات، وبالنظر لمحدودية نتائج مخططات العمل التي تم إعدادها في هذا الصدد بفعل افتقارها للبعد الاستراتيجي وعدم توفر برامجها على مقومات التماسك والتكامل والاندماج، تم اتخاذ قرار بإعداد استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد وفق مقاربة تشاركية منفتحة على القطاع الخاص والمجتمع المدني، والتي تم اعتمادها في دجنبر 2015؛ حيث كان الهدف من بلورتها صياغة الإطار العام لتوجيه وتنسيق وتنفيذ السياسات العمومية في مجال التحسيس والوقاية ومكافحة الفساد. وتتوخى هذه الاستراتيجية الحد من انتشار الفساد وفق نهج منظم، وتطوير الآليات المؤسسية والقانونية والإجرائية، مع الحرص على تغيير السلوكيات لدى المواطنين، وكذا تعزيز الإطار القانوني لكشف وزجر مختلف أشكال ممارسات الفساد والأفعال الإجرامية ذات الصلة.

ومع ذلك، وكما سيتم تفصيله في هذا التقرير ضمن المحاور المخصص للاستراتيجية الوطنية، فإن عدداً من الإجراءات المتخذة والنتائج المحققة بشأنها لم تمكن من إحداث تغيير في واقع الفساد المستشري ببلادنا، والذي لا يزال يمثل إحدى العقبات الرئيسية لتحقيق تنمية شاملة ومستدامة قادرة على الاستجابة لمقومات تنافسية حقيقية لاقتصاد البلاد وتغطية احتياجات وتطلعات المواطنين المشروعة.

وقد أوضح التقرير المعد من قبل الهيئة مختلف التحديات التي تواجه المغرب والتي تشكل حافزاً وضرورة ملحة لولوج مرحلة جديدة في مواجهة الظاهرة؛ مرحلة يتم تأسيسها على مجموعة من العوامل السانحة، وعلى رأسها الإرادة القوية لأعلى سلطة في البلاد، وهي الإرادة التي تروم إحداث تغيير عميق في مسار التنمية وتقليص الفوارق، حيث يشكل ورش الحكامة والتدبير المسؤول للشأن العام ومكافحة الفساد أحد ركائزها الأساسية. إضافة إلى تهمين عوامل ذات أهمية كبرى من قبيل الارتقاء بعدد من هيئات الحكامة إلى مؤسسات دستورية مستقلة، ومن بينها الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.

لأجل ذلك، فإن العمل وفق دينامية وطنية قوية وذات مصداقية وضامنة لتغيير عميق يساهم في تحقيق نتائج ملموسة لدى المواطنين، من شأنه أن يحفز على إعادة بناء الثقة والرفع من منسوبها، ويساهم في إحداث انعكاس على مستوى منحنيات الفساد في المغرب، ومن ثم إفساح المجال أمام تحرير الطاقات وإدراج المغرب في مسار الدول الصاعدة.

ولإعطاء نظرة عامة عن محتويات تقرير الهيئة بخصوص تصورها لمستلزمات النموذج التنموي الجديد، تتطرق الفصول الموالية لأهم مضامينه:

الفصل الأول: العناصر المستخلصة من تشخيص واقع التنمية

إن تحليل واقع السياق الوطني للنموذج التنموي الحالي، يكشف عن عدد من النقائص والإكراهات وأوجه القصور التي تتجلى على وجه الخصوص في:

1 - التأخر في تحقيق الالتزامات والوعود التي جاء بها دستور 2011

إن التأخر أو التراجع أحيانا عن تنفيذ الالتزامات وتحقيق بعض الوعود التي جاء بها دستور 2011 أدى إلى التأثير السلبي في منسوب الثقة لدى المواطنين، سيما وأن هذه الوعود أُخِيَتْ انتظارات ضخمة لدى المواطنين وأيقظت تطلعاتهم إلى مستقبل أفضل، خاصة فيما يتعلق بالإصلاحات الكبرى وتنزيل آليات المشاركة المواطنة، وتقوية هيئات ومؤسسات الحكامة، بما يساهم في تحقيق الأثر الإيجابي على حياتهم ومعيشهم اليومي، وفقاً لنص وروح الدستور الذي حظي بانخراط قوي للمغاربة.

بعض الأرقام بشأن تراجع منسوب الثقة بالمغرب

تراجع منسوب الثقة في المغرب لدى المغاربة الذين صرحوا بثقتهم في الآخرين بشكل عام، من 21.7% سنة 2001 إلى 12.3% سنة 2001 حسب الدراسات التي أجراها البرنامج العالمي للأبحاث. وجاء البحث الذي أجراه المعهد الملكي للدراسات الاستراتيجية سنة 2011 ليؤكد نفس المستويات المتدنية للثقة لدى المغاربة.

2 - ضعف سيادة القانون

من بين نقاط الضعف الرئيسية التي أثارها تقرير الهيئة الوطنية المقدم إلى اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، تلك المتعلقة بسيادة القانون لكونها تشكل عائقاً رئيسياً أمام أي نموذج تنموي، والتي تتجلى مظاهرها في تفشي الفساد، وغياب شفافية وفعالية الأسواق، وضعف آليات التنظيم الخاصة بها، والاختلالات على مستوى النظام القضائي وكذا استمرار ممارسات الشطط والتعسف في الإدارة، مما يولد شعوراً بعدم الإنصاف والمساواة بين المواطنين؛ إذ أن وجود قوانين وقواعد لا تطبق بشكل متساو بين جميع المواطنين وفي مختلف الظروف والأوضاع يؤدي إلى الإحساس بالإفلات من العقاب والتشكيك في قدرة المؤسسات والسلطات المعنية على تحقيق أهداف الإصلاحات المعلن عنها.

3 - ضعف على مستوى انسجام السياسات العمومية وغياب الرؤية على المستوى المؤسسي

في هذا الصدد، أشار التقرير إلى عدم الوضوح وغياب الالتقائية في ما يخص توجهات السياسات العمومية، وعدم انسجامها ومماسكها بشكل عام، وضعف نجاعة وفعالية الإصلاحات التي تم تنفيذها، والتي لا تزال بطيئة ومبعثرة. وقد تفاقم هذا الوضع بسبب ضعف مبدأ سيادة القانون وتنامي نظام الامتيازات، الذي يبرز هيمنة منطق الريع ويسمح باستفادة فئة قليلة من المواطنين من أهم موارد وقدرات البلاد، مما يضعف الاقتصاد ويحد من تنافسيته ونجاعته (الانتقائية؛ الاقصاء؛ القيمة المضافة المنخفضة؛ تباطؤ النمو...)، ويؤدي بالتالي إلى تركيز عال على صعيد خلق الثروة.

تركز قوي للاقتصاد

- 50% من رقم المعاملات ناتج عن أقل من 400 مقابلة (أي 0.16%)؛
- 80% يعود إلى أقل من 5000 مقابلة (أي 2%) و 90% هو من إنتاج 5.8% من الشركات المصروفة.
- تمثل 73 مقابلة (أي 0.06%) 50% من موارد الدولة فيما يخص الضريبة على الشركات، ولا تزيد نسبة المقاولات التي تغطي 80% من هذا الصنف من موارد الدولة عن 0.85% من مقاولات القطاع المهيكل.

وشدد تقرير الهيئة أيضا على أن الإقلاع الاقتصادي وتعزيز التماسك الاجتماعي بالبلاد يتطلبان وضوحًا في الرؤية وجراحة في الاختيارات وتوجهًا استراتيجيًا قويًا مدعوما بمقومات الانسجام والترابط والنجاعة في التفعيل. غير أن المغرب يواجه منذ عدة عقود تيارات مختلفة ومتنوعة من مقاومة التغيير، تحركها توجهات محافظة أو رغبات في الحفاظ على "التوازنات" والمصالح القائمة. دون أن تكون، في المقابل، قوى التغيير بالحجم اللازم وبالقدرة على تحفيز إطار مؤسسي منسجم ومتكامل قصد مواجهة هذه التيارات وتحريك الدينامية الشاملة المطلوبة.

4 - تراجع مستويات النشاط وارتفاع معدل البطالة، خاصة لدى الشباب

لفت التقرير الانتباه إلى إحدى أكثر نقاط الضعف تأثيراً، ويتعلق الأمر بمستوى الفئات النشطة والبطالة التي لا يزال معدلها في مستويات عالية؛ حيث تبلغ حوالي أكثر من 10%، مع تسجيل تراجع في مستوى النشاط، خاصة لدى الشباب والفئات الهشة والنساء، هذه الفئة الأخيرة التي ينشط فيها أقل من 1 من أصل 5.

وقد أدى تفاقم البطالة لدى الشباب في ظل انهيار حقيقي لمستوى الرقي الاجتماعي إلى الشعور بالظلم والاستبعاد وتفكك الروابط الاجتماعية، وهو ما يزيك مسألة غياب عقد اجتماعي قادر على ضمان انخراط المواطنين وتحقيق رفاهيتهم.

التفاوتات الجهوية - بعض الأرقام

على مدى السنوات الخمس عشرة الماضية، تفاقم مستوى التفاوت بين الجهات، مع تركيز مجالي وجهوي للأنشطة الاقتصادية، حيث ساهمت أربع جهات من الجهات الست عشرة في البلاد سنة 2013 وحدها ب 46.8% من الناتج الداخلي الخام الوطني.

اللامساواة الاجتماعية - بعض الأرقام

إذا كانت الوضعية العامة قد تحسنت خلال السنوات الأخيرة، مع انخفاض في معدل الفقر والاختفاء النسبي للفقر المدقع (أقل من دولار واحد في اليوم)، فإن الواقع كشف أنه إلى غاية سنة 2018، لا يزال أكثر من 1.6 مليون شخص فقراء و 4.2 مليون شخص لا يزالون في وضعية هشاشة مما يعني احتمال سقوطهم في براثن الفقر في أي وقت.

5 - تنامي الهوة بين دور الدولة والمعطيات الجديدة للسكان وخاصة الشباب

إن السلطات العمومية لم تأخذ بعين الاعتبار، وبالمستوى المطلوب، أهمية التحولات العميقة التي تطبع العالم وآثارها على المجتمع المغربي، ولا سيما الشباب، وكذا المتطلبات الناتجة عن هذه التحولات؛ الأمر الذي أدى إلى تولد الإحساس لدى المواطن بالإحباط نتيجة عدم تلبية هذه المتطلبات، بما في ذلك الحاجة الشديدة إلى الكرامة، والعدالة الاجتماعية والحاجة إلى الرفع من قدرته الشرائية. وكلها عوامل أدت إلى الانشغال العام بتنامي الفوارق الاجتماعية وتطوير أساليب التعبير عن الرفض القوي لاستمرار اللامساواة الاجتماعية.

6 - الفساد بوصفه آفة مستشرية تقوض أسس سيادة القانون وتعرق مسار التنمية

شدد تقرير الهيئة أيضا على أهمية التطرق إلى الفساد في الحقل السياسي لما له من أثر وانعكاسات سلبية على مبادئ الحكامة وتوجيهه للقرارات والسياسات العمومية وتدبير الشأن العام في إطار لا يراعي دائما وحصريا المصلحة العامة.

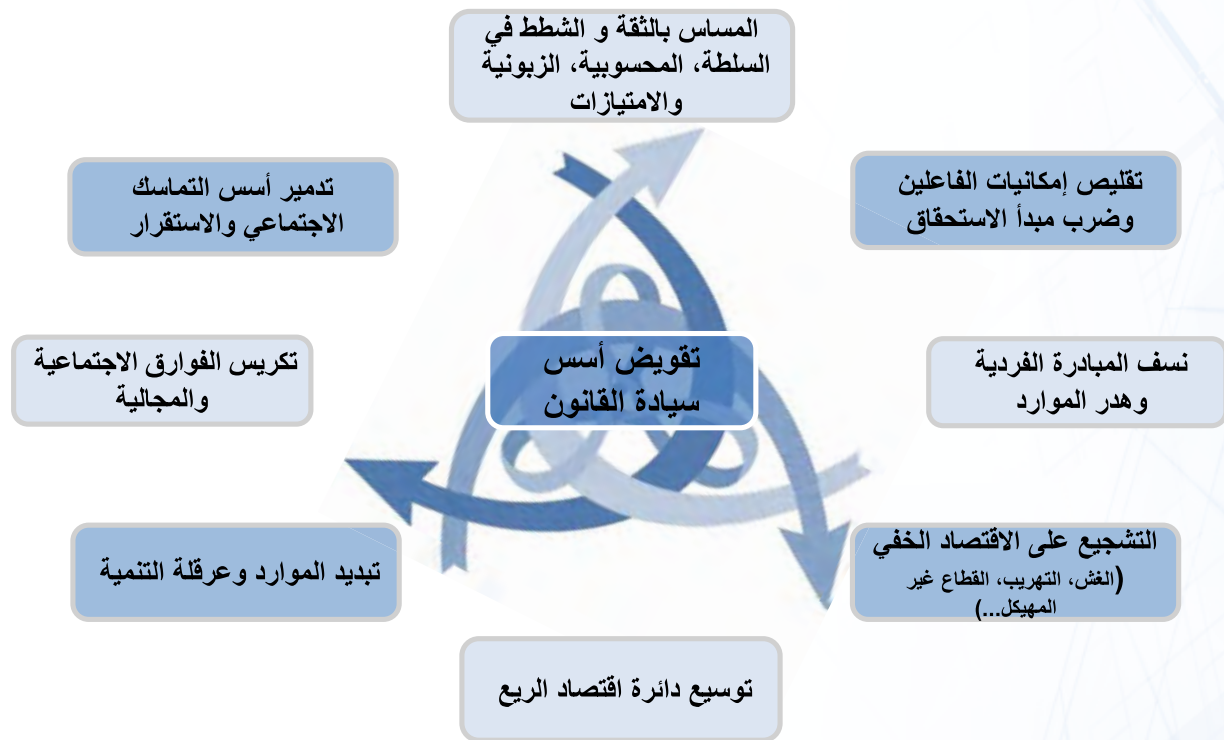
ومن المعلوم أن الممارسات الفاسدة تتطور باستمرار وتتميز بالتعقيد المتزايد، وذلك بفعل التطور التكنولوجي والتحول في أنماط المعاملات والتدفقات المالية. ولهذا فإن تطور مستوى الفساد وتراجع ثقة المغاربة وتطبيعهم مع هذه الممارسات، بتفاعل مع عوامل أخرى مرتبطة بالأطر المؤسسية والحكامة وتدني القيم الأخلاقية والمواطنة، بالإضافة إلى عامل الرأسمال البشري وتنمية القدرات، تشكل كلها عوامل تساهم في بروز عوائق هيكلية تؤدي إلى عرقلة إرساء الدينامية المطلوبة لخدمة أهداف التنمية.

في هذا السياق، وفي ظل وضعية تتسم بتفشي ممارسات الفساد وتفاقم التفاوتات، فإن المغرب، مثله مثل العديد من البلدان الأخرى، المتقدمة منها والأقل نموًا، يوجد أمام تحديات مطبوعة باحتمال غليان

اجتماعي متسم ب بروز أنواع من التعبير عن الانزعاج وعن المطالب التي قد تكتسي طابعا تقليديا أو متجددا (المظاهرات، ردود الفعل المنسقة وغير المنسقة على شبكات التواصل الاجتماعي، المقاطعة الاقتصادية، التصويت العقابي على عدة مستويات، وما إلى ذلك من طرق جديدة للتعبير والمناصرة). هذه الأشكال الاحتجاجية التي سوف تتنامى مع الزمن في ظل غياب قنوات حقيقية للتواصل والحوار وفي غياب تجديد لهياكل وآليات الوساطة.

وإذا اختلفت مظاهر وأشكال هذه الاحتجاجات وتباينت تعبيراتها باختلاف سياق كل ظرفية اقتصادية لكل بلد والعوامل المحفزة لذلك، إلا أنها تتقاطع فيما بينها في نقطتين على الأقل، تتمثل الأولى في المطالبة بالمزيد من الشفافية في تدبير الشأن العام، والثانية في رفض جميع أشكال الريع والامتيازات واللامساواة الاجتماعية الناتجة عنها.

وبالتالي، فإن الفساد يأتي في صدارة العوامل التي تقوض أسس سيادة القانون، وتؤدي إلى ظهور أشكال مختلفة من الامتيازات والربونية والمحسوبية، الأمر الذي يضرب مبدأ تكافؤ الفرص، ويؤثر على المساواة فيولوج إلى وسائل الإنتاج وتأمين ظروف توزيع أفضل وأكثر إنصافا للثروة.



إن بناء نموذج تنموي جديد يستدعي إخراج المغرب من وضعية تغطي عليها هيمنة اقتصاد الريع بمختلف أشكاله الاقتصادية، السياسية، النقابية، الاجتماعية وغيرها من الأشكال، وتفشي نظام الامتيازات؛ بما لا يخدم دائما المصلحة العامة، ويساهم بقوة في تعميق التفاوتات. هذه الوضعية التي تزيد من تدني منسوب الثقة، تثقل كاهل الأجيال الحالية وترهن حقوق الأجيال القادمة.

الفصل الثاني: أسس وطموحات النموذج الجديد

من خلال تسليط الضوء على محدودية وأوجه قصور النموذج الحالي والدعوة إلى إعادة النظر في نموذجنا التنموي لجعله يتماشى مع التطورات التي تعرفها بلادنا، لا بد من الإشارة إلى أن جلالة الملك خلق دينامية جديدة أعطت إحساسا كبيرا بالأمل في مستقبل المغرب.

على ضوء ذلك، وبعد تحليل المعطيات المتاحة والوقوف على التحديات التي تواجه المغرب اليوم، وبالاعتماد على الأدوات والإمكانات الممكنة الاستناد عليها، قدم تقرير الهيئة الوطنية للتوجهات الرئيسية التي يمكن تبنيها في تحديد مقومات نموذج تنموي جديد قادر على وضع المغرب على مسار التنمية الشاملة والمستدامة والدفع به إلى مصاف الدول الصاعدة.

الشكل رقم 2: التوجهات الرئيسية الستة لتجاوز الإكراهات وبناء النموذج التنموي الجديد



تبقى هذه من بين أهم التوجهات التي جاء بها تقرير الهيئة في الموضوع، والتي اعتبر أن تبنيها من شأنه المساهمة في تحقيق الأهداف المرجوة، وخلق دينامية شاملة تحرر الطاقات وتستغل الإمكانيات بشكل كامل ووفق منظور فاعل وهادف، مع التأكيد على أنه أمام هذه التحديات، لا يمكن تحقيق أي تقدم ملموس في غياب إدراج ورش مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة والشفافية والحكامة المسؤولة كأحد المقومات التي يتعين أن يقوم عليها النموذج التنموي المستهدف.

ويمكن تصريف التوجهات والمقومات التي تمت الإشارة إليها أعلاه في ما يلي:

1 - التطوير الشامل للقادرة التنافسية

يندرج تطوير القدرة التنافسية في قلب التحول الهيكلي للاقتصاد الوطني، مدعوما بكل من قوة الرأسمال البشري والقدرة على الابتكار. لذلك يعتبر تطوير القدرات إحدى الأدوات الأساسية من أجل خلق عدد

أكبر من الوظائف الرفيعة المستوى، وتحسين تكامل واندماج الاقتصاد الوطني وتنوعه ومرونته، وقدرته على الزيادة في القيمة المضافة.

كما يعتبر البحث والابتكار لبنة أساسية من أجل دينامية تعزز القدرة التنافسية للشركات وتوجه جهود مراكز البحث نحو المشاريع القابلة للثمين وذات المنفعة المشتركة على الصعيد الوطني والاقليمي (مع التركيز بشكل خاص على إفريقيا جنوب الصحراء الكبرى) والبحث عن إمكانية ربط هذه المشاريع بأعمال وانشغالات ذات بعد عالمي، من خلال التشبيك ومواكبة الطفرات التكنولوجية وغيرها من التغيرات، في أفق العمل على تعزيز تطوير التكنولوجيا والبحث العلمي، وإيلاء عناية خاصة لدراسة الاحتياجات والخصائص ونقاط القوة الجهوية والترايبية.

من جهة أخرى، لا بد من إيلاء أهمية خاصة لتعزيز وتقوية دور المعايير في حماية المنتجين والسوق الوطني وضمان جودة السلع والخدمات وتطوير عوامل التنافسية في الأسواق العالمية.

في قلب هذا التحول المنشود للتنافسية الوطنية ينبثق نموذج جديد للإقلاع الصناعي

يقتضي الأخذ بالتحويلات الكبرى وأثرها على سوق الشغل ونوعية الوظائف والعلاقات الجديدة والمتحولة التي تحكمه، إعادة النظر في قانون الشغل وضبط القواعد الموضوعية المتلائمة مع هذه التحويلات، مع إعطاء الأولوية للعمل اللائق و ضمان حماية من جيل جديد للعمال والناشطين، وذلك من خلال التركيز على ثلاثة أبعاد أساسية:

■ إنشاء علاقات عمل مهنية واجتماعية جديدة مبنية على مأسسة تمثيلية الجهات الفاعلة (من فدراليات ومنظمات أرباب الشغل، والمنظمات والنقابات... إلخ)، وترسيخ طرق فعالة للتمثيل والحضور على مستوى الهيئات المهنية التشاورية وهيئات الحوار وصنع القرار مع تقوية المسؤوليات المرتبطة بها.

وهو ما من شأنه أن يفتح المجال، بكل حكمة وتبصر، لتطوير جذري يكسر القواعد الجامدة ويخصص مساحة أكبر للاتفاقيات القائمة على التعاقد؛ كأداة حقيقية للتطور والمرونة والدينامية.

■ تعزيز نظام التكوين المهني، من خلال الرفع من قدرة البلاد على التوقع وتوجيه نظام التكوين الأساسي والمستمر بهدف تعزيز القدرات وتنمية المعارف، والإعداد الأفضل للمهارات ذات الصلة بالمهن المستقبلية، ومواكبة التغيرات المتسارعة التي ترافقها، وتمكين العمال من القدرات التي تمكنهم من مواكبة التغيرات وسلاسة التكيف.

■ التوجه نحو بناء نظام حماية اجتماعية شاملة يأخذ بعين الاعتبار الواقع الجديد ويهدف الى تعميم التغطية لجميع المواطنين وليس فقط العاملين منهم، وتأمينهم من المخاطر وخاصة فقدان الشغل ومواكبتهم في فترات الانتقال من مهنة إلى أخرى.

2 - تقليص التفاوتات الاجتماعية والاختلالات الترابية

لا يرمي هذا الهدف فقط إلى ضمان تكافؤ الفرص لجميع المواطنين، وإنما يستهدف أيضاً توفير الدعم المناسب للتعويض عن أوجه القصور لأولئك الذين يعانون من الهشاشة والحرمان بسبب وضعهم الاجتماعي أو الجغرافي، وذلك من أجل الحد من الفوارق الاجتماعية، وتعزيز الارتقاء الاجتماعي، ومحاربة الإقصاء من خلال تقليص الفوارق الترابية وتسهيل إشراك وإدماج الفئات الهشة من السكان وذوي الاحتياجات الخاصة.

وتبقى مواجهة التحديات المتعلقة بالحد من الفوارق الاجتماعية والمجالية رهينة بتحسين الولوج إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية على صعيد التراب الوطني والإنصاف والتضامن الاجتماعي والتضامن بين الجهات والأجيال والنوع.

3 - ضمان المشاركة الواسعة وإعادة بناء الثقة

في هذا الإطار، شدد التقرير على أهمية تهيئ الظروف اللازمة لتعزيز ثقة المواطنين باعتبارها العنصر المؤسس للتماسك الاجتماعي، والشرط الأساسي للانخراط في أي مشروع مجتمعي. كما أكد على أن وضوح القواعد وقابليتها للتطبيق وكذا تطبيقها الفعلي على الجميع في إطار عدالة فعالة، كغاية سامية، هو أساس بناء الثقة في دولة يحكمها القانون.

وفي هذا الاتجاه، تناول التقرير بالتحليل دور هيئات الوساطة (الأحزاب السياسية والنقابات والمجتمع المدني والجمعيات المهنية واتحادات أرباب الشغل، وغيرها من تنظيمات المجتمع...) والحاجة إلى إدخال تغييرات جوهرية عليها وإعادة بناء تنظيمها وأدوارها في سياق التحولات المجتمعية العميقة، وبروز قنوات وآليات جديدة ومتجددة.

كانت هذه من بين المتطلبات التي جاء به تقرير الهيئة واعتبرها ضرورية لمواجهة التحديات وإطلاق دينامية اقتصادية واجتماعية حقيقية وتوفير بيئة مسهلة ومصاحبة، قادرة على اقتناص الفرص وبناء القدرات، وفتح المجال أمام التنويع والزيادة في الاستثمار المنتج للقيمة المضافة والموفر للوظائف المؤهلة والشغل اللائق.

الفصل الثالث: توصيات واقتراحات

استكمالا لما سبق، أوصى التقرير باعتماد مجموعة من التوصيات التي تصب جميعها في اتجاه إرساء أسس التحول الرئيسي في النموذج التنموي والتي يمكن تلخيصها على النحو التالي:

1 - إصلاح النظام الضريبي وفق منظور استراتيجي

الهدف الرئيسي من هذا الإصلاح ذو طابع خاص، هو توجيه النظام الضريبي ليلعب دورا أكثر استراتيجية وفق منظور واضح ومتناغم يركز على الإنصاف والإنتاجية، مع توسيع الوعاء الضريبي بما يتناسب

والقدرة الحقيقية للبلاد، وكذا تكثيف قاعدة الفاعلين الاقتصاديين والأنشطة المنتجة للقيمة المضافة والوظائف ذات الجودة.

كما يجب أن يوجه النظام الضريبي ليلعب دوره التضامني بشكل أقوى من أجل تقليص الفوارق وضمان المساهمة العادلة في الجهد الوطني وفقا للمبادئ الدستورية.

على هذا الأساس، ينبغي الأخذ بعين الاعتبار العناصر التالية:

■ وضع الأهداف وفق مقاربة تشاركية وشاملة: وقد حدد تقرير الهيئة العديد من هذه الأهداف، على رأسها ضمان التوازن بين مستوى الضغط الضريبي المناسب والمشجع على الاستثمار من جهة، ومتطلبات تمويل احتياجات الدولة ومشاريعها التنموية من جهة ثانية. كما دعا التقرير إلى تبني نظام ضريبي مستقر يضمن الرؤية على المدى المتوسط والبعيد، وتوضيح الصلاحيات والمسؤوليات بين الدولة والجماعات الترابية، في تحديد وتدبير الضرائب والقواعد اللازم البناء عليها. كما أكد على أن ضمان بناء جو الثقة يمر على الخصوص عبر الحد من السلط التقديرية في المجال الضريبي، كمطلب أساسي لفعالية هذا النظام وشفافيته؛

■ فرض ضريبة على الأصول لضمان المزيد من العدالة والانصاف؛ لاسيما الأصول غير المنتجة وإحداث ضريبة على الإرث، مع الأخذ بالمستويات اللازم إعفاؤها؛

■ العمل على التخلص من هيمنة الريع، كمطلب ذي أولوية والتوجيه الأمثل للتحفيزات والاعفاءات الممنوحة؛

■ توسيع الوعاء الضريبي بما يتناسب والقدرة الحقيقية للبلاد، مع تعزيز إنفاذ القانون وتكييفه في اتجاه مراعاة خصوصية وظروف الأشخاص المستهدفين وخاصة الممارسين للأنشطة ذات الدخل المحدود.

2 - تحسين مناخ الأعمال

الهدف: وضع استراتيجية في إطار نظامي لتحسين مناخ الأعمال من خلال تعبئة الفاعلين في هذا المجال (السلطات العمومية، وهيئات الحكامة والقطاع الخاص والمجتمع المدني،...) وفق أدوار واضحة ومسؤوليات محددة

من بين ما جاء في تقرير الهيئة بهذا الشأن، التأكيد على أن مساهمة التطلعات الكبيرة التي يشهدها العالم، تقتضي التسريع في اتجاه الرقمنة، وذلك من خلال الاعتماد على التقنيات الأكثر تطوراً ومواكبة هذه التطورات من أجل ضمان الكفاءة والشفافية وتعزيز المساءلة. لهذه الغاية، يجب تهييء الركائز الأساسية، كالبنية التحتية وإرساء نظام التعريف الرقمي المؤمن والمتوفر على ضمانات حماية المعطيات وآليات إدماج والتقائية الأنظمة المعلوماتية لتغطية فعالة للمجالات الإدارية والاجتماعية والخدماتية، وعلى الخصوص منها، الخدمات العمومية، الأنشطة والاندماج الاجتماعي، المجال الأكاديمي، الأنشطة الاقتصادية والقطاع الصناعي، إلخ.... في هذا الاتجاه، يجب تعزيز تطوير صناعة تدمج وتربط بشكل قوي بين الروبوتيك والرقمنة، والكائنات المتصلة بالشبكات (Objets connectés)، والطباعة ثلاثية الأبعاد، والذكاء الاصطناعي والهندسة، إلخ.

4 - الرفع من أعداد وأنواع الفاعلين منتجي الثروة

في هذا السياق، يتعين تهييء ظروف مواتية للرفع من أعداد وأنواع الفاعلين المنتجين للثروة وتزويدهم بالدعم والمصاحبة في جميع المراحل، وعلى جميع المستويات وحسب مختلف الاحتياجات. (إنشاء وتقوية القدرات، وخلق شبكات التواصل وتحسين مستوى تقديم العروض والوصول إلى الأسواق والبحث والتطوير والابتكار). لذلك يجب أن ينصب الجهد بنسبة أكبر على قطاعات معينة ذات إمكانات عالية ومكونات تكنولوجية وابتكارية قوية.

5 - توحيد المعايير

الهدف المتوخى من وراء هذا المحور هو ضمان الحماية للإنتاج والسوق الوطني ودعم القدرة التنافسية للعرض المغربي في الأسواق العالمية.

يقتضي توحيد المعايير اتباع خطوات للملاءمة والتعميق والتعميم من أجل بلوغ هدفين أساسيين: وهما حماية المستهلك وحماية السوق الوطنية ضد المنافسة غير الشريفة من جهة، ودعم تنافسية العرض المغربي على مستوى أسواق التصدير من جهة موازية.

6 - الولوج إلى التمويل

يرمي هذا المحور إلى تشجيع الرأسمال الوطني وتوفير السيولة وفتح المجال أمام المقاولات المبتكرة. ومن أجل ذلك، يجب تحسين شروط الوصول إلى التمويل بالنسبة لحاملي المشاريع المبتكرة، خاصة من خلال إنشاء آليات ضمان وتمويل عامة وخاصة طويلة الأمد. وبالموازاة، يتعين مواكبة هذا الصنف من الفاعلين الاقتصاديين بتحسين الدعم والمصاحبة وتسهيل الوصول إلى الأسواق والتحفيز وحماية الابتكار، وكذا ملاءمة سياسة الولوج إلى التمويل مع الاحتياجات والقيود، وتوخي المرونة والسرعة اللازمة لذلك.

في هذا الإطار، أكد تقرير الهيئة على أهمية البرنامج المندمج لدعم وتمويل الاستثمارات والأنشطة الاقتصادية الذي تم إطلاقه بتوجيهات ملكية سامية خلال شهر فبراير من سنة 2020.

الفصل الرابع: بناء الثقة أساس النموذج التنموي باعتباره وسيلة ونتيجة للنمو وللتماسك الاجتماعي

إن إعادة بناء الثقة من خلال قلب المنحى التنازلي الذي عرفته لعدة سنوات، يعد عنصرا أساسيا من أجل تهيين الظروف وتوفير البيئة المواتية للمساهمة الفعالة وللانخراط القوي في الدينامية التي يتطلبها النموذج التنموي الجديد.

وتنتج هذه الثقة عن اقتران عدة عوامل موضوعية وأخرى ذاتية تتعلق بإدراك المنحى الذي يتجه إليه منسوب الثقة وتطوره عبر الزمن؛ فتدهور الواقع و/أو الشعور بسوء المعاملة والشطط في استعمال السلطة والإحساس بالظلم والمعاملة التفضيلية على أساس المحسوبية والزبونية والحصول على الامتيازات غير المشروعة قانونيا وأخلاقيا، وتفشي الفساد والإفلات من العقاب... كلها عوامل تؤثر سلبا وبقوة على مستوى ثقة المواطنين سواء فيما بينهم أو إزاء السلطات والمؤسسات العمومية والخاصة.

ولخلق شروط مواتية لقلب هذا المنحى، وإعادة بناء الثقة باعتبارها إحدى العوامل الحاسمة لتعزيز الروابط الاجتماعية وشروط التنمية، من المهم الاشتغال على أبعاد متعددة، يمكن أن نذكر من بينها، تلك التي تكتسي أهمية خاصة:

- 1 - التجسيد على أرض الواقع، وفي آجال معقولة، لعود الدولة والمسؤولين الإداريين والسياسيين، بدءا بالتنزيل الفعلي للمقتضيات الدستورية التي توافق عليها المغاربة سنة 2011 وذلك بتوافق تام مع منطوق وروح هذه الوثيقة المؤسسة لعقد اجتماعي قوي؛
- 2 - تقوية البناء المؤسسي، كدعامة للنهوض بحكامة مسؤولة، وتوضيح مراكز وآليات صنع القرار وضمان مسؤولية أصحابها وخضوعهم لمبدأ المساءلة؛
- 3 - ترسيخ دولة القانون، من خلال تعزيز التوازن بين السلطات واستقلالية المؤسسات وتجسير علاقات التكامل في ما بينها، لتوفير شروط تثبيت الحقوق ونفاذ القوانين وريانها على الجميع. ولتحقيق هذا المبدأ، يتعين استكمال الإصلاحات وتنقيح القوانين مع السهر على تبسيطها وإعطائها الإلزامية بعد التأكد من قابلية تفعيل مقتضياتها وتغيير أو نسخ ما عدا ذلك؛
- 4 - الوقاية ومكافحة الفساد بجميع أشكاله وصوره ذات الصلة بالزبونية والمحسوبية والامتيازات واستغلال الثقة والنفوذ، وإساءة استخدام المصلحة العامة والتي تشكل مظهرات يتعين العمل على تجفيف معاقفها لتحجيم آثارها السلبية على التنمية، وخصوصا انعكاساتها على تفاقم الفوارق الاجتماعية والتراعية، والإحساس بانعدام المساواة وكذا ضعفها على مستوى النوع؛

5 - الانفتاح الفعلي على المقاربة التشاركية للمواطنين في الاختيارات التي تهمهم وفي عملية صنع القرار العمومي، لضمان الانصراف الأمثل نحو التجاوب مع تطلعاتهم وانتظاراتهم المشروعة وذات الأولوية، وكذا لإذكاء نفس جديد في منظومة التمثيلية والوساطة.

في نفس السياق، يجب الارتقاء بالفعل الجماعي ليكون رافعة حقيقية للانخراط ولانبثاق القيم الاجتماعية والمواطنة، وأداة حقيقية للعمل في اتجاه تطوير وتعزيز اتفاقيات الشراكة بين السلطات العمومية والجهات الفاعلة في المجتمع المدني.

ينبغي استحضار حقيقة مفادها أن كل تغيير عميق لابد أن يمس بمصالح قائمة وأن تتولد عنه أشكال من المقاومة لتنزيل مضامينه. وفي هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى أن البلدان التي شهدت إصلاحات جوهرية تمس حتميا التوازنات المثبتة والمحكمة لعقود، لما تخدمه من مصالح قائمة على أساسها، عرفت مقاومات تلقائية ومنظمة من أجل الضغط في اتجاه منع أو إضعاف التغيير المطلوب.

إن الإرادة والعزم المؤكدين وكسب أوسع شريحة من المجتمع لما يحققه التغيير من منفعة عامة تعود على أوضاعها ورفاهيتها، تشكل الأسس الرئيسية لنجاح التحول والانفتاح نحو تحقيق النتائج المستهدفة. ومن أجل ذلك، يجب أن تكون الإصلاحات موضوعة بطريقة موضوعية واضحة الأهداف في اتجاه تلبية الاحتياجات والانتظارات المشروعة للمواطنين، وفي خدمة مجموع السكان. مع العلم أنه من الضروري كذلك، لضمان الشروط الموضوعية للانتقال السلس والفعال، مصاحبة التغيير نحو النموذج المستهدف بآليات لتدبير الإكراهات والمقاومة²⁰ المحتملة، بتقليص الأثر على مصالح المجموعات المتضررة؛ بما لا يتنافى والأهداف الاستراتيجية المسطرة، وتعزيز المشاركة الشعبية والتعبئة على نطاق واسع.

خلاصة عامة: ترسيخ مبادئ الحكامة المسؤولة جوهر النموذج التنموي الجديد

إن المنظور الطموح للنموذج التنموي الذي يجب الترويج له يستند إلى وجود فاعلين متحمسين للتغيير، والذين يتعين تعبئتهم وتجميعهم في إطار حكمة مؤسساتية رشيدة وشفافة وفق أدوار ومسؤوليات محددة بوضوح ومفصلة بشكل جيد. فالهدف هو ضمان تعزيز القوى من أجل تغذية الدعم والتعبئة والالتزام. كما أن الدولة كفاعل مركزي، مدعوة لأن تمارس صلاحيات سيادية وتضطلع بأدوارها الرئيسية كمحرك استراتيجي ومقنن، وكقوة دفع تحفيزية، مع إمكانية تكميل أدوارها كمتدخل مباشر لتعبيد الطريق وبعث روح الدينامية في المجالات التي لا يمكن تجاوز الصعوبات فيها، دون تدخلها ودعمها.

²⁰ - ارتباطا بموضوع المقاومة، تجدر الإشارة إلى أن البعض يعزوها إلى الحفاظ على استقرار البلاد، إلا أن مجموع العناصر التشخيصية التي تم عرضها أعلاه والتي تعد سببا في زيادة التفاوتات والممارسات غير القانونية، تشكل خطرا يمكن أن كون سببا في تدمير القيم والمصالح المشتركة ويمس باستقرار وبناء المجتمع.

ويجب أن يستند نموذج الحكامة كذلك إلى مبادئ المسؤولية المبنية على التعاقد والمساءلة، في إطار سياسات أكثر تكاملاً وانسجاماً وتعاضداً فيما بينها، وتوجيه بوصلتها نحو المواطن كمنطلق وخدمته كغاية.

كما لم يفت تقرير الهيئة أن يؤكد، في غير ما مرة، على أن نجاح هذا المشروع المجتمعي المشترك يستلزم دعم وتعزيز أدوار هيئات الحكامة الوطنية كأساس لضمان سيادة القانون والأداء السليم وفقاً لمبادئ الحكامة الرشيدة.

الباب الثاني: المقومات القانونية: نحو تبني المفهوم الدستوري الواسع للفساد وتقوية دور وصلاحيات الهيئة الوطنية للنزاهة

ارتباطا بأسس النموذج التنموي الجديد الذي سبق التطرق إليه في الباب السابق، تأكد أن النزاهة والحكامة الجيدة تشكل مرتكزات جوهرية لإرساء معالم هذا النموذج، باعتبارها مبادئ مؤطرة لعمل المؤسسات، وإعادة بناء الثقة داخل المجتمع؛ مرتكزات تتوقف عليها تعبئة الفاعلين وتحرير الطاقات وتحقيق أهداف التنمية، وتستدعي استنهاض جميع الفاعلين للتصدي لظاهرة الفساد، وتحمل مسؤوليات واضحة والتزام مشترك تتظافر فيه جهود مختلف السلطات والهيئات المعنية.

في سياق هذه الاختيارات التي شددت عليها توجيهات صاحب الجلالة في مناسبات مختلفة، سواء في الخطاب الملكي الموجهة وطنيا أو قاريا، وكذا بمناسبة تعيين رئيس الهيئة الوطنية للنزاهة؛ حيث أكد البيان الملكي بهذه المناسبة على ضرورة منح الهيئة المؤهلات اللازمة، لتضطلع بجميع مهامها على الوجه الأمثل، باتت الحاجة ملحة إلى تحصين استقلالية الهيئة الوطنية للنزاهة وتمكينها من المقومات الكفيلة بتعزيز قدرتها على الاضطلاع، على النحو الأمثل، بالصلاحيات التي أوكلها لها الدستور؛ بما يسير آفاق بناء النموذج التنموي الجديد للمغرب، ويتجاوب موضوعيا مع تطور مظهرات الفساد التي تخل بسمو القانون وتشكل كلفة باهظة تعيق التنمية وتؤثر سلبا على ثقة المواطنين والمستثمرين وجميع المؤسسات الوطنية والدولية.

للتعرف على هذا المسار وعلى المقومات القانونية للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها²¹، انطلقا من مشروع القانون رقم 46-19، سيتطرق الفصل الأول للمداخل المؤطرة للإحداث الدستوري للهيئة، في حين يرصد الفصل الثاني مواطن القصور التي تم تسجيلها على القانون رقم 113.12 والمرتكزات الموضوعية للمراجعة المطلوبة، للوقوف في الفصل الثالث على الخطوط العريضة لمشروع القانون رقم 46-19.

الفصل الأول: المداخل المؤطرة للإحداث الدستوري للهيئة الوطنية للنزاهة

بالإضافة إلى الرصيد الذي راكمته الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة خلال فترة نشاطها، من المناسب التذكير بالسياق والعوامل التي ساهمت في الدفع وتأطير الإحداث الدستوري للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، ومخاض التعاطي التشريعي مع هذا الاختيار الدستوري.

²¹ - للاطلاع على مزيد من التفاصيل فيما يخص هذا الموضوع، يمكن الرجوع إلى القسم الأول من التقرير الموضوعات:

"F.2020/005 _ آراء وتوصيات ودراسات بخصوص مواضيع ذات أولوية وأثر على مكافحة الفساد _ INPPLC_AS01-AV.REC".

فبعد أن طالبت الهيئة المركزية بمراجعة إطارها القانوني منذ أول تقرير لها سنة 2009، جاء سياق الحراك الاجتماعي الذي عرفه المغرب سنة 2011، والذي وضع على رأس الشعارات المرفوعة، تلك التي تحث على التصدي للفساد، ومحاربة الإفلات من العقاب، واسترجاع الأموال المنهوبة. هكذا، وفي تقاطع مع هذه الانتظارات الشعبية، جاءت التعليمات الملكية المضمنة ببيان الديوان الملكي بتاريخ فاتح أبريل 2011 لتؤكد على التوجه نحو منح الهيئة الاستقلالية المطلوبة، وتوسيع صلاحياتها لتشمل المكافحة والوقاية، وتخويلها سلطة التصدي المباشر لأفعال الفساد بجميع أشكاله، ومهدا بالموارد البشرية والمادية والآليات القانونية اللازمة للقيام بمهامها، بما يلزم من التجرد والنجاعة والتناسق المؤسسي.

تطابقا مع هذه التعليمات السامية، جاء دستور فاتح يوليوز 2011 حاسما في إقرار الأسس التي ينبغي أن تنهض عليها هيئات الحكامة الجيدة بما فيها الهيئة الوطنية للنزاهة، والمتجلية على الخصوص في تثبيت مبدأ استقلاليته وفق مقتضيات الفصل 159، وتحديد مقتضياتها المتعلقة بالتأليف والصلاحيات والتنظيم وسير العمل بمقتضى قانون، ضمانا لهذه الاستقلالية كما نصت على ذلك مقتضيات الفصل 171، وتوسيع مجال تدخلها ليشمل مجموع أفعال الفساد المنصوص عليها في الفصل 36 المحدث للهيئة، وتمكينها من مهام الوقاية والمكافحة المرتبطة على الخصوص بالمبادرة والتنسيق والإشراف وضمان تتبع وتنفيذ سياسات محاربة الفساد، وتلقي ونشر المعلومات في هذا المجال، والمساهمة في تخليق الحياة العامة، وترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة وثقافة المرفق العام وقيم المواطنة المسؤولة وفقا لمقتضيات الفصل 167.

وعلاوة على هذه المقتضيات الدستورية، تدخل المجلس الدستوري ليحسم في البعد القانوني لمبدأ استقلالية الهيئات المنصوص عليها في الفصول من 161 إلى 170 من الدستور، ومن بينها الهيئة الوطنية للنزاهة، وامتدادات هذا المبدأ المختلفة على مستوى توقعها وعلاقتها مع باقي المتدخلين. ومن بين القرارات التي أصدرها في هذا الاتجاه؛ القرار رقم 12-829 الصادر في 4 فبراير 2012 والمتعلق بالبت في مطابقة النظام الداخلي لمجلس النواب، والذي أكد من خلاله على أن تقارير هذه الهيئات تكون موضوع مناقشة من قبل البرلمان وليس من قبل اللجان الدائمة، وتكون مناقشتها داخل مجلسي البرلمان بين أعضاء كل منهما فيما بينهم وبمشاركة الحكومة، وليس مباشرة مع المسؤولين عن هذه الهيئات. كما أكد المجلس الدستوري موقفه الثابت من مبدأ استقلالية هيئات الحكامة، في قراره رقم 12-854 بتاريخ 3 يونيو 2012 المتعلق بالبت في مطابقة مشروع القانون التنظيمي رقم 12-02 بشأن التعيين في المناصب العليا.

وجدير بالذكر، أن الدستور، في إحداثه للهيئة الوطنية للنزاهة، جاء متجاوبا مع اتفاقية الأمم المتحدة التي أوصت، في سياق توصيفها لتجريم أفعال الفساد وتحديد الآليات المؤسسية والإجرائية لملاحقتها قضائيا، باتخاذ ما يلزم من التدابير لضمان وجود هيئة أو هيئات متخصصة أو أشخاص متخصصين في مكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون²².

