



الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة
Instance Centrale de Prévention de la Corruption

الجهوية الموسعة ومستلزمات الحكامه الجيدة والوقاية من الرشوة

مارس 2010

www.icpc.ma

الجهوية الموسعة ومستلزمات الحكامة الجيدة والوقاية من الرشوة

مارس 2010

4	مقدمة
5	الباب الأول: الديمقراطية المحلية والحكامة الترابية
5	I- محطات مسار الديمقراطية المحلية بالمغرب
8	II- ضعف الحكامة الترابية
11	الباب الثاني: الوقاية من الرشوة رافعة أساسية لتدعيم الجهوية الموسعة
11	I- إرساء منظومة حديثة وملائمة لتدبير الموارد البشرية
12	II- النهوض بالنزاهة والشفافية في تدبير المالية والصفقات المحلية
13	III- تعزيز شفافية الإدارة الترابية
14	IV- تدعيم النزاهة والشفافية والاستقلالية بقطاع العدل
14	V- تطوير أنظمة المراقبة والمساءلة
16	VI- تعزيز الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد
17	VII- توسيع دائرة التواصل والتعاون من أجل مكافحة الفساد
19	VIII- تعزيز شفافية الحياة السياسية وتخليق الشأن المحلي
21	ملحق حول التوصيات الواردة بالتقرير

مقدمة

عرفت الديمقراطية المحلية بالمغرب تطورا ملحوظا، حيث اختار المغرب سياسة اللامركزية المتدرجة التي وصلت مرحلتها الناضجة سنة 1976 لتتدعم بعد ذلك مع الميثاق الجماعي لسنة 2002 وبصفة أكبر مع إصدار القانون الجديد رقم 17.08 بتاريخ 18 فبراير 2009 الذي جاء متضمنا لقواعد جديدة تستهدف تكريس الحكامة الجيدة المحلية.

موازاة لذلك، بقي مسار اللاتمرکز بطيئا وغير متجانس نظرا لتحفظ المصالح المركزية على تفويض السلطات اللازمة، ليشكل بذلك إحدى الحلقات المفقودة في تدبير الشأن المحلي.

ولم تعرف من جهتها الجهوية تطورا ملحوظا منذ 1997 لتتعطل بذلك مجهودات التنمية الجهوية المندمجة خلال فترة طويلة نسبية قبل أن يطرح الآن مشروع الجهوية الموسعة كطموح جديد يتوخى تعزيز البناء الديمقراطي وإرساء قواعد حكامه ترابية جديدة مبنية على الترابط والالتقائية.

ذلك أن مختلف المجهودات المبذولة لم تكن كافية لإرساء قواعد ديمقراطية وحكامه محلية فعالة، بالنظر إلى العديد من الهفوات والنواقص التي لازالت تكتنف الحكامة الترابية وتدفع إلى التساؤل المشروع حول مدى ملاءمة الإصلاحات السابقة مع المستلزمات الجديدة للحكامه الجيدة.

وبالاعتماد على استنتاجات مختلف الدراسات التي أنجزت في الموضوع، فإن ضعف الحكامة الترابية يتجلى بشكل بين من خلال عدة مظاهر تتعلق بضعف شفافية التدبير المحلي وهشاشة علاقة الهيئات المنتخبة بالمواطنين وعدم نجاعة أجهزة الوصاية والمراقبة وإقصاء الحكامة المجالية من مقاربة إعداد التراب الوطني.

لقد تأكد الآن أن هذه الوضعية تعزى إلى عدة أسباب، نذكر من بينها انغلاق التدبير المحلي وضعف الموارد البشرية ومحدودية الاستقلالية المالية والانفراد باتخاذ القرارات وتدني وازع المواطنة، الشيء الذي انعكس سلبا على التدبير المحلي الذي أفرز عدة تجاوزات وممارسات للفساد تم رصد بعضها في السنين الأخيرة من طرف سلطات الوصاية والرقابة والمجالس الجهوية للحسابات. إن التصدي لهذه الممارسات يقتضي تبني مقاربة شمولية للوقاية من الفساد تصب في خانة تحسين الحكامة الترابية، من خلال التوجه نحو تأسيس منظومة جهوية للنزاهة والشفافية والمساءلة وإعطاء الحساب توابك مشروع الجهوية الموسعة وتدعم الديمقراطية المحلية.

وتدخل هذه المقاربة في صميم اهتمامات الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة التي تتقدم كقوة اقتراحية بتوجهات استراتيجية مشفوعة بمقترحات وتوصيات عملية من شأنها أن توابك وتعزز دينامية الجهوية الموسعة.

وتتمحور هذه التوصيات التي تتضمنها هذه الورقة بالتفصيل حول ثمانية توجهات أساسية نطرحها على أنظار أعضاء اللجنة الاستشارية للجهوية.

وتهم هذه التوجهات ملاءمة تدبير الموارد البشرية، وشفافية ونزاهة تدبير المالية والصفقات المحلية، وتعزيز شفافية الإدارة الترابية، وترسيخ قيم النزاهة والشفافية والاستقلالية بقطاع العدل، وتطوير أنظمة المراقبة والمساءلة، وتعزيز الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد على الصعيدين المحلي والجهوي، والنهوض بالتواصل والتعاون والشراكة وتعزيز شفافية الحياة السياسية وتخليق الشأن المحلي.

وهكذا تم تناول هذا الموضوع على مرحلتين وفق التبويب التالي:

- الباب الأول: الديمقراطية المحلية والحكامه الترابية

- الباب الثاني: الوقاية من الرشوة رافعة أساسية لتدعيم الجهوية الموسعة

الباب الأول : الديمقراطية المحلية والحكامة الترابية

I- محطات مسار الديمقراطية المحلية بالمغرب

اللامركزية واللامركزية يعتبران في الواقع ظاهرتين متكاملتين تتطلعان إلى نفس الهدف المتمثل في تشييد صرح الديمقراطية المحلية التي تجعل من الجماعة الخلية الأساسية لنظام يتمتع باستقلالية وديمقراطية في تدبير التنمية المحلية .

1 - التوسع المتدرج لدينامية اللامركزية

لقد انطلق المغرب منذ 1960 في تجربة اللامركزية الترابية، فبعد أن أعطى الأولوية « لتشبيد دولة موحدة تتوفر على إدارة ترابية مهيكلت تحت سلطته ومراقبته السياسية»⁽¹⁾، اختار المغرب المستقل سياسة اللامركزية المتدرجة.

ومن المعلوم أن اللامركزية تتحدد كنظام تنقل بموجبه صلاحيات معينة من قبل المشرع إلى الجماعات المحلية كي تنهض، في إطار من الاستقلالية والمسؤولية، بدور فاعل في تنمية الاقتصاد المحلي، وتهيئة المجال، وتأهيل القطاعات الاجتماعية، وتقليص الاختلالات الجغرافية والفوارق الاقتصادية والاجتماعية.

استطاعت اللامركزية أن تصل مرحلتها الناضجة بصور النصوص القانونية لسنة 1976 التي جددت المؤسسة الجماعية ووفرت الأرضية القانونية لنظام محلي يتمتع بالاستقلالية والديمقراطية.

ولقد استهدف هذا الإصلاح توزيعا ناجعا للسلطات، كما توخى إذكاء ديناميات للتنمية المحلية من خلال تدبير تشاركي.

وهكذا، تم إخضاع هذا النظام منذ تلك الفترة لإصلاحات جذرية مكنت من إعادة النظر في التقسيم الجماعي، ومراجعة مدونة الانتخابات، وإعادة هيكلة المالية والجبايات والقروض المحلية.

بعد ذلك، ومن أجل تعميق مسار اللامركزية، تم إصدار الميثاق الجماعي لسنة 2002 الذي تتطلع مقتضياته إلى:

- تعزيز الاستقلالية والحكامة المحلية الجيدة،
- توضيح وتوسيع دائرة الاختصاصات الجماعية لتشمل ميادين جديدة من الاختصاصات الخاصة بحكم القانون وأخرى منقولة أو استشارية،
- تقوية شفافية التدبير العمومي المحلي،
- تجسيد مفهوم الاستقلال المحلي من خلال التخفيف من حدة الوصاية، عبر التقليص من قائمة المواد الخاضعة للرقابة القبلية، وإحلال الرقابة المقربة محل الوصاية المركزية، وتخفيض آجال المصادقة، وتعميم قاعدة تعليل قرارات الوصاية،
- تحسين نظام المنتخب بالتنصيص على مقتضيات جديدة في مجال الأهلية الانتخابية وحالات التنافي، وحصص المهام التنفيذية الجماعية على المرشحين الذين يحسنون القراءة والكتابة، ومنع المستشارين المحليين القاطنين بالخارج من مزاوله مهام الرئيس أو المساعد،
- تعزيز آليات المراقبة وحماية الصالح العام من خلال مقتضيات تنص على منع المنتخبين الجماعيين من إجراء معاملات خاصة أو ربط علاقات مصلحة مع الجماعة التي ينتمون إليها سواء بشكل مباشر أو غير مباشر⁽²⁾، وكذا من خلال تقوية وسائل الرقابة الخارجية عبر اللجوء إلى تدقيق الحسابات وقضاء المجالس الجهوية للحسابات.

1 - تقرير الخمسينية حول التنمية البشرية: 2005

2 - المادتان 22 و 23 من الميثاق الجماعي

تأسيسا على هذه المكتسبات، تم إصدار القانون الجديد 17,08 بتاريخ 18 فبراير 2009 الذي جاء متضمنا لقواعد جديدة تستهدف تكريس الحكامة الجيدة المحلية عبر إرساء قواعد:

- إدارة محلية أكثر نجاعة وفعالية، تعتمد نظام الوضع رهن الإشارة بالنسبة للموظفين المنتخبين الرؤساء، وتتوخى تحسين فعالية الهياكل الإدارية الجماعية وتعزيز نظام وحدة المدينة،
- إدارة محلية لخدمة المواطنين تعطي الأولوية للحق في الولوج للمعلومات حول التدبير المحلي، وللمشاركة في اتخاذ القرارات، مع التطلع إلى تحسين مستوى تدبير المرافق العمومية المحلية.

2 - المسار البطيء للاتمرکز الإداري:

من المعلوم أن مفهوم اللاتمرکز يتحدد كتقنية إدارية لإعادة توزيع الصلاحيات بين الإدارة المركزية ومصالحها الخارجية، في أفق تعزيز السلطات المخولة لهذه المصالح، بهدف اتخاذ القرارات قريبا من أولئك الذين تعنيهم مباشرة على المستوى الترابي. فهو بهذا المفهوم، ينتصب كأحد أهم الدعامات التي توفر للامركزية شروط إنجاز أفضل لبرامجها التنموية المحلية.

لكن يتبين في الواقع أنه رغم الجهود المبذولة منذ بداية الاستقلال التي ترجمت إلى التوسيع التدريجي لشبكة المصالح الخارجية الجهوية والإقليمية التابعة لمختلف الإدارات، فإن مسار اللاتمرکز بقي بطيئا وغير متجانس نظرا لتحفظ المصالح المركزية فيما يتعلق بتفويض السلطات اللازمة.

وهكذا، لم يستطع مسار اللاتمرکز أن يواكب التقدم النسبي الذي عرفته اللامركزية، وظلت بالتالي إحدى حلقات تدبير الشأن المحلي مفقودة بفعل هذا الانقسام.

ولقد تبين من استقراء الوضعية الحالية للاتمرکز الإداري وجود عراقيل متعددة تطل عدة مستويات منها:

- غياب التغطية الترابية الملائمة للمصالح الخارجية،
 - اختلاف المجال الجغرافي لتدخل المصالح الخارجية للوزارات، مما حال دون تحسين إنجاز البرامج المندمجة للتنمية، وحد من تناسق الأعمال بين مختلف القطاعات المعنية،
 - اختلال توزيع الموظفين والكفاءات بين المصالح المركزية والخارجية،
 - محدودية التعاون بين المصالح الخارجية لمختلف الوزارات، مما فوت الكثير من فرص التدبير المندمج والشمولي للبرامج التنموية المحلية،
 - تداخل الاختصاصات بين بعض الإدارات المؤدي إلى الازدواجية والتنازع في المهام.
- في ظل هذه الوضعية، أصبح من الصعب التنزيل الترابي للسياسات العمومية الشيء الذي ينعكس بحدّة على فعالية هذه السياسات، خصوصا في مجالات التنمية البشرية ومكافحة الفقر والتهميش⁽³⁾.

لذلك، تم اتخاذ عدة مبادرات في السنين الأخيرة تتوخى تعزيز مسار اللاتمرکز الإداري نذكر من بينها:

- الرسالة الملكية حول التدبير اللاتمرکز للاستثمار بتاريخ 9 يناير 2002،
- تبني مقاربة اللاتمرکز في تفعيل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي اعتمدت كمبادئ أساسية التصميم التشاركي والتقائية البرامج.

- إصدار مرسوم 2 دجنبر 2005 المتعلق بتحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللامركز الإداري الذي وضع إطارا يلزم الإدارات باعتماد اللامركز كقاعدة أساسية للتنظيم.
- والخطاب الملكي بتاريخ 6 نونبر 2008 الذي دعا الحكومة من جهة إلى مراجعة التقطيع الإداري لدعم سياسة القرب، ومن جهة ثانية إلى إعداد ميثاق للامركز يعكس المفهوم الاستراتيجي الشمولي لنظام فعال لإدارة لامركزية تعتمد المقاربة الترابية.

3 - من الجهوية الناشئة إلى الجهوية المتقدمة:

أ- الجهوية الناشئة:

ومن جهتها، عرفت الجهوية تطورا ملحوظا على مر السنين. فبعد أن تمت تجربتها في إطار ظهير 16 يونيو 1971 المحدث للجهات الاقتصادية، تم تحويلها صفة جماعة محلية بموجب الدستور المراجع سنة 1992، ولم يشرع في تفعيلها إلا بعد المراجعة الدستورية لسنة 1996 والمصادقة على القانون رقم 47-96 المتعلق بتنظيم الجهة بموجب ظهير 2 أبريل 1997.

يحدد هذا القانون الإطار القانوني الجديد للجهة بصفتها جماعة محلية تتوفر على مجلس يتمتع بسلطة تفريرية وسلطة مراقبة على السلطة التنفيذية من خلال نظام يعتمد التشاور والتواصل والتعاون.

وتمارس الوصاية على الجهة بواسطة السلطة المختصة تحت مراقبة المحكمة الإدارية، في حين تضطلع المجالس الجهوية للحسابات بمراقبة التدبير المالي.

وهكذا، يتبين أن الجهة تشكل وحدة مندمجة وفضاء للتشاور من شأنه أن يرسخ الديمقراطية على الصعيد المحلي وأن يوظف المهام الموكولة له لتحديد الحاجيات وبرمجة الأولويات من أجل النهوض بدينامية التنمية الجهوية المندمجة.

ب- نحو جهوية متقدمة:

لكن، بالرجوع إلى استقراء الواقع يتبين أن إصلاح 1997، وإن كان قد أعطى للجهة دفعة أساسية بتحويلها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وبمنحها دورا مهما في تخطيط التنمية، فإنه لم يمكنها من الاستفادة من تحويل الاختصاصات اللازمة المنصوص عليها، حيث اكتفت في الواقع بالاضطلاع بالاختصاصات الأفقية.

في هذا السياق، يشكل مشروع الجهوية الموسعة طموحا جديدا نحو إعداد نموذج وطني للجهوية يأتي ليعزز البناء الديمقراطي بالاعتماد على أربع دعائم⁽⁴⁾:

- التثبث بوحدة البلاد،
 - تكريس مبدأ التكامل الاجتماعي والتضامن الترابي،
 - توخي انسجام وتوازن الاختصاصات والوسائل،
 - اعتماد نظام للامركز الموسع في إطار حكمة ناجعة مبنية على الترابط والالتقائية.
- وتتجلى الغاية المثلى لهذا المشروع في دعم بروز جهات مستقرة بمجالس ديمقراطية تتوفر على الاختصاصات والموارد اللازمة للاضطلاع بمهمة التنمية الجهوية المندمجة.

II- ضعف الحكامة الترابية

إجمالاً، بقيت مسارات اللامركزية واللامركزية واللامركزية واللامركزية بطيئة نظراً لتعارضها مع ثقافة التأطير السائدة التي لا تعطي لتفويض سلطات اتخاذ القرار والوسائل اللازمة سوى مكانة محدودة.⁽⁵⁾

وهكذا، لم تكن مختلف الإصلاحات المنجزة منذ 1976 إلى غاية 2002 كافية لإرساء قواعد ديمقراطية وحكامة محلية فعالة وذات مصداقية⁽⁶⁾.

ويعزى هذا الوضع بالأساس إلى وجود عدة هفوات ونواقص تهتم الحكامة الترابية، مما يحث على التساؤل حول مدى ملاءمة مسارات اللامركزية واللامركزية واللامركزية مع مستلزمات الحكامة الجيدة.

1 - المظاهر:

وتتجلى أبرز مظاهر ضعف الحكامة الترابية حسب استنتاجات عدة دراسات ميدانية واستطلاعية في:

أ- ضعف شفافية التدبير المحلي الناتج عن عدة عوامل من أبرزها البيروقراطية وانغلاق التدبير وتعقيد المساطر الإدارية والمالية وانعدام مساطر الاقتناءات وضعف المتابعة أو الالتزام بالأحكام القضائية.

ب- هشاشة العلاقة بين الهيئات المنتخبة والمواطنين التي تتجلى بشكل بين في:

- غياب ثقة المواطنين في الأجهزة التمثيلية المتميزة غالباً بعدم المصداقية.
- وعجز آليات التواصل بين الهياكل الإدارية والمواطنين بسبب ضعف التفاعل بين المجالس المنتخبة والمجتمع المدني وعدم اعتبار غالبية المنتخبين لآراء الجمعيات في اتخاذ القرارات.
- وضعف المشاركة المباشرة للمواطنين في التدبير المحلي التي تنتج غالباً عن غياب الإطار التشريعي وعدم وجود فضاءات ملائمة للمساهمة المواطنة.

