

البنى القانونية والمؤسسية لمكافحة الفساد
في المغرب

عبد اللطيف النكادي

مقدمة:

ان التحليل العلمي والموضوعي لمنظومة الفساد من حيث تكوينها واشتغالها وتحولاتها لا بد وأن يأخذ بعين الاعتبار ليس فقط التدقيق في آليات الحكامة وأعطابها من منطلق تقني صرف ولكن كذلك بإدماج تأثير الجوانب الأخرى غير التقنية المتعلقة بالمحيط العام والظرفية والمسار التاريخي، فالكل ينصهر في سيرورة تاريخية بأبعاد اقتصادية واجتماعية وسياسية وتقنية.

وسننطلق من مغرب ما بعد الاستقلال لنرصد مظهرات الفساد وما رافقها من آليات الرقابة وربط ذلك بالنسق العام الذي طبع الدولة وعلاقتها بمختلف الفاعلين.

هذه المقاربة تسمح لنا بفرز مرحلتين تاريخيتين سنقف من خلالهما على تناسق وتناغم تامين في تمفصلات وعلاقات مختلف الجوانب من موضوعنا. فمن سنة ١٩٥٦ (سنة الاستقلال) حتى نهاية برنامج التقويم الهيكلي الذي صادف سقوط جدار برلين ، تقف على تدخل قوي للدولة في الحياة السياسية والاقتصادية والثقافية وبناء قطاع عام مهيم حيث أنه كثيرا ما لجأت الدولة إلى التأميم أو نهج سياسة إرادية للتصنيع وتعزيز موقع البيروقراطية الإدارية وخلق سلطة تقنوقراطية. وعلى الصعيد الدولي دفع الصراع على الأسواق الخارجية و إكراهات التسويق الشركات الغربية إلى اللجوء إلى الرشاوى للتغلب على المنافسة الخارجية وقد شجعتهم في ذلك الدول الأصلية سياسيا وجبائيا وتحالفت معهم البيروقراطيات الإدارية للبلدان النامية. وبالتالي فقد رافق هذه الفترة نقشي الفساد ومركزة الرقابة وتسييس المتابعة القضائية. وبعد ذلك أتت مرحلة تحول العالم إلى نظام القطب الواحد وعولمة النمط الليبرالي التي وافقت انطلاق الإصلاحات التقنية والسياسية وانطلاق خصوصة القطاع العام وبداية تصور جديد حول الفساد وآليات مناهضته من طرف مختلف الفعاليات الدولية والوطنية وقد انطلقت من أواخر التسعينات واستمرت إلى الآن .

الفصل الأول

أولا البيئة القانونية المقاومة للفساد في المغرب

ان تشعب ظاهرة الفساد وانتقالها من الحدث الفردي أو الجماعي المنعزل إلى منظومة الفساد والى الجريمة المنظمة جعل كل السلط (سياسية وقضائية وتنفيذية) تتطلع إلى تبني تصورات وسياسات وبرامج للمساهمة في مقاومة الفساد. ومع تنامي دور المجتمع المدني في مجال النزاهة والشفافية ومقاومة الفساد طرحت ضرورات وإشكاليات مشاركته وإشراكه في محاربة الفساد. فكان للمشرع دور هام في إعطاء كل سلطة وسائل عمل قانونية للتدخل في الموضوع.

قوانين الرقابة التشريعية

• الدستور

في إطار مراقبة العمل الحكومي نصّ الفصل الستون من الدستور على أن "الحكومة مسؤولة أمام الملك وأمام البرلمان". وينتج عن هذه المسؤولية أن البرلمان يمارس بصفة غير مباشرة رقابة عامة على المال العام وسبل صرفه والوقاية من تبذيره كما يمارس رقابة مباشرة للوقوف على حقائق مصروفات تغمرها الشكوك.

تتجلى الرقابة المباشرة في:

- مناقشة البرنامج الحكومي والتصويت عليه. ومن نتائج هذه المسؤولية استقالة الحكومة استقالة جماعية في حالات رفض البرلمان للبرنامج الحكومي (ف.٦٠ من الدستور)
- طلب الثقة. وقد يؤدي التصويت إلى سحب الثقة من الحكومة (ف.٧٥ من الدستور)
- ملتمس الرقابة. وقد تؤدي الموافقة عليه إلى استقالة جماعية للحكومة (ف.٧٦ من الدستور)
- الأسئلة ومنها الشفوية والكتابية.
- الطعن في دستورية القوانين.

قوانين الرقابة القضائية

من الإصلاحات الهامة التي عرفها المغرب في خضم طموحات الاستقلال إنشاء المجلس الأعلى للقضاء بمقتضى ظهير ٢٧ شتنبر أيلول ١٩٥٧ واستحداث دعوى إلغاء القرارات الإدارية، بسبب الشطط في استعمال السلطة.

القضاء الإداري

ولقد شكلت هذه الإجراءات المرحلة الانتقالية الأولى تلاها تحويل المحاكم الابتدائية حق النظر في القضايا الإدارية بمقتضى الفصل الثاني من ظهير ١٥ يوليو تموز ١٩٧٤ المتعلق بتنظيم القضاء، قبل الوصول إلى إحداث الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى ثم إقرار المحاكم الإدارية بظهير ١٠ شتنبر أيلول ١٩٩٣. وهدفا من الحديث عن هذا الجهاز هو الجانب الإستباقي والوقائي إذ يمكن للمتظلم اللجوء إلى هذا القضاء الذي قد بلغى قرارات إدارية.

إصلاح القضاء

بإصلاح ١٩٦٢ كرس القانون الجنائي الموحد بعدما كان موزعا حسب نوعية المحاكم وحسب المناطق الثلاثة للأحتلالين الفرنسي والاسباني ثم إصلاح سنة ١٩٦٥ الذي تركز على التوحيد والتعريب والمغربة. وأخيرا إصلاح ١٩٧٤ الذي جاء من أجل تبسيط المنظومة لكنه أضر بالضمانات المخولة للمتقاضين ومس بالحق في محاكمة عادلة على المستوى الجنائي.

وقد خص المشرع المغربي الباب الثالث من القانون الجنائي للجنايات والجنح التي يرتكبها الموظفون ضد النظام العام وقد نظمها في ستة فروع منها الفرع الرابع وعلى الخصوص الجزء المتعلق بالرشوة الذي ينقسم إلى فصول للتعريف بأنواع الفساد وأخرى للجزاء فضلا عما يتعلق بالقضايا القانونية التقليدية من باب التكيف والعنصر المادي الخ.^١

قانون محكمة العدل الخاصة (ظهير ٦ أكتوبر ١٩٧٢ كما تم تغييره بظهير ٢٤ أبريل ١٩٧٥ و ظهير ١٢/٢٥/١٩٨٠)

مع بداية الستينات وتضخم الوظيفة العمومية وانطلاق الاستثمارات العمومية لوحظ تنامي الفساد من رشوة واختلاس إلى زبونية واستغلال للنفوذ فكان لا بد من ضبط هذه الظاهرة على عقارب النسق العام لتطور المجتمع وأجهزة الدولة. فبمقتضى القانون رقم ٤,٦٤ بتاريخ ٢٠ مارس (مايس) ١٩٦٥ تم تأسيس محكمة العدل الخاصة من أجل زجر جنائيات الغدر والرشوة واستغلال النفوذ المقترفة من طرف الموظفين العموميين. وقد ألغي هذا القانون وعوض بظهير ١٥٧/٧٢ بتاريخ ٦ أكتوبر ١٩٧٢ لكننا لا نجد بالقانونين معا أي مقدمة أو تهديد يبين أسباب إنشاء هذه المحكمة. بينما قدمت المناقشات في البرلمان عدة أسباب للنزول: فقد كثرت الانتقادات حول تدبير نفقات المشاريع الضخمة لأول مخطط خماسي طموح في مغرب الاستقلال، وكانت المطالب ملحة حول حماية المال العام ثم هنالك حديث الحسن الثاني مع القضاة^٢ حيث بين لهم " مهمة المحكمة في الضرب على أيدي من تسول له نفسه اختلاس الأموال العامة، وثانيا العمل على مكافحة الجرائم الوظيفية من قبيل الرشوة واستغلال النفوذ واختلاس المال العام ... وما يرتبط بها من جرائم كالتزوير مثلا". .

وقد أدخلت على قانون ١٩٧٢ بدوره تعديلات بمقتضى ظهير ٢٤-٠٤-١٩٧٥ و ظهير ٢٥ دجنبر (كانون أول) ١٩٨٠. ورغم ذلك فطبيعة المحكمة لم تتغير حيث أنها تنتمي إلى المحاكم الاستثنائية وتخرج عن منظومة المحاكم العادية.

يحدد الفصل ٣١ من قانون محكمة العدل الخاصة اختصاصاتها بالنسبة لمجموعة من جرائم الفساد عرفها في الفصول من ٣٢ إلى ٣٩ وذلك خلافا لمقتضيات الفصول ٢٤١ إلى غاية ٢٥٦ من القانون الجنائي. و يعاقب عليها طبق ما هو منصوص عليه في الفصول المذكورة إذا كان مجموع المبالغ النقدية المختلسة أو المبددة أو المحترقة بدون حق أو المخفية أو المزايا أو المنافع المحصل عليها بصفة غير قانونية، أو الأرباح المنجزة بدون حق تبلغ قيمة تساوي أو تتجاوز خمسة وعشرون ألف (٢٥٠٠٠) درهم ، كيفما كانت تقسيط هذه القيم و ترتيبها من حيث الزمان سواء كان المتهم قد حصل على هذه المنافع من شخص واحد أو من عدة أشخاص بمناسبة أفعال متباينة أو كان قد ارتكب اختلاسا من صندوق واحد أو عدة صناديق كان يتصرف فيها بحكم وظيفته. ويمكن أن ينتج كذلك حساب الريح بدون حق عن مجموع الأرباح المحصل عليها بواسطة مخالقات متباينة مثل الاختلاس و الرشوة.

^١ - تقدم تلك التفاصيل في المرفقات.

^٢ - محكمة العدل بين الإلغاء والإبقاء استجواب صحيفة العلم مع أ. أحمد السراج (قاض ثم مدير لمحكمة العدل الخاصة من ١٩٦٥ إلى ١٩٨٧) العدد ١٩٢٤٢ بتاريخ ٢٢ يناير/كانون ثاني ٢٠٠٣.

ويمكن تلخيص^٣ جرائم المال العام والعقوبات الرادعة لها في الجدول التالي:

القانون الجنائي		قانون محكمة العدل الخاصة		
السجن بالسنوات	الفصل	السجن بالسنوات	تكييف الجريمة	الفصل
من ٥ إلى ٢٠ سنة من ٥٠٠٠ إلى ١٠٠,٠٠٠ درهم	٢٤١- ٢٤٢	من ١٠ سنوات إلى ٢٠ سنة	كل فرد أو موظف عمومي يبدد أو اختلس أو احتجز بدون حق و أخفى أموالا عامة أو خاصة أو سندات تقوم مقامها أو حججا أو مستندات، أو عقودا أو منقولات تحت يده بحكم وظيفته أو بسببها.	٣٢ اختلاس
من ٢ إلى ٥ سنوات ومن ٢٠٠٠ إلى ٥٠,٠٠٠ درهم			إذا قلت قيمة الاختلاس عن ١٠٠,٠٠٠ درهم	
من ٢ إلى ٥ سنوات ومن ٢٠٠ إلى ١٠,٠٠٠ درهم	٢٤٣	من ٥ سنوات إلى ١٠ سنوات	يعد مرتكبا للغدر • كل قاضي أو موظف عمومي طلب أو تلقى أو فرض أو أمر بتحصيل ما يعلم انه غير مستحق أو انه يتجاوز المستحق سواء للإدارة أو الأفراد الذين يحصل لحسابهم أو لنفسه خاصة. • جميع الممارسين للسلطة العامة أو الموظفين العاميين الذين يمنحون بصورة من الصور و لأي سبب من الأسباب دون إذن وارد في نص تشريعي أو تنظيمي إعفاءات من الرسوم أو الضرائب العامة، أو يقدمون مجانا منتجات أو خدمات صادرة عن مؤسسات الدولة.	٣٣ الغدر (المغير بتاريخ /٠١/١ (١٩٩٢)
من ١ إلى ٥ سنوات ومن ٢٥٠ إلى ٥٠٠٠ درهم	٢٤٥	من ٥ سنوات إلى ١٠ سنوات و بغرامة من ٥٠٠٠ إلى ٥٠,٠٠٠ درهم .	• كل موظف عمومي اخذ أو تلقى أية فائدة في عقد في سمسرة أو مؤسسة أو استغلال مباشر يتولى إدارته أو الإشراف عليه كليا أو جزئيا أثناء ارتكابه الفعل سواء قام بذلك صراحة أو بعمل صوري و بواسطة غيره • كل موظف عمومي حصل على فائدة في عملية كف بتسيير الدفع أو بإجراء التصفية بشأنها.	٣٤ فائدة أو مقابل
من ٢ إلى ٥ سنوات ومن ٢٥٠ إلى ٥,٠٠٠ درهم	٢٤٨	من ٥ إلى ١٠ سنوات وبغرامة من	يعد مرتكبا لها من طلب أو قبل عرضا أو وعدا أو طلب أو تسلم هبة أو أية فائدة أخرى من	٣٥ الرشوة

^٣ - انظر التفاصيل في الملحق رقم ١

		أجل: ١٠٠٠ إلى ١٠,٠٠٠ درهم	(١) القيام بعمل من أعمال وظيفته بصفته قاضيا أو موظفا عموميا أو الإمساك عن هذا العمل سواء كان عملا مشروعا أو غير مشروع طالما أنه غير مشروط بأجر و كذلك القيام أو الامتناع عن القيام بأي عمل ولو أنه خارج عن اختصاصاته الشخصية إلا أن وظيفته سهلته أو كان من الممكن تسهله. (٢) الانحياز لصالح أحد الأطراف أو ضده وذلك بصفته أحد رجال القضاء أو المحلفين أو أحد أعضاء هيئة المحكمة.	
من ١ إلى ٣ سنوات ومن ٢٥٠ إلى ٥,٠٠٠ درهم	٢٤٩			
من ١ إلى ٥ سنوات ومن ٢٥٠ إلى ٥,٠٠٠ درهم	٢٥٠	من ٥ إلى ١٠ سنوات و بغرامة من ٥٠٠ إلى ٥٠٠٠ درهم	يعد مرتكبا لاستغلال النفوذ من طلب أو قبل عرضا أو وعد أو طلب أو تسلم هبة أو هدية أو أية فائدة أخرى من أجل تمكين شخص أو محاولة تمكنه من الحصول على وسام أو نيشان أو رتبة شرفية أو مكافأة أو مركز أو وظيفة أو خدمة أو أية مزية أخرى تمنحها السلطة العمومية أو صفقة أو مشروع أو أي ربح عن اتفاق يعقد مع السلطة العمومية أو مع إدارة موضوعة تحت إشرافها و بقصد الحصول على قرار لصالحه من تلك السلطة أو الإدارة مستغلا بذلك نفوذه الحقيقي أو المفترض.	٣٦ استغلال النفوذ
من ٢ إلى ٥ سنوات ومن ٢٥٠ إلى ٥,٠٠٠ درهم	٢٥٢			
نفس العقوبات المقررة في الفصلين المذكورين تطبق نفس العقوبات ولو قام الراشي فقط بتلبية طلبات ارتشاء و لم تصدر منه مبادرة في هذا الصدد.	٢٥١	نفس العقوبات المقررة في الفصلين المذكورين سواء كان للإكراه أو الرشوة مفعول أم لا.	كل من استعمل عنفا أو تهديدا أو قدم وعدا أو عرضا أو هبة أو أية فائدة أخرى لكي يحصل على القيام بعمل أو الامتناع عن عمل أو على مزية أو فائدة مما يشير إليه في الفصلين ٣٥ و ٣٦ أعلاه.	٣٧ أفعال الراشي

الوقاية و الرقابة الحكومية

لممارسة مهامه التدبيرية يتوفر الجهاز التنفيذي على عدة أجهزة للرقابة والتقييم والإفحص. كما يتوفر على أنظمة متنوعة وأجهزة حكامه متعددة للتحكم في القطاعات العمومية وضمان نزاهتها.

قوانين الوقاية و الرقابة الإدارية

غداة استقلال البلاد وفي خضم الإصلاحات العديدة والمتنوعة صدر النظام الأساسي الخاص بالوظيفة العمومية (٢٤ فبراير/شباط ١٩٥٨) الذي سيشكل قاعدة للإصلاحات والإجراءات التنظيمية اللاحقة.

• قانون الوظيفة العمومية النظام الأساسي ١٩٥٨

تجب الإشارة أولاً إلى أن تعريف الموظف^٤ يتميز بازدواجية، فهو في قانون الوظيفة العمومية، عام شامل واسع لكنه فضفاض كذلك حيث يعده الفصل الثاني "كل شخص يعين في وظيفة قارة ويرسم في إحدى رتب السلم الخاص بأسلاك الإدارة التابعة للدولة" أما في الفصل ٢٢٤ من القانون الجنائي فيعد موظفاً عمومياً " كل شخص كيفما كانت صفته، يعهد إليه في حدود معينة بمباشرة وظيفة أو مهنة ولو مؤقتة بأجر أو بدون أجر ويساهم بذلك في خدمة الدولة أو الإدارات العمومية أو الهيئات البلدية أو المؤسسات العمومية أو مصلحة ذات منفعة عامة".

وكان من شأن اعتماد النموذج الفرنسي الذي يطبعه الاستقرار والتغطية الاجتماعية العريضة والمتنوعة (على عكس النموذج الأمريكي مثلاً الذي يقنن عمل الموظف كأى عمل تعاقدى ومؤقت) جعل من الموظف شخصاً محظوظاً يتمتع بامتيازات هامة وبخصائص وصفات "الربع" منها:

- الحصول على هبات وتسهيلات لا يتمتع بها باقي المستخدمين وبالأخص في القطاع الخاص.
- الارتباط بالسلطة السياسية التي تهب التوظيف والترقية وتضمن استمرار الامتيازات،
- في أواخر عهد الحماية كان هناك فقط ٥٤٩٢ موظفاً مغربياً ضمن ٢٠٤٩٢ من الموظفين ولم يكن بين المغاربة إلا ٧٧١ موظفاً في وظائف غير ثانوية وأصبحت الوظيفة العمومية تعد ٤٧٧٩٤ نسمة في أكتوبر ١٩٥٨.

وعلى مستوى عام فإن الإدارة اعتمدت على المنظور المركزي ولم ترد مفاهيم الجهات إلا في السبعينات وبصيغة اقتصادية وكان يجب انتظار مرسوم سنة ١٩٩٢ ليضع تصوراً لللامركزية و دستور ١٩٩٦ الذي شكل اللبنة الأولى لتهيئ التناوب التوافقي كي نجد الإشارة إلى الجهة كجماعة محلية وظهور أول نص تنظيمي بذلك.