²² - المادة 36 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

لتفعيل أحكام الدستور الذي ارتقى بالهيئة إلى هيئة وطنية دستورية مستقلة²³ بصلاحيات واسعة للنهوض بالنزاهة والتوعية والوقاية والمحاربة، تم، بعد مخاض طويل، إصدار القانون رقم 113.12 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها بتاريخ 9 يونيو 2015. إلا أن هذا القانون جاء مشوبا بعدة نواقص أدت الى التوافق على ضرورة مراجعته لتمكين الهيئة من جميع المقومات القانونية للقيام بمهامها الدستورية على الوجه الأمثل.

الفصل الثاني: مظاهر قصور القانون رقم 113.12 المتعلق بالهيئة والمرتكزات الموضوعية للمراجعة المطلوبة

من خلال تقييم القانون رقم 113.12، تم رصد مجموعة من مظاهر القصور التي تتمحور في مجملها حول النقاط التالية:

أولا- التفاعل الباهت للقانون مع الاختصاصات الدستورية للهيئة في "المبادرة والتنسيق والإشراف وضمان تتبع تنفيذ سياسات محاربة الفساد"؛ وهي الاختصاصات التي ظلت شبه غائبة على مستوى التنزيل القانوني؛

ثانيا- المس بمبدأ "الاستقلالية" الممنوح دستوريا للهيئة، وإدخال نوع من الغموض من خلال تقييد ممارسة الهيئة لصلاحياتها بشرط مراعاة "الاختصاصات الموكلة لسلطات أو هيئات أخرى بمقتضى نصوص تشريعية جاري بها العمل"؛ بما لا يتوافق مع مطلب التكامل المؤسسي الذي يعتمد تقنيات تشريعية يفيد منطوقها ومقصودها تكاثف وتظافر الجهود بين مختلف المؤسسات التي قد تتقاطع في بعض المهام؛

ثالثا- تضيق مفهوم الفساد المشمول بتدخل الهيئة، نتيجة حصره في الجرائم المحددة في القانون الجنائي والقوانين الخاصة ذات الصلة؛ بما يُقضي قانونيا صورا متعددة لأفعال الفساد التي لا تتوفر فيها القرائن الجنائية ويمكن بالتالي أن تعاقب في إطار التأديب الإداري أو المالي؛

رابعا- تعطيل صلاحية "المبادرة" المخولة دستوريا للهيئة، من خلال عدم تمكينها من مهمة التصدي التلقائي والمباشر لحالات الفساد المشمول بتدخلها؛

خامسا- غياب التنصيص على الضمانات القانونية الكفيلة بتمكين مأموري (مقرري الهيئة في نص قانون 113.12) الهيئة من الولوج والاطلاع والاستماع، وعدم الاعتراض على عمليات التحري التي يقومون بها أو الاحتجاج بالسر المهني في مواجهتهم؛

سادسا- عدم تقرير جزاءات لمواجهة الحالات المحتملة لكل رفض أو عرقلة لمهام المأمورين في القيام بالبحث والتحري؛

²³ - الفصول 36 و159 و167 من الدستور.

سابعاً- عدم التنصيص على الحجية الثبوتية لمحاضر الهيئة (مهما كانت المخالفة أو الجريمة)، كمحاضر موثوق بها، وغياب آليات تُلزم النيابة العامة بتحريك الدعوى العمومية بموجبها؛

ثامناً- غياب أية صلاحية للهيئة في الانتصاب كمطالب بالحق المدني في القضايا التي تحيلها على السلطة القضائية

تأكد للهيئة من خلال رصد مظاهر القصور التي تشوب القانون رقم 113.12 أن النهوض بإطار مؤسسي قادر على مواجهة التطور الكمي والنوعي لمظاهر الفساد وإذكاء الدينامية المطلوبة في المجهود الوطني لمكافحة هذه الآفة كشرط أساسي لإرساء النموذج التنموي الجديد، يمر أساساً عبر تجاوز هذه النواقص واعتماد مراجعة جذرية لمقتضيات القانون المذكور، بالاستناد إلى المرتكزات التالية:

أولاً- استحضار التموقع المؤسسي للهيئة التي اعتبرها الدستور هيئة وطنية مستقلة غير خاضعة لأية وصاية، ومنحها صلاحيات وازنة على مستوى الوقاية من الفساد ومكافحته وترسيخ قيم النزاهة والحكمة الجيدة؛ مما يحتم منحها آليات الاضطلاع بفعالية بكل الصلاحيات الموكولة لها؛

ثانياً- استشراف البعد التعاوني والتكامل المؤسسي المطلوبين للنهوض بالصلاحيات الأفقية التي منحها الدستور للهيئة، والتي يحتاج تفعيلها إلى استنهاض جميع المعنيين، كل في إطار مسؤولياته واختصاصاته، لمواجهة مظاهر الفساد بمجهود مشترك تتظافر فيه جهود الجميع، في تنسيق والتقائية وانسجام تام؛

ثالثاً- الاستئناس بالمواصفات المعيارية المتعلقة بهيئات مكافحة الفساد، خاصة في ما يتعلق بالاستقلالية وتوسيع مجال التدخل والجمع بين الوقاية والمكافحة والاضطلاع بمهام الإشراف والتنسيق والتتبع والتقييم؛

رابعاً- استحضار الإكراهات القانونية والعملية التي واجهت الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة وهيئات وطنية أخرى في مجالات مكملة، خاصة على مستوى تفاعل القطاعات الحكومية والسلطات والمؤسسات الأخرى، وغياب بعد المكافحة الذي يعود بالأساس إلى عدم توفرها على صلاحية حقيقية للقيام بالتحريات والتحقيقات المطلوبة والتصدي التلقائي لأفعال الفساد.

انطلاقاً من مظاهر القصور المرصودة، تأكد أن الإطار القانوني الجديد للهيئة ينبغي أن يستهدف تحقيق بعدين أساسيين؛ تحصين المكتسبات الدستورية ذات الصلة بالهيئة، وتثبيت وتدقيق مجموعة من الاختصاصات المخولة لها. وفي هذا الإطار، جاء مشروع القانون رقم 19-46 متضمناً لمجموعة من المقتضيات التي تتجاوب مع هذين البعدين.

الفصل الثالث: مشروع القانون رقم 19-46: مسار التوافق والتوجهات العامة

من منطلق الاقتناع بأن إجراء مراجعة جوهرية للقانون رقم 113.12 في أفق تمكين الهيئة من متطلبات النجاعة والفعالية في الاضطلاع بالصلاحيات المهمة التي أناطها بها الدستور، يمر بالضرورة عبر قنوات التشاور والتنسيق والتوافق بين مختلف المؤسسات والهيئات المعنية، اختارت الهيئة منذ إعدادها للأرضية

الأولى للمراجعة الانفتاح على سائر المعنيين، ومد جسور التواصل والتراجع حول المقتضيات الجديدة، والعمل على إقناع الفاعلين الحكوميين والهيئات الدستورية المعنية بوجاهتها، كاختيار توافقي للنهوض بإطار مؤسسي قادر على مواجهة التطور الكمي والنوعي لمظاهر الفساد وإذكاء الدينامية المطلوبة في المجهود الوطني لمكافحة هذه الآفة.

على هذا الأساس، انخرطت الهيئة في مسار تفاوضي شاق وطويل احتاج إلى استفراغ الكثير من الجهد، واستغراق الكثير من الوقت الذي امتد إلى أزيد من سنة؛ حيث شكلت المراجعة القانونية للهيئة، ابتداء من 18 فبراير 2019، موضوع عدة لقاءات تشاورية مكثفة برئاسة الأمانة العامة للحكومة؛ حيث تم عرض أرضية المراجعة التي قدمتها الهيئة للأمانة العامة للحكومة بتاريخ 23 يناير 2019، للدراسة والنقاش المستفيض في إطار لجنة ضمت ممثلين من ذوي الكفاءات المتخصصة والعالية عن الأمانة العامة للحكومة وجميع القطاعات الوزارية والسلطات الدستورية المعنية. وقد توجت اجتماعاتها المكثفة والبناءة بإعداد صيغة أولية للنص القانوني، حظيت بتوافق موسع وشامل من طرف جميع المعنيين.

اعتمادا على هذه الصيغة، أوكل السيد رئيس الحكومة إلى السيد وزير إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية مهمة تهية الصيغة النهائية للمشروع قصد عرضه على أنظار مجلس الحكومة للمصادقة عليه؛ حيث تم، في إطار لجنة مختصة تضم ممثلين عن جميع القطاعات والمؤسسات الدستورية المعنية، تدقيق الصياغة والحسم في جميع النقاط، ليتم التوصل، في بداية شهر يونيو 2019، إلى صيغة متفق عليها من طرف جميع الأطراف المعنية والتي تم تدقيقها مع ممثلي الأمانة العامة للحكومة.

ووجب التذكير بهذا الخصوص، أن المقتضيات الجديدة المتعلقة بالتحري والبحث خضعت لتدقيق شديد من طرف ممثلي القطاعات، خاصة ممثلي المؤسسات الدستورية المعنية، وذلك صونا لممارسة هذه الصلاحيات طبقا للضمانات القانونية والحفاظ على حقوق المعنيين، وفقا لما هو مخول لسائر مؤسسات إنفاذ القانون، وتثبيتا لهذه المهام في احترام تام لاختصاصات وصلاحيات السلطات المعنية وخاصة السلطة القضائية.

على إثر ذلك، وعملا بالمسطرة التشريعية الجاري بها العمل، أحالت الأمانة العامة للحكومة أواخر شهر يونيو 2019 هذه الصيغة على القطاعات الحكومية قصد إبداء الرأي بشأنها، تمهيدا لعرضها على مصادقة مجلس الحكومة. وقد تفاعلت الهيئة بهذا الخصوص، بتنسيق مع الأمانة العامة للحكومة، مع مختلف الملاحظات والمقترحات والتدقيقات المثارة من طرف مجموعة من القطاعات، في إطار من الحوار والمرافعة والتوافق البناء، قبل الحسم في الصيغة النهائية الموقعة من طرف وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة بتاريخ 14 فبراير 2020، والتي تمت برمجتها لعرضها على مجلس الحكومة المنعقد بتاريخ 19 مارس 2020، قبل أن تتم المصادقة عليها من طرف مجلس الحكومة المنعقد بتاريخ 11 يونيو 2020.

وفق هذا المسار التشاوري الموسع، جاء مشروع القانون رقم 19-46 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، متضمنا لمقتضيات أساسية تترجم الأحكام الدستورية المرسومة لهذه الهيئة، وتنسجم مع صلاحيات باقي سلطات إنفاذ القانون، في ظل السهر على تثبيت استقلالية الهيئة، مع ضمان شروط التعاون والتكامل والتنسيق المؤسسي الموضوعي والمحكم.

وفي هذا الإطار، توخت مقتضيات هذا المشروع تمكين هذه الهيئة من المقومات القانونية التي تسمح بإذكاء الفاعلية في مجموعة من صلاحياتها، سواء المرتبطة منها بالاستشارة والاقتراح والإشراف والتنسيق وتقييم السياسات والبرامج الوطنية المتعلقة بالتحسيس والوقاية الناجمة من الفساد، أو تلك المتعلقة بمساهمتها الفعالة في محاربة هذه الآفة، من خلال مهام تلقي ومعالجة الشكايات والتبليغات والتصدي التلقائي والتحري بشأن ملفات الفساد، وتحويلها، بعد التأكد من صحة الأفعال المتعلقة بها، إلى قضايا قادرة على أن تأخذ طريقها نحو سلطات المتابعة التأديبية أو الجنائية.

كما يروم مشروع هذا القانون تدقيق مهام الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، مع تعزيز موقعها في النسق الوطني وتمتين علاقاتها على مستوى التنسيق والتعاون مع باقي السلطات المعنية بالوقاية من الفساد ومكافحته؛ بما ييؤى هذه الهيئة مكانتها المناسبة داخل هذا البنيان المؤسسي، كإطار وطني يتحمل مسؤوليات واضحة لتصريف الصلاحيات الأفقية والعمودية المخولة له بمقتضى الدستور.

تأسيسا على ما سبق، يستند مشروع القانون المذكور على مرتكزات دستورية وتشريعية تهدف إلى:

1 - التثبيت الواضح لاستقلالية الهيئة في ممارسة صلاحياتها الدستورية في الوقاية والمكافحة، مع مراعاة سلطة القضاء في القضايا والملفات التي يمكن أن تكون معروضة عليه أو التي بت فيها هذا الأخير؛ حيث تُلزم الهيئة بصرف نظرها عنها، مع تثبيت المشروع لمبدأ التكامل المؤسسي والوظيفي مع السلطات والمؤسسات والهيئات الأخرى؛

2 - التنصيص على أن مفهوم الفساد المشمول بتدخل الهيئة يتضمن، بالإضافة إلى جرائم الفساد المنصوص عليها في القانون الجنائي، أصناف المخالفات والانحرافات والممارسات المنصوص عليها بمقتضى الفصل 36 من الدستور المحدث للهيئة، مع تدقيق الصياغة المعتمدة بالنسبة للأفعال المجرمة بمقتضى القانون الجنائي، بما يجعلها قادرة على استيعاب أفعال الفساد المستجدة التي يمكن توطئها في هذا القانون؛

3 - التصريف القانوني للملائم للاختيار الدستوري المتعلق بصلاحيات الإشراف، من خلال التنصيص، ضمن اختصاصات الهيئة، على اضطلاعها باقتراح التوجيهات الاستراتيجية لسياسة الدولة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، مع اقتراح الآليات والتدابير والإجراءات الكفيلة بتنفيذها على الوجه الأمثل، وكذا الإشراف على إعداد برامج للتحسيس والوقاية من الفساد؛

4 - السهر، في إطار الشراكة الوطنية بين الهيئة والسلطات العمومية والهيئات التمثيلية والمهنية والفاعلين بالقطاع الخاص وجمعيات المجتمع المدني، على إعداد استراتيجية وطنية متكاملة للتنشئة التربوية والاجتماعية على قيم النزاهة، ولا سيما في مجالي التربية والتكوين؛

5 - العمل على تطوير وضع ودور المغرب في المنظومة الدولية لمكافحة الفساد. وفي هذا الإطار تقوم الهيئة بتنسيق الأعمال التحضيرية وتقديم التوصيات من أجل تيسير مواصلة مصادقة المغرب على الاتفاقيات الدولية والجهوية ذات الصلة وتتبع ملاءمة التشريعات الوطنية مع الاتفاقيات المصادق

عليها، وكذا دراسة التقارير الصادرة عن المنظمات الدولية بشأن تقييم وضعية مكافحة الفساد بالمغرب واقتراح الإجراءات والتدابير اللازمة لتحسين هذه الوضعية؛

6 - تعزيز وتوضيح صلاحيات الهيئة فيما يخص إبداء الرأي، مع تمكينها من آليات المبادرة والإحالة الذاتية، بالإضافة إلى آلية طلب الرأي من طرف الحكومة أو البرلمان؛

7 - ضمان إحالة الحكومة أو مجلسي البرلمان على الهيئة لمشاريع ومقترحات النصوص التشريعية ذات الصلة، في إطار اضطلاعها بصلاحيات إبداء الرأي؛

8 - إحداث مرصد يعهد إليه بإعداد قواعد معطيات وطنية وتطوير آليات تعميق المعرفة الموضوعية بمظاهر الفساد وتبعاتها، وإرساء مؤشرات وطنية لقياس مظاهر الفساد وتتبع وضعه، وتقييم فعالية وتأثير السياسات العمومية ذات الصلة؛

9 - تعزيز مشتملات التقرير السنوي للهيئة بتشخيص وضع الفساد وتقييم سياسات مكافحته، وتقديم التوصيات، ومتابعة مآلها، بالإضافة إلى حصيلة أنشطتها الوظيفية؛

10 - رفع التقرير السنوي إلى جلالة الملك، وتقديمه أمام البرلمان لمناقشته عملاً بمقتضيات الفصل 160 من الدستور؛

11 - توطيد حكمة مجلس الهيئة في القيام بصلاحياته، بانسجام مع مهامه الإشرافية والتداولية وباستقلال عن الأدوار التنفيذية، من خلال تعيين المجلس لـ 3 نواب للرئيس متفرغين كامل الوقت للقيام بمهام دائمة، مع عدم إلزام باقي الأعضاء بالتفرغ كامل الوقت، وعدم التنصيب على مبدأ تنافي عضويتهم في الهيئة مع ممارسة أي مهنة منظمة، والسهر على مراعاة تدبير حالات تنازع المصالح وتدقيق المقتضيات المتعلقة بفقدان العضوية؛

12 - أداء الرئيس والأعضاء اليمين القانونية أمام محكمة النقض؛ مقابل أداء مأموري الهيئة القسم أمام محكمة الاستئناف بالرباط؛

13 - التنصيب على إلزام الرئيس والأعضاء بالتصريح بالممتلكات بموجب قانون يحدث لذلك؛

14 - إمكانية إحداث تمثيلات جهوية، مواكبة من الهيئة للجهوية المتقدمة، وتوخيا للقرب من المواطنين؛

15 - توفير الضمانات القانونية اللازمة للهيئة للاضطلاع بصلاحياتها في البحث والتحري وضمان تدخلها المباشر، خاصة من خلال التصدي المباشر لممارسات وأفعال الفساد، وتوفير الحماية للمبلغين المعلنين عن هويتهم من أي تهديد محتمل، وبالمقابل تثبيت مبدأ المعاقبة على التشكي أو التبليغ الكاذب وبسوء نية، وتعيين مأمورين محلفين بالهيئة ينتدبون للقيام بمهام البحث والتحري، بإذن من الرئيس وتحت سلطته؛

16 - تثبيت اضطلاع الهيئة باختصاصاتها المباشرة في مكافحة الفساد، بالموازاة مع الاختصاصات الموكلة لسلطات أخرى، مع التأكيد على استقلالية الهيئة في عمليات البحث والتحري وتمكينها من الآليات

والضمانات للقيام بذلك، واحترام استقلالية القضاء والتخلي عن القضايا المعروضة أمامه أو تلك التي صدر في شأنها حكم قضائي، كما تصرف الهيئة نظرها عن القضايا التي شكلت لأجلها لجان نيابية لتقصي الحقائق، مع الحفاظ على مبدأ التكامل في المهام مع السلطات الأخرى المعنية؛

17 - تمكين مأموري الهيئة من قدرات إنجاز مهامهم بالنجاعة والفعالية، من خلال تخويلهم صلاحية طلب المعلومات من الجهات المعنية والاطلاع على الوثائق والمستندات، دون الاحتجاج بالسر المهني في مواجهتهم، والولوج إلى جميع الأماكن التابعة للإدارات وللأشخاص الذاتيين أو المعنويين، والمعدة لأغراض مهنية، مع مراعاة الضمانات القانونية للحقوق الفردية، وإمكانية الاستعانة، عند الاقتضاء، بضباط الشرطة القضائية، بطلب من رئيس الهيئة، وكذا إمكانية طلب تسخير القوة العمومية لمؤازرتهم في مهامهم،

18 - القيام، بطلب من السلطات العمومية، بإجراء أي تحقيق إداري وكذا تمكين الهيئة من طلب القيام، من أي جهة معنية، بتعميق البحث والتحري عن أفعال الفساد المرصودة؛

19 - طلب تحريك المتابعة التأديبية أو الجنائية في مواجهة كل من يرفض طلبات الهيئة المنصوص عليها في هذا القانون أو يعرقل مهامها؛

20 - تخويل الحجية الثبوتية لمحاضر الهيئة إلى أن يثبت ما يخالفها بأي وسيلة من وسائل الإثبات، فيما يخص المخالفات التأديبية وجنح الفساد؛

21 - تمكين الهيئة من صلاحية الانتصاب كمطالب بالحق المدني في القضايا المتعلقة بجرائم الفساد المعروضة على المحاكم، من منظور يحافظ، من جهة، للوكيل القضائي للمملكة على صلاحياته الأصلية في هذا الشأن، ومن جهة ثانية، يتيح للهيئة الاضطلاع بهذه المهمة في حالة عدم تقديم الوكالة القضائية للمملكة مطالب مدنية؛

22 - عدم إخضاع الهيئة للمراقبة المالية المسبقة، مع إلحاق محاسب عمومي بالهيئة للقيام بالصلاحيات المسندة للمحاسبين العموميين، وإخضاع الهيئة لمراقبة المجلس الأعلى للحسابات.

إجمالاً، تشكل هذه المقتضيات أهم المرتكزات التي يقوم عليها مشروع هذا القانون الذي سيضمن للهيئة الوطنية موقعاً متميزاً في المجهود الوطني للوقاية من الفساد ومكافحته؛ بما يساهم في تقوية التنسيق والتعاون بين جميع السلطات وهيئات المراقبة والمساءلة وسلطات إنفاذ القانون، باعتبارها أعمدة أساسية للمنظومة الوطنية للنزاهة، وبما يكفل لهذه الهيئة القدرات المطلوبة لتصريف الصلاحيات الأفقية والعمودية المخولة لها بمقتضى الدستور.

الباب الثالث: رؤية استراتيجية تعزز وضع الهيئة المؤسسي وتؤطر تنزيل مهامها وتوجه تقوية قدراتها

انطلقت الهيئة من مجموعة من المداخل والمنطلقات المرجعية لإعداد مشروع الاستراتيجية الشمولية للهيئة وكذا مخططات العمل المفصلة المتعلقة بكل محور من المحاور المكونة لها.

ومعلوم أن المرتكز الأساس الذي تم الاستناد إليه في بلورة رؤية الهيئة وترجمتها إلى استراتيجية شمولية، يتمثل في مقتضيات الدستور المتعلقة بالنزاهة والشفافية والحكامة المسؤولة وتخليق الحياة العامة وربط المسؤولية بالمحاسبة، وبشكل خاص، المقتضيات ذات الصلة المخولة دستوريا للهيئة.

وللإشارة، فقد تم توطيد هذا الإطار المرجعي بعمق التوجيهات الملكية السامية المعبر عنها، والرامية إلى التغيير العميق في التعامل مع مكافحة الفساد. كما تم تدقيق الإطار المرجعي المذكور بمقتضيات مشروع القانون المتعلق بالهيئة، والذي من المفروض أن ينسخ ويعوض القانون 113.12، بعد المصادقة عليه من طرف غرفتي البرلمان. ولاستثمار التجربة السابقة، تم استحضار ما جاء في تقرير "الانطلاقة" المشار إليه في القسم الثاني، وخاصة ما يتعلق منه بالرصيد التراكمي للهيئة المركزية للوقاية من الرشوة.

للتعرف على هذه الاستراتيجية، يوضح الفصل الأول مسار الإعداد والأهداف المسطرة والمبادئ التوجيهية، ويستعرض الفصل الثاني الأهداف العملية المرتبطة بالاستراتيجية، في حين يتطرق الفصل الثالث لتنزيل الاستراتيجية عبر برمجة متعددة السنوات.

الفصل الأول: استراتيجية الهيئة: مسار الإعداد والأهداف والمبادئ

جدير بالذكر أن مسار إعداد الاستراتيجية الخاصة بالهيئة انطلق وفق مقاربة مكنت من تعبئة كل الطاقات، وساهم فيها مسؤولو وأطر الهيئة، وأشرف على توجيهها وتأطيرها رئيس الهيئة. كما مكن هذا المسار من تحديد الرؤية والأهداف والمحاور الكبرى لمشروع الاستراتيجية والرافعات التي يمكن للهيئة توظيفها لتسريع تحقيق الأهداف. ومعلوم أن مشروع الاستراتيجية سيعرض على مجلس الهيئة، بعد تعيينه، للنقاش والإثراء في أفق تبنيه للعمل به.

وقد انبثق عن استراتيجية الهيئة مخطط عمل متعدد السنوات، علما بأن هذه الاستراتيجية جاءت مُؤطرة برؤية تمتد على المديين المتوسط والبعيد، ويمكن إجمال أبعادها الدلالية في منطوق ومقصود الجملة التالية:

"من أجل دينامية وطنية قوية ومعبئة، ذات مصداقية، تركز على تغيير عميق ومستدام، يتجه نحو تسطيح منحى تفشي آفة الفساد بالمغرب، ويتبلور من خلال نتائج ذات آثار ملموسة في الواقع اليومي للمواطن؛ بما يعزز متطلبات الثقة وانخراط الجميع".

ولتدعيم هذه الرؤية، حددت الهيئة مجموعة من الأهداف الاستراتيجية التي تتمحور حول المساهمة في بناء دولة الحق ونفاذ القوانين، والاضطلاع بدور محوري وتوجيهي في إحداث نقلة قوية في مجال

الوقاية ومحاربة الفساد والنهوض بالنزاهة والأخلاقيات والشفافية والحكامة المسؤولة، وإذكاء الدينامية في الجهود المبذولة من طرف مختلف المؤسسات والأطراف المعنية في إطار تحالف متكامل وتنسجم فيه أدوار الجميع، والعمل على ضمان الالتقائية والتنسيق والنجاعة وتوخي الوقع والأثر الملموس في السياسات ومجهودات مكافحة الفساد.

تبعاً للرؤية المعتمدة، وتوخياً لبلوغ الأهداف المسطرة، تم اقتراح بعض المؤشرات الأولية والشمولية لقياسها موزعة على مجموعتين: المجموعة الأولى تضم مؤشرات قياس تطور مستوى الفساد بالمغرب (وفق إدراك وملامسة الفساد)، والمجموعة الثانية تهتم بمؤشرات قياس سلوكيات وتصرفات المواطنين إزاء ظاهرة الفساد. ولتحديد نقط الانطلاقة لهذه المؤشرات، تم الاعتماد على المؤشرات الدولية المتعارف عليها في هذا المجال وتزويدها بمعطيات البحث الوطني حول الرشوة المنجز من طرف الهيئة.

ولقياس التطور مقارنة مع الأهداف المسطرة، سيتم استغلال نفس المصادر مع استكمالها من خلال النهوض بمؤشرات أخرى سيقوم مرصد الهيئة بتكميلها وتطوير آليات تدقيق تتبعها وقياسها. وفي هذا الاتجاه، تم وضع مخطط يحدد برمجة الأهداف وفق منطق ثلاثي السنوات (3 سنوات بالتوالي)؛ حيث تمتد المرحلة الأولى من 2020 إلى 2022.

من جانب آخر، ارتكز التأطير الاستراتيجي على مجموعة من المنطلقات والمبادئ التوجيهية التي يمكن تلخيصها في ما يلي:

■ مَوَقَّع الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، كهيئة دستورية مستقلة تضطلع وطنياً بدور محوري في النهوض بالنزاهة والحكامة المسؤولة والوقاية من الفساد ومحاربتها؛

■ الهيئة الوطنية تنهض بمهامها الدستورية في احترام تام لمبدئين أساسيين، الأول يتعلق بالاستقلالية، والثاني يتعلق بضمان التكامل المؤسسي في إطار ترابط وطيد وواضح للأدوار والمسؤوليات؛

■ للهيئة مسؤولية دستورية للقيام بمهام المبادرة والإشراف والتنسيق، وضمان تتبع التنفيذ وتقييم السياسات العمومية وغيرها من المبادرات ذات الصلة بمجال تدخلها؛

■ الهيئة الوطنية تنهض، في إطار من التكامل المؤسسي، طبقاً لمقتضيات مشروع القانون 46.19، بدور حيوي في الكشف عن أفعال الفساد والتحري ومكافحة الإفلات من العقاب، من خلال مهامها في الرصد والبحث والتحري في الملفات التي يشتبه فيها بارتكاب جرائم فساد؛

■ الهيئة الوطنية مطالبة بتطوير آليات التعاون على أساس التشبيك واستثمار المعطيات والتحليلات المنفتحة والموضوعية وتوظيف المقاربة التشاركية الفعالة؛

■ الهيئة الوطنية تجعل من الوقاية محورياً أساسياً للتقليص الفعلي من بؤر الفساد ولتحقيق نقلة نوعية في اتجاه منحنى تنازلي مستمر للفساد؛

■ كل أشغال الهيئة موجهة لاستهداف النتائج القابلة للقياس والآثار الملموسة من قبل المواطنين والمؤسسات.

من أجل ذلك، تؤسس الهيئة الوطنية تحليلاتها وتوصياتها وأشغالها على تعميق المعرفة الموضوعية بظاهرة الفساد. ولهذه الغاية، تشكل التكنولوجيات الحديثة والبحث العلمي رافعة أساسية لهذه المعرفة؛ حيث سيعمل مرصد الهيئة على تنويع مصادر المعطيات والمعرفة وإغنائها والنهوض بتكثيف وتقاسم المعلومات. انطلاقاً من الرؤية المذكورة، واعتماداً على هذه المحددات المتناسكة، تمت بلورة استراتيجية الهيئة وتصريفها عبر ستة (6) محاور مفصلية ومتراصة في ما بينها بشكل وطيء. وتتعلق هذه المحاور بـ:

1 - تعميق المعرفة والقياس الموضوعي للظاهرة؛

2 - اليقظة القانونية وتتبع ملاءمة التشريعات الوطنية؛

3 - إذكاء الدينامية في السياسات العمومية للوقاية ومكافحة الفساد والتوجه نحو التماس النتائج ذات الوقع والآثار الملموسة على المواطنين والفاعلين الاقتصاديين والمجتمعيين؛

4 - التحسيس والتعبئة والتفاعل مع المجتمع المدني وباقي القوى المجتمعية؛

5 - النهوض بالشراكات والتعاون والتنمية؛

6 - الرصد والكشف عن الفساد والبحث والتحري كرافعة للردع ومناهضة الإفلات من العقاب.

ومن المعلوم أن هذه المحاور الاستراتيجية تستمد عمقها من تظافر وتقوية التكامل والانسجام مع باقي القطاعات والسلطات والهيئات الوطنية المعنية، سواء كانت عمومية أو تابعة للقطاع الخاص أو ممثلة للمجتمع المدني، كل فيما يخصه وانطلاقاً من مسؤولياته وأدواره؛ حيث تندرج كل هذه المحاور ضمن منظور الانفتاح وتوسيع المقاربة التشاركية الفاعلة لمختلف مكونات المجتمع، وفق منطق الإغناء والتطوير المستمر والمساهمة المسؤولة.

الفصل الثاني: الأهداف العملية المنبثقة عن الاستراتيجية

لإضفاء الطابع العملي على استراتيجية الهيئة، انبثقت عن كل محور من المحاور الستة المذكورة، مجموعة من الأهداف العملية المرتبطة بالأهداف الاستراتيجية؛ بما يوفر إمكانية تكثيف النتائج والقدرة على قياس آثارها ووقعها وبالتالي إمكانية تأطير وضبط وملاءمة المخططات كلما اقتضى الأمر ذلك.

المحور الأول: تعميق المعرفة الموضوعية بظاهرة الفساد

كلما تواترت التقارير الوطنية والدولية عن تفشي ظاهرة الفساد وعن تداعيات تكاليفها الباهظة وأثرها على أسس التنمية، كلما تم الاستفسار عن حقيقة الوضع ونجاعة القياس المخصص لجوانب هذه الظاهرة وتقييم السياسات المخصصة لمكافحتها وحدود قُدْرَتِها على مُواكبة تَطَوُّر وتَعْقِيد مظهراتها الناتجة عما يُتِيحُه النمو التكنولوجي وتطور الآليات والشبكات المالية العالمية، وتداخل مصالح وطُرُق عَمَل المُفْسِدِينَ.

وفي هذا السياق، صار مهما التحكُّم في امتداداتها وصورها وخصوصياتها وانعكاساتها على كل شريحة اجتماعية. كما بات مهما أيضا رصدُ واستثمار التجارب الفضلى التي أثبتت قدرتها على إحداث الآثار والنائج المنشودة على المستويين الوطني والدولي.

لهذا الغرض، تم تدعيم أجهزة الهيئة بمرصِد يضطلع بمهمة المسح الشمولي، وطنيا ودوليا، للمصادر ذات الصلة بمجال الفساد، والقيام بتجميع المعطيات وإدماجها ومعالجتها وتتميمها بإنتاج معطيات مباشرة، بمثابة نتائج للدراسات والأبحاث الميدانية ذات الطابع الوطني، التي تنجزها الهيئة و/أو تباشر إنجازها، والتي تكتسي طابعا قطاعيا أو موضوعاتيا.

وسيفضي هذا العمل إلى إرساء قاعدة معطيات موسعة وشاملة، ومعززة بتحليلات وأبحاث معمقة، ومن شأن استغلالها الأمل أن يسمح بوضع مؤشرات لقياس وتقييم ظاهرة الفساد، وكذا قياس آثار السياسات العمومية المعتمدة لمواجهتها. وفي هذا الإطار، تشكل الدراسات المتعلقة بإعداد خرائطية لمخاطر الفساد رافدا من روافد هذا المحور، سواء من حيث الفرص التي تتيحها لتعميق المعرفة بأشكال وأصناف الفساد، أو من حيث التدابير والعمليات التي يتعين القيام بها لمكافحةها، أو من حيث تتبع النتائج المترتبة عنها.

المحور الثاني: اليقظة القانونية وتتبع ملاءمة التشريعات الوطنية

اعتبرت الهيئة تتبع ملاءمة التشريعات الوطنية للمواصفات الدولية والاستفادة من التجارب الفضلى رافعة استراتيجية للإصلاحات التي تباشرها بلادنا في مجال مكافحة الفساد. لأجل ذلك، يعتبر أمرا حيويا تنظيم هذه العملية، عبر تثبيت الدور الذي يتوجب أن تلعبه الهيئة في مجال تهيين وتشجيع الانضمام إلى المعاهدات والاتفاقيات الدولية والإقليمية ذات الصلة، علاوة على السهر على التحليل المستمر للتشريع الوطني وتتبع مستجداته لضمان الملاءمة المطلوبة مع هذه الاتفاقيات والمعايير الدولية. لهذه الغاية، تقوم الهيئة بتطوير أدوات مناسبة لإنجاز هذا العمل، وإعداد دراسات وتقديم توصيات هادفة للقطاعات والسلطات المعنية.

كما تضطلع الهيئة، في هذا المحور، بتتبع آليات التقييم الذاتي وتقييم الملاءمة مع الالتزامات الدولية في المجالات ذات الصلة باختصاصاتها، فضلا عن الاضطلاع بمهمة التنسيق مع المنظمات الدولية المعنية. وكلها مقومات كفيفة بتطوير قدرات المغرب على وضع الإطار الأكثر نجاعة وملاءمة في مجال مكافحة الفعالة لآفة الفساد، وضمان تموقع مناسب ضمن البلدان ذات الإنجازات المتقدمة في هذا الاتجاه.

المحور الثالث: اقتراح توجهات استراتيجية الدولة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد

في إطار من الاستشارة والتشارك الواسع، تضطلع الهيئة باقتراح توجهات استراتيجية الدولة في مجال مكافحة الفساد وإحالتها على السلطات المختصة؛ حيث يتم على أساسها تصريف الإصلاحات الهيكلية، وملاءمة وتطوير السياسات العمومية ذات الصلة تبعا لذلك. والهيئة مدعوة في هذا الإطار للسهر على ضمان الدينامية الجماعية، يحدوها في ذلك هدف مشترك لتحقيق التغيير الواقعي والتحسين المتميز والقابل

للقياس والملموس وقعه على الحياة اليومية للمواطنين، وعلى مناخ الأعمال والأنشطة الاقتصادية بالنسبة للمستثمرين والمقاولين.

وفي نفس الإطار، تتعبأ الهيئة للنهوض بدورها في الإشراف والتنسيق وضمان تتبع وتنفيذ السياسات والاجراءات المتعلقة بمجال تدخلها، والسهر على التقائتها وانسجامها وفعاليتها.

المحور الرابع: التحسيس، التعبئة والتفاعل مع المجتمع

لإشاعة قيم النزاهة والشفافية والأخلاقيات وخلق تعبئة حقيقية وشاملة عبر رافعات التواصل والتربية والتكوين والمساهمة الفعالة، تعتمد الهيئة مقاربة تشاركية واسعة تروم تقوية الدور المنوط بالمجتمع المدني والإعلام. وتستحضر هذه المقاربة التحولات المهمة التي يعرفها المجتمع حاليا وتلك المتوقعة مستقبلا في مجال تعميم استعمال التكنولوجيا وشبكات التواصل الاجتماعي وتطور وسائل الإعلام وتنامي دورها.

ومن زاوية المزاجية بين هذا البعد والبعد المتعلق بتنمية المعرفة بظاهرة الفساد، سيكون المجال مفتوحا لتعزيز مكانة البحث العلمي والاجتماعي، من خلال استقطاب الوسط الأكاديمي والقطاع الخاص والمؤسسات المعنية للمساهمة في تمكين مختلف الفاعلين من قدرات معززة للتحكم في استثناء ظاهرة الفساد، والتعرف المعمق على ممارساته ومختلف صوره وأشكاله المتناسلة.

وفي نفس الاتجاه، يتوخى اللجوء الى البحث العلمي وتقوية الشراكات مع الوسط الأكاديمي، تطوير الآليات والقنوات القادرة على التأثير على السلوك في المجتمع واثمين وإشاعة قيم النزاهة والشفافية والأخلاقيات والمسؤولية المواطنة.

المحور الخامس: الرصد والكشف عن الفساد والبحث والتحري؛ رافعة للردع ومناهضة الإفلات من العقاب

إذا كانت الأبعاد المتعلقة بالتحسيس والتعبئة والوقاية تعتبر حيوية لتجفيف منابع الفساد وتنمية قدرات مقاومة المواطنين لهذه الظاهرة، فإن أبعاد الرصد والكشف والبحث والتحري عن أفعال الفساد ومكافحة الإفلات من العقاب تعتبر أساسية أيضا لإضفاء المصدقية على المقاربة الشاملة المعتمدة من طرف الدولة لردع المفسدين.

في هذا الإطار، تؤكد الهيئة الوطنية للنزاهة على أهمية تعزيز التكامل والتعاون المؤسسي بهدف تقاسم المعطيات والتجارب والتقنيات، وكذا الأدوات والوسائل التكنولوجية، للاضطلاع، على الوجه الأكمل، بمهام الرصد والمعالجة الدقيقة والناجعة لملفات الفساد؛ بما يضمن متطلبات الحماية وقرينة البراءة، ويوفر الفرص الحقيقية لتضييق النطاق على مرتكبي أفعال وممارسات الفساد، والتنبيه إلى ضرورة الابتعاد عن هذه الممارسات.

وفق هذا التوجه، ستكون الهيئة مطالبة بالقيام بمهامها في مجال التحري وتلقي ومعالجة الشكايات والتبليغات والتصدي التلقائي بشأن ملفات الفساد، وتحويلها، بعد التأكد من صحة الأفعال المتعلقة بها، إلى قضايا قادرة على أن تأخذ طريقها نحو سلطات المتابعة التأديبية أو الجنائية.

المحور السادس: التنظيم والتجديد في مجال التعاون

يستدعي محور التعاون، سواء الثنائي أو المتعدد الأطراف، مقاربة متجددة ليتمكن من الاضطلاع، على النحو الأمثل، بدوره المحوري في تعزيز تبادل القدرات الخاصة والجماعية، من خلال استراتيجية هادفة لتنمية الشراكات؛ بما من شأنه أن يرتقي ببلادنا إلى مصاف الفاعلين الأساسيين في مجال مكافحة الفساد على المستوى الإقليمي والقاري والدولي. والهيئة مطالبة، في نفس الإطار، بتوظيف فرص المساعدة التقنية الدولية لدعم وتفعيل البرامج والمشاريع والعمليات والإجراءات المتعلقة بمكافحة الفساد، سواء لفائدها أو لفائدة شركائها.

ومن المناسب الإشارة في نهاية هذا الفصل إلى أن المقاربة المعتمدة مكنّت من انخراط مختلف مكونات الهيئة في إطار الرؤية والبعد الاستراتيجي المشترك لعمل الهيئة، كما سمحت بتوفير الأسس التنظيمية وآليات تحديد الأولويات والتتبع ووضع آليات التقييم الكفيلة بقياس بلوغ الأهداف المرصودة، والتمكن من إعادة تكييف مخرجات الاستراتيجية وفق التغيرات المحتملة للمحيطين الداخلي والخارجي؛ حيث يتعلق الأمر بآلية وازنة للتخطيط الاستراتيجي المحكم، والمؤطر بأهداف واضحة وبإطار تنظيمي شامل ومندمج وبمنهجية تجمع بين الدقة والمرونة للملاءمة المستمرة مع النتائج والمتغيرات.

الفصل الثالث: تنزيل الاستراتيجية عبر برمجة متعددة السنوات

في إطار الرؤية المعتمدة وبناء على المحاور الاستراتيجية المفصلة، قامت الهيئة بتصريف الاستراتيجية المذكورة في مخطط عمل متعدد السنوات (2020-2022)، وبرمجة المشاريع والإجراءات القادرة على تغطية أهداف كل محور على حدة، وصولاً إلى تهييء ميزانية ممتدة على السنوات الثلاث المعنية، ومؤسسة على الاعتمادات اللازمة لتمويل الاستثمارات والمشاريع والموارد البشرية ومستلزمات التسيير المتوقعة لإنجاز هذا المخطط.

على هذا الأساس، قامت الهيئة بإعداد مشروع لأول ميزانية متعددة السنوات، للفترة المشار إليها، وتم إرساله إلى الوزارة المكلفة بالمالية في بداية شهر شتنبر على أساس أن يناقش ويؤخذ بعين الاعتبار في مشروع قانون المالية لسنة 2020 وفقاً لمضامين المادة 5 من القانون التنظيمي 13130 لقانون المالية، وفي أفق المصادقة ودخول مشروع القانون 46.10 المتعلق بالهيئة حيز التنفيذ.

ويضم مشروع الميزانية المذكور، بالإضافة إلى ميزانية التسيير والمعدات المختلفة، ميزانية الاستثمار ونفقات الموظفين، مع الارتكاز على رؤية الهيئة الاستراتيجية وخطة عملها والالتزام بالبرمجة متعددة السنوات.

كما يستند المشروع على توجهات استراتيجية كفيلة بتمكين الهيئة من القيام بمهامها على الوجه الأمثل وتحقيق الأهداف المرسومة لها، وكذا الأهداف العملية المفصلة بنسب خاصة بكل محور استراتيجي، مع تحديد عدد من المؤشرات الوجيهة والكفيلة بقياس الإنجازات والوقوع والأثر على واقع الفساد ببلادنا.

ويرتكز مشروع ميزانية الهيئة متعددة السنوات أيضا على مجموعة من المحاور الأساسية التي تتضمن المشاريع المتناسقة والمتعلقة بكل محور من محاور الاستراتيجية، مقترنة بأهداف محددة، وكذا مؤشرات مرقمة وقابلة لقياس النتائج المتوخاة. وستخضع هذه المؤشرات، في إطار مقارنة نجاعة الأداء، للتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية والنجاعة والجودة المرتبطة بالإنجازات.

وتجدر الإشارة إلى أن مشروع الميزانية التوقعية متعددة السنوات، يمكن أن يعرف تعديلات وتدقيقات، على إثر عرضه على مجلس الهيئة، قصد التداول في شأنه والمصادقة عليه، وذلك بعد استكمال الإطار المؤسسي للهيئة الوطنية، بالمصادقة على مشروع القانون 19-46 ودخوله حيز النفاذ، وإرساء أجهزتها الحكامة، بتعيين أعضائها وأمينها العام.

القسم الرابع

تأطير وهيكله الهيئـة ووضع آليات
تدبيرها وإرساء أسس حكامتها

في أفق تمكين الهيئة من المقومات الضرورية للقيام بصلاحياتها في الوقاية والمكافحة على النحو الأمثل، بادرت هذه الأخيرة بوضع تصور متكامل لآليات اشتغالها وركائز عملها، في إطار نظام شامل ومندمج بين هياكلها ومكوناتها الداخلية، ومنفتح على المتعاملين معها، وذلك من أجل خلق شروط النجاعة والفعالية لتحقيق الأهداف المسطرة. واستند هذا التصور على الرؤية الاستراتيجية وتنزيلها عبر المحاور الستة التي تم التطرق إليها في القسم الثالث من هذا التقرير.

على هذا الأساس، ووعيا منها بأن مصداقية التغيير تمر عبر تدبير عامل الوقت والبحث عن نتائج على المدى القريب، سارعت الهيئة، مباشرة بعد تعيين رئيسها، الى فتح مجموعة من الأوراش المهيكلة من أجل تدعيم قدراتها الذاتية، وتهييء الشروط الموضوعية لإذكاء دينامية جديدة وقوية ذات تأثير إيجابي على مسار مكافحة الفساد ببلادنا.

وقد أفضت هذه الأوراش إلى إنجاز مجموعة من الإنتاجات ذات الطبيعة الاستراتيجية والتنظيمية والوظيفية المتعلقة بالهيكلية والتنظيم وسير عمل الهيئة وأجهزتها، ومراكمة عدد من التقارير ذات الطبيعة العلمية والعملية، والتي تتعلق على الخصوص بتنمية قدرات الهيئة ودعم انفتاحها على المحيط.

للقوف على مختلف هذه الإنتاجات المهيكلة، يستعرض الباب الأول إنجازات الهيئة ذات الطبيعة التنظيمية والوظيفية، ويتطرق الباب الثاني لإنجازاتها ذات العلاقة بتنمية القدرات، في حين يتمحور الباب الثالث حول إنجازاتها الداعمة لانفتاح الهيئة وتعبئة المحيط.

الباب الأول: الإنجازات ذات الطبيعة التنظيمية والوظيفية

تشكل القواعد والآليات الأساسية لعمل الهيئة إحدى الرافعات الضامنة لحكمة المؤسسة وتديرها الناجع والرشيد؛ حيث يعتبر العمل المنجز في هذا الإطار ضابطا للتنظيم الإداري والمالي، ومحددًا للمساطر المنظمة للعلاقات بين وحدات المؤسسة؛ بما يتلاءم مع موقعها كهيئة للحكمة، ويتجسد عبر مقومات الرؤية الواضحة والتدبير الشفاف والتنظيم المعقلن والمساطر الشاملة والسلسة والمندمجة.

من منطلق هذا الاقتناع، وفي انتظار إصدار القانون الجديد للهيئة وتنصيب أجهزتها التي ستتولى التداول قبل المصادقة على مختلف النصوص المرجعية المؤطرة لحكمة واشتغال الهيئة وآليات عملها، بادرت الهيئة بإعداد المشاريع المؤطرة لتدبيرها التنظيمي والوظيفي، كما هو موضح في الفصول الموالية:

الفصل الأول: إرساء الآليات التنظيمية: الهيكلية الجديدة، نظام الموظفين والنظام الداخلي

يهم هذا الورش العام تحديد مختلف الآليات التنظيمية للهيئة وأجهزتها، وكذا استخلاص المرجعيات التنظيمية الأساسية لعمل الهيئة، والمتمثلة في الهيكلية والمنظّم الجديد المنسجم مع المهام والصلاحيات المخولة للهيئة، وتهييء النظام الأساسي الخاص بالموظفين، والنظام الداخلي المؤطر للالتزامات ولضوابط اشتغال أجهزة الهيئة.

بخصوص إعداد الهيكل الجديدة، حرصت الهيئة على توفير متطلبات الموضوعية والنجاعة؛ حيث عمدت، بجانب تعبئة ومساهمة واسعة للقدرات والكفاءات الداخلية للهيئة، إلى الاستعانة بمكتب دراسات مختص تم اختياره في إطار طلب عروض مفتوح.

وتم تنظيم أشغال هذا الورش عبر مراحل، انطلقت بتشخيص الوضع على مستوى التنظيم والتسيير، لاستظهار مواطن القوة والنقص، ورصد المحاور الأساسية لمواكبة التحول إلى التنظيم المنشود.

وقد شكلت نتائج هذا التحليل مدخلا لتحديد التنظيم الوظيفي والإداري المطلوب (منظام منسجم ومعتقلن وضامن لنجاعة وسلاسة سير العمل داخل الهيئة)، كإطار عام ومندمج لتصريف المهام والاختصاصات لكل مكونات الهيئة، وذلك بالعمل على استجلاء الروابط التراتبية والوظيفية بشكل واضح ودقيق. ولضمان دخول هذا الإطار التنظيمي الجديد حيز التنفيذ بسلاسة بهدف إنجاح التغيير، تم إعداد مصفوفة ترصد كيفية الانتقال من الوضعية الأصلية إلى الوضع المستهدف، كما توضح مختلف المراحل وتسلسلها، مع وضع مجموعة من الضوابط من بينها: تحديد المتطلبات وتدوين ونشر مرجعيات الإطار الجديد، وتدقيق آليات تفعيل وديمومة مساطر التدبير.

وفي مرحلة موائية، تم تفصيل المظاهر العملية للتنظيم الوظيفي والإداري الذي تم اعتماده للهيئة. وفي هذا الإطار، تم تحديد خرائطية شاملة للمساطر، وتنميط مساطر التدبير، بالإضافة إلى إعداد جذاذات دليل الوظائف (وظائف محددة، أهداف منشودة، مهام دائمة، مجالات النشاط، اختصاصات مفصلة، معايير الأداء)، ثم تدقيق جذاذات المناصب المتعلقة بالتنظيم الجديد.

وبالموازاة مع هذه الأشغال التحضيرية، انخرطت الهيئة في إعداد النظام الأساسي الخاص بالموظفين، من أجل تحديد الشروط والمبادئ العامة للتوظيف، ولشغل المناصب، بالإضافة إلى الحقوق والواجبات وكذا التزامات مختلف موظفي الهيئة ومستخدميها. كما يمكن هذا النظام أيضا من تأطير العديد من العمليات، سيما تلك المتعلقة بالنقل التلقائي للموارد البشرية العاملة في الهيئة المركزية، وإدماج المتعاقدين المعنيين وفق الشروط والكيفيات التي يحددها هذا النظام.

وستتم مواكبة ورش الموارد البشرية بمنظومة واضحة ودقيقة للتكوين والتكوين المستمر لفائدة كل الموارد، بهدف تقوية القدرات ومواكبة التطور الحاصل، سواء على مستوى المدارك والمعارف ذات الصلة بالشق الموضوعي المتعلق بمجالات تدخل الهيئة، أو على مستوى تطوير وتحسين أدوات التدبير المهني والإداري والمالي للهيكل التابعة لها. وفي هذا الإطار، يعد الانفتاح على التقنيات الحديثة والوسائل التكنولوجية المتطورة، محورا أساسيا لبلوغ الأهداف المسطرة في هذا الاتجاه، مع الحرص على ابتكار وسائل حديثة لترسيخ مقومات التخليق الإداري ودعم منظومة المراقبة والتقييم.

ومن شأن التأطير القانوني للموارد البشرية للهيئة أن يساهم في تثمين وتطوير الكفاءات العلمية والمهنية والتدبيرية؛ بما يضمن تعزيز الاحترافية في العمل ومواكبة التحديات الكبرى التي تنتظر الهيئة الوطنية على مستوى تنزيل صلاحياتها، وكذا إشاعة القيم المثلى لتحسين العاملين بالهيئة من كل ما من شأنه أن يشوش على سير ومصادقية وسمعة الهيئة الوطنية.

ويعد مشروع النظام الداخلي للهيئة إحدى المراجع الأساسية لإرساء قواعد الحوكمة داخل الهيئة وتحديد الأدوار والمسؤوليات والتناسق فيما بينها، سواء تعلق الأمر بأجهزة التداول أو بتأطير الجهاز المكلف بالبحث والتحري أو بأسس الاشتغال؛ حيث تشكل هذه القواعد ضوابط محددة من أجل تحديد الالتزامات والواجبات التي يتعين احترامها من طرف أعضاء وموظفي الهيئة. ومن بين ما يتضمنه هذا النظام العناصر المهيكلة التالية:

قيم الهيئة؛

قواعد الأخلاقيات؛

القواعد والآليات المتعلقة بمجلس الهيئة؛

القواعد المؤطرة للجنة الرئاسية الدائمة المنبثقة عن مجلس الهيئة؛

قواعد الحوكمة وطرق التسيير وضمان تتبعها، محددة حسب الوضعية ومستوى المسؤولية؛

واجب التحفظ والسرية بالنسبة للأعضاء والموظفين، سواء في إطارها العام أو تلك الخاصة والمدققة بالنسبة لمزاولة بعض المهام؛

القواعد التفصيلية المتعلقة بمهام التحري؛

نظام التأديب وضوابطه؛

أنظمة الوقاية والسلامة.

هكذا قامت الهيئة بتهيئة الأسس والقواعد التي ستمكنها من استكمال قدراتها ومقوماتها التنظيمية والتدبيرية، لتستجيب للانتظارات المتعلقة بتفعيل مهامها الدستورية، وملتطلبات ومحددات قانونها الجديد الذي يوجد حالياً قيد مسطرة المصادقة.

الفصل الثاني: وضع المساطر والإجراءات لتوحيد وتبسيط عمل الهيئة

في إطار الدراسة المتعلقة بالتنظيم الإداري والوظيفي، وكامتداد للورش المتعلق بالجانبين الهيكلي والمرجعي، تم الانكباب على إعداد وإنجاز دليل مساطر تدبير الهيئة ودليل الوظائف والمهن.

ويشكل تنميط وإرساء المساطر الإدارية خطوة أساسية لتنظيم وتحديث عمل الهيئة، لما تلعبه هذه المساطر من دور كآلية لتأطير منهجية العمل وتوضيح الاختصاصات وتحديد الأدوار والمسؤوليات وكيفية تثبيت وتدبير الارتباطات التي تحكمها. من هذا المنطلق عكفت الهيئة على تطوير دليل المساطر الإدارية وذلك بغاية:

تحقيق تفاعل محكم بين الدقة والنجاعة والمرونة يُمكن من ضمان تحقيق الأهداف من خلال تبني منهجية البرمجة الفعالة للموارد والاستعمال الأمثل للقدرات، مع تجنب التعقيد والتكرار والتداخل؛

تنظيم وتأطير طرق اشتغال الهيئة وطاقمها الإداري، وضمان تجانس وحكمة مختلف المستويات الإدارية وحسن تدبير الوقت والجهد والموارد، بغرض الاستثمار الرشيد للإمكانيات المتاحة لتحقيق الأهداف المحددة؛

إضفاء الطابع العقلاني على التدبير واتخاذ القرارات داخل الهيئة وتحسين وتطوير آليات التقويم والتقييم.

وفي هذا الصدد، قامت الهيئة بحصر 53 مسطرة إدارية موزعة على 4 مجموعات؛ تضم المجموعة الأولى 26 مسطرة إدارية، وتتعلق بمهام "الدعم" الخاصة بالإجراءات والمساطر الإدارية المرتبطة بالشؤون المالية والعامة (المالية، المشتريات والوسائل العامة، التوثيق والأرشفة)، وكذا مساطر نظم المعلومات، والبحث والابتكار، والتنظيم ومراقبة الجودة.

وتتضمن المجموعة الثانية 10 مساطر تغطي جميع جوانب تدبير وتطوير الموارد البشرية، من توظيف، وتعيين، وترقية وتأهيل وتكوين مستمر، وتغطية الخدمات الموجهة للموارد البشرية، ومساطر تأديبية وغيرها.

أما بالنسبة للمجموعة الثالثة، والتي تضم 13 مسطرة إدارية فتتعلق بـ "مهن الهيئة"، والتي تخص التنظيم والاشتغال على كل محور من المحاور التي تبنتها الهيئة في استراتيجيتها؛ ويتعلق الأمر بكل من:

1 - مرصد الهيئة؛

2 - متابعة الاتفاقيات وملاءمة التشريعات الوطنية؛

3 - الإشراف وتنسيق الاستراتيجيات والسياسات العمومية المتعلقة بمكافحة الفساد؛

4 - تعزيز النزاهة والتوعية والتواصل؛

5 - رصد أفعال الفساد ومحاربتها؛

6 - التعاون والتنمية الاستراتيجية.

بينما تضم المجموعة الرابعة 4 مساطر إدارية أفقية تتعلق بالرقابة والتدقيق، والتوصيات والآراء، والولوج إلى المعلومات.

كما قامت الهيئة الوطنية، خلال سنة 2019، بإعداد دليل مدقق للوظائف والمهن؛ كتوصيف وظيفي يتوخى وضع وبلورة مخطط واضح للمهام والمسؤوليات ويحدد واجبات والتزامات كل منصب بالهيئة. وتتمثل على الخصوص أهمية هذه العملية في:

تحسين التعاون من خلال منح جميع الموظفين رؤية عامة عن مهامهم الوظيفية؛

إمكانية الاستفادة من كل القدرات والكفاءات المتواجدة داخل الهيئة عبر التدرج الوظيفي وبناء على مسارات مهنية واضحة؛

تحسين النتائج حسب مواصفات المسؤوليات ومؤشرات الأداء الرئيسية.

وبناء عليه، تمكنت الهيئة من إعداد واستخراج 10 بطائق للمهام، و65 توصيف وظيفي. وبشكل عام، فإن الرهانات الأساسية لهذا الورش المهيكّل تكمن في تحديد رؤية موحدة للمنظومة التنظيمية الجديدة للهيئة وفق معايير مشتركة وتعبئة كافة العاملين من خلال توضيح المسؤوليات وتجنب التداخل غير المنسجم للمهام، والوقاية من المخاطر بتعزيز الرقابة الداخلية وتحسين جودة الأداء.

الفصل الثالث: التدبير الإداري والمالي والمعلوماتي والتوثيقي للهيئة

سعيًا منها إلى خلق الشروط الموضوعية للانتقال الناجع نحو إطارها الجديد المحدد بموجب مشروع القانون المحدث لها، عملت الهيئة على تبني خطوات محددة وإجراءات عملية تتوخى من ورائها الوقع السريع على مستوى التدبير الإداري والمالي، وتشمل:

1 - التنزيل الاستراتيجي لميزانية الهيئة

كما تمت الإشارة إلى ذلك في الباب المتعلق ببلورة رؤية استراتيجية للهيئة، فقد اعتمدت هذه الأخيرة برمجة متعددة السنوات لتحضير ميزانيتها. و في أفق برمجة الاعتمادات المرصودة لها، قامت الهيئة بإعداد مشروع لأول ميزانية متعددة السنوات، للفترة ما بين 2020 و2022، و تمت إحالته على الوزارة المكلفة بالمالية في بداية شهر شتنبر 2019 على أساس أن يؤخذ بعين الاعتبار في مشروع قانون المالية لسنة 2020 وفقا لمضامين المادة 5 من القانون التنظيمي 13130 لقانون المالية وفي أفق المصادقة على مشروع القانون 46.19 المتعلق بالهيئة ودخوله حيز النفاذ.

ويضم مشروع الميزانية المذكور، بالإضافة إلى ميزانية التسيير والمعدات المختلفة، ميزانية الاستثمار ونفقات الموظفين مع الارتكاز على رؤيتها الاستراتيجية وخطة عملها والالتزام بالبرمجة متعددة السنوات.

كما يستند المشروع على توجهات استراتيجية كفيلة بتمكين الهيئة من القيام بمهامها على الوجه الأمثل وتحقيق الأهداف المرسومة لها، وكذا الأهداف العملية المفصلة بنسب خاصة بكل محور استراتيجي، مع تحديد عدد من المؤشرات الوجيهة والكفيلة بقياس الإنجازات والوقع والأثر على واقع الفساد ببلادنا، وتحسين وضع المواطن والفاعلين الاقتصاديين والمؤسساتيين فيما يخص تحصينهم وتمكينهم من مواجهة آفة الرشوة والفساد.

ويرتكز مشروع ميزانية الهيئة متعددة السنوات أيضا على مجموعة من المحاور الأساسية التي تتضمن المشاريع المتناسقة والمتعلقة بكل محور من محاور الاستراتيجية، مقترنة بأهداف محددة، وكذا مؤشرات

مركمة وقابلة لقياس النتائج المتوخاة. وستخضع هذه المؤشرات، في إطار مقارنة نجاعة الأداء، للتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية والنجاعة والجودة المرتبطة بالإنجازات.

وتجدر الإشارة إلى أن مشروع الميزانية التوقعية متعددة السنوات، يمكن أن يعرف تعديلات وتدقيقات، على إثر عرضه على مجلس الهيئة، قصد التداول في شأنه والمصادقة عليه، وذلك بعد استكمال الإطار المؤسسي للهيئة الوطنية، بالمصادقة على مشروع القانون 19-46 ودخوله حيز النفاذ، وإرساء أجهزتها الحكامة، بتعيين أعضائها وأمينها العام.

2 - التدبير المالي والميزانياتي

عملت الهيئة على تلبية احتياجاتها المالية المتعلقة بتفعيل المهام المنوطة بها انطلاقاً من الاعتمادات المفتوحة برسم نفقات التسيير السنوية، والتي لم يتجاوز سقفها 14,25 مليون درهم. وقد أسندت لميزانية 2019 التي تندرج ضمن سنوات المرحلة الانتقالية المخصصة لوضع اللبنة الأساسية والهيكلية المؤسسية الجديدة، كما تم التطرق إلى ذلك سالفاً في هذا الباب.

أما بخصوص المؤشرات الرقمية لتنفيذ ميزانية الهيئة برسم 2019، فيمكن إيجازها في جدول الالتزام بالنفقات وأداء المستحقات التالي:

طبيعة النفقات	الاعتمادات المفتوحة بالدرهم	إجمالي الالتزام بالدرهم	نسبة الالتزام	نسبة الأداء
المعدات والنفقات المختلفة	12 700 000,00	5 169 744,98	41%	75%
الاستثمار	1 550 000,00	132 028,03	9%	100%

وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن مجمل النفقات تتركز أساساً على أداء واجبات كراء مقر الهيئة وأداء فواتير الإشتراك في شبكات المواصلات ومستحقات الماء والكهرباء، وتدبير حظيرة السيارات، وصرف الإعانة السنوية لفائدة جمعية الأعمال الاجتماعية لموظفي الهيئة، وعلى تمويل الطلبات العمومية التي يجمعها الجدول التالي:

وضعية الطلبات العمومية الملتزم بها خلال 2019

نوع الطلبية	العدد	القيمة الإجمالية بالدرهم	نسبة القيمة الإجمالية في مجموع الطلبات
الصفقات العمومية	4	1.344.704,96	41%
الاتفاقيات	13	682.276,19	21%
عقود القانون العادي	2	602.846,78	19%
سندات الطلب	25	611.061,91	19%
المجموع	44	3.240.889,84	100%

3 - مشروع توسيع وتهيئة مقر الهيئة

إن حجم المهام المنوطة بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها أبان عن ضرورة تمكينها من موارد بشرية جديدة من شأنها الاضطلاع بالمهام المرتبطة بمختلف مجالات تدخلها.

واعتبارا لذلك، ومن أجل توفير الفضاءات اللازمة والملائمة لاستيعاب مجموع أعضاء الهيئة الذين سيتم تعيينهم والموظفين الذين شرعت الهيئة في توظيفهم اعتبارا من سنة 2019، زيادة على الطاقم الإداري الحالي، فإن الهيئة قررت توسيع مقرها بკراء ملحق له في الطابق الرابع، مع إطلاق تهيئة معقلنة للمقر الحالي، لتلبية هذه الاحتياجات.

4 - النظم المعلوماتية

سعى منها إلى إحداث نظام معلوماتي متطور يمكن من وضع البنيات التحتية الملائمة من شبكات ومعدات، وحوسبة العمليات الوظيفية، وإرساء المبادئ الأساسية للأمن والسلامة المعلوماتية، عملت الهيئة على اتباع الخطوات التالية:

أولا- إنجاز تصور للنظام المعلوماتي المستقبلي للهيئة

تمشيا مع المهام الجديدة التي أنيطت بالهيئة والتي تضمنها مشروع القانون المتعلق بها، قامت الهيئة بإرساء تصور أولي للنظام المعلوماتي المستقبلي للهيئة اعتمادا على:

- تشخيص الإنجازات والموجودات فيما يخص النظام المعلوماتي الحالي؛
- تقييم النظام المعلوماتي المعمول به لإبراز مكامن الضعف والقوة وتحديد المكونات التي يمكن تثمينها في تطوير النظام المعلوماتي الشامل والمدمج؛
- تحديد الأهداف الجديدة لنظام المعلومات المستقبلي من خلال جرد احتياجات الهيئة وقراءة توجهاتها الاستراتيجية.

ثانيا- استعمال البوابة الوطنية الموحدة للشكايات "شكاية"

مواكبة لسياسة تسهيل ولوج المواطنين للخدمات العمومية وتوحيد التطبيقات التي توفر نفس نوعية الخدمات، قامت الهيئة سنة 2019، باعتماد البوابة الوطنية الموحدة للشكايات "شكاية" لاستقبال ومعالجة الشكايات والتبليغات التي تتوصل بها من طرف المواطنين. و في هذا الصدد، قامت وحدة نظم المعلومات، في إطار شراكة مع وكالة التنمية الرقمية، بما يلي:

- ملاءمة تطبيق "شكاية" لخصوصيات و أهداف الهيئة حتى يكون أداة فعالة للتبليغ عن الفساد؛
- تمكين الأطر المكلفة باستقبال ومعالجة الشكايات من التكوينات الضرورية لمعالجة الشكايات التي يتم استقبالها عبر التطبيق؛
- تكوين الأطر المكلفة بإدارة و تدبير التطبيق قصد تحقيق الاستقلالية التامة للهيئة في هذا المجال.

ثالثا- تعزيز البنية التحتية التقنية واقتناء العتاد المعلوماتي

من أجل مواكبة موجة التوظيف التي باشرتها الهيئة سنة 2019، تم اقتناء حواسيب وكذا مجموعة من المستلزمات المرافقة حتى يتسنى لجميع الأطر الملتحقة بالهيئة القيام بمهامها وتوفير المعدات الضرورية لها. وتم أيضا تحديث وتطوير النظم الأساسية والحماية الأمنية لنظم المعلومات، باقتناء صيغة لجدار حماية جديد يستجيب للمعايير الأكثر تقدما في مجال أمن نظم المعلومات. كما تمت مواكبة الخدمات المعلوماتية وخدمات الاتصال بتجديد العقود ذات الصلة.

5 - التوثيق والأرشفة

نظرا للأهمية البالغة التي يكتسيها تنظيم الوثائق والمعلومات لتحسين الأداء الإداري للمؤسسات لارتباطه المباشر بكل العمليات الإدارية والمهنية على كافة المستويات، وإسهامه في مساعدة المسؤولين على اتخاذ القرارات، عملت وحدة التوثيق وتدبير الأرشفة على الاستجابة وتلبية حاجيات أطر وموظفي الهيئة فيما يخص توفير المعلومات اللازمة لإنجاز المهام الموكلة إليهم، وذلك من خلال:

■ وضع تصور خاص بتدبير الجانب التوثيقي والأرشفة يتماشى والمهام الجديدة المنوطة بالهيئة؛

■ جمع المعلومات والوثائق المتعلقة بظاهرة الفساد ومختلف المجالات المرتبطة بها والعمل على معالجتها ونشرها، وفق مسطرة محددة، في انتظار انفتاح الهيئة على محيطها الخارجي وذلك بإحداث فضاء يمكن من إتاحة رصيدها الوثائقي عبر البوابة الإلكترونية للهيئة؛

■ ضمان اليقظة المعلوماتية مع العمل على إحداث نظام إلكتروني لرصد وتحليل ونشر المعلومات؛

■ العمل على تجهيز مركز للأرشفة من أجل حفظ الوثائق وتيسير استغلالها في انتظار إحداث نظام إلكتروني لتدبير الوثائق.

6 - الموارد البشرية (التوظيف والتكوين)

يكتسي هذا المحور، باعتباره من أهم المحاور الهيكلية، أهمية بالغة في تقوية القدرات وتأهيلها لتمكين الهيئة من الاضطلاع بمهامها كاملة على الوجه الأمثل. إلا أن هذه الأخيرة عرفت في الفترة المنصرمة مجموعة من العقبات والإكراهات ذات الطبيعة الإدارية والتنظيمية المرتبطة على الخصوص بغياب إطار مرجعي ملائم لتدبير الفترة الانتقالية في انتظار صدور القانون الجديد، مما ترتب عنه عدم تمكن الهيئة من إدماج الموارد البشرية الضرورية، لا من الناحية الكمية ولا من ناحية تنوع التخصصات والمهارات، والتي تحتاج إليها للقيام بمهامها وتهييء الانطلاقة الفعلية والفعالة لها بعد استكمال المقومات القانونية المتعلقة بها. وللإشارة، فإن هذا الوضع لم يكن بسبب محدودية عدد المناصب المالية المخصصة للهيئة، بقدر ما كان نتيجة للهوة بين الإطار المخصص للهيئة في صيغتها السابقة (الهيئة المركزية) منذ 2009، وحاجيات الانتقال إلى تأسيس الوضع الجديد للهيئة ولها مهامها المتنوعة والمتشعبة.

في ظل هذه الصعوبات، تميزت الفترة المعنية باستقدام بعض الكفاءات المؤهلة لتعزيز طاقمها، عبر توظيف 08 أطر في إطار مسطرة التعاقد أو الإلحاق من القطاعات الوزارية.

ولمواكبة تدبير هذا الورش، وإعمالاً لمبادئ الشفافية وتكافؤ الفرص، قامت الهيئة بتعيين لجنة داخلية للتوظيفات، وُضعت لها مسطرة متكاملة لتدبير المرحلة الانتقالية، وأسندت لها مهام دراسة طلبات التوظيف التي تتوصل بها الهيئة كما تتولى تنظيم المقابلات الانتقائية للمرشحين وفق معايير الكفاءة والتجربة المهنية، أخذاً بعين الاعتبار حاجيات الهيئة الآنية والمستقبلية من الموارد البشرية.

وفي نفس الإطار، وحرصاً منها على تنمية قدرات مستخدميها للاستجابة للمتطلبات الوظيفية وبالتالي الاضطلاع بالمهام الموكولة لها، ووعياً منها بأهمية التكوين كرافعة أساسية لتعزيز المهنية لدى الموظفين، قامت الهيئة بتنظيم دورات تكوينية، وذلك في إطار علاقات الشراكة والتعاون الوطني والدولي، حيث بلغت هذه الدورات التكوينية في المجموع 70 يوماً، استفاد منها 9 أطر كما هو مبين في الجدول التالي:

مجموع الأيام		وطنية	دورات تكوينية
70	37		
	33	دولية	

وفي الخلاصة، يمكن التأكيد على أنه، وبالرغم من الصعوبات ومحدودية الإمكانيات المادية والبشرية كما تم توضيحها بشكل جلي في هذا الباب، فقد استطاعت الهيئة، بفضل تعبئة جماعية وانخراط قوي في الدينامية التي طبعت عملها خلال هذه الفترة، تحقيق إنجازات مهمة وحيوية، تم التطرق إليها عبر مجموعة من أبواب هذا التقرير. وهي إنجازات مُهيّكلة لعمل الهيئة خلال هذه الفترة الانتقالية الخاصة، ومؤسسة كذلك لما بعد استكمال المسطرة التشريعية للمصادقة على مشروع القانون 46.19 ودخوله حيز التنفيذ، بتعيين أعضاء مجلس الهيئة وأمينها العام.

الباب الثاني: الإنجازات ذات العلاقة بتنمية والنهوض بالقدرات

يشكل النهوض بالقدرات مطلباً أساسياً لتجاوب الهيئة بفعالية مع الاختصاصات الحيوية والمتنوعة التي أناطها بها مشروع القانون رقم 19-46؛ حيث يتوجب توجيه الجهود نحو تدعيم قدرات الهيئة في مجال تعميق المعرفة بظاهرة الفساد وتجميع المعطيات ومعالجتها ووضع المؤشرات وتقييم المنجزات في إطار مرصد الهيئة، والنهوض بقدراتها في مجال البحث والتحري في ملفات وقضايا الفساد، بالإضافة إلى تثبيت دورها في مجال تطوير الكفاءات المشتغلة في مجال الحكامة والوقاية ومكافحة الفساد. وذلك وفق ما هو مسطر في الفصول التالية:

الفصل الأول: هيكل المرصد²⁴ لتطوير المعرفة الموضوعية بتمظهرات الفساد وتقييم السياسات والإجراءات ذات الصلة

يعتبر مرصد الهيئة، الذي يندرج تنظيمه ضمن الورش العام للتنظيم وسير عمل الهيئة، جهازاً وازناً لتعميق المعرفة الموضوعية بظاهرة الفساد وتجلياتها، وبالسياسات والمبادرات المتخذة لمكافحتها، وبتقييم نجاعتها وآثارها. لهذا الغرض، اعتبر القانون المتعلق بالهيئة هذا المرصد جهازاً من بين أجهزة الهيئة، وأوكل إليه مهمة جمع وإنتاج وتحليل ونشر المعلومات والمعطيات المتعلقة بالفساد والحكامة وغيرها من المواضيع ذات الصلة.

لوضع تصور تنظيمي لهذا المرصد، تم الانفتاح على مجموعة من التجارب الوطنية والدولية التي وفرت أرضية لاقتراح هيكل تنظيمي وكذا مساطر خاصة تسمح بالاضطلاع، على الوجه الأمثل، بالمهام الاستراتيجية لهذا الجهاز.

وجدير بالإشارة في هذا السياق، أن تحليل ظاهرة الفساد والمحيط الذي تنتشر فيه يعتبر من بين المتطلبات الأساسية لإعداد أي سياسة أو استراتيجية يراد لها أن تكون فعالة وناجعة في مجال مكافحة الفساد. لذلك، تأكدت الحاجة إلى تنظيم هذا المرصد ليتوجه نحو الاضطلاع بهذه المهمة الأساسية والمعقدة، وذلك بتعبئة الشراكات الضرورية، واستنهاض مختلف الوسائل والأدوات الحديثة والمتجددة، التكنولوجية منها والعلمية والسوسيو-اقتصادية وغيرها.

وعلى غرار الأوراش ذات الأولوية الأخرى، تم إحداث فريق عمل خاص سهر على وضع تصور لهذا المرصد بالاعتماد على عدة أبحاث ودراسات؛ حيث أفضت أشغالها على الخصوص إلى استقراء مختلف التجارب الوطنية والدولية للمرصد المختصة بمجال الفساد، ولغيرها من المراصد التي تهتم بمجالات أخرى يمكن أن يستفاد منها، وذلك لتنمية التصور والتفكير في الهيكل والتنظيم المناسب لهذا المرصد. ولتقديم رؤية موجزة حول اشتغال هذا المرصد، يمكن تلخيص النتائج الأساسية التي أفضت إليها كالاتي:

²⁴ - للاطلاع على مزيد من التفاصيل فيما يخص هذا الموضوع، يمكن الرجوع إلى التقرير الموضوعاتي:

"INPPLC_AS01-OBS_Orientations Stratégiques pour l'Observatoire_F.2019/006".

تحديد الفئات الأساسية لمستعملي المرصد المحتملين وكذا أصناف المعلومات المطلوبة؛

تحديد مصادر البيانات والمعلومات المتواجدة والمتوقعة، وطنيا ودوليا؛

تحديد أدوات وطرق التخزين ونشر المعلومات؛

تحديد أدوات وطرق تجميع وإنتاج المعلومات؛

الاعتماد على الوسائل المتقدمة لليقظة الاستراتيجية في هذا المجال؛

اقتراح هيكلية وتنظيم وظيفي وآليات عملية للمرصد؛

إعداد القواعد وتجميع المعطيات الوطنية حول مظاهر الفساد بالقطاعين العام والخاص، مع تحليلها وتحيينها بشكل مستمر؛

تحديد الشراكات والتنسيق اللازم لأشغال البحث حول ظاهرة الفساد وبؤرها وانعكاساتها؛

وضع إطار لتتبع ودراسة مختلف صور الفساد وتجلياته بالقطاعين العام والخاص وتقييم انعكاساته وتداعياته؛

اللجوء إلى التحقيقات والدراسات والأبحاث الميدانية من أجل تقوية تشخيص وتقييم تطور الظاهرة؛

إعداد مؤشرات وطنية لقياس موضوعي لتمظهرات الفساد، مع مد جسور التقارب وتتبع وضعية المغرب في المؤشرات الوطنية والدولية ذات الصلة بالوقاية ومكافحة الفساد؛

الارتكاز على المعطيات والتحليل والتقاطع بينها لتقييم فعالية وقع السياسات والاستراتيجيات العمومية في مجال النزاهة والوقاية من الفساد ومكافحته، مع رصد وتتبع التدابير المتخذة في هذا المجال.

وبالاعتماد على هذه الآليات والمناهج يمكن تنظيم مرصد الهيئة في خمس مجموعات مترابطة ومحددة كالآتي:

تجميع المعلومات والمعطيات: بالاعتماد على ثلاث قنوات وازنة؛ مصادر إنتاج المعطيات في هذا المجال من جهة، واليقظة والمواكبة من جهة ثانية، وتنظيم التظاهرات العلمية من جهة ثالثة. وسيتم تفعيل اليقظة، التي تشكل إحدى القنوات الرئيسية للتجميع، بالاعتماد على التقنيات والوسائل الحديثة التي توظف محركات البحث العامة والمتخصصة، وغيرها من الأنظمة المعلوماتية المعتمدة والمتجددة.

وبالنسبة لأصناف المعلومات التي سيتم تجميعها بصفة عامة، فهي متعددة ومتنوعة؛ حيث يمكن أن نذكر على سبيل المثال الإحصائيات حول الشكايات المتعلقة بالفساد، الإحصائيات القضائية حول المتابعات والأحكام، المعطيات السوسيو-اقتصادية المتعلقة بالفساد والمواضيع ذات الصلة،

الدراسات والتحقيقات والتحليلات المنجزة من طرف المنظمات الوطنية أو الدولية حول الفساد، المؤشرات الوطنية والدولية، التقارير الموضوعاتية المنجزة من طرف المنظمات المختصة، وغيرها...

إنتاج المعلومات والمعطيات الجديدة حول الفساد والمواضيع ذات الصلة: ويتم إنجازها بشكل خاص عبر الدراسات والتحقيقات والأبحاث ذات الطبيعة العامة أو الخاصة أو الموضوعاتية؛ حيث يمكن أن نذكر على سبيل التوضيح، البحث الوطني حول الرشوة (الذي أنجز سنة 2014 والمزمع تحيينه وتعميقه هذه السنة / 2020) الذي يسمح بإرساء مجموعة مهمة من المؤشرات الخاصة، بالإضافة إلى الدراسات القطاعية حول الفساد كتلك التي أنجزت علاقة بقطاعي الصحة والنقل الطرقي (2010)، وقطاع الإسكان والتعمير (2017-2018).

تحليل المعلومات والمعطيات: من خلال تقييمها وتحليلها وتلخيصها ورصد تقاطعاتها، من أجل تحديد الروابط، ووضع الفرضيات، واستشراف السيناريوهات، وتقديم الاقتراحات والآراء والتوصيات. ويعد هذا الجانب من اشتغال المرصد أساسيا لارتباطه بإحدى المهام المحورية للهيئة، وهي المتمثلة في تتبع تنفيذ وتقييم السياسات والاستراتيجيات المتعلقة بمكافحة الفساد وقياس مدى تحقيقها للأهداف وأثرها على المواطنين.

تخزين المعلومات والمعطيات: ويتعلق الأمر بتوثيق مجموع المعلومات والمعطيات المتاحة بهدف النهوض بالمعارف في هذا المجال وتيسير الولوج إليها أمام الباحثين والمختصين وسائر المستعملين؛ حيث سيتم توظيف تكنولوجيا المعلومات لتسهيل هذا العمل، خاصة البوابة الخاصة بالهيئة، وبوابة الوثائق وكذا فضاء التخزين، التي سيوفرها العتاد المعلوماتي للهيئة.

نشر المعلومات والمعطيات: وتهم هذه المرحلة من جهة، تمكين مختلف المستعملين المحتملين من المعلومات والمعطيات المتاحة، قصد تحميلها أو الحصول عليها مباشرة، ومن جهة أخرى، إنتاج إعدادات موجهة لفئات محددة من المستعملين، تتضمن لوحات قيادة (مؤشرات...)، رسائل ونشرات، قصاصات صحفية، ملفات موضوعاتية، خرائطية الفساد في المغرب مترجمة عبر عدة محاور...

ومن أجل النهوض، بالنجاعة المطلوبة، بهذه المهام الخمس، توجهت الهيئة نحو استثمار تكنولوجيا المعلومات المتقدمة، خاصة تلك المتعلقة بالبيانات الضخمة وبالذكاء الاصطناعي والتداول في الشبكات الاجتماعية، وغيرها، والتي ستسمح بتجميع المعلومات والمعطيات المنتقاة على أساس نجاعتها وقيمتها الكبرى وتحليلها وتقديم التوجهات الأولى لتطور الفساد وسلوك المواطن.

الفصل الثاني: هيكلية وتأطير عمل الجهاز المختص بالتحري والتقصي في قضايا الفساد

خول مشروع القانون رقم 19-46 للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها مهام تلقي ومعالجة الشكايات والتبليغات والتصدي التلقائي للأفعال والممارسات التي يشتهب في علاقتها بأفعال الفساد، والبحث والتحري بشأن ما يصل إلى علمها من هذه الأفعال الجرمية أو المخالفات ذات الصبغة الإدارية

والمالية وتحويلها إلى قضايا قادرة على أن تأخذ طريقها نحو سلطات المتابعة التأديبية أو أجهزة إنفاذ القانون في المادة الجنائية.

في هذا الإطار، وبهدف إعداد تصور تنظيمي وعملي لمهام البحث والتحري المخولة للهيئة وفقا لمقتضيات مشروع القانون رقم 46.19 الموجود، الى حين إصدار هذا التقرير، قيد مسطرة المصادقة التشريعية، تم تخصيص إحدى الأوراش الاستراتيجية، لوضع تصور حول هيكلة وتنظيم عمل الجهاز المكلف داخل الهيئة بالبحث والتحري، ووضع الآليات الإدارية والمؤسسية والتقنية واللوجستكية اللازمة لعمل هذا الجهاز.

وقد روعيت في إنجاز هذا الورش الخصوصيات التي تطبع المهام المنوطة بهذا الجهاز لارتباطها بصلاحيات جديدة موكولة للهيئة، تتسم بالحساسية وبضوابط جد دقيقة ومركبة، وفي علاقة تكامل مؤسسي مع سلطات وهيئات أخرى.

على هذا الأساس، تم الانفتاح على مختلف التجارب الفضلى، وتوسيع الاستشارة مع الفاعلين الميدانيين داخل المغرب وخارجه، وكذا تحليل مختلف النصوص القانونية ذات الصلة، بالإضافة إلى الاطلاع على الهياكل ومساطر عمل أهم الأجهزة الوطنية الممارسة لمهام الرقابة والتفتيش والبحث والتحري؛ الأمر الذي ساهم في إغناء التفكير في اتجاه توضيح الرؤية والتصور حول الإطار التنظيمي الأمثل لجهاز التحريات داخل الهيئة. وفي هذا الصدد، تمت مراعاة مختلف السياقات المرتبطة أساسا بالإجماع الدولي الحاصل حول محاربة الفساد، والامتثال المعياري لتنفيذ التزامات المملكة المنصوص عليها في الاتفاقيات المصادق عليها إقليميا ودوليا، والتنزيل الأمثل لمقتضيات الفصلين 36 و167 من الدستور، والأخذ بالمقتضيات القانونية المتصلة الجاري بها العمل، العامة منها والخاصة. كما تم استحضار هدف الشمولية والنجاعة في التفاعل مع انتظارات المواطنين في النهوض بالنزاهة والتجاوب مع تبايغاتهم وشكاياتهم، وتحفيزهم على التبليغ عن حالات الفساد.

وجدير بالذكر أن فريق العمل الذي عهد إليه بالاشتغال على هذا الورش، انكب على إعداد دراسة مقارنة مكنت من الاطلاع على ماهية وطبيعة الصلاحيات الممنوحة في مجال البحث والتحري لعدد من الهيئات المماثلة على الصعيد الدولي من خلال اختيار بعض النماذج في كل منطقة جغرافية من مناطق العالم، والوقوف على ضوابط هذه الصلاحيات لدى بعض سلطات وأجهزة إنفاذ القانون على المستوى الوطني.

وكان من أبرز المخرجات التي أفضى إليها العمل في هذا الورش الاستراتيجي، وضع تصور حول تركيبة جهاز مأموري الهيئة ومواصفات الأشخاص المرشحين لتولي مهام ضمن هذا الجهاز واحتياجاتهم التكوينية، إلى جانب إعداد أرضية لدليل إجرائي بشأن عمل كل مكون لهيكل هذا الجهاز، بهدف ضبط الإجراءات التي ستحكم كل جوانب عمل الجهاز، سواء تعلق الأمر بالرصد أو تلقي الشكايات والتبليغات ومعالجتها أو التوصل بمعطيات ووقائع ومعلومات ذات علاقة بأفعال الفساد، ويعرض للمراحل والقواعد المختلفة التي تنظم عملية معالجة الملفات والقضايا، بما في ذلك تحليلها والتحقيق فيها، كما يتضمن معلومات حول التقنيات والطرق والإجراءات الواجب اتباعها من قبل المأمورين في عمليات البحث والتحري المعهود إليهم القيام بها.

وانطلاقاً من تصنيف الوظائف المكونة لجهاز البحث والتحري، تم تحديد المواصفات الخاصة بالأشخاص المرشحين للقيام بالمهام التابعة لهذا الجهاز، مع مراعاة عدد من المعايير المتعلقة أساساً بالشروط العامة لولوج الوظائف، التي تم تضمينها في النظام الأساسي للوظيفة العمومية والأنظمة الخاصة (الجنسية والأهلية.....)، والقواعد المحددة في الدليل المرجعي للتدبير التوقي للوظائف والكفاءات الخاص بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، والمؤهلات العلمية التي تقتضي توفر المعني بالأمر على شهادة عليا في التخصصات المرتبطة بمجالات عمله حسب الصنف الذي ينتمي إليه (القانون والإدارة والمحاسبة والمالية العمومية والتدقيق....)، إضافة إلى الانضباط المهني والالتزام بالإجراءات الخاصة المضمنة في القانون الداخلي وبالقيم الأخلاقية المؤطرة ضمن مدونة السلوك الخاصة بالهيئة الوطنية، علاوة على الكفاءة المهنية للمرشح لشغل مهمة المأمور، التي تبرز من خلال التجارب والخبرات التي اكتسبها في مساره الوظيفي والإداري (التخطيط والبرمجة والتنفيذ.....).

وفي ما يخص الاحتياجات التكوينية لجهاز المأمورين، فإن الغاية منها تأهيلهم أو تحيين مداركهم بشأن القوانين والقواعد والإجراءات ذات الصلة بالبحث والتحري، وتمكينهم من الاضطلاع بوظائفهم بفعالية وتطوير قدراتهم المستقبلية في حالة تغيير مهامهم الأصلية (سواء من خلال توسيع مجال عملهم أو من خلال رفعه إلى مستوى أعلى). ويركز هذا المحور على المقاربات والآليات الحديثة والمتجددة في هذا المجال، من أجل تمكين كفاءات هذا الجهاز من مواكبة تطور ممارسات الفساد والقدرة على الإحاطة بتمظهراتها وتعقيدها.

وعلى مستوى الرصد والتحري عن أفعال الفساد، فإن من شأن برامج التكوين والتكوين المستمر تأهيل المأمورين للقيام بالتمحيص واستنتاج الأفعال التي لها علاقة بأفعال الفساد، واستنباط الوقائع التي تدخل ضمن اختصاصات الهيئة الوطنية من تقارير هيئات الرقابة والتفتيش، والفحص المستندي وجمع واستغلال الأدلة، وتوصيف الوقائع والأفعال موضوع البحث ضمن مفهوم الفساد الذي يدخل في مجال اختصاص الهيئة الوطنية تطبيقاً لمقتضى المادة 3 من مشروع القانون رقم 46.19، هذا بالإضافة إلى تحرير المحاضر بشكل هادف يراعي الضوابط والإجراءات المسطرية المعمول بها، وكذا ضبط التعامل مع البرامج المعلوماتية الخاصة بمجال عمل الهيئة.

وعلى ضوء المعطيات الأولية للاحتياجات التكوينية لجهاز المأمورين، وفي إطار ملاءمة هذه الاحتياجات مع استراتيجية الهيئة الوطنية في مجال التكوين، فقد تم اقتراح مجموعة من الشركاء العاملين في هذا المجال، على الصعيدين الوطني والدولي، مع إمكانية توظيف المراكز ومنشآت التكوين والتدريب والبرامج التي يمكن تطويرها سويًا معهم. ويمكن على الخصوص ذكر:

■ تلك التابعة للمجلس الأعلى للحسابات والمعهد العالي للقضاء وللمجلس الوطني لحقوق الإنسان...؛

■ وأخرى دولية مشهود لها بالخبرة في هذا المجال سواء تعلق الأمر بالجانب الإداري أو القضائي، من قبيل: مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ONUDC - مركز جنيف للحكمة في المجال الأمني DCAF - منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE - مجلس أوروبا CE - المكتب الأوروبي لمكافحة الغش OLAF.....

إلى جانب ما تمت الإشارة إليه فيما سبق، يمكن إدراج ملاءمة برامج التكوين في مجال الأبحاث والتحرّيات المعدة من قبل مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة مع الاحتياجات التكوينية لمأموري الهيئة الوطنية، ضمن المجهود الوطني الذي تسعى الهيئة إلى المساهمة فيه، والذي من شأنه أن يُعبد الطريق نحو تصريف التزام المغرب الذي وافق من خلاله على إنشاء الأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد بمقتضى القانون رقم 25.12 الصادر في 13 مارس 2013.

الفصل الثالث: قواعد تطوير قدرات وكفاءات الموارد البشرية لمواكبة التحديات

من المعلوم أن هناك مقاربتين لمحاصرة وتحجيم ظاهرة الفساد؛ المقاربة النظامية التي تنهض على الجانب القانوني والمؤسسي للوقاية والمكافحة، والمقاربة السلوكية التي تهدف، عبر عمليات التوعية والتحسيس والتربية، إلى تغيير سلوكيات الأشخاص والمؤسسات إزاء ظاهرة الفساد، وذلك من خلال المرور بثلاث محطات أساسية؛ تنمية الوعي بخطورة الظاهرة وتداعياتها، والتعامل الراض للفساد، والانخراط الفعلي في جهود الوقاية ومكافحة الفساد.

انطلاقاً من تجربتها التي تمتد لأزيد من عشر سنوات في مجال التحسيس والتكوين ذي الصلة بمجال اختصاصها، تسعى الهيئة إلى تطوير مجهوداتها في هذين المجالين، والاضطلاع بدور مركزي على المستوى الوطني، من خلال التنظيم والتأطير الأفقي لمجهودات مختلف الأطراف المعنية.

من هذا المنظور، تم تخصيص أحد الأوراش الاستراتيجية للتكوين؛ حيث تم إجراء مجموعة من الأبحاث والاستشارات بهدف دراسة تحويل الهيئة إطار مؤسسي مكلف بتكوين الفرقاء على المستوى الوطني والدولي في المجالات ذات الصلة بمكافحة الفساد. مع العلم أن المغرب وافق على اتفاق إنشاء الأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد بمقتضى القانون رقم 25.12 الصادر في 13 مارس 2013.

تتمثل الأهداف الأساسية لهذا المحور في ما يلي:

تكوين المتدخلين المؤسستين الرئيسيين في مجالات مكافحة الفساد والنزاهة والحكامة الجيدة، بهدف توحيد مقاربات المعرفة والمفاهيم؛

تجميع وملاءمة المعطيات المعرفية ووسائل وآليات الرصد والبحث والتحري عن أفعال الفساد، والتي أثبتت قدرتها وفعاليتها في هذا المجال، وذلك على أساس المعرفة الدقيقة بتمظهرات الفساد؛

تنمية شراكة مفتوحة على الفاعلين الأكاديميين والمؤسستين المعنيين بمكافحة الفساد، في اتجاه توحيد وتثمين الجهود، وبهدف تطوير برامج متخصصة في هذا المجال، يتم الاستفادة جماعياً منها وجعلها إطاراً لتقوية القدرات وتبادل التجارب؛

تعزيز قدرات الفاعلين في مجال الوقاية ومكافحة الفساد، من خلال تمكينهم من الأدوات والمناهج المتقدمة التي تسمح بطوير أدائهم في هذا المجال؛

وضع برامج توعوية وتحسيسية لفائدة الفاعلين المؤسسيين في القطاع العام والخاص والمجتمع المدني بخطر الفساد وبأهمية اعتماد سياسات فعالة لمواجهة، وبإمكانيات وطرق مواجهته والتبليغ عنه؛

مساعدة مختلف الفاعلين على الفهم السليم للمحيط الذي يتفاعل فيه الفساد ورهاناته، بهدف ضمان الفعالية لمبادراتهم.

من جهة أخرى، انصبت الأشغال التي تم إنجازها في هذا الورش، بشكل خاص، على ما يلي:

دراسة التجارب الفضلى على المستويين الوطني والدولي، بما فيها تجارب الهيئات المماثلة، ومعاهد ومراكز التكوين المتخصصة، وكذا التكوين العام والخاص بمكافحة الفساد. وقد انصبت هذه الدراسة على كيفية تنظيم البرامج، والمضمون البيداغوجي، وأدوات ومناهج التعليم؛

تحديد وترتيب الفئات الأساسية المستهدفة واحتياجاتها من التكوين، مستوعبة لاحتياجات الهيئة على المستويين المتعلقين على التوالي بمجال البحث والتحري، وبالمجالات الأخرى لتدخل الهيئة، وخاصة الوقائية والتوعوية منها، إضافة إلى الفئات المستهدفة من خارج الهيئة، متضمنة للموظفين والمستخدمين بالقطاع الخاص وهيئات المجتمع المدني والإعلام عامة والصحافة الاستقصائية خاصة، والطلبة، وغيرهم؛

تحديد برامج التكوين التي يتعين تطويرها، و مضامينها البيداغوجية حسب كل فئة مستهدفة؛

موافاة هذه الفئات المستهدفة بالبرامج التي تم إعدادها، مع تحديد الطرق المرتبطة بها وكذا المؤسسات الشريكة المحتملة؛

تحديد الشركاء المحتملين على المستويين الوطني والدولي، القادرين على المساهمة في إنجاز هذا المشروع منذ مرحلة وضع التصورات إلى غاية التفعيل؛

اقتراح مفهوم شمولي متلائم مع انتظارات الهيئة ومع المحيط الوطني، ومركز على التعاون الوثيق على الخصوص مع سلطات إنفاذ القانون وهيئات المراقبة والتفتيش، ووزارة التربية الوطنية والتعليم العالي والتكوين المهني، وكذا بعض الجامعات والمدارس ومراكز التكوين في المغرب والخارج؛

دراسة سبل إحداث أكاديمية على المدى المتوسط، إقليمية أو دولية، للتكوين المتخصص في مجال الحكامة والنزاهة والأخلاقيات ومكافحة الفساد وغيرها من المواضيع ذات الصلة؛

إعداد خريطة طريق ومخطط تنزيل هذا المشروع، بالانطلاق من تهييء برامج التكوين إلى غاية إحداث الوحدة المشرفة والشروع في النهوض عمليا بالتكوين لفائدة الفئات المستهدفة.

ويمكن القول في الأخير، إن من شأن هذا المشروع الطموح أن يتيح للهيئة التفاعل بشكل مباشر ومنسق وفعال مع الأطراف المعنية الأساسية، بهدف إحداث تغيير تدريجي في سلوكات المواطنين والمؤسسات إزاء ظاهرة الفساد؛ مما يجعل المقاربة السلوكية ضامنا لنجاح المقاربة النظامية في أبعادها الثلاثة؛ التوعوية والوقائية والزجرية، علما بأن المكافحة الفعالة والناجعة لآفة الفساد تظل رهينة بالاشتغال على الواجهات الثلاث معا.

الباب الثالث: الإنجازات الداعمة لانفتاح الهيئة وتعبئة المحيط

إن الاضطلاع بمهام ترسيخ الحكامة والوقاية من الفساد تستدعي من الهيئة العمل على استنهاض سائر المعنيين للانخراط في مواجهة آفة الفساد بمجهود مشترك، تتحمل فيه، بنسب متفاوتة وأدوار متنوعة، مختلف الجهات المعنية مسؤولية وواجب التصدي لهذه الظاهرة؛ حيث تظل الهيئة مطالبة بإذكاء الدينامية في هذا المجهود الجماعي، خاصة عبر استراتيجية هادفة للتواصل والتحسيس والتوعية، وبرامج محددة لتعبئة المجتمع المدني والإعلام، والحضور الوازن في الإعلام الاجتماعي، فضلا عن إتاحتها للمعلومات في مجال الحكامة والوقاية من الفساد لفائدة العموم. وذلك وفق ما هو مبين في الفصول الموالية:

الفصل الأول: استراتيجية التواصل الخاصة بالهيئة²⁵

يستهدف إطلاق ورش خاص باستراتيجية التواصل تقديم تصور حول رؤية شاملة ومتكاملة للمهام التواصلية للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، ومواكبة تعاونها وتفاعلها مع مختلف الأطراف المعنية في إطار مقاربة تشاركية واسعة وهادفة.

ومعلوم أن المهام التواصلية للهيئة تجمع بين بُعد مؤسسي - داخليًا وخارجيًا - له دور حاسم في توفير المعلومات ذات الصلة بالتوجهات والإنجازات الاستراتيجية، بالإضافة إلى مواكبة بعض أنشطة الهيئة، وبين بعد يهم التوعية والتحسيس، ويبقى هو الآخر ضروريا لتنفيذ استراتيجية الهيئة من خلال التعبئة ونشر المعلومات بشكل استباقي، وأيضا من خلال استقاء نتائج التقييم.

تبين الاستراتيجية التواصلية المذكورة بالإضافة إلى ذلك، طريقة تخطيط وتنسيق مختلف عمليات التواصل. لهذا، تم تقسيمها إلى قسمين رئيسيين؛ يقدم القسم الأول تحليلاً توجيهياً، بالاستناد إلى مهام التواصل والتحسيس، وإلى التوجهات العامة للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، أما القسم الثاني فهو عبارة عن تنزيل المقاربة الاستراتيجية إلى خطة عملية.

ومن المهم الإشارة أيضا في هذا السياق، إلى أن استراتيجية التواصل تم إعدادها مع الأخذ بعين الاعتبار لمرجعيات الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، وعلى رأسها دستور المملكة، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والنص القانوني المحدث لها.

وتتمثل المقاربة المتبعة أولاً في تحديد إشكالية الفساد في المغرب وذلك بهدف معرفة أهم الصعوبات التي تواجهها مكافحة هذه الظاهرة في المغرب. ثم بعد ذلك، في دراسة المحيط الذي تشغل داخله الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها. وتتضمن هذه الدراسة جردا لحصيلة العمليات التواصلية خلال السنوات العشر الأخيرة، وتحليلا لمحيط الهيئة. وقد مكنت هذه المقاربة من تحديد النقاط الأساسية التي يمكن الارتكاز عليها، وكذا التحديات التي ينبغي أخذها في الاعتبار من أجل إنجاح تواصل ذي تأثير عال.

²⁵ - للاطلاع على مزيد من التفاصيل فيما يخص هذا الموضوع، يمكن الرجوع إلى التقرير الموضوعاتي:

"INPPLC_AS01-COM_Orientations Stratégiques de la Communication_F.2019/007".

لقد أفضى التحليل المفصل لمحيط الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها إلى تحديد التوجهات الاستراتيجية والأهداف التواصلية، وعلى أساسها بلورة التخطيط الفعال للعمليات التواصلية، مع وضع مناهج قياس النتائج بواسطة مؤشرات التتبع والتأثير. وتتفرع عن هذه الأهداف الاستراتيجية أربعة محاور تواصلية تم تنزيلها في إطار رؤية شاملة. ويتعلق الأمر ب :

محور1: تمكين المواطنين والفاعلين من التعرف على مهام الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، ومسؤولياتها وطرق اشتغالها، طبقا لما خوله لها الدستور وما تم تحديده في مقتضيات القانون المحدث لها. كما يتم تعريف الجمهور بما تقوم به الهيئة من إجراءات وإنجازات وممارسات جديدة في مجال الوقاية من الفساد.

محور2: التوعية والتحسيس بالآثار الوخيمة للفساد بمختلف أشكاله وتأثيرها على المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والسياسية.

محور3: تعزيز قيم النزاهة والشفافية والمواطنة وثقافة الأخلاقيات والمسؤولية والمساءلة والترافع من أجل سمو القانون.

محور4: توحيد الرؤية داخل الهيئة وتقاسم القيم المشتركة والدفاع عنها ونشرها بين مكوناتها (أعضاء ومستخدمين)، وضمان سلاسة تقاسم المعلومات، بهدف تقوية اللحمة الداخلية للعمل بتناغم بين مختلف مكوناتها.

وانطلاقا من تحديد الأهداف والمحاور، تم تحديد الفئات المستهدفة وخصوصياتها من أجل استيعاب انتظاراتها وتكييف آليات ومحتويات التواصل معها، من أجل ضمان إثارة اهتمامها وتقاسم المعرفة حول القضايا المثارة، في أفق الانخراط الإرادي لهذه الفئات، وإحداث تغيير حقيقي في السلوك والتعامل مع ظاهرة الفساد، وذلك وفق ما هو موضح في الرسم البياني التالي:



وكأمثلة للرسائل التي يمكن اللجوء إليها:

■ مقاربة تشاركية وشمولية لتعزيز انخراط المواطنين؛

■ الشفافية والنزاهة شرط أساسي للتنمية المستدامة والشاملة؛

■ الهيئة ملتزمة بالشفافية والمسؤولية لخلق وتقوية جبهة من أجل الوقاية من الفساد ومحاربتة؛

■ إذا كانت مكافحة الفساد هي التزاما للجميع، فلكل مواطن مسؤولية من خلال أفعاله؛

■ لكل مواطن الحق في الحصول على حقوقه المشروعة وحمايته ضد الابتزاز وكل أنواع الفساد.

لقد مثلت كافة العناصر السالفة الذكر قاعدة صلبة لبرمجة العمليات واختيار الوسائل والأدوات التواصلية الملائمة في خطة عمل مبنية على أهداف مسطرة ومصحوبة بمؤشرات التتبع وبالميزانية متعددة السنوات (2020، 2021، 2022) اللازمة لإنجازها.

الفصل الثاني: تهييء إطار وآليات التعبئة والتفاعل مع المجتمع المدني ووسائل الإعلام²⁶

تقتضي مكافحة الفساد تعبئة جهود جميع المعنيين من القطاع العام والخاص والمجتمع المدني والإعلام. على هذا الأساس، يُمثل إطار العمل المشترك مع فعاليات المجتمع المدني والإعلام أهمية قصوى على مستوى حماية المصلحة العامة وتحديد أولوياتها، وتقاسم القيم، وتوحيد المرجعيات والأهداف، وتعزيز الالتزامات، وتقوية الثقة، وتنمية روح الانتماء.

وللتذكير، فقد ارتقى دستور المملكة بالمشاركة المواطنة إلى مستوى المبدأ الدستوري الثابت؛ حيث نص على ضمان إشراك الفاعلين الاجتماعيين في جميع مراحل إعداد وتفعيل وتقييم السياسات العمومية في مختلف المجالات. ولعل من أهم المجالات التي تستدعي الإشراك والتعبئة الواسعة، مجال مكافحة الفساد.

وتتقاطع هذه المقتضيات الدستورية مع مقتضيات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، خاصة المادة 13 منها المخصصة لمشاركة المجتمع في سياسات مكافحة الفساد والوقاية منه، كما تم طرح هذه المقتضيات ومناقشتها عبر أشغال الحوار الوطني حول المجتمع المدني وكذا الحوار الموازي المرتبط بإعلان الرباط.

والأمر الأكيد هو أن مختلف المرجعيات الوطنية والدولية تشدد على أهمية تعزيز المشاركة النشطة لفاعليات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية ومجموعات الأشخاص في جهود الوقاية ومكافحة الفساد. وانخراطا منها في تفعيل هذا المبدأ الدستوري والأممي، فقد أدمجت الهيئة الوطنية للنزاهة في مقاربتها مجموعة من المحددات المتعلقة بتوسيع المشاركة وتعبئة مكونات المجتمع، نذكر من أهمها:

²⁶ - للاطلاع على مزيد من التفاصيل فيما يخص هذا الموضوع وكذا فيما يتعلق بموضوع حضور الهيئة في الإعلام الاجتماعي، يمكن الرجوع إلى التقرير الموضوعاتي المتعلق بهذا الموضوع:

"F.2019/008_شراكة المجتمع المدني وتطوير آليات التواصل الاجتماعي_INPPLC_AS04_SC.MD".

الارتقاء بشفافية مسار اتخاذ القرار وإشراك الجمهور في هذا المسار؛

ضمان الولوج الفعلي للجمهور إلى المعلومة والمعطيات الضرورية التي تمكنهم من الإحاطة بجميع مراحل اتخاذ القرار العمومي؛

احترام وحماية حرية البحث وتلقي ونشر المعلومات المتعلقة بالفساد، مع الأخذ بعين الاعتبار حماية المعطيات الشخصية، والمعلومات المتعلقة بالأمن الداخلي والخارجي للدولة وفقا للمقتضيات القانونية الجاري بها العمل؛

القيام بأنشطة التواصل والتحسيس والتربية على عدم التساهل مع الفساد ومقاومة سلوكاته. ومن بين المواضيع التي يمكن أن تنصب عليها هذه الأنشطة التعريف بأشكال ومظاهر الفساد وأسبابه وتداعياته وخطورته، وتثمين دور المواطن الملتزم بالنزاهة والمواطنة والقادر على التأثير في وسطه العائلي والمهني والمجتمعي؛

تعريف المواطنين بأدوار الهيئات المعنية بالوقاية ومكافحة الفساد وتيسير ولوجهم إليها؛

المساهمة في إرساء الديمقراطية التشاركية من خلال تدعيم المشاركة الفعلية للمواطنين في إعداد وتتبع تنفيذ وتقييم وقع السياسات العمومية، خاصة منها المتعلقة بالوقاية ومكافحة الفساد.

واقتناعا منها بدور المجتمع المدني في الوقاية ومكافحة الفساد، وبأهمية التعاون المشترك بينه وبين الهيئات العمومية والقطاع الخاص والإعلام وجميع القوى الحية في المجتمع، أفردت الهيئة ضمن المحاور الستة لاستراتيجيتها محورا خاصا بهذا المجال.

ولتفعيل هذا المحور الاستراتيجي، تم وضع مقاربة للتعبئة وإطار للعمل المشترك مع فعاليات المجتمع المدني والإعلام. وقد مكنت الوثيقة التي تم إعدادها في هذا الشأن من تحليل تطور المجتمع المدني المغربي، ورصد مختلف مجالات أنشطة الجمعيات المكونة له، وكذا مكتسباته ونواقصه، قبل استظهار أهمية وإكراهات المشاركة المجتمعية الفعلية، وتحليل طبيعة مشاركة المجتمع المدني المغربي في الوقاية ومكافحة الفساد، واستشراف آفاق التعاون بين الهيئة والمجتمع المدني مع اقتراح برنامج عمل نموذجي في هذا الشأن.

في هذا الإطار، تعتزم الهيئة القيام بما يلي:

تحديد واستهداف الجمعيات المعنية على المستويين الوطني والمحلي؛

تحديد مجالات التعاون المحتملة في إطار مقاربة تشاركية تغطي مختلف مجالات تدخل الهيئة؛

حصر الأولويات القادرة على التعبئة وتوفير فرص انخراط المجتمع المدني؛

اعتماد مبدأ الانفتاح لضمان تلقي وتقييم المشاريع المقترحة من طرف بعض الجمعيات ودراسة جدواها وإمكانيات دعمها.

على هذا الأساس، حصرت الهيئة الأصناف الأساسية للجمعيات والمنظمات غير الحكومية التي تشتغل بشكل مباشر أو غير مباشر في المجالات المرتبطة بمهام الهيئة، وقامت بتصنيفها كآلآتي (مع العلم أن قائمة هذه الأصناف من الجمعيات ليست شاملة وهي قابلة للتغيير حسب المستجدات والتفاعل الذي ستصادفه الهيئة في هذا المجال):

- الجمعيات المتخصصة في مجال مكافحة الفساد؛
- الجمعيات المهتمة بحقوق الإنسان؛
- الجمعيات المعنية بحماية المرأة؛
- الجمعيات النشطة في مجال العدالة؛
- جمعيات هيئات المحامين؛
- الاتحاد العام لمقاوالات المغرب والفدراليات والجمعيات المهنية للقطاع الخاص؛
- المجلس الوطني للصحافة وجمعيات الصحافة الموضوعاتية؛
- جمعيات التنمية المستدامة؛
- جمعيات التنمية المحلية.

ولضمان دينامية مرنة وتفاعلية لإدماج مشاركة الهيئات المذكورة في مسار أعمال الهيئة ذات الأبعاد المتعددة، تم اعتماد مجموعة من المحددات التي يمكن تسليط الضوء عليها كآلآتي:

- الانفتاح الواسع على منظمات المجتمع المدني وطنيا ومحليا، انسجاما مع المقاربة التشاركية المعتمدة من طرف الهيئة وتعزيز قنوات العمل عن قرب مع المواطنين في مجموع التراب الوطني؛
- إنشاء بوابة إلكترونية (أو ركن خاص بالموقع الإلكتروني للهيئة) لتيسير تبادل المعلومات ومد جسور المشاركة والحوار مع المنظمات المعنية (معطيات، إحصائيات، برامج، أنشطة، التقدم بمقترحات أفكار أو مشاريع...)
- الأخذ بعين الاعتبار للخصوصيات الجهوية أو المحلية عند وضع برامج المشاريع والأنشطة؛
- النهوض بالمقاربة التشاركية الثلاثية الأبعاد على المستوى المحلي: الهيئة- المجتمع المدني- الجماعات الترابية، وذلك ضمانا لتعزيز انخراط وثقة المواطنين؛
- إصدار نشرة دورية حول المشاركة المواطنة، ومكافحة الفساد، والقنوات المتاحة لمشاركة المجتمع المدني، مع الاستفادة من التجارب الناجحة والممارسات الفضلى في هذا المجال؛
- المساهمة في تعزيز قدرات جمعيات المجتمع المدني في المجالات ذات الصلة بالوقاية ومكافحة الفساد، خاصة عبر وضع برنامج هادف للتكوين الموجه؛

إحداث وحدة داخل الهيئة مكلفة بتدبير الشراكة والتعاون مع المجتمع المدني؛

تخصيص ميزانية لتمويل الأنشطة المزمع تنظيمها في إطار الشراكة مع جمعيات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية؛

إحداث مجموعة مغلقة للمناقشة والتداول بالشبكات الاجتماعية، بهدف تأطير النقاش حول المقترحات والاختيارات الممكن اعتمادها لتسريع مسار تهيين بيئة وطنية مقاومة للفساد. وقد تم إيلاء أهمية خاصة لتنسيق الجهود مع الجمعيات على المستوى المحلي، بالنظر لاعتبارات القرب من المواطنين التي توفرها هذه الجمعيات، وكذا للفرص التي تتيحها دينامية إشراكها في تعزيز شفافية التدبير المحلي.

وتنبغي الإشارة في الأخير إلى أن الوثائق التي تم إعدادها في إطار هذا الورش تشكل خريطة طريق للتعاون المرتقب بين الهيئة ومنظمات المجتمع المدني والإعلام، وذلك في توافق تام مع المحاور الأخرى للاستراتيجية العامة للهيئة.

الفصل الثالث حضور الهيئة في الإعلام الاجتماعي

يعرف الإعلام، على مستوى العالم، تحولات كبيرة بفعل تسارع التطورات التكنولوجية، وظهور أنواع جديدة من وسائل الإعلام تسير انتظارات المستهلكين التي تتسم بالتجدد وبتفضيل التركيز والسرعة .

لقد خلق الإعلام الاجتماعي، مع الأنترنت ووسائل الاتصال الذكية وما تفرع عن كل ذلك من مواقع ومجموعات وتطبيقات وشبكات اجتماعية، نوعا آخر من المستهلكين للمنتوج الإعلامي، وساهم في تحويل الناس العاديين إلى منتجين بدورهم للمادة الإعلامية. وباستثناء الضرر الذي يمكن أن يلحقه ببعد المسؤولية تجاه ما يتم إنتاجه في وسائل الإعلام التقليدية، وبالمهنية التي يتحلى بها المتدخلون في هذا المجال، فإن هذا الإعلام ينطوي على عدة مزايا منها: التواصل والتفاعل الآنيان، وإمكانية خلق شبكات ومجموعات للنقاش أو للضغط والتأثير في قرارات أو سياسات معينة، ثم التوافر (disponibilité) على مدار الساعة، وإمكانية التحكم في مسلسل النشر من بدايته إلى نهايته، بالإضافة إلى تكلفة مالية أقل أو منعدمة.

ومن المهم التأكيد على أن حضور الهيئة في الإعلام الاجتماعي ينبغي أن يكون واحدا من توجهات استراتيجية التواصل التي تستهدف الجمهور الواسع. فمستعملو الإعلام الاجتماعي، يشكلون فئة تمثيلية للمجتمع تضم مختلف الشرائح العمرية والاجتماعية والمهنية التي تنتمي إلى مستويات ثقافية وتعليمية متفاوتة، وتعكس انشغالات متنوعة تماما كما هي موجودة في الواقع الحقيقي. كما أن وسائل الإعلام الاجتماعي تشكل، بالإضافة إلى ذلك، قنوات تتيح التعبير بسهولة عن إدراك وآراء واقتراحات كل هذه الفئات المجتمعية، حيث يمكّن التواصل معها من توفير كمية هائلة من المعلومات القابلة للتحليل والاستثمار.

إن الحضور في الإعلام الاجتماعي من شأنه المساهمة في تحقيق الهيئة لعدة أهداف من بينها:

■ التعريف الواسع بطبيعة عملها وأنشطتها وتوضيح مهامها، مع الأخذ في الاعتبار الانتقال إلى الإطار القانوني والمؤسسي الجديد، وجمعها بين مختلف الجوانب بما فيها تلك المتعلقة بالتحقيق والتقصي؛

■ تحسيس مستخدمي وسائل الإعلام الاجتماعي خاصة الشباب واليافعين وتوعيتهم وتعبئتهم في ما يتعلق بمكافحة الفساد؛

■ فتح نقاش دائم حول ظاهرة الفساد واستقاء المعطيات الكفيلة بتكوين فكرة تمثيلية حول توجهات الرأي العام وكيفية تعامله مع الظاهرة بكيفية عامة؛

■ جمع معلومات لها علاقة بالفساد وبالمهام المنوطة بالهيئة، خاصة أن هيكلتها تضم، بحكم القانون، مرصدا مكلفا بتتبع ودراسة مختلف أشكال ومظاهر الفساد وإعداد قواعد معطيات وطنية؛ حيث من شأن الإعلام الاجتماعي دعم عمل المرصد وتزويد قاعدة المعطيات بالبيانات الكبرى (Big Data)؛

■ نشر المعلومات التي تعتبرها الهيئة على قدر من الأهمية وتستلزم السرعة في انتشارها، بما في ذلك مواقف الهيئة من قضايا وأحداث ظرفية؛

■ إرساء مبادئ الإشراك وعلاقات القرب مع المواطنين تكون مبنية على الثقة، من خلال الإنصات إلى انشغالاتهم بخصوص ظاهرة الفساد، والتعبير عن مدى إدراكهم واستيعابهم لها.

يظل تحقيق هذه الأهداف، رهينا بتحديد دقيق للفئات المستهدفة، وأيضا تكييف المقاربات التواصلية بما يلائم كل فئة في ما يتعلق بالمنشورات أو الرسائل. هكذا يمكن، داخل الجمهور الواسع، تحديد ثلاث فئات كبرى من المستهدفين هي:

■ الشباب واليافعون خاصة، لأنهم الأكثر حضورا، وهم العمود الفقري لحمات التحسيس والتوعية التي تروم تغيير العقلية والتأسيس لمستقبل خال من الفساد؛

■ الإدارات والمؤسسات الوطنية والدولية، ذات الطابع العمومي أو الخاص، التي تستخدم بدورها وسائل الإعلام الاجتماعي، وذلك لوضعها في صورة الجهود التي تبذلها الهيئة والاطلاع على ما تقوم به أيضا هذه المؤسسات؛

■ الصحفيون ومجموع المشتغلين في وسائل الإعلام المختلفة، حيث يشكل الإعلام الاجتماعي وسيلة إضافية ذات نجاعة مؤكدة للتواصل والتفاعل مع الصحفيين.

واعتبارا للدور المحوري الموكل لها في مجال مكافحة الفساد، سيكون على الهيئة خلق محتوى على درجة عالية من التميز، ويجب على انتظارات الرأي العام.

ولتحقيق أهدافها، لابد للهيئة أن تأخذ في الاعتبار خصوصيات التواصل عبر وسائل الإعلام الاجتماعي، خاصة ما يتعلق بالتركيز والتكثيف والوضوح بهدف جذب انتباه مستخدمي الإعلام الاجتماعي والتأثير فيهم، سواء تعلق الأمر بالصور أو الفيديوها أو الأخبار.

كما يجب أن تخضع المنشورات لخط تحريري واضح، ذلك أنه عنصر فارق في تميز المحتوى على الإعلام الاجتماعي. فهو يعكس الخصوصية في ذاته، ويؤطر المنشورات، إلى حد أنه يمكن تمييزها مجردة عن ناشرها. بالنسبة للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، يجب أن يراعي الخط التحريري لحضورها في الإعلام الاجتماعي مجموعة من المحددات من بينها:

■ الانسجام مع المقتضيات الدستورية والمقتضيات المكملة المنصوص عليها في القانون المنظم للهيئة، ومع توجيهات رئاسة الهيئة ومجلسها؛

■ التعبير عن روح المهام المنوطة بالهيئة كما هي منصوص عليها في الدستور وفي القانون؛

■ الحرص على التعامل بخطاب موضوعي وعلى أن يكون كل منشور أو نقاش إضافةً، ويعكس انفتاح الهيئة على مختلف الآراء، وموضوعيتها في التعامل مع ملف مكافحة الفساد؛

■ أسلوب مركز ومبسط يمكن فهمه واستيعابه من قبل أوسع الشرائح الممكنة، لتحقيق هدف التوعية والتحسيس وتغيير العقليات والسلوك، وتوطيد ثقة المواطنين.

وينبغي أن يكون حضور الهيئة في الإعلام الاجتماعي محطّ تقييم مستمر من أجل ضمان نجاعته، واستثمار نقط القوة وتصحيح أوجه القصور. لأجل ذلك، يمكن الاستعانة بعدد من المؤشرات المتاحة، مثل تطور عدد المشتركين في الصفحات الرسمية للهيئة، وعدد المشاهدات بالنسبة للفيديوهات ومعدل دقائق المشاهدة، ثم نوعية التعليقات والتفاعل مع منشورات الهيئة، وعدد مرات تقاسمها.

ومعلوم أن نجاح التواصل عبر الإعلام الاجتماعي يتوقف على جودة المحتوى، ولكن الحفاظ على هذا النجاح يتطلب باستمرار تحليل المؤشرات الدالة عليه، والعمل على معالجة النواقص المحتملة. كما يتطلب حرصاً متزايداً على التفاعل مع آراء وتعليقات المتابعين، كنوع من التعبير عن الجدية والمصداقية وأن حضور الهيئة على وسائل الإعلام الاجتماعي ليس فقط للترويج للإنجازات والأنشطة بل للإنصات والتفاعل، ولتجويد عملها. لهذا يقدم خبراء الإعلام الاجتماعي عدة توصيات في هذا الشأن من بينها:

■ ضرورة إعادة النظر في أي منشور لم يتم التفاعل معه بالحجم المعتاد في المعدل خلال وقت يتم تحديده مسبقاً؛

■ الاستعداد الدائم للتجاوب مع كل الأسئلة والنقاشات بما في ذلك الانتقادات التي قد تكون حادة أو خارجة عن اللياقة.

الفصل الرابع: هيكلية معلومات الهيئة وتنظيم وتيسير الولوج إليها

جدير بالإشارة أن الهيئة ما فتئت تؤكد على أهمية الولوج إلى المعلومات باعتباره مرتكزا أساسيا لتعزيز النزاهة والشفافية والحكامة الجيدة. وترسخت هذه القناعة أكثر مع إصدار القانون رقم 31-13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، ودخوله حيز التنفيذ ابتداء من شهر مارس 2019؛ حيث قامت الهيئة بوضع مختلف الآليات المتعلقة بتفعيل هذا القانون، على أساس توجه إرادي لضمان ولوج واسع ومسهل للمعطيات المتوفرة لديها في احترام تام للحقوق والنصوص السارية المفعول. وذلك من خلال التدابير والإجراءات التالية:

■ وضع المقتضيات التنظيمية والمساطر المنظمة للولوج إلى المعلومات داخل الهيئة؛

■ إحصاء وتصنيف المعلومات التي أنتجتها الهيئة أو التي تم إنتاجها لفائدتها، وكذا المعلومات التي يتعين عليها إتاحتها في إطار القيام بمهامها؛

■ تمكين الشخص المسؤول عن المعلومة داخل الهيئة من الوسائل التي تسمح له بالولوج إلى قاعدة المعطيات التي ستخضع للتحيين المستمر؛

■ تحديد الآليات الضامنة للنشر الاستباقي لأكبر قدر من المعلومات؛

■ تحديد قواعد ومساطر معالجة طلبات الحصول على المعلومات.

وعملا بمنشور رئيس الحكومة رقم 2 بتاريخ 25 دجنبر 2018، تم تعيين لجنة بقرار لرئيس الهيئة للسهر على إنجاز هذه المهمة، والاضطلاع بدور استشاري مع تقديم الدعم للشخص المكلف بالولوج للمعلومات. وجدير بالتوضيح أن تفعيل منظومة الولوج إلى المعلومات داخل الهيئة استحضّر مسار المعلومة منذ تحديدها (على مستوى المصدر والمعطيات) من طرف وحدات الهيئة، مروراً بتزويد قاعدة المعطيات بشكل مستمر، وصولاً إلى معالجة طلبات الحصول من طرف الشخص المكلف أو من ينوب عنه.

وقد تم تنزيل هذه المنظومة في شكل دلائل مرجعية تحدد المسار الخاص بكل عملية يتعين القيام بها، و/أو قرار ينبغي اتخاذه؛ حيث تم تنظيم هذه الدلائل المرجعية بشكل يجعلها تستوعب المراحل السبع²⁷ التي تشكل مسار منظومة الحصول على المعلومات.

ولابد من الإشارة في الأخير إلى أن مختلف الوثائق تشكل رصيда واسعا متاحا أمام الجمهور العريض والمؤسسات الوطنية، من خلال الموقع الإلكتروني للهيئة.

²⁷ - تحديد المعلومة، تصنيفها، المصادقة عليها، تزويد قاعدة المعطيات، النشر الاستباقي للمعلومات، معالجة طلبات الحصول على المعلومات، المحافظة على الوثائق.

القسم الخامس

مهام الإشراف والتنسيق في إطار التكامل
المؤسسي والتعاون في مجال مكافحة الفساد

لا بد من الإشارة في البداية إلى أن مهام الوقاية من الفساد ومكافحته تعتبر مهام عرضانية وأفقية يحتاج تفعيلها إلى تنسيق وتظافر جهود كل المؤسسات، واستنهاض جميع المعنيين للانخراط بفعالية في المجهود الوطني لمكافحة مختلف أشكال الفساد. كما يعتبر مناسبا التذكير بأن مكافحة الفساد أمر يستدعي التعاون والتنسيق على المستوى الدولي، خاصة بعد أن أصبحت العلاقات الاقتصادية الدولية أكثر عرضة لمظاهر الفساد، نتيجة التدفق المتزايد والمكثف للبضائع والخدمات ورؤوس الأموال عبر نطاقات "عبر وطنية" بين الدول، علما بأن استثمار الإنجازات المحلية والاستفادة من التجارب والممارسات الدولية الناجحة أصبح خيارا حيويا لأي سياسة وطنية لمكافحة الفساد، وذلك من منظور الفهم العميق واستحضار كل المعطيات الموضوعية المتاحة.

على هذا الأساس، تشكل صلاحيات اقتراح التصور والإشراف والتنسيق المسندة للهيئة مدخلا أساسيا لممارسة دور محوري وتأطيري في مسار إعداد وتنسيق وتتبع تنفيذ السياسات والاستراتيجيات والمبادرات الوطنية ذات الصلة بالوقاية ومكافحة الفساد، وتكثيف التعاون والشراكات والتعبئة لإذكاء الدينامية المطلوبة في المجهود الجماعي للنهوض بهذه المكافحة، إضافة إلى الاضطلاع بمهام التعاون مع المنتظم الدولي، سواء في إطار الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ذات الصلة، أو في إطار الانخراط في المبادرات الإقليمية أو الثنائية المتعلقة بمجال الحكامة ومكافحة الفساد ومنعه.

من منطلق الوعي بهذه المعطيات، وتفعيلا لصلاحياتها السالفة الذكر، اعتمدت الهيئة ضمن أولوياتها مبادئ التعاون والتنسيق والشراكة، لتوحيد جهود مختلف الفاعلين والمتدخلين، بهدف توجيه الجهود، بشكل متكامل، نحو تحقيق النتائج والآثار الملموسة. كما تبنت مبدأ الانفتاح على المجتمع الدولي لتحسين تموقع المغرب في المؤشرات الدولية ذات الصلة، وجعله، مستقبلا، من بين الدول الأكثر تقدما في مجال مكافحة هذه الظاهرة. ومن ضمن الأهداف المنشودة في هذا الباب، ضمان التفاعل الإيجابي مع التجارب الفضلى، سواء في إطار الاتفاقيات الدولية المصادق عليها، أو في إطار التعاون الثنائي أو المتعدد الأطراف.

للتعرف على ما قامت به الهيئة في هذا المجال، يستعرض الباب الأول من هذا القسم، العمل التقييمي وإعادة الهيكلة وتدقيق المضامين والمواكبة التي قامت بها الهيئة من منطلق موقعها فيما يخص الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد؛ ويتطرق الباب الثاني لمنجزاتها ذات العلاقة بالتعاون القطاعي على المستوى الوطني، في حين يستحضر الباب الثالث حصيلتها في مجال التنمية والتعاون على الصعيدين الإقليمي والدولي.

الباب الأول: الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

بعد ثلاث سنوات من إطلاق الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وضعت الهيئة على رأس أوراها ذات الأولوية ابتداء من بداية سنة 2019، القيام بتحليل وتقييم شمولي أولي لهذه الاستراتيجية²⁸. وقد شكل هذا التقييم منطلقا لإعادة هيكلة هذه الاستراتيجية وتدقيق مضامين برامجها ومشاريعها، ومراجعة إطار حكومتها، وآليات تتبعها والإشراف عليها، بهدف تجاوز مظاهر القصور الملحوظة وتحسين نجاعتها والبحث على تقوية آثارها الإيجابية على الفئات المستهدفة، وبالتالي توطيد دورها كإطار حقيقي، شمولي ومنسجم للوقاية ومكافحة الفساد على الصعيد الوطني.

وللإشارة، فقد جاءت إعادة هيكلة الاستراتيجية الوطنية مصحوبة باقتراح مقارنة مؤسسة على استهداف النتائج ذات الآثار الملموسة بالنسبة لتصنيف الأولويات في ما يخص المشاريع والإجراءات المنبثقة عن هذه الاستراتيجية. وتقدم الفصول الموالية رؤية مركزة عن تقييم الهيئة لهذه الاستراتيجية واقتراحاتها في هذا الشأن:

الفصل الأول: مظاهر القصور المرصودة

يمكن رصد وتلخيص مظاهر القصور التي أبان عنها التحليل والتقييم الأولي لهذه الاستراتيجية، والتي شكلت أساس المقترحات المقدمة لإعادة هيكلتها، في ما يلي:

1 - إنجازات هامة كميًا ومن ناحية الطاقات التي استوعبتها دون أن تحقق الآثار المطلوبة، علما بأن عددا مهما من الإجراءات بقي محصورا في إنتاج النصوص أو في مشاريع موجهة نحو أعمال ونتائج داخلية للإدارة.

فمن خلال تحليل طبيعة المشاريع المنجزة، تبين بالفعل الهيمنة الواضحة للنصوص التشريعية والتنظيمية على مشاريع الاستراتيجية الوطنية، والتي رغم أهميتها الأساسية، إلا أن تأثيرها يظل محدودا مادامت غير منصهرة في إطار مشاريع شمولية تستهدف النتائج القابلة للقياس والملموسة من طرف المواطنين ومختلف الفئات المستهدفة؛

2 - مقارنة تستوجب البعد النسقي، بما يضمن التقائية المنطلقات والمشاريع وتوطيد النتائج، إلا أن قراءة تجربة ونتائج أكثر من ثلاث سنوات من تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، تبرز نقص الترابط القوي والواضح للأدوار بين مختلف المتدخلين؛

²⁸ - للاطلاع على مزيد من التفاصيل فيما يخص هذا الموضوع، يمكن الرجوع إلى التقرير الموضوعاتي:

"INPPLC_AS03-STR.PP_شاملة_V.AR.FR_2020/002".

"INPPLC_AS03-STR.PP_SNAC_Pour une Nouvelle Dynamique d'Ensemble_V.AR.FR_R.2020/002".

3 - وفي نفس السياق، يتبين أنه رغم النظرة الشمولية التي انطلقت منها الاستراتيجية، فقد لوحظ الاستمرار في العمل على أساس مشاريع منعزلة عن بعضها البعض؛ بما من شأنه أن يعيد إنتاج النواقص التي شابت البرامج الحكومية السابقة (برنامج 2005؛ برنامج 2010)؛

4 - وجود إنجازات مهمة وذات تأثير ملموس قامت بها بعض الإدارات والمؤسسات العمومية، كذلك المتعلقة بنزع الطابع المادي عن الخدمات الموجهة للمواطنين، لكن لم تحظ هذه الإنجازات بالمواكبة المطلوبة لاستشراف إمكانيات تطويرها وتوسيع استعمالها وتعميمها على إدارات أخرى؛

5 - افتقاد المشاريع لوضوح تقاطعها مع التوجهات العامة والمهيكلية للاستراتيجية. على الخصوص بسبب طغيان الطابع القطاعي العمودي الذي ظل يشكل السمة الغالبة على معظم هذه المشاريع، مع التذكير بأن الطابع العرضاني والالتقائية بين القطاعات تشكل مفتاحا أساسيا لتحقيق الوقع المطلوب على الفئات المستهدفة، سواء تعلق الأمر بالمواطنين أو المستثمرين وغيرهم من الفاعلين الاقتصاديين.

6 - حكمة مضبوطة على مستوى الإطار الهيكلي الذي رسم عند انطلاق الاستراتيجية، لكن بعض حلقاتها ظلت غائبة وأخرى غير فعالة. ومن بين ما يمكن الإشارة إليه أن اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد التي يرأسها السيد رئيس الحكومة، والتي تعتبر بمثابة الهيئة العليا للتوجيه والإشراف على الاستراتيجية، لم تتمكن من عقد اجتماعها الأول إلا خلال شهر أبريل 2018، ولم تعقد منذ ذلك الحين إلا اجتماعا واحدا خلال سنة 2019. كما أن اجتماعات لجان تنسيق البرامج قبل 2019 لم يتم تنظيمها بالإشراف المباشر والفعلي للوزراء أو للكتاب العامين كما هو مقرر في اتفاقيات الإطار للبرامج، مما ترتب عنه أن الاستراتيجية لم تحظ بالسند على المستوى المطلوب. وكل هذا كان له الأثر على انسجام والتقائية المشاريع والإجراءات المنجزة في إطار البرامج المعتمدة، وبالتالي محدودية نتائجها المنشودة؛

7 - حصيلة ذات بعد كمي يتم تقديمها من طرف مختلف القطاعات؛ بما يحجب التنافر بين مختلف المنجزات التي تظل فاقدة للبعد التقييمي ولقياس الأثر، خاصة بالنسبة لتحقيق الأهداف العملية والاستراتيجية، وقياس وقعها الملموس من طرف المواطنين والفئات المستهدفة؛

8 - عدم تطرق الاستراتيجية لمكون أساسي ومؤثر؛ وهو المتعلق بفساد الحياة السياسية والانتخابية.

وبالإضافة، تم تسليط الضوء على مجموعة من المشاريع التي يتعين الدفع بها بالنظر لوقعها المنتظر، ومنها مشاريع قوانين توجد قيد مسطرة المصادقة إما على مستوى مجلس الحكومة أو على مستوى البرلمان. ويتعلق الأمر على الخصوص بمشاريع القوانين المتعلقة بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، وميثاق المرافق العمومية، وبتبسيط المساطر، وبالإدارة الإلكترونية. وكذا المقترحات المتعلقة بتجريم الإثراء غير مشروع الذي أعدت الهيئة تقريراً بشأنه. وكلها مشاريع تندرج ضمن دينامية من شأنها تسريع الإيقاع وتوجيه الأولويات نحو النتائج المتجاوبة مع الانتظارات المشروعة للمواطنين. وسيعود هذا التقرير في قسمه السادس لإعطاء نظرة عن التقارير والآراء التي أعدتها الهيئة بشأنها وبشأن مجموعة من النصوص والمواضيع ذات الأهمية.

وبالرجوع الى الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، هناك قصور آخر يمكن ملاحظته بالنسبة للبرنامج 2 المتعلق بالإدارة الإلكترونية؛ حيث يتضح أنه بالرغم من حجم الإنجازات المحققة على المستوى الكمي والتي بلغت 453 خدمة إلكترونية، إلا أن ما يتعلق منها بالخدمات الإلكترونية الفعلية المرقمنة في الجوهر لا يتجاوز 23% من إجمالي الخدمات، في حين أن 46% منها عبارة عن مواقع تتيح فقط الولوج الإلكتروني للمعلومات عن الخدمة. وبعيدنا هذا المثل الى الحاجة الحيوية لتنظيم وتحقيق تحول رقمي شمولي للإدارة والخدمات العمومية بشكل عام، باعتباره أحد الرافعات الأساسية لتحقيق أهداف الوقاية من الفساد ومكافحته. وهنا يجدر التذكير بأن الدول التي استطاعت أن تحقق نتائج ملموسة في مجال مكافحة الفساد، في غضون فترة زمنية محدودة، هي تلك التي جعلت من محور رقمنة الخدمات أولوية أساسية في إطار استراتيجية شمولية ومندمجة تستهدف تيسير حياة المرتفقين في التقائية موضوعية مع أهداف الوقاية من الفساد ومكافحته.

الفصل الثاني: توجهات ومحاور إعادة هيكلة الاستراتيجية

إن الهيئة بقدر إقرارها بأهمية الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد كإطار شمولي للإشراف وتفعيل السياسات العمومية في مجال التوعية والوقاية ومكافحة الفساد، بقدر ما اعتبرت المراجعة العميقة لهذه الاستراتيجية مسلكاً أساسياً لضمان الانسجام والوضوح والعمق على مستوى التصور والبرمجة، ولتعزيز السلسلة على مستوى التفعيل والتنسيق، مع ضمان النهوض بالتقائية والانسجام والتكامل وتدعيم النتائج لفائدة مختلف المتدخلين من القطاع العام والخاص والمجتمع المدني.

وتتوخى الهيئة عبر هذه الدينامية المنشودة، إدراج هذه الاستراتيجية ضمن منطق الفعالية في سيورة من التطور والملاءمة المستمرين في الزمن، على أساس النتائج والتفاعل مع التراكمات والإكراهات التي يمكن أن تفرزها الممارسة. كل ذلك سعياً إلى التماس أكبر مستوى من الوقع الإيجابي على المواطنين، في أفق إعادة بناء الثقة وتوسيع قاعدة التعبئة والانخراط في المقاومة الجماعية والمتعددة الأوجه ضد مختلف أشكال ومظاهر الفساد بمفهومه الواسع. ومن أجل خلق الشروط الملائمة للرقى بالاستراتيجية الوطنية إلى مستوى الأهداف المسطرة، تقدمت الهيئة بالنتائج والمقترحات التالية:

- 1 - دراسة وتحليل مفصل لهيكلية ومضامين الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، بهدف الخروج، بالنسبة لكل برنامج، بمخطط عمل شامل مُراجَع يضمن التجانس والاتقائية والوضوح؛
- 2 - مخطط عمل سنوي تتم ترجمته إلى مشاريع مهيكلية أفقية ومجالية متجانسة، ذات الأولوية بهدف تحقيق نتائج ملموسة، وفقاً لمنطق قائم على التراكم وإنتاج أثر قابل للقياس؛
- 3 - تطوير نظام للمؤشرات يشمل أبعاد الاستراتيجية، من إجراءات ومشاريع وبرامج وأهداف إجرائية واستراتيجية، والتي تسعى الاستراتيجية إلى تحقيقها؛
- 4 - الارتقاء بنظام الحكامة، لضمان وضوح الرؤية والانخراط الشامل حسب مستوى المسؤولية وتوفير آليات القيادة وسلسلة التدبير، وبالتالي تدقيق هندسة وأدوار ومسؤوليات مختلف الأجهزة؛ حيث

تتولى اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد، باعتبارها جهازا للتوجيه والقيادة، وضع الأسس والوسائل الضرورية لمواكبة تقدم الاستراتيجية وتقييم النتائج المحققة وتقدير الإكراهات المحتملة وسبل تجاوزها...؛

5 - التعبئة المدعومة مباشرة من طرف كبار المسؤولين (الوزراء والكتاب العامين) للجان تنسيق البرامج، باعتبارها حلقة هامة في جهاز القيادة والتنسيق وضمان التنفيذ المتجانس والجماعي للمشاريع؛

6 - على هذا الأساس، ومع الأخذ في الاعتبار مختلف التجارب السابقة (تجربة اللجنة الوطنية لمناخ الاعمال واللجنة بين الوزارية للحكومة الإلكترونية)، أوصت الهيئة في تقريرها المخصص للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بوضع كتابة اللجنة الوطنية تحت الإشراف المباشر لرئاسة الحكومة من أجل مزيد من النجاعة والعرضانية؛

7 - أخيرا، تبني منهجية موحدة وفعالة في إدارة المشاريع، مدعومة من مكتب لإدارة المشاريع (PMO)، ومنصة تشاركية مقرونة بالمؤشرات الناجعة التي تمكّن من تتبع موضوعي للتقدم الفعلي للمشاريع، وقياس مدى تحقيق الأهداف المتعلقة بها، ودعم النتائج، ووضع لوحات قيادة تبعا لذلك.

الفصل الثالث: مسار التفاعل مع تقييم الهيئة

إن تحليل الاستراتيجية والمقترحات التي تمخضت عنها، و من بينها مخطط عمل الأولويات برسم سنة 2019، تم تقديمها بمناسبة انعقاد الاجتماع الثاني للجنة الوطنية لمكافحة الفساد في فبراير 2019، برئاسة السيد رئيس الحكومة. وقد حظي تقرير الهيئة خلال هذا الاجتماع بالمصادقة عليه من طرف أعضاء اللجنة؛ حيث تم اعتماده كورقة توجيهية ومؤطرة للاستراتيجية، مع تأكيد الالتزام القوي لمختلف الأطراف المعنية من أجل ضمان نجاحها.

و قد نظمت الهيئة عدة لقاءات تمهيدية واجتماعات للتنسيق والمصادقة على البرامج العشرة المحينة والمكونة للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، ترأسها بشكل مشترك كل من الوزير المكلف بتنسيق البرنامج المعني ورئيس الهيئة. وقد مكنت هذه الاجتماعات من تسليط الضوء على مختلف أوجه التقدم المحرز على مستوى تنفيذ الاستراتيجية والمكتسبات التي تم تحقيقها وكذا محدوديتها، كما مكنت من تعبئة وانخراط كافة الأطراف المعنية في المقاربة المعتمدة.

في الشهور الأولى من سنة 2020، سهرت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها بتنسيق مع الكتابة الدائمة للجنة الوطنية لمكافحة الفساد، على عقد أزيد من 20 لقاء واجتماعا همت مختلف القطاعات والسلطات المعنية، بهدف تنسيق ورصد التقدم المحرز في إنجاز مخطط عمل أولويات 2019. وتبعا لذلك، يمكن إبراز الخلاصات الأساسية التالية:

1 - استمرار الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في تسجيل تأخر كبير على مستوى التنفيذ؛ إذ رغم المجهودات التي تم القيام بها ومبادرات التعبئة والتنسيق لوضع هذه المشاريع ضمن أولويات القطاعات والمؤسسات المعنية، فقد لوحظ أنه، حتى على المستوى العددي، لم تحظ بإتمام الإنجاز

إلا 6 مشاريع من أصل 49 مشروعاً المكونة لمخطط 2019، أي ما يعادل 12%، في حين أن 35% (17 مشروعاً) تم الشروع في إنجازها؛

2 - عدم معالجة إشكالية تخصيص الميزانيات المخصصة للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، الشيء الذي قد يكون من بين عوامل أخرى وراء التأخر الملحوظ في تنفيذ مخططات هذه الاستراتيجية؛

3 - الاستمرار في أداء مبني على التنظيم القطاعي أكثر منه على البرنامج؛ حيث لا تمكن هذه المقاربة من الوصول إلى مستوى أعلى من الفعالية، كما أنها تضعف النتائج المباشرة على المواطنين والفئات المستهدفة؛

4 - إن مسلسل تبني أسلوب التدبير والحكمة الذي اقترحه الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، وقمت المصادقة عليه خلال اجتماعات تنسيق البرنامج لا يزال ضئيلاً في الممارسة العملية، مع العلم أنه تم التأكيد على أن هذه المقاربة هي الكفيلة بضمان التنسيق والاندماج والتماسك بين إنجازات القطاعات، وبالتالي هي القادرة على تقوية الأثر المطلوب؛

5 - لا يزال منطق المشاريع العرضانية يستدعي بذل جهود مهمة لتثمينه من طرف الفاعلين المعنيين؛

6 - مجموعة من القطاعات والمؤسسات المعنية ما زالت غير مندمجة في الاستراتيجية حتى الآن، ولا سيما في المشاريع العرضانية. ولصعوبة إشراكها مباشرة في هذه المرحلة المتقدمة نسبياً، يمكن المرور بمرحلة أولية لتحديد وتحليل خصائصها المحتملة؛

7 - لوحظ تأخر كبير في تنفيذ أدوات القيادة وإدارة المشاريع والتتبع. وهذا المسار يتطلب أيضاً مجهوداً إضافياً للمصاحبة وتدبير التغيير؛

8 - لا تزال الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد تفتقد لمخطط تواصلي مناسب يمكن من خلاله إخبار المواطنين والفئات المستهدفة بالإنجازات لتملكها والعمل بها وكذا لجعلهم على علم بالآفاق المستقبلية، بغاية المساهمة في الانخراط والتعبئة.

بالوقوف على محدودية النتائج والصعوبات المرصودة، شددت الهيئة على أهمية توطيد واستثمار ما تم القيام به خلال سنة 2019 من إعادة الهيكلة وتقوية أسس الاستراتيجية الوطنية لمحاربة الفساد، مع أخذ التدابير اللازمة وتعبئة جميع الطاقات والموارد للتمكن مستقبلاً من الوفاء بالالتزامات وبتحقيق الأهداف التي تحدد الأولويات في مخططات العمل، بدءاً بتلك المتعلقة بسنة 2020.

وتبقى الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها ملتزمة بالاضطلاع، على الوجه الأكمل، بمهامها، وبالمسؤوليات الملقاة على عاتقها في هذا المجال، متطلعة إلى القيام بدورها الذي من شأنه أن يساهم في الانتقال من نظام أحادي الفاعلين إلى نظام معبئ واستقطابي تتضافر فيه جهود ومسؤوليات كل الفاعلين المعنيين في القطاع العام والخاص والمجتمع المدني.

الباب الثاني: التعاون القطاعي على المستوى الوطني

في إطار تنزيل توجهاتها الاستراتيجية الخاصة بتعزيز التنسيق والتكامل بين الفاعلين والمتدخلين في مجال الوقاية من الفساد ومحاربتة، عملت الهيئة الوطنية على تعزيز أواصر التعاون عبر توقيع اتفاقيات للشراكة مع مجموعة من المؤسسات الوطنية وتنفيذ برامج عمل منبثقة عنها، تروم على وجه الخصوص، تقديم الخبرة في مجالات تدخلها والقيام بعمليات التحسيس والتكوين والتواصل من أجل ترسيخ ثقافة مناهضة الفساد عبر القيام بحملات مشتركة وتنظيم دورات متخصصة في ميدان الوقاية من الفساد لفائدة مستخدمي ومتدخلي المؤسسات المعنية.

ويدخل هذا المحور من عمل الهيئة، في إطار مقاربة تضع في صلب أولوياتها، الأخذ بعين الاعتبار التنوع المؤسسي والخصوصية القطاعية عبر إشراك جميع المؤسسات في مجهودات محاربة الفساد من إدارة وأجهزة المراقبة وقطاع خاص ومجتمع مدني. وفي هذا الاتجاه يتم الاعتماد على إجراءات عملية وفعالة، كفيلة بالاستجابة للحاجيات الخاصة للمؤسسات المستهدفة، تشمل مختلف محاور وآليات الحد من الظاهرة عبر القيام بدراسات ميدانية مشتركة وتبادل المعطيات والتقارير والإصدارات والدراسات، بهدف الإحاطة بأسباب وتجليات وانعكاسات مظاهر الاختلال المؤدية لتفاقم ظاهرة الفساد، مع التركيز على خصوصيات القطاع المعني وإغناء قاعدة المعطيات المتعلقة به، وكذا إعداد خريطة لمواطن وبؤر الفساد المحتملة فيه، علاوة على تصميم خطة عمل يتم تنزيلها في إطار الشراكة مع المؤسسات المعنية في هذا المجال.

وتلخص الفصول الموالية العمل الذي أنجزته الهيئة خلال الفترة المعنية بهذا التقرير، في مجال التعاون القطاعي على المستوى الوطني:

الفصل الأول: التعاون مع الفاعلين في القطاع المالي

تشكل الجريمة الاقتصادية والمالية ظاهرة عبر وطنية نتيجة لتطور الممارسات الإجرامية الموازية لإفرازات العولمة، خاصة الترابط بين الدول والشركات وتشابك الصفقات المالية والتجارية، ونتيجة أيضا للتطور المتسارع لهذا النوع من الجرائم، بالتزامن مع الطفرة النوعية للتكنولوجيا الحديثة وما رافقها من منتجات مالية جديدة أصبحت واسعة الانتشار ولا تخضع لمنطق الحدود الجغرافية ولا لضوابط الرقابة والتشريع في صيغته التقليدية.

ونظرا للانعكاسات الخطيرة المحتملة لهذا النوع من الجرائم على النسيج الاقتصادي الوطني بصفة عامة، وعلى القطاع المصرفي والمالي على وجه الخصوص، واستثمارا للإرادة التي أبانت عنها هيئات التقنين والإشراف على هذا القطاع الحيوي، قامت الهيئة بإبرام اتفاقية رباعية للشراكة مع الفاعلين في القطاع المالي، تضم بنك المغرب وهيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي والهيئة المغربية لسوق الرساميل.

وترمي هذه الاتفاقية الى تعزيز إطار الحكامة ومنع الفساد، والوقاية من السلوكات المخلة بالنزاهة، والعمل على ترسيخ الشفافية في سائر الأنشطة المندرجة تحت رقابتها، والانخراط بصفة مستدامة في الدينامية الجديدة التي تعرفها الوقاية من الفساد ومحاربتة في بلادنا. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الاتفاقية

تأتي كتنويع لمسار طويل وغني من العمل المشترك، سواء على المستوى الثنائي مع كل مؤسسة على حدة في مجموعة من المشاريع المعنية، أو بصفة جماعية في المشاريع المتسمة بالعرضانية، ضمانا للاتفاقية وتضمن المجهودات.

وفي هذا الإطار، ساهمت الهيئة، بمعية ومصاحبة مجلس أوروبا، في مساندة بنك المغرب عبر تقديم المشورة وبناء القدرات، مواكبة للمسار الذي انخرطت فيه هذه المؤسسة الحيوية وطنيا، والذي تُوج بحصولها على شهادة المطابقة إيزو ISO37001 بالنسبة لنظامها الخاص بتدبير ومنع مخاطر الفساد، على جميع الأنشطة التي تشمل مهن البنك ومهن الدعم. ويأتي هذا التصديق ليعزز عمل بنك المغرب في مجال الأخلاقيات؛ حيث تتوفر المؤسسة على نظام متكامل ومنظم لمحاربة الرشوة على المستويين الداخلي والخارجي للبنك ومنظومة لتدبير المخاطر الخاصة بأنشطة البنك بالإضافة إلى أنشطة تحسيسية وتكوينية متواصلة ونظام للتحذير الأخلاقي مفتوح أمام المستخدمين والشركاء. ويجعل هذا التنويع، بنك المغرب من بين البنوك المركزية الأوائل التي تحصل على شهادة المطابقة إيزو ISO37001، على الصعيد الدولي.

وتفعيلا للاتفاقية المشار إليها أعلاه، تم العمل على تنزيل مخطط عمل طموح، يستهدف تطوير قدرات المؤسسات الشريكة في مجال محاربة الفساد، ومساندتها لبلوغ وتعزيز أهدافها المتعلقة بتفعيل منظوماتها للنزاهة، وكذا العمل سويا على الانفتاح لإدماج المؤسسات الخاضعة لوصايتها ضمن نفس المنظومة، عبر القيام بدراسات ترمي إلى بلورة خرائطية مخاطر الفساد في مجالات تدخلها، وتحسيسها بأهمية ضرورة تظافر الجهود في هذا المجال في سبيل جعلها في منأى عن المخاطر المرصودة التي قد تواجهها.

ويكتسي انخراط المؤسسات المعنية، مقننين وفاعلين، أهمية قصوى، خاصة في ظل التحديات التي تشكّلها مجموعة من القوانين الأجنبية المناهضة للفساد، ذات الطابع "عبر الوطني"؛ حيث يسري مفعولها خارج الحدود الإقليمية؛ وحيث يمكن أن تكون لها تداعيات وتأثيرات اقتصادية، بالتزامن مع الخصائص الذي تعرفه التشريعات الوطنية فيما يتعلق بالمسؤولية الجنائية للأشخاص المعنويين في قضايا الفساد وآليات التعامل مع القوانين "عبر الوطنية" السالفة الذكر.

الفصل الثاني: دراسة مخاطر الفساد بالقطاع البنكي

تميزت سنة 2019 بانطلاق العمل على دراسة لمخاطر الفساد في القطاع البنكي ببلدنا. وتعتبر هذه الدراسة من أوائل الدراسات على الصعيد الدولي، والأولى قاريا وجهويا. وتركز هذه الدراسة على مجموعة من عوامل مخاطر الفساد، من قبيل تلك المتعلقة بمجالات الأنشطة، والمنتجات والخدمات المعروضة، وتلك المرتبطة بالتنظيم الإداري، ومجال التدخل الجغرافي، بالإضافة إلى تلك المتعلقة بالزبناء والعملاء.

وتعتمد المنهجية المتبعة في هذه الدراسة على أفضل الممارسات المنبثقة، على الخصوص، من الاتفاقيات والمعايير الدولية، لا سيما الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد، واتفاقيات مجلس أوروبا المدنية والجنائية ضد الفساد، بالإضافة إلى القوانين الأجنبية، خاصة قانون الولايات المتحدة ضد الممارسات الفاسدة الأجنبية (FCPA) و قانون المملكة المتحدة ضد الفساد (UKBA) ومقابله الفرنسي (SAPIN II). وتكتسي هذه

المنهجية أهمية كبرى بحكم ارتباط البنوك الوطنية بنظيراتها في هذه الدول، وبالتالي إمكانية خضوعها لمقتضيات هذه القوانين، خاصة تلك المتوفرة على فروع أو مساهمات خارج المغرب.

كما تعتبر هذه الدراسة إضافة نوعية في مجال إعداد خرائط مخاطر الفساد؛ حيث من شأنها إثراء المقاربات المماثلة التي طورتها الهيئة الوطنية عبر سنين، بالإضافة الى تطرقها لأول مرة لمخاطر الفساد داخل القطاع الخاص، في ظل مسار مختلف جهود السياسات الوطنية في مجال النزاهة ومكافحة الفساد، الذي ظل يركز بالأساس على القطاع العام.

الفصل الثالث: التحسيس وبناء القدرات لدى شركاء الهيئة

فيما يخص مجال التحسيس وبناء القدرات، نظمت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها مجموعة من الأيام الدراسية والندوات، استفاد منها أطر ومسؤولو المؤسسات والقطاعات الوطنية المتدخلة في ورش مكافحة الفساد. وقد همت هذه الأنشطة، الدراسة والتعريف بأهم التشريعات الدولية ذات الصلة، كاتفاقيتي مجلس أوروبا واتفاقية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن الفساد والتوصيات ذات الصلة وآليات التقييم الخاصة بها، وكذا تقوية القدرات في مجال الجريمة الاقتصادية والمالية، خاصة في الجانب المتعلق بالأبحاث والتحريات بما يشمل المستويين الإداري والجنائي.

وفي نفس السياق، شرعت الهيئة، بمعية عدد من شركائها، في إعداد مجموعة من الدلائل الموجهة لموظفي بعض المؤسسات العمومية ومستخدمي القطاع الخاص، للتعريف بظاهرة الفساد، وآثارها الوخيمة على الوطن والمواطنين، مع الإشارة إلى قنوات التوجيه والإرشاد في حالة التعرض لها.

كما نظمت الهيئة بشراكة مع رئاسة النيابة العامة ودعم من مجلس أوروبا، مجموعة من الدورات التكوينية المتعلقة بالجريمة الاقتصادية والمالية، كان الهدف منها تقوية قدرات المشاركين في هذه التكوينات، عبر تعميق المعرفة بالتطور السريع والمعقد لمظاهر الفساد في هذا المجال، وكذا الوقوف على الآليات الأكثر تقدما في رصدها والتحري بشأنها، ودراسة التجارب الدولية ذات الوقع والنجاعة في هذا المجال.

وفي إطار التعاون مع مركز جنيف لحكامة قطاع الأمن (DCAF)، نظمت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها دورات تدريبية حول الجرائم الإلكترونية والوقاية من الفساد تطرقت إلى تحليل ظاهرة الجريمة الإلكترونية وأنواعها والأدوات المنهجية لإجراء التحقيقات المتخصصة وسبل الوقاية منها ومكافحتها، بالإضافة إلى دورات التكوين حول الحكامة الجيدة في قطاع الأمن.

الباب الثالث: العمل والتعاون على الصعيدين الإقليمي والدولي

على الصعيد الدولي، حرصت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها خلال سنة 2019 على النهوض بمحور التعاون وتعزيز وتقوية حضورها في المنابر الدولية؛ جهويا وقاريا ودوليا، مع تعميق الاشتغال في اتجاه مواكبة التشريعات والمعايير الدولية في هذا المجال.

الفصل الأول: تنظيم والمساهمة في المحافل الدولية

تميز عمل الهيئة الوطنية بانخراطها في عدد من المبادرات على مستوى التنظيم والمشاركة في اللقاءات الدولية والحرص على المساهمة الفاعلة خلال هذه اللقاءات. ولإلقاء نظرة على أنشطة الهيئة على المستوى الدولي خلال هذه الفترة يمكن التطرق إلى البعض منها في ما يلي:

1 - تنظيم الدورة الثالثة لمؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

لقد عززت الهيئة الوطنية حضورها العربي من خلال عقد الدورة الثالثة لمؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بالرباط يومي 07 و08 يناير 2020 والتي اتسمت بتنظيم منتدى علمي عربي ضمن فعاليتها حول موضوع "الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد، مقاربة تشاركية، شاملة ومندمجة، ضامنة للفعالية والتأثير الأمثل"؛ بحيث شكلت مبادرة تنظيم هذا اللقاء العلمي سابقة من نوعها على مستوى المؤتمرات العربية المرتبطة بتنفيذ أحكام هذه الاتفاقية.

وقد عرف هذا المنتدى حضورا وازنا لرؤساء وممثلي السلطات والهيئات الوطنية لمكافحة الفساد بالدول العربية ومسؤولين حكوميين على رأسهم السيد رئيس الحكومة وعددا من الوزراء والسفراء ورؤساء السلطات الوطنية والهيئات الدستورية، وممثلين عن المنظمات الدولية والإقليمية العاملة في هذا المجال، إضافة إلى خبراء وممثلين عن هيئات المجتمع المدني والقطاع الخاص. وتميزت أشغال هذا المنتدى بتقديم عروض حول مواضيع التنسيق والتكامل المؤسسي كأساس لإنجاح السياسات الوطنية في مجال مكافحة الفساد، والمقاربات المعتمدة في إعداد وتنفيذ الاستراتيجيات الوطنية ذات الصلة، وكذا مؤشرات قياس الأثر كأحدى الدعامات لتقييم مستوى نجاعة وفعالية هذه الاستراتيجيات.

وقد شكل هذا المنتدى فرصة أمام المشاركين لتبادل النقاش حول أفضل التجارب والممارسات العربية، من خلال تقديم إسهاماتهم حول تجاربهم الوطنية في مجال إعداد وتنفيذ وتقييم استراتيجيات مكافحة الفساد، والوقوف على أبرز التحديات والإكراهات التي تواجهها مثل هذه التجارب، مع الانفتاح على أفضل الممارسات والنتائج العربية والدولية في هذا الشأن. وانصب النقاش في اتجاه تجويد الآليات المعتمدة والتسريع في وتيرة الإنجازات، وذلك عبر تثمين والرفع من قدرات الفاعلين الوطنيين المنوط بهم مسؤوليات بلورة سياسات واستراتيجيات مكافحة الفساد وكيفية تنزيلها وتنسيق وضمان تتبع تنفيذها وقياس فعاليتها وأثرها.

وقد اعتمد مؤتمر الدول الأطراف في هذه الدورة عددا من القرارات كان أبرزها تجديد الثقة في المملكة المغربية لرئاسة ولاية ثانية تمتد على مدى السنتين المقبلتين. كما اعتمدت هذه الدورة التوصية التي تقدمت بها بلادنا والتي تروم تعزيز الفعالية والنجاعة في عمل الآليات التنفيذية للاتفاقية العربية، ويتعلق الأمر بتعديل مسمى اللجنة مفتوحة العضوية المكونة من الخبراء الحكوميين للدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد. لتصبح "اللجنة مفتوحة العضوية للخبراء الحكوميين وممثلي الهيئات المستقلة في الدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد"، مع الحرص على ضمان انتظام انعقاد اجتماعات هذه اللجنة مرتين على الأقل في كل دورة، وقيام الأمانة العامة لجامعة الدول العربية بعقد ورش عمل بصفة دورية لتبادل الخبرات والمعلومات وأفضل الممارسات الناجحة بشأن التنفيذ الأمثل لأحكام هذه الاتفاقية، وعرض نتائج هذا الورش على دورات المؤتمر القادمة. كما نصت التوصية المعتمدة، على أهمية دعم استقلال هيئات مكافحة الفساد في الدول العربية، إضافة إلى قرار المؤتمر الذي يدعو من خلاله الدول العربية التي لم تصادق على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة للتصديق عليها.

ومن موقع رئاسة الدورة الثالثة لمؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، تحرص الهيئة الوطنية على تدقيق المخطط الذي بلورته لقيادة هذه الدورة وتنزيله وفق برمجة زمنية محددة على مدى السنتين المقبلتين، تصبو إلى الارتقاء بالعمل العربي المشترك، جنبا إلى جنب مع الأشقاء العرب ممثلي الهيئات والسلطات الوطنية المعنية بمكافحة الفساد، نحو مستويات أكثر فعالية وذات وقع، واعتبار هذه الولاية بمثابة انطلاقة جديدة للتنزيل الأمثل لأهداف الاتفاقية العربية وتقوية عرى التعاون وتنسيق جهود الدول الأعضاء بدعم من الأمانة العامة لجامعة الدول العربية- قطاع الشؤون القانونية؛ بما يضمن مواجهة مختلف التحديات التي تقف حجرة عثرة أمام توفير سبل النجاح للسياسات الوطنية العربية في مجال مكافحة ظاهرة الفساد.

2 - ترأس الهيئة لوفد المملكة المغربية في الدورة الثامنة لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تميزت مشاركة المملكة المغربية في فعاليات الدورة الثامنة لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي أقيمت بالعاصمة الإماراتية أبو ظبي في الفترة ما بين 16 و20 دجنبر 2019، بوفد هام ورفيع المستوى برئاسة الهيئة الوطنية ومشاركة مسؤولين حكوميين وممثلي هيئات دستورية وممثلين عن المجتمع المدني.

وبهذه المناسبة، أكد المغرب على التزامه وانخراطه في كل المبادرات الرامية لمكافحة الفساد، عبر تحقيق مجموعة من المكتسبات الدستورية والقانونية والمؤسسية، من بينها تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات الذي تُوج باستقلالية رئاسة النيابة العامة وتقوية أدوار هيئات الرقابة العليا وإحداث هيئات دستورية للحكمة من بينها الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، باعتبارها هيئة مستقلة، ذات اختصاصات واسعة.

وبخصوص انعقاد الدورة الاستثنائية للجمعية العامة بشأن مكافحة الفساد خلال سنة 2021، أعرب المغرب عن قناعته بأن هذه الدورة ستكون فرصة سانحة لتجديد الالتزام الدولي لمواجهة ظاهرة الفساد، وتذليل كل العقبات والنظر في اتخاذ إجراءات فعالة وناجعة لتنزيل كامل وشامل للاتفاقية الأممية، وذلك من خلال اعتماد إعلان سياسي يستهدف تجديد تأكيد التزام المجتمع الدولي الكلي والتام، ووضع إطار جديد للعمل والتعاون بين الدول الأطراف، وإحداث مرصد دولي لتطوير آليات تعميق المعرفة الموضوعية بمظاهر الفساد وتبعاتها، وتجميع المعلومات المتوفرة حول المبادرات والممارسات الفضلى.

واعتمدت دورة أبو ظبي مجموعة من القرارات، كان من بينها القرار الذي تقدم به الوفد المغربي والقاضي بمتابعة إعلان مراكش بشأن منع الفساد، كمرحلة جديدة لتجديد الإجماع الدولي حول الوقاية من الفساد كركيزة أساسية لهندسة الاتفاقية الأممية.

3 - المشاركة في اللقاءات والمؤتمرات الدولية

حرصت الهيئة الوطنية للنزاهة على الحضور والمشاركة الفاعلة في عدد من اللقاءات والمؤتمرات الدولية ذات الصلة بمجال تدخلها، حيث تتجلى أبرز هذه اللقاءات في:

■ المنتدى الإفريقي الأول لمكافحة الفساد

شاركت الهيئة في أشغال المنتدى الإفريقي الأول لمكافحة الفساد الذي أقيم خلال شهر يونيو 2019 بمدينة شرم الشيخ المصرية. وقد أكد المنتدى في بيانه الختامي على أهمية تضافر الجهود لوضع مؤشر إفريقي لقياس الفساد يراعى فيه واقع الحال في القارة مع الأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات القارية ومستوى المجموعات الجهوية مع إمكانية التدقيق فيما يخص كل بلد. وتجدر الإشارة إلى انسجام هذا التوجه مع الإجراءات المتخذة من طرف الهيئة الوطنية لإنشاء مرصد لتعميق الفهم الموضوعي للظاهرة وقياسها.

وشدد المشاركون أيضا على ضرورة تدشين منصة قارية من خلال نقاط اتصال وطنية تتولى متابعة تطورات الفساد ونتائج جهود مكافحة ومتابعة التزام دول القارة الموقعة على اتفاقيتي الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي، من حيث قيام كل دولة باتخاذ ما يلزم من تدابير وإجراءات وفقا لتشريعاتها الوطنية ومبادئها الدستورية لضمان الحد من ظاهرة الفساد على أن تجتمع سنويا وتعلن نتائج عملها وتوصياتها.

كما تمت الإشارة إلى راهنية إعداد آلية إلكترونية آمنة للتبادل الفوري للمعلومات عن جرائم الفساد وغسل الأموال وتمويل الإرهاب بين الدول ذات الاهتمام المشترك، مع التوسع في نشر جهود أجهزة مكافحة الفساد المختلفة في الدول الإفريقية لتوعية المواطنين عامة وتحفيزهم على الإبلاغ عن الفساد بكل صوره. وكذا على أهمية إنشاء آلية قانونية للتعاون بين الدول الإفريقية بشأن استرداد الموجودات تكون على شكل بروتوكول ملحق بالاتفاقية الإفريقية لمكافحة الفساد، في أفق إلزامية قرارات هذه الآلية لجميع الدول الأطراف في الاتفاقية الإفريقية. هذا بالإضافة إلى الحرص على تطوير قدرات الجهات العاملة في مجال مكافحة الفساد للتعرف على الطرق المستحدثة في غسل عائدات جرائم الفساد مع اتخاذ إجراءات جادة للتعرف على أسباب ضعف استرداد الموجودات عالميا وخاصة على صعيد القارة الإفريقية، وذلك لتحديد أماكن الأصول المهربة وحجزها واستردادها.

ورشة العمل المشتركة للتطبيقات وبناء القدرات بمنطقة الشرق الأوسط وإفريقيا

شاركت الهيئة الوطنية خلال الفترة ما بين 30 يوليو و 02 غشت 2019 في أشغال ورشة العمل المشتركة للتطبيقات وبناء القدرات بمنطقة الشرق الأوسط وإفريقيا المنظمة بمدينة القاهرة من طرف مجموعة العمل المالي لمناطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا MENAFATF وبشراكة مع كل من مجموعة العمل المالي لشرق وجنوب إفريقيا ESAAMLG ومجموعة العمل المالي لغرب إفريقيا GIABA ومجموعة العمل المالي لوسط إفريقيا GABAC، وبالتعاون مع وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بجمهورية مصر العربية والبنك المركزي المصري.

وقد خصصت هذه الورشة لتبادل النقاش حول أساليب واتجاهات ومؤشرات عمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب في علاقتها بجرائم الفساد والاتجار بالبشر وتمويل الإرهاب والاتجار بالحيوانات البرية والصرف الأجنبي غير الرسمي وغير المشروع والآليات المتاحة لاسترداد الأصول. وكانت هذه الورشة مناسبة كذلك لتبادل الخبرات وأفضل الممارسات بين خبراء وممثلي جميع الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية والدولية المشاركة، وتعزيز قدرات الفاعلين والممارسين والمسؤولين في مجال مكافحة الفساد وغسل الأموال وتمويل الإرهاب من خلال السعي نحو تكثيف الجهود لمواجهة الإجرام الاقتصادي والتحديات التي تواجهها إفريقيا، لاسيما ما يتعلق بالتنظيمات الإرهابية، وزيادة الفهم لطبيعة المشكلة من أجل الإسهام في اتخاذ الإجراءات الضرورية للحد من نشاط الجماعات الإرهابية وتجفيف منابع تمويلها، مع الحرص على تقديم توصيات واقتراحات تروم تعزيز الجهود المبذولة دوليا في هذا المجال.

الورشة الإقليمية حول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وآلية استعراضها

في إطار تعزيز قدرات العاملين في أجهزة إنفاذ القانون وهيئات مكافحة الفساد بعدد من الدول العربية، من خلال تطوير التعاون المتبادل وتسهيل التداول والنقاش حول المواضيع ذات الصلة، شاركت الهيئة الوطنية في أشغال الورشة الإقليمية حول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وآلية استعراضها التي نظمت بمدينة الرياض خلال الفترة ما بين 30 شتنبر و 03 أكتوبر 2019، وذلك من طرف الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (نزاهة) بالمملكة العربية السعودية بشراكة مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ONUDC.

وقد خصصت هذه الورشة لتعزيز قدرات المشاركين في مجال مكافحة الفساد ومساعدتهم في التحضير للاستعراضات القطرية ومتابعة مخرجات تلك التي تم القيام بها، وذلك من خلال تعميق الفهم وتوسيع الإدراك للأحكام الواردة في الفصول الثاني والثالث والرابع والخامس من الاتفاقية المتعلقة على التوالي بالتدابير الوقائية والتجريم وإنفاذ القانون والتعاون الدولي واسترداد الموجودات، مع التركيز بشكل خاص على مواضيع محددة برزت كمجالات ذات أولوية في الاستعراضات القطرية لدورة الاستعراض الثانية، لاسيما ما يتعلق منها بالاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد، وأنظمة التصريح بالأصول والممتلكات، وتضارب المصالح، والمصادرة غير المبنية على إدانة.

الدورة الثالثة للحوار السنوي للمجلس الاستشاري للاتحاد الإفريقي لمحاربة الفساد

شاركت الهيئة الوطنية في الدورة الثالثة للحوار السنوي للمجلس الاستشاري للاتحاد الإفريقي لمحاربة الفساد المنعقدة يومي 9 و10 أكتوبر 2019 بالعاصمة الرواندية كيغالي حول موضوع "تحديد موقف إفريقي مشترك بشأن استرداد الأصول المنهوبة عن جرائم الفساد".

وقد ركزت هذه الدورة على أهمية وضرورة تقديم رؤية مشتركة للمقاربة الإفريقية حول استرداد الموجودات قصد الوقوف على أبرز التحديات والعراقيل التي تعيق تنفيذ الأحكام والمقتضيات الواردة في الاتفاقيات والقوانين ذات الصلة سواء ما يتعلق منها بالإكراهات السياسية أو القانونية، مع الأخذ بعين الاعتبار الدروس المستخلصة في هذا المجال من خلال عرض وتقديم تجارب بعض الدول سواء فيما يتعلق بمحاربة الفساد أو باسترداد الأصول المنهوبة في إفريقيا أو تدعيم النزاهة.

وفي ختام هذه الدورة، تم اعتماد عدد من التوصيات، كان أبرزها دعوة الدول الإفريقية التي لم تصادق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته للقيام بذلك، بغاية تعميم المصادقة الإفريقية على هذه الاتفاقية، وضرورة اتخاذ موقف إفريقي مشترك لاسترداد الموجودات باعتباره آلية لتطوير الإصلاحات ذات الصلة باسترداد الموجودات بالقارة الإفريقية مع إيلاء الأهمية للإرادة السياسية لمصاحبة المقاربة التقنية لاسترداد الموجودات، وضرورة وضع استراتيجية للتواصل للتعريف بالموقف الإفريقي المشترك لاسترداد الموجودات. كما دعت الدورة الدول الأطراف إلى تعبئة الاستبيان الخاص باسترداد الموجودات الذي سبق أن أحاله عليها المجلس الاستشاري للاتحاد الإفريقي لمحاربة الفساد، مع ضرورة تدعيم الثقة بين الدول الطالبة والدول المطلوبة عبر شراكة تسمح بتقاسم المعلومات، واتباع نهج استباقي فيما يتعلق بملاحقة الأموال المنهوبة و تبادل المعلومات بشأنها.

المؤتمر الدولي الأول لمكافحة الفساد

في إطار العلاقات المتميزة التي تجمعها بنظيرتها الفلسطينية، شاركت الهيئة الوطنية خلال الفترة ما بين 9 و11 دجنبر 2019 في أشغال الدورة الأولى للمؤتمر الدولي لمكافحة الفساد المنظم بمدينة رام الله الفلسطينية حول موضوع "نزاهة وحوكمة من أجل التنمية المستدامة" وبمناسبة إطلاق الخطة الاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية للنزاهة ومكافحة الفساد 2020-2022. وتميز هذا المؤتمر برئاسة جلسته الافتتاحية من طرف فخامة السيد الرئيس محمود عباس، رئيس دولة فلسطين، وشارك في أشغاله أزيد من 200 مشارك، من بينهم عدد من الوزراء والرؤساء وممثلي العديد من السلطات والهيئات المعنية بمكافحة الفساد من بلدان عربية وأوروبية وخبراء وممثلين عن منظمات دولية، وانكبت الجلسات المخصصة على مجموعة من المواضيع عالجه عدد كبير من المتدخلين.

اللقاء الإقليمي بشأن مستقبل جهود مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في الدول العربية في ضوء خطة التنمية المستدامة لعام 2030

بدعوة من المركز الإقليمي للدول العربية التابع ل "برنامج الأمم المتحدة الإنمائي"، شاركت الهيئة الوطنية في اللقاء الإقليمي الذي نظم يوم 9 دجنبر 2019 بالعاصمة الأردنية عمان في موضوع "مستقبل جهود

مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في الدول العربية في ضوء خطة التنمية المستدامة لعام 2030" في إطار الاحتفال باليوم العالمي لمكافحة الفساد. وقد خصص هذا اللقاء لمناقشة أبرز التحديات والأولويات المستقبلية من أجل تعزيز مكافحة الفساد والنزاهة، وكذا إعلان المشروع الإقليمي المشترك بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والوكالة الكورية للتعاون الدولي بشأن مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية خلال الفترة الممتدة بين 2019 و2023، والذي يهدف إلى دعم الدول العربية في مجالات دعم القدرات واستكمال القوانين بغاية سد الفجوات الموجودة بين المنظومات الوطنية والاتفاقيات الدولية، ومأسسة المقاربة الوقائية في مجال الفساد.

تنظيم المؤتمر الإفريقي حول مكافحة الفساد

بخصوص تنظيم هذا الحدث الدولي، بلغت الهيئة الوطنية مراحل متقدمة في التحضير له بالشراكة مع الجمعية الفرنسية "أوقفوا الرشوة" Stop Corruption وذلك تحت الرعاية السامية لجلالة الملك، حيث كان مبرمجا إقامته بمدينة الرباط أواخر شهر مارس الماضي، غير أن المستجدات الدولية والوطنية التي فرضها ظهور وتفشي وباء كورونا أرجأت تنظيمه إلى شهر أكتوبر من السنة الجارية.

ورشة عمل إقليمية حول "الابتكار في مجال الوقاية من الفساد"

نظمت الهيئة بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، ورشة عمل إقليمية تحت عنوان "الابتكار في مجال الوقاية من الفساد"، شارك فيها أكثر من 50 مسؤولاً من الأردن، وتونس، وفلسطين، ولبنان، ومصر، والمغرب، ممثلين عن قطاعات حكومية وهيئات مكافحة الفساد والمجتمع المدني، بالإضافة إلى خبراء مختصين من المنطقة ومن دول ومنظمات شريكة.

وقد مكنت ورشة العمل المشاركين من الاطلاع على أحدث المقاربات المبتكرة في مجال الوقاية من الفساد وتطبيقاتها الناجحة في المنطقة العربية المذكورة ودول العالم وبينها إيطاليا وأوكرانيا وجورجيا ومولدوفا وكوريا، وأتاحت لهم فرصة التباحث في سبل توظيف هذه الابتكارات في خدمة الجهود الوطنية والإقليمية ذات الصلة في المنطقة. كما تم تسليط الضوء على عدد من الابتكارات، ومنها إدارة المخاطر والتوجيه السلوكي واستخدام التكنولوجيا والرقابة المجتمعية والعمل الجماعي وتحسين الصياغة القانونية في مجال مكافحة الفساد.

وخلصت ورشة العمل الإقليمية إلى بلورة مجموعة من التوصيات، من بينها؛ التأكيد على ضرورة إعطاء الأولوية لاستكمال الإطار التشريعي للوقاية من الفساد في إطار الملاءمة مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وضرورة الاستثمار في التكنولوجيا الحديثة لتعزيز الشفافية لاسيما في مجالات الشراء العام والدعم الحكومي، والإفصاح عن الذمة المالية، وإدماج إدارة مخاطر الفساد على المستوى القطاعي بالاستناد إلى التجارب الناجحة في هذا المجال. كما أشارت التوصيات إلى أهمية توظيف علوم "الاقتصاد السلوكي" من أجل تخليق الحياة العامة وتعزيز العلاقة ما بين الدولة والمواطن، وإحداث انتقال من مفهوم مكافحة الفساد "بواسطة النصوص" إلى مكافحة الفساد في "وسط النصوص" بالاستفادة من المنهجيات التي تم تطويرها في عدد من دول العالم.

الفصل الثاني: الانضمام الى الشبكات الإقليمية والدولية

جعلت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها ضمن أولوياتها الاستراتيجية العمل على تقوية وتعزيز حضورها وانخراطها في الدينامية الدولية لمكافحة الفساد، من خلال مساهمتها الفعلية في الجهود الدولية المبذولة، سواء من خلال الدفع في اتجاه الرفع من منسوب الملاءمة المعيارية للمنظومة الوطنية مع الصكوك الدولية ذات الصلة، أو عبر الانضمام إلى الشبكات الإقليمية والدولية العاملة في هذا المجال. وهكذا، قامت الهيئة الوطنية بمجهود في هذا الصدد يتجلى في:

■ الانضمام إلى شبكة السلطات والهيئات الوطنية للوقاية من الفساد (NCPA)

أنشئت هذه الشبكة في أكتوبر 2018 وتضم 24 عضوا من بين السلطات والهيئات الوطنية للوقاية من الفساد في عدد من دول العالم، من أوروبا وإفريقيا والأمريكيتين. وقد وضعت ضمن مهامها العمل على تعزيز جمع وتدبير وتبادل المعلومات وأفضل الممارسات بشكل منتظم بين هيئات مكافحة الفساد. وتتولى حاليا الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الفساد ومكافحته منصب نائب رئيسها.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الشبكة، وفي إطار مواكبتها للجهود الدولية لمواجهة جائحة كورونا التي اجتاحت العالم في الآونة الأخيرة، أصدرت إعلانا دعت من خلاله إلى النظر بجدية وبسرعة في إدراج آليات للوقاية من الفساد أثناء عمليات اتخاذ القرارات وتنفيذها بشأن مواجهة هذا الوباء العالمي، عبر الدعوة إلى تحري المزيد من الشفافية عن طريق النشر والتجميع المنتظم للمعطيات الهامة وجعلها متاحة للرقابة الآنية والبعدية، وتقوية دور هيئات مكافحة الفساد وهيئات الرقابة والمهنة المؤهلة والمنظمات غير الحكومية النشيطة في المجال وممثلي منظمات المجتمع المدني. وإذا كان مسلما به، في ظروف الأزمة الراهنة، اعتماد مساطر مبسطة وسريعة لإبرام الصفقات العمومية، فإنه من الملح أن تكون مقرونة بأحكام تعزز شروط المحاسبة والرقابة البعدية، إضافة إلى تبسيط الولوج الى المعلومات المتوفرة بالبوابات الإلكترونية، كقواعد البيانات الرقمية المتخصصة ومنصات عقد الصفقات على الخط، والآليات ذات الصلة بالتصاريح والاستفسارات بشأن تضارب المصالح والأنظمة المفتوحة للتبليغ والمرافعة والمساءلة، وتعزيز دعم المشتكين والمبلغين عن الفساد وحمايتهم على النحو الأفضل.

■ المشاركة في الدورة الرابعة للجمع العام السنوي لشبكة المؤسسات الوطنية لمكافحة الفساد لدول غرب إفريقيا

حرصا من الهيئة الوطنية على تعزيز حضورها الإفريقي، وبدعوة من شبكة المؤسسات الوطنية لمكافحة الفساد لدول إفريقيا، تمت المشاركة في الدورة الرابعة للجمع العام السنوي لهذه الشبكة التي انعقدت بالعاصمة الطوغولية لومي يومي 5 و6 نونبر 2019 تحت شعار " نحو موقف إفريقي مشترك بشأن استرداد الأصول". وقد خصصت أشغال هذه الدورة لدراسة واعتماد الأنظمة المعدلة والقانون الداخلي للشبكة، حيث تمخض عن ذلك تعديل النظام الداخلي للشبكة بما يسمح بإمكانية انضمام الهيئة الوطنية المغربية وهيئات مكافحة الفساد في دول أخرى غير الدول الأطراف في المجموعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا.

المشاركة في اجتماع اللجنة التنفيذية للهيئة الدولية لمكافحة الفساد

في إطار دعمها للجهود الرامية إلى تعزيز الشبكات الدولية المهتمة بظاهرة الفساد، لجعلها أدوات فعالة لتحقيق التقارب والتجانس والتطوير للمقاربات المعتمدة من قبل هيئات وسلطات مكافحة الفساد، ومن موقعها كعضو في اللجنة التنفيذية للجمعية الدولية لمحاربة الفساد (IAACA)، شاركت الهيئة الوطنية في اجتماع اللجنة التنفيذية في أكتوبر 2019 بجنيف، والذي خصص لتدارس الوضع التنظيمي للجمعية وآفاق عملها في المرحلة القادمة. وفي هذا الصدد، تم اعتماد اقتراح الهيئة الوطنية بتشجيع انضمام شبكات مكافحة الفساد، كأعضاء في الجمعية إلى جانب الهيئات الوطنية؛ بما يعزز التكامل والتعاون وتلاقح الأفكار وتظافر الجهود بينها.

الفصل الثالث: اتفاقيات التعاون الثنائية

أبرمت الهيئة الوطنية عددا من اتفاقيات التعاون والشراكة مع هيئات مماثلة في مجموعة من الدول العربية والإفريقية؛ حيث وقعت مذكرات تفاهم مع الهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد بكل من فلسطين، تونس ومالي، تستهدف من خلالها الهيئة تقوية التعاون والتنسيق مع هذه الهيئات في مجالات تعزيز القدرات والمهارات وإنجاز دراسات وبحوث أكاديمية حول الظاهرة وتقييم مخاطرها واستشراف أنجع السبل لمكافحتها.

وفي نفس السياق، تتوجه الهيئة الوطنية إلى تعزيز الشراكة والتعاون مع الهيئات المتخصصة في هذا المجال من خلال التزامها التجاوب مع طلبات الشراكة وتوقيع مذكرات تفاهم مع كل من الكويت، اليمن، قطر، مصر، بوركينا فاسو، الغابون وألبانيا، والمساهمة في إحداث الشبكة المغربية لهيئات مكافحة الفساد التي تقدمت هيئة مكافحة الفساد بدولة تونس بمقترح بشأنها، والتي ساهمت الهيئة الوطنية المغربية في إغناء المشروع المقترح في هذا الصدد، في أفق اعتماده من طرف رؤساء الهيئات الوطنية لمكافحة الفساد المشكلة للشبكة.

كما ستواصل الهيئة المشاركة في برنامج "جنوب" لمجلس أوروبا في محطته الرابعة التي سوف تركز على تقوية أواصر الشراكة والتعاون بين مؤسسات مكافحة الفساد بحوض البحر الأبيض المتوسط عبر برمجة وتنفيذ برامج ومشاريع مشتركة ذات الصلة بمكافحة الفساد. هذا بالإضافة إلى العمل مع المنظمات الدولية المعنية في سبيل إنجاح الدور الذي تلعبه لتقوية الآليات التنفيذية للاتفاقية الأممية ذات الصلة، والرفع من منسوب ملاءمة المنظومة القانونية والمؤسسية مع أحكام هذه الاتفاقية.

القسم السادس

إبداء الرأي وبلورة توصيات الهيئة

معلوم أن الصلاحيات المخولة دستوريا للهيئة، تجد تجلياتها في تمكين الهيئة من مجموعة من المقومات القانونية والإجرائية، من بينها الارتقاء بها إلى مستوى القوة الاقتراحية المنوط بها إبداء الرأي ورفع التوصيات والاقتراحات والتعريف بمنطقاتها وبقدرتها على المساهمة في الإجابة على المواضيع ذات الصلة باختصاصاتها، وذلك لضمان الاهتمام اللائق بها، وتثبيت إمكانيات التفاعل الإيجابي معها والأخذ بها من طرف الجهات المسؤولة؛ مما يقتضيه الأمر من تجاوب موضوعي وإخبار الهيئة بما اتخذته من إجراءات بشأنها.

على هذا الأساس، جاء التصريف القانوني للقوة الاقتراحية للهيئة واسعا وشاملا لعدة مجالات، نصت عليها بوضوح مقتضيات مشروع القانون 19-46، والتي أكدت على اضطلاع الهيئة باقتراح التوجيهات الاستراتيجية لسياسة الدولة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، مع اقتراح الآليات والتدابير والإجراءات الكفيلة بتنفيذها على الوجه الأمثل، وتقديم توصيات لجميع السلطات والهيئات المعنية، بمبادرة منها أو بطلب من هذه الجهات، وذلك بهدف المساهمة في بلورة مخططات وبرامج مندمجة ومتكاملة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، وتقديم كل اقتراح أو توصية إلى الحكومة أو إلى مجلسي البرلمان، تهدف إلى نشر وتعزيز قيم النزاهة والشفافية وترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة وثقافة المرفق العام وقيم المواطنة المسؤولة، وتقديم كل مقترح أو توصية إلى الحكومة بشأن تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته، وتقديم التوصيات من أجل تيسير مواصلة مصادقة المغرب على الاتفاقيات الدولية والجهوية ذات الصلة، واقتراح الإجراءات المناسبة بخصوص التقارير الصادرة عن المنظمات الدولية والإقليمية والوطنية المتعلقة بوضع المغرب في مجال الفساد.

وانطلاقا من حرص الهيئة على إصدار توصيات موضوعية وبناءة وعملية كفيلة بتمكين الجهات المعنية من الانتقال بها من مستوى الطرح والاقتراح إلى مستوى التجاوب والتفعيل، فإنها تحرص على تحصين هذه التوصيات بمجموعة من الضوابط الموضوعية، القائمة بالأساس على الانطلاق من تشخيص دقيق للواقع وللتشريعات الوطنية المعنية، والتفاعل مع المعايير والتشريعات الدولية، والتلاؤم مع المعاهدات والاتفاقيات ذات الصلة المصادق عليها من طرف المغرب وكذا التوصيات المنبثقة عنها، مروراً بتقييم المجهودات المبذولة، ثم الانفتاح على التجارب الفضلى، قبل الوصول إلى بلورة واقتراح التوصيات مع تحديد مدى مساهمتها في تغطية المواضيع والإشكاليات المرتبطة بها، وتأطيرها بمقياس الوقع الملموس على سائر المعنيين، والآثار المنشودة على مجهودات الوقاية من الفساد ومكافحته بصفة عامة.

وإذا كانت الهيئة قد بادرت، في سياق مواكبتها للمجهودات ذات الصلة بمجال تدخلها، بتقديم مجموعة من التوصيات في إطار إبداء رأيها بخصوص بعض المشاريع القانونية المعروضة، فإنها قامت من جهة ثانية بتحليل التشريعات الوطنية من زاوية مدى ملاءمتها للاتفاقيات الدولية، ثم قامت من جهة أخرى، باستهداف مجموعة من المواضيع ذات الأولوية في مجال الوقاية ومكافحة الفساد وتهييء أراضيات تحليلية ومنفتحة على خيارات مفتوحة للنقاش، تمهيدا لاستخلاص التوصيات اعتمادا على تقارير مفصلة تنجزها الهيئة بشأنها.

للتعريف بما قامت به الهيئة بهذا الخصوص خلال الفترة المشمولة بهذا التقرير، يستعرض الباب الأول التوصيات²⁹ التي قدمتها الهيئة في إطار إبداء رأيها وتقييمها لبعض المشاريع ذات الطابع القانوني، أو في إطار مبادرات منها لمواكبة المجهود الوطني المبذول في هذا المجال، ويقدم الباب الثاني عمل الهيئة في مجال تحليل التشريعات الوطنية ومدى ملاءمتها للاتفاقيات الدولية المصادق عليها، في حين يطرح الباب الثالث خلاصة لمواضيع تعتبرها الهيئة أساسية في مجال الوقاية والزجر والشفافية وتحتاج إلى فتح نقاش بناءً حولها؛ حيث تُعد بشأنها تقارير مفصلة لاستخلاص التوصيات والمقترحات المنبثقة عنها.

الباب الأول: الدراسات والآراء التي تقدمت بها الهيئة

يشكل تتبع وتقييم التدابير المتخذة لتنفيذ سياسات مكافحة الفساد مطلباً أساسياً لملازمة النجاعة وفعالية النتائج واستشراف الآثار على المواطنين والفاعلين الاقتصاديين والمجتمعيين؛ بما يتجاوب مع الدور المنتظر من هيئات مكافحة الفساد التي أوكلت إليها التشريعات الوطنية والاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد مهام التقييم المنتظم للسياسات وللتدابير ذات الصلة بمجال اختصاصها، وكذا استعراض تنفيذها.

تجاوبا مع هذا الدور في شقه التشريعي، واكبت الهيئة وتفاعلت مع مجموعة من المشاريع ذات الطابع التشريعي، سواء في إطار طلب رأي من طرف السلطة المعنية، أو بمبادرة منها. وقامت الهيئة بدراسات تحليلية ومقارنة، مستحضرة القياس على المعايير الدولية، ومستأنسة بالممارسات الفضلى، لتقديم تقرير خاص بكل مشروع، يتضمن تفاصيل واستنتاجات هذه الدراسات، مصحوبة بتوصيات وآراء الهيئة بشأنها.

وقد تمحورت المشاريع المذكورة بشكل خاص حول تدعيم السياسة الجنائية في مجال مكافحة الفساد، وتثبيت أسس نجاعة الخدمة العامة بالمرفق العمومي، القائمة أساساً على المشروعية والشفافية والتبسيط والقرب. وخلصت الهيئة في تقييمها لهذه المشاريع إلى تسجيل مجموعة من المكتسبات الإيجابية مقابل رصد عدد من النواقص التي ينبغي العمل على تداركها. وتعطي الفصول الموالية نظرة موجزة عن محتوى هذه التقارير والآراء:

الفصل الأول: مسودة مشروع قانون حول حماية الموظفين العموميين "مثيري الانتباه" إلى أفعال الفساد بالإدارات العمومية

اعتبرت الهيئة أن هذا المشروع، الذي تلقت بشأنه طلب رأي من طرف القطاع المكلف بإصلاح الإدارة، يشكل أحد تجليات الانشغال العام بمسألة التبليغ عن الفساد وضرورة توسيع قنواته وتعزيز ضماناته، تحفيزاً للموظفين على الانخراط في رصد أفعال الفساد وتوفير الفرص لاقتيادها نحو ساحات المعالجة

²⁹ - للاطلاع على مزيد من التفاصيل فيما يخص هذا الموضوع، يمكن الرجوع إلى التقرير الموضوعاتي:

"R.2020/005_آراء وتوصيات ودراسات في مواضيع ذات أولوية وأثر على مكافحة الفساد _INPLC_AS01-AV.REC"

والإدانة والزجر كلما تطلب الأمر ذلك. كما أن هذا المشروع قد يمثل خطوة تشريعية نحو مواكبة مسار الممارسات والتشريعات الدولية التي أرسى مقتضيات قانونية تتعلق بكاشفي الفساد في الأوساط المهنية، وبآليات الحماية المخولة لهم.

وبما أن الحماية القانونية لمثيري الانتباه إلى أفعال الفساد بالإدارات العمومية تندرج ضمن منظومة قانونية ومؤسسية للتبليغ عن الجرائم بشكل عام ومن ضمنها جرائم وأفعال الفساد، فقد نبهت الهيئة إلى أن دراسة مسودة هذا المشروع تقتضي مقارنته انطلاقاً من مجموعة من الإشكاليات المرتبطة بهذه المنظومة، والمتعلقة على الخصوص بجانب تحديد مفهوم الموظف العمومي ونطاق الأشخاص المعنيين بإثارة التنبيهات وسبل ضمان الحماية اللازمة لهم. حيث تم تحليل واقع وتطور تنظيم الإدارة وعلاقتها مع المتدخلين لأداء الخدمات العمومية وغيرها من المتغيرات.

كما استحضرت الهيئة في تحليلها لهذا الموضوع، توجهات الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد التي تقضي بضرورة توسيع مفهوم الموظف العمومي ليشمل كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا سواء أكان معيّنا أم منتخبا، دائما أم مؤقتا، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، مع إبقائها المجال مفتوحا ليستوعب المفهوم أي شخص آخر يؤدي وظيفة عمومية لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية أو يقدم خدمة عمومية.

وفق هذا المنظور، أكدت الهيئة على ضرورة اعتماد هذا المفهوم الموسع للموظف العمومي المشمول بهذا المشروع؛ بما من شأنه أن يفتح أمام الجهة المستقبلة للتنبيهات روافد متعددة من مشارب مختلفة تتيح فرصا حقيقية لإثارة الانتباه إلى السلوكات الفاسدة الرائجة أو المتوقعة، عكس اعتماد المفهوم الضيق للموظف العمومي الذي يظل قاصرا عن الإحاطة بصور الفساد المحتملة داخل الإدارات.

وبعد أن استعرضت مجموعة من التجارب والتشريعات الدولية المرتبطة بمعايير وثقافات تشريعية مختلفة، خلصت الهيئة إلى أن ضمان إطار مؤسسي يضطلع بتلقي ومعالجة التنبيهات وفق متطلبات الاستقلالية والحياد والفعالية، يستلزم إخضاع جهاز التفتيش، الذي اعتمده المشروع كجهة مكلفة بتلقي ومعالجة وإحالة التنبيهات وحماية مثريها، لتعديلات جوهرية على تموقعه المؤسسي وعلى مجموعة من صلاحياته، في اتجاه تثبيت استقلاليته وحياده، كمنطلقات لا غنى عنها لضمان الممارسة المحايدة والناجعة للتلقي والمعالجة والإحالة والحماية.

وبخصوص التفاعل الإيجابي مع المواصفات المعيارية التي تؤكد على اعتماد عدة مستويات للتبليغ، ذكرت الهيئة بأن الشروحات التي اعتمدها المنتظم الأممي للاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد أوصت بإفساح المجال للمبلغين، في إطار الاستفادة من الحماية، للتبليغ لدى أكثر من جهة، ضمانا لنفاذ هذا التبليغ وصونا لمبادئ الحماية المنصوص عليها؛ حيث أوصت، في هذا الإطار، بإتاحة الفرصة للمبلغين بأن يختاروا التوجه مباشرة إلى مؤسسات على المستوى الثاني، كمؤسسة أمين المظالم أو وكالة مكافحة الفساد أو المراجع العام، إذا كان لديهم سبب وجيه للاعتقاد بأنهم سيقعون ضحايا لو أثاروا المسألة داخليا، أو كان لديهم سبب للتخوف من التستر على المسألة.

ولتثبيت مبدأ شمولية إثارة الانتباه لمختلف صور الفساد، أوصت الهيئة بمراجعة التعريف الذي اعتمده المشروع للفساد، في اتجاه استيعابه لمختلف مظهرات وتفاعلات الفساد، سواء تعلقت بأفعال تُعاقب في إطار القضاء الجزري أو القضاء المالي أو التأديب الإداري، مقترحة التعريف الآتي للفساد: "يقصد بالفساد في مفهوم هذا القانون، إحدى الجرائم المنصوص عليها بالفرعين الثالث والرابع من الباب الثالث من مجموعة القانون الجنائي، وكل جريمة من جرائم الفساد الأخرى المنصوص عليها في تشريعات خاصة.

كما يدخل في حكم الفساد في مفهوم هذا القانون، المخالفات الإدارية والمالية المنصوص عليها في التشريع الجاري به العمل، والمتعلقة بتنازع المصالح واستغلال التسيريات المخلة بالتنافس النزيه المتعلقة بنشاط الإدارات والهيئات العمومية وباستعمال الأموال الموجودة تحت تصرفها وبإبرام الصفقات العمومية وتدبيرها، وكذا مخالفات الشطط في استغلال مواقع النفوذ والامتياز".

واقترعنا منها بأهمية تشجيع الموظفين على التبليغ، وتعميق الوعي لديهم بالضرر العام لجرائم الفساد، وبالمكاسب الملموسة التي يمكن تحصيلها عبر الانخراط في التبليغ عنها، لفتت الهيئة الانتباه إلى وجاهة إقرار آليات للتشجيع تشمل نظام المكافأة المالية للمبلغين الذين تؤدي تبليغاتهم إلى استرداد عائدات الجرائم، كإجراء يصاحب التحسيس بالأضرار العامة التي تتسبب فيها جرائم الفساد، وكاعتراف بمساهمة المبلغين في مكافحتها والحد منها، مذكرة في هذا السياق بمجموعة من التشريعات التي أقرت مبدأ المكافأة للتحفيز على التبليغ.

ولم يفت الهيئة أن تنبه إلى الجانب المتعلق بالتظلمات والطعون التي يتوجب إتاحتها أمام مثير الانتباه في شأن عدم ضمان الحماية اللازمة؛ حيث لا يمكن الاكتفاء فقط بالتظلم لدى رئيس الإدارة كما نصت على ذلك الأفضية، بل لا بد من إفصاح المجال للطعن لدى جهات خارجية، عملا بالمساطر الجاري بها العمل في هذا المجال، وتأسيا بمجموعة من التشريعات المقارنة.

الفصل الثاني: مكافحة الإثراء غير المشروع

في بداية دراستها لهذا المشروع الذي يندرج في إطار إصلاح شمولي لمجموعة القانون الجنائي، تم التذكير بموقف الهيئة من الإثراء غير المشروع الذي تعتبره سلوكا يتعين تجريمه تجاوبا مع اختيارات المنتظم الدولي، وذلك باعتباره آلية ذات أهمية في تعزيز الترسانة التشريعية لمنع الفساد ومكافحته، وضمانة وقائية لحماية أموال الدولة، وتحصين الذمم المالية للمسؤولين عن تدبير الشأن العام، وترسيخ الوعي بأن ممارسة الوظيفة يجب ألا تشكل فرصة لممارسة الفساد وتحصيل أموال وفوائد غير مشروعة.

وفي إطار التفاعل مع مبادرة المشرع المغربي بإدراج تجريم الإثراء غير المشروع ضمن مقتضيات مشروع القانون الجنائي الذي يوجد حاليا قيد مسطرة المصادقة بمجلس النواب، أعدت الهيئة وثيقة تعكس مقاربتها لهذا الاختيار، ومنظورها لهذه الآلية القانونية، واستشرافها لمستلزمات النهوض بها لتضطلع، بالفعالية المطلوبة، بدورها في مكافحة آفة الفساد، مؤسّسة منظورها على الاستقراء الشمولي للاتفاقيات الدولية التي نصت على تجريم هذا السلوك، وعلى التفاعل الموضوعي مع التشريعات المقارنة في الموضوع.

وقد وقفت الهيئة بهذا الخصوص على مظاهر القصور التي تشوب مقتضيات هذا المشروع، والمتجلية بشكل خاص في مجموعة من الجوانب التي يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

1 - تطويق هذه الجريمة داخل إطار قانوني غير قادر لوحده على اكتشاف ورصد التطور المشبوه للثروة؛ وهو المتعلق بمنظومة التصريح بالامتلاكات³⁰؛ إذ أن المؤشرات الموضوعية لاكتشاف التطور المشبوه للثروة لا يمكن أن تستند فقط إلى ما يقدمه المعنيون من تصريحات حول ثرواتهم، بل يتعين أن تساهم فيها أيضا المعطيات المتوفرة لدى عدة مؤسسات وطنية قادرة، على أن تشكل روافد حقيقية لرصد تطور الثروات؛ بما من شأنه أن يُوفّر ضمانات مهمة للتفعيل الأمثل لهذه الآلية القانونية الجديدة؛

2 - إرجاء عملية مراقبة التطور المشبوه للثروة إلى غاية نهاية وظائف أو مهام الأشخاص المعنيين، وما يمكن أن يترتب عن ذلك من إفلات أصناف من الملزمين من هذه المراقبة، وكذا تقويض الرقابة الأساسية المبنية على مبدأ راهنية الكشف وترتيب الجزاء على الجريمة؛

3 - تنصيب المجلس الأعلى للحسابات جهةً وحيدة وحصريّة لرصد حالات الإثراء غير المشروع. وهذا من شأنه أن يعطل إمكانيات التبليغ استنادا إلى معطيات موضوعية على الإثراء غير المشروع، سواء لدى مسؤولين داخل الإدارة أو لدى هيئات الحكامة وإنفاذ القانون التي تتوفر على صلاحيات لرصد وإحالة قضايا الفساد على القضاء. كما قد يؤدي كذلك إلى تحجيم صلاحيات النيابة العامة في تلقي الشكايات والتبليغات والوشايات بخصوص هذه الجريمة، وفي ممارسة سلطة الملاءمة المخولة لها بالنسبة لملفات الإثراء غير المشروع المنتظر إحالتها عليها من طرف المحاكم المالية.

4 - غياب العقوبة السالبة للحرية التي تعتبر الجزاء الأصلي الذي يتعين ترتيبه على هذه الجريمة، بالنظر لمفعولها العقابي ولأثرها الوقائي، خاصة وأن مختلف التشريعات التي اعتمدت جريمة الإثراء غير المشروع نصت على هذه العقوبة.

وفي سياق تقييمها لهذا المشروع، ظلت الهيئة تؤكد على ضرورة تأسيس الاختيار التشريعي في هذا المجال على منظور واضح يضمن النجاعة، ويراعي الاحترازاات الدستورية والقانونية المطلوبة لاستشراف مقومات النهوض بآلية قانونية فعالة لمكافحة جريمة الإثراء غير المشروع، خاصة عبر اعتماد مقاربة موضوعية لمسألة "قلب عبء الإثبات"، باعتبارها مدخلا لإرساء مقتضيات تشريعية واضحة في هذا الشأن.

³⁰ - زيادة على ما أثارته الهيئة من ضرورة توسيع مصادر إثبات الإثراء غير المشروع، أكدت على ضرورة التسريع بالقيام بإصلاح شامل لمنظومة التصريح بالامتلاكات بهدف تجاوز مختلف الثغرات ومواطن القصور التي حالت دون التفعيل الأمثل لقوانين التصريح بالامتلاكات، مع توجيه هذا الإصلاح نحو تحقيق الفعالية وتقوية الأثر، عبر الآليات الحديثة: تعميم التصريح الإلكتروني، تحديد التصريح سنويا بغض النظر عن مدة المهمة، التحليل الإلكتروني والأتوماتيكي لمضمون التصريح بتقاطع مع المعطيات المتواجدة لدى مختلف الهيئات ومؤسسات الدولة، استغلال هذه التقاطعات كمصدر لإثارة الانتباه عن تزايد غير طبيعي للثروة... .

وفي هذا الصدد، تم التذكير بأن عبء إثبات الاتهام الواقع على النيابة العامة في المواد الجنائية ليس قاعدة مطلقة، بل إن المشرع قد أقر في العديد من الحالات ضرورة إعفاء سلطة الاتهام من عبء الإثبات، وتحميل المتهم عبء إثبات العكس، وذلك بالنظر إلى أسباب عديدة، منها صعوبة الإثبات، وضرورة توقيع العقاب، ووجود احتمال في إذنب المتهم. وهكذا جاء تقرير الهيئة في موضوع الإثراء غير المشروع معززاً بتحليل وتدقيق العديد من الحالات في التشريع الوطني، ومسنداً بالدراسة المقارنة لمجموعة من التشريعات الدولية.

كما أكدت الهيئة، في بلورة رأيها بهذا الشأن، على أن إقرار قلب عبء الإثبات بالنسبة لهذه الجريمة ينبغي أن يكون منضبطاً لضرورة ثبوت زيادة في مال الموظف عجز عن إثبات مصدرها، ويتعين كذلك أن يكون نوع الوظيفة يتيح له فرص الاستغلال. ويتوجب على القضاء، لإعمال هذه القرينة، أن يثبت توافر هذين الأمرين معاً، معربة عن اقتناعها بأن الاختيار التشريعي الأنسب هو اعتبار هذه الجريمة، جريمة قائمة في حد ذاتها لها مقوماتها الجرمية، ومحدداتها المسطرية الكفيلة بإثباتها، والعقوبات الحبسية والمالية المتناسبة مع خطورتها، والأشخاص الخاضعين لها، والجهات المعنية برصدها وتلقي التبليغات عن حالات الاشتباه بها، والعلاقات والتكامل الفعال بين مختلف هذه الجهات من جهة، وبينها وبين النيابة العامة المختصة من جهة ثانية.

وخلصت الهيئة في الأخير إلى أن هذه الاختيارات تمثل سقفاً أساسياً لضمان فعالية المقتضيات القانونية المتعلقة بمكافحة الإثراء غير المشروع؛ وهي اختيارات يمكن تعزيزها خاصة من خلال التفاعل بهذا الخصوص مع التشريعات التي جنحت نحو هذا الاختيار، وعلى رأسها تشريعات كل من مصر والأردن والسلطة الفلسطينية.

الفصل الثالث: مشروع قانون بمثابة ميثاق المرافق العمومية

في دراستها لهذا المشروع، أكدت الهيئة على أهمية إرساء إطار قانوني لتثبيت انضباط المرافق العمومية لمبادئ الحكامة الجيدة التي يتعين أن تؤطر بالأساس مسؤوليها ومواردها البشرية ونظم تسييرها وجودة خدماتها، وذلك باعتبارها مبادئ لا غنى عنها لضمان انخراط المرافق العمومية في مفهوم الخدمة العامة، القائمة أساساً على الترشيح والتبسيط والالتقائية والقرب والجودة والنجاعة واستحضار منطوق النتائج.

ولم يفت الهيئة أن تشير، في مستهل دراستها لهذا المشروع، إلى أن مجمل المقتضيات التي تضمنها هذا المشروع توجد مبنوثة بشكل مفصل أحياناً في مجموعة من النصوص التشريعية والتنظيمية؛ مما يثير التساؤل حول تدبير العلاقة بين هذا الميثاق وبين مختلف النصوص الأخرى المتضمنة لمبادئ الحكامة.

في هذا الإطار، وتطلعاً نحو ضمان شمولية مقتضيات هذا الميثاق لمختلف المرافق العمومية، أكدت الهيئة على أهمية تعزيز القوة الإلزامية للمقتضيات المطروحة، وكذا توخي التوسع في تجميع مبادئ الحكامة المطروحة من مختلف المرجعيات المتعارف عليها، كل ذلك من منظور استشاري يرتقي بها إلى مستوى المبادئ المنشودة التي يتعين أن تستند إليها مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة، والتي يتوجب أن تنضبط لها المرافق العمومية للاستجابة بشكل فعال لحاجيات مختلف المرتفقين.

على هذا الأساس، وتعزيزاً لمستلزمات المشروعية، أوصت الهيئة بتدعيم القوة الإلزامية للمقتضيات المتعلقة باحترام القانون وبضمان الاستمرارية في أداء الخدمات، مع ترتيب المسؤولية عن كل إخلال بهما، على الخصوص من خلال اعتبار هذا الإخلال خطأ شخصياً أو مرفقياً يعرض مرتكبه إلى إمكانية المتابعة التأديبية أو القضائية حسب الحالات والآثار المترتبة عنها. وحثت الهيئة على اعتماد آليات التدقيق التنظيمي والتدبري، ومعايير قياس الجودة وتكلفة الخدمات وآجال تقديمها، وتحديد وتعميم لوائح الخدمات المقدمة من طرف الإدارة وشروط الاستفادة منها، وتنفيذ الأحكام والقرارات والأوامر القضائية النهائية الصادرة في مواجهتها دون تأخير.

وارتقاء بمنظومة تدبير الموارد البشرية، أكدت الهيئة على أهمية التنصيب على احترام شفافية ونزاهة وتكافؤ الفرص في مسار التوظيف، مع الحرص على توخي الكفاءة والخبرة، وإقرار نظام أجور عادل ومتناسك ومنسجم مع تجنب منح أي تعويضات أو علاوات غير مستحقة أو لا تستند إلى قواعد قانونية، واعتماد التقييم الموضوعي للكفاءات كقاعدة عامة للترقي في الدرجة، وربط الترقية بالتكوين وتقييم المهام، وإقرار نظام للحركة يشجع على النزاهة وإعادة الانتشار وعقلنة توزيع الأعداد.

وللنهوض بتدبير الوسائل العامة، أوصت الهيئة باعتماد مقتضيات تنص على الجرد الدقيق لمشمولات ممتلكات الإدارات وتخصيصاتها مع تحيين البيانات المتعلقة بها واتخاذ التدابير الضرورية لعقلنة توزيعها واستعمالها وصيانتها والحفاظ عليها ومتابعة وتقييم استغلالها. كما دعت إلى وضع نظام تدبري لتكوين وتنظيم وحفظ الرائد لأجل المصلحة العامة، إضافة إلى وضع كل مرفق عمومي لمخططات قطاعية لمواجهة المخاطر التي تهم مجال اختصاصه.

وتدعيماً للمقتضيات المتعلقة بتقديم الخدمات العمومية، حثت الهيئة على اعتماد مؤشرات أداء مصالح استقبال المرتفقين، وتثبيت حق كل مرتفق في معرفة الاسم الشخصي والعائلي والصفة والمصلحة التابع لها العون المكلف بدراسة طلبه أو بمعالجة القضية التي تخصه، واحترام المرافق العمومية للآجال القانونية لتلقي الطلبات أو إنجاز الخدمات أو تسليمها، مع الاعتداد، في حالة إلزام المرتفقين باحترام أجل معين، بالختم البريدي أو التاريخ المثبت في البريد الإلكتروني، في حالة إرسال الطلبات عبر هذه القناة المعلوماتية.

كما لم يفت الهيئة أن تطالب بإدراج مقتضيات جديدة تتعلق بتعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة، من خلال التنصيب على قيام المرافق العمومية بتطوير جودة وفعالية الميزانية والارتقاء بآليات تتبعها وتقييمها، والتقليص الأدنى لنظام الترخيص واستبداله بنظام التصريح أو دفتر التحملات أو عقود البرامج، وكذا العمل على إقرار نظام مستقل وشفاف ودوري لأي تدخل عام انتقائي "الدعم الموجه"، والحرص على اعتماد مبادئ العدالة والإنصاف في ما يتعلق بمتطلبات المس بالملكية، بما يقتضيه الأمر من توضيح لمفهوم المصلحة العامة وضمان التعويض المسبق والعادل، بالإضافة إلى العمل على إرساء آليات شفافة لتلقي تنبيهات الموظفين حول أفعال الفساد، وضمان حمايتهم، مع تمكينهم من حق الاختيار في التوجه مباشرة إلى مؤسسات أو هيئات أخرى معنية.

الفصل الرابع: القانون المتعلق بتبسيط المساطر الإدارية ومشروع القانون المتعلق بالإدارة الرقمية

مناسبة بلورة رأي الهيئة فيما يخص مشروع قانون بمثابة ميثاق المرافق العمومية، وقفت الهيئة على مجموعة من الملاحظات والمتطلبات التي يتعين الأخذ بها لتغطية مجالين أساسيين بعلاقة وطيدة مع مشروع الميثاق المذكور؛ ويتعلق الأمر بقانون تبسيط المساطر الإدارية من جهة، ومشروع القانون المتعلق بالإدارة الرقمية من جهة ثانية. وفي انتظار الانتهاء من إعداد رأي متكامل بهذا الخصوص، يمكن أن نسلط الضوء على بعض الملاحظات والمتطلبات الكفيلة بتعزيز فعالية هذين القانونين؛ وأولها توخي التكامل الدقيق وشمولية النصوص الثلاثة، والارتقاء بتبسيط المساطر والإدارة الإلكترونية للعب دور جوهري في تسريع تفعيل مقتضيات ميثاق المرافق العمومية.

والتماسا لهذه الشمولية المتوخاة، تعتبر الهيئة أنه كان من الأرجح اعتماد مقاربة أكثر اندماجا، في إطار نص موحد، يتم تنزيل مقتضياته عبر نصوص تطبيقية، عند الاقتضاء، مع تحجيم المجالات التي تستدعي اللجوء إلى هذه النصوص التطبيقية، من أجل ضمان الوقع والتحكم في عامل الوقت وتفادي تعدد النصوص المرجعية.

وتؤكد الهيئة أن الورش المتعلق بالنصوص المذكورة، يمثل رافعة لتفعيل الحق الدستوري في جودة الخدمات الإدارية، وإزاحة العراقيل التي كانت وما زالت ترهق المواطن في تعامله مع الإدارة، وتعوق الولوج إلى الاستثمار، وتشكل مرتعا لتفاعل سلوكيات الفساد.

لذلك، تُشدد الهيئة على أهمية الاستجابة لمطلب التغلب على إشكالية المساطر الإدارية، خاصة على مستوى تعقيدها وتضخم وثائقها وعدد المتدخلين فيها، وكذا لحتمية الاستفادة، بالشكل المطلوب، من فرص نزع الطابع المادي والتقليص الأدنى للاحتكاك والتيسير والقرب التي توفرها التكنولوجيات الحديثة، كل ذلك في إطار منظور شمولي ينهض على التقائية متماسكة بين مكونات هذا الورش، تمكينا للمرفق العمومي من تقديم خدمات عمومية موجهة لمختلف أصناف المرتفقين بمواصفات الجودة المتعارف عليها.

على هذا الأساس، وضمانا لتطبيق فعال لمقتضياته، كان مناسبا تقوية القانون المتعلق بتبسيط المساطر الإدارية بمقتضيات ترتب المسؤولية الشخصية على الموظفين المخالفين لمجموعة من المكتسبات التي تضمنها هذا القانون؛ كمطالبة المرتفقين بوثائق ومستندات غير منصوص عليها أو غير تلك المدونة والمنشورة بالبوابة الوطنية، أو مطالبته بنسخ تزيد على ما هو محدد لكل وثيقة (نسخة واحدة)، أو رفض التسلم ورفض التوصل بملف من مواطن أو أي مرتفق؛ حيث يتعذر أو يستحيل على المرتفق إثبات سلوك رفض الإدارة التسلم إلا عن طريق المفوض القضائي، الأمر الذي لا يخدم أهداف التبسيط. لذا، يتعين تقوية آليات التظلم ومعالجة حالاته بالسرعة والفعالية المطلوبة.

من جهة أخرى، ومن منظور التكامل مع مكتسبات الإدارة الإلكترونية، كان حريا بهذا القانون تخفيض الفترة الانتقالية لرقمنة الوثائق والقرارات الإدارية إلى سنتين أو ثلاث سنوات على أكثر تقدير بدل خمس، مع التزام مختلف الجهات المعنية بوضع مخططات تنزيل هذا المقتضى في غضون ثلاثة أشهر تحتسب

انطلاقاً من تاريخ نشر القانون المذكور. ولابد هنا من الرجوع إلى ما تم تحقيقه من خدمات إلكترونية مقدمة من طرف مجموعة من القطاعات والمؤسسات العمومية والقطاع الخاص، والقنصليات الأجنبية بالمغرب، وشركات التدبير المفوض ومؤسسات الائتمان وغيرها.

وفي نفس الاتجاه، من المناسب الوقوف على ما تم إنجازه خلال فترة الحجر الصحي في مدة زمنية جد محدودة (تقوية البنية التحتية المادية والأنظمة المعلوماتية المتصلة، دروس عن بعد: أزيد من 600.000 مستعمل يوميا، تضاعف الاقتناء والشراء غير المادي - e-commerce، مكاتب الضبط الرقمية التي تم تبنيتها من طرف أزيد من 630 إدارة ومؤسسة عمومية، أزيد من 3600 ملف قضائي تمت معالجتها عبر جلسات المحاكمة عن بعد،...). كل هذا من شأنه أن يمكن من تجاوز العقبات والإكراهات، ومن تسريع تفعيل الأهداف، في إطار أكثر انسجاما والتقائية وترشيذا وعقلنة للموارد والمشاريع، مما يجعل ملائمة مشروع قانون الإدارة الرقمية مع هذه المعطيات، ضرورة وفرصة لتقويته وجعله أكثر قدرة على تحقيق الأهداف.

من جهة أخرى، لابد من التأكيد على ضرورة مصاحبة الأوراش المتعلقة بتبسيط المساطر وتقديم الخدمات العمومية، بشقيها المادي واللامادي، بمؤشرات قادرة على قياس النجاعة والجودة والوقوع على المواطنين والمرتكبين.

وعلاقة بمحور التقييم والقياس، يمكن الرجوع إلى المقتضى المتعلق بإحداث المنصة الوطنية للتبادل الرقمي للبيانات بين الإدارات، والتي نص مشروع قانون الإدارة الرقمية على إحداثها؛ إذ تسجل الهيئة اكتفاء المشروع بإلزام وكالة التنمية الرقمية، في تنزيلها لهذه المنصة، باعتماد مؤشرات تقنية محضة³¹، بدل التنصيص على اعتماد مؤشرات موضوعاتية، تهم أساسا مجال الخدمات المشتركة، والمهام المتقاطعة، والاختصاصات المتكاملة؛ بما يضمن عقلنة وترشيد الكثير من الخدمات، وتعزيز تجانسها، وتسريع إنجازها، وبما يرفع منسوب الشفافية والمساءلة في المجالات التي تحتاج إلى تظافر وتكامل الجهود بين عدة مؤسسات؛ كما هو الحال بالنسبة لمكافحة الفساد.

وبهذا الخصوص، يمكن التأكيد على أن هذه المنصة، مطالبة بتحقيق مد جسور التقاسم المعلوماتي لبنوك المعطيات الموجودة لدى عدة مؤسسات وطنية معنية، قادرة، من خلال التجسير المعلوماتي المنشود، وبالنظر لتكامل اختصاصاتها وصلاحياتها، على أن تشكل مصادر أساسية للمعطيات وروافد حقيقية للمساهمة في استهداف الشبهات المتعلقة بجرائم وأفعال الفساد ورصد مرتكبيها.

ولعل هذا الاختيار هو الذي يتجاوب مع روح توصيات المجلس الأعلى للحسابات في تقريره المنجز بهذا الخصوص، والذي أكدت إحدى فقراته على أنه "لا يمكن لأية مبادرة في مجال فتح البيانات العامة أن تحقق الأثر المنشود، إلا إذا تم التركيز على البيانات التي تستجيب لمتطلبات المواطنين والتي يمكن أن تعزز مبادئ الشفافية والمساءلة"³².

³¹ - تهم فقط تصميم وتطوير الخدمات الرقمية، وتيسير الولوج إليها، والربط البيني للأنظمة المعلوماتية الخاصة بهذه الخدمات.

³² - خلاصة التقرير حول تقييم الخدمات على الإنترنت الموجهة للمتعاملين مع الإدارة، ص 9.

الفصل الخامس: مشروع مرسوم بمثابة مدونة حسن سلوك الموظفين العموميين

توصلت الهيئة من طرف رئاسة الحكومة، بطلب رأي بخصوص مشروع مرسوم بمثابة مدونة قيم وأخلاقيات الموظف بالإدارات العمومية والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية. وعند دراستها للمشروع المذكور، استحضرت الهيئة منظور الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد التي أوصت بإرساء مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين، بهدف تعزيز النزاهة والأمانة والمسؤولية بين الموظفين، والنهوض بالأداء الصحيح والمشرّف والسليم للوظائف العمومية.

وتفاعلا مع الضوابط المؤطرة التي وضعتها الاتفاقية الأممية لهذه المدونات، وكذا استئناسا بالتجارب الفضلى في هذا المجال، والمتمثلة في التنصيص على التحلي بالنزاهة واحترام الالتزامات المهنية والأخلاقية وإرساء تدابير لتيسير التبليغ عن أفعال الفساد، ووضع نظم تلزم بالإفصاح عن حالات تضارب المصالح، واعتماد آليات ضامنة للتفعيل الأمثل لمقتضيات هذه المدونات، أكدت الهيئة على أهمية استهداف هذه الأخيرة تعميق الوعي المؤسسي، فهما وممارسة، بالقيم والمبادئ الضامنة لمزاولة المهام بشكل نزيه وشفاف وصحيح، في إطار التزام أخلاقي يتجاوب عمليا مع خصوصيات الممارسة التي لا يمكن أن تؤطرها المقتضيات القانونية الجاري بها العمل.

على هذا الأساس، أوصت الهيئة بالتنصيص على العقوبات التي يمكن ترتيبها على عدم احترام مقتضيات هذه المدونة، ووضع تدابير للتحفيز والتشجيع على الانخراط الفعلي للموظفين في تملك مقتضياته، وإرساء مسطرة للتبليغ عن الانحرافات السلوكية بالإدارات، واستهداف الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية بمدونات لحسن السلوك تلتزم بالمبادئ العامة لهذه المدونة وتراعي الخصوصيات الوظيفية والمهنية للهيئات المذكورة. كما أكدت الهيئة على ضرورة سريان هذه المدونة على جميع مستويات المسؤولية بالمرافق العمومية، بالتنصيص الصريح على الوزراء ورؤساء الإدارات والمنشآت العمومية وغيرهم، وعدم الاقتصار على الموظفين والمستخدمين.

وتعزيزا للواجبات والالتزامات التي أقرتها هذه المدونة، أكدت الهيئة على أهمية التنصيص على الالتزام بعقلنة وترشيد استعمال الموارد العمومية، مع توضيح أصناف التصرفات المطلوبة للحفاظ على البيئة، كالاستعمال المعقلن للأدوات القابلة للاستهلاك وللأجهزة الكهربائية الاقتصادية وغيرها، وعلى مسؤولية أعضاء الحكومة والأشخاص المعيّنين في مناصب عليا في إعطاء القدوة بالامتثال للقيم والمبادئ والقواعد الواردة في هذه المدونة، وعلى ضرورة خضوع الموظف العمومي لمعايير المحاسبة والمسؤولية في تسيير مصالح الإدارة وتدبيره للأموال العمومية، وكذا خضوعه للمراقبة والتقييم بناء على النتائج المحققة مقارنة مع الأهداف المسطرة والوسائل الممنوحة. كما دعت الهيئة إلى ضرورة تعزيز ضوابط الهدايا الممنوحة في إطار المهام المزاولة، بعدم تأثيرها على الموظف العمومي، وعدم مساسها بموضوعيته ونزاهته وسمعته إدارته، مع تحديد سقف قيمة الهدايا المسموح بقبولها، وذلك إما بمبلغ محدد بشكل قار، أو اعتبارا لنوع الهدية.

ولتدعيم المقتضيات المتعلقة بمنع تضارب المصالح، أوصت الهيئة بضرورة حصول كل موظف يريد أن يزاوّل نشاطا خارجيا على ترخيص كتابي مسبق مسلم من طرف مسؤول الأخلاقيات. وينبغي أن لا يجعل هذا

النشاط الخارجي الموظف في وضعية تضارب المصالح أو يؤثر بشكل سلبي على مزاولته لأنشطته الرسمية. كما يتعين مزاوله هذا النشاط بشكل منفصل وخارج أوقات العمل بالإدارات العمومية، مع التزام الموظف الذي يزاول نشاطا خارجيا بعدم استعمال ممتلكات أو موارد الدولة لأجل هذا النشاط. وأوصت الهيئة بضرورة توقيع كل موظف عند تسلمه لمهامه على عقد "السرية" الذي يلتزم من خلاله بالامتناع عن استعمال أو الإبلاغ عن معلومات مشمولة بالسرية توفر عليها في إطار أو مناسبة مزاولته لمهامه، باستثناء تبليغ مسؤولي الأخلاقيات بالإدارة عن كل سلوك غير مطابق للأنظمة الجاري بها العمل أو التبليغ عن الفساد طبقا للتشريعات العامة والخاصة بهذا الشأن.

وارتقاء بمهام لجنة الأخلاقيات، حثت الهيئة على اضطلاع هذه اللجنة بمهمة إعداد برامج للتكوين والتحسيس خاصة بالموظفين والمستخدمين المعنيين بأحكام هذه المدونة، وكذا تلقي ودراسة الشكايات ذات الصلة بالأخلاقيات وإحالتها على المفتشيات العامة من أجل إجراء الأبحاث الضرورية طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

الفصل السادس: دراسة واقتراح مقارنة موحدة لتطوير خرائطية مخاطر الفساد في القطاعات والمؤسسات العامة

اعتبارا لأهمية تعميم التحليل العميق لآفة الفساد وللمحيط الذي يتفاعل فيه على مستوى مختلف القطاعات والهيئات العامة، استقر رأي الهيئة والمسؤولين في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد على إدراجه كآلية ذات أولوية في مخطط عمل هذه الاستراتيجية؛ حيث تم، في إطار عمل مشترك بين الهيئة ومصالح رئيس الحكومة، الانكباب على وضع دليل موحد مبني على منهجية مهيكلية لإعداد خرائطية لمخاطر الفساد بالقطاعات والهيئات العامة، والذي سيكون مصحوبا، بعد إنجائه، بإطار تنظيمي يوضح آليات اعتماده داخل القطاعات المعنية؛ بما سيتيح استهداف المخاطر ذات التداعيات السلبية الأكثر تأثيرا، وبالتالي توجيه الجهود بشكل فعال نحو تطويقها بالنجاعة المطلوبة.

في هذا الإطار، دقت المقاربة المقترحة لإعداد خرائطية مخاطر الفساد مجموعة من الأبعاد الدلالية والمفاهيم وكذا المحاور المعتمدة لتقييم مخاطر الفساد، والتي يمكن إيجازها فيما يلي :

■ تحديد المخاطر عبر مسار البحث والمعرفة والتوصيف؛

■ تحليل المخاطر لفهم طبيعتها وأسبابها ونتائجها؛

■ تقييم المخاطر لمعرفة مستوى الخطر المرصود وسبل معالجته؛

■ تطويق المخاطر عبر الإجراءات المتعين اعتمادها لتحجيم الآثار المحتملة للتصرفات التي يتم ضبطها.

وذُكر تقرير الهيئة المخصص لهذا الموضوع، بالأهداف المسطرة وراء توحيد مقاربة تقييم مخاطر الفساد، والتي تروم:

توخي التعاضد وضمان الانسجام وشمولية التحليل؛

ضمان القابلية للمقارنة بالنسبة للمعطيات والتشخيصات فيما بين القطاعات والهيئات العامة،
وحصر المشاكل ذات الطبيعة الأفقية؛

تقاسم وتنسيق الجهود بشكل فعال بين القطاعات؛

تثبيت الالتقائية في السياسات و/أو مخططات العمل المنبثقة عن التحليلات المنجزة، ضمانا
للفعالية وتقوية الأثر.

ولضمان الانسجام على المستوى الوطني، وجب التذكير بأن الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها بصدد إنجاز تحليل شمولي للفساد والمحيط الذي يتفاعل فيه، وذلك من خلال إطلاق دراسة وطنية موسعة من شأنها تحليل الفساد عبر عدة واجهات، خاصة من خلال إدراكات المواطنين، وكذا مظهرات وتجليات الفساد وأسبابه ونتائجه، إضافة إلى الرصد الكمي والنوعي لحالات الفساد التي يتعرض لها المواطنون ونوعية تعاملهم معها. كما من شأنها أن تحدد وتُصنف بؤر ومعاقل الفساد (قطاعات، هيئات، مساطر، خدمات خاصة...)؛ وهي البؤر التي ستكون موضوع مقارنة وتحليل مفصل، وطنيا ومحليا، حسب القطاع والجهة المعنية عند الاقتضاء. وكلها معطيات يمكن أن تُغني مقارنة خرائطية مخاطر الفساد.