ج- عدم ملاءمة أجهزة الوصاية والمراقبة:

وفي هذا الصدد، بات من المؤكد أن الوصاية الإدارية والمالية للدولة على الجماعات المحلية تتم عبر نظام ثقيل وبيروقراطي يشكل عامل جمود على مستوى التسيير، حيث ينصب بصفة قبلية على الأشخاص والأعمال الفردية والجماعية ولا يساعد على توشي الفعالية وتقييم النتائج.

ويظهر كذلك أن هذه المراقبة ذات ثقل أكبر على الجهات والأقاليم والعمالات بصفة خاصة، حيث حولتها في الواقع إلى مجرد قنوات مكتملة للنشاط الإداري المركزي ووسائل للرصد والمراقبة الترابية.

وعموماً، يتبين أن اختصاصات الجماعات المحلية تبقى محدودة بالخصوص نظراً لانعدام استقلاليتها المالية بفعل ثقل الوصاية التي تترجم في هذا المجال إلى تأطير مالي يلزم الجماعات بتقييد النفقات الإجبارية بميزانياتها ويخضعها في كل الأحوال

5 - تقرير الخمسينية حول التنمية البشرية: 2005

6 - نفسه

د- الفعالية المحدودة لأجهزة المساءلة وإعطاء الحساب:

خارج إطار سلطات الوصاية المركزية أو المحلية يلاحظ أن هناك غياباً لهيئات متخصصة ومستقلة تضطلع بمهمة رصد ممارسات تدبير الجماعات المحلية أو بمدى الحاجة بمساعدات تقنية.

ومع ذلك، يمكن القول أن إحداث المجالس الجهوية للحسابات يشكل إحدى المستجدات المؤسساتية المهمة التي أتى بها الدستور المراجع لسنة 1996 وكرسها القانون رقم 99-62 الصادر في 13 يونيو 2002 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، كآلية للمراقبة القضائية تضطلع بمهام المساءلة وإعطاء الحساب بالنسبة للجماعات المحلية والهيئات التابعة لها.

وفي هذا الإطار، تقوم هذه المجالس باختصاصات واسعة تشمل البت في الحسابات والتأديب المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية، وكذا مراقبة تسيير المقاولات المخولة بالامتياز واستخدام الأموال العمومية المتلقاة من مختلف الهيئات، علاوة على مراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية وهيئاتها.

وبالفعل، أسفرت هذه المراقبة، سواء في إطار التدقيق والبت في الحسابات أو من خلال مراقبة التدبير، عن اكتشاف مجموعة من الأفعال التي من شأنها أن تشكل مخالفات في ميدان التأديب المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية. كما همت المواضيع التي استشيرت بشأنها المجالس الجهوية مجمل أوجه التدبير المالي والمحاسبي وسوء تدبير الموارد البشرية والصفقات العمومية وعدم احترام قواعد تنفيذ النفقات.

وفي هذه المجالات، تم اكتشاف أفعال من شأنها أن تثير المسؤولية في مادة التأديب المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية أو في المادة الجنائية، حيث طبقت بشأن هذه الحالات المساطر القانونية المتعلقة بها.

لكن يظهر أن هذه المهام القضائية وغير القضائية، على الرغم من أهميتها، لا تفضي إلى متابعات إلا عند اكتشاف أفعال تستوجب عقوبات. وحتى في هذه الحالة يقتصر دور المجالس الجهوية على إخبار السلطات الإدارية المختصة لاتخاذ العقوبات التأديبية اللازمة، وإخبار وزير العدل لاتخاذ ما يراه ملائماً إذا تعلق الأمر بالعقوبات الجنائية⁽⁷⁾.

وجدير بالذكر كذلك إلى أن الآراء التي تطالب المجالس الجهوية بإبدائها بخصوص الحسابات الإدارية غير المصادق عليها لا تلزم سلطات الوصاية التي يمكنها في هذا المجال أن تتخذ قراراً غير مطابق لرأي هذه المجالس شريطة تعليقه⁽⁸⁾.

هـ- تأخر إدراج الحكامة المجالية ضمن مقاربة إعداد التراب الوطني الذي أدى إلى تدبير للمجال تنقصه النظرة الاستشرافية.

وقد جاء هذا التأخر نتيجة ضعف الأدوات المؤسساتية المعول عليها في هذا المجال.

فمن جهة، لم تستطع الجهة، لعدم توفرها على الوسائل المالية والبشرية اللازمة، أن ترقى إلى مصاف الشريك الحقيقي للدولة في مجال الحكامة والتنمية الترابية.

ومن جهة ثانية، بقيت التقسيمات المتتالية للتراب الوطني غير متلائمة مع واقع تسيير مختلف الجهات⁽⁹⁾.

وهكذا ظل التدبير المجالي يتأرجح لمدة طويلة بين المنظورين الأمني والتنموي، نتيجة استمرارية هيمنة ثقافة التسيير الممرکز التي أدت إلى ضعف مواكبة اللاتمرکز الإداري للمركزية، وبالتالي إلى الانخراط غير الكافي للجماعات المحلية في التنمية المستدامة.

7 - المادة 162 من القانون رقم 99-62 بتاريخ 13 يونيو 2002 المتعلق بالمحاكم المالية

8 - المادتان 143-144 من القانون رقم 99-62 بتاريخ 13 يونيو 2002 المتعلق بالمحاكم المالية

9 - تقرير الخمسينية حول التنمية البشرية: 2005

2 - الأسباب

ومن المعلوم أن مظاهر ضعف الحكامة تتشابه على الصعيدين الوطني والمحلي، إذ أنها تعزى إلى نفس الأسباب التي يمكن اختزالها في العوامل التالية:

- الانفراد باتخاذ القرارات واتساع دائرة الشطط في استعمال السلطة.
- انغلاق التدبير المحلي المتميز بثقل البيروقراطية وتعقيد المساطر الإدارية وضعف التواصل وغياب المساهمة والتضمينية في إعداد وتنفيذ مخططات التنمية المحلية والجهوية.
- عدم الالتزام بسيادة القانون والتساهل في المتابعات وشيوع حالات اللاعقاب.
- تدني وازع المواطنة وتراجع آثار القيم الأخلاقية على الممارسات والمعاملات المجتمعية.
- ضعف الموارد البشرية، حيث يلاحظ أن غالبية الموظفين المحليين تتكون من أعوان للتنفيذ وأن هناك ندرة للكفاءات التقنية، إضافة إلى غياب مخططات للتكوين تتوخى تقوية القدرات سواء بالنسبة للإداريين أو المنتخبين.
- محدودية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية التي تتجلى في انعدام سلطة جبائية حقيقية وبالتالي في ضعف الموارد المالية المتوفرة مقارنة مع حاجيات التسيير وخصوصا حاجيات الاستثمار المرتبط بالتجهيزات والخدمات الأساسية.

3 - الانعكاسات

وطبيعي أن تنعكس هذه التجليات والأسباب سلبا على مستوى التدبير المحلي الذي تراجعت فعاليته بشكل جلي. وهكذا، اختزلت اللامركزية في الواقع في أجهزة إدارية تقليدية تؤدي خدمات ذات جودة متدنية باستمرار ولا تتوفر على طاقة إبداعية أو تنظيمية ملائمة، مما يفسر غياب تصور مستقبلي للتنمية المحلية وعدم اللجوء إلى آليات التقييم والتدبير المرتكز على النتائج.

ضمن هذا السياق، تم الوقوف على عدة ممارسات تنم عن سوء استخدام الجماعات المحلية لمواردها المالية، حيث ترصد الموارد بالأساس لتغطية نفقات التسيير، وتصرف الحصة المخصصة للاستثمار لفائدة مشاريع لا تستجيب في غالبيتها لانتظارات المواطنين، وتسجل تراكمات لفوائض الخزينة نتيجة عدم صرف العديد من نفقات الاستثمار المبرمجة⁽¹⁰⁾.

ومن جهتها، رصدت المجالس الجهوية للحسابات بعض انعكاسات سوء الحكامة المحلية التي تهم تدبير كل من الموارد البشرية، المداخيل والنفقات والشراء العمومية، التعمير والأماك الجماعية، عقود الامتياز، المشاريع الكبرى ومخططات التنمية، المرافق العمومية المحلية، والمراقبة الداخلية⁽¹¹⁾.

على ضوء هذه البيانات ليس من المستغرب أن يترجم سوء الحكامة الترايبية إلى بروز ممارسات غير شرعية قد تتجلى في اختلاس وتبيد الأموال العمومية والرشوة والمحسوبية والزبونية، خصوصا في ظل غياب برامج خاصة لمكافحة الفساد لدى الجماعات المحلية.

الباب الثاني : الوقاية من الرشوة رافعة أساسية لتدعيم الجهوية الموسعة

طبقا للإطار المرجعي الذي حددته الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد واستنادا إلى مستلزمات المنظومة الوطنية للنزاهة، تقترح الهيئة المركزية تبني مقاربة شمولية للوقاية من الرشوة تصب في خانة تحسين الحكامة الترابية من خلال تأسيس منظومة جهوية للنزاهة والشفافية والمساءلة وإعطاء الحساب تواكب مشروع الجهوية الموسعة وتدعم الديمقراطية المحلية.

ومن المعلوم أن مهمة الوقاية من الرشوة تتطلب من جهة، الإحاطة الشمولية بظاهرة الرشوة للتعرف على أسبابها وتجلياتها وأثارها، ومن جهة أخرى، القيام بتقييم الإجراءات المتخذة لمكافحةها.

من أجل ذلك، أنط مرسوم 13 فبراير 2007 بالهيئة المركزية مهمتين أساسيتين تجعلان منها في آن واحد مرصدا لملامسة قضايا الرشوة وآلية لتتبع وتقييم المنجزات للوقاية منها.

وفي هذا الصدد، يتحتم العمل على إغناء التشخيص الموضوعي والمتكامل للظاهرة، بنهج مقاربة جهوية تتكامل مع المقاربة القطاعية وتعتمد على تنمية الآليات التقنية للتحري والتقييم لوضع قاعدة معطيات محينة، وإعداد خريطة مدققة لمواطن الرشوة ونواقص الحكامة الترابية.

وفي انتظار أن يتأني للهيئة أن تنطلق من هذه المقاربة، واعتمادا على ما تراكم لديها من دراسات تشخيصية أولية، تقترح الهيئة، في إطار الاضطلاع بمهامها الأساسية، توجهات استراتيجية عامة يمكن ترجمتها إلى أهداف محددة وإجراءات عملية تندرج ضمن الخطة الوطنية لمكافحة الفساد.

I- إرساء منظومة حديثة وملائمة لتدبير الموارد البشرية:

لقد أبان التشخيص عن وجود عدة ثغرات تهم تدبير الموارد البشرية على المستوى الترابي، وتتجلى في غياب نظام أساسي خاص واستراتيجية شمولية تضمن الاستثمار الأمثل للموارد البشرية.

لذلك، ينبغي العمل، بالموازاة مع دينامية الجهوية الموسعة، على سد مختلف هذه الثغرات باعتماد منظومة حديثة لتدبير الموارد البشرية تتوخى الشفافية والاستحقاق والإنصاف والأهلية وتحفيز وإعادة انتشار الكفاءات.

بهذه المواصفات، يمكن لهذه المنظومة أن تساهم في الوقاية من مختلف مظاهر الفساد على مستوى التدبير المحلي والجهوي، من خلال وضع معايير موضوعية وشفافة لاختيار المرشحين للمناصب العمومية، وإرساء منظومة أجور منصفة، وتخصيص مكانة متميزة للتكوين.

ويتحتم أيضا أن تولي هذه المنظومة أهمية خاصة للوقاية من تضارب المصالح، سيما وأن الميثاق الجماعي ينص على مقتضيات في هذا المجال خصوصا بمادتين:

- المادة 22 التي تمنع المنتخبين المحليين من أن يربطوا مصالح خاصة مع الجماعات التي ينتمون إليها، أو أن يبرموا معها صفقات، سواء بصفة شخصية أو بصفة مساهم أو وكيل أو لفائدة الزوج أو الأصول أو الفروع المباشرين،
 - والمادة 75 التي تعتبر باطلا المقرر الذي يشارك في اتخاذه المستشار الجماعي والذي يهيمه بشكل شخصي أو يهيم زوجته أو فروعه.
- من أجل تفعيل أمثل لهذه المقتضيات، ينبغي العمل على تعزيزها ومواكبتها باعتماد مدونات أخلاقية تسمح بتوطين وإدماج مختلف المصالح الذاتية التي يتعين تجنبها، وتتضمن آليات إلزامية تجبر المسؤولين على التصريح بهذه المصالح الذاتية، كما تسمح بإطلاع مختلف المعنيين عليها.

وللإشارة، فإن مبدأ إرساء مدونات أخلاقية بالقطاع العام سواء على المستوى المركزي أو المحلي يندرج في إطار تأسيس تقليد يقوم على الالتزام والتوافق بين المنتخبين والموظفين والأعوان المعنيين، للانضباط بقواعد السلوك المطلوب المنبثق من خصوصيات ممارسة مختلف المهام والمنسجم مع المقتضيات القانونية الجاري بها العمل. ويستند هذا التوجه على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تنص في مادتها الثامنة على وضع مدونات أو معايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشرّف والسليم للوظائف العمومية.

وتكمن أهمية هذا المعطى في ضرورة ابتكار آلية تدبيرية تسمح بزرع حركية التطبيق في القوانين المؤطرة للمسارات المهنية للمنتخبين والموظفين، وبالإجابة عن الإشكالية المرتبطة بصعوبة تحديد السلوكيات التي قد تتجاوز النصوص القانونية.

وفي هذا الصدد، يمكن التذكير بمقتضيات المادة 21 للميثاق الجماعي التي تنص على توقيف أو عزل كل عضو من المجلس الجماعي تثبت مسؤوليته في ارتكاب أعمال أو أفعال مخالفة للقانون ولأخلاقيات المرفق العام، والتي رغم أهميتها لا يمكن تطبيقها بكيفية عملية وفعالة إلا عن طريق توضيح وضبط هذه الأخلاقيات في إطار مدونات سلوكية تعزز آليات المراقبة الذاتية وتساهم في ترسيخ قيم وقائية تنهض بالمبادئ والمثل الأخلاقية سواء داخل الإدارة أو على مستوى التمثيلية السياسية.

وحتى تضمن لها شروط التفعيل الأمثل، فإنه من الملائم اعتماد التنسيق في إعداد هذه المدونات مع جميع الأطراف المعنية والإشراف على تحيين مضامينها وضمان حماية المكلفين بتبناها والقيام بحملات تواصلية للتحسيس والتعريف بها.

II- النهوض بالنزاهة والشفافية في تدبير المالية والصفقات المحلية:

1 - النهوض بالنزاهة والشفافية في تدبير المالية المحلية:

تتضمن القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية بالمفهوم الواسع مقتضيات تتناول التنظيم المالي من خلال وضع قواعد لتحضير الميزانية ومضامينها والمصادقة عليها وتنفيذها.

وقد جاء القانون رقم 08-45 بتاريخ 18 فبراير 2009 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها بمقتضيات تكميلية من شأنها أن تسد بعض الثغرات الملاحظة في الممارسة السابقة.

لكن الجانب المتعلق بالشفافية في تدبير المالية المحلية لا زال يحتاج إلى توضيحه وتدعيمه لترقى هذه الأخيرة إلى مستوى ما يصطلح عليه بالميزانية المفتوحة.

ويعتبر مؤشر الميزانية المفتوحة آلية وقائية مهمة من الانزلاقات وجسرا أساسيا من شأنه أن يمكن أجهزة المراقبة والمساءلة والتدقيق من مزاوله مهامها بفعالية، وأن يمكن جمهور المواطنين من رصد وتتبع مصادر التمويل ومجالات الإنفاق سواء على مستوى التحضير أو على مستوى التنفيذ.

وفي هذا الإطار، يتبين أنه من المناسب مواصلة العمل على توضيح إجراءات اعتماد الميزانية، والإبلاغ عن الإيرادات والنفقات في حينها، ووضع إجراءات صارمة لمنع التحايل على مساطر تنفيذ الميزانية، واعتماد آليات الميزانية المفتوحة Open budget فيما يتعلق بإنتاج معلومات ملائمة تخص الميزانية والضرائب وتمكن المواطنين من الحصول عليها.

2 - ترسيخ قواعد الشفافية والمنافسة في تدبير الصفقات المحلية:

من خلال دراسة مشروع المرسوم المتعلق بصفقات الجماعات المحلية الذي يؤكد على نفس المبادئ المتعلقة بالصفقات العمومية للدولة الواردة في مرسوم 5 فبراير 2007، أمكن للهيئة رصد بعض المستجدات التي أتى بها هذا المشروع خاصة من خلال وضع لجنة استشارية لتتبع تدبير المشتريات العمومية، وإحداث مرصد وطني للطلبات العمومية المحلية والزام كل جماعة محلية بنشر أثمان الصفقات والأذينات.

ولإغناء هذا المشروع الهام، ومن زاوية تدعيم الجانب الوقائي للفساد كهدف أساسي لتوسيع اختصاصات المجالس المنتخبة مع تخفيف حدة الوصاية في إطار الجهوية الموسعة، فإن الهيئة تولى اهتماما خاصا للتوصيات التالية:

- توحيد توحيد المبادئ المتعلقة بالصفقات العمومية للدولة والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية.
- ضرورة تأطير السلطة التقديرية الواسعة المخولة لصاحب المشروع بضوابط تحول دون تحريفها لتحقيق أغراض شخصية.
- أهمية التنصيب على التركيبة الكاملة للجنة التتبع التي ينبغي ضمان استقلاليتها كهيئة للطعن بالنسبة للهياكل الإدارية التابعة لصاحب المشروع، وانفتاحها على فعاليات من خارج الإدارة، مع التأكيد على أهمية عضوية الهيئة المركزية في هذه اللجنة.
- أهمية تحضير العناصر المرجعية المتعلقة بالتدقيق والمراقبة وتحديد صفة الجهاز المكلف والعمل على نشر التقرير المنجز على نطاق واسع.
- ضرورة تبسيط مساطر إبرام الصفقات لتسهيل استفادة الجماعات المحلية من الإمكانيات التي يتضمنها المشروع.

III- تعزيز شفافية الإدارة الترابية:

لقد تبين أن تعقيد المساطر وانغلاق التدبير وضعف مشاركة المواطنين تشكل أهم مظاهر ضعف الحكامة الترابية. لذلك بات من المؤكد أن تحسين هذه الحكامة يمر بالأولوية عبر تدعيم شفافية التدبير المحلي التي تعتبر أيضا إحدى مكونات سياسة الوقاية من الفساد.

في هذا الإطار، تتقدم الهيئة باقتراحات عملية تصب في هذا المنحى يمكن اختزالها فيما يلي:

- نهج سياسة إعلامية منتظمة من طرف الجماعات المحلية والمرافق اللامركزية تخبر المواطنين بأنشطتها وأساليب تنظيمها وتسييرها واتخاذ قراراتها.
- التزام الإدارات الترابية باحترام حق المواطنين في الولوج إلى المعلومات⁽¹²⁾ ونشر وإعلان المساطر والإجراءات التي تحدد الوثائق المطلوبة لإنجاز الخدمات وأجال الحصول عليها.
- مراجعة وتبسيط المساطر الإدارية المعتمدة على مستوى الإدارة الترابية والتي تهتم على الخصوص الشواهد والتراخيص والاستثمار والصفقات العمومية، من خلال تحيينها وإعادة توزيعها ونشرها.
- وفي هذا الإطار، فإن الإدارات والسلطات والجماعات المحلية مطالبة بإيلاء أولوية خاصة لتفعيل القانون رقم 06-35 بتاريخ 30 نونبر 2007 المحدث للبطاقة الوطنية للتعريف الإلكترونية الذي ينص على الاستغناء عن شهادات عقد الأزداد والسكنى والحياة والجنسية⁽¹³⁾.
- تقوية وهيكله مصالح الاستقبال والتوجيه لدى مختلف الإدارات الترابية مع الأخذ بعين الاعتبار للأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.
- توجيه الجماعات المحلية نحو تأسيس وتفعيل الجماعة الإلكترونية بهدف تسريع تحديث الحكامة وتحسين فعالية ونجاعة الإدارة الترابية.

12 - القانون الذي يضمن هذا الحق على الصعيد الوطني لا زال في طور التحضير

13 - يرتبط تفعيل هذا المقتضى بالعمل على تغيير وملاءمة وتحيين بعض المقتضيات القانونية والتنظيمية التي لا زالت تطبق في الواقع

ولتدعيم هذا المشروع، توصي الهيئة المركزية بتوجيهه نحو تزويد المواطنين بمعلومات شفافة ومفيدة وتعزيز المراقبة الداخلية وإعطاء الأولوية للمصالح على الخط وإلغاء تمرکز المسؤولية بالنسبة لعدد من الخدمات المقدمة للمواطنين وإدراج مقارنة الوقاية من الرشوة.

IV- تدعيم النزاهة والشفافية والاستقلالية بقطاع العدل:

- تشكل العدالة الفاعل الأساسي لكل إستراتيجية تتوخى مكافحة الفساد سواء على المستوى الوطني أو المحلي.
- ولضمان تحقيق الانسجام والتقاطع بين أهداف ورشي إصلاح القضاء والجهوية الموسعة، واستثناسا بالتوجهات المستمدة من المواصفات الدولية، تولي الهيئة المركزية، في توافق تام مع مستلزمات الوقاية من الفساد، أهمية خاصة لإصلاح قطاع العدل وفق التوجهات الأساسية التالية:
- اعتماد سياسة جنائية جديدة لمكافحة الفساد من شأنها أن تدعم الاستقلال الوظيفي للقضاة وتحسن مساطر البت في قضايا الفساد وتحد من مختلف الامتيازات والحصانات التي تعيق العدالة الحقيقية.
- تحصين الجهاز القضائي من الفساد عبر تعزيز نزاهته بتفعيل نظام التصريح بالامتلاكات وتخليق محيط العدالة وتجنب تضارب المصالح، مع العمل على تدعيم الشفافية من خلال النشر المنتظم لتقارير تقييم الأداء وللأحكام النهائية وتمكين المتقاضين من الحصول على المعلومات القانونية والقضائية.
- الرفع من مستوى كفاءة الجهاز القضائي بإعطاء مكانة خاصة لتأهيل الكفاءات البشرية وتحديث التسيير عن طريق الاستغلال الأمثل لتكنولوجيات الإعلام والتواصل.
- تحسين فعالية الجهاز القضائي بوضع معايير لتقييم جودة الأحكام واعتماد سقف زمني معقول للبت في القضايا المعروضة وإزالة العقبات الحائلة دون تنفيذ الأحكام.
- التوجه نحو إرساء قواعد قضاء متخصص في مجال مكافحة الفساد يستجيب لمتطلبات التخليق الشامل والحكامة الجيدة.

V- تطوير أنظمة المراقبة والمساءلة:

1 - تحديث نظام الوصاية والمراقبة:

تخضع الجماعات المحلية لنظام محكم للوصاية الإدارية يمارسها ممثل الحكومة في الإقليم ووزير الداخلية على الأشخاص والقرارات. وهكذا لا تصبح القرارات المتخذة من طرف الهيئات المنتخبة ورؤسائها التنفيذيين نافذة إلا إذا صادق عليها ممثل الدولة الذي يمارس مراقبة الشرعية بصفة قبلية.

ومعلوم أن هذا النظام مرشح للمراجعة قصد التخفيف من حدة الوصاية أو إلغائها واستبدال المراقبة قبلية بمراقبة بعدية في إطار تدعيم أكبر للامركزية وتوسيع الجهوية. وهكذا ستصبح، بمقتضى الإصلاح المرتقب، الإجراءات المتخذة من طرف الجماعات المحلية نافذة بقوة القانون بمجرد إشهارها وتبليغها.

في هذا السياق، ستستفيد الجماعات المحلية من تحويل اختصاصات مهمة في مجالات متعددة ستؤدي حتما إلى منح المنفذين المحليين سلطات كبيرة ستتمركز لا محالة لفائدة عدد محدود من الأشخاص.

ومما يتخوف منه هو أن يفضي هذا التوجه المشروع إلى تمركز لسلطات القرار على جميع مستويات الإدارة الترايبية قد يتسبب في تفشي بعض الممارسات التي تولي أهمية خاصة للعلاقات الشخصية والمهنية والمحسوبة وللزبونية السياسية أو غيرها⁽¹⁴⁾. ولا يستبعد كذلك أن يزداد عدد الصفقات المحلية المتفاوض بشأنها دون منافسة والتي تمنح للجماعات المحلية إمكانية اختيار مقاولات تربطها بها علاقات متميزة أو تفضيلية، مما قد يزيد من أخطار الانحراف نحو أفعال الرشوة واستغلال النفوذ والمحسوبية والمحاباة بفعل تمركز العديد من السلطات بيد نفس الأشخاص في خضم اللامركزية الموسعة⁽¹⁵⁾.

لذلك، ومن باب الوقاية من الفساد، لا يجب أن تتخلى الدولة في كل الأحوال عن جميع اختصاصاتها في مجال مراقبة الشرعية التي وإن كانت ستؤول إلى مراقبة بعدية، فإنها يجب أن تبقى ذات فعالية وأن تستخدم بشكل جيد وشامل⁽¹⁶⁾.

من أجل ذلك، يتحتم تقوية هذه المراقبة وتحسين ظروف إنجازها للتمكن من السهر على الصالح العام الذي يستلزم احترام المساواة بين المواطنين والقوانين وحماية الممتلكات. وبذلك سنتمكن من تفادي ضعف المصداقية التي أصبحت تشوب الآن بعض المنتخبين، وقد تعمم لتفضي إلى تعزيز ظاهرة الرفض أو العزوف عن الحياة السياسية المحلية⁽¹⁷⁾.

2 - تفعيل المساءلة وإعطاء الحساب:

أ- تتبع الذمة المالية للمنتخبين:

جاء القانون رقم 54.06 بتاريخ 20 أكتوبر 2008 ليسد ثغرة في نظام المساءلة، من خلال تجاوز مظاهر القصور التي طالت التشريع المغربي في هذا المجال، وذلك على مستوى الأشخاص الملزمين بالتصريح، وآليات المراقبة والتتبع، وتحديد عناصر الثروة الخاضعة للتصريح، ورصد العقوبات والغرامات المناسبة.

وهكذا، ألزم هذا القانون بعض منتخبي المجالس المحلية والغرف المهنية وبعض فئات الموظفين والأعوان العموميين بالتصريح الإلزامي بممتلكاتهم أثناء التعيين أو الانتخاب وكذا أثناء انتهاء المهام مع تجديده كل سنة.

وتودع هذه التصريحات لدى كتابة الضبط بالمجالس الجهوية للحسابات التي تقوم بدراساتها وتحيلها على السلطة القضائية المختصة في حالة تبين وجود أفعال مخالفة للقانون الجنائي.

وفي حالة رفض الإدلاء بالتصريح أو عدم مطابقة مضمونه لأحكام هذا القانون أو في حالة تقديم تصريح كاذب، تطبق العقوبات المتعلقة بالرشوة المنصوص عليها في القانون الجنائي على الأشخاص الملزمين؛ كما يمكن أن تحكم المحكمة بتجريد المدان من صفة منتخب، مع إمكانية إرفاق هذا التجريد بعدم الأهلية للانتخاب لمدة أقصاها خمس سنوات، فضلا عن إمكانية الحكم بعزل الموظف أو فسخ عقد العون العمومي.

وببقى مع ذلك الالتزام بضرورة السهر على تفعيل مقتضيات هذا القانون الذي يندرج في إطار تفعيل نظام التصريح بالممتلكات للحفاظ على نظافة الذمم المالية للمسؤولين عن تدبير الشأن المحلي، وكوقاية قانونية تجنب المسؤولين والمنتخبين من الوقوع في انزلاقات سلوكية تؤدي إلى الاغتناء والإثراء اللامشروع.

Rapport annuel 1993-1994 du Service Central de prévention de la corruption : Décentralisation. faits de corruption et contrôle de légalité- France

Idem - 15

Idem - 16

17 - Rapport annuel 1993-1994 du Service Central de prévention de la corruption : Décentralisation. faits de corruption et contrôle de légalité- France

ب- تدعيم المجالس الجهوية للحسابات:

- لمواكبة مشروع الجهوية الموسعة، سيكون من الملائم العمل على تعزيز فعالية المجالس الجهوية للحسابات لتساهم بشكل ناجع في ترسيخ المساءلة وإعطاء الحساب كإحدى الركائز الأساسية للحكامة الترابية وللوقاية من الفساد.
- في هذا السياق، ستكون المجالس الجهوية مطالبة بمواصلة المجهودات المبذولة حالياً من أجل:
- تسوية المشاكل المرتبطة بالإدلاء بالحسابات وسبل تحسين المعلومات المالية المضمنة بها.
 - تقوية عدد المستشارين ووضع مخططات للتكوين تهم تخصصات عديدة ومتنوعة للتمكن من ممارسة جميع الاختصاصات على أكبر عدد ممكن من الأجهزة الخاضعة للرقابة.
 - تعزيز مساهمتها في تحديد وتوضيح نطاق الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الميزانية وفي تطوير تحسين التدبير المالي المحلي.
 - تطوير آليات اشتغالها باعتماد المراقبة المندمجة التي تشمل المراقبة الشرعية وفعالية أساليب التدبير ومدى تحقيق الأهداف، الأمر الذي من شأنه أن يمكنها من تقييم أداء مختلف المتدخلين في مسلسل التدبير المالي المحلي.

VI- تعزيز الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد:

1 - تعزيز الدور الجهوي للهيئة المركزية للوقاية من الرشوة:

- تتوفر الهيئة المركزية بمقتضى المادة 12 من المرسوم المحدث لها على إمكانية إحداث لجن جهوية أو محلية يعهد إليها بتقديم العون والمساعدة للهيئة في القيام بمهامها.
- ولإحداث هذه اللجن، يمكن للهيئة المركزية أن تعتمد الجهة كمجال جغرافي وإطار مؤسسي متكامل بمجالسه المنتخبة وهيئاته التمثيلية والمصالح الخارجية لمختلف الإدارات المركزية، الشيء الذي يوفر للهيئة الآليات المؤسسية اللازمة لنهج سياسة القرب ومواكبة دينامية الجهوية واللامركزية.
- ومن جهة أخرى، يمكن للهيئة أن تعتمد كذلك المجال المحلي لإحداث لجن محلية بالنظر، إلى ما يتوفر عليه من مؤهلات تسمح بتكثيف الجهود وتنويع المبادرات لبناء التحالفات الموضوعية لمكافحة الفساد مع مختلف فعاليات الجماعات المحلية من مجالس منتخبة وهيئات المجتمع المدني.
- وفي هذا الصدد، اعتمدت الهيئة برنامج عمل تدريجي يحدد الأولويات والمراحل المتعلقة بإحداث هذه اللجن الجهوية أو المحلية، وشرعت في برمجة فتح لجنيتين جهويتين نموذجيتين في إطار ميزانيتها برسم سنة 2010.
- من المعلوم أن مهام الهيئة المركزية متنوعة وتجعل منها في آن واحد مرصدا للتتبع والتقييم، وقوة اقتراحية، وإطاراً للتنسيق والتعاون، وأداة لمعالجة الشكايات، وآلية للتواصل والتحسيس.
- وعليه، فإن الهيئة المركزية التي تتوخى من هذه اللجن تقديم المساعدة في سائر مجالات تدخلها من أجل النهوض بالحكامة الجيدة المحلية والوقاية من الفساد، عمدت إلى تحديد اختصاصاتها في المجالات التالية:
- إنجاز دراسات وتحقيقات ميدانية لتعميق المعرفة الموضوعية بظاهرة الرشوة على المستوى المحلي.
 - تقييم المنجزات في مجال سياسات مكافحة الفساد.
 - عقد شراكات مع مختلف الهيئات والفعاليات الجهوية أو المحلية.
 - تلقي الشكايات والقيام بالتبليغات عن أفعال الفساد.
 - إنجاز الحملات الإعلامية والتحسيسية.

وحتى لا تتخلف الهيئة المركزية عن دينامية وأبعاد مشروع الجهوية الموسعة، فإنه من اللازم العمل على إعطاء دفعة قوية للهيئة المركزية وتزويدها بالوسائل المالية والبشرية الكافية والقيمة بتمكينها من المساهمة الفعلية في تعزيز الإطار المؤسسي المحلي لمكافحة الفساد والاستجابة لمستلزمات تحسين الحكامة الترابية.

2 - تعزيز الدور الجهوي لديوان المظالم:

بصفتها مؤسسة عمومية تستهدف رفع المظالم وتساهم في إحقاق الحقوق وتبسيط المساطر الإدارية وتخليق القطاع العام، اتجهت مؤسسة ديوان المظالم في السنوات الأخيرة عملاً بسياسة القرب نحو فتح عدة امتدادات جهوية تضطلع بتنمية التواصل بين الإدارة والمواطنين، وتلقي التظلمات والبت فيها، ورفع الاقتراحات التي من شأنها تحسين سير الجهاز الإداري وتذليل الصعاب التي تعترض المواطنين.

وحيث تأكدت نجاعة هذا التوجه فإنه ينبغي مواصلة تدعيم هذه المؤسسة ماليا وبشريا لتعزيز دورها الجهوي حتى يتأتى لها مواكبة الدينامية الجديدة التي ستنبثق عن الجهوية الموسعة المنتظرة.

3 - تقوية التنسيق والتعاون بين مختلف الهيئات:

ولتعزيز فعالية مختلف هيئات المراقبة والوساطة والتتبع، فإنه من الضروري التوجه نحو تقوية التنسيق والتعاون بين جميع هذه الهيئات على الصعيدين المحلي والجهوي.

وفي هذا الصدد، تتقدم الهيئة المركزية بالتوصيات التالية:

- إحداث أقطاب جهوية للكفاءة مكونة من ممثلين عن مختلف الهيئات المذكورة يعهد إليها بمهمة دراسة وتبادل المعلومات من أجل ضبط بعض المخالفات لدى الجماعات المحلية والوقاية منها.
- ربط علاقات منتظمة وطيدة بين المحاكم الإدارية والمالية لتبادل الآراء والمقترحات والأحكام الصادرة المتعلقة بالقضايا والمنازعات المرتبطة بتدبير الشأن المحلي،
- تمكين المحاكم الإدارية والمحاكم المالية من اللجوء إلى وكلاء الملك لدى المحاكم المختصة عند الوقوف على أفعال قد تجرم بمقتضى القانون الجنائي.

VII - توسيع دائرة التواصل والتعاون من أجل مكافحة الفساد:

1 - تنمية وتفعيل آليات التواصل والتبليغ:

توفر الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد إطاراً متكاملًا للتواصل بين المواطنين والإدارات ومؤسسات مكافحة الفساد من شأنه أن يدعم سياسات الوقاية من الرشوة والتبليغ عن أفعال الفساد تحكمه المواد 13 و32 و33 و61.

من هذا المنطلق، توجد بالفعل عدة آليات للتواصل تخول للمواطن ولأي سلطة منتصبة حق تقديم شكايات أو تظلمات لدى كل من النيابة العامة والإدارات العمومية.

وفي هذا الإطار، خصصت بعض الوزارات مصالح خاصة للنظر في شكايات المواطنين.

وتتولى مؤسسة ديوان المظالم الاضطلاع بتنمية التواصل مع المواطنين للنظر في موضوع الشكايات والتصدي لأي قرار أو عمل إداري يتنافى مع مبادئ سيادة القانون.

وتتوفر الهيئة المركزية من جهتها على اختصاصات محددة في مجال التواصل مع المحيط، من خلال جمع ونشر المعلومات المرتبطة بظاهرة الرشوة أو عبر تلقي شكايات من المواطنين لتبليغها للسلطات القضائية المختصة.

وللهيئة كذلك صلاحية القيام بحملات تواصلية وتحسيسية لإخبار وتحسيس عموم المواطنين بأسباب ومظاهر وتدابير الرشوة على الحقوق الأساسية وعلى التنمية البشرية.

وعلى مستوى المجتمع المدني، هناك عدة جمعيات توفر في آن واحد للمواطنين عدة آليات تواصلية لتمكينهم من التبليغ عن جميع أفعال الفساد ومناصرتهم لاسترجاع حقوقهم.

من بين هذه الآليات، تجدر الإشارة إلى مرصد الرشوة، ومراكز المناصرة والاستشارة القانونية التابعة للجمعية المغربية لمحاربة الرشوة والهادفة إلى تمكين المواطنين من تقديم ومتابعة شكاوي ذات علاقة بالفساد من خلال توفير المشورة والمساعدة القانونية.

رغم وجود هذه الآليات، فإن نظام التواصل والتبليغ في مجال مكافحة الفساد يبقى محدودا ومقتصرًا على بعض الإدارات المركزية. لذلك، ويهدف مواكبة دينامية الجهوية الموسعة، ينبغي العمل على توفير آليات إضافية تستهدف تعزيز انخراط المواطنين في التبليغ عن أفعال الفساد وإلزام الإدارات والجماعات المحلية باعتماد الشفافية في تدبير الشأن العام.

وفي هذا الشأن، تتقدم الهيئة المركزية بالمقترحات التالية:

أ- ضمان انخراط مختلف الشرائح الاجتماعية في برنامج مكافحة الفساد عبر إنجاز حملات تواصلية وتحسيسية تشمل مختلف الجهات بشراكة مع جميع الفاعلين، وتتضمن أنشطة ثقافية متنوعة على المستوى المرئي والسمعي،

ب- إدماج مفاهيم النزاهة والقيم المهنية في مخططات التربية والتكوين على مختلف المستويات،

ج- تمكين المواطنين من التأقلم السهل مع المقتضيات القانونية في مجال مكافحة الفساد من خلال إعداد دلائل خاصة وإنجاز تطبيقات تكنولوجية ملائمة وتعميمها على المواقع الإلكترونية المتاحة،

د- تيسير قيام الموظفين المحليين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد عبر استصدار قانون لحماية الشهود والضحايا والمبلغين ومراجعة الفصل 18 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية الذي يقيد الموظف بمبدأ السر المهني وإيلاء العناية اللازمة لإطلاع الموظفين، مركزيًا وجهويًا، على الضمانات التي ستخول لهم في مجال التبليغ، لتيسير انخراطهم في التحالف الموضوعي لمكافحة الفساد على جميع الأصعدة.

2 - النهوض بالتعاون والشراكة:

إذا كان من المسلم به أن مكافحة الفساد تستدعي مقاربة جماعية وتشاركية تستنهض كافة الفعاليات من إدارة وأحزاب ومجتمع مدني وهيئات مهنية، فإن إدراج البعد المحلي أو الجهوي في مكافحة من شأنه أن يغني هذه المقاربة ويسمح باستنهاض وتعبئة مختلف الفعاليات من أجل بناء تحالفات لمناهضة الفساد بجميع أشكاله وعلى جميع مستوياته.

من هذا المنطلق، تؤكد الهيئة من جهة، على أهمية تشجيع المشاركة النشطة للمجتمع المدني في محاربة الفساد، ومن جهة أخرى، على ضرورة الانخراط في عقد شراكات بين الهيئة المركزية والجماعات أو الجهات تمكن بشكل خاص من القيام بزيارات ميدانية كآلية لإجراء نوع من التحريات، والتعريف بالبرامج المعتمدة في مجال مكافحة الرشوة، وتحديد الاحتياجات في مجال المساعدة التقنية المتعلقة بمحاربة الرشوة.

VIII - تعزيز شفافية الحياة السياسية وتخليق الشأن المحلي:

تتوفر المنظومة القانونية الحالية على مقتضيات رادعة للفساد سواء على مستوى القانون الانتخابي أو قانون الأحزاب السياسية⁽¹⁸⁾. وهكذا، ينص القانون الانتخابي على منع كل شكل من أشكال التمويل السري للحملات الانتخابية، وعلى أحكام ردية متكاملة لجميع أشكال الغش والتدليس، كما يضمن احترام المرشحين للسقف المحدد للمصاريف الانتخابية.

ويتضمن من جهته قانون الأحزاب السياسية مقتضيات تسمح بتوزيع الإعانات على أسس ومعايير موضوعية، وتمنع تمويل الأحزاب من طرف الجماعات المحلية والمؤسسات والمقاولات العمومية، كما تلزم الأحزاب بمسك محاسبة مشهود عليها من طرف خبير محلف، وإثبات استعمال الأموال الممنوحة للأغراض التي منحت من أجلها، مع ضرورة إخضاع النفقات والحسابات السنوية لمراقبة المجلس الأعلى للحسابات.

ومع ذلك، فإن هذه المقتضيات رغم أهميتها غير كافية، حيث لم تمنع من ظهور بعض الممارسات، أثناء الحملات الانتخابية وخلال عمليات الاقتراع المباشر وغير المباشر، التي تتعارض في مجملها مع قيم النزاهة والشفافية واحترام اختيارات المواطنين، الأمر الذي يفضي إلى تفتيش ظاهرة العزوف السياسي وبالتالي إلى تدني مصداقية الهيئات المنتخبة.

وحيث أن المغرب يطمح إلى تدعيم ديمقراطية التشارك والقرب كمشروع استراتيجي في إطار الجهوية الموسعة، فإنه من اللازم القيام بمراجعة هذه المنظومة القانونية لتستجيب لمستلزمات الحكامة الترابية الجيدة وتخليق الحياة السياسية.

لهذه الغاية، توصي الهيئة المركزية بإيلاء أهمية خاصة لتعزيز المقتضيات الرادعة للفساد التي تتضمنها المنظومة الحزبية والانتخابية الحالية وللقيام بإصلاحات جوهرية تتناول على الخصوص آليات وأساليب الاقتراع.

في هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن أسلوب الاقتراع غير المباشر المعتمد حالياً لاختيار المسؤولين الجهويين تعثره سلبيات كثيرة تتمثل في إبعاد المواطنين وتجنب الشفافية وظهور مناورات شخصية لا تستجيب لانتظارات الناخبين⁽¹⁹⁾.

ومن جهة أخرى، يلاحظ ظهور تشابك للمسؤوليات الانتخابية تتجلى في الجمع بين المهام التمثيلية الذي لا يسمح غالباً بانضباط وتفرغ المستشارين المحليين أو الجهويين سيما وأن جل هؤلاء يزاولون كذلك أنشطة مهنية⁽²⁰⁾.

لتصحيح هذه الوضعية، ينبغي القيام بالإصلاحات الأساسية التالية:

1- اعتماد الاقتراع المباشر لانتخاب أعضاء المجالس الجهوية كأسلوب يضمن التمثيلية السياسية الحقيقية للمنتخبين ويعكس التصور الحقيقي لواقع الجهوية من طرف الناخبين والمنتخبين على حد سواء.

ومن شأن هذا الإصلاح أن يساعد لا محالة على بروز الضمير الجهوي والشعور بالانتماء للجهة التي نتوخى أن تصبح ذلك الفضاء المخصص للتنمية السياسية والتضامن الاقتصادي والاجتماعي حتى يتطابق محتوى الاستقلالية مع الديمقراطية الجهوية⁽²¹⁾.

18 - قانون 9.97 بتاريخ 2 أبريل 1997 المتعلق بمدونة الانتخابات وقانون 14 فبراير المتعلق بالأحزاب السياسية

Michel Rousset : La régionalisation : Aspects récents de la démocratie locale au Maroc. REMALD n 63 2009 - 19

Idem - 20

Michel Rousset : La régionalisation : Aspects récents de la démocratie locale au Maroc. REMALD n 63 2009 - 21

2- وضع آليات قانونية لتفادي الجمع بين مهام التمثيلية المحلية والجهوية والتمثيلية التشريعية لما يترتب عن هذا الجمع في الواقع من تمركز للسلط أدى من خلال تجارب بعض الدول إلى إفراغ بعض القوانين المتعلقة بالوقاية من الفساد من مضمونها عبر استصدار قوانين من طرف رؤساء مجالس جهوية أو محلية يزاوون أيضا مهام تمثيلية تشريعية، تهدف إلى إضفاء الشرعية على بعض التجاوزات التي قد تكون رسدتها الوصاية أو أصدرت بشأنها المحاكم عقوبات⁽²²⁾.

وجدير بالذكر أن هذا الإصلاح يتجاوب في جوهره مع روح القوانين التنظيمية التي وضعت موانع لأعضاء مجلس النواب ومجلس المستشارين والمجلس الدستوري، لضمان استقلالية الممارسة التشريعية عن أي مصلحة للتشريع على مقاسات معينة، أو لتأثير الصفة.

3- توجيه الهيئات السياسية نحو تبني ميثاق وطني للأخلاقيات يكمل المقتضيات القانونية ليشمل قيم النزاهة والشفافية والمساءلة التي من شأنها أن تحصن العمل السياسي والتمثيلي من جميع الممارسات غير الأخلاقية والانحرافات المضرة بمصداقية المؤسسات.

وغني عن التذكير أن هذا الميثاق سيساعد على ضبط وتخليق العلاقات بين القوات السياسية فيما بينها ومع المواطنين بصفة عامة، سواء كان ذلك أثناء الانتخابات أو بعدها أو داخل الهيئات التمثيلية أو خارجها.

وعلى سبيل المثال، يمكن لهذا الميثاق الذي يتعين نشره والإعلان عن مضامينه، أن ينص على مقتضيات تمنع المتاجرة في التزكيات، وتشرط النزاهة في المرشحين، وتؤدب المخالفين المتلاعبين بمقتضيات الميثاق.

تلكم كانت أهم التوجهات والتوصيات المقترحة من طرف الهيئة المركزية كمساهمة لتدعيم ومواكبة مشروع الجهوية الموسعة الذي تكمن أهميته في عدة أبعاد تاريخية وسياسية وتنموية يتصدرها بعد التخليق ومكافحة الفساد الذي يتحتم اعتباره تجنباً لجميع الانزلاقات المحتملة بالارتباط مع تعميق الديمقراطية المحلية وما يتطلبه من توسيع للاختصاصات ومراجعة لآليات الوصاية والمراقبة.

فهناك ارتباط وطيد بين الجهوية الموسعة والوقاية من الفساد، لأنهما معا يتطلبان تبني مقاربة شمولية وجماعية وتشاركية تستنهض جميع الفعاليات للانخراط في مكافحة الفساد وتحسين الحكامة كشرط أساسي للتنمية المستدامة.

ملحق حول التوصيات الواردة بالتقرير

1 - تعميق المعرفة الموضوعية بظاهرة الرشوة على المستوى الجهوي:

- نهج مقارنة جهوية تتكامل مع المقاربة القطاعية وتعتمد على تنمية آليات التحري والتقييم.
- وضع قاعدة معطيات محينة.
- إعداد خريطة مدققة لمواطن الرشوة ونواقص الحكامة الترابية.

2 - اعتماد منظومة حديثة وملائمة لتدبير الموارد البشرية:

- وضع معايير موضوعية وشفافة لاختيار المرشحين للمناصب العمومية.
- إرساء منظومة أجور منصفة تستند على الاستحقاق والأهلية والتحفيز.
- إعادة انتشار الكفاءات.
- تخصيص مكانة متميزة للتكوين.
- اعتماد إجراءات للوقاية من تضارب المصالح.
- اعتماد مدونات أخلاقية على المستوى المحلي تنطلق من خصوصيات مختلف المهام في انسجام مع المقتضيات القانونية.

3 - النهوض بالنزاهة والشفافية في تدبير المالية المحلية:

- توضيح إجراءات اعتماد الميزانية.
- اعتماد آليات الميزانية المفتوحة Open budget.
- وضع إجراءات لمنع التحايل على مساطر تنفيذ الميزانية.

4 - النهوض بالنزاهة والشفافية في تدبير الصفقات المحلية:

- توحيد المبادئ والقواعد المتعلقة بالصفقات العمومية للدولة والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية.
- تأطير السلطة التقديرية المخولة لصاحب المشروع بضوابط تحول دون التحريف.
- مراجعة تركيبة لجنة التتبع والظعن، لضمان الاستقلالية والانفتاح على فعاليات من خارج الإدارة. مع التأكيد على عضوية الهيئة المركزية.
- تبسيط مساطر إبرام الصفقات.

5 - تعزيز شفافية الإدارة الترابية:

- نهج سياسة إعلامية منتظمة لإخبار المواطنين بأنشطة وتنظيم عمل الجماعات المحلية والمرافق اللامركزية.
- ضمان احترام حق المواطنين في الولوج إلى المعلومات.

- مراجعة وتبسيط المساطر الإدارية المعتمدة على مستوى الإدارة الترابية،
- تفعيل القانون رقم 06-35 بتاريخ 30 نونبر 2007 المحدث للبطاقة الوطنية للتعريف الإلكترونية القاضي بالاستغناء عن شهادات عقد الازدياد والسكنى والحياة والجنسية،
- تقوية وهيكله مصالح الاستقبال والتوجيه لدى مختلف الإدارات الترابية،
- تفعيل الجماعة الإلكترونية.

6 - تدعيم النزاهة والشفافية والاستقلالية بقطاع العدل:

- اعتماد سياسة جنائية جديدة لمكافحة الفساد:
- الاستقلال الوظيفي للقضاة،
- تحسين مساطر البت في قضايا الفساد،
- الحد من مختلف الامتيازات والحصانات.
- تحسين الجهاز القضائي من الفساد:
- تفعيل نظام التصريح بالامتلاكات،
- تخليق محيط العدالة،
- تجنب تضارب المصالح،
- النشر المنتظم لتقارير تقييم الأداء والأحكام النهائية،
- تمكين المتقاضين من الحصول على المعلومات القانونية والقضائية،
- الرفع من كفاءة وفعالية الجهاز القضائي:
- إعطاء مكانة خاصة لتأهيل الكفاءات البشرية،
- تحديث التسيير بالاستغلال الأمثل لتكنولوجيات الإعلام والتواصل،
- وضع معايير لتقييم جودة الأحكام،
- اعتماد سقف زمني معقول للبت في القضايا المعروضة،
- إزالة العقوبات الحائلة دون تنفيذ الأحكام.
- تبني قضاء متخصص في مجال مكافحة الفساد.

7 - تطوير أنظمة المراقبة والمساءلة:

- مراجعة نظام الوصاية والمراقبة:
- التخفيف من حدة الوصاية،
- استبدال المراقبة القبلية بمراقبة بعدية،
- الاحتفاظ بالمراقبة الشرعية وتدعيم فعاليتها.

تفعيل مقتضيات القانون 54.06 بتاريخ 20 أكتوبر 2008 المتعلق

• بالتصريح بالممتلكات من طرف المسؤولين عن تدبير الشأن المحلي،

تعزيز فعالية المجالس الجهوية للحسابات:

- تسوية المشاكل المرتبطة بالإدلاء بالحسابات.
- تقوية عدد المستشارين ووضع مخططات ملائمة للتكوين.
- تقديم المساعدة التقنية لتطوير تحسين التدبير المالي المحلي.
- اعتماد المراقبة المندمجة لتقييم أداء مختلف المتدخلين في مسلسل التدبير المالي المحلي.

8 - تعزيز الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد:

تعزيز الدور الجهوي للهيئة المركزية للوقاية من الرشوة:

- وضع برنامج عمل تدريجي يحدد الأولويات والمراحل المتعلقة بإحداث هذه اللجن.
- إحداث لجن جهوية أو محلية يعهد إليها بتقديم العون والمساعدة للهيئة في القيام بمهامها.
- تزويد الهيئة المركزية بالوسائل المالية والبشرية اللازمة للمساهمة في تعزيز الإطار المؤسسي المحلي لمكافحة الفساد.
- مواصلة تدعيم ديوان المظالم ماليا وبشريا لتعزيز دوره في مواكبة دينامية الجهوية الموسعة.

تقوية التنسيق والتعاون بين هيئات المراقبة والوساطة والتتبع:

- إحداث أقطاب جهوية للكفاءة لدراسة وتبادل المعلومات وضبط المخالفات لدى الجماعات المحلية والوقاية منها.
- ربط علاقات منتظمة بين المحاكم الإدارية والمالية لتبادل الآراء والمقترحات والأحكام الصادرة.
- تمكين المحاكم الإدارية والمحاكم المالية من اللجوء إلى وكلاء الملك لدى المحاكم المختصة عند الوقوف على أفعال مجرمة بمقتضى القانون الجنائي.

9 - توسيع دائرة التواصل والتعاون من أجل مكافحة الفساد:

- تنمية وتفعيل آليات التواصل والتبليغ:
- إنجاز حملات تواصلية وتحسيسية لضمان انخراط مختلف الشرائح الاجتماعية في برنامج مكافحة الفساد.
- إدماج مفاهيم النزاهة والقيم المهنية في مخططات التربية والتكوين على مختلف المستويات.
- إعداد دلائل قانونية خاصة وإنجاز تطبيقات تكنولوجية ملائمة وتعميمها على المواقع الإلكترونية المتاحة.
- استصدار قانون لحماية الشهود والضحايا والمبلغين ومراجعة الفصل 18 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية لتيسير انخراط الموظفين المحليين في التحالف الموضوعي لمكافحة الفساد.

النهوض بالتعاون والشراكة لدعم بناء التحالفات لمناهضة الفساد:

- تشجيع المشاركة النشطة للمجتمع المدني في محاربة الفساد.
- الانخراط في عقد شراكات بين الهيئة المركزية والجماعات أو الجهات.

10 - تعزيز شفافية الحياة السياسية وتخليق الشأن المحلي:

- مراجعة المقترحات الرادعة للفساد المتضمنة بالمنظومة الحزبية والانتخابية الحالية:
- اعتماد الاقتراع المباشر لانتخاب أعضاء المجالس الجهوية.
 - منع الجمع بين مهام التمثيلية المحلية والجهوية والتمثيلية التشريعية.
 - تبني ميثاق وطني للأخلاقيات من طرف الهيئات السياسية والعمل على نشر مضامينه.



الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة
Instance Centrale de Prévention de la Corruption

حي الرياض - شارع النخيل،
عمارة High Tech جناح B الطابق الثالث الرباط، المغرب
الهاتف : 05 37 57 86 60
الفاكس : 05 37 71 16 73