



المعهد المغربي
لتحليل السياسات
دقة - عمق - راهنية - تأثير

ورقة سياسات

حدود سياسات مكافحة الفساد بالمغرب

محمد براو

يناير 2019

تمت طباعة هذا البحث بدعم من

EUROPEAN
ENDOWMENT FOR DEMOCRACY

© 2019. المعهد المغربي لتحليل السياسات، جميع الحقوق محفوظة.

المعهد المغربي لتحليل السياسات مركز تفكير مستقل لا يأخذ مواقف مؤسساتية من قضايا السياسات العمومية. الآراء المعبر عنها في هذا المنشور تعكس وجهة نظر صاحبها ولا تعكس بالضرورة رؤى المعهد.

لا يجوز نقل أو نشر أي جزء من هذا المنشور، بأي شكل من من الاشكال بدون الحصول على إذن كتابي مسبق من المعهد.

يرجى التواصل مع: contact@mipa.institute

المحتويات

المحتويات

4	نبذة عن المؤلف
5	مقدمة
6	المراحل الثلاثة لسياسات مكافحة الفساد
8	المكتسبات المؤسساتية والقانونية
9	حدود سياسات مكافحة الفساد
10	صعوبة تفعيل الإرادة السياسية
11	ضعف تمثل المعايير الدولية من قبل أجهزة الحكامة ومكافحة الفساد
15	خلاصة عامة وتوصيات
17	الهوامش

نبذة عن المؤلف

محمد براو

دكتور دولة في الحقوق؛ خبير دولي في الحكامة والمحاسبة ومكافحة الفساد، متخصص في تقييم الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة؛ كبير باحثين ومحاضر في العلوم القانونية والمالية والسياسية ورئيس مؤسس لمركز الأبحاث حول الحكامة والمحاسبة ومكافحة الفساد، وعضو بعدة مراكز أبحاث وطنية ودولية. صدر له 13 مؤلفا والعديد من الأبحاث والدراسات والمقالات العلمية، وحاز على 3 جوائز (سنوات 2004 و2007 و2010) من المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (أرابوساي) التابعة لجامعة الدول العربية، وعلى منحة بحث ما بعد الدكتوراه من جامعة نيويورك (2011)؛ وعلى جائزة المغرب للكتاب في العلوم الاجتماعية سنة 2018.

مقدمة

مقدمة

في 6 يناير 2019 خلد المغرب اليوم الوطني لمكافحة الرشوة، وقبلها بأسابيع (13 ديسمبر 2018) عين الملك محمد السادس رئيسا للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، وذلك بعد سبع سنوات على التنصيب على هذه المؤسسة في دستور 2011 وبعد أكثر من سنتين من إطلاق الحكومة المغربية الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. وقبل ذلك بسبعة أشهر انعقد بالرباط الاجتماع الأول للجنة الوطنية لمكافحة الفساد، واعتبر رئيس الحكومة أن هذا الاجتماع يشكل انطلاقة فعلية لعمل هذه اللجنة [1] التي سيكون أحد أبرز مهامها تتبع تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. وتهدف هذه الاستراتيجية، التي تمتد على مدى 10 سنوات (2015-2025) إلى جعل الفساد في منحى تنازلي إلى حدود النصف؛ وتحسين ترتيب المغرب في التصنيفات الدولية المتعلقة بهذا المجال أملا في تعزيز ثقة المواطنين من جهة، وثقة المجتمع الدولي في المغرب بوصفه بلدا مستقرا، غير متسامح مع الفساد من جهة أخرى. ويعكس هذا التحول إحساسا متناميا في أوساط المجتمع السياسي والمدني على حد سواء بفسوخ ظاهرة الفساد واستفحالها، وبانعكاساتها السلبية على التنمية وعلى الثقة في المؤسسات. ولكن بالرغم من الوضع الإيجابي لإطلاق الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وبالرغم من وجود خطاب ونوايا سياسية سابقة ومعبر عنها باستمرار، فإن معدلات الفساد في المغرب لم تتراجع، وشهدت الحصيلة المتدنية للمغرب في المؤشرات العالمية للفساد جمودا مزمنًا. وهو ما يعكس الطابع "المأساس" للفساد في الحياة العامة المغربية.

بشكل عام، هناك أربع تحديات تعيق سياسات مكافحة الفساد في المغرب: التحدي الأول مرتبط بمجدية الإرادة السياسية لمحاربة الفساد. التحدي الثاني يرجع إلى الاختلالات والنواقص على مستوى الإطار القانوني والمؤسسي وضعف الأداء المؤسسي في هذا الشأن، ولا سيما محدودية فعالية النظام الوطني للنزاهة بوجه عام، وعلى مستوى منظومة المحاسبة بوجه خاص. والتحدي الثالث يتمثل في الضعف المسجل على مستوى الموارد والقدرات، والبطء في تفعيل مؤسسات الحكامة، والخلط بين تحسين الحكامة ومحاربة الفساد. والتحدي الرابع والأخير يتمثل في الصعوبات الملحوظة على مستوى إدماج المجتمع المدني في الجهود الرسمية، وكذا شيوع ثقافة التطبيع مع الفساد. وكل ذلك على الرغم من أن الخطاب الرسمي يتحدث عن جهود مبذولة وبرامج مسطرة وإجراءات متخذة على كافة

المستويات السياسية والقانونية والإدارية، شرع فيها منذ الرسالة الملكية الموجهة للمشاركين في الندوة الوطنية حول دعم الأخلاقيات بالمرفق العمومي المنعقدة بتاريخ 29 أكتوبر 1999 [2].