أما فيما يتعلق بالحريات فمن القواعد الأساسية التي أطرت التعامل سياسياً واجتماعياً مع الموظفين وبإقاي مستخدمي المرفق العام، تحريم الإضراب ومعاقبة مقترفيه بصرف النظر عن الضمانات الدستورية وفي مجال التأديب وفي جانب الإيجابيات لا يجب إغفال تنصيب الفصل ١٦ على تعارض المصالح بقوله " يمنع على كل موظف مهما كانت وضعيته أن تكون له مباشرة أو بواسطة ما أو تحت أي اسم كان، في مقابلة موضوعة تحت رقابة الإدارة أو المصلحة التي ينتمي إليها أو على اتصال بهما، مصالح قد تحد من حريته".

^٤ - سنتطرق إلى الموظف بالمرفق العمومي أو المؤسسة العمومية و الموظر بقانون الوظيفة العمومية عامة أو به ويقانون خاص دونما الحديث عن الموظفين الذين لهم طابع استثنائي وقانون خاص مثل الجيش والشرطة والقضاة. وفضلا عن الحقوق والواجبات وما يرتبط بالأخلاقيات بهما ما له ارتباط وثيق بموضوع الفساد والشفافية مثل الإجراءات التأديبية والزجرية والفصل الخاص بالسر المهني.

في ظل هذه الأوضاع يأتي تقنين الواجبات والحقوق التي تنتم بالإنشائية والعموميات ومنها موضوع السر المهني الذي لم يحدد بتدقيق مما جعله أداة في يد الفاسدين لإرهاب الموظفين النزهاء وثنيهم على مناهضة الفساد. وهكذا عوض أن يحفظ مفهوم السر المهني الوظيفة ويظهرها أصبح أداة لتسخير الموظفين وإسكاتهم. وتجع التظلمات والدعاوي المرفوعة للقضاء والمقالات والتحقيقات الصحافية والجمعيات بضحايا الإدارة عبر استعمال الفصل المتعلق بالسر المهني.

• الإصلاح الإداري/ المجلس الأعلى للوظيفة العمومية

ارتبط الإصلاح ليس فقط بمنظور المردودية وجودة الأداء وإنما وبالأساس بالجوانب السياسية والأخلاقية. فغداة الاستقلال ومباشرة بعد إصدار قانون ١٩٥٨، منحت مهام كثيرة لمديرية ملحقة بالأمانة العامة للحكومة مما يؤشر على الوعي بضرورة العناية السياسية الفائقة بالإدارة العمومية ورجالها. وفي خضم تقلبات بداية الاستقلال من صراعات وطموحات وكبح التطلعات إلى تغييرات جذرية عرفت السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية عدم الاستقرار، فتسللت البيروقراطية والفساد مما أدى بالحكومة إلى الاعتراف بالإختلالات خاصة التذبذب والنفقات المرتفعة وترجم ذلك الجدل الدائر سنة ١٩٦٤ وهي السنة المعروفة بسنة الأزمة المالية حيث كان عجز الموازنة باهظا فرض للجوء إلى ضرائب جديدة في موازنة ١٩٦٥.

وقد شكلت سنة ١٩٦٥ منعطفا كبيرا في تاريخ الإدارة بالمغرب حيث عرفت إصدار برنامج إصلاح الأطر الإدارية في فاتح أبريل ١٩٦٥، ثم التوجيهات الملكية المتعلقة بالإدارة في ٢٠ أبريل ١٩٦٥ فاعلان حالة الاستثناء وحل البرلمان في ٧ يونيو حزيران ثم المرسوم الملكي المحدد لاختصاصات وزارة الشؤون الإدارية في ٢١ غشت ١٩٦٥.

ومما طبع الإصلاح الإداري صورية المؤسسات ومنها مثلا أن ظهر ١٤ يناير ١٩٥٩ أحدث جهازا إداريا للوظيفة العمومية أصبح فيما بعد وزارة (اليوم وزارة تحديث القطاعات العمومية) كاختصاص تدبيري بجانب المجلس الأعلى للوظيفة العمومية كهيئة استشارية تمثيلية. وهذا المجلس المكون من ممثلين عن الإدارة وعن الموظفين وترأسه السلطة الحكومية المكلفة بالوظيفة العمومية لم ينعقد أبدا رغم المطالبة الملحة للهيئات السياسية والمهنية بذلك طوال عقود. ولم يحرك إلا بعد تنصيب حكومة التناوب ابتداء من ١٩٩٨.

قوانين الوقاية و الرقابة المالية

تعود أساسا إلى وزارة المالية وتهدف إلى مراقبة النفقات العمومية عبر وضع آليات مختلفة يظهر لأول نظرة أنها متكاملة وشاملة حيث تتمثل أولا في الرقابة المالية الدائمة وبصفة قيلية التي تكاد تكون مراقبة داخلية يومية لقانونية العمليات أي مطابقتها وانسجامها مع المساطر المحددة ثم المراقبة والتقنيش العرضي وتقويم الانجازات والفض في الطعون للمفتشية العامة للمالية وأخيرا المراقبة البعدية للجنة الوطنية للحسابات. وقد قننت مبكرا وبدقة أكبر مقارنة مع الوصاية التقنية عبر ظواهر ١٤ أبريل ١٩٦٠ الثلاثة المنظمة للرقابة المالية^٥.

وحيث أن المراقبة المنصوص عليها في قانون ١٤ أبريل/نيسان ١٩٦٠ الذي تم تعديله بمقتضى ظهير رقم ١,٦١,٤٠٢ بتاريخ ٣٠ يونيو/حزيران ١٩٦٢، تركز على المؤسسات العمومية والشركات التي تملكها الدولة كليا دون المساهمات غير المباشرة

^٥ - يتعلق الأمر بالظهير المنظم للرقابة المالية للدولة والظهير المنظم للمفتشية العامة للمالية والظهير المتعلق باللجنة الوطنية للحسابات.

للدولة وللجماعات المحلية، فان جزء من المال العام لا تطاله هذه الرقابة. لكن رغم ذلك فالواقع تحت إطار هذا القانون يعد بحوالي ٢٥٠ مؤسسة ومنشأة عامة من بين ٦٧٦ هيئة تضم ١٨٧ مؤسسة عمومية ذات طابع إداري و ٥٤ مؤسسة عامة ذات طابع صناعي وتجاري و ٤٣٥ شركة مساهمة.^٦

قانون ١٤ أبريل ١٩٦٠

يحدد هذا القانون جانبيين أساسيين في علاقات المؤسسات العمومية مع وزارة المالية: الوصاية المالية من جهة، والمراقبة المالية التي تعود لجهاز مختص.

١. فالوصاية المالية تهم مجموع المؤسسات التي عددها القانون وقسمها إلى مجموعتين:

- الأولى تضم المكاتب والمؤسسات العمومية التي تتمتع بالاستقلالية المالية وكل المقاولات التي تساهم في رأسمالها الدولة كليا أو جماعيا مع المؤسسات أو الجماعات العمومية وكذلك الشركات التي تقوم بالتدبير المفوض للمرافق العمومية. وتدخل في هذا الإطار مؤسسات عمومية مختلفة مثل: المعهد العالي للتجارة وإدارة المؤسسات (وهي كلية للتعليم العالي)، والمكتب الشريف للفوسفاط، وشركة استغلال الأراضي الفلاحية، والمكتب الوطني للكهرباء والمكتب الوطني للسكك الحديدية، الصندوق الوطني للقرض الفلاحي...

وعلى هذه المؤسسات أن تخضع العمليات التالية للتأشير المسبقة لوزارة المالية:

- ✓ الميزانية أو بيان توقعات الاستغلال، (ويعتبر هذا إشرافا على سياسة الموازنة)
- ✓ الحصيلة المحاسبية وحساب الاستغلال وحساب الربح والخسارة (ويدخل هذا الأمر ضمن هدف تقييم النتائج)
- ✓ التغييرات المتعلقة ببنية الرأسمال من تقليص أو رفع للمساهمات المالية (ويعتبر هذا مراقبة لسياسة مساهمات الدولة)،
- ✓ شروط طلبات الاقتراض والقروض البنكية (ويدخل هذا الإشراف ضمن السياسة التمويلية للمؤسسات العمومية).

- أما المجموعة الثانية فتضم كل هيئة تستفيد من المساهمات المالية للدولة أو لإحدى المؤسسات العمومية (تقديم رساميل، قروض، تسبيقات...) وكذلك الهيئات المرخص لها بتحصيل ضرائب أو رسوم أو إتاوات... أو تلك التي تقوم نيابة عن الدولة بوظيفة اقتصادية.

٢. أما المراقبة المالية فهي أكثر دقة حيث تحدد أربع مجموعات أو فئات من المؤسسات العمومية.

- فالأولى تضم المكاتب والمؤسسات العمومية التي تتمتع بالاستقلالية المالية وكل المقاولات التي تساهم في رأسمالها الدولة كليا أو جماعيا مع المؤسسات أو الجماعات العمومية. تخضع بعض عمليات هذه المؤسسات للتأشير المسبقة لوزارة المالية مثل: صفقات الأشغال والتموين، شراء العقارات، الاتفاقيات المبرمة مع الغير، إعطاء المنح. بالطبع

^٦ - جرد وزارة المالية لسنة ٢٠٠٠. يبين هذا العدد التوسع الكبير للقطاع العام تماشيا مع متطلبات تدخل الدولة منذ الستينات.

هناك استثناءات لا توضح حجبتها مثل استثناء الشركة الوطنية للمنتوجات البترولية من الرقابة المالية رغم أنها مقابلة
عمومية حيث لم يذكر نص إنشائها أي شيء عن رقابة الدولة!
وتوضح وتدقق مذكرات وتعميمات وزارة المالية حدود واجبات كل مؤسسة على حدة. وتتوزع ما بين تحديد السقف و
إلغاء التأشير المسبقة. وتوجد لدى بعض هذه المؤسسات وكالة محاسبية على رأسها موظف للمالية يسمى الوكيل
المحاسب يقوم بدور التأكد من حسن تنفيذ قواعد التدبير المخصصة للمؤسسة (الميزانية، القانون الأساسي للموظفين
الخ.)

- وفي المجموعة الثانية نجد الشركات المفوض لها تدبير مرفق عمومي والتي لا تساهم الدولة كليا في رأسمالها. وهنا
يعين مراقب مالي ولا تخضع للوكيل المحاسب.
- أما المجموعة الثالثة فتسمى بالهيئات المالية المتخصصة أي البنوك ومؤسسات القروض العمومية حيث لا تخضع
لوكيل محاسب إلا بمرسوم وعادة ما لا يعين بها مراقب مالي وإنما مندوب للحكومة. ويستثنى من ذلك القرض
الفلاحي حيث يعين به وكيل محاسب ومراقب مالي لما للفلاحة والعالم القروي من حساسية واهتمام خاص من طرف
الدولة.
- وأخيرا هناك المجموعة الرابعة المكونة من الهيئات التي تستفيد من مساعدات الدولة حيث تخضع للمراقبة المحاسبية
القبلية.

وتجدر الإشارة إلى أن مهام واختصاصات الوكالة المحاسبية والمراقبة المالية تترجم تواجدا ذا تفرع ثنائي داخل المؤسسة مما
يصعب مهام التدبير رغم أن الجهتين تتوفران على سلطة محددة بنصوص. فيما لا يوجد أي نص أساسي يحدد ذلك بالنسبة
لمندوب الحكومة حيث تختلف مهامه حسب النصوص الخاصة بكل حالة. وعموما فهذا الأخير كان تصورا يرمي فقط إلى
السماح بتتبع الدولة من الناحية التقنية والمالية لتدبير الشركات المفوض لها تدبير مرفق عمومية بهدف التوفيق بين الربح
والمصلحة العامة ثم توسع استعمال مندوبي الحكومة إلى المؤسسات العمومية. وعلى العموم فمبدئيا يتوفر مندوب الحكومة
على حق الفيتو داخل المجلس الإداري أو الجمعية العامة ويمارس رقابة قبلية والتحقق التي يراها ضرورية.

وعلى خلفية هذه النصوص تكمن علاقات أخرى كامنة فالنصيرات المستقلة بعضها عن بعض والمرتبطة بالظرية والتحويلات
التي اتسمت بالكر والفر بين المعارضة والقصر في بداية الاستقلال وتقر هذا الأخير بالحكم في بداية الستينات إلى منتصف
التسعينات جعلت مختلف أنواع المراقبة تترجم غياب رؤيا موحدة ومتكاملة وشاملة بل ومقصودة بالنسبة لبعض المهتمين الذين
عاصروا الحقبة بحيث أن الكل بات يعلم ان التوسع الكبير للقطاع العام مع بداية الستينات في موجة أولى ثم مع بداية
السبعينات في موجة ثانية لم يعد يسمح للموارد المادية والبشرية للمراقبة لا بالتتبع البسيط لمدى قانونية العمليات ومطابقتها
للمساطر ولا بالتفتيش. وقد أكدت ذلك تقارير مكتب الدراسات ماكينسي الذي وضع الأصبع على الداء في أوائل السبعينات (قدم
تقريره سنة ١٩٧٤) وأكدته فيما بعد تقرير ألجواهي^٧ سنة ١٩٧٩ ولكن سيظل الأمر على ما هو عليه إلى سنة ١٩٩٥.

ومن ناحية استعمال تحقيقات وتقارير المفتشيات المختلفة نذكر بما كان يلوح به وزير داخلية سنوات الرصاص عن توفره على
ملفات تدين مسؤولين أو مدراء أو منتخبين دون أن يطلع أحدا عليها أو تقدم للعدالة. ونذكر كذلك بالمرسوم الملكي المنظم

أرجو التوضيح لمن ليس على [D1] Comment
دراية بالوضع في المغرب

^٧ - يؤكد الدكتور الجواهي غداة قيامه بتقريره أن إشكالية القطاع العام والمراقبة أثرت في ما قبل مهمته على الأقل ثلاث مرات (١٩٦٣-٦٤، ١٩٧٠-٧١ و في ١٩٧٢-٧٣) وقد قدمت تحاليل هامة وخلصات متميزة لكنها لم تؤد إلى أي إصلاحات. انظر تدبير المقاولات العمومية أشغال مناظرة الجمعية المغربية للتدبير ٨-٩-١٠ نونبر تشرين ثاني ١٩٧٩. وسيلقى تقرير ألجواهي نفس المصير.

للمحاسبة العمومية الذي قضى بضرورة إصدار نص تطبيقي يهيم المؤسسات العمومية دون أن يصدر أي شيء بعد ذلك مما ترك الغموض القانوني سيد الموقف وترك الإدارة عاجزة على ترجمة المبادئ التي تسنها إلى إجراءات عملية.

ورغم كل الملاحظات السلبية، فالنصوص المرتبة للرقابة المالية هامة لأنها تعد أساسا قانونيا ومرجعا يمكن تحسينه وإصلاحه⁴ لملء الثغرات وتحسينه عبر مستجدات العلم وتكنولوجيا الرقابة ودروس التجارب. كما أن المشكل ليس فقط في تنوع وتضارب اختصاصات المراقبة أو ضعفها وإنما كذلك في انعدام الدقة في مفاهيم وتعريفات الأشكال المختلفة لمؤسسات القطاع العام ومفاهيم ومقولات المؤسسة العمومية والمقابلة العمومية الخ. وأخيرا في استقلالية هيئات الرقابة.

قانون المحاسبة العامة

تم تنظيم وتقنين المحاسبة العمومية بمرسوم ملكي بتاريخ ٢١ أبريل نيسان ١٩٦٧ اعتمادا على القانون التنظيمي للمالية لسنة ١٩٦٣ والمرسوم الملكي المعلن لحالة الاستثناء. لكن علاوة على المحاسبة العمومية تخضع المؤسسات العمومية في الواقع لثلاثة نصوص:

- النص المؤسس للمؤسسة العمومية الذي يفرض مسك محاسبة طبقا لقوانين وأعراف التجارة،
 - النص العام حول المراقبة المالية السالف الذكر،
 - وأخيرا مرسوم خاص بالمؤسسة تصدره وزارة المالية يوضح المساطر المالية والمحاسبية الخاصة بالمؤسسة.
- وتفرضي مختلف هذه النصوص إلى تواجد نظامين للمحاسبة الأول يمكن تسميته بالمحاسبة العمومية والثاني يستمد آلياته من المحاسبة العامة التجارية.

وقد عرف ظهير ١٩٦٧ المحاسبة العمومية كمجموع القواعد المقننة للعمليات المالية والمحاسبية للدولة ما لم يتم إعلان قواعد مغايرة. ثم حدد هدفها بالسعي لتسطير الإجراءات العامة المشكلة للمبادئ الأساسية لتقنين المحاسبة العمومية. وهكذا وبعد أن ذكر في مقتضيات العامة التي تهتم مختلف المؤسسات العمومية بأن مسؤولية المحاسبة العامة ترجع للأمرين بالصرف (أو المتصرفين) والمحاسبين العامين وعرف بوظائف كل واحد منهما واختصاصاته (الفصول من ٣ إلى ١٩) دقق في القواعد المتعلقة بالموارد والنفقات والخزينة واستيفاء الديون، وانتقل إلى تدقيق المقتضيات المتعلقة بالبيانات السنوية والرقابة المتبادلة بين المتصرفين والمحاسبين ورقابة المفتشية العامة للمالية عليهما معا. وتجب الإشارة إلى ان البيانات السنوية هي عبارة عن حسابات إدارية للمتصرفين وحساب تدبير للمحاسب العمومي تقدم لوزارة المالية. ومن وظائفها أنها تقدم التوقعات النهائية للموارد والنفقات وكذا مستوى التنفيذ الذي تم من طرف المتصرفين والمحاسبين العموميين. وأشار المرسوم إلى ان البيانات السنوية تقدم لقاضي الحسابات⁵ مع البرنامج السنوي لقانون التصفية.

وبعد عودة المسلسل الانتخابي وانتهاء حالة الاستثناء في سنة ١٩٧٦ تم إصدار قانون المحاسبة الخاص بالجماعات المحلية وتقسيماتها وتجمعاتها عبر ثلاثة مراسيم مؤرخة ب ٣٠ شتنبر أيلول ١٩٧٦ وتهتم التنظيم المالي والمحاسبة والمراقبة. وبتاريخ ١٠ نونبر تشرين ثاني ١٩٨٩ تم إصدار مرسوم يقرر في مادته الأولى بأنه "تحدد القواعد المطبقة على محاسبة المؤسسات العامة وفق الدليل العام للمعايير المحاسبية المضاف نصح إلى أصل هذا المرسوم" وذلك قصد التماشي مع المتغيرات في المعايير المحاسبية الدولية.

⁴ - كما حدث مع نصوص سنة ١٩٦٢ التي عززت ووسعت من صلاحيات الرقابة المالية.
⁵ - هذه الفقرة في الفصل ١٢٧ لم يتم تفعيلها.

قانون الحريات العامة

بتاريخ ١٥ نونبر ١٩٥٨ حدد أول ظهور مغربي نظام الحريات العامة في إطار اختيار ليبرالي شجع على انطلاق الجيل الثاني من الجمعيات المختلفة المشارب^{١٠} حيث تشكلت أهم المنظمات المغربية غير الحكومية كحركة الطفولة الشعبية، والجمعية المغربية لتربية الشبيبة، والكشافة الإسلامية واتحاد كتاب المغرب... .