وبالنسبة للقطاعات والهيئات العامة المعنية، يُقترح إنجاز التحليلات الضرورية بهدف إعداد خرائطية لمخاطر الفساد وكذا مخططات العمل المنبثقة عنها على المستويين الأفقي والقطاعي، عبر مجموعة من المراحل.

وللإشارة، فهذه المراحل نابعة من المرجعيات المشار إليها فيما سبق، علما بأنها خضعت للتبسيط، توخيا لإرساء مقارنة مشتركة قابلة للتطبيق على مجموع القطاعات والهيئات المعنية. وتشكل هذه المراحل في مجملها، إطارا مرجعيا شموليا يتعين ملاءمته، عند الاقتضاء، حسب خصوصيات كل قطاع وكل مؤسسة. وتهتم المراحل المذكورة أساسا ما يلي:

المرحلة الأولى: تحليل معطيات الواقع

ويتعلق الأمر باستغلال التحليلات والمعطيات الواردة في المصادر الوطنية والدولية، والكفيلة بإغناء و/أو التوجيه الأمثل لأشغال التحليلات اللاحقة. ومن بين ما تستوعبه هذه المعطيات، نتائج التجارب التي توصلت إليها مجموعة من القطاعات والهيئات في هذا المجال، وكذا الإحصائيات المتعلقة بالمتابعات القضائية، إضافة إلى المعطيات النابعة من تحليل الشكايات والتبليغات ذات الصلة بالفساد ومآل معالجتها. كما يمكن أيضا استغلال تقارير التدقيق وأعمال التفتيش الداخلي والخارجي.

المرحلة الثانية: تقييم مستوى التحكم في مخاطر الفساد المرصودة

تستهدف هذه المرحلة، في إطار تحليل معطيات الواقع، تقييم مستوى التحكم في مخاطر الفساد من طرف القطاع أو الهيئة المعنية، وذلك على مستوى دقة المعرفة بالمخاطر المحتملة وامتداداتها. وتمثل هذه المرحلة من التحليل، المنطلق الأساس للمراحل اللاحقة.

المرحلة الثالثة: إعداد خرائطية تفصيلية للهياكل والمساطر الواضحة للقطاع أو الهيئة

ويتعلق الأمر في هذه المرحلة بالتحكم وحصر مجال التحليل، من خلال تحديد الهياكل والأنظمة والمساطر المتعين تحليلها. ومن المهم أن يتحرى هذا النهج بلوغ درجة عالية من استظهار واقع وخصوصيات كل قطاع وكل مؤسسة أو هيئة معنية.

المرحلة الرابعة: حصر المخاطر المحتملة للفساد والمرتبطة بأنشطة المؤسسات، وتقييم الآثار المتوقعة لكل خطر

تستهدف هذه المرحلة حصر الصور الرئيسية لأفعال الفساد التي يحتمل أن تتعرض لها القطاعات والهيئات أثناء مزاولتها لأنشطتها مع تحديد مستوى الهشاشة واستحضار منسوب الاحتمال، وذلك من خلال القيام بتشخيص دقيق كفيلا بتحديد المخاطر بطريقة مفصلة وموثقة.

وتكتسي هذه المرحلة أهمية كبرى في مسار إعداد خرائطية المخاطر. لذلك من المهم السهر على أن يكون التحليل المنبثق عنها موضوعيا وهادفا؛ حيث يُوصى بأن تكون أشغال هذه المرحلة قادرة على تحديد وضمان تقاطع آراء وتجارب ثلاثة أصناف رئيسية مستهدفة: المسؤولون السامون للقطاعات والهيئات المعنية، المسؤولون المباشرون، والمواطنون المرتفقون، وبصفة عامة الأطراف المتعاملة مع القطاع أو الهيئة المعنية. ومن شأن هذا التحليل المتقاطع أن يمنح صورة أمينة وموضوعية عن المشاكل والمخاطر الحقيقية للفساد.

المرحلة الخامسة: إرساء نظام تراتبي للمخاطر

تتيح المراحل السابقة تقدير احتمال الحدوث بالنسبة لكل خطر محدد وكذا مستوى وقعه الشامل أو "شدته". وسيسمح تقاطع هذين البعدين؛ احتمال الحدوث ومستوى الأثر المتوقع، بتحديد مستوى "الحرر"، وبالتالي، بوضع نظام تراتبي للمخاطر وفق أربعة مستويات، وتحديد طبيعة الأعمال المتعين برمجتها لكل صنف من هذه المخاطر.

المرحلة السادسة: تحديد شكل مضبوط لوضع الخرائطية

يتم تحرير الخرائطية، بما يضمن تسهيل قلمكها، كأداة لتدبير مخاطر الفساد، من طرف سائر المعنيين، وهيكلتها؛ بحيث تحقق بعدين للقياس:

التحرك من أجل استئصال مصدر الخطر (أعمال وقائية كرقمنة الخدمات، وإلغاء بعض التراخيص المسبقة، والحد من السلطة التقديرية، والوضوح في المساطر ومتطلباتها وأجال استيفائها،...)

وضع مقياس لتقليص المخاطر، كالمراقبات وتنظيم ومعالجة الطعون، ووضع إطار مرجعي للأثمان،...

ويمكن أن تكون الوثائق المتعلقة بالخرائطية منظمة حسب المهن والمساطر، و/أو حسب الوحدة أو الجهة.

المرحلة السابعة: إعداد سياسة وبرنامج عمل لتدبير المخاطر

ويتعلق الأمر بإعداد استراتيجية لتدبير مخاطر الفساد، بتوضيح الأولويات والتدابير الواجب اتخاذها لتصحيح الثغرات المرصودة على مستوى أنظمة الوقاية، والارتقاء بمستوى التحكم في التنظيم؛ حيث يتم، على أساس هذه العناصر، إعداد برنامج العمليات.

المرحلة الثامنة: العمل على تقييم وتحسين هذه الخرائطية بشكل مستمر

من المهم الإشارة إلى أن خرائطية مخاطر الفساد تمثل أداة لممارسة الإشراف والتتبع الدائم. لذلك، يتعين إحداث وحدة إدارية ملحقة بالمستويات العليا للقطاع أو الهيئة المعنية، للسهر والإشراف على التحسين المنتظم للخرائطية، وإعادة تقييمها في حالة حدوث تغييرات جوهرية، مع إعداد تقرير، عند نهاية كل سنة، حول تدبير مخاطر الفساد تتم إحالته على الوزير أو المسؤول عن الهيئة المعنية.

الفصل السابع: الفساد في علاقته بحقوق الإنسان

من المهم التذكير بأن المغرب كان من بين الدول السباقة إلى طرح مقاربة الربط بين محاربة الفساد واحترام حقوق الإنسان، وذلك خلال المشاركة في أشغال المؤتمر الخامس للدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المنعقد بدولة بنما سنة 2013، إيماناً منه بأن الفساد يؤثر سلباً على تمتع المواطنين بحقوقهم الأساسية، سواء منها السياسية، أو الاقتصادية، أو الاجتماعية، أو البيئية وغيرها من الحقوق. وتبرز للهيئة هذا التأثير من خلال مجموعة من المظاهر المتجلية أساساً في:

انتهاك الحقوق المدنية والسياسية؛ حيث إن الفساد يؤدي إلى ضرب مقومات الممارسة الديمقراطية، عبر استئثار فئة قليلة داخل المجتمع بمراكز القرار نتيجة التأثير، بواسطة المال والنفوذ وغيرها من الانحرافات، ليس فقط على العمليات الانتخابية، بل كذلك على مراكز القرار وتوجيه السياسات العمومية. كما أن الفساد يقوض سيادة القانون عن طريق المساس بمصداقية ونزاهة الجهاز القضائي؛

خرق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والبيئية؛ وذلك من خلال المساهمة في تكريس التفاوتات الاجتماعية، وحرمان فئة عريضة داخل المجتمع من مجموعة من الحقوق الأساسية المرتبطة بمعيشه اليومي، هذا بالإضافة إلى التأثير الذي يحدثه على مستوى التنافسية الاقتصادية عن طريق التسبب في ضياع نسبة كبيرة من الموارد على الدولة التي يكون من شأن توظيفها بشكل جيد، تعزيز مقومات بنية اقتصادية واجتماعية قوية داخل الدولة.

وجدير بالإشارة أيضا إلى أنه على مستوى التشخيص والتوجهات الكبرى لبلادنا، هناك وعي بالتحديات التي يطرحها الفساد على حقوق الإنسان؛ إذ يمكن ملاحظة اتخاذ عدد من الإجراءات والتدابير لمنع ومكافحة الفساد والتي أدمج فيها بعد حقوق الإنسان، نذكر من بينها :

على مستوى الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، نجد أن تنفيذ البرنامج الأول المتعلق بـ "تحسين خدمات للمواطنين" تسعى إلى تحقيق أحد الأهداف الإجرائية المرتبطة بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية ونشرها، وضمان حق المواطنين في تقديم شكاياتهم وتظلماتهم حول بعض الممارسات الفاسدة التي تؤثر على تمتعهم ببعض الحقوق كالحق في الصحة والحق في التعليم والحق في العيش ببيئة سليمة؛

اعتماد القانون رقم 10-37 المتعلق بحماية الضحايا والشهود والخبراء والمبلغين عن جرائم الفساد والاختلاس واستغلال النفوذ وغيرها؛

اعتماد القانون رقم 13-31 بشأن حق المواطنين في الوصول إلى المعلومات.

ولمواجهة التحديات التي يطرحها الفساد على حقوق الإنسان، فإن الضرورة تفرض تبني مقاربة مشتركة تزاوج بين التدابير والجهود المبذولة لمكافحة الفساد مع تلك المتعلقة بحقوق الإنسان. ولن يتأتى هذا الأمر إلا بتوفير الظروف الملائمة لذلك، والمتجلية أساسا في:

إرساء سيادة القانون عن طريق تعزيز وإصلاح الترسنة القانونية في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وتحديث وعصرنة الهياكل المؤسسية لتقوم بالدور المنوط بها وفق رؤية متجددة ومتطورة باستمرار؛

صياغة مشروع مجتمعي ينبنى على مقاربة تشاركية تضمن مساهمة الجميع في بلورة السياسات العمومية وفق مقومات تراعي مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة ؛

مقاربة الفساد كأحد أسباب انتهاكات حقوق الإنسان من خلال تعميق المعرفة والتحسيس بالتأثير السلبي للممارسات الفاسدة على تمتع المواطنين بحقوقهم الأساسية على قدر المساواة. ولهذا أصبح ضروريا إعطاء الأولوية اللازمة لمقاربة شاملة وفعالة لمكافحة الفساد بكل أنواعه وتجلياته؛

تعزيز آليات التعاون الدولي عن طريق التصديق على الصكوك الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان ومكافحة الفساد، مع الحرص على تنفيذ الالتزامات الواردة في هذه الصكوك من خلال العمل على تحقيق مستويات أكبر من الملاءمة المعيارية للتشريعات الوطنية مع هذه الاتفاقيات الدولية؛

إشاعة قيم الشفافية والنزاهة ومكافحة الفساد واحترام حقوق الإنسان من خلال توظيف كل قنوات التوعية والتحسيس المتاحة بما في ذلك مواقع التواصل الاجتماعي.

وفي إطار السعي إلى تقوية آليات التنسيق بين الجهود المبذولة في مجال تنفيذ التزامات المغرب بشأن الاتفاقيات الدولية المصادق عليها سواء ما يتعلق منها بمكافحة الفساد أو حماية حقوق الإنسان، وتعزيز الالتقاء بين السياسات والاستراتيجيات الوطنية ذات الصلة بما يروم تحقيق النجاعة والفعالية في مجال مكافحة الفساد ضمن منظور يستحضر الآثار والانعكاسات الحقوقية لهذه الظاهرة، فإن الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها سبق لها أن تقدمت بمقترحات بشأن المواضيع المزمع إدراجها في جدول أعمال الدورة العاشرة للجنة الفرعية لـ "حقوق الإنسان والديمقراطية والحكامة" تتعلق بما يلي:

■ العمل على تحقيق أكبر قدر من الالتقاء بين سياسات واستراتيجيات مكافحة الفساد وتلك المتعلقة بحماية حقوق الإنسان؛

■ تقوية الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بإبراز جانب حماية المواطنين وضمان ولوجهم العادل والمنصف لحقوقهم من خلال:

- استهداف وإعطاء الأولوية للمشاريع المضمنة في البرامج العشرة للاستراتيجية الوطنية في هذا الاتجاه؛

- تقوية أثر إنجازات الاستراتيجية الوطنية على واقع المواطنين وتحديد معايير ومؤشرات للقياس، مع الحرص على دمج وتتبع معايير ومؤشرات خاصة بحقوق الإنسان بمفهومها الكوني والمتعدد الأبعاد؛

- التركيز على استهداف الفئات الأكثر هشاشة، لاسيما النساء والأطفال والأشخاص في وضعية صعبة.

- خلق قنوات للتنسيق والتعاون المؤسسي بين هيئات مكافحة الفساد والمؤسسات الوطنية المعنية بحماية حقوق الإنسان؛

- استحضار البعد الحقوقي في كل البرامج والتدابير والتشريعات ذات الصلة بمكافحة الفساد؛

- الانكباب على إنجاز دراسات وأبحاث علمية لقياس مستوى تأثير الفساد على حقوق الإنسان؛

ولا تفوت الإشارة في الأخير إلى أن الهيئة، وفي إطار الصلاحيات الجديدة الموكولة لها، تعمل على تعزيز آليات تلقي الشكايات والبحث والتحري بشأنها، من أجل مؤازرة المواطنين المتظلمين وحماية حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية في احترام تام لمبادئ الشفافية والعدالة والإنصاف.

الباب الثاني: تحليل حالة التشريعات الوطنية ومدى ملاءمتها للاتفاقيات الدولية

تشكل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إطاراً عاماً لتطوير قدرات الدول الأطراف ودعم مجهوداتها في مجال الوقاية من الفساد ومحاربته. وتعتبر آليات الاستعراض من بين الأدوات الأساسية التي استحدثت على المستوى الدولي قصد تتبع تنفيذ وتقييم مدى تفعيل الدول الأطراف للمبادئ والأهداف المنصوص عليها في مختلف الاتفاقيات التي صادقت عليها.

وفي إطار انخراطه في الدينامية الدولية لمكافحة الفساد، خضع المغرب، كما هو الشأن بالنسبة لكل الدول التي صادقت على هذه الاتفاقيات، لعدة تقييمات، منها على الخصوص استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، للنظر في مدى ملاءمة تشريعه الوطني مع أحكامها، كما عمل على استكمال هذا المسار بتشخيصات أخرى لظاهرة الفساد عبر استعمال منهجيات معترف بها على الصعيد الدولي، حيث قام، بمصاحبة من مجلس أوروبا، بدراسة تقييمية للإطار المؤسسي والقانوني الوطني لمكافحة الفساد وفق المنهجية المعتمدة من طرف مجموعة الدول ضد الفساد (GRECO)؛ وذلك في إطار التعاون والتقارب الإقليمي مع الاتحاد الأوروبي.

وتبعاً لذلك، قامت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها برصد واقتفاء أثر تنفيذ التوصيات الواردة بمختلف تقارير الاستعراض التي خضع لها المغرب في إطار الدراسة التي أنجزتها في هذا الشأن، والتي تضمنت أيضاً تحليلاً موسعاً لمدى ملاءمة التشريعات الوطنية لمقتضيات مختلف الاتفاقيات الدولية والإقليمية ذات الصلة بمكافحة الفساد (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد واتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد والوقاية منه، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، واتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد لمجلس أوروبا واتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية). وتهدف هذه الدراسة إلى تهييء وتقديم التوصيات ذات الصلة إلى السلطات العمومية من أجل استكمال ملاءمة المنظومة الوطنية القانونية والمؤسسية حتى تتطابق مع مختلف هذه الاتفاقيات ويتم تكييف التشريع الوطني طبقاً للالتزامات الدولية للمغرب في مجال مكافحة الفساد.

وفق هذا التوجه، عملت الهيئة على تجميع وتحيين مختلف التوصيات الواردة في التقارير السالفة وصنفها حسب ثلاثة مجالات؛ تهم التدابير الوقائية، والتجريم وإنفاذ القانون، واسترداد الموجودات، والتي تقترح الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها تنزيل توصياتها وفق أولويات محددة بالنسبة لكل مجال. وتلخص الفصول التالية أهم المجالات المستهدفة بهذه التحليلات والتوصيات:

الفصل الأول: التدابير الوقائية

1 - مراجعة المنظومة المتعلقة بالتصريح الإجمالي بالممتلكات بشكل عام عبر توحيد الإطار القانوني ذي الصلة تماشياً مع المقتضيات الدستورية، وتوسيع نظام التصريح بالممتلكات ليشمل جميع أفراد العائلة المباشرة وتعزيز هذا النظام بإدراج الممتلكات في الخارج وجعل التحقق من هذا التصريح فعالاً وكافياً، و مراجعة العقوبات المتعلقة بالتصريح الإجمالي بالممتلكات.

وفي سبيل البحث عن فاعلية التطبيق وسلاسة التنفيذ، تؤكد الهيئة على ضرورة التنصيص القانوني على إجبارية التصريح الإلكتروني المنتظم (سنوياً) في إطار نظام معلوماتي متصل بنظم مؤسسات وطنية أخرى معنية، ومدمج للمعطيات المتوفرة لديها والممكن توظيفها (كالمديرية العامة للضرائب والوكالة الوطنية للمحافظة العقارية، والأبنك، والوديع المركزي، ومصالح السجل التجاري، وغيرها من السجلات والمؤسسات ذات الصلة)، ليكون هذا النظام قادراً على إنجاز تلقائي للتقاطعات والتحليلات الأساسية للرصد الأولي وتسهيل الاستهداف وتحديد الأولويات.

2 - **التحفيز على التبليغ عن أفعال الفساد** بإعداد قانون محدد ووضع أحكام أكثر تفصيلاً لحماية مثيري الانتباه، وتشجيع التبليغ الإلكتروني من خلال استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال لتقديم المعلومة في الوقت المناسب وتشجيع الرصد العمومي لظاهرة الفساد وتنظيم دورات تكوينية للتحسيس بأهمية التبليغ والتعريف بالمقتضيات الجديدة ذات الصلة.

3 - **إصلاح منظومة الوظيفة العمومية** بإقرار منظومة قيمية للوظيفة العمومية مبنية على الشفافية والمسؤولية والحياد والنزاهة، بمراجعة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية والأنظمة الخاصة المختلفة، وتعزيز قيم التخليق والنزاهة والشفافية. وفي هذا الإطار، يتعين إعطاء الأولوية لتأطير المناصب العليا وجعلها رافعة ومدخلاً لبلورة وتنزيل الإصلاح الشامل للوظيفة العمومية الذي يجب أن يستند إلى مجموعة من التوجهات القادرة على تثبيت أسس الحكامة والمسؤولية، من قبيل:

- التنصيص في مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بالوظيفة العمومية على مقتضيات صريحة بمنع الفساد لتوفير ظروف لوظيفة عمومية قائمة على الاستقامة الأخلاقية التي من شأنها تحسين صورة الإدارة وتدعيم ثقة المواطن والمرتفقين فيها؛

- حرمان الأشخاص المحكوم عليهم بسبب أفعال الفساد المجرمة من الولوج إلى الوظائف العمومية لفترة محددة على الأقل؛

- تثمين الكفاءة والقدرات، وخاصة تلك المتعلقة بتدبير العلاقة مع المرتفقين، والقدرة على تحقيق الأهداف وتتبع وتقديم الإنجازات؛

...

4 - **مواصلة إصلاح منظومة غسل الأموال**، بتحديث قائمة الهيئات الخاضعة للالتزامات الوقائية المتعلقة بغسل الأموال، واتخاذ جميع التدابير اللازمة لتعزيز القدرة على اكتشاف الروابط بين غسل الأموال والفساد، والتأكد بأن المؤسسات والمهنة الخاضعة للالتزام بالإبلاغ عن الاشتباه تتلقى التوجيهات والتدابير لتسهيل الكشف والإبلاغ عن غسل الأموال والفساد.

5 - **تعزيز شفافية الأحزاب السياسية**، وذلك عبر تقنين أكبر لمصادر التمويل ومستوياته، وتقوية مراقبة التمويل الحزبي، وإحداث نظام مركزي لتسجيل ورصد الجرائم المتعلقة بتمويل الحياة السياسية سواء ذات الصلة بتمويل الأحزاب أو بالانتخابات.

ونظرا لما يكتسبه هذا الجانب من أهمية في مكافحة الفساد، وأخذاً بأثره على السياسات وتدبير الشأن العام، فقد فتحت الهيئة ورشا خاصا لتعميق البحث وتأطير هذا الموضوع لتهييء أرضية شاملة في أفق فتح التشاور واغناء النقاش مع القوى ذات الصلة، سواء كانت تمثل السلطات العمومية المعنية أو داخل الحقل السياسي وكذا ضمن هيئات المجتمع المدني.

الفصل الثاني: التجريم وإنفاذ القانون

1 - مواصلة العمليات التشريعية الخاصة بإصلاح المنظومة الجنائية بشأن توسيع مفهوم ونطاق مفهوم "الموظف العمومي" وبتجريم الارتشاء من جانب الموظفين الحكوميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية الحكومية، ومنح صفة "الموظف العمومي الأجنبي" لكل من تربطه صلة بأي منشأة أو هيئة أو منظمة أو مقالة يمكن تكييف مهامها على أنها مهام مرفق عمومي.

2 - تعديل التشريعات الخاصة بإعاقة سير العدالة، في اتجاه الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات جريمة التأثير على المسار القضائي الخاص بجرائم الفساد، وبالتنصيص على تجريم استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب أو محاولة التأثير بأي طريقة للتدخل في ممارسة أي موظف قضائي أو أي موظف آخر معني بإنفاذ القانون في مهامه الرسمية.

3 - تحفيز ومواكبة ترسيخ النزاهة بالقطاع الخاص من خلال إعادة النظر في تنظيم المسؤولية القانونية للشخصيات الاعتبارية بتقرير مسؤولية الشخصيات الاعتبارية عن المشاركة في أفعال الفساد والتنصيص على عقوبات إضافية لعقوبة الغرامة الأصلية، كالتجريد من الممتلكات، والمصادرة، والحرمان من حقوق قانونية، والاستبعاد من التعاقد مع مؤسسات الدولة، والمنع من الممارسة، وذلك تأسيا ببعض النظم القانونية الدولية من جهة، وتمكينا للقاضي الجنائي من ممارسة صلاحياته في التفريد القضائي من جهة ثانية.

4 - اعتماد تدابير شاملة ومحددة خاصة بالمصادرة والحرمان من عائدات جرائم الفساد، بغاية تجميد ومصادرة العائدات المتأتية من الجريمة والحجز عليها بما في ذلك مصادرة القيمة وإلزام الجاني بإثبات المصدر المشروع للعائدات المزعومة المتأتية من الجريمة من خلال:

- التنصيص على مقتضيات قانونية تحدد مسطرة وكيفية اتخاذ وتنفيذ تدابير الكشف والتجميد والحجز الإداري خلال مرحلة البحث والتحقيق في ارتكاب جرائم الفساد، تمهيدا لتفعيل عقوبة المصادرة؛

- التنصيص على مصادرة الأشياء، أي "العائدات الإجرامية المتأتية من أفعال مجرّمة"، و تثبيت مبدأ مصادرة القيم أيضا، أي "الممتلكات التي تعادل قيمتها قيمة تلك العائدات؛

- التنصيص على مبادئ قانونية مؤطرة لإجراءات المصادرة التي تتم بعد الإدانة، لضمان التفعيل الأمثل لهذه العقوبة في حالة النطق بها.

5 - اعتماد عقوبات أكثر صرامة فيما يتعلق بالجرائم المتعلقة بالفساد، من أجل ضمان كفاءتها وتناسبها وتأثيرها الردعي من خلال:

- تشديد العقوبات بما يتلاءم والضرر الذي أحدثه مرتكبو جرائم الفساد والمكاسب التي استمدوها منه؛

- احتساب سريان التقادم بالنسبة لجرائم الفساد ابتداء من تاريخ اكتشافها وإثباتها، وكذا ابتداء من ترك الوظيفة، باعتبار الاستمرار في الوظائف يشكل فرصة للتستر على جرائم الفساد وإخفائها.

الفصل الثالث: استرداد الموجودات

1 - اعتماد تشريع لتغطية نقائص المنظومة القانونية الخاصة باسترداد الموجودات، وتوضيح صلاحيات المؤسسات المختلفة ذات الصلة باسترداد الموجودات من خلال وضع تشريع جديد يتضمن مقتضيات تنص، على الخصوص، على ما يلي:

- تسهيل أعمال مقتضيات ما يسمى "بعقل وتثقيف" الممتلكات ضمانا للحكم بمصادرتها في حالة الإدانة؛

- تخويل النيابة العامة سلطة اتخاذ أمر المنع من التصرف في الممتلكات وإدارتها، مع تحديد طبيعة الأمر بالمنع من التصرف وشروطه والحيث الزماني لمفعوله ونطاقه من حيث الأموال والأشخاص، وكذا تثبيت حق المعنيين في التظلم من أمر المنع من التصرف؛

- تيسير ضمانات الحكم بالمصادرة من خلال التنصيص على ضوابط التنسيق المؤسسي، على الخصوص بين المحافظات العقارية والأبنك ومصالح السجل التجاري والمؤسسات القضائية التجارية والمدنية والإدارية؛

- تكريس المقتضيات الإجرائية الرامية إلى إلزام المؤسسات المالية بعدم الاحتجاج بمبدأ السر المهني، ومنع استعمال المعلومات المتعلقة بالتحركات المالية لأغراض غير الأغراض المنصوص عليها؛

- التنصيص على الأجل القصير لعرض الأمر بالحجز التحفظي الصادر من طرف قاضي التحقيق على المحكمة الجنائية المختصة، وعلى منح أصحاب الممتلكات المجمدة أو المحجوزة إذا لم يتم النطق بالحكم النهائي بمصادرتها، إمكانية المطالبة بتعويض الضرر المترتب عن هذا الحجز؛

- وضع وضبط المقتضيات القانونية المتعلقة بالمصادرة على أساس القيمة، وباختلاط عائدات الجريمة بالأموال المشروعة، وبحقوق الغير حسني النية؛

- التنصيص على مقتضيات قانونية خاصة بالحجز الجنائي للممتلكات العقارية، وفتح إمكانية إشهار الحجز الجنائي أو إشهار الرهن على العقار بمكتب الرهون مكان تواجد العقار.

2 - إحداث سلطة أو وحدة يعهد لها بإدارة الممتلكات المحجوزة وضمان حراستها بغرض وضعها رهن إشارة الدولة وذلك ب:

- تحويلها صلاحية التنسيق مع الجهات المعنية كل فيما يخصها، بما فيها النيابة العامة وأقسام الجرائم المالية المكلفة بجرائم الأموال، وإدارة أملاك الدولة التابعة لوزارة المالية، والوكالة الوطنية للمحافظة على الأملاك العقارية، ومصالح السجل التجاري، والأبنك، والوديع المركزي، وإدارة الأمن، من أجل تدعيم وإحكام عملية التنفيذ؛
- القيام بتدبير الممتلكات، المنقولة أو العقارية، وكل ما يتعلق بإعمال التدابير التحفظية أثناء سريان المحاكمة الجنائية؛
- تأمين تدبير هذه الممتلكات ونقل ملكيتها، مع نشر قرار الملكية والحجز وتبليغه حسب القواعد القانونية إلى كل من يهمه الأمر؛
- الحق في طلب المساعدة والتعاون والمدد بالمعلومات من كل شخص ذاتي أو معنوي، خاص أو عام، دون مواجهتها بالسر المهني؛
- الحق في طلب إمدادها من طرف المحاكم الجنائية بكافة العناصر التي تساعد في تحقيق الحجوزات وتحصيل المصادرة اعتماداً على برنامج المعطيات الشخصية الذي يتضمن قرارات الحجز والمصادرة وتحديد محلها والمالكين لها؛
- التدبير المركزي لكل الأصول المحجوزة ومباشرة العمليات المتعلقة ببيعها أو إتلافها، وكذا التواصل مع الضحايا بشأنها، والاضطلاع بالتعاون الدولي في هذا المجال.

3 - التعاون بين الدول في مجال استرداد الموجودات، من خلال :

- التنصيص بشكل واضح على المبدأ القاضي بأن تنفيذ عقوبة المصادرة يعطي للدولة حق تتبع أموال مجرميها لدى الدول الأخرى، وعلى المبدأ القائم على اعتبار النقل التلقائي للمعلومات المدخل الأساس لاسترداد الموجودات على الصعيدين الوطني والدولي؛
- التنصيص على أن تتبع أموال المجرمين، سواء في إطار تقديم الطلب أو الاستجابة للطلب، يتم إما وفق الاتفاق مع الدول المعنية، أو في إطار اتفاقية دولية، أو في إطار المعاملة بالمثل، كما تتم على أساس مقتضيات قانونية تنص على أن تنفيذ عقوبة المصادرة الدولية من طرف النيابة العامة المختصة لا يتحقق إلا إذا كان الحكم الصادر عن محاكم الدولة الطالبة قابلاً للتنفيذ، وصادراً عن محكمة جنائية احترمت فيها حقوق الدفاع، وأن تنفيذ المصادرة لا يترتب عنه مساس بالنظام العام، وليس صادراً في جريمة سياسية لا تراعي القوانين الدولية في هذا الشأن؛

- التنصيص على أن الأحكام بالمصادرة في القضايا موضوع طلب دولي، ينبغي أن تكون مسنودة بأحكام بالمصادرة بالقيمة؛
- التنصيص على إحالة طلبات الدول الأجنبية، بخصوص تطبيق الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد، على الوكيل العام للملك لاتخاذ إجراءات التجميد والحجز وغيرها من التدابير التحفظية؛
- التنصيص في إطار اتفاقيات ثنائية على إمكانية قيام الدول الأخرى برفع دعوى مدنية للحصول على تعويضات وكذلك لتثبيت حق في ممتلكات اكتسبت بارتكاب فعل مجرم طبقاً لأحكام الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد.

الباب الثالث: تهييء أراضيات لتحليل وتعميق النقاش حول مواضيع ذات أولوية في مجال الحكامة والوقاية ومكافحة الفساد

بالموازاة مع التوصيات التي قدمتها في إطار إبداء الرأي والمبادرة، ومع التوصيات المستقاة من التفاعل الإيجابي مع التقارير الدولية ذات الصلة ومن دراسة مدى ملاءمة التشريعات الوطنية للاتفاقيات الدولية ذات الصلة المصادق عليها من طرف المملكة، قامت الهيئة خلال الفترة المعنية بهذا التقرير بالانكباب على دراسة ثلاثة مواضيع ذات أهمية في مكافحة الفساد، لتُعد بشأنها تقارير مفصلة قصد فتح نقاش حولها واغنائها قبل إتمامها واستخلاص التوصيات المنبثقة عنها، وفق منظور مندمج ومتكامل، يعكس تصور الهيئة ورؤيتها النابعة من موقعها المؤسسي.

لتسليط الضوء على الرؤية المؤطرة للتقارير الخاصة بهذه المواضيع، يسعى هذا المحور إلى تقديم خلاصة عن كل موضوع، مع إبقاء إمكانية الرجوع لاحقا إلى التقارير التفصيلية بعد استكمال إعدادها وتقديمها كتقارير موضوعاتية ناضجة ومعقدة، في أفق ضمان التجاوب الموضوعي معها من طرف مختلف الجهات المعنية.

ويمكن استعراض خلاصات هذه المواضيع وفق الفصول التالية:

الفصل الأول: نحو وضع إطار يلزم ويقنن التصريح بحالات تضارب المصالح

في التقرير المخصص لهذا الموضوع، تؤكد الهيئة أن تضارب المصالح يظل من بين أصعب السلوكات على الضبط والتطويق، نظرا من جهة، لغياب معايير واضحة لهذه الظاهرة التي تتخذ صورا متعددة في ارتباط بتوسع وتشابك المعاملات بين المرافق العمومية ومختلف وحدات القطاع الخاص، ومن جهة أخرى، لعدم توافر دراسات وإحصاءات دقيقة حول مدى انتشار هذه الظاهرة وتجلياتها وأثرها.

ومن خلال استقراءها للتعريفات المتعددة لهذا السلوك، تبين للهيئة أن المصالح تتضارب حين تُفتقد في المسؤول أو الموظف أو المستخدم شروط الحياد والتجرد والاستقلالية في اتخاذ القرار، حيث يكون في وضعية تجعله يُغلب مصلحة شخصية أو خاصة، تخصه مباشرة أو تخص أحد الأشخاص الذاتيين أو الاعتباريين الذين تربطه بهم علاقة أو مصلحة، بما يؤثر على مبادئ الحياد والموضوعية والتجرد التي ينبغي أن تؤطر ممارسة المسؤول أو الموظف لمهامه، سواء كان في القطاع العام أو القطاع الخاص.

وفي استظهارها لتضارب المصالح في التشريع المغربي، تأكد للهيئة أن المشرع المغربي لم يُجرم لحد الآن تضارب المصالح، ولكنه بالمقابل عمل على وضع العديد من الضوابط والقيود التي تهدف إلى الحيلولة دون حصول تضارب للمصالح لدى المسؤولين الإداريين، وذلك في العديد من المقتضيات القانونية التي استهدفت كل صنف من المسؤولين بمجموعة من الإجراءات الوقائية لمنع، والتي تعتبرها هذه التشريعات متناسبة مع خصوصيات الوضع الاعتباري والممارسات الإدارية الموكولة لكل صنف. وهو ما تم رصده على مستوى أعضاء الحكومة ورؤساء وأعضاء مجموعة من السلطات والهيئات الدستورية والمستقلة، وأعضاء

مجلس النواب ومجلس المستشارين والمحكمة الدستورية، والمنتخبين الجماعيين، والقضاة، ثم سائر أصناف الموظفين.

ولضمان معالجة قانونية لحالات تضارب المصالح، تعتبر الهيئة أن المشرع مطالب بالتنزيل الأمثل لمقتضيات الدستور التي نصت على المعاقبة القانونية على المخالفات المتعلقة بحالات تضارب المصالح، وذلك باعتماد توجه تشريعي يضمن تدقيق المفهوم وتوحيده، ويُحدد ضوابط الوقاية والزجر الكفيلة بأن تسري على جميع المعنيين، وذلك بتوجيه الجهود بشكل خاص نحو:

1 - اعتماد نظام التصريح الإلزامي بالمصالح

اعتبارا لكون تضارب المصالح يندرج ضمن الانحرافات التي تشكل خطرا يفسح المجال لارتكاب جريمة الحصول على فوائد ومزايا غير قانونية، يتوجب على المشرع الوطني التنصيص قانونيا على إلزام الأشخاص الأكثر عرضة للوقوع في حالات تضارب للمصالح، بالتصريح مقدما بمصالحهم المتعارضة مع مهامهم الوظيفية، وكلما كانوا أمام حالة تجعلهم في وضعية تضارب للمصالح، وتأسيسا على ذلك، ترتيب العقوبات على عدم القيام بواجب التصريح.

وفق هذا الاختيار، سيشكل نظام التصريح الإلزامي بالمصالح الشخصية المرتبطة بممارسة الوظيفة أو النشاط أو المهنة، منطلقا أساسيا لترتيب المسؤولية الجنائية على الامتناع عن التصريح، وإجراء احترازا لمنع الوقوع في تضارب للمصالح، ومنع ما قد يترتب عن ذلك من تحقيق للفوائد والمزايا والمنافع، تحت طائلة تعرضهم للمقتضيات الجنائية ذات الصلة.

وتعتبر الهيئة أنه من المناسب الانفتاح في تدقيق هذا الاختيار على بعض التجارب الدولية التي انصرفت إلى إقرار إلزامية التصريح بحالات تضارب المصالح وترتيب الجزاءات عن الإخلال به؛ كما هو الشأن بالنسبة للمشرع الفرنسي الذي ألزم الأشخاص المعنيين، بالتصريح بالملكيات وبالمصالح التي تهم على الخصوص الأنشطة المهنية السابقة أو الحالية، وكذا مختلف المساهمات في الأجهزة التنفيذية للهيئات العمومية أو الخاصة، إضافة إلى الأنشطة التطوعية، فضلا عن مهنة الزوج(ة) أو الرفيق(ة).

ولم تتخلف بعض التشريعات العربية هي الأخرى عن إقرار إلزامية التصريح بحالات تضارب المصالح؛ حيث نجد المشرع المصري ألزم المسؤولين بالإفصاح عن حالات التضارب وبالععمل على إزالته إما بالتنازل عن المصلحة أو بترك المنصب. وسار على نفس المنوال المشرع الكويتي الذي ألزم هو الآخر الأشخاص الخاضعين بالإفصاح عن حالات تضارب المصالح، مع العمل على إزالة هذا التضارب إما بالتنازل عن المصلحة أو ترك المنصب أو ترك الوظيفة العامة. أما المشرع الجزائري فقد أدرجها ضمن جريمة إخلال الموظف العمومي بالتزام إبلاغ السلطة الرئاسية التي يخضع لها عن تعارض مصالحه الخاصة مع المصالح العامة، أو عن احتمال تأثير ذلك على ممارسته لمهامه بشكل عاد.

ومع أهمية التنصيص القانوني على إلزامية التصريح بحالات تضارب المصالح، تحتاج بعض الجوانب المتعلقة بهذا التصريح إلى فتح وتوسيع النقاش حولها مع سائر المعنيين، لمزيد من الضبط والتدقيق والتعامل مع خصوصية وتعقيد الموضوع؛ حيث تبرز بهذا الخصوص مجموعة من التساؤلات التي يمكن أن تؤثر هذا النقاش مستقبلاً، من قبيل:

هل يعتبر التنصيص على الإقرار بالمصالح الخاصة المحتمل تضاربها مع المهمة الموكولة للمعني بالأمر، والتصريح القبلي بها ووضع آليات تدبيرها، كافياً لمنع حالات تضارب المصالح؟
أم من الضروري وضع آليات لمسايرة ضبط الحالات المحتملة لوجود تضارب في المصالح أثناء مزاولة مهام أي مسؤول وإلزامه بالتصريح بكل حالة مع اتخاذ التدابير اللازمة لتفادي وقوع الأثر؟
هل بالإمكان حصر الحالات التي تُلزم بهذا التصريح، علماً بأن هذه المصالح قد تشمل الأنشطة الخارجية والأعمال الوظيفية والاستثمارات والموجودات والهبات والمنافع وغيرها من الفوائد؟
هل يمكن تفعيل موضوعي وعقلاني لمبدأي التخلي عن المصلحة أو التخلي عن المنصب؟
كيف يمكن توخي الدقة في زمن التصريح بتضارب المصالح؟

2 - تخويل هيئة عمومية مهمة تلقي ومراقبة وتتبع التصاريح بحالات تضارب المصالح

بالموازاة مع إجبارية التصريح بالمصالح المتضاربة، ما فتئت الدراسات المهمة تشدد على ضرورة اضطلاع هيئة عمومية بتلقي وتتبع ومراقبة هذه التصاريح، وتخويلها الموارد الكافية للنهوض بهذه الصلاحيات، لضمان اضطلاعها بالنجاعة المطلوبة بهذه المهمة.

ويجب التذكير بهذا الخصوص، بأن المنتظم الدولي في شرحه للاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد يؤكد على ضرورة تخصيص هيئة أو هيئات للتحري عن تضارب المصالح والحصول على كل المعلومات اللازمة فيما يتعلق باحتمال حدوثه، مع تنصيص التشريعات على العقوبات الملائمة في حال عدم الامتثال لأنظمة تضارب المصالح، وكذا تنصيص القواعد التنظيمية وشروط الخدمة المتصلة بحقوق وواجبات الموظفين العموميين على تدابير تأديبية ملائمة وفعّالة في هذا الشأن³³.

بهذا الخصوص، يمكن توظيف قراءة في بعض التشريعات الدولية، كالتشريع الفرنسي الذي خول للسلطة العليا لشفافية الحياة العامة صلاحية السهر على تتبع هذه التصاريح لرصد مختلف الوضعيات التي يمكن أن تتضارب فيها مزاولة مهنة عمومية أو انتدابية مع مصالح شخصية للمعنيين بالأمر. أما بالنسبة لبعض التشريعات العربية، كالشريعين اليمني والأردني، فقد منحت هيئات مكافحة الفساد هذه الصلاحية.

³³ - الدليل التقني لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، م.س، ص 25-26.

وللإجابة على هذه المسألة في التشريع الوطني، تظل أيضا بعض الجوانب المتعلقة بها محتاجة إلى دراسة معمقة؛ حيث تُطرح قضية الجمع بين التصريح بالممتلكات والتصريح بحالات تضارب المصالح لدى جهة متلقية وحيدة؛ والحال في المغرب أن المجلس الأعلى للحسابات هو الذي يضطلع بتلقي ومعالجة التصاريح بالممتلكات. كما قد تنصرف الأنظار إلى الهيئة الوطنية للنزاهة، كجهة لتلقي وتتبع التصاريح المتعلقة بحالات تضارب المصالح. وهنا يثار التساؤل حول الصلاحيات والقدرات التي ينبغي تمثيها أي سلطة أو هيئة بها لضمان اضطلاعها بالنجاعة المطلوبة بهذه المهمة، مع التذكير بما صرح به المجلس الأعلى للحسابات، في عدد من تقاريره، بخصوص عبء مهمة تلقي ومعالجة التصاريح بالممتلكات التي تحتاج إلى تعبئة الكثير من الموارد.

3 - إقرار عقوبات ملائمة لمواجهة حالات تضارب المصالح

باعتبار الجزاء ضمانا فعالة لمواجهة الإخلال بالواجبات القانونية المتعلقة بتضارب المصالح، تؤكد الهيئة على أهمية إقرار عقوبات تنصب على التأخر في تقديم التصريح أو عدم تقديمه أو عدم تطابقه. وفي حالة اكتشاف جرائم فساد عن طريق مراقبة هذه التصاريح، أو من خلال عمليات المراقبة والتدقيق أو أي عملية أخرى للبحث والتحري، تطبق العقوبات المنصوص عليها بالنسبة لهذه الجرائم. ويمكن في هذا الاتجاه، أن يتم تقرير جزاءات تتراوح بين التأديب والغرامة والتوقيف المؤقت للأجر والإعفاء والعقوبة الحبسية والنشر العمومي للعقوبات، تجاوبا مع ما هو معمول به لدى مجموعة من التشريعات الدولية³⁴.

إدراكا منها لفداحة الأضرار الناتجة عن هذا السلوك على مختلف المستويات، ووعيا منها بأهمية نجاعة المعالجة المنشودة لموضوع شائك كتضارب المصالح، فقد لجأت الهيئة إلى دراسة هذا الموضوع والإحاطة بمختلف جوانبه، باعتماد مقارنة متعددة الأبعاد، على مستوى التشخيص والتقييم والانفتاح على الممارسات الفضلى عالميا في هذا المجال ورصد مدى توافقها مع السياق المؤسسي والتشريعي الوطني. وتعتزم، توخيا للتوافق حول بعض الإشكاليات المرتبطة بهذا الموضوع، مد جسور التشاور مع مختلف المعنيين، وصولا إلى استخلاص توصيات بناءة وعملية لمعالجة وتطوير هذه الظاهرة، تمهيدا لتقديمها، في تقرير متكامل، إلى الجهات المعنية.

³⁴ - على سبيل الاستئناس، يُرتب القانون الفرنسي على عدم القيام بالتصريح بالمصالح أو عدم الامتثال لقرارات السلطة العليا لشفافية الحياة العامة عقوبة حبسية تصل إلى سنة حبسا وغرامة مالية محددة في خمسة عشر ألف (15.000) أورو.

أما القانون المصري، فيرتب على جريمة تضارب المصالح عقوبة حبسية أو مالية لا تقل عن العائد الذي تحقق من هذا التضارب أو بإحدى هاتين العقوبتين إضافة إلى رد العائد والعزل من الوظيفة. في حين يرتب عليها القانون الكويتي عقوبة حبسية لا تقل عن سنة ولا تزيد على خمس وغرامة مالية لا تقل عن ثلاثة آلاف (3000) دينار، مع رد العائد من هذا التضارب والعزل من الوظيفة وإلغاء الإجراء المتخذ في ظل هذا التضارب. كما رتب على المستفيد من هذه الوضعية نصف العقوبة المقررة للجاني الأصلي. أما المشرع الجزائري فقد عاقب عليها بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين وبغرامة من 50.000 دينار جزائري إلى 200.000 دج.

الفصل الثاني: النهوض بآليات الإحالة المؤسسية لجرائم وأفعال الفساد

يؤطر تقرير الهيئة في هذا الموضوع، والمتعلق أساسا بالإحالة المؤسسية لجرائم وأفعال الفساد من المحاكم الجزرية إلى المحاكم المالية، مبدأ حيوي مفاده أن الإحالات المؤسسية في هذا المجال تشكل قناة ضرورية لضمان تعبئة جميع السلطات والمؤسسات المعنية بمكافحة هذه الآفة، وتعزيز التعاون بينها للقيام بواجباتها على هذا الصعيد، لضمان تحقيق المتابعة وتوقيع العقاب والحيلولة دون إفلات المجرمين منهما. وترى الهيئة بهذا الخصوص، أن مفهوم الفساد المؤسّس على مقاربة جنائية صرفة تشمل جرائم الرشوة والغدر واستغلال النفوذ والاختلاس وتحصيل الفوائد غير القانونية، يظل عاجزا عن استيعاب مختلف الانحرافات والممارسات المندرجة ضمن المفهوم الشامل للفساد، سواء الذي اعتمدته الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد، أو الذي كرسته مقتضيات الدستور في الموضوع.

لذلك، اتضح للهيئة أن تعزيز التعاون بين مختلف المتدخلين في منظومة مكافحة الفساد يشكل ضمانة أساسية لمواجهة هذه الظاهرة المتشعبة والمتنوعة بتناسق مؤسسي كفيل بالنهوض بنجاعة الإجراءات المتخذة لمحاصرتها وإنزال العقاب المناسب عليها؛ حيث يعتبر مد جسور التكامل والتعاون المؤسسي، خاصة على مستوى تثبيت الإحالة المؤسسية من السلطة القضائية إلى المحاكم المالية، مطلباً ضرورياً لمكافحة إفلات مجموعة من أفعال الفساد التي تنهض بها المحاكم المالية من التجريم، وكذا إفلات مرتكبيها من المتابعة والعقاب.

وفي تقييمها للتشريع الوطني ذي الصلة بهذا الموضوع، تبين للهيئة أن المشرع المغربي رغم تخويله المجلس الأعلى للحسابات صلاحية إحالة الملفات التي تبدو لغرفته المختصة أنها تستدعي عقوبة جنائية، على الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض باعتباره رئيساً للنياحة العامة، فإنه بالمقابل لم يتقدم في اتجاه إقرار العكس؛ أي الإحالة من طرف السلطة القضائية إلى المحاكم المالية بالنسبة للأفعال التي تندرج ضمن اختصاص هذه المحاكم، مما يعطل فرص اكتشاف، من خلال القضايا الرائجة في المحاكم الجزرية، أفعال غير مجرمة جنائياً، لكن يُعاقب عليها تأديبياً ومالياً.

وتعتبر الهيئة بهذا الخصوص، واستناداً إلى دراسات متخصصة³⁵، أنه منطقياً وواقعياً هناك احتمال أن يتضمن ملف جنائي رائج بالمحاكم الجزرية وذو علاقة بالمال العام أو بالمسؤولين والأعوان العاملين بالأجهزة العمومية الخاضعة لمراقبة المحاكم المالية، لعناصر وقرائن قد تكون مُنشئة للمسؤولية التأديبية المالية وكذا للتسيير بحكم الواقع؛ حيث يتوجب، موضوعياً، على المحكمة المعنية إحالة الملف مباشرة إلى المحاكم المالية قصد إجراء المتابعة من زاوية تخصصها.

³⁵ - ينظر على سبيل المثال: محمد براو، الوسيط في شرح مدونة المحاكم المالية، منشورات مركز الدراسات والأبحاث حول الرقابة والمحاسبة ومكافحة الفساد، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، 2012، ص 383.

وباستقرارها للتجارب الدولية ذات الصلة، تؤكد للهيئة اعتماد هذه الإحالة من طرف مجموعة من التشريعات، على رأسها التشريع الفرنسي الذي يتيح إمكانية إحالة القضايا من النيابة العامة لدى القضاء الزجري إلى النيابة العامة بمحكمة الحسابات أو محكمة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية؛ حيث تنص الفقرة الرابعة من المادة 18-314L من مدونة المحاكم المالية الفرنسية على أنه يمكن لوكيل الجمهورية بالقضاء الجنائي أن يحيل على الوكيل العام بمحكمة الحسابات أو على النيابة العامة بمحكمة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، تلقائياً أو بطلب من هذا الأخير، القضايا التي من شأنها أن تشكل مخالفات تعاقب عليها المحاكم المذكورة.

وفي نفس السياق تنص المادة 2-141L من نفس المدونة، على أنه يمكن لوكيل الجمهورية أن يحيل على الوكيل العام بمحكمة الحسابات، تلقائياً أو بطلب من هذا الأخير، نسخاً من الوثائق ذات الصلة بالمساطر القضائية الجارية حول المخالفات في مجال الحسابات أو في مجال تدبير منشآت الدولة والمؤسسات العمومية أو الهيئات الخاضعة لاختصاص المجلس الأعلى للحسابات³⁶.

تأسيساً على ما سبق، أثرت الهيئة فتح هذا الورش الحيوي، لإثارة انتباه السلطات المعنية إلى أهمية التنصيص على إلزامية إحالة القضايا المتعلقة بالانحرافات ذات الصلة بالتأديب المالي أو التسيير بحكم الواقع والموجودة بالمحاكم العادية، على القضاء المالي الذي يضطلع به المجلس الأعلى للحسابات، سواء كانت هذه القضايا مما تم حفظه لغياب قرائن الدعوى الجنائية، أو مما تم البت فيه لثبوت القرائن الجنائية.

ومع التأكيد على قناعتها بأن الإحالة من طرف السلطة القضائية على المحاكم المالية من شأنه أن يساهم في تقوية ترسانة مكافحة الإفلات من العقاب المناسب لمرتكبي الجرائم والمخالفات ذات الصلة بالفساد بمفهومه الواسع، تعتبر الهيئة أنه من المفيد تعميق التحليل والنقاش لتغطية جميع جوانبه وملاءمته، خاصة لما قد يثيره هذا الموضوع من نقاش فقهي نابع من التساؤلات المتعلقة بالضمانات الكفيلة باحترام المبادئ المتعارف عليها في مجال ترتيب الجزاء، خاصة مبدأ "تناسب العقوبات"، و"عدم معاقبة الشخص على الفعل الواحد مرتين"، "Non bis in idem".

³⁶ - ومن نفس منظور الإحالة الذي سطرته مدونة المحاكم المالية الفرنسية، تنص مادتها 1-2-141L على أن وكيل الجمهورية يمكن أن يحيل على ممثل النيابة العامة لدى الغرفة الجهوية للحسابات، تلقائياً أو بطلب من هذا الأخير، نسخاً من الوثائق ذات الصلة بالمساطر القضائية الجارية حول المخالفات في مجال الحسابات أو في مجال تدبير الجماعات أو الهيئات الخاضعة لاختصاص هذه الغرف. كما تتيح مادتها 196-212R لوكيل الجمهورية بأن يخبر النيابة العامة لدى الغرفة الجهوية للحسابات بالأفعال المنشئة لمسؤولية "التدبير بحكم الواقع" التي تعاقب عليها المحاكم المالية.

الفصل الثالث: نحو تعزيز مكتسبات الحق في الولوج إلى المعلومات

في إطار مواكبتها للقانون المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، ومن منطلق اقتناعها بضرورة تثبيت وتحسين مبدأ إتاحتها، باعتباره جسراً أساسياً لبلوغ متطلبات الحوكمة الجيدة التي لا يمكن تطوير منظومتها خارج تثبيت الحق في النفاذ إلى مختلف أصناف المعلومات، أعدت الهيئة ورقة في هذا الشأن تثير مجموعة من الإشكاليات المرتبطة أساساً بمدى سريان الحق في الولوج إلى المعلومات على بعض المجالات، وبكيفية معالجة التضارب الملاحظ أحياناً بين النص العام وبعض النصوص الخاصة، فضلاً عن الإشكاليات المتعلقة ببعض مظاهر القصور في النصوص المؤطرة لهذا المجال.

لمقاربة مختلف هذه الإشكاليات، يفتح هذا المحور النقاش حول مكتسبات وإكراهات إتاحة المعلومات ومبدأ رفع السر المهني، ونشر قرارات التأديب، والمعلومات المتعلقة بالتصرف في الملك الخاص للدولة، ونشر تراخيص الاستغلال، ونظام معلومات الصفقات، إضافة إلى إتاحة المعلومات المتعلقة بمجال الرواتب والأجور، وتمويل الأحزاب.

1 - السر المهني بين تشدد نظام الوظيفة العمومية وانفراجات النصوص العامة

في إطار تثبيتها لمبدأ الحق في الولوج للمعلومات، خولت مقتضيات الدستور للقانون حصر المجالات التي يقيد فيها هذا الحق؛ حيث جاءت مقتضيات القانون رقم 31-13 لتنص على استثناءات مطلقة تهم المعلومات المتعلقة بالدفاع الوطني وبأمن الدولة وبالحياة الخاصة، وعلى استثناءات مقيدة تهم المعلومات التي يؤدي الكشف عنها إلى إلحاق ضرر بالعلاقات الدولية وبالساسة المالية وبحقوق الملكية الصناعية وبحقوق المؤلف ومصالح الضحايا والشهود والخبراء والمبلغين. أو التي تهم المعلومات التي من شأن الكشف عنها الإخلال بسرية مداوالات المجلس الوزاري والحكومي، وسرية الأبحاث والتحريات، وسير المساطر القضائية، ومبادئ المنافسة الحرة، وحماية مصادر المعلومات، والمعلومات المشمولة بطابع السرية بمقتضى النصوص التشريعية الخاصة الجاري بها العمل.

مقابل هذه المقتضيات، نجد الفصل 18 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية يلزم كل موظف بكتم سر المهنة في كل ما يخص الأعمال والأخبار التي يعلمها أثناء تأدية مهامه أو بمناسبة مزاولتها.

ومعلوم أن استمرار وجود هذا المقتضى وسريان العمل به رغم صدور قانون الحق في الحصول على المعلومات الذي حصر مجالات الاستثناء فيما تم توضيحه أعلاه، يطرح مجموعة من الإشكالات التي يمكن صياغتها في التساؤلات التالية:

■ إذا كانت القيود من الحق في الولوج إلى المعلومات تطال معلومات محددة بشكل حصري بمقتضى القانون العام، ألا يشكل إلزام الموظف بكتم سر المهنة في كل ما يخص الأعمال والأخبار التي يعلمها أثناء تأدية مهامه، تجاوزاً واضحاً لسقف الاستثناءات المنصوص عليها، ما دام منطوق الفصل 18 يجعل نطاق السرية مستوعباً لكل الأعمال والأخبار التي تصل إلى علم الموظف، أي كل ما يمتصق بتدبير الشأن العام؟

ألا يتعارض الفصل 18 أيضا مع المبدأ العام المتعلق بالتبليغ الوجوبي والفوري المنصوص عليه بالنسبة للموظفين لدى النيابة العامة، طبقا لمقتضيات المادة 42 من قانون المسطرة الجنائية؟

ألا يشوش الفصل 18 كذلك على مبدأ عدم المتابعة، على أساس إفشاء السر المهني، إذا قام الموظف بالتبليغ عن جرائم تم الاطلاع عليها بمناسبة مزاولته لمهامه، طبقا لمقتضيات المادة 9-82 من قانون المسطرة الجنائية؟

تفاعلا مع هذه التساؤلات، ينبغي التوجه نحو مراجعة بناءة لإشكالية السر المهني المنصوص عليه ضمن مقتضيات النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية من خلال إدخال مجموعة من الضوابط التي يمكن تلخيصها كالتالي:

حصر مبدأ السر المهني في المجالات المشمولة بالاستثناء طبقا لمقتضيات القانون المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات؛

التنصيص على رفع السر المهني عن المعلومات المحاطة بالاستثناء إذا كانت مشوبة بفعل جرمي، مع التنصيص على عدم المتابعة في حالة التبليغ الموجه إلى السلطات القضائية أو هيئات إنفاذ القانون المعنية ؛

التنصيص على عدم المتابعة على أساس التبليغ الكاذب إذا تبين أن المعلومات المقدمة خاطئة، دون سوء نية. وذلك إسوة بما هو مخول للمعنيين بالتبليغ عن التصريح بالاشتباه في إطار جرائم غسل الأموال.

والهيئة إذ تؤكد على أهمية معالجة إشكالية السر المهني برؤية شمولية؛ بما يخدم الشفافية ويصون المصلحة العامة، فذلك لاقتناعها بأن السر المهني يمارس تشويشا كبيرا على الشفافية ويساهم بشكل كبير في زرع الشك لدى الموظفين الذين يجدون أنفسهم في غالب الأحيان، وتحت ضغط تأثير هذا المفهوم على الممارسة الإدارية، مضطرين لاعتبار كل المهام التي يزاولونها مندرجة في خانة السر المهني.

2 - نشر القرارات التأديبية بين مكتسبات النصوص الخاصة وتضييق النص العام

إن تنصيص الدستور على علنية جلسات المحاكمة وعلنية الأحكام يعتبر مسوغا كافيا لتثبيت مبدأ إشهار العقوبات سواء التأديبية أو الجنائية النهائية المكتسبة لقوة الشيء المقضي به. لأن هذا من شأنه أن يمنح العقوبة أثرها الوقائي والردعي، من منطلق اعتبار كل عقاب لا يراه الناس عقابا ضائعا لا فائدة منه.

إلا أنه بالرغم من هذه الأهمية، لم يتجاوب القانون رقم 31-13 مع مبدأ إدراج "القرارات التأديبية الصادرة في حق الموظفين والمستخدمين" ضمن لائحة المجالات المشمولة بالنشر الاستباقي، رغم أن مجموعة من النصوص القانونية الخاصة تلزم بنشر القرارات التأديبية الصادرة في حق المسؤولين الترابيين وممارسي بعض المهن الليبرالية.

وهكذا، نجد مقتضيات الميثاق الجماعي تنص على النشر بالجريدة الرسمية للمراسيم التأديبية الصادرة في حق المسؤولين الترابيين المرتكبين للمخالفات الجسيمة المنصوص عليها.

وتنص المادة 101 من القانون 30-93 المتعلق بمزاولة مهنة الهندسة المساحية الطبوغرافية والهيئة الوطنية للمهندسين المساحين الطبوغرافيين على ما يلي: يترتب بقوة القانون على عقوبة الوقف عن مزاولة المهنة أو الحذف من الجدول، المنع المؤقت أو النهائي من مزاولة المهنة بحسب الحالة، وينشر القراران المذكوران في الجريدة الرسمية.³⁷

كما تنص المادة 77 من القانون 127-12 المتعلق بتنظيم مهنة محاسب معتمد وبإحداث المنظمة المهنية للمحاسبين المعتمدين على ما يلي: يترتب بقوة القانون على عقوبة التوقيف عن مزاولة المهنة أو الشطب من جدول المنظمة بعد أن تصبح نهائية، المنع المؤقت أو النهائي عن مزاولة المهنة حسب الحالة. وتنشر القرارات الصادرة بذلك في الجريدة الرسمية وفي جريدة مآذون لها بنشر الإعلانات القانونية توزع في المكان الذي كان يزاول فيه المعني بالأمر مهنته.

تثير هذه المعطيات مجموعة من التساؤلات التي يمكن استعراضها كالآتي:

هل يشكل نشر القرارات التأديبية بشكل عام مسا بخصوية المعطيات الشخصية التي تعتبر محمية بمقتضى القانون المتعلق بحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي؟

هل يعتبر أمرا مستساغا نشر المراسيم المتضمنة للعقوبات التأديبية المتخذة في حق المسؤولين الجماعيين³⁸ وبعض الممارسين للمهن الحرة، كالمهندسين المساحين الطبوغرافيين والخبراء المحاسبين المعتمدين، دون أن يتساوى في هذا الإجراء جميع المعنيين الذين صدرت في حقهم عقوبات تأديبية كالموظفين والمستخدمين؟

انطلاقا من هذه المعطيات ودعما لتكثيف الجهود من أجل محاربة الفساد وردع مقترفيه، فإنه سيكون مناسبا ملاءمة القانون رقم 31-13 مع هذه النصوص الخاصة؛ بما يعزز مكتسبات النشر الاستباقي بمقتضيات ضامنة للشفافية ومكرسة لمبدأ مساواة الجميع أمام القانون.

3 - الملك الخاص للدولة وغياب نظام المعلومات

تتوفر الدولة المغربية على عقارات ومنقولات تدخل في ملكيتها الخاصة³⁹، وتخضع من حيث المبدأ لقواعد قانون الالتزامات والعقود، لكونها قابلة للتفويت والتصرف بشتى الطرق (بيع، كراء، معاوضة، تخصيص وغيرها).

³⁷ - تنظر بهذا الخصوص القرارات التأديبية الصادرة في حق مجموعة من المهندسين المساحين الطبوغرافيين الصادرة بالجريدة الرسمية عدد 6401 بتاريخ 5 أكتوبر 2015.

³⁸ - مراسيم عزل بعض رؤساء الجماعات ونوابهم، ج. ر عدد 5908 بتاريخ 13 يناير 2011، ج. ر عدد 6186 بتاريخ 12 شتنبر 2013.

³⁹ - العقارات المبنية المخصصة للمرافق العمومية مثل البنايات الإدارية والمؤسسات التعليمية والتجهيزات الصحية،

- المساكن العائدة للدولة (الملك الخاص) و التي يستغل جزء منها موظفو الإدارات العمومية،

- عقارات عارية حضرية، شبه حضرية و قروية،

- المنقولات المتكونة من المعدات المتلاشية و الحطام البري و البحري وكذا المنقولات المسلمة من مختلف محاكم المملكة.

ويرجع تدبير هذا الملك بالأساس إلى مديرية أملاك الدولة من خلال مجموعة من الصلاحيات التي منحها إياها المرسوم المنظم لاختصاصات وتنظيم القطاع المكلف بالاقتصاد والمالية⁴⁰. بينما تم، بالنسبة للاستثمار في هذا الملك، منح اختصاص بيع وكراء⁴¹ العقارات التي ترجع ملكيتها للدولة لولاة الجهات عندما يتعلق الأمر بإنجاز مشاريع استثمار في قطاعات معينة⁴² تقع داخل نفوذهم التراي ويقل مبلغها عن عتبة محددة بالمرسوم⁴³، أما الاستثمارات التي تفوق قيمتها هذه العتبة أو تهم المشاريع التي لا تندرج ضمن القطاعات السالفة الذكر، فهي تدخل ضمن اختصاصات وزير المالية.

وبالنسبة لإتاحة المعلومات ذات الصلة بالملك الخاص للدولة، يلاحظ من خلال دراسة مختلف المراسيم المنظمة لهذا المجال أن شفافية تدبير الملك الخاص للدولة تبقى جد ضعيفة، إذ لا وجود لأية معطيات أو معلومات توضح للعموم طريقة هذا التدبير أو مدى خضوعه لمساطر ضامنة لمبادئ المنافسة والشفافية.

يضاف إلى هذا عدم وجود أي نظام معلوماتي يوفر معطيات يمكن للمستثمرين وخاصة الصغار منهم التوفر عليها في إطار دراسات مشاريعهم، كما توضح للعموم التفاصيل المتعلقة بالرصيد العقاري للدولة، كما لا توفر الجهات المكلفة بتدبير هذا الملك مختلف التصرفات القانونية الواقعة عليه (تفويتا وكراء) أو ما تحوزه الدولة من هبات ووصايا لفائدها والتركات الشاغرة والأموال المصادرة.

وجدير بالإشارة أن المجلس الأعلى للحسابات قام سنة 2015 بمراقبة تسيير مديرية أملاك الدولة التابعة لوزارة الاقتصاد والمالية، في الجانب المتعلق بتعبئة الملك الخاص للدولة من أجل الاستثمار؛ حيث وقف على مجموعة من الاختلالات التي تعوق تعبئة أملاك الدولة، والمتمثلة أساسا في القصور القانوني والهيكلية والتدبيري المرتبط بالتخطيط والبرمجة والتعبئة والتمثين من أجل رفع القيمة⁴⁴.

⁴⁰ - المادة 13 من المرسوم رقم 2-995-07 صادر في 23 أكتوبر 2008 بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة الاقتصاد والمالية.

⁴¹ - تفوض إلى ولاية الجهات سلطة الترخيص بكراء العقارات من ملك الدولة الخاصة الواقعة داخل نفوذهم التراي قصد إنجاز مشاريع استثمار في قطاعات الصناعة والتصنيع الفلاحي والمعادن والسياحة والصناعة التقليدية والسكن يقل مبلغها عن 200 مليون درهم. قرار لوزير الاقتصاد والمالية والخصوصية والسياحة رقم 367.02 صادر في 5 مارس 2002 بتفويض السلطة إلى ولاية الجهات لكراء عقارات من ملك الدولة الخاص قصد إنجاز مشاريع استثمارية.

⁴² - في قطاعات الصناعة والتصنيع الفلاحي والمعادن والسياحة والصناعة التقليدية والسكن والتعليم والتكوين والصحة والطاقة.

⁴³ - المرسوم الملكي بتاريخ 26 ابريل 1967 المتعلق بالنظام العام للمحاسبة العمومية كما تم تنميته وتغييره بالمرسوم رقم 2.02.185 بتاريخ 5 مارس 2002 المتعلق بتفويت الإختصاص لولاة الجهات.

⁴⁴ - وتتلخص أهم ملاحظات المجلس الأعلى للحسابات في الاختلالات المرصودة على مستوى:

- عقارات الدولة المرصودة للاستثمار،
- تعريف الملك الخاص للدولة وتحديد نظامه القانوني وضبط محفظة عقارات الدولة،
- البنية العقارية وتطهير الوضعية القانونية لأملك الدولة،
- التقييم والبرمجة المتعددة السنوات للحاجيات من العقار،
- أدوات تحقيق الاستفادة المثلى لتخصيص العقار القابل للتعبئة،
- تقييم أثر التحفيزات العقارية الممنوحة على أئمة البيع،
- أدوات إعادة تكوين الرصيد العقاري،
- مساطر التفويت،
- تحديد أئمة البيع،
- منظومة تتبع ومراقبة التثمينات التعاقدية من أجل رفع القيمة،
- أدوات لتثمين العقار.

ومعلوم أن القانون رقم 31-13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات ظل قاصرا بخصوص تمديد النشر الاستباقي ليشمل المعلومات المتعلقة بالتصرف في الملك الخاص للدولة؛ حيث جاءت مقتضياته في هذا الشأن فضفاضة وقابلة لكل تأويل بالامتناع عن النشر، ما دامت تتحدث بشكل عام عن المعلومات التي تضمن التنافس الحر والمشروع والنزيه؛ بما يجعل هذا الموضوع يستدعي توسيع وتعميق الاستشارة والنقاش مع سائر المعنيين في اتجاه تعزيز ضمانات الشفافية في هذا المجال الحيوي، مع العمل على مراجعة قانون الحصول على المعلومات في اتجاه التأكيد النصي على شمولية النشر الاستباقي للمعلومات المتعلقة بكل التصرفات على الملك الخاص للدولة.

4 - تراخيص الاستغلال بين محدودية النص العام وعدم إلزامية النص الخاص

نظرا للدور الهام الذي تلعبه "المقالع" في مواكبة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، واعتبارا لمواصفات الاستغلال ونظام التراخيص الذي يؤطرها، ما فتئت مطالب مختلف المعنيين تلح على ضرورة إحاطة نظام الاستغلال بالشفافية المطلوبة التي تهم بشكل خاص المستفيدين من تراخيص استغلالها.

فقد شكلت شفافية التراخيص في المغرب حديث المواطنين، نظرا لما ظل يشوبها من ريع وتعتيم، ناتج بالأساس عن تدبيرها الذي يفتقد لضوابط ضامنة للتنافسية والشفافية والإنصاف وتكافؤ الفرص؛ حيث جاءت المطالبات الحقوقية لتؤكد على ضرورة اعتماد مساطر شفافة ونزيهة لتطوير مستوى مردودية هذا القطاع.

تجاوبا مع هذه المطالبات، حاول المشرع أن يسد النقص الموجود من خلال إصدار القانون رقم 13.27 الذي تضمن مجموعة من المقتضيات التي تروم تحقيق الشفافية وتكافؤ الفرص، خاصة من خلال فتح المجال للاستغلال أمام المستثمرين، وتحرير استغلال المقالع الموجودة في الملك الخاص والعمومي، والمراقبة البيئية والمالية، واعتماد مسطرة التصريح عوض الترخيص بناء على دفتر التحملات.

وتعزيزا لمتطلبات الشفافية، نصت المادة 64 من هذا القانون على النشر السنوي بالجريدة الرسمية لمستخرجات عن وصولات التصاريح التي تسلمها السلطة المكلفة بالتجهيز لمستغلي المقالع وكذا لائحة المقالع التي يتم إغلاقها.

إلا أن النشر المنصوص عليه جاء مجردا عن أي إلزامية، بل أدرجه المشرع ضمن السلطة التقديرية للمسؤولين، عندما جعله مجالا محفوظا للإدارة التي تعود لها المبادرة بهذا النشر؛ حيث نص بهذا الخصوص على ما يلي: "تنشر سنويا بالجريدة الرسمية بمبادرة من الإدارة مستخرجات عن وصولات التصاريح التي تسلمها لمستغلي المقالع وكذا لائحة المقالع التي يتم إغلاقها".

وباستقراء مقتضيات القانون رقم 31-13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، يتبين أنه اكتفى، بخصوص المعلومات ذات الصلة بهذا المجال والمشمولة بالنشر الاستباقي، بشروط منح التراخيص والأذونات وشروط منح رخص الاستغلال. وهي المعلومات التي لا ترقى للاستجابة لمستلزمات الشفافية التي تهم المستفيدين وأشكال الاستفادة والأموال المرصودة لها وغيرها من المعطيات المندرجة ضمن مشمولات هذه الاستفادة.

وهكذا يتضح أن منظومة المعلومات المتعلقة بتراخيص الاستغلال ما زالت متأرجحة بين نص خاص يفتح المجال أمام السلطة التقديرية للإدارة للمبادرة بالنشر، وبين نص عام لم يتجاوز سقف إلزامه بالنشر الاستباقي، الشروط المطلوبة لمنح التراخيص؛ وهي الشروط التي تعتبر، على كل حال، متاحة في النصوص التنظيمية ذات الصلة، ولا يلبي نشرها الاستباقي حق المواطنين في الإحاطة علماً بالمعطيات المتعلقة بالاستفادة والمستفيدين، باعتبارها مناط الشفافية وضمان تكافؤ الفرص في هذا المجال الحيوي.

لأجل ذلك، تعتبر الهيئة أن هذا الموضوع يستلزم فتح نقاش مع مختلف المعنيين في أفق التوجه نحو تصحيح النواقص لضمان الشفافية والفعالية الاقتصادية والبيئية في هذا المجال. ويمر هذا التصحيح على الخصوص، تعديل مقتضيات القانون رقم 31-13، بالتنصيص الصريح على أن النشر الاستباقي يشمل شروط منح التراخيص والأذونات وشروط منح رخص الاستغلال، كما يشمل المعلومات المتعلقة بالاستفادة والمستفيدين. وكذا تعديل مقتضيات المادة 64 من قانون المقالع، بالتنصيص الصريح على إلزامية الإدارة بنشر وصولات التصاريح التي تسلمها لمستغلي المقالع، وعدم ترك المبادرة في هذا الشأن لسلطة الإدارة.

5 - الصفقات العمومية بين قصور قانون الولوج إلى المعلومات وتعثر تفعيل المقتضيات الخاصة

تلعب الصفقات العمومية دوراً جوهرياً في الحياة الاقتصادية والاجتماعية لبلادنا؛ حيث تمثل نسبة مهمة من الناتج الداخلي الخام، وبالتالي يعتبر تطويرها واحداً من العوامل الأساسية المحركة للاقتصاد الوطني وأداة لتحقيق السياسات العمومية للدولة في مجال البنية التحتية، وتوفير شروط عمل المرافق العمومية وتقديم الخدمات للمواطنين، ورافعة قوية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بتشجيع المقاولات وتحفيز الاستثمار.

وجدير بالقول أن ترشيد ونجاعة استعمال المال العام في صلتها بالصفقات العمومية لا يمكن أن يتم بمعزل عن خلق مناخ يساعد على تحسين تديرها وضمان شفافيتها حتى يتسنى لعموم المواطنين مراقبة استعمالها، ويضمن للمتنافسين فيها محيطاً نزيهاً لتكافؤ الفرص؛ الأمر الذي يمر، في جزء مهم منه، عبر تثبيت ضمانات إتاحة المعلومات وتوفيرها بشكل متساو أمام جميع المعنيين.

على هذا الأساس، جاء المرسوم المنظم للصفقات العمومية متضمناً لمقتضيات تسمح بتوسيع مجال النشر ليشمل مختلف المساطر ذات الصلة. إلا أن ما يتعين إثارة الانتباه إليه هو التعثر الذي تعاني منه ضمانات النشر المنصوص عليها في هذا المرسوم؛ حيث تثير تطبيقاتها الملاحظات التالية ذات الصلة بالشفافية وإتاحة المعلومات:

حصر نطاق الولوج والاطلاع على جل المعلومات والمعطيات ذات الصلة بالصفقات العمومية والقبالة للنشر الاستباقي على بوابة الصفقات العمومية (المادة 147 من المرسوم) على الشركات المنخرطة في النظام المخصص لها فقط، وعدم إتاحتها للعموم؛ حيث يُقيد النظام الإلكتروني المواطن مجموعة من المعلومات المطلوب إدخالها من أجل الولوج إليها، خلافا لبعض التجارب الدولية التي تمنح هذا الحق للعموم أيضا⁴⁵؛ وهو ما أكد عليه تقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنة 2019 الذي أشار⁴⁶ إلى الضعف المسجل على مستوى إتاحة البيانات المفتوحة، "Open Data"، خاصة منها البيانات التي لا تنشر برخص مفتوحة licence libre؛

على الرغم من تحديد المادة 147 من المرسوم للائحة الوثائق الواجب نشرها على بوابة الصفقات العمومية، إلا أن الجهات المكلفة لا تلتزم بها جميعها، فبعد معاينة البوابة المذكورة يتضح غياب بعض العناوين خاصة ما يتعلق بـ:

- محاضر الاجتماعات أو زيارة المواقع؛

- قرار إلغاء المسطرة؛

- قرارات إقصاء أحد المشاركين في الصفقات العمومية أو العقود الخاصة بالمهندسين؛

- ملخص التقارير المتعلقة بالتدقيق والمراقبة.

عدم نشر سندات الطلب سواء على بوابة الصفقات العمومية أو على المواقع الإلكترونية للجهات التي تتعامل بها يمس بالشفافية. وللإشارة فإن سندات الطلب تعتبر استثناء عن القاعدة العامة المتمثلة في المسطرة المفتوحة بالنسبة للصفقات العمومية، مما يرفع من أهمية تقوية الشفافية بشأنها. وفي هذا الإطار، يجدر التأسّي بما قرره المشرع الفرنسي⁴⁷ في هذا المجال؛ حيث قام بإلزام الإدارة بأرشفة وتعلييل اللجوء إلى سندات الطلب؛

⁴⁵ - كالتجربة الكندية. لمزيد الاطلاع، ينظر الموقع التالي: <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=14676>.

⁴⁶ - جاء بالتقرير الموضوعاتي للمجلس الأعلى للحسابات حول تقييم الخدمات على الأنترنيت الموجهة للمتعاملين مع الإدارة بتاريخ ماي 2019 بأن المغرب لم يحصل على نقطة تتجاوز 15/100 إلا في فئة واحدة فقط من فئات البيانات الخمسة عشر التي يعتمدها البارومتر، ويرجع ذلك بالأساس إلى نشر البيانات في صيغ رقمية لا تمكن من سهولة استغلالها، وذلك لكونها في غالب الأحيان:

- بيانات نشرت بصيغ غير مقروءة من قبل نظم الحواسيب،
- بيانات غير قابلة للتحميل جملة واحدة،
- بيانات غير منشورة على فترات منتظمة،
- بيانات لم يتم نشرها برخص مفتوحة licence libre.

⁴⁷ décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 art 30.

عدم تنصيب المرسوم على وجوب نشر بوابة الصفقات للإحصائيات العامة المتعلقة بهذه الصفقات، والتي تتيح للعموم التوجهات العامة والمعطيات والأرقام من أجل دراستها. ولإبراز أهمية هذه الإحصائيات، يمكن الإشارة إلى أنه من أجل احتساب مؤشر الشفافية الذي وضعه البنك الدولي مثلاً، يجب أن تتوفر أرقام تحدد عدد الصفقات التي تم تمريرها عن طريق الإعلان المفتوح وإجمالي عدد الصفقات، يضاف إلى ذلك مجموعة من المعطيات التي يمكن أن تدعم الشفافية؛ كعدد الصفقات التي تنتهي بالمطابقة التقنية لمتنافس واحد، على سبيل المثال.

ستشكل هذه الملاحظات وأخرى أرضية لفتح النقاش حول منظومة الصفقات العمومية؛ بما يعزز مقتضيات شفافية وفعاليتها.

6 - مكتسبات وإكراهات الحصول على المعلومة المتعلقة بالأجور والامتيازات

لا شك أن الانتظارات المتعلقة بشفافية الأجور والامتيازات تشكل مطلباً ملحاً، ليس فقط استجابة لحق المواطنين في معرفة تصريفات إنفاق المال العام، ولكن أيضاً استجابة لحق الفاعلين الاجتماعيين في الاطلاع المفصل على منظومة الأجور، كمطلب لا غنى عنه لممارسة ناجعة للمنهجية التشاركية التي أقرها الدستور ونصت عليها المعايير الدولية.

لكن رغم هذه الأهمية، تبين من خلال القراءة المدققة في القانون رقم 31-13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات استبعاد المعلومات المتعلقة برواتب وامتيازات المسؤولين من لائحة المعلومات والمعطيات التي يمكن أن تشكل موضوع نشر استباقي من طرف الجهات المعنية، مقابل الاكتفاء، في هذا الشأن، بنشر مشاريع قوانين المالية والوثائق المرفقة بها، وميزانيات الجماعات الترابية والقوائم المحاسبية والمالية المتعلقة بتسييرها وبوضعيتها المالية.

وواضح أن هذا السقف لن يفيد شيئاً في إغناء الرصيد المعلوماتي للمواطنين بخصوص مجالات إنفاق الأموال العامة في جانبها المتعلق بالرواتب والامتيازات، علماً بأن المجلس الأعلى للحسابات سبق له أن أكد على أن المعطيات المتعلقة بالموارد البشرية والمقدمة في إطار التقرير المصاحب لمشروع قانون المالية تظل عامة ولا تسعف في تكوين رؤية واضحة حول وضعية الوظيفة العمومية، مبرزا اكتفاء هذا التقرير، فيما يخص كتلة الأجور، برصد حجم الرواتب الخامة، دون إدراج الاعتمادات الخاصة بالمساهمات الاجتماعية، وكذا العلاوات والتعويضات التي تمنح لفئات معينة من الموظفين من بعض الحسابات الخصوصية للخزينة.

ورغم وجاهة مبدأ الحق في المعلومات المتعلقة بهذا المجال، من المفيد توسيع وتعميق النقاش حول هذا الموضوع، خاصة من خلال استحضار مجموعة من التساؤلات التي يمكن صياغتها كالتالي:

إلى أي حد يمكن اعتبار مبدأ حماية الحياة الخاصة للأفراد كمسوغ لتثبيت مشروعية حجب المعلومات المتعلقة بالرواتب والامتيازات ؟

هل الانتماء إلى الوظيفة العمومية يرفع المشروعية عن هذا المبرر باعتبار الرواتب جزء لا يتجزأ من المال العام، مما يعطي الحق للمواطنين في الاطلاع عليها؟

هل إتاحة الوصول الى المعلومة المتعلقة بأجور وتعويضات الموظفين العموميين من شأنها أن تعمق من مخاطر التشهير المبني على تقديرات مزيفة لمستويات الرواتب ومدى ملاءمتها لسوق الشغل عامة وللكفاءات التي تتطلبها الوظائف؟

هل يمكن اعتبار بعض التجارب الدولية التي أقرت، استثناء من مقتضيات حماية الحياة الخاصة، الإلزامية القانونية لنشر الرواتب والمنح والتعويضات السنوية لمجموعة من المسؤولين، نماذج يمكن الاحتذاء والتأسي بها من طرف المغرب؟

كل هذه الأسئلة وغيرها ترتضي الهيئة ضرورة التعميق فيها وفتح نقاش موضوعي حولها، لتأسيس مبدأ الشفافية وتحديد نوعية وكيفية توفير المعلومة المتعلقة بهذا الموضوع وضمان حق المواطنين في الحصول عليها، في أفق رفع كل انغلاق في هذا المجال، وما يستتبعه من تغذية الشبهات التي تحوم حوله.

7 - إتاحة المعلومات حول تمويل الأحزاب السياسية وتضييق النص الخاص

أقر المشرع بحق التمويل العمومي لفائدة مختلف التنظيمات السياسية المشاركة في الانتخابات⁴⁸، دعماً لأنشطتها ومساهمة في تغطية مصاريف تديرها الإداري، لكنه بالمقابل أخضع هذه الهيئات والأحزاب لعدة ضوابط والتزامات ترشيدا لنفقات الدعم المالي للدولة وتعزيزا لحكامة تسييرها.

ولضمان مراقبة هذه التمويلات، خول المشرع الدستوري المجلس الأعلى للحسابات صلاحية تدقيق حسابات الأحزاب السياسية⁴⁹ وفحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية، فيما حدد القانون التنظيمي المتعلق بالأحزاب السياسية⁵⁰، مهمة تفصيل وتدقيق معايير تخويلها الدعم المالي للدولة، وكذا كفيات مراقبة تمويلها.

وبخصوص إتاحة المعلومات المتعلقة بتمويل الأحزاب وصرف نفقاتها، نص المشرع على مبدأ الحق في الحصول على المعلومات المتعلقة بمخرجات عمليات صرف النفقات المرصودة للأحزاب في إطار الدعم، حيث فتح مجال الاطلاع وأخذ نسخ من الوثائق والمستندات⁵¹ المحاسبية بمقر المجلس الأعلى للحسابات، وألزم الأحزاب بالاحتفاظ بها لمدة لا تقل عن 10 سنوات تبتدئ من التاريخ الذي تحمله.

⁴⁸ - مرسوم 2.16.667 بتاريخ 10 غشت 2016 بتحديد الآجال والشكليات المتعلقة باستعمال مساهمة الدولة في تمويل الحملات الانتخابية التي تقوم بها الأحزاب السياسية

⁴⁹ - الفصل 147 من الدستور.

⁵⁰ - القانون التنظيمي رقم 29.11 المؤرخ في 22 أكتوبر 2011 المتعلق بالأحزاب السياسية.

⁵¹ - الفقرة الثانية من المادة 42.

إلا أن المشرع قيّد الحق في الحصول على هذه الوثائق والمستندات بشرط توفر المصلحة في الشخص الراغب في الولوج إلى هذه المعلومات، وذلك باستعماله للصيغة التالية: "يمكن لكل ذي مصلحة أن يطلع بمقر المجلس الأعلى للحسابات على الوثائق والمستندات المتعلقة بحسابات الأحزاب السياسية، كما يمكنه أن يأخذ نسخة منها على نفقته".

وهذا الشرط، بالإضافة إلى كونه يتعارض مع المقتضيات العامة ذات الصلة المنصوص عليها في القانون رقم 13-31، فهو يفتح المجال واسعا أمام مجموعة من التساؤلات التي يمكن طرحها كالاتي:

ألا ينطوي هذا الشرط على تضيق واضح على عموم الجمهور للوصول إلى معلومات تتعلق بتدبير أموال عامة ويتم إنفاقها في مجال يهم كل المواطنين؟

ألا يشوش هذا الشرط على ممارسة المواطنين لاختياراتهم السياسية بناء على اكتساب معطيات موضوعية في مجال يعتبر محكا حقيقيا للنزاهة والشفافية، وهو المتعلق بصرف الأموال العامة وتدبير الهيئات السياسية؟

لمن يعود أعمال السلطة التقديرية في تفسير وتكييف الأمر المتعلق بـ "كل ذي مصلحة"؟

هل يجوز اعتبار الانتماء إلى إحدى الهيئات السياسية معيارا لتحقيق هذا الشرط؟ وهل يقتصر على من له مسؤولية داخل أجهزة الهيئة السياسية المعنية، أم هو مجال مفتوح لجميع المنخرطين؟

إذا جاز ذلك، كيف يمكن إثبات الانتماء؟ هل يجب مثلا اشتراط الإدلاء ببطاقة الانتساب إلى هذه الهيئات في حالة المطالبة بالحصول على المعلومات المالية المتعلقة بها؟

تثير الهيئة هذه التساؤلات التي تستوجب التعميق والنقاش، لتؤكد تشبثها بضرورة توفير الشفافية اللازمة لتسيير الشأن السياسي الذي من المفروض فيه التحلي بأقصى شروط الشفافية تماشيا مع روح الدستور وقواعد الحكامة الجيدة، ولكن انطلاقا من أرضية قانونية مدققة وضامنة للولوج الواضح، مع اقتناعها بأهمية أن تكون الوثائق والمستندات المحاسبية المتعلقة بالأحزاب السياسية، وخصوصا منها تلك المتعلقة بالدعم العمومي موضوع نشر استباقي حتى يتسنى للجميع الاطلاع عليها في أي وقت وحين وبطريقة غير مشروطة وسهلة الولوج.

إن القراءات والتحليل التي تضمنها هذا التقرير تبرز جلياً أن المغرب مر بمراحل متعددة ومقاربات متنوعة في السياسات المتبعة من أجل الوقاية من الفساد ومكافحته، وراكم العديد من التجارب والإنجازات الهامة، على المستوى الكمي والتشريعي وعلى مستوى الانضمام إلى الاتفاقيات والمعاهدات الدولية. إلا أنه، وبالرغم من المجهودات المبذولة والإنجازات المحققة التي لا يمكن إغفالها ولا الاستهانة بها، تبقى النتائج مفتقدة لمستوى النجاعة المطلوبة القادرة على خلق الأثر الإيجابي المنتظر على حياة المواطنين والفاعلين الاقتصاديين، وبالتالي الانعكاس الفعلي على مستويات النمو الكفيلة بتحقيق سبل العيش الكريم لمختلف الشرائح الاجتماعية.

ويأتي التشخيص المعمق الذي قامت به الهيئة للمؤشرات والعوامل المؤثرة على وضع الفساد بالمغرب، والذي سطر هذا التقرير البعض من خلاصاته، ليسلط الضوء على مجموعة من الجوانب التي من شأنها أن تساهم في تفسير هذه الوضع؛ إذ تؤكد الدراسة المذكورة أن مستويات الفساد عرفت خلال سنة 2019 منحى تصاعدياً رسخ الوضع المتراجع للمغرب بخصوص هذه الآفة؛ حيث ظل يراوح مكانه غير مرضية في الدرجات والتصنيفات الدولية ذات الصلة خلال السنوات العشر الأخيرة؛ وما رافق ذلك من تكريس لتراجع ثقة المواطنين في السياسات المتبعة في مجال الوقاية ومحاربة الفساد، ينسب غير مسبوقه حسب المؤشرات المعتمدة بهذا الخصوص.

يدفع كل هذا إلى التأكيد على ضرورة النهوض بدينامية جديدة في المجهودات المبذولة في هذا الشأن، لرفع منسوب مفعولها، خاصة من خلال تقوية استراتيجية الدولة في مجال مكافحة الفساد في اتجاه تدعيم ركائزها على رؤية شاملة ومعبئة، تحدد أولويات مدققة لاستهداف البرامج والمشاريع والعمليات الكفيلة بتحقيق الأثر الملموس على المواطنين والمستثمرين وسائر المعنيين.

كما يتوجب مواكبة هذه الاستراتيجية بتعزيز الترسانة القانونية والمؤسسية وفق رؤية تستهدف النجاعة والأمن القانوني، وتؤطرها مبادئ التضامن والتعاون والتكامل والتنسيق المحكم بين سائر الفاعلين؛ من قطاع عام وخاص وسلطات إنفاذ القانون وهيئات معنية ومجتمع مدني وإعلام، كل حسب أدواره ومسؤولياته.

وفي هذا السياق، تأكدت حتمية المراجعة العميقة للقانون المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، لتمكينها من الاضطلاع بدورها المحوري في إذكاء الدينامية المطلوبة في هذا المجهود الجماعي، خاصة من خلال تفعيل القانوني الأمثل لمهامها الدستورية في المبادرة والإشراف والتنسيق وضمان تتبع تنفيذ السياسات والبرامج والاجراءات ذات الصلة، إلى جانب مساهمتها الفعلية والفعالة في تخليق الحياة العامة وتثبيت مبدأ سمو القانون.

استشرافا لهذا الدور واستعدادا له، عبأت الهيئة جميع الطاقات خلال هذه المرحلة الاستثنائية من وجودها، لإرساء قواعد عملها وفق منظور استراتيجي، شمولي ومندمج ومنفتح، وضامن للنجاعة والتأقلم الآني مع التحولات؛ حيث أفضى المجهود المتواصل إلى إنجازات مكثفة وبناء مجموعة من الأطر المرجعية لعمل الهيئة المستقبلي.

وتؤكد الهيئة من خلال مختلف إنجازاتها المسطرة في هذا التقرير، على أن السياق الوطني العام يتيح حاليا فرصا ثمينة، كفيلة بإذكاء دينامية جديدة وقوية في المكافحة الناجعة لآفة الفساد، شريطة تثبيت القناعة المشتركة، بأن اختلالات الحكامة وممارسات الفساد عقبة كابحة للاختيار الديمقراطي وللمسار التنموي للبلاد. كما أن استثمار العوامل الموازية لتحقيق أهداف التوجهات الطموحة للبلاد، يستدعي إدراك الجميع بأن الإيقاع السريع للمتغيرات لم يعد يسمح بأي تأخير ويلزمنا جميعا بتدبير دقيق لعامل الزمن في مباشرة الإصلاحات الكبرى لتفعيل التغيير المطلوب، من خلال الانخراط في تعبئة شاملة، مؤطرة بالتعاون والتكامل واستهداف النتائج الملموسة في حياة المواطنين وفي مختلف الممارسات التجارية والاقتصادية والاجتماعية كجسر أساسي نحو النموذج التنموي المنشود لبلادنا.