تسعى هذه الورقة إلى تفسير الأسباب وراء تعثر سياسات مكافحة الفساد في المغرب، لا سيما المرتبطة بالإرادة السياسية وتحويل الخطب والتعهدات إلى برامج وإجراءات عملية، وكذا التحديات على مستوى الإطار القانوني والمؤسسي لأجهزة الحكامة ومكافحة الفساد، ثم أخيرا القضايا المرتبطة بالموارد والقدرات؛ كما تقدم توصيات واقتراحات في أفق تجويد نتائج سياسات مكافحة الفساد، وتحسين ترتيب المغرب في التصنيفات الدولية ذات العلاقة.

المراحل الثلاثة لسياسات مكافحة الفساد

لقد كان الحديث عن موضوع الفساد من المحرمات في المغرب الرسمي حتى النصف الثاني من تسعينات القرن الماضي، وبالضبط حتى قدوم حكومة التناوب التوافقي برعامة عبد الرحمان اليوسفي (الوزير الأول الاشتراكي: 1998-2002)، الذي عمل على فتح هذا الملف مدشنا المرحلة الأولى من سياسات مكافحة الفساد في المغرب، مما استدعى استجابة من طرف الدولة ومؤسساتها. غير أن اليوسفي لم يعلن أية استراتيجية هجومية في المعركة ضد الفساد، مع أن عهده شهد ميلاد الميثاق الوطني لحسن التدبير وكذا إطلاق خطة وطنية لتعزيز الشفافية والنزاهة في الإدارة العمومية. وكان حصاد هذه الجهود حصول المغرب سنة 2000 على أحسن نقطة وترتيب، منذ ذلك الوقت حتى الآن، في المؤشر العالمي لإدراك الفساد. لكن طيلة فترة حكومة جطو (2002-2007) عرف الترتيب المغربي هبوطا متواصلا، على الرغم من أن هذه الفترة سجلت توقيع المغرب على الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد (2003)، والمصادقة عليها بتاريخ 9 مايو 2007.

فيما انطلقت المرحلة الثانية (فترة حكومة عباس الفاسي: 2007-2012) بشروع المغرب في تنفيذ خطة ملاءمة بين مقتضيات الاتفاقية الدولية الأنفة الذكر وتشريعاته الوطنية، ابتداء من نشرها بالجريدة الرسمية بتاريخ 17 يناير 2008. كما شهدت هذه المرحلة حدثا بارزا وهو تفعيل دور المجلس الأعلى للحسابات في التصدي لمظاهر سوء التدبير والفساد الإداري والمالي. وبالفعل، ومع أن المغرب لم يتحسن وضعه في الترتيب العالمي، فقد كان التحول الأساسي في استراتيجية الدولة في مجال محاربة الفساد هو تفعيل العملي للمجلس الأعلى للحسابات ابتداء من

سنة 2007، على عهد الرئيس الأول السابق أحمد الميداوي. فتبوأ المجلس وبسرعة مكانة الصدارة ضمن الأعمدة الأساسية في منظومة النزاهة بالمغرب [3]، نظرا لامتلاكه دراية بمحقاتق التدبير الإداري والمالي العمومي، بحيث تكون ملاحظاته وتوصياته التدقيقية أثر في التنبيه والوقاية من الفساد من جهة، ولإحالاته على القضاء الجنائي للملفات التي يشتهب في طابعها الجنائي دور في ردع ومكافحة الفساد من جهة أخرى. كما يملك أيضا القدرة القانونية على المساءلة التأديبية المالية للمخالفات التدييرية التي لا تكتسي صبغة جنائية، لكنها تشكل مدخلا لسوء الإدارة وهدر المال العام.

واتخذت الحكومة إجراءات عقابية بحق بعض المسؤولين الإداريين الواردة عنهم ملاحظات في تقارير المجلس الأعلى للحسابات، فضلا عن بعض حالات المتابعة الجنائية بالاستناد إلى أشغال اللجنة التي أحدثها وزير العدل السابق، والتي اشتغلت على التقارير السنوية للمجلس الأعلى للحسابات. كما أن تخويل المجلس صلاحية مراقبة حسابات الأحزاب وإنجازها لتقارير خاصة بالموضوع، وتحويله الثقة والمسؤولية فيما يخص ضبط ومتابعة التصريحات بالامتلاكات وفقا لقانون جديد صدر سنة 2009 في هذا الشأن، كل ذلك أدى إلى تزايد الطلب على دور المجلس من قبل المجتمع السياسي والمدني، وإلى تفاعل متصاعد مع تقاريره، وترقب مستمر من الرأي العام لصدورها، مع طرح تساؤلات حول المآلات المخصصة لها.

وحدثنا، اعتمد الملك على تقرير للمجلس الأعلى للحسابات في اتخاذ قرارات عقابية سنة 2018 اصطلاح عليها ب”الزلزال السياسي“، همت بعض الوزراء وكبار المسؤولين بوزارة الداخلية على خلفية الاختلالات التي سجلت في برنامح”الحسيمة منارة المتوسط“ [4].

لكن وبالرغم من هذه المجهودات، فإن سياسات مكافحة الفساد لم تستثمر كثيرا المناخ السياسي الملائم في أعقاب دستور 2011، ومن حالة التعبئة الوطنية ضد الفساد التي تمخضت عن تفاعلات الحراك الشعبي. وظلت تلك السياسات تشكو من غياب رؤية استراتيجية عملية وبعيدة المدى، مجسدة في خارطة طريق محددة الأهداف والمواقيت. وقد تجلى ذلك في تأخر إطلاق الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد التي لم يعلن عنها إلا في نهاية عهد حكومة عبد الإله بنكيران (2017-2012)، ولم يشرع في تنفيذها عمليا إلا في سنة 2018، بعد أن تسلم خلفه سعد

الدين العثماني المنتمي لنفس الحزب رئاسة الحكومة. ويمكن اعتبار تاريخ بداية تنفيذ الاستراتيجية المذكورة بمثابة إشارة الانطلاقة للمرحلة الثالثة في سياسات مكافحة الفساد في المغرب.

فكيف يمكن تفسير هذا البطء؟

المكتسبات المؤسساتية والقانونية

يعلن الخطاب الرسمي أن الدولة تتوفر على الإرادة السياسية لمحاربة الفساد، ويستشهد على ذلك بمضمون الخطاب الملكية، والمصادقة على الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد؛ ومراجعة الدستور سنة 2011 متضمنا عدة مبادئ ومؤسسات يمكنها تشكيل ما يطلق عليه الإطار المؤسساتي للنظام الوطني للنزاهة؛ والتصريحات والبرامج الحكومية، ومجموعة من الإجراءات التقنية، فضلا عن ترسانة من القوانين. ومع ذلك تعترف الدوائر الرسمية المغربية بصعوبة التقدم العملي ومحدودية النتائج قياسا مع الطموحات.

تنطوي الكثير من الخطب الرسمية الملكية على دعوة مستمرة لتمثل قيم الحكامة الرشيدة ولتنزيل آليات المراقبة والمحاسبة والتقييم وإنفاذ القانون، ومحاربة الفساد في جميع القطاعات والمجالات. وقد كان آخرها وأعلىها نبرة خطاب العرش بتاريخ 29 يوليو 2017، الذي دعا فيه الملك إلى التفعيل الصارم لمبدأ "ربط المسؤولية بالمحاسبة". وعلى إثر هذا الخطاب، تم إعفاء عدد من الوزراء والمسؤولين التابعين لوزارة الداخلية بمختلف درجاتهم [5]. ويمكن وصف المقاربة التي تم اعتمادها في تنزيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة بشأن ملف "الحسيمة منارة المتوسط" بأنها مقاربة مبنية على إعطاء القدوة أو تقديم المثال من أعلى إلى أسفل. ثم أعاد الملك محمد السادس بتاريخ فاتح يوليوز 2018 التأكيد على أن محاربة الفساد ينبغي أن توضع في صميم الأولويات، طالما أنه يشكل أكبر عقبة تعيق جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحد من طموح الشباب من خلال رسالة موجهة إلى القمة الـ 31 للاتحاد الإفريقي، قائلا ما نصه: "الفساد يساهم في الانحراف بقواعد الممارسة الديمقراطية، وفي تقويض سيادة الحق والقانون؛ كما يؤدي إلى تردي جودة العيش، وتفسير الجريمة المنظمة، وانعدام الأمن والإرهاب" [6].

أما حكومة عبد الإله بنكيران فعملت على اتخاذ مجموعة من التدابير، فتم إحداث الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، التي حلت محل الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة؛ حيث تعززت استقلالية الهيئة واتسعت صلاحياتها لتشمل التحقيق والزجر، وتم تجديد الإطار المؤسساتي لمجلس المنافسة، الذي بات يتوفر على صلاحيات واسعة وتقريرية، بعد أن تمت دسترته على غرار هيئة النزاهة؛ وتم تكليفه بضمان الشفافية والإنصاف في العلاقات الاقتصادية، ومراقبة الممارسات المناهية لها والممارسات التجارية غير المشروعة. وقامت الحكومة بمراجعة النص القانوني المنظم للصفقات العمومية، بإدخال مجموعة من التعديلات الكفيلة بضمان المزيد من الشفافية وتكافؤ الفرص. وتم تبسيط الإجراءات المتعلقة بتأخير البناء والسكن [7]. ومن جهة أخرى تم تفعيل مجموعة من القوانين التي تتوخى محاصرة الفساد؛ كقانون مكافحة غسل الأموال وقانون التصريح الإجمالي بالامتلاك وقانون حماية الضحايا والمبلغين والشهود. وتم الشروع في إصلاح القضاء وتخليق منظومة العدالة، وتحديث الإدارة القضائية [8].

حدود سياسات مكافحة الفساد

رغم كل الترسانة القانونية والمنظومة المؤسساتية وحزمة الإجراءات التي حققتها الدولة، فإن الفساد مازال مستشرياً بالمغرب، مخلفاً آثاراً وخيمة اقتصادية واجتماعية ومعنوية على مستوى صورة المغرب. إذ تقدر الخسائر بما يتراوح بين 5% و7% من الناتج الداخلي الخام [9]، أي ما لا يقل عن ربع ميزانية الدولة وثلاث مرات ميزانية المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. كما شكلت وما تزال موجات الاحتجاجات والتوترات الاجتماعية صدى لعدم الرضا الشعبي بخصوص نزاهة وحسن تدبير الشأن العام بالمغرب. وتؤكد ذلك مجموعة من التقارير الوطنية والدولية وعلى رأسها مؤشر إدراك الفساد السنوي الذي تصدره منظمة ترانسبرانسي الدولية؛ وبحسب آخر تقرير للمنظمة صدر سنة 2018، ويهم سنة 2017، حصلت الدول العربية، باستثناء الإمارات وقطر، على مؤشرات متدنية في محاربة الفساد. فحصلت السعودية على 49%، مقابل 44% لسلطنة عمان، و42% لتونس، بينما حصل المغرب على 40% فقط وجاء في المرتبة الـ 81 بين دول العالم المعتمدة في المؤشر، وحل ثانياً بعد تونس على مستوى منطقة المغرب العربي.

تطور مؤشر إدراك الفساد في المغرب منذ تسلم حكومة ما بعد دستور 2011 السلطة

السنة	2012	2013	2014	2015	2016	2017
المؤشر	36	37	39	36	37	40
الترتيب العالمي	88	91	88	88	90	81

المصدر: تقارير ترانسبارانسي الدولية

يطرح الترتيب المتدني للمغرب على مستوى مؤشر الفساد سؤالاً رئيسياً بشأن مدى فعالية ونجاعة السياسات التي تم اتباعها في الماضي، وكذا بشأن جدية الفاعل السياسي في محاربة الفساد في المغرب. فالاستراتيجية التي اتبعتها الدولة حتى الآن، تتسم بالسير وفق إيقاع بطيء وبكونها تقوم على التحسيس أكثر مما تقوم على الزجر.

بشكل عام، يمكن تحديد أسباب ضعف الاستراتيجية التي اتبعتها الدولة في مكافحة الفساد في المعوقات التالية:

- صعوبة تفعيل الإرادة السياسية؛
- ضعف تمثل المعايير الدولية من قبل أجهزة الحكامة ومكافحة الفساد؛
- نقص في الموارد والقدرات وبطء في تفعيل المؤسسات.

صعوبة تفعيل الإرادة السياسية

تعرض المسار التنفيذي لاستراتيجية الدولة في محاربة الفساد معوقات سياسية بنيوية تعود بشكل أساسي إلى تقاعس الأحزاب السياسية في الانخراط فيها ومحاولات التستر - أحياناً - على المؤاخذات المنسوبة لأعضائها، وإلى غياب التوافق السياسي في هذا الخصوص.

ومنذ أن بدأ المجلس الأعلى للحسابات بنشر تقاريره الرقابية بما فيها تلك المتعلقة بفحص حسابات الأحزاب وطرق صرفها للدعم العمومي المقدم لها، هاجمت بعض الأحزاب السياسية المجلس متهمه إياه بتجاوز اختصاصاته وبسلوك نهج الانتقائية في الرقابة والمحاسبة... فبعد الحميد شباط الأمين العام السابق لحزب الاستقلال سبق له

منذ سنة 2008 أن وصم في تصريح مثير قضية المجلس الجهوي للحسابات بفاس بالإرهابية^[10]، فيما عبر الناطق الرسمي لنفس الحزب سنة 2014 عن موقف يتهم المجلس بتجاوز اختصاصاته والتدخل في الشأن السياسي على خلفية الانزلاقات التي كشفها المجلس في تدبير قطاع الأدوية في عهد الوزيرة الاستقلالية ياسمينه بادو^[11]، وكان حزب الاتحاد الاشتراكي سنة 2012 قد طرح سؤالاً برلمانياً لوزير العدل بخصوص ما أسماه "الانتقائية في الملفات المعروضة على القضاء، والسرعة في البت في بعضها دون الأخرى"، وذلك على خلفية اعتقال القيادي في الحزب خالد عليوة بشأن الانزلاقات المسجلة في تدبيره الإداري والمالي لمؤسسة القرض العقاري والسياسي^[12]. كما دعا حزب العدالة والتنمية المجلس الأعلى للحسابات إلى اعتماد إستراتيجية واضحة في المراقبة^[13]، وأعاد الكرة نفس الحزب خلال شهر ديسمبر 2018 مهتماً رئيس المجلس بالتقييم السياسي لعمل الحكومة^[14]، على خلفية الانتقادات التي تضمنها عرضه السنوي أمام البرلمان، والتي همت سياسات الحكومة في تدبير المديونية والقطاع الاجتماعي. فيما أكدت تقارير المجلس على غياب الحكامة المالية الرشيدة لإدارة أغلب الأحزاب السياسية. وفي مستوى آخر تحول موضوع مكافحة الفساد إلى موضوع للمزايدات بين الأحزاب السياسية: ففريق الأصالة والمعاصرة الحزب الأول في المعارضة، يعتبر أن فشل سياسات مكافحة الفساد هو فشل تتحمله الحكومة وحدها وأحزابها، وأن "الإرادة الحقيقية غير موجودة لديها لمحاربة الفساد، مذكراً بأن رئيس الحكومة السابق عبد الإله ابن كيران (2012-2017) سبق له أن صرح أكثر من مرة بأن الفساد يحاربه، وليس هو الذي يحارب الفساد، كما أنه أشهر الراية البيضاء تجاه الفساد"^[15]. وقد كان لمقوله عفا الله عما سلف^[16] التي أدلى بها رئيس الحكومة السابق في حوار مع قناة الجزيرة سنة 2012، صدى سلبياً وخلفت موجة من الانتقادات والشكوك حول قدرة الحكومة ورغبتها الفعلية في تحويل التعهدات إلى سياسات عملية ناجعة.

ضعف تمثل المعايير الدولية من قبل أجهزة الحكامة ومكافحة الفساد

رغم ما يبدو من إرادة حسنة تتمثل في مجموعة من المساعي والإجراءات التي قامت بها الحكومة، إلا أنها تظل محدودة وغير فعالة. وأحد أهم الأسباب يتجلى في ضعف تمثل المعايير والممارسات الفضلى الدولية لحسن سير أجهزة الحكامة ومكافحة الفساد، ولا سيما فيما يخص الاستقلالية والحرية في العمل والموارد والقدرات، وضعف التواصل

والتنسيق فيما بينها وفي علاقتها مع كل من الحكومة والبرلمان والقضاء. وتتمثل أبرز المعايير "الكامنة"، أي التي لم تتحقق بعد، أو أنها محدودة أو غير مستكملة التفعيل، فيما يلي:

- بخصوص استقلال وفعالية هذه الأجهزة: غياب أو محدودية مقتضيات التطبيق الفعلي لعناصر إطارها القانوني والمؤسسي؛ والسلطات والصلاحيات الفعلية بالقدر الكافي؛ والحرية الكاملة في وضع البرنامج السنوي والاضطلاع بجميع الوظائف والمهام المخولة لها قانونا؛ والحق الكامل في الولوج إلى المعلومات؛ والحق والواجب في نشر جميع نتائج أعمالها؛ وأخيرا وليس آخرا في الآليات المناسبة لتتبع التوصيات وضمان عدم الإفلات من العقاب بصدد المخالفات المضبوطة.

- بخصوص شفافية هذه الأجهزة ومسئوليتها: يلاحظ أن هذه الأجهزة لا تنشر استراتيجيتها المحددة الأهداف والميزانية والجدولة الزمنية، ولا تقارير التدقيق المستقل لماليتها؛ والتقييم الخارجي أو بواسطة النظراء لمنجزاتها. كما أنها لا تنشر معلومات مقنعة عن مدى التزامها المعايير المهنية الموضوعية في انتقاء تدخلاتها، ما يغذي الشكوك والتصريحات حول نزاهة هذه التدخلات.

وهكذا، وبالرغم من أن المغرب يتوفر على العناصر الأساسية لمنظومة معيارية ومؤسسية عصرية نسبيا، لكن تبقى مسألة الفعالية العملية لمنظومة الحكامة ومكافحة الفساد من أهم أسباب ضعف سياسات محاربة الفساد؛ والتي يمكن تفسيرها من خلال التحديات الخمسة الأساسية التالية:

- أولا: تعدد الهيئات والأجهزة في غياب إطار مؤسسي للتنسيق والتعاون ولا سيما بين هيئات الرقابة الداخلية والخارجية (المفتشيات العامة للوزارات والمفتشية العامة للإدارة الترابية والمفتشية العامة للمالية والمجلس الأعلى للحسابات) من جهة والبرلمان والقضاء من جهة أخرى، وهو ما يصعب إمكانية التنسيق والتواصل الوظيفي المطلوب بني هذه المؤسسات التي تتشارك نفس الهدف الاستراتيجي^[17].

- ثانيا: شيوع ثقافة رقابية غارقة في النظامية والمطابقة ومبنية على تقديس الوثيقة والقاعدة المكتوبة الشكلية على حساب النتيجة والأداء. ولا يعرف بالضبط ما هي القيمة المضافة للتوصيات الصادرة عن مؤسسات الحكامة ومكافحة الفساد في تجويد مردودية الإدارة العمومية وفي الحد من تبذير المال العام والاعتداء عليه، في غياب

نظم وآليات "قياس الجودة"؛ فالمؤسستان المعنيتان بإصلاح الحكامة الإدارية والمالية ("الوسيط" والمجلس الأعلى للحسابات) مثلا، لم تصدر أية دراسة تقييمية لفوائد التقارير التي أصدرتها على مستوى فعالية وآثار الأعمال المنجزة من قبلهما، أي أنهما تقفان عند حد الإفراج عن المخرجات من ملاحظات وتوصيات ولا تتعديان ذلك إلى مستوى تقييم أثر تلك الأعمال وفق مقارنة "القيمة والفوائد" [18].

- ثالثا: شفافية محدودة ونتائج دون التوقعات بخصوص عملية إنفاذ القانون بشأن المآلات المخصصة للقضايا المتعلقة بجرائم الفساد المضبوطة والمحالة على القضاء بما يشيع جملة من التساؤلات في أوساط الرأي العام بصدد جدية الالتزام بمبدأ عدم الإفلات من العقاب.

- رابعا: عدم التمييز بين الملاحظات المتعلقة بسوء تدبير المؤسسات والبرامج والمشاريع العمومية، والتي ينبغي ترتيب جزائها الإداري والسياسي، وبين المخالفات والانزلاقات التي تكتسي طابع الجرائم والاختلاسات، والتي ينبغي متابعة مقترفيها جنائيا، الأمر الذي يؤدي للخلط بين مفهوم الحكامة ومفهوم محاربة الفساد [19]؛ أو بين تصحيح اختلالات التدبير وبين زجر الفساد في تدبير الشأن العام، أو بعبارة أخرى بين المقاربة الوقائية والمقاربة الجزرية لسياسات مكافحة الفساد، فالمجتمع يركز على الزجر والجهات الرسمية تركز على الوقاية، وكأننا أمام خيارين اثنين لا تألث لهما: إما الإفلات الكلي من العقاب أو الزجر الجنائي الكلي [20].

- خامسا: المعوقات الثقافية المتمثلة في رسوخ سلوك تطبيعي مع الفساد في الوعي الجمعي لقطاعات معتبرة من المجتمع تعبر عنها مقولات شعبية شائعة من قبيل: (اللي ماعندو فلوس كلامو مسوس)، (اذهن السير يسير)، يزيد في استفحاله الصعوبات التي تعترض إدماج المجتمع المدني في الجهود الرسمية، وشكاوى جمعياته من بعض المضايقات ومن ضعف الموارد والإمكانيات.

نقص في الموارد والقدرات وبطء في تفعيل مؤسسات الحكامة

علاوة على مسألة جدية الإرادة السياسية والتحديات المؤسساتية والثقافية، تعتبر مسألة الموارد البشرية والمادية والمالية المناسبة والقدرات المؤسسية والتدبيرية لأجهزة الحكامة ومكافحة الفساد أحد التحديات الأساسية وراء بطء

سياسات مكافحة الفساد في المغرب. فعلى سبيل المثال، يتوفر المجلس الأعلى للحسابات حسب إحصائيات سنة 2017 على 324 قاضياً فقط و34 ملحقاً قضائياً [21]، لمعالجة كم هائل من الحسابات والمؤسسات والبرامج والمشاريع العمومية؛ فضلاً عن مهام المساعدة للأجهزة الدستورية الأخرى كالبرلمان والقضاء.

أما الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها فهي عملياً مجمدة، وتركيبها لم تنصب بعد، ولم يملأ شغور منصب رئيسها إلا في شهر ديسمبر 2018. وذلك على الرغم من دخول قانونها الجديد حيز التنفيذ. كما أن مقتضيات النهائية لقانونها الأساسي الجديد هي مقتضيات غير كافية فيما يخص سلطات الهيئة وقدراتها على النهوض الفعال بمهمة مكافحة الفساد، حيث سجل فارق واسع بين الصيغة الطموحة للنص الدستوري والصيغة المحتشمة للنص القانوني. وأما مجلس المنافسة، فهو بدوره مجمد وقانونه الجديد غير مفعّل، ولم يصدر أي تقرير منذ سنة 2014، ولم يتم تعيين رئيس جديد له إلا في شهر نونبر 2018. بينما كان وجود ودور مجلس المنافسة مطلوباً بالخاص في سياق تفاعلات ظاهرة المقاطعة لبعض الشركات.

كما أن جهاز القضاء مازال في طور إعادة البناء والإصلاح، وهو يشكو بدوره من ضعف الموارد البشرية تبعاً لما جاء في أول تقرير للمجلس الأعلى للسلطة القضائية صدر سنة 2018. ولكل ذلك، لم يكن من قبيل المفاجأة أن يؤكد آخر تقرير لمنظمة ترانسبرانسي الدولية نشر في بداية سنة 2018 أن المغرب مازال ضمن الدول التي تعاني من وجود "مزمن" في مؤشر إدراك الفساد، على مدى السنوات الأخيرة. كما أقر سعد الدين العثماني رئيس الحكومة الحالي أن مرتبة المغرب في هذا المجال "ما زالت متدنية، ولم يتحقق فيها التقدم الكافي" [22].

وقد كان من الطبيعي والحالة هذه، أن ينتج عن هذه التعثرات المؤسساتية اهتزاز للثقة الوطنية والدولية في قدرة المغرب على خوض معركة مكافحة الفساد، حيث يبدو للمراقبين والمهتمين كمن يقوم بخطوات يغلب عليها الطابع الرمزي، "وتدخل في نطاق إعلان النوايا دون تفعيل على مستوى الواقع" حسب الكاتب العام السابق لترانسبرانسي المغرب [23]، هذا مع العلم أن كسب رهان التغلب على الفساد رهين بتوفر أسلحة استراتيجية ثلاثة وهي: الإرادة السياسية الجادة والشروط المؤسساتية المناسبة والموارد والقدرات الكافية.

خلاصة عامة وتوصيات

سيكون من الصعب على المغرب الإيفاء بالتزاماته الدولية في مجال مكافحة الفساد من خلال التقدم السريع على مستوى آلية استعراض نتائج تطبيقها [24]، قدما نحو تسلق المراتب في التصنيفات الدولية للنزاهة، من خلال تدابير تقنية أو مشاريع معزولة، ما بقيت الفعالية النسقية للنظام الوطني المغربي للنزاهة محدودة ومردودها ضعيفا؛ وعلى ضوء هذه الخلاصة البنيوية، فإن ما تقدمه السياسات العمومية لمكافحة الفساد حتى الآن، ومع الأخذ بعين الاعتبار بعض المبادرات الخجولة والإجراءات العقابية المحدودة، يعطي الانطباع -حسب منظمة ترانسبرانسي- وكأننا أمام "خطابات أو تصريحات رمزية أو حملات للتوعية لم تعد تثير الكثير من الانتباه، أو أنها صادرة عن إرادة حسنة لكن تكبحها غياب الاستقلالية والحرية في العمل أو الإمكانيات" [25].

ووعيا من الدولة المغربية بأن فعالية سياسات مكافحة الفساد رهينة بالفعالية النسقية للنظام الوطني للنزاهة، وبأن فعالية هذا الأخير رهينة بتفعيل أعمدته واستكمال بنيانه وتصليب معماره، صدرت قرارات ملكية جديدة خلال شهري نونبر وديسمبر 2018. وتمثلت هذه القرارات الهامة في تعيين رئيس جديد لمجلس المنافسة وما تلاه من تعيين لأعضائه، ثم ملء شغور منصب رئيس الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، وتعيين رئيس جديد لمؤسسة الوسيط. وقد ترافقت هذه التعيينات مع توجيهات ملكية صريحة تدعو على الخصوص للتنسيق المؤسساتي لجهود مكافحة الفساد وإعمال آلية الزجر عبر تحريك المساطر القانونية والقضائية [26]. وهي تطورات تسير في الاتجاه الصحيح؛ وتنبئ بإمكانية تجويد حكامه ونتائج سياسات مكافحة الفساد في المستقبل المتوسط والبعيد.

تأسيسا على ما سبق من ملاحظات ودروس مستفادة، توصي هذه الورقة العلمية صانع القرار السياسي المغربي وباقي الأطراف صاحبة الشأن بالعمل في اتجاهين: الأول يخص التوجه السياسي العام، والثاني يخص السياسات العملية.

- توصية سياسية عامة:

من أجل كسب النقاط في معركة التغلب على الفساد ينبغي توفير شرط مسبق بديهي وهو رص الصفوف، وجعل المعركة معركة وطنية بامتياز. تنخرط فيها الدولة والمجتمع السياسي والمدني والمواطنون والشركاء الدوليون، وذلك من خلال نزع الطابع السياسي عن موضوع مكافحة الفساد وإخراجه من سوق المزايدات السياسية. ومن خلال العمل على تشكيل كتلة عريضة توافق سياسي واجتماعي واسع يؤطره ميثاق وطني لمكافحة الفساد؛ باعتباره سندا مرجعيا مسبقا وضروريا لنجاح واستمرارية ورسوخ أية سياسات جادة لمكافحة الفساد.

توصيات فيما يخص السياسات العملية

- التسريع بتطبيق الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد من خلال تفعيل الدور التنسيقى للجنة الوطنية لمكافحة الفساد، ومن خلال تمكين أصحاب الشأن بما فيهم المجتمع المدني من تتبعها وتقييمها واستخلاص الدروس والعبر من أجل التقدم الجماعي والتشاركي في درب مكافحة الفساد. بالموازاة مع ذلك يتعين متابعة عملية المراجعة والتنقيح للإطار القانوني والمؤسساتي وتدعيم موارد وقدرات مؤسسات الحكامة ومكافحة الفساد؛

- تفعيل الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها وتقوية إطارها القانوني والمؤسساتي الحالي، ورفدها بالموارد المالية والبشرية والقدرات لتمكين على الخصوص، من تتبع وتقييم الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد؛ وتجسير العلاقة بينها وبين كل من أجهزة الرقابة الداخلية والخارجية (لا سيما المجلس الأعلى للحسابات) من جهة والقضاء من جهة أخرى؛ وكذا الإسراع بتفعيل مجلس المنافسة؛ فضلا عن مضاعفة الجهود في مجال إنفاذ القانون وترتيب الجزاء تبعا للتوجيهات الملكية الأخيرة؛

- إطلاق حملة تحسيسية جماعية وتفاعلية للوقاية من الفساد والتوعية بأضراره، ولما كسبته دخول قانون الحق في الحصول على المعلومات حيز التنفيذ والتعريف به للجمهور مع تحسينه وجعله أكثر استجابة لمتطلبات انخراط المغرب بمبادرة الشراكة من أجل الحكومة المفتوحة (OGP). وذلك جنبا إلى جنب مع تحسين أجور الموظفين العموميين؛ وتبني مبادئ الأخلاقيات بالقطاعات العام والخاص؛ وتعميم التكنولوجيات الذكية في تواصل المرتفقين والمواطنين مع الإدارة، ولاسيما فيما يخص معاملات هذه الأخيرة مع المقاولين وأصحاب الأعمال بشأن المشتريات العمومية ومشاريع الاستثمار.

الهوامش

- [1]- موقع رئاسة الحكومة، ينظر الرابط التالي: <https://goo.gl/LaFwA8>
- [2]- تقسم وثيقة صادرة في ربيع سنة 2016 عن أحد خبراء وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية المغربية المبادرات السابقة لمكافحة الفساد إلى ثلاثة مراحل تتراوح بين 1999 و2011؛ ولكنها تؤكد "الترتيب غير المرضي للمغرب في مؤشر إدراك الفساد" في ظل غياب أية استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، ينظر: عبد العزيز الهواري، "الحكومة المنفتحة واستراتيجية محاربة الفساد"، 6 أبريل 2016. يمكن الاطلاع على الوثيقة من خلال الرابط التالي: <https://goo.gl/xfmYTx>
- [3]- في التقرير التقييمي الذي أنجزته منظمة النزاهة العالمية حول المغرب سنة 2008، نلاحظ أن الحصيلة الإجمالية للمغرب كانت ضعيفة جدا (48 نقطة) لكن المجلس الأعلى للحسابات، في ذلك الوقت، حصل على 84 نقطة وهي أعلى علامة ضمن المؤشرات التحليلية لمكونات المؤسسات المغربية للنزاهة المعتمدة من طرف المنظمة، للاطلاع على التقرير المنشور باللغة الإنجليزية، ينظر الرابط التالي: <https://goo.gl/FzgKGX>
- [4]- وكالة المغرب العربي للأنباء، ينظر الرابط التالي: <http://www.mapnews.com/2168144>
- [5]- النسخة العربية لموقع 360، نقلا عن وكالة المغرب العربي للأنباء؛ ينظر الرابط التالي: <http://ar.le360.ma/politique/119837>
- [6]- موقع جريدة الصحراء؛ ينظر الرابط التالي: <https://assahraa.ma/web/2018/142642>
- [7]- موقع وزارة الحكامة والشؤون العامة (وثيقة حول مكافحة الفساد)، ينظر الرابط التالي: <http://www.mag.gov.ma/index.php/ar>
- ومطوية دعم النزاهة ومكافحة الفساد الصادرة عن وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية، ينظر الرابط التالي: https://www.mmsp.gov.ma/uploads/documents/depliant_LCC.pdf
- [8]- مطوية دعم النزاهة ومكافحة الفساد، المرجع السابق.
- [9]- العثماني: الفساد يكلف المغرب 5 إلى 7 % من الناتج المحلي، جريدة الشرق الأوسط، 29 يوليو 2018، رقم العدد 14488.
- [10]- "شباط يطلق النار على مجلس الحسابات ويتهم عناصر إرهابية باختراقه"، موقع المساء، ينظر الرابط التالي: <https://www.maghress.com/almassae/9501>
- وللاطلاع على محاولة لفهم خلفيات التصريحات المثيرة لشباط، ينظر مقال ليلي السليمانى: Leila Slimani: A quoi joue Hamid Chabat ; jeune Afrique, 17 mars 2010, in : <https://www.jeuneafrique.com/198036/politique/a-quoi-joue-hamid-chabat/>

[11]- "فالتقرير، يتعلق فقط بالتدبير والاختيارات السياسية لمسؤولين عن القطاع، وهذا ليس من اختصاص قضاة جطو وغير خاضع لرقابتهم" وفقا لعادل بنحمزة، لمزيد من التفاصيل، تنظر النسخة العربية من موقع 360 على الرابط التالي: <http://ar.le360.ma/politique/12183>

[12]- الاتحاد الاشتراكي ينقل ملف عليوة إلى البرلمان، والفريق البرلماني يحذر من الانتقائية في التعامل مع ملفات الفساد، موقع جريدة الصباح، ينظر الرابط التالي: <http://www.maghress.com/assabah/29957>

[13]- البيجدي يدعو "مجلس جطو" إلى اعتماد إستراتيجية واضحة في المراقبة، موقع حزب العدالة والتنمية، ينظر الرابط التالي:

الاخبار/البيجدي-يدعو-مجلس-جطو-إلى-اعتماد-إستراتيجية-واضحة-في-المراقبة/<https://www.pjd.ma/>

[14]- الـ PJD لـ "جطو": ليس من اختصاصكم التقييم السياسي لعمل الحكومة، موقع اليوم24، ينظر الرابط التالي: <http://www.alyaoum24.com/1185039.html>

[15]- موقع العمق، ينظر الرابط التالي: https://m.al3omk.com/134354.html?mobile_switch=mobile

[16]- لقد كان الرجل بهذا يريد القول بأن حكومته إنما تهدف -من ضمن ما تهدف إليه- إلى "حماية الاستثمار وعدم إشاعة مناخ الخوف"؛ بنكيران وشعار " عفا الله عما سلف"، موقع الجزيرة نت، ينظر الرابط التالي: <https://goo.gl/8ShXoB>

وللاطلاع على ورقة علمية تضع المقولة في سياق الممارسات الفضلى الدولية في مجال التصدي لمشكلة "ما سلف من فساد"، تنظر مقالتنا التحليلية: محمد براو: المغرب ومشكلة التعامل مع "ما سلف من فساد"، موقع هسبريس، بتاريخ 27 سبتمبر 2012، على الرابط التالي:

<https://www.hespress.com/writers/63396.html>

[17]- ينبغي التنويه إلى أن الحكومة المغربية أحدثت سنة 2017 اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد، باعتبارها آلية مؤسساتية جديدة لتنسيق جهود مكافحة الفساد، لكن يلاحظ غياب آلية التواصل بينها وبين المجلس الأعلى للحسابات، لا في مرسومها المؤسس (صدر بتاريخ 23 يونيو 2017) ولا خارج إطار هذا المرسوم. علما أن المجلس الأعلى للحسابات، رغم استقلاله عن الجهاز الحكومي، فإنه يعتبر من أهم أعمدة منظومة النزاهة وفقا للمعايير والممارسات الفضلى الدولية، ويجب عليه أن ينخرط بدوره في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. وعلما كذلك أن الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها هي هيئة مستقلة عن الجهاز الحكومي، لكن منصوص عليها في المرسوم المذكور.

[18]- حوار مع الباحث، جريدة المساء: عدد 3671 السبت-الأحد 25-26/08/2018، الملف الأسبوعي حول تقارير مؤسسات الحكامة.

[19]- لا ينبغي الخلط بين مفهوم الحكامة ومفهوم مكافحة الفساد على الرغم من الارتباط الموجود بين المفهومين، وفي هذا الصدد يعتبر الخبير العالمي المعروف دانييل كوفمان هذا الخلط بمثابة الخرافة رقم 1 من الخرافات الشائعة حول العلاقة بين الحكامة ومكافحة الفساد، محتما ورقته العلمية المرجعية في هذا الخصوص، بالخلاصة التالية:

"It is clear that the scope of the concept of governance is much broader than that of corruption."

As we will see later, governance and anti-corruption may be related, but they are distinct notions, and ought not to be regarded as the same. See: Myth #1: Definition: Governance and anti-corruption

are one and the same”. Source: http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOV-ANTCOR/Resources/2-1_Governance_and_Corruption_Kaufmann.pdf

[20]- حوار مع الباحث، النسخة الفرنسية من موقع 360: « La reddition des comptes est une révolution au Maroc » ; in: <http://fr.le360.ma/culture/mohammed-berraou-la-reddition-des-comptes-au-maroc-est-une-revolution-143645>

[21]- المجلس الأعلى للحسابات، التقرير السنوي برسم سنتي 2016 و2017، (2018، ص 611).

[22]- باحثون مغاربة: تكريس الديمقراطية ومحكمة ناهبي المال العام كفيل بحاربة الفساد؛ وكالة الأناضول، ينظر الرابط التالي:

<https://ar.haberler.com/arabic-news-1171141>

[23]- من المناسب الإشارة إلى أن هناك التزامات دولية أخذها المغرب على عاتقه منذ مصادقته على الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وقد تأكدت هذه الالتزامات عندما ترأس سنة 2011 مؤتمر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث تم إصدار إعلان مراكش. وقد تمت المصادقة سنة 2015 بالإجماع على توصية متابعتها.

[24]- فؤاد عبد المومني، الكاتب العام السابق لترانسبرانسبي المغرب، ”باحثون مغاربة...“، مرجع سابق.

[25]- دراسة حول النظام الوطني للنزاهة 2014، منظمة ترانسبرانسبي المغربية، منشور بتاريخ 26 مارس 2015، خلاصات التقرير، ص 11. ويمكن مراجعة التقرير كاملا (النسخة العربية) على الرابط التالي: http://www.transparencymaroc.ma/TM/sites/default/files/Etude%20SNI%20finale%20ar_0.pdf

[26]- وفي هذا الإطار، وجه الملك رئيس الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، المعين حديثا، للعمل على تفعيل الأمثل للمهام التي أوكلها الدستور لهذه الهيئة الوطنية، وخاصة ما يتعلق منها بالمبادرة والتنسيق والإشراف على تنفيذ سياسات محاربة الفساد وضمان تتبعها، والمساهمة في تخليق الحياة العامة، وترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة، وثقافة المرفق العام والمصلحة العامة، وقيم المواطنة المسؤولة. كما دعا إلى ضرورة التنسيق والتعاون وتضافر الجهود، مع المؤسسات والهيئات الوطنية المعنية، كل فيما يخصه، من أجل التعبئة الجماعية، واستعمال جميع الآليات التحسيسية والوسائل القانونية، من أجل الوقاية من هذه الظاهرة، ومحاربتها في مختلف تجلياتها، وإعمال المساطر القانونية والقضائية في حق مرتكبيها. المصدر: وكالة المغرب العربي للأنباء بتاريخ 13 ديسمبر 2018، ينظر الرابط التالي: <https://goo.gl/LUEWmB>



المعهد المغربي
لتحليل السياسات
دقة - عمق - راهنية - تأثير



mipa.institute



contact@mipa.institute



MIPAINstitute



MIPAINstitute



MIPAINstitute



MIPAINstitute