وبعد التحول في اتجاه استبدادي بدأ التصييق على الجمعيات بطرق غير قانونية طوال سنوات الرصاص الأولى من سنة ١٩٦١-١٩٦٢ إلى ١٠ ابريل/نيسان ١٩٧٣ تاريخ إصدار ظهور حد من حرية الجمعيات وألغى ضمانات عدم التجاوزات وأعطى للسلطة الإدارية حق حل الجمعيات بمرسوم. وبهذا لم تتم جمعيات المرافعة وعوضتها الجمعيات المحلية الصغيرة ذات الوسائل المحدودة جدا في فترة سنوات الرصاص الثانية الممتدة من سنة ١٩٧٣ إلى انفراج ١٩٩٦. وأدى تأثير العولمة^{١١} والاتفاقيات المختلفة التي وقعها المغرب والتي تلزمه بالانفتاح على المواطنين وإشراكهم إلى:

- العدد الوازن للجمعيات،
- الاستقلالية عن الأحزاب
- اعتماد مفاهيم ومقاربات حقوقية ومواطنة و معايير كونية مثل الحكم الرشيد والشفافية والحق في الاطلاع ...
- الاحترافية سواء على مستوى الجمعيات الخدمانية (الخدمات الطبية كحاربة السيدا (الإيدز)، المساعدة القانونية للنساء ضحايا العنف، إنشاء المراصد القطاعية، جمعيات توفير السكن للفتيات بعد إكمال تعليمهن الابتدائي وضرورة رحيلهن عن قراهن أو بيوتهن لمتابعة التعليم الإعدادي والثانوي، حماية المستهلك الخ.) أو الجمعيات التنموية خصوصا التي تشتغل محليا (الماء، التصحر، البيئة...)

الآليات الجديدة للضبط

شرعت وزارة التنمية الاجتماعية ابتداء من مطلع ٢٠٠٧ على التمهيد لتبني التصنيف المصادق عليه للجمعيات وهي تقنية تسعى إليها الشركات الخاصة كإشهاد على جودة منتجها أو احترامها لبعض المعايير (شهادات ISO 2000 مثلا).

^{١٠} - الجيل الأول كان ذا ميول وطنية مناهضة للاستعمار وتوفا إلى الاستقلال وإنهاء حالة الاحتلال والحماية.

^{١١} - تشجيع خلق الجمعيات في إطار المقاربات التنموية الجديدة على الصعيد العالمي وخصوصا ضمن استراتيجيات الممولين الدوليين والهيئات الأممية. والمثال الرائد في هذه التجربة الجديدة هو جمعيات تدبير الماء المرتبطة بمكاتب الفلاحية العمومية وبالبرامج التمويلية الدولية.

الفصل الثاني البنى المؤسسة لمكافحة الفساد

تتوزع أجهزة الرقابة والتفتيش والتدقيق عادة حسب السلط الثلاث. لهذا نجد

- أجهزة تنفيذية أو حكومية تتولى المراقبة الفعلية والملموسة واليومية الموابكة للتدبير. وهي متعددة منها: الإدارية التسلسلية أو الداخلية (رقابة من خلال السلم الإداري، الرقابة التقنية والمحاسبية عبر الأمر بالصرف والمحاسب، رقابة من طرف مصالح داخلية لمؤسسة أو وزارة، والمفتشيات العامة للوزارات)، الرقابة المالية الخارجية (الخانن العام للمملكة على شبكة المحاسبين العموميين، والمراقبة المالية و المراقبة العامة للالتزام بنفقات الدولة والمفتشية العامة للمالية).
- أجهزة قضائية هي المحاكم العادية ومحكمة العدل الخاصة واللجنة الوطنية للحسابات التي ستصبح فيما بعد المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية .
- البرلمان^{١٢} الذي قد يلجأ إلى تكوين أدوات تشريعية للتفتيش وهي لجن التحقيق البرلمانية،

الرقابة الإدارية والتقنية

• الرقابة الداخلية: المجالس الإدارية للمؤسسات العمومية

تعتبر المجالس الإدارية قانونيا، رقابة مستوحاة من القانون الخاص. وفي القانون الأساسي لكل مكتب أو مقولة أو مؤسسة عمومية حصر لأعضاء المجلس الإداري وصفاتهم. ومن المفارقات أن الدساتير ومنذ دستور ١٩٧٢ تجعل إنشاء المؤسسات العمومية من اختصاص القانون وبالتالي تخضع الحكومة للبرلمان، لكن خلق الشركات ذات الرساميل العمومية والشركات الملحقة والمساهمات العمومية في شركات موجودة لا يخضع للميدان التشريعي. وقد أظهرت الممارسة خصوصا في بداية السبعينات مع المخطط الخماسي ١٩٧٣-١٩٧٧ أن إنشاء الشركات التابعة والملحقة تكاثر لدرجة لم تعد الدولة تعرف ممتلكاتها الشيء الذي أدى إلى القيام بدراسات لحصرها.

وبما أن القطاع العام يتمتع بالاستقلالية الذاتية، جريا على المعمول به عالميا في هذا النوع من التدبير أو الحكامة العمومية، فمن الطبيعي أن تكون لآزمته الأوتوماتيكية هي التقييم والمساءلة وزجر الخطأ. لكننا نجد في التجربة المغربية عجزا على مستوى دور الدولة في تحديد الأهداف، وفي تتبع التدبير ومراقبته مما يرمي بهذه المسؤوليات على عاتق المجالس الإدارية في نفس الوقت الذي تشخص فيه الأمور عبر تعيينات مدراء من النخب الموالية لدوائر السلطة التي تتمتع بالقوة أو يتم تمثيها بها وبالحمية اللازمة. وفي هذا الإطار، نلاحظ بدءا أن أعضاء المجالس الإدارية هم إما من نفس الفصيلة^{١٣} المذكورة الذين غالبا ما يعينون ممثلين عنهم كما أن باقي الممثلين بالصفات موظفون في درجات دنيا مقابل علو شأن مدراء المؤسسات العمومية فضلا عن كون الجميع غير مالكين للرأسمال وإنما ممثلين لكيان مبهم هو الإدارة أو الدولة في كيان آخر مجسد وواضح المعالم يوزع كثيرا من الامتيازات.

^{١٢} - بغرفة أو بغرفتين حسب التجارب المغربية المختلفة

^{١٣} - يقدم الأستاذ إدريس العلوي المدغري في أطروحته (دكتوراة دولة ١٩٨١) مثال شركة التبغ التي هي من المؤسسات العمومية المنظمة على شكل شركة مجهولة الاسم، حيث بهذا الشكل فهي "تتوفر على مجلس إدارة يتمتع بسلطات مطلقة للتصرف باسم الشركة والترخيص بأي عقد أو عملية تتعلق بموضوعها الاجتماعي" لكن في الواقع فالمجلس مكون أساسا من متصرفين إداريين من وزارة المالية (٧ على ١٠) زيادة على أن رئاسة المجلس تعود دائما لوزير المالية. انظر الملخص التذييلي للأطروحة في مجلة أساس بالفرنسية عدد ٤٤/٤٣ يونيو/حزيران- يوليو/تموز ١٩٨٢

الرقابة الوزارية

تباشر الوزارات نوعين من الرقابة على المؤسسات العمومية: الأولى عن طريق المفتشيات العامة التي يمكن اعتبارها مراقبة سياسية/قطاعية مرتبطة بالتوجهات وبالوزير المكلف بالقطاع والثانية إدارية/تقنية مرتبطة بالتسلسل الإداري وبالإشراف على السير التقني والإداري في الخط العام للوزارة ولمخططات أو برامج السياسة الاقتصادية والمالية للحكومة.

المفتشيات العامة للوزارات

مهمتها الأساسية هي إخبار الوزير والعمل بجانبه، تليها المهام الكلاسيكية للتفتيش والتحقق والتحريرات والتي غالبا ما تتعلق بالمتصرفين سواء داخل الوزارة أو خارجها وتبقى الصلاحية للوزير لطلب تفتيش حتى خارج مؤسسات الدولة.

في سنة ٢٠٠٠ قدرت هيئة المفتشين العاملين للوزارات عدد التقارير السنوية بحوالي ٥٠٠ لمجموع الوزارات.^{١٤}

وإذا كانت المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية تتوفران على موارد بشرية ومادية هامة فإن المفتشيات العامة للوزارات تشكو من التهميش وقلة الوسائل. فأول ملاحظة تثار منذ بداية السنين ولا زالت إلى اليوم تنصدر مطالب^{١٥} المفتشين العاملين للوزارات هي أن مهامهم يجب أن تكون مبنية على مساطر واضحة. كما يطالبون ملائمة مهامهم لمعايير الحكامة الجيدة للشأن العام وتحديد مواصفات ومؤهلات الأطر المعهود إليها بمهام التفتيش.

غداة تقلد حكومة التناوب مهامها وتفجير فضائح عدة مؤسسات عمومية وتساؤل الرأي العام عن دور الرقابة أو عجزها/ تحرك المفتشون العاملون للوزارات وكونوا هيئة تجمعهم وقدموا مطالب لتفعيل هيئاتهم تتمحور حول ٥ نقط هي:

- رفع الغموض عن مهمتهم فالنصوص الحالية تفتيهم في إطار إعلام وإخبار الوزير والقيام بتحقيقات،
- قلة الموارد البشرية ذات الكفاءة، فالمفتشيات العامة غالبا ما تعتبر خزائنة لتهميش المغضوب عليهم من الأطر،
- غياب الاستقلالية المالية، فانعدام موازنة خاصة يجعل المفتشيات تحت رحمة الكتاب العاملين ومديريات الموارد،
- عدم التوفر على نص قانوني يحدد تنظيم ومهام المفتشيات العامة للوزارات،
- عدم وجود أي هيئة للتنسيق بين مختلف المفتشيات العامة للوزارات.

لهذا فقد صاغوا مشروع قانون وقدموه للوزير الأول في فبراير شباط ٢٠٠٠ معتمدين في ذلك على مطالبهم الجماعية وعلى دراسة كان قد قام بها برنامج الأمم المتحدة للتنمية سنة ١٩٩٩. لكن لا حياة لمن تتنادي فقد طوى النسيان المشروع كما أن تحركات هيئة المفتشين العاملين تناقصت مع الوقت.

وفي الأخير تجب الإشارة إلى أن قيام المفتشيات العامة للوزارات بمختلف التدخلات المتعلقة بالرقابة والتحقق تتميز بزيادة على المؤهلات المالية بمعرفتها الأكثر دقة للمجال التقني لتدخل الوزارة من المؤهلات المالية الصرفة لأجهزة وزارة المالية وبامتياز القرب مما يجعلها ذات إمكانيات هامة إذا ما أريد تعزيز المراقبة بتمكينها من وسائل العمل ومن الاستقلالية اللازمة.

الوصاية التقنية

^{١٤} - انظر أشغال اليوم الدراسي لهيئة المفتشين العاملين ٢٧ فبراير شباط ٢٠٠٣
^{١٥} - انظر مثلا مطالبهم كما جاءت في جريدة الأحداث المغربية بتاريخ ٢٣ فبراير ٢٠٠٦

تخضع المؤسسات والمقاولات والوكالات العمومية إلى وصاية تقنية تمارسها وزارة من الوزارات ذات الكفاءة في الميدان الذي تشتغل فيه هذه الهيئات العمومية. وتتنوع هذه الوصاية حسب ميدان الاشتغال وما يتطلبه من تأطير أو ما تخططه الدولة في سياساتها التنموية. وغالبا ما يتم تكوين لجان مشتركة يكون فيها حضور الوزارة الوصية قويا. ومن حيث الممارسة والتقليد نجد اختصاصين للوزارات التقنية: إدارية وتقنية.

- فالأولى التي يمكن وصفها بالوصاية الهرمية أو المرتبطة بمبدأ التسلسل الإداري، تتعلق باقتراح أو تبني المرشحين للملك قصد التعيين على رأس المؤسسات العامة.
- والثانية تهتم الموافقة على المشاريع والخطط على المستوى التقني: اختبار النموذج، توافق اختيار المساقات التكنولوجية مع سياسة الدولة، تبني برنامج الاستثمارات....

في الواقع يرصد كل متتبع على الأقل ثلاث ملاحظات:

- هناك مؤسسات عامة يعين على رأسها أشخاص مقربون من الدائرة الضيقة لصنع القرار ولا يستطيع بالتالي أي وزير أن يتدخل في أمورهم ويمكن تقديم أمثلة مثيرة منها : المكتب الشريف للفوسفاط، والخطوط الجوية الملكية ومكتب الشاي والسكر الذي ظلت إدارته العامة ولمدة طويلة حكرا على قداماء الإدارة العامة للأمن الوطني.
- نجد استثناءات فيما يخص الوزارة التقنية المعنية مثل خضوع شركة التبغ العمومية إلى وزارة المالية رغم انعدام أي نص يقول بذلك ورغم وجود وزارة الصناعة.
- عدم وجود نص متكامل يوحد الرؤية فيما يخص تدخل الوزارات الوصية أو يدقق ويعرف العلاقات التنظيمية بين المؤسسات العمومية والوزارات وهو ما جعل المهمة تختلف من وزارة إلى أخرى ومن وزير إلى آخر ومن مؤسسة عمومية إلى أخرى وكلهم تحت وصاية نفس الوزارة.

وقد أدت هذه التناقضات إلى صراعات دائمة بين الوزارات التقنية ووزارة المالية والمؤسسات العمومية طالما ظل موضوع القطاع العام لا يحظى باهتمام أو بخلق خلية أو إطار للتفكير وتنسيق التدخل وصياغة رؤيا شاملة للقطاع ككل. و يذكر كثير من المهتمين والمصادر العلمية لفظ موازين القوى بين الأشخاص والفئات النافذة في وصف هذه العلاقات. و يلاحظ أحيانا الغياب التام لكل تدخل أو التدخل اللامحدود في الشاذة والفاذة. وهذا ما أدى إلى تعميم آلية مندوب الحكومة على المؤسسات العمومية لملء الثغرة لكن هذا الأخير كثيرا ما عين من بين موظفي وزارة المالية، وبدون تدقيق في المهام المنوطة به .

على ضوء ما سلف ذكره نرى أن مبادئ الحكم الرشيد في جانبها الأساسي المتعلق بالمساءلة وبتقديم الحساب يبقى مغيبا ولا تقدم إلا تقارير سنوية بالأنشطة.

رقابة وزارة الداخلية

تلعب هذه الوزارة بأمر الوزارات. وتتوفر في إطار الرقابة على جهازين أساسيين:

- المفتشية العامة للإدارة الترابية

المفتشية تابعة بصفة مباشرة لوزير الداخلية وتتاطب بها " مهمة المراقبة والتحقق من التسيير الإداري والتقني والمحاسبي للمصالح التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية وهيئاتها على أن تراعي في ذلك الاختصاصات المخولة للمفتشيات التابعة للوزارات الأخرى"^{١٦}. و بذلك تختص في تتبع ومراقبة وتفتيش الإدارات التابعة لوزارة الداخلية وكذلك المؤسسات العمومية والوكالات المستقلة والمجالس المحلية المنتخبة. و تباشر مهامها مثل باقي المفتشيات العامة للوزارات في إطار برنامج دوري يحدده وزير الدولة في الداخلية أو أعمال تفتيش استثنائية يقرها وتضيف المادة الخامسة أن لكل وزير يعنيه الأمر أن يعرض قضية ما على المفتشية العامة للإدارة الترابية. ويجب أن يوجه طلبا بذلك إلى وزير الدولة في الداخلية.

• المديرية العامة للجماعات المحلية

حسب المادة ١٨ من المرسوم المحدد لاختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية، يعهد إلى المديرية العامة للجماعات المحلية بمهمة تحضير القرارات التي يتخذها وزير الداخلية في إطار سلطاته المتعلقة بالوصاية على الجماعات المحلية والسيطرة على تتبعها ومراقبة تنفيذها. وتشتمل على عدة مديريات منها على الخصوص: مديرية المالية المحلية ومديرية التخطيط والتجهيز ومديرية الممتلكات.

تشرف مديرية المالية المحلية على الأعمال المالية للجماعات المحلية في إطار الوصاية على تدبير شؤون مواردها البشرية والمالية عبر أقسام مختصة منها قسم الميزانية والصفقات ومصحة المراقبة والمساعدة. أما مديرية التخطيط فتتبعها بإعداد وتنسيق مخططات وبرامج تنمية وتجهيز الجماعات المحلية والسيطرة على مراقبة أشغال تجهيز الجماعات المحلية وتنسيقها. بل وتقوم حسب المادة ٢١ " كذلك بتنمية المساحات الخضراء وتهيئة المناظر الطبيعية في مدن ومراكز المملكة". ويعهد إلى مديرية الممتلكات مساعدة الجماعات المحلية في القيام بمهامها المتعلقة بالمحافظة على ممتلكاتها وإدارتها وتنميتها وتتبع المعاملات المرتبطة بها ومراقبة استغلالها ومرد وديتها.

أجهزة وبنيات وزارة المالية

تتوفر وزارة المالية على عدة مديريات تقوم بدور المراقبة المالية على المؤسسات العمومية. أهم جهاز في ترسانتها هي المفتشية العامة للمالية لكنزها جهاز افتحاص مستقل عن التدبير اليومي. أما الأجهزة الأخرى من مديرية الميزانية إلى مراقبة الالتزام بالنفقات مروراً بمديرية المؤسسات العمومية والخزينة العامة فتتبع بالمراقبة المواكبة.

المفتشية العامة للمالية

يعود القانون التنظيمي للمفتشية العامة للمالية إلى تاريخ ١٤ أبريل نيسان ١٩٦٠ ولا زال ساري المفعول إلى اليوم رغم مطالبات دائمة بتحيينه. وهي جهاز للمراقبة ذو طبيعة إدارية يشمل جل الوزارات والإدارات والمؤسسات العمومية وكذا الجماعات المحلية وتدير المتصرفين والمحاسبين العموميين لكنه لا يمارس مراقبة دائمة نظامية وممنهجة^{١٧}. تعمل وفق برنامج سنوي يحدده وزير المالية مع الأخذ بعين الاعتبار طلبات التحقيق والمراجعة المقدمة من طرف الوزارات الأخرى. وتقوم بتحقيقات ودراسات حول

^{١٦} - انظر مرسوم رقم ١٠٠٠٩٤٠٢ الصادر ب١٦ يونيو ١٩٩٤ في شأن التنظيم الأساسي الخاص بالمفتشين العاملين للإدارة الترابية الجريدة الرسمية عدد ٤٢٦٤ بتاريخ ٢٠ يوليو تموز ١٩٩٤ ص. ١١٧١

^{١٧} - ترجمة لكلمة systématique

قضايا مالية وافتتاح للمشاريع العمومية الممولة من طرف الهيئات المالية الدولية. وهذا العمل الأخير جد مكلف لأنها ملزمة بالقيام بافتتاح لكل المشاريع وفي ظرف لا يتعدى ٦ أشهر بعد نهاية السنة المالية.

تعتمد التقارير على المسطرة المزدوجة الآراء حيث تقابل كل مؤاخذات المفتشية ردود الجهة المعنية التي يجب أن ترد بعد ١٥ يوما على الأكثر من تسلم التقرير. وفي حالة التأكد من المخالفات أو الشذوذ في التدبير المحاسبي والمالي تخبر المفتشية العامة وزير المالية والوزير الوصي طالبة القيام بالتقويمات الضرورية. أما في حالة الوقوف على انتهاكات تتعلق بعدم الانضباط الموازناتي والمالي فإنها تقدم التقرير للمجلس الأعلى للحسابات. ولما تقف على اختلاسات فإنها توجه تقاريرها لمحكمة العدل الخاصة عبر وزير العدل.

لتحليل مردودية المفتشية العامة للمالية لا بد من البدء بالجانب الكمي^{١٨} المتعلق بالموارد والمنهجية الذي يبين جليا قلة الموارد البشرية والمادية ثم التمعن في بنية التدخلات والعدد الكبير من الوزارات ومصالحها والمؤسسات العمومية. ومن غرائب بنية التدخلات أن يأخذ التفتيش المفاجئ المرتبط بحصر الصندوق مقدرات هيئة عليا وأطر محكمة في حين يمكن تفويض ذلك لأطر متوسطة. أما فيما يتعلق بالشفافية فنجد أن تقارير المفتشية العامة تبقى طي الكتمان أو منسية في أدرج المكاتب لعدم إجبارية نشرها.

مديرية المؤسسات العمومية والمساهمات

تعتمد هذه المديرية على مراقبين ماليين ووكلاء محاسبين يمارسون رقابة قبلية للتأكد من مشروعية وصحة العمليات المتعلقة بالأداءات و المداخل.

من الناحية التنظيمية فهي تذكر بأقسام الموازنة العامة حيث تركز على البعدين الشخصي المعنوي والوظيفي لذلك تنوزع على قطبين. يتشكل القطب الأول من أقسام تهتم بالجانب العملي في مهمة المراقبة المالية ويتكلف كل قسم بنوع من المؤسسات والمنشآت العمومية (قسم الماء والطاقة والمعادن مثلا، أو قسم الفلاحة والصناعة الفلاحية...). أما القطب الثاني فيتضمن أقساما وظيفية التي تناط بها وظيفة الدعم لنشاط الأقسام العملية عبر مصالحها المختصة في: الدراسات والبرمجة، التدقيق، الترميط المحاسبي، التنظيم والمناهج، الموارد، التدقيق الداخلي. وتتكلف هيئة المراقبين فيها من حوالي ٦٨ مراقبا و ٩٢ عونا محاسبا أواسط التسعينات.

ومن مهامها دراسة مشاريع إحداث مؤسسات عمومية أو أخذ مساهمات عمومية أو توسيع حجمها والإسهام في تدبير محفظة مساهمات الدولة وتغيير بنيتها ومردوديتها وإعداد عقود البرامج المبرمة مع المؤسسات العمومية الخ. وإذا ما تنبعا قراءة الصلاحيات فسنتظن أن لا استقلالية بقت للمؤسسة العمومية وأن المديرية أصبحت إلى حد ما شريكا في التدبير مما يذكرنا بضرورة اللجوء إلى المحيط الذي تشتغل فيه وإلى إشكاليات غير تقنية لفهم عمل آليات الرقابة.

مديرية الميزانية

^{١٨} في السنة المالية ١٩٩٩-٢٠٠٠ توفرت المفتشية على ٥٦ إطارا بينما فاقت الوزارات الأربعين والمؤسسات العمومية الألف. وفي المقابل قامت ب٣٣ مراجعة كلاسيكية و٢٠ اقتحاصا و٢٧ تحقيقا و٥٧ اقتحاصا لمشاريع عمومية ممولة من طرف منظمات مالية دولية.

تشارك هذه المديرية في المراقبة عبر تأشيرتها الضرورية على ميزانيات المؤسسات العمومية والمنشآت العامة ذات الطابع الإداري ومن خلال المصادقة على الأنظمة الأساسية لمستخدمي هذه المؤسسات. وعند إجراء هذه الصلاحيات ظهرت تناخلات وتناقضات في المهام لم يتم حسمها إلا سنة ١٩٩٠ بمقتضى مذكرة السيد وزير المالية أعادت توزيع المهام بين مديرية الميزانية ومديرية المؤسسات العمومية والمساهمات.

فتم تكليف مديرية المؤسسات العمومية بالسهر على المراقبة المالية على جميع المؤسسات العمومية ما عدا مصالح الدولة المسيرة بصفة مستقلة وصندوق الاحتياط الاجتماعي والتعاضديات ووكالة التعاون الدولي.

فيما تكلفت مديرية الميزانية بالمصادقة على ميزانية المؤسسات العمومية التي تستفيد من إعانات مالية من الدولة وذلك بتنسيق مع مديرية المؤسسات العمومية. وتبقى المصادقة على ميزانيات المؤسسات العمومية الأخرى من اختصاص مديرية المؤسسات العمومية بتنسيق مع مديرية الميزانية.

كذلك تم تقاسم العمل فيما يرجع للمصادقة على الأنظمة الأساسية لمستخدمي المؤسسات العمومية فبينما تتكلف مديرية الميزانية بالمؤسسات العمومية التي تستفيد من إعانات مالية من الدولة، يناط بمديرية المؤسسات العمومية والمساهمات الموافقة على الأنظمة الأساسية للمؤسسات العمومية الأخرى.

وأخيرا يدخل في اختصاصات مديرية الميزانية وحدها التأشير على القرارات المتعلقة بإعانات الدولة أو الجماعات المحلية لفائدة المؤسسات العمومية وكل ما يتعلق بعمليات الموازنة (مراقبة ومتابعة الأسعار على الخصوص).

من خلال هذا الوصف نرى أن التوضيح هو في الحقيقة كموافقة بين متخاصمين اكتفت بتوزيع أفقي للمؤسسات بين المديريتين. وكما قلنا بصدد المراقبة الإدارية للجهات الوصية يبقى الجانب الأساسي مغيبا فلا المساعلة ولا تقديم الحساب واردة في حين أن مسؤوليات هاتين المديريتين كبيرة وخطيرة في نفس الوقت. وما تقدمان إلا تقريرا سنويا بالأنشطة.

مراقبة الالتزام بنفقات الدولة

تعتبر من أولى أجهزة الرقابة حيث شكلتها الحماية في سنة ١٩٢١. ودورها مسطري وهو ملاءمة واحترام ما سطر من أبواب وشروط إنفاق المال العام. لهذا تسمى كذلك مراقبة مشروعية الإنفاق. ثم حددت مقتضياته بناء على مقتضيات القانون التنظيمي للمالية رقم ١,٧٢,٢٦٠ المؤرخ ب ١٨ شتنبر/ أيلول ١٩٧٢ وبمقتضى المرسوم رقم ٢,٧٥,٨٣٩ الصادر في ٣٠ دجنبر/كانون أول ١٩٧٥ بشأن مراقبة الالتزام بالنفقات.

ويعتبر الالتزام المرحلة الأولى في المسطرة الإدارية الطويلة للنفقات التي تنتهي بالأداء. والهدف من هذه الهيئة الرقابية هو التأكد بأن ما يتم إدراجه أو اقتراحه من نفقات يكتسي المشروعية المالية أي أنه محترم للمساير المرتبطة بشروط النفقات العمومية أو بمنظور الميزانية العامة للدولة. لهذا فهي رقابة ممنهجة وأتوماتيكية وقبيلية وليست عرضية أو بعدية لأن موضوعها مراقبة اقتراح الإنفاق من طرف الأمر بالصرف قبل القيام به وإخضاعه للموافقة والتأشير عليه. وهذه وسيلة لضمان المراقبة قبل أي التزام عمومي بصفة ما أو نفقة ما مع أي أحد. وقد نظمت الوزارات مصالحها المالية لتقادي التأخير كما أدخلت إصلاحات كثيرة على مراقبة الالتزام بالنفقات العمومية للتسريع بالعملية. فالوزارات المنظمة جيدا تطلب تأشير عامة أو شاملة لمجموعة من النفقات في حين تتقدم أخرى بطلب الترخيص بالإنفاق لكل عملية.

كما يرمي إحداث هذه المراقبة إلى إطلاع وزير المالية على شروط تنفيذ الميزانية وتقديم العون والمساعدة إلى مصالح التسيير للآمرين بالصرف ولمساعدتهم ولا سيما المصالح المكلفة بالصفقات.

وتمارس عم طريق مراقبين مركزيين و جهويين تحت إمرة رؤساء مصالح يقودهم مراقب عام. وقد كان هذا الجهاز محل انتقادات كثيرة ومنذ مدة طويلة نظرا لانتظار تأشيرته انتهت قبل القيام بأي نفقة.

الخزينة العامة للمملكة

كثيرا ما تعتبر الخزينة مجرد جهاز مكلف بتنفيذ عمليتي المداخيل والمصاريف التي تأمر بها أو تقوم بها الدولة والجماعات المحلية. لكن هذا الجهاز طمخ دائما ووضح أن مهمته لا تقتصر فقط على القيام بصرف وتلقي الأموال أو أمانة المال بل ان دورها رقابي على عمليات الأمرين بالصرف قبل تحقيق النفقة.

وتقوم الخزينة العامة بأدوار ثلاثة هي: الرقابة على عمليات الأمرين بالصرف والرقابة على عمليات المحاسبين ثم تدبير مالية الجماعات المحلية. فمحاسبو الخزينة الذين ينتمون لسلطة الخازن العام للمملكة (أي المحاسب الرئيسي والمحاسبين الجهويين ثم محاسبي العمالات والأقاليم فالمحاسبين المحليين) يقومون برقابة على وثائق المداخيل والمصاريف التي ينفذونها. وقد انتهى الأمر بإدماج مراقبة الالتزام بالنفقات في إطارها سنة ٢٠٠٦.

الرقابة القضائية

يتم النظر في جرائم الفساد اعتمادا على القانون الجنائي والنصوص المحدثة لمحكمة العدل الخاصة. فالمحاكم العادية تنتظر في هذه الجرائم كلما كان مبلغ المزايا المحصل عليها نقل عن ٢٥٠٠٠٠ درهما. بينما تفصل محكمة العدل الخاصة في القضايا التي يتعدى فيها المحصل عليه المبلغ المذكور سالفًا.

كما أن كثيرا من الشطط في استعمال السلطة قد يدخل في آليات الفساد. والتحرش الإداري معروف لدى الحقوقيين والقانونيين وعلماء الإدارة والاجتماع كوسيلة أو شرط لتسهيل ممارسة الفساد.^{١٩}

الأجهزة و البنيات القضائية

محكمة العدل الخاصة

كان لإخضاعها لنظام قانوني استثنائي نتائج متعددة:

- فهي غير مندمجة ضمن التنظيم القضائي العادي (ولم ينطرق إليها قانون إصلاح القضاء شتبر/أيلول ١٩٧٤، الذي ينص على التنظيم القضائي للمملكة،

^{١٩} - اشتهرت جمعية "برويداد" السلفادورية المتخصصة في محاربة الفساد والرشوة بأنشطتها ودراساتها المتميزة حول التحرش الإداري. انظر أطروحة علم الاجتماع للسيدة ديانا يسالبي " العنف في تدبير الموارد البشرية كشرط لممارسة الرشوة"

- وهي منفردة بمسئوليتها الخاصة، فإذا كان الفصل ٧ من قانونها يحيل على أن التحقيق يجري وفقا لقواعد المسطرة الجنائية المعمول بها أمام المحاكم العادية إلا ما استنتج من ذلك فإن العقوبات في المحكمة الخاصة مضاعفة عما ينص عليه القانون الجنائي.
- ثم هناك مس حقوق المتقاضين من تجميد للضمانات التي ينص عليها قانون المسطرة الجنائية
- كما أن تحريك الدعوى لا يتم إلا من طرف وزير العدل (أي الجهاز التنفيذي) وليس من طرف النيابة العامة مباشرة (أي السلطة القضائية) وذلك من أجل تكريس عدم استقلالية القضاء وإخضاعه للوصاية المباشرة للحكومة وبالتالي جعل هذه المحكمة أداة سياسية في يد الدولة لإحكام قبضتها وسيطرتها. ومن المشاكل التي عانت منها هذه المحكمة عدم الاعتراف بها في الخارج وعدم تسليم المطلوبين^{٢٠} من طرف الدولة رغم وجود اتفاقيات لكونها تدخل في إطار المحاكم الاستثنائية.

وهكذا نرى أنه من سنة ١٩٦٥ إلى عام ١٩٩٨ لم تنتظر هذه المحكمة إلا في ٤٠٠ ملفا أغلبها تعود إلى اختلاس أموال عمومية رغم نقشي ظاهرة الرشوة منذ الستينات. ويمكن إجمال الحصيلة (من حيث الكيف لا الكم) التي يكشف عنها تاريخ المحكمة في التالي:

- انعدام الردع أو الوقاية وينجلي ذلك عبر اتساع وتزايد فئة الموظفين الفاسدين،
- قصور واضح تظهره أجهزة العدالة (شرطة قضائية، محاكم الخ.) في تعقب المجرمين وفهم مساطر متنوعة وعالية التقنية (قضايا البنوك والصفقات العمومية الكبرى الخ) مقابل رصد وتتبع صغار المرششين والفاستدين،
- ضعف التبليغ عن الفساد،
- محاكمة المرششين الصغار كثيرا ما فضحت وجود كبار في منأى عن المساءلة أو سطحية التحقيقات معهم.
- ويؤيد رأينا أحد القضاة حيث يرى حول عطاء المحكمة أنه "لا يعود إليها، لأن القضاء عادة ليس هو الذي يمد يده إلى القضايا، بل تحال عليه، أي أنه يفصل في الدعاوي بعد عرضها عليه. وهو دأبت عليه المحكمة."^{٢١}

الفرقة الوطنية للشرطة القضائية

تختص هذه الفرقة بالتحقيق في الجرائم الكبرى للاختلاس والرشوة. ومن الناحية التنظيمية هناك ازدواجية تجعل منها ضابطة قضائية تعمل مع النيابة العامة من جهة لكنها تابعة للإدارة العامة للأمن الوطني التي تشكل إحدى المديرات الأكثر استقلالية عن جميع السلطات والمرتبطة أساسا بالنظام.

وضباط الشرطة القضائية كما عرفتهم المسطرة الجنائية في المادة ١٩ يدخلون إما كضباط سامين للشرطة القضائية أو ضباط الشرطة القضائية بما فيهم جنود الدرك أو كأعوان في هذه الشرطة وكموظفين وأعوان مكلفين ببعض مهام الشرطة القضائية بمقتضى نصوص خاصة.

إن في مرحلة ما قبل المحاكمة، يظهر الدور الخطير الذي يلعبه ضباط الشرطة القضائية، فبناء على تلك المحاضر التي توضح ظروف وملابسات الجريمة قد تحجم النيابة العامة عن المتابعة وتأمّر بحفظ الملف، أو تقدم على المتابعة وتحيل الملف على المحكمة المختصة أو على قاضي التحقيق. كما أن هذا الأخير كثيرا ما يستند في قراراته إلى ما تحتويه هذه المحاضر

^{٢٠} - وهو ما وقع مثلا حينما رفضت اسبانيا تسليم رئيس تعاونية المطاحن للمغرب ليحاكم مع باقي المتهمين باختلاس أموال عامة.
^{٢١} - أحمد السراج نفس المرجع.

من معلومات نظرا لما لها من حجية في الإثبات. ولا يمكننا أن نغفل كذلك الحالة المعاكسة حيث تقدم الشرطة بحثا جيدا ومتكاملا ولا تتم المتابعة لأن النيابة العامة لم تتلق إشارة بذلك.

ومن الإشكاليات النظرية والعملية المطروحة هي مدى الفصل والاستقلالية بين سلطة الاتهام وسلطة التحقيق. وقد عرفت قضايا إطالة الحراسة النظرية وحقوق المتهم طوال التحقيق والاعتقال الاحتياطي نضالات قوية للمجتمع المدني وتشكيكات كثيرة من طرف المعتقلين والضحايا والأطباء أدت إلى الاعتراف بذلك رسميا من طرف المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان^{٢٢} في توصياته المقدمة في دجنبر ١٩٩٠. وكذلك اعتماد مبدأ ثنائية التحقيق في القانون المسطرة الجنائية الجديد.

المجلس الأعلى للحسابات

كونت أول هيئة سميت باللجنة الوطنية للحسابات بظهير ١٤ أبريل نيسان ١٩٦٠ بعد اللجنة المحلية المغربية للحسابات التي أقرتها سلطات الحماية الفرنسية عام ١٩٣٢. وقد كانت حصيلة النقاشات والصراعات حول حماية المال العام وضرورة المراقبة وزجر المخالفات من طرف محاكم مالية فرض رؤيا الجهاز التقني والقصر وإقصاء خيار المعارضة. ولم تمارس هذه اللجنة أي مهام وظلت جهازا سوريا.

وفي أواخر السبعينات وبعد قرار الملك الرجوع إلى الحياة الدستورية والبرلمانية عاد مغرب ١٩٧٧-١٩٧٨ في أول برلمان بعد حالة الاستثناء تشارك فيه المعارضة إلى نفس النقاشات والصراعات حول دور المحاكم المالية. بل إن أهم حزب إداري كان يتزعمه صهر الملك عارض عن طريق برلمانيه إنشاء المحكمة كما عارضتها وتخوفت من إنشائها مصالح وزارة المالية وخصوصا المفتشية العامة مما يدل على أن المشروع وكما العادة طبخ في كواليس خارج مؤسسات الدولة الرسمية والظاهر. لهذا صرح وزير العلاقات مع البرلمان بأن المشروع يجب أن يمر قبل نهاية أكتوبر تشرين أول ١٩٧٨، لتتضبط الأغلبية الحكومية وتصوت عليه. وفي الحقيقة فقد ارتبط المشروع بتصريح ليما حول الخطوط التوجيهية للرقابة على المال العام سنة ١٩٧٧ والضغطات التي مارسها الجهات المانحة على المغرب لتبني محكمة مالية مغربية والظرف السياسي المتمثل في المطالب الدستورية والتوترات المصاحبة للاعتقالات في صفوف اليسار بشتى ألوان طيفه. وهكذا تم تبني نص قانون أساسي بمقتضى قانون ٧٩/١٢ بتاريخ ١٤ شتنبر أيلول ١٩٧٩ وهو نص ثري بالمستجدات والتجارب الخارجية والاختصاصات الواسعة التقنية مع استثناء التصييص الدستوري والاستقلالية. كما أسندت رئاسته لأحد كبار الإقطاعيين وقواد الاستعمار. وسيظل هذا المجلس مجمدا وتغادره جل الأطر بفعل التسلط والشطط في استعمال السلطة وانسداد آفاق العمل والتطور للمجلس نفسه إلى أن تم حله وخلق مجلس أعلى جديد في سنة ٢٠٠٢ وكذلك لاقتفاده للاستقلالية ولانعدام الإرادة السياسية لتفعيله أو مده بالوسائل المادية للعمل. وأكبر فضيحة/تحد واجهه هو انفجار فضيحة الخطوط الجوية الملكية دون أن يكون له دور يذكر. فالمحيط الذي يوجد فيه هو محيط التسييس المفرط للإدارة وللمؤسسات العمومية وانعدام أي إرادة للدولة في تبني النزاهة في تدبير القطاع العام. وفي الجانب العملي تجذر الإشارة إلى أن المجلس لم تكن له مصداقية لجلب شخصيات مرموقة ولم يتوفر على نصوص تطبيقية لقانونه الأساسي تمكن من توضيح مساطر التحقيق وتأليف لجن التقارير وتكوين

^{٢٢} - ولا زال النشطاء الحقوقيين والأحزاب تطالب بذلك إلى اليوم ومنها أحزاب مشاركة في الحكومة كحزب الاستقلال الذي أكد في يوم دراسي عقد في أبريل نيسان ٢٠٠٥ وأوردته جريدة العلم بتاريخ ٤ أبريل ٢٠٠٥ : " وقد اعتبر حزب الاستقلال على الدوام أن القضاء لا يمكنه أن يؤدي رسالته في إقرار سيادة القانون وإقامة العدل وترسيخ دولة المؤسسات إلا بتأمين استقلال القضاء ونزاهته من خلال عدم تدخل السلطة التنفيذية في اختصاصه وعدم توجيه أو تعطيل أحكامه وإخضاع جهاز الضابطة القضائية لرفاقته، وبالتالي فإن استقلال القضاء يشكل الضمان الوحيد لسيادة القانون وأن سيادة القانون تعتبر الضمان الوحيد لحقوق المجتمع أفرادا أو جماعات

المحققين والنظام الأساسي الخاص بالموظفين غير القضاة. كما يتحمل رئيسه مسؤولية انحيازه التام للجهاز التنفيذي ولدواليب الإدارة حيث لم تتم أي مساعلة ولا تقديم أي تقرير رغم توالي عشرات الحكومات المختلفة طوال خلوده على رأس الجهاز من سنة ١٩٧٩ إلى سنة ٢٠٠٢.

الرقابة التشريعية

تتجلى الرقابة غير المباشرة في:

- لجان تقصي الحقائق
- مناقشة مشروع القانون المالي والتصويت عليه

وتجب الإشارة إلى أن مشروع قانون لمحاربة الرشوة واستغلال النفوذ طرح على أول برلمان مغربي. لكن هذا الأخير لم يعمر أكثر من سنة ونصف (١٨ نونبر/تشرين ثاني ١٩٦٣ - ٧ يونيو/حزيران ١٩٦٥) ولم يستطع تبني هذا القانون وأهم أشغاله كانت المصادقة على ميزانيتي سنتي ١٩٦٤ و ١٩٦٥. كما أن ثاني برلمان لم يعمر أطول من الأول (١٩٧٠-١٩٧١) وكان تشكيله قد تم بعد تزوير فاضح رغم مقاطعة الانتخابات من طرف المعارضة واقتصارها على أحزاب مفبركة تابعة للإدارة. وقد حل بعد الانقلاب الفاشل لي طرح مشروع دستور جديد في مارس ١٩٧٢.

• لجان تقصي الحقائق

بمقتضى دستور ١٩٩٢ تمت دسترة لجان تقصي الحقائق وأعيد إقرارها في دستور ١٩٩٦ وفقا للفصل الثاني والأربعين^{٢٢}. لكن على مستوى الممارسة فالمحاولات قليلة، أساسا بسبب القيود التي نص عليها القانون ومنها:

- أن يأتي الطلب من الأغلبية، أي أن هذا الأمر موكول ووسيلة للأغلبية الحكومية وليس للمعارضة، مما يؤدي إلى أن هذه الأداة الرقابية نظرية بل يتوقف تشكيلها على رغبة الحكومة وليس البرلمان.
- لا يجوز تكوين لجان لتقصي الحقائق في وقائع تكون موضوع متابعات قضائية ما دامت هذه المتابعات جارية؛ وهكذا يمكن استعمال قضاء منضبط أكثر وغير مستقل عوض اللجوء إلى البرلمان
- تنتهي مهمة كل لجنة لتقصي الحقائق سبق تكوينها فور فتح تحقيق قضائي في الوقائع التي اقتضت تشكيلها، وهذه تقنية وضعها المشرع رهن إشارة الحكومة تلجأ إليها للتهرب من كشف عيوب تدبيرها،

وتجدر الإشارة إلى أن القانون التنظيمي المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق لم يصدر إلا في آخر سنة من عمر البرلمان بتاريخ ١٠-٥-١٩٩٥ و صدر الظهير القاضي بتنفيذه في ٢٩-١١-١٩٩٥.

• قانون من أين لك هذا؟

طالبت البرلمانات منذ ١٩٦٣ بقانون "من أين لك هذا؟" فلم تتم الاستجابة لها إلا سنة ١٩٩٣ عبر قانون ٩٢,٢٥ المتعلق بالتصريح بالتملكات. وهو قانون غير صالح للتطبيق حيث جمد في أول سنة طبق فيها. وشعار "من أين لك هذا" هو مطلب

^{٢٢} - "يجوز أن تشكل بمبادرة من الملك أو يطلب من أغلبية أعضاء أي من المجلسين لجان نيابية لتقصي الحقائق يناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة وإطلاع المجلس الذي شكلها على النتائج التي تنتهي إليها أعمالها"

شعبي بقي يتردد منذ الاستقلال وقد رفض ذلك من عام ١٩٥٦ إلى سنة ١٩٩٢. وبعد ذلك بقي الوضع متخلفا بقانون فارغ وকারيكاتوري ومشين دام ١٦ سنة (من ١٩٩٢ إلى اليوم). ولقد أريد له أن يولد ميتا. فالتصريح كما كان يقدم لا يصلح لشيء ولا يمكن دراسته ومستواه لا يتجاوز مستوى أي إنسان بسيط يقول فلان له دار هنا ودار هناك وله أسهم في شركة كذا وفي شركة كذا وانتهى الأمر. لقد قلبت الآلية فقد قدم لبرلمان مزور وصوتت عليه أغلبية مطبوخة ثم انتهى عند التقنوقراط الذين بينوا عيوبه وعدم إمكانية تطبيقه. فقررت الحكومة لوحدها توقيف العمل به. وجل الموظفين يتذكرون أنهم طولبوا به فقط أواسط سنة ١٩٩٣ وسلموه عبر السلم الإداري وهو شيء مشين ولا تشم منه أي رائحة للاستقلالية وأن هناك من لم يسلم أي تصريح وأن كل الأطراف ظلت مغلقة.

الفصل الثالث

التعاون الدولي و مؤسسات المجتمع المدني

التعاون الدولي

ينقسم التعاون الدولي إلى عدة أقسام غير أن أهم مكون هو الشراكة الأورومتوسطية التي حددت إطارا جهويا للتعاون بين دول الشمال ودول جنوب المتوسط، تليها البرامج التقليدية للبنك العالمي ومعاهدة الأمم المتحدة لمحاربة الفساد التي تطلب من الدول الموقعة على المعاهدة ملاءمة تشريعاتها مع المقتضيات والتوصيات المعتمدة.

الجمعيات المناهضة للفساد

إذا كانت عدة جمعيات تعمل على هذه الموضوع (أو التهمة) بصفة غير رئيسية فقد ظهرت في المغرب منذ سنة ١٩٩٦ جمعيات متخصصة في موضوعات الشفافية ومناهضة الفساد، أهمها وأولها الجمعية المغربية لمحاربة الفساد "ترانسيرانسي المغرب".

الجمعية المغربية لمحاربة الرشوة "ترانسيرانسي المغرب"

ظروف النشأة واكتساب الشرعية

أنشئت الجمعية (ت.م) في ظروف أواسط التسعينات التي تحدثنا عنها وكانت معاداة الحكومة لهذا العمل قوية حيث لم تسلمها وصل الإيداع الشيء الذي جعلها جمعية غير معترف أي غير قانونية. فتم احتضان المولد الجديد في ٦ كانون الثاني ١٩٩٦ من طرف ما يقارب ٥٠ جمعية متنوعة أبرزها الجمعيات الحقوقية وأخذت تشتغل تحت يافطة هذا النسيج. وفي الحقيقة، فهي وليدة رد فعل عام على الفساد والاستبداد تشكل كتبار مناهض مرتبط بمنظومة المواطنة وحقوق الإنسان ضم فعاليات مختلفة من رجال أعمال ومناضلين ديمقراطيين حداثيين ونساء وجلهم من المثقفين والمتعلمين والأطر والصحفيين.

وقد حدد القانون الأساسي موضوع الجمعية في فصله الخامس حيث جاء:

- "تهدف ت.م بصفة رئيسية إلى الوقاية من الرشوة و محاربتها في المعاملات العمومية والخاصة على الصعيدين الوطني والدولي. (...)
- وتعمل ت.م بشكل خاص من أجل تعميق معرفة ظاهرة الرشوة من خلال دراسة مسبباتها وطرقها وتجلياتها ومختلف انعكاساتها،
- تكوين رصيد وثائقي حول الموضوع يتضمن بالأساس المعلومات والدراسات المتوفرة في بلدان أخرى،
- الدفع بالأوساط المهنية والسياسية والتجمعات الأخرى إلى الانخراط في تعبئة مستديمة ضد الرشوة. الخ."

وقد بقيت الجمعية دون اعتراف قانوني حتى بعدما عملت شركات مع الوزارات المختلفة وأخذت مقعدا في اللجنة الوطنية لتخليق الحياة العامة التي أسستها حكومة التناوب إلى غاية شنتبر/أيلول ٢٠٠٤. لذلك لم تطلب صفة المنفعة العامة إلا أواخر سنة ٢٠٠٦ ولا زالت لم تتلق ردا رغم انتهاء المدة القانونية المتمثلة في ٦ أشهر^{٢٤}.

^{٢٤} - بل وإلى حدود يوم ٢٤ تموز ٢٠٠٧.

قامت الجمعية بانجاز وثيقة تركيبية لجل مواضيعها وآرائها ورؤيتها الشاملة للإصلاحات سنة ٢٠٠٣ في بيان من أجل محاربة الرشوة تضمن ١٥ إجراء مدقفا. كما قامت بتحقيق الموازنة المفتوحة مما سمح بقياس رتبة المغرب لأول مرة سنة ٢٠٠٦ والقيام بالضغوطات اللازمة من أجل انفتاح اكبر للموازنة العامة.

الهيئة الوطنية لحماية المال العام

لما أزيح النقاب عن فضائح المؤسسات العمومية بعد تنصيب حكومة التناوب شعر الجميع بالحاجة إلى تشبيك يعطي القوة اللازمة للسير بالتطهير والإصلاح إلى أبعد مدى كي يتعزز جانب النزاهة والمساءلة ويضعف أخطبوط وقوى الفساد. ومفهوم حماية المال العام يحتوي على فكرتين ويؤدي إلى فعلين:

- رصد الاختلاسات والرشاوي (اليقظة وتكوين فروع ولجن)
- فضحها والتصدي لها (ميدانيا وبالدراسات)

ويمكن تحقيق تاريخ شبكة حماية المال العام عبر مرحلتين:

• مارس ٢٠٠٠ - مارس ٢٠٠٢ : مرحلة التأسيس للعمل الجماعي

تميزت بعقد اللقاءات التشاورية والأيام الدراسية لبلورة أرضية جامعة وموحدة وتخللتها نضالات جماعية فرضها توالي فضائح المؤسسات العمومية. وانتهت في ٢٤ مارس ٢٠٠٢ بخلق الهيئة الوطنية لحماية المال العام مشكلة بأكثر من ٤٠ إطارا جمعويا ونقابيا وحقوقيا وشبابيا وعدة شخصيات مستقلة وانتخاب سكرتارية وطنية ضمت ١٣ عضوا من بين الممثلين للجمعيات الأساسية:

- الجمعية المغربية لمحاربة الرشوة
 - الجمعية المغربية لحقوق الإنسان
 - جمعية مفتشي المالية
 - جمعية هيئات المحامين بالمغرب
 - هيئة المحامين بالرباط
 - اتحاد العمل النسائي
 - جمعية أطاك المغرب
 - والجمعيات الخمس للشبيبة المغربية المرتبطة بالأحزاب التقدمية والوطنية: الشبيبة الاستقلالية، الشبيبة الاتحادية، الشبيبة الاشتراكية، الشبيبة الطليعية، حركة الشبيبة الديمقراطية.
- كما أصدرت ميثاقا من أجل حماية المال العام ظل مفتوحا للتوقيع بوقعه كل من أراد أن ينخرط في الدينامية الجديدة وقد تمفصل حول عدة محاور تهم:

- استتكار لسنوات الانتهاكات و الخروقات في ميدان تدبير المال العام،
- واجبات بناء مجتمع ديمقراطي وشروط إرساء قواعد عادلة ومتوازنة لاستخلاص المال العام وحمايته،
- طموح للتنمية في إطار يدمج منظومة الحكامة الرشيدة،
- تبني المنظومة العالمية لحقوق الإنسان في جيلها الأول والثاني

• مارس ٢٠٠٢ - مارس ٢٠٠٧ : مرحلة الإشعاع

بتاريخ ٢٧ مارس ٢٠٠٦، نظمت السكرتارية الوطنية للهيئة الوطنية لحماية المال العام، محاكمة رمزية ل ٥٠ سنة من الفساد بالمغرب وقد مول هذا النشاط من طرف مؤسسة مانحة (فريديريك ايبيرت الألمانية) وباسم الجمعية المغربية لحقوق الإنسان وليس باسم الهيئة (التي هي تشبيك) ونقل مباشرة على أمواج فضائية الجزيرة.

اللجن المحلية لحماية المال العام

من أنشطة السكرتارية الوطنية للهيئة الوطنية لحماية المال العام والجمعية المغربية لمحاربة الرشوة دورهما في تأطير أو إنشاء هيئات محلية لحماية المال العام أو العمل المشترك والمساهمة في أنشطة هذه الهيئات. رغم إكراهات إشكالية هامة مطروحة لا زالت لم تحسم وهي:

- هل تتوجه السكرتارية إلى خلق فروع تتحمل مسؤوليات فعاليتها في وقت تواجه فيه الجمعية والهيئة الأم صعوبات ذاتية للاستجابة للتأطير من طرف عدة جهات ؟
- أم تنشئ هيئات محلية مستقلة بذاتها ويستجاب لمتطلباتها حسب الاستطاعة؟

الهيئات المحلية التي تم الإشراف على تأسيسها أو المساهمة في انطلاقتها

المدينة	نوع المساهمة
مكناس	مساهمة الهيئة والجمعية في تأطير وانطلاق أنشطة المرصد المحلي لحماية المال العام المؤسس بصفة مستقلة من طرف فعاليات متنوعة بالمدينة
فاس	دعوة الهيئة والجمعية لتأطير انطلاق أنشطة منتدى حماية المال العام " حماية" المؤسس بصفة مستقلة من طرف فعاليات متنوعة بالمدينة
ابن جرير	مساهمة الهيئة في إنشاء فرع محلي والقيام بمهمة رصد وتحقيق في خروقات التدبير البلدي لصالح الهيئة المحلية
مريرت	مساهمة من نفس النوع
تاويريرت	مساهمة من نفس النوع

الجمعيات المهنية

١ . الكونفدرالية العامة للمقاومات بالمغرب

« CGEM : Confédération Générale des Entreprises du Maroc »

تهتم بموضوع الشفافية ومحاربة الفساد لكون المقاولة الخاصة تشكو من اقتصاد الربيع ومن ضعف التنافسية الشريفة بسبب الرشوة والتلصص الضريبي والتهرب الخ.

تآكل الارتباط العضوي بين الدولة ورجال الأعمال

كثير من النظريات تشير إلى حقب في تطور ارتباط المقاومات بالدوائر الإدارية. فبعد شراء مقاولات الفرنسيين المغادرين في الستينات وبعد عملية المغربية في ١٩٧٣ و الخوصصة في أوائل التسعينات بدأت رياح العولمة تعصف ببعض بؤر الربيع

فاحتدم الصراع بين توجهين متباينين: الأول يريد الإبقاء على منظومة الربيع والفساد، والثاني رأسمالي حدائي يطالب بالتنافسية وقواعد لعب واضحة.

حالة حكامه المقاوله المغربيه

في الجانب التنظيمي حرصت الكونفدرالية على اعتماد هيكل تنظيمي من ١٤ لجنة تساعد قيادة الجمعية على التدبير ومنها : لجنة السمعة أو (Label comity) ولجنة محاربة الرشوة التي يرأسها السيد عبد السلام أبودرار وهو من مؤسسي "ترانسبرانسي المغرب".

وفي جانب معرفة الذات وحصر الموجود لبناء تصورات قامت الكونفدرالية

- بدراسة حول الحكامة الرشيدة في المقاولات المغربية
- بعدة دراسات أفقية وعمودية لتعزيز قدرات الجمعيات المهنية ضمن شراكة وتمويل أوروبي من "ميديا"
- بخوض معارك متنوعة حول الشفافية منها مناهضة صفقة التدبير المفوض للماء والكهرباء بمدينة الدار البيضاء

٢ - مركز المقاولين الشباب. « Centre des Jeunes Dirigeants »

تأسس المركز سنة ٢٠٠٠ بهدف تنظيم المقاولين الشباب على شاكله مركز المقاولين الشباب الفرنسي وفدرالية أوروبا التي تجمع نفس الأفكار.

وقد حرص المركز على إقامة علاقات متميزة مع "ترانسبرانسي المغرب" ترجمها في عقد عدة ندوات بشراكة معها تمحورت حول جوانب اشتغاله في ميدان الشفافية ومناهضة الفساد. و كانت أهمها:

- ندوة حول الصفقات العمومية
- وأخرى حول الشفافية في مجال الأعمال.

٣ - النقابة الوطنية للصحافة المغربية

نظرا لتآكل دور الأحزاب والنقابات بفعل الصراعات الداخلية والقمع المخزني طوال سنوات الرصاص، فقد قامت الصحف الحزبية أولا ثم المستقلة منذ أواخر التسعينات بدور هام في تتبع حالات الفساد وفضحها بل والقيام بتحقيقات ممتازة. وكثيرا ما أدى الصحفيون الثمن غالبا. ويتقدم الخوصصة في الإعلام وظهور عدة صحف مستقلة وإذاعات وفضائيات تغير المشهد الإعلامي ولم يبق للاحتكار العمومي إمكانيات السيطرة على المعلومات والإعلام. وبهذا أصبح الإعلام سلطة رابعة بالفعل كما أضحي يلعب دور سلطة مضادة تساعد على التوازن.

ومن جهة أخرى وفي إطار صيانة مصداقية الصحافة المغربية التي لعبت دورا أساسيا في فضح الفساد ومناهضته وحمايتها من الإنزلاقات المقصودة والعرضية ونظرا لتحول القانون من مصادرة الصحف وقمعها إلى تأويل حرية التعبير عبر تأويل جنح السب والقذف فقد سعت النقابة إلى تأسيس إطار للوساطة والتحكيم في الخلافات والشكايات وقضايا حرية التعبير والسب

والشتم. واختارت مقارنة جماعية تشاركية فأسست مع جمعيات أخرى من بينها "الجمعية المغربية لمحاربة الرشوة ترانسيرانسي المغرب" هيئتين جماعيتين مستقلتين هما:

- الهيئة الوطنية المستقلة لأخلاقيات الصحافة وحرية التعبير
- وجمعية مساندة حرية التعبير والهيئة الوطنية المستقلة لأخلاقيات الصحافة.

الفصل الرابع عملية الإصلاح وحالة الفساد

قراءة في التنمية والفساد بالمغرب

لكل نموذج تنمية ثغرات يتسلل منها الفساد أو تصورات مدروسة تدمج الفساد كرافد من روافد العملية التنموية. ويمكن للدارس أن يميز ثلاثة مراحل. ففي بداية الاستقلال ارتبط الفساد بالتوظيف وبامتلاك المؤسسات الاقتصادية والتجارية وللأراضي الفلاحية للفرنسيين المغادرين للبلد.

ومع تنامي القطاع العام وتدخلات الدولة نظرا لضعف البرجوازية الوطنية وعدم قدرتها على الريادة الاقتصادية، تطورت بيروقراطية القطاع العام وتنامي بالموازاة اقتصاد الربيع وقد وفرت الأوضاع الدولية لهذا المنحى أسباب الانتصاب كنظام شامل ومتكامل.

وعندما تبنى المغرب سياسة خصوصية المرافق العمومية، أخذت تبرز قضايا انعدام أو نقص الشفافية المرتبطة ببيع القطاع العام. وكذلك قضايا تدبير المرافق العمومية من طرف شركات خاصة مثل ما وقع بالنسبة لتوزيع الماء والكهرباء بمدينة الدار البيضاء في منتصف التسعينات حيث ظهرت ردة فعل قوية غير معهودة سابقا ضد انعدام شفافية الصفقة من طرف جمعية أرياب المقاولات إلى جانب رد الفعل الطبيعي للأحزاب التقدمية والجمعيات المستقلة.

جلب الاستثمار و أنماط تنقيط الدول

يتوفر المغرب على مزايا تنافسية أكيدة، لكن المشكل يكمن في القدرة على تحويلها إلى محفظة استثمارات وأعمال. والتحليل العلمي للمحيط الذي ينتج هذه القدرة أصبح من الضروريات ومن الاختصاصات التي تقوم بها مكاتب أو جمعيات ذات صيت ومصداقية عالميين. وقد تعددت المؤشرات والترتيبات الدولية والمعايير حسب المجالات (الديمقراطية، الرشوة، حرية الصحافة، التنافسية، انفتاح الميزانية، القانون، احترام البيئة ...) وأصبحت في ظل العولمة شيئا ضروريا للقيام بالمقارنات. وللشفافية ومحاربة الفساد مكانة مرموقة في سلم ترتيب الدول مما لا يسمح للحكام بالعمل في معزل عن المنتظم الدولي.

نماذج الفساد التي انفضح أمرها

التسلط على الأراضي الفلاحية المسترجعة

غداة الاستقلال وحتى سنة ١٩٦٣ كان "ما يقارب ٢٠ % من الأراضي الزراعية يستثمر بطريقة عصرية (١٠١٧٠٠٠ هكتار)^{٢٥}. ومنذ أواسط الستينات أخذت تطفو المعطيات حول الطرق اللاشعورية لتفويت الأراضي الفلاحية لذوي النفوذ أو عبر الرشاوى دون أن يفتح أي تحقيق إلى اليوم. وتقدر المساحات التي اشتراها المغاربة من المعمرين ما بين ٣٠٠ و ٥٠٠ ألف هكتار جلها من أراضي "الاستعمار الخاص" التي كان من المفروض أن تتكف الدولة باسترجاعها".^{٢٦}

^{٢٥} - انظر الجداول الاقتصادية. المصلحة المركزية للإحصائيات ووزارة الاقتصاد الوطني. الرباط ١٩٦٠ ص ٤٧.
^{٢٦} - جون واتربروري: أمير المؤمنين الملكية والنخبة السياسية المغربية. مؤسسة الغني طبعة ٢٠٠٤ ص ١٩٧.

الرشوة واستغلال النفوذ والاختلاس المرتبطين بالصناعات والتجارة

في مرحلة بناء القطاع العام غلب على الفساد تعاطي الرشاوى في نطاق تمرير الصفقات العمومية ثم ابتداء من سنة ١٩٧٣ التصق الفساد بسياسة مغرية المقاولات^{٢٧} وابتداء من أواسط التسعينات ارتبط الفساد بسياسة خوصصة المقاولات العمومية. وقد سادت أدبيات تصف الحالة بظهور بورجوازية بيروقراطية وبأن الرشوة تجاوزت الظرفية لتصبح هيكلية ومأسسة^{٢٨}.

لائحة بصفات ومهام المعتقلين في أول وأكبر محاكمة للفساد بالمغرب

السنة	الوسيط	نوع الصفقة	فازت بها مقابل عمولات
١٩٦٦	عمر ب. ش. ت. د.	وزارة الصناعة تعلن عن سمسرة من أجل بناء معمل للسكر بمشروع بلقصري	شركة ش. ت. د.
١٩٦٧	عمر ب.	معمل للسكر بسيدي علال التازي	شركة بيمالوكس
١٩٦٧	عمر ب.	اعلنت الوزارة بواسطة م و ك عن سمسرة بناء المجموعتين ١ و ٢ من المركز الكهربائي بجرادة	الروس
١٩٦٧	عمر ب.	أعلنت وزارة الفلاحة عن سمسرة لشراء الأسمدة	شركة سويسرية
١٩٦٨	عمر ب.	سد بالجنوب بزواية بوريار	شركة تيوكواكسبور الروسية
١٩٦٩	عمر ب.	مناجم الريف بالناصور سمسرة	شركة كندية
١٩٦٩	عمر ب.	تشديد معمل تحويل غبار الكبريت بمناجم قطارة	شركة هورتي الفرنسية
١٩٦٩	عمر ب.	توسيع معمل التكرير بسيدي قاسم	شركة هورتي الفرنسية
١٩٦٩		تزويد مناجم الريف بمواقد عليا	شركة ميدراكس الأمريكية
		توسيع معمل جنرال تاير للعجلات	

بداية الإصلاح وانعدام القوة السياسية لتفعيله

كان الملك الحسن الثاني قد طلب من البنك العالمي مده بتقرير عن الحالة الاقتصادية والاجتماعية ولما اطلع على الخلاصات الشديدة الانتقاد للسياسات العمومية المعتمدة، أمر بعرضه على البرلمان سنة ١٩٩٥ مصرحا أن المغرب مهدد بسكتة قلبية. بعدها جاء تأكيد ثان عبر تقرير المجلس الأوروبي للحسابات في نفس السنة لذلك عزم القصر على التحضير لفترة انتقالية خصوصا مع العلم بمرض الملك وكل هذا أدى إلى التفكير في إصلاح شامل هم منظومة الرقابة والدستور ومدونة الانتخابات والجماعات المحلية والقيام بحملة تطهيرية شملت المهربين وإدارة الجمارك والصناعيين وتجار المخدرات وبرلمانيين وموظفين من إدارات مختلفة أخرى.

١٩٩٦ الدستور الجديد

نجح النظام في شق وحدة الكتلة الديمقراطية المعارضة بالتفاوض مع ثلاثة أحزاب منها على الدخول في تناوب على الحكم سمي بالتوافقي لأنه لم ينبثق عن صناديق الاقتراع وإنما بتوافقات في الكواليس. وهكذا صوتت الأحزاب الثلاثة على الدستور الجديد بالإيجاب رغم عدم تنصيبه على العديد من مطالبها وذلك استجابة لدعوة الملك في إنقاذ المغرب من السكتة القلبية

^{٢٧} تشير الدراسات وتقارير أحزاب المعارضة إلى استفادة الكثير من الوزراء والموظفين الكبار من المغربة.

^{٢٨} - انظر على سبيل المثال المؤتمر الثاني لحزب التقدم والإشتراكية ١٩٧٩ ص ٩٣ أو المؤتمر الخامس للاتحاد الإشتراكي للقوات الشعبية ١٩٧٥. الوضعية الاقتصادية أو المؤتمر الثامن لحزب الاستقلال ١٩٧٣.

وعبر محادثات سرية تمت بين الملك والزعيم الاشتراكي السيد عبد الرحمن اليوسفي. وتم قمع شديد اتجاه الأحزاب التي بقيت معارضة.

المستجدات والإصلاحات الحالية ومواقف الأطراف الأساسية : لمحة عن ظروف و متطلبات الانتقال

• التناوب التوافقي (١٩٩٨-٢٠٠٢)

نظمت انتخابات في إطار الدستور الجديد في أيلول ١٩٩٧ طبعها كما العادة الممارسات غير الشفافة المعروفة وأفرزت خريطة سياسية فسيقائنية يصعب معها تكوين أغلبية منسجمة لكن مع حصول الحزب المعارض للمرة الأولى في تاريخ المغرب على المرتبة الأولى. فعهد الملك في مارس ١٩٩٨ إلى السيد اليوسفي تشكيل أول حكومة تضم المعارضة منذ حكومة عبد الله إبراهيم (١٩٦٠) بعد توافقات على منهاج سير التناوب وأشياء أخرى لم يتم إعلانها للجمهور^{٢٩}. ومن بين الأوراش الجديدة التي ستفتح تميز ورش محاربة الفساد بتناقض حاد. فمن جهة تم فتح ملفات جديدة والسير إلى محاكمات فيما يتعلق بالملفات المفتوحة بصفة غير واضحة المعالم وتكوين لجنة مختلطة للتفكير في استراتيجية لمحاربة الفساد يشارك فيها المجتمع المدني ومن جهة أخرى ذكر الوزير الأول بأن الرشوة هيكلية ونظامية ثم تم توقف في الحملة وإعلان عن سياسة جديدة تروم تخليق الحياة العامة اقتصر على التحسيس وحملات إعلانات "تربوية" في الصحف.

٢- القوة السياسية الجديدة وتفعيل الإصلاح

رغم محدودية التوجه الجديد فإنه استطاع أن يفتح ملفات بجرأة أكبر كما استطاع المجتمع المدني أن يصبح قوة ذات تأثير في ميدان مناهضة الفساد. وقد همت التجربة تفجير فساد ملفات الكبرى وتكوين لجنتين برلمائيتين لتقصي الحقائق حول تسيير مؤسستين عموميتين كبيرتين/ القرض العفاري والسياحي والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

إدخال بعض آليات الحكامة الرشيدة

واكبت حملة "تخليق الحياة العامة" وعمليات تفجير الملفات، إعادة فتح ملفات إصلاح منظومة الرقابة والقوانين التي دشنتها الحكومات السابقة وعجزت عن ترجمتها على أرض الواقع وكانت كذلك موضوع ملاحظات دولية أو مطالب داخلية.

الرقابة

عرضت الحكومة على مجلس المستشارين بالبرلمان مشروع قانون ٦٩,٠٠٠ الخاص بالرقابة المالية للدولة على المؤسسات العمومية في يونيو /حزيران ٢٠٠٢. وقد تضمن ٩ فصول و ٢٤ بندا تروم تقوية سلطات وزراء المالية في مجالات التحقيق والمراقبة وإدارة المؤسسات العمومية. وبصفة عامة تتمحور الرقابة الجديدة على أربعة مبادئ: التعميم، تعديل وملاءمة آليات المراقبة، ربط المراقبة بخصوصية المؤسسة، وأخيرا توضيح المسؤوليات داخل المؤسسة.

^{٢٩} - كثيرا ما ردد السيد عبد الرحمن اليوسفي أنه أقسم للملك على المصحف حول قضايا معينة لم يذكرها إلى الآن.

تعميم المراقبة

يهدف هذا القانون الجديد إلى تعميم المراقبة على هيئات لم تكن خاضعة في النظام السابق. أي إلى مراقبة جميع المؤسسات والمنشآت العامة التي تساهم فيها الدولة أو الجماعات المحلية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. ويتضمن كذلك مقتضيات تهم مراقبة المقاولات ذات الامتياز بمقتضى عقود مع الدولة.

وقد استنتى المشروع المؤسسات العمومية ذات الصبغة البنكية أو المالية وشركات التأمين أو إعادة التأمين وصندوق الإيداع والتدبير والبنك المركزي الذين أصبحوا خاضعين للقانون البنكي الجديد. وكذلك المؤسسات العامة التي لها نظام رقابة خاص ولم تكن خاضعة لقانون ١٩٦٠.

نلاحظ هنا أن المشكل الذي كان قائما هو عدم القيام بالتفتيش رغم خضوع مؤسسات عمومية له حسب القانون القديم لا يزال قائما إذ لا شيء في القانون الجديد يضمن أن مؤسسات يجب مراقبتها ستراقب بالفعل وبجدية. وهذا هو التعديل الذي كان يجب أن يجد مكانه وليس التعميم.

كما نلاحظ كيف عارضت وزارة الخوصصة المقتضيات التي تهم مراقبة المقاولات ذات الامتياز بمبررات وجودها كجهاز خوصصة مستقل ولما أصبحت مديرية داخل وزارة المالي اختفت هذه المعارضة.

تعديل وملاءمة المراقبة

تهدف إلى التأقلم والتناسق مع المتغيرات الجديدة المرتبطة بأنظمة الإعلام والتدبير الحديثة وأنظمة المراقبة الداخلية للمؤسسة. وتوزع على ٤ آليات:

مراقبة قبلية

تتم جانب مشروعية عمليات الأداءات والمداخيل كما في النظام السابق لكن تطبق فقط على المؤسسات العامة التي لا تتوفر على نظام إعلامي للتدبير يقدم ضمانات تقنية عن تمكن هذه المؤسسات من الوقاية من المخاطر الاقتصادية والمالية. ويقوم بهذه المراقبة الوزير المكلف بالمالية ومراقب الدولة والخازن المكلف بالأداء.

مراقبة مواكبة

تخضع لها شركات الدولة (مساهمات مباشرة) والمؤسسات العامة التي تتوفر على نظام تدبيري يضمن التحكم في المخاطر الاقتصادية والمالية. وترتكز المراقبة المواكبة على تقييم الانجازات الاقتصادية والمالية وعلى النتائج وجودة التدبير والنظام الإعلامي لهذه الهيئات.

مراقبة بمقتضى اتفاقية

تطبق هذه الآلية على شركات الدولة (مساهمة غير مباشرة) وكذا الشركات التابعة.

مراقبة تعاقدية

تتعلق بالمقاولات ذات الامتياز أي التي عهد إليها تفويض لتدبير مرفق عمومي بمقتضى عقد تدبير.

تنشيط مسلسل الرقابة

ويعني ذلك التطبيق بشكل يتلاءم و خصوصيات المؤسسة أو وضعيتها. وهكذا يمكن التحول من المراقبة الموابية إلى المراقبة القبلية بتحويل وزير المالية لمراقب الدولة حق التأشير على بعض الوثائق كلما تبين أن تدبير المؤسسة يعرف اختلالات ويطبق ذلك لفترة معينة قابلة لتجديد إلى أن يتم تقويم الوضعية.

النظام الأساسي للمؤسسات العمومية

همت إعادة هيكلة قطاع المؤسسات العمومية أهدافا منها:

- تحويل المؤسسات والمنشآت العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري إلى شركات مساهمة،
- إنشاء إطار مؤسساتي ملائم بخصوص منح الامتياز المتعلق بالمراقب العمومية،

المجالس الإدارية وإصلاح حكمة المقاولات العمومية

عبر القانون الجديد ٦٩,٠٠ على رغبة في تنشيط المجالس الإدارية، وعلى اللجوء إلى تقنية قانونية هي إبرام عقود/برامج تحدد أهداف المنشأة العامة في مجالات الانجازات التقنية والمالية وعلى مبدأ توضيح المسؤوليات داخل المؤسسة.

لكن ترجمة هذا المبدأ الرابع هو عقب أخيلوس في القانون الذي بموجبه ميز بين ثلاث مهام أساسية ومنفصلة بالضرورة:

- مهمة التوجيه عبر تحديد الأهداف التي تدخل في اختصاصات المجلس الوزاري،
- ومهمة التدبير التي تقع على عاتق الطاقم المكلف بالتسيير والساهر على جودة التدبير،
- مهمة المراقبة والتقييم التي تعود لأجهزة المراقبة.

تهدف هذه الإجراءات في الواقع إلى نقل سمات وبعض تقنيات خاصة بنموذج الحكامة في المقاولات الخاصة إلى المؤسسات العمومية مع أن الفرق جوهري بين الملكية الخاصة والعامة. ففي نظرنا لن يقوم مقام المساهم في رأسمال الشركة الخاصة أو المستثمر المغامر برأسماله ومدخراته إلا تمثيل واسع للشعب أو الأمة في المال العام عبر ممثليه المنتخبين بحرية وشفافية وكذلك عبر المتعاملين مع المرفق العام من مؤسسات المجتمع المدني ومستخدمين ودافعي الضرائب مع الحرص على المبادئ العامة والكونية من استقلالية وانعدام حالات التنافي أو تضارب المصالح. وفي نظرنا يمكن إبداء الملاحظات التالية:

ما جاء من أنواع المراقبة هي مجرد إجراءات تدخل في باب النصوص التنظيمية أو التطبيقية وليست بالمقتضيات المبدئية أو العامة التي يجب على أساسها فرز أنواع المراقبة. كما أنها نابعة من إكراهات إدارية وليس من نوعية المؤسسات فمكاتب الافتتاح ومصالح المراقبة في المؤسسات الخاصة التي يريد المشرع أن يستلهم فلسفتها لا تفرز هذه الأنواع من المراقبة. وبهذا نجد أن القضية تحولت إلى الإبقاء على القديم وإدخال الجديد في نفس الوقت. وللتذكير فإن المراقبة القبلية كان مبررها هو أن رأسمال المؤسسة تملكه الدولة وهي التي تنشئها على أساس اختيار سياسي لقطاع ما كمرفق عمومي وبالتالي فهي تضع مخططات تنمية أو برامج تدخل ضمن السياسة الاقتصادية وتريد أن يتطابق صرف المال العام مع ما قد سطرته. وكل ما كانت تقوم به من تتبع محاسبي لهذه الرقابة يدخل في إطار المحاسبة العامة ذات الكنه الإداري في حين ما أتى به القانون الجديد لا في المراقبة القبلية ولا الموابية يرتبط بأنظمة الإعلام والتدبير. لهذا نظن أنه كان من الأجدر الفرز بين مراقبة أو افتتاح استراتيجي وعملياتي بعدي منتظم كما هو متعارف عليه كونيا يراقب مدى التوافق مع السياسات المرسومة و افتتاح مالي يقيم التدبير وحالة الممتلكات العمومية.

ويجب التشديد على أن مشكل المؤسسات العمومية هو مدراؤها العامون فجلهم كان عبارة عن طغاة محررين من أي تقديم للحساب في إطار مؤسساتي عام قائم على مبدأ اللاعقاب واللامساءلة. فكم عجت المحاكم والجمعيات الحقوقية بحالات النزهاء المطرودين وضحايا عدم الامتثال للفساد.

إلغاء محكمة العدل الخاصة

أصبحت هذه المحكمة متجاوزة بل وذات مردودية عكسية وصيت سيء وغير ملائمة لعدة أسباب منها:

- عدم تعاون دول أجنبية مع السلطات القضائية المغربية في عالم أصبحت فيه الجريمة معولمة والحدود بدون حواجز لكون المحكمة استثنائية وليست عادية وهذا ما لفظه ويناهاضه القانون الدولي والأعراف وحقوق الإنسان، هضم حقوق المتهمين وإصدار الأحكام عن طريق سؤال جواب،
- إصدار أمر المتابعة عن طريق وزير العدل،
- عطاء هذه المحكمة الذي ظل دون طموح أو مساهمة جادة في مناهضة الفساد^{٣٠}،

وقد ألغيت بعد موافقة مجلس المستشارين على المشروع المقدم له بتاريخ ١٠ مايو /أيار ٢٠٠٤ لتحل محلها المحاكم العادية وبذلك حلت عدة عنترات منها:

- إعمال بعض نصوص المسطرة الجنائية المجمدة وغير الممكنة في المحكمة الخاصة كاستئناف قرارات قاضي التحقيق واستئناف رفض قرارات السراح المؤقت للقاضي نفسه،
- توفير مرحلتين للمقاضاة للمتهمين (درجة الغرفة الأولى، ثم درجة الغرفة الثانية)،
- إمكانية إصدار المتابعة بشكل عادي عن طريق الوكيل العام للملك وبالتالي ممارسة النيابة العامة لوظيفتها

تعديلات قوانين أخرى

همت التعديلات عدة قوانين تساعد بتنظيمها وتشريعها على توضيح المسؤوليات والمساطر والسماح بممارسة رقابة ضمن تناسق أكبر ووضوح أكبر للمسؤوليات. ويتعلق الأمر ب:

- القانون الجديد للصفقات العمومية
- قانون المنافسة
- مدونة استخلاص الديون العمومية
- مدونة التجارة

٣- خلاصة في قوانين وأجهزة المرحلة

فيما يخص آليات الرقابة ومناهضة الفساد بصفة مباشرة فقد تميزت المرحلة بسمتين متناقضتين:

- متابعة أشخاص من مستويات لم تكن من قبل محل مساعلة مما يولد ارتياحا عاما،
- وتنامي الفساد الذي بين ضعف المقاربات والإصلاحات الجديدة الزجرية والرقابية.

^{٣٠} - يؤكد الأستاذ أحمد السراج من الرعيل الأول بهذه المحكمة والذي تقلد رئاستها "إذا كانت هناك بعض الملاحظات حول عطاء هذه المحكمة فالأمر لا يعود إليها، لأن القضاء عادة ليس هو الذي يمد يده إلى القضايا، بل إنها تحال عليه ... وهذا هو دأب محكمة العدل الخاصة منذ إنشائها سنة ١٩٦٥" حوار في جريدة العلم عدد ١٩٢٤٢ ليوم ٢٢ يناير/كانون ثاني ٢٠٠٣.

المخطط الحكومي (٢٠٠٥-٢٠٠٧) لمناهضة الفساد

فشل المقاربة الأولى والإقبال على تبني آليات الاتفاقيات الدولية

تبين على أرض الواقع وعبر التحقيقات الميدانية والصحفية وتوالي تفجر الملفات أن التناوب لم يحقق أهدافه كاملة. فالفكرة التي قفزها المغرب ليست من النوع الذي يشكل قطيعة مع الماضي. كما ظهرت بسرعة نواقص وثغرات التعديلات الجديدة. لكن الأهم يكمن في ضياع التعبئة والحماس الشعبيين الذين طبعوا انطلاق التجربة فوهنت قوة الحكومة. ثم حصل القطع مع تجربة التناوب في صيغتها الأولى حيث لم يعين الوزير الأول بعد الانتخابات التشريعية لشتنبر /أيلول ٢٠٠٢ من الحزب المحصل على أحسن النتائج بل من المستقلين المواليين للقصر. وصادفت المرحلة الجديدة تبني اتفاقية الأمم المتحدة لمحاربة الفساد التي لم يجد المغرب بدا من التوقيع عليها والسير في ركابها فأعدت الحكومة مخططا جديدا لمحاربة الفساد في أواخر سنة ٢٠٠٥ وقدمت نصوصه للبرلمان في شباط ٢٠٠٧. وعلى صعيد المؤشرات الدولية عادت رتبة المغرب للتقهقر بعدما عرفت تحسنا ملحوظا في بداية التناوب.

ترجمة المعايير الدولية إلى مؤشرات ترتيب وتنقيط الدول

يؤكد كوفمان أنه حتى بداية التسعينات، لم يكن ممكنا قياس الفساد والحكامة والمقارنة بين الدول. لكن في السنوات الأخيرة عمل البنك العالمي على ملء هذا الفراغ فأنشأ مؤشرات عامة للحكامة شملت دالتها ٢٠٠ دولة اعتمادا على ٣٥٠ متغير يؤخذ من عشرة مؤسسات منتشرة في العالم أجمع. وتتعلق هذه المؤشرات بستة أبعاد هي:

١. حرية التعبير وواجب تقديم الحساب (أو المساءلة)،
٢. الاستقرار السياسي وعدم وجود أعمال عنف وانتهاكات جسيمة،
٣. فعالية السلطات العمومية،
٤. جودة القوانين
٥. سيادة القانون،
٦. التحكم في الرشوة.

وإذا كان مؤشر إدراك الرشوة يعتمد على استقراءات الرأي التي تعكس إدراك الأوساط المستجوبة وينبثق عن معادلة رياضية تركيبية للاستطلاعات، فهو إذن إدراك خارجي ومجرد، فقد تمت إضافة مؤشر شمولي هو البارومتر الذي يبنني على إدراك 'داخلي' أي إلى تجربة معاشة من طرف المستجوبين داخل الوطن. وفي إطاره يطلب من المستجوب تحديد القطاعات الأكثر فسادا والإجراءات الحكومية للحد من الظاهرة ومعلومات عن تواتر طلبات الرشوة ومبلغها ولأي جهة تقدم. ويشكل هذا البحث تعمقا في دراسة الرشوة والفساد بصفة عامة. لهذا فقد عملت الجمعية المغربية لمحاربة الرشوة لترتيب المغرب في سلم هذا المؤشر بغرض توفير أداة مهمة للتحليل وقياس الفساد وبالتالي بناء منظومة نزاهة قوية. ومن جهة الحكومة، تجدر الإشارة إلى أن المغرب هو البلد الوحيد في العالم العربي الذي دخل في إطار هذا المؤشر ووافق على القيام به وهذا شيء ايجابي جدا.

كما تشرف منظمة الشفافية الدولية على التحقيق المتعلق بعد تحديد دفتر تحملات وإعلان طلب عروض لاختار منظمة أو جهة مختصة بالدراسات. بالنسبة للبلدان التي يتواجد بها (كالوب انترماشونال) يقوم موظفوه بالعملية، أما البلدان التي لا يتواجد بها، يتعاقد هذا الأخير مع مكتب دراسات معين يمكنه من المنهجية للقيام بهذه المهمة^{٣١}.

^{٣١} - ذكامل المصباحي : "الدولة هي المعنية بوضع استراتيجية لمحاربة الرشوة" استجواب بجريدة "المشعل" الأسبوعية. ٢٠٠٤-٢٠٠٦ دجنبر ٢٠٠٦

وقد هم البحث سنة ٢٠٠٦، ٦٢ دولة، وشملت عينة عالمية من ٥٩٦٦١ أسرة، وأنجزت من طرف مؤسسة Gallup International كوحدة قياسية للبحث الذي قام به "Voice of the people Survey".

ويسمح الباروميتر بالاعتماد على معطيات ميدانية حقيقية تكشف التجربة المعاشة للمستجوبين مع ظاهرة الفساد حيث يسأل كل مستجوب عن عدد المرات التي قام بها خلال سنة بدفع رشوة، وعن ثمنها و مظهراتها وأشكالها والقطاعات الأكثر تضررا. وهذا ما يسمح بتحديد الخريطة القطاعية أو جغرافية الفساد ويساعد بالتالي صانع القرار على تحديد الأولويات لترشيح الوسائل والتدخلات في إطار حلول ملائمة وفعالة كما يمكن الأطراف المعنية الأخرى وبالأساس المجتمع المدني (جمعيات، برلمان، نقابات...) من مراقبة ذات جودة عالية ومن اختيار البدائل الجيدة وصقل مطالبها وتصورتها وربطها بالواقع للتحرر من الدوغماتيات وسحر النظريات.

ترتيبات أخرى

تصدر مؤسسة التمويل الدولية التابعة للبنك الدولي حول تنافسية دول العالم في جذب الاستثمارات، تقريرا سنويا "دوينغ بيزنيس". وقد احتل المغرب في تقرير سنة ٢٠٠٦. أي بعد عقد تقريبا من تجربة التناوب التوافقي (١٩٩٨-٢٠٠٦)، الرتبة ١٠٢ في جاذبية الاستثمارات الدولية. وللمؤشر المذكور مكانة متميزة على الصعيد الاقتصادي الدولي لأنه يقيم بيئة الأعمال التجارية في ١٥٥ دولة. ويعود هذا التصنيف المتدني، حسب التقرير، إلى ضعف تنافسية الاقتصاد المغربي، وعدم فاعلية جهود الحكومة في تحسين المناخ الاقتصادي والاستثماري.

كما وضع تقرير مؤشر التحرر الاقتصادي في العالم لسنة ٢٠٠٧ المغرب في المرتبة ٩٦ ضمن ١٥٧ دولة، وفي المرتبة ١٧ في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وأوضح التقرير الذي أعدته مؤسسة "هيرطاج" وجريدة "دي وال ستريت جورنال" الأمريكية أن الاقتصاد المغربي سجل ٤،٧٥ نقطة من أصل ١٠٠، وهو مستوى أعلى بقليل من المتوسط على صعيد المنطقة المصنفة فيها (الشرق الأوسط وشمال إفريقيا)

وأستند التقرير الذي يعتمد على ١٠ معايير للوصول إلى ترتيب كل دولة، وهي حرية التجارة، وحرية رأس المال، وحرية الحكامة، وحرية الاستثمار، ليشير إلى تناقض بين في تطور المغرب.

من جهة فالبلد سجل

- انخفاض نسبة التضخم،
- وفاعلية التكوين في الميادين الاقتصادية
- وأن الاقتصاد المغربي يعتبر أكثر تحريرا بالمقارنة مع اقتصاديات دول الشرق الأوسط، وذلك بمؤشرات أعلى في أغلب المعايير العشرة، .

إلا أنه سجل كذلك:

- ضعف في مؤشر حرية التجارة بالمغرب (٥١%)، أي مدى تحرر نشاط التصدير والاستيراد من الحواجز الجمركية وغير الجمركية،

- كما أن مؤشر التحرر من الرشوة متدني (٣٢ ٪)، بحكم أن هذه الممارسة متفشية في قطاعات أساسية كالقضاء والقطاع المالي،
- ويعتبر التقرير المغرب من أسوأ ٢٠ دولة مصنفة في الترتيب من حيث حرية الشغل، بما تعنيه من وجود ممارسة للنشاط الاقتصادي للمقاولات واشتغال للعمال دون قيود تفرضها الدولة،
- كما تحتل البلاد مرتبة سيئة فيما يخص حماية حقوق الملكية الفكرية (٣٠ ٪) وما تعنيه من تحصين حقوق الأفراد بهذا الخصوص عن طريق قوانين واضحة تطبقها الدولة بصرامة .

المخطط الحكومي لمحاربة الفساد

استلهم المخطط الحكومي أهم المبادئ العامة التي وردت في الإجراءات الخمسة عشر التي قدمتها الجمعية المغربية لمحاربة الرشوة وفتح باب الاستشارة مع الجمعية في بداية المسلسل غير أن الاتصالات انقطعت بعد ذلك إلى أن تم تقديم مقترحات القوانين إلى البرلمان. وقد اشتملت المشاريع على:

- قانون الصفقات العمومية،
- قانون التصريح بالامتلاكات،
- قانون الوكالة المركزية للوقاية من الرشوة،
- قانون محاربة تبييض الأموال،

وباستثناء قانون محاربة تبييض الأموال (أو غسيل الأموال) الذي تم تبنيه والذي لا يختلف كثيرا عن المعمول به في جل البلدان من حيث التعاون الدولي ومحاربة "الإرهاب" والتخريب والجريمة المنظمة في ميدان تبييض عائدات أنشطتهم اللامشروعة والتعاون الداخلي بين أجهزة المراقبة والبنوك، فلا زالت باقي المشاريع^{٣٢} في طور التبني. ويجب الإشارة إلى أن مشروع التصريح بالامتلاكات لقي معارضة قوية في مجلس النواب ليس اعتراضا على مبدأ التصريح ولكن لانتقائيه.

فإذا كان مجلس النواب قد صادق في ٦ أبريل/نيسان ٢٠٠٧ بالإجماع على مشاريع القوانين الثلاثة التي تتعلق بالتصريح الإجباري بالامتلاكات^{٣٣}، فقد عرفت هذه الجلسة تدخل العديد من الفرق التي اعتبرت أن الحكومة عجزت عن الانتقال من شعارات تخليق الحياة العامة إلى سياسية ملموسة لمحاربة الفساد تحدد أولويات وتقدم إجراءات عملية في إطار تعبئة ومقاربة تشاركية ترمي كلها إلى التوافق مع المعايير الدولية التي تعتمد وتكرس مبادئ المساءلة والمحاسبة والشفافية وبناء دولة القانون والمؤسسات وتحديث الإدارة وترسيخ أخلاقيات المقاومة والمرفق العام".

ومن الملاحظات التي أجمعت عليها مختلف القوى من جمعيات وأحزاب ومنها المشاركة في الحكومة وسبق أن تبنتها ترانسبرانسي المغرب نجد:

- ضيق مفهوم الفساد في الخطاب الحكومي وقصور آليات التصدي له
- غياب رؤية شاملة و واضحة لمحاربة الفساد، فالنصوص مشتتة عوض تجميعها وتنسيقها في مدونة لمحاربة الفساد وكفيلة بإقرار القاعدة القانونية الشاملة كما تنص على ذلك المادة ٠٨ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد"

^{٣٢} - برمجت ندوة صحفية ليوم ٢٤ يناير ٢٠٠٧ لتقديم: الدراسة المشتركة (ترانسبرانسي المغرب / Democracy Reporting International) حول شفافية الانتخابات والقوانين الانتخابية المغربية وتقديم قراءات وتعليقات الجمعية حول مشاريع القوانين.

^{٣٣} - مشروع قانون يتعلق بإحداث التصريح الإجباري لبعض منتخبي المجالس المحلية وبعض فئات الموظفين أو الأعوان العموميين بامتلاكاتهم، ومشروع قانون متعلق بالنظام الأساسي للقضاة، ومشروع قانون المتعلق بمدونة المحاكم المالية .

- غياب مقارنة مندمجة تحقق انخراط كافة القطاعات المعنية وتشاركية تمكن من مساهمة أوسع للفاعلين السياسيين والجمعيين في تبني التصور العام و بلورة البرامج .
- عدم التعرض لإشكالية تأهيل القضاء ليرتفع إلى مستوى أفضل من الاستقلالية والنزاهة والفعالية^{٣٤}.

أما في مجلس المستشارين، فقد طالب أعضاء لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان في نفس اليوم وبعد رفض المستشارين لمناقشة المشاريع مجددا بإخضاع كافة المسؤولين لمبدأ التصريح الإجمالي بالامتلاكات. وقد اعتبر ثغرة كبيرة في بناء النصوص الحالية، و تراجعاً عن قانون ٩٢،٠٥ الذي يسعى الجميع لتحسينه أو تجاوزه إلى ما هو في مستوى اتفاقية الأمم المتحدة. فضلا عن كونه يمس بالصلاحيات الدستورية للمؤسسة التشريعية^{٣٥}.

وقد برر استثناء أعضاء الحكومة و سامي الموظفين بذريعة" الاعتبارات المرتبطة بمصالح الدفاع الوطني والأمن الداخلي أو الخارجي للدولة." طبقاً لمقتضيات الفصل ٣٠ من الدستور كالعامل والسفراء ومديري المؤسسات العمومية. في حين طالب جميع المهتمين بإنشاء هيئة وطنية مستقلة على غرار ما هو موجود في بعض البلدان وما تذكره المعايير الدولية. و لما ظهر أن هذه الدورة ربما ستقتل في تبني المشاريع الثلاثة^{٣٦} قدم ممثلو الأمانة العامة للحكومة، خلال اجتماع اللجنة، توضيحات دستورية وقانونية حول وضعية التصريح بالامتلاكات بالنسبة لأعضاء المجلس الدستوري والبرلمانيين. وشكلت اللجنة لجنة منبقة عنها تعمل بالتنسيق مع الحكومة وتتألف من رؤساء فرق الأغلبية والمعارضة وممثلين عن المركزيات النقابية بمجلس المستشارين . وستعمل على بلورة تعديلات على المشاريع التنظيمية الثلاثة، وذلك باتفاق مع الحكومة قبل عرضها على اللجنة للبحث فيها موضحة. و قد صرح رئيس اللجنة أنه إذا لم يتم الاتفاق مع الحكومة حول هذه التعديلات سيتم اللجوء إلى المسطرة العادية لمناقشة والتصويت على تلك المشاريع أي أن الدورة الاستثنائية ستكون قد فشلت.

مقترحات الجمعية المغربية لمحاربة الرشوة للحكومة والرأي العام

تركزت مقترحات الجمعية للحكومة والرأي العام على إجراءات مستعجلة توزعت حول ثلاثة محاور أساسية وهي:

- الإصلاحات المؤسساتية والقضائية
- الوصول إلى المعلومة والشفافية في تدبير الشأن العام
- التربية والتحسيس.

الإصلاحات المؤسساتية و القضائية

^{٣٤} - خصوصاً في سنة عرف خلالها القضاء هزات قوية مست بزاهة بعض القضاة وبتدخلات الجهاز التنفيذي لتوجيهه لطرده محاميين نددوا بالفساد في القطاع عبر كتابة "رسالة إلى التاريخ" وتفجر فساد قضاة آخرين في مدينة تغساليين وشيوخ أقراص تصور مشاهد الفساد وتصريحات حول الرشاوى.

^{٣٥} - وقد اعتبرت بعض الأحزاب خصوصاً المعارضة أن تقديم مشاريع تهم البعض والنواب دون الوزراء وسامي الموظفين يؤشر مرة أخرى على استمرار سياسة الإهانة والإذلال التي تنتهجها السلطة التنفيذية السلطة التشريعية.

^{٣٦} - صرح رئيس لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بمجلس النواب لوكالة المغرب العربي للأنباء، إن أعضاء اللجنة أجمعوا خلال اجتماعهم لمناقشة مشاريع القوانين التنظيمية الخاصة بالمجلس الدستوري ومجلسي النواب والمستشارين على أهمية مبدأ التصريح الإجمالي بالامتلاكات لكنه أوضح في المقابل أن كل الأعضاء "غير منفقين على المسطرة التي جاءت بها الحكومة لبلورة هذا التخليق نظراً لتشتت القوانين وعدم تجميعها في مسطرة واحدة ولاستثناء الوزراء وبعض الموظفين ومدراء المؤسسات العمومية. ورد الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان بوجود إرادة لدى الحكومة لتبني على أن التصريح بالامتلاكات " ينبغي أن يخضع له جميع ذوي المسؤولية"، وأشار إلى أن الحكومة "تلتزم بأنها ستعمل على إصدار النصوص المرتبطة بالتصريح بالامتلاكات في الجريدة الرسمية في نفس الوقت وتجميعها في مدونة واحدة، باعتبار أن كل تلك القوانين تتمحور حول موضوع واحد."

تتطلب الإصلاحات المؤسساتية والقضائية تغييرا بنويا في مجالات متعددة. ولقد أفضت المناقشات إلى التشديد على تضمين محور الإصلاحات أربعة إجراءات ذات صبغة مستعجلة بالنسبة لوضعية الفساد في المغرب والآليات الممكنة لمحاربتة وهي:

- ضمان استقلال القضاء،
- سد الفراغ الموجود في القانون الجنائي
- تفعيل مقتضيات قانون التصريح بالامتلاكات
- إنشاء وكالة لمحاربة الرشوة.

ضمان استقلال القضاء

لهذا المحور خلفيتين: المنظور العام للحركة العالمية للشفافية حيث تشكل العدالة أحد الأعمدة الأساسية للنظام الوطني للنزاهة. والتي يلتقي كذلك مع المنظومة الأممية لحقوق الإنسان والمواطنة، وفصل السلط. والخلفية الثانية هي انطلاق الجمعية في هذا المطلب من معابنتها الميدانية للقضايا المطروحة على القضاء عبر شهادات واعترافات لوزراء وقضاة وضحايا ومحامين وخبراء لدى المحاكم ... وليس من الإعلانات العامة في نصوص.

١- إصلاح النظام الأساسي للقضاة وذلك بمراجعة مسطرة تعيينهم وتدقيق قاعدة عدم قابليتهم للنقل.

- دعم ومراقبة تحليل قرارات العدالة بطريقة تضمن التأكد من مادية الوقائع وأهليتها القانونية أو تكييفها القانوني والتحقق من ملاءمتها لمنطوق الحكم.
- تعيين العدد الكافي من القضاة في المحاكم كي يتناسب مع عدد المتقاضين بهدف تحسين معالجة الملفات المعروضة على القضاء.
- إقرار مسطرة لمراجعة الأحكام القضائية التي تبثت فيها تلاعبات أو جرائم الرشوة خاصة إذا كانت صادرة عن قضاة تم إخضاعهم لإجراءات تأديبية تتعلق بهذه الأسباب.
- ممارسة رقابة صارمة على مختلف مساعدي القضاء (محامون، خبراء، ضابطة قضائية، أعران قضائيين...)
- إلغاء حق العفو في مرحلة المتابعة والحد منه في حالة الإدانة في جرائم وأفعال تتعلق بالرشوة.

٢- سد الفراغ الحالي الذي تتسم به القوانين الجنائية المرتبطة بالرشوة والاختلاس، وبصفة خاصة:

- تنظيم حماية أفضل لضحايا الرشوة (إلغاء أو تخفيض العقوبة المستحقة في حالة تعاون مع القضاء).
- إلزام النيابة العامة بالمتابعة ضد جرائم الرشوة التي تصل إلى علمها بواسطة أجهزة الرقابة كالمفتشية العامة للمالية، المجلس الأعلى للحسابات.
- إلزام النيابة العامة بإجراء المتابعة القضائية أمام المحاكم العادية المختصة ضد القضاة محل عقوبة تأديبية من أجل الارتشاء.
- الحرص على شفافية آليات المتابعة أو حفظها في قضايا الرشوة التي أوردتها وسائل الإعلام

٣- إصلاح وتفعيل مقتضيات القانون المتعلق بالتصريح بالامتلاكات، لاسيما :

- توسيع تطبيق هذا القانون ليشمل موظفي الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية وكل الذين يتقلدون مسؤولية عمومية أو إدارية و أن يشمل الأزواج والفروع أيضا.
- تطبيقه عند تسلم المهام والعمل على تحيينه بشكل منتظم.

- تأمين تتبعه ومراقبته من لدن جهاز مستقل للمصالح الإدارية التي يتكلف بمراقبتها.

و إذا كانت جل هذه الإجراءات لا زالت مطلوبة فان بعضها قد تم الأخذ به إما في قوانين و إما في المشروع الحكومي لمحاربة الرشوة. كما أن العلاقات التشارورية التي تأسست بين الجمعية و الحكومة قد سمحت بتبادل الآراء وبتقديم عدة ملاحظات للجمعية حول مشاريع القوانين نخص بالذكر منها : مراجعة القانون الجنائي فيما يتعلق بالتخفيف لفائدة المتعاون والضحية. و الأخذ بعين الاعتبار عدة ملاحظات أبدتها الجمعية في موضوع التصريح بالامتلاكات.

٤- إنشاء وكالة لمحاربة الرشوة تتمتع بالاستقلالية لاسيما فيما يخص تعيين وعزل أعضائها و أجهزتها ومواردها المالية ويجب أن يناط بها ما يلي :

- رصد تجليات ظاهرة الرشوة و دراسة أسبابها وتتبع تطورها.
- إخبار النيابة العامة بالمخالفات التي تلاحظها والعمل على فتح متابعات بذلك.
- اقتراح الإجراءات المناسبة لمحاربة أفة الرشوة وتتبع تفعيلها ومدى آثارها.
- تدبير المعطيات المتعلقة بالتصريح بالامتلاكات.
- وضع تقرير سنوي حول نشاطها وعرضه على البرلمان

الحق في الاطلاع و الشفافية في تدبير الشأن العام

دأبت الإدارات بل وكثيرا ما تعمدت تجاهل حق المواطن هذا ولو كانت هي التي تستدعيه للمثول بين يديها. ومن المعروف أن من آليات الفساد عدم تعليل القرارات التي يتخذها الموظفون مما يسقط المواطن في هاوية الرعية. لهذا خلصت الجمعية في بيانها إلى أن عدم احترام حق المواطنين في الإخبار يشكل عائقا رئيسيا لمحاربة الرشوة، فالشفافية في تدبير الشأن العام يمكن أن تحسن بشكل ملموس عن طريق الأخذ بثقافة التواصل. وبهذا الصدد حددت الجمعية تسعة إجراءات أخرى:

١- إقرار قانون متعلق بالحق في الإخبار يحدد شروط الوصول إلى المعلومة بهدف إلى ما يلي :

- تكريس محيط مناسب يتسم بالشفافية في العلاقات ما بين الإدارة والمواطنين.
- ضمان مبدأ التساوي في الوصول إلى المعلومة.
- إلزامية نشر تقرير سنوي من طرف كل المستفيدين من دعم مالي عمومي (أحزاب سياسية، صحف، جمعيات مدعمة ماليا، نقابات، الخ...)

٢- التعجيل بإرساء الحكومة الإلكترونية ويتعلق الأمر ب :

وضع رهن إشارة العموم، بالاعتماد على التقنيات الجديدة للإعلام، كافة المعلومات المتعلقة بالمساطر الإدارية والشكايات والصفقات العمومية، وبصفة عامة كل وثيقة من شأنها ضمان تكافؤ الفرص والمعاملة ودعم الشفافية والعمل الإداري. وضع دلائل مسطرية تتعلق بالتدبير العمومي ونشرها عبر شبكة الانترنت. تعميم استعمال وسائل الاتصال الحديثة في الإدارات وذلك لضمان انتظام وتتبع أثر دراسات الملفات.

٣- إلزام المسؤولين بالخدمات العامة بالاستجابة لنتائج التحقيقات والرقابة والإفتحاص المتعلقة بهم، ووضع خطط عملية دقيقة من شأنها تلافي النقص التي تمت معابنتها.

٤ - وضع رهن إشارة المواطنين الوسائل الضرورية (هاتف أخضر، مجيب آلي، موقع إلكتروني....) لتجميع شكاياتهم والإجابة عن أسئلتهم حول الإجراءات والمساطر الإدارية ولاسيما :

٥- تفعيل القانون (٠١-٠٣) المتعلق بتعليق القرارات الإدارية

٦- تكليف المجلس الأعلى للحسابات بوضع ونشر تقرير سنوي حول حالات الرشوة واختلاس المال العام وإدماج تلك تم الإعلان عنها للعموم، وتأمين نشر تقصبات المجلس.

٧- مراجعة جميع النصوص القانونية التي تنظم تمرير وتنفيذ الصفقات العمومية بشكل يعمل على الحد من السلط التقديرية للإدارة وإقرار نظام سريع وفعال للطعون والتنصيب على إجبارية نشر المعلومات منذ الإعلان عن طلبات العروض إلى تنفيذ الصفقة و ضبط وتوجيه رقابة الملائمة والمشروعية ونشر نتائجها

٨- إصدار قانون خاص بتفويض تدبير المرافق العمومية يكون مؤسسا على مبدأ المنافسة.

٩- إقرار مسطرة للتعين في مناصب المسؤولية في الوظيفة العمومية والمؤسسات العامة على أساس الاستحقاق وتمنع التفضيلية والزبونية.
التربية و التحسيس

وكإجراء عام يهم مختلف القطاعات، فإنه من الضروري وضع مدونات للأخلاقيات في الإدارات العمومية ومؤسسات القطاع الخاص وذلك بتشاور وتعاون مع النقابات وممثلي المستخدمين.

الملحقات

١- قانون محكمة العدل الخاصة (ظهير ٦ أكتوبر ١٩٧٢ كما تم تغييره بظهير ٢٤ أبريل ١٩٧٥ و ظهير
١٩٨٠/١٢/٢٥)

الفصل ٣١

خلافا لمقتضيات الفصول ٢٤١ إلى غاية ٢٥٦ من القانون الجنائي، فإن الجرائم المنصوص عليها في الفصول من ٣٢ إلى غاية ٣٩ بعده تدخل في اختصاص محكمة العدل الخاصة و يعاقب عليها طبق ما هو منصوص عليه في الفصول المذكورة إذا كان مجموع المبالغ النقدية المختلصة أو المبددة أو المحتجزة بدون حق أو المخفية أو المزايا أو المنافع المحصل عليها بصفة غير قانونية، أو الأرباح المنجزة بدون حق تبلغ قيمة تساوي أو تتجاوز خمسة و عشرون ألف (٢٥٠٠٠) درهم ، কিما كانت تقسيط هذه القيم و ترتيبها من حيث الزمان سواء كان المتهم قد حصل على هذه المنافع من شخص واحد أو من عدة أشخاص بمناسبة أفعال متباينة أو كان قد ارتكب اختلاسا من صندوق واحد أو عدة صناديق كان يتصرف فيها بحكم وظيفته. و يمكن أن ينتج كذلك حساب الربح بدون حق عن مجموع الأرباح المحصل عليها بواسطة مخالفات متباينة مثل الاختلاس و الرشوة.

الفصل ٣٢

يعاقب بالسجن من عشر سنوات إلى عشرين سنت كل فرد أو موظف عمومي يبدد أو اختلس أو احتجز بدون حق و أخفى أموالا عامة أو خاصة أو سندات تقوم مقامها أو حججا أو مستندات، أو عقودا أو منقولات تحت يده بحكم وظيفته أو بسببها.

الفصل ٣٣

(المغير بتاريخ ١/١٠/١٩٩٢) يعد مرتكبا للغدر و يعاقب بالسجن من خمسة سنوات إلى عشر سنوات و بغرامة من ألف إلى عشرة آلاف درهم كل قاضي أو موظف عمومي طلب أو تلقى أو فرض أو أمر بتحصيل ما يعلم انه غير مستحق أو انه يتجاوز المستحق سواء للإدارة أو الأفراد الذين يحصل لحسابهم أو لنفسه خاصة. و يتعرض كذلك للعقوبة المقررة في شأن مرتكبي جريمة الغدر جميع الممارسين للسلطة العامة أو الموظفين العمامين الذين يمنحون بصورة من الصور و لأي سبب من الأسباب دون إذن وارد في نص تشريعي أو تنظيمي إعفاءات من الرسوم أو الضرائب العامة، أو يقدمون مجانا منتجات أو خدمات صادرة عن مؤسسات الدولة.

الفصل ٣٤

كل موظف عمومي اخذ أو تلقى أية فائدة في عقد في سمسرة أو مؤسسة أو استغلال مباشر يتولى إدارته أو الإشراف عليه كليا أو جزئيا أثناء ارتكابه الفعل سواء قام بذلك صراحة أو بعمل صوري و بواسطة غيره يعاقب بالسجن من خمس سنوات إلى عشر سنوات و بغرامة من ٥٠٠٠ إلى ٥٠.٠٠٠ درهم . و تطبق نفس العقوبة على كل موظف عمومي حصل على فائدة في عملية كف بتسيير الدفع أو بإجراء التصفية بشأنها.

الفصل ٣٥

يعد مرتكبا لجريمة الرشوة و يعاقب بالسجن من خمس إلى عشر سنوات و بغرامة من ألف إلى عشرة آلاف درهم من طلب أو قبل عرضا أو وعدا أو طلب أو تسلم هبة أو أية فائدة أخرى من أجل:
٣) القيام بعمل من أعمال وظيفته بصفته قاضيا أو موظفا عموميا أو الإمساك عن هذا العمل سواء كان عملا مشروعا أو غير مشروع طالما أنه غير مشروط بأجر و كذلك القيام أو الامتناع عن القيام بأي عمل ولو أنه خارج عن اختصاصاته الشخصية إلا أن وظيفته سهلته أو كان من الممكن تسهله.

٤) الانحياز لصالح أحد الأطراف أو ضده و ذلك بصفته أحد رجال القضاء أو المحلفين أو أحد أعضاء هيئة المحكمة.

الفصل ٣٦

يعد مرتكباً لاستغلال النفوذ و يعاقب بالسجن من خمس إلى عشر سنوات و بغرامة من ٥٠٠ إلى ٥٠٠٠ درهم من طلب أو قبل عرضاً أو وعد أو طلب أو تسلّم هبة أو هدية أو أية فائدة أخرى من أجل تمكين شخص أو محاولة تمكنه من الحصول على وسام أو نيشان أو رتبة شرفية أو مكافأة أو مركز أو وظيفة أو خدمة أو أية مزية أخرى تمنحها السلطة العمومية أو صفقة أو مشروع أو أي ربح عن اتفاق يعقد مع السلطة العمومية أو مع إدارة موضوعة تحت إشرافها و بقصد الحصول على قرار لصالحه من تلك السلطة أو الإدارة مستغلاً بذلك نفوذه الحقيقي أو المفترض.

و إذا كان الجاني قاضياً أو موظفاً عمومياً، فإن العقوبة ترفع إلى الضعف.

الفصل ٣٧

كل من استعمل عنفاً أو تهديداً أو قدم وعداً أو عرضاً أو هبة أو أية فائدة أخرى لكي يحصل على القيام بعمل أو الامتناع عن عمل أو على مزية أو فائدة مما يشير إليه في الفصلين ٣٥ و ٣٦ أعلاه يعاقب بنفس العقوبات المقررة في الفصلين المذكورين سواء كان للإكراه أو الرشوة مفعول أم لا.

و تطبق هذه العقوبات كذلك و لو في الحالة التي لم يقدّم فيها الراشي إلا بتلبية طلبات ارتشاء و لم تصدر منه مبادرة في هذا الصدد.

الفصل ٣٨

إذا كان القصد من الرشوة أو استغلال النفوذ هو القيام بعمل يكون جنائياً في القانون، فإذا العقوبة المقررة لتلك الجنائية تطبق على مرتكب الرشوة أو استغلال النفوذ.

الفصل ٣٩

إذا كانت رشوة أحد القضاة قد أدت إلى صدور عقوبة جنائية على متهم فإن هذه العقوبة تطبق على مرتكب الرشوة.

الفصل ٤٠

يقصد بالموظفين العموميين حسب مدلول هذا الظهير الشريف الأشخاص المشار إليهم في الفصل ٢٢٤ من القانون الجنائي.

٢- القانون الجنائي الفرع الثالث في الاختلاس و الغدر الذي يرتكبه الموظفون العموميون

الفصل ٢٤١

يعاقب بالحبس من خمس إلى عشرين سنة و بغرامة من خمسة آلاف إلى مائة ألف درهم كل قاض أو موظف عمومي بحد أو اختلاس أو احتجاز بدون حق أو أخفى أموالاً عامة أو خاصة أو سندات تقوم مقامها أو حججاً أو عقوداً أو منقولات موضوعة تحت يده بمقتضى وظيفته أو بسببها.

فإذا كانت الأشياء المبددة أو المختلسة أو المحتجزة أو المخفاة تقل قيمتها عن مائة ألف درهم، فإن الجاني يعاقب بالحبس من سنتين إلى خمس سنوات و بغرامة من ألفين إلى خمسين ألف درهم.

الفصل ٢٤٢

كل قاض أو موظف عمومي أئلف أو بدد مستندات أو حججا أو عقودا أو منقولات أو تمن عليها بصفته تلك أو وجهت إليه بسبب وظيفته، و كان ذلك بسوء نية أو بقصد الإضرار، فانه يعاقب بالسجن من خمس إلى عشر سنوات.

الفصل ٢٤٣

يعد مرتكبا للغدر، و يعاقب بالحبس من سنتين إلى خمس وغرامة من مائتين إلى عشرة آلاف درهم، كل قاض أو موظف عمومي طلب أو تلقى أو فرض أو أمر بتحصيل ما يعلم أنه مستحق أو أنه يتجاوز المستحق سواء للإدارة العامة أو الأفراد الذين يحصل لحسابهم أو لنفسه خاصة.

الفصل ٢٤٤

يعاقب بالعقوبات المقررة في الفصل السابق، كل ذي سلطة عامة أمر بتحصيل جبايات مباشرة أو غير مباشرة لم يقرها القانون و كذلك كل موظف عمومي أعد قوائم التحصيل أو باشر استخلاص تلك الجبايات. و تطبق نفس العقوبات على ذوي السلطة العمومية أو الموظفين العموميين الذين يمنحون بدون إذن من القانون بأي شكل و لأي سبب كان، إعفاء أو تجاوز عن وجبيه أو ضريبة أو رسم عام أو يسلمون مجانا محصولات مؤسسات الدولة، أما المستفيد من ذلك فيعاقب كمشارك.

الفصل ٢٤٥

كل موظف عمومي أخذ أو تلقى أية فائدة في عقد أو دلالة أو مؤسسة أو استغلال مباشر يتولى إدارته أو الإشراف عليه، كليا أو جزئيا، أثناء ارتكابه الفعل، سواء قام بذلك صراحة، أو يعمل صوري أو بواسطة غيره، يعاقب بالحبس من سنة إلى خمس و بغرامة من مائتين و خمسين إلى خمسة آلاف درهم. و تطبق نفس العقوبة على كل موظف عام حصل على فائدة ما في عملية كلف بتسيير الدفع أو بإجراء التصفية بشأنها.

الفصل ٢٤٦

تطبق أحكام الفصل السابق على الموظف العمومي خلال خمس سنوات بعد انتهاء وظيفته، أي كانت كيفية هذا الانتهاء و ذلك فيما عدا الحالة التي يكون قد حصل فيها على الفائدة عن طريق الميراث.

الفصل ٢٤٧

في حالة الحكم بعقوبة جنحية فقط طبقا لفصول هذا الفرع، فان مرتكب الجريمة يمكن علاوة على ذلك، أن يحكم عليه بالحرمان من واحد أو أكثر من الحقوق المنصوص عليها في الفصل ٤٠ و ذلك لمدة لا تقل عن خمس سنوات و لا تزيد على عشر، و يجوز أن يحكم عليه أيضا بالحرمان من تولي الوظائف أو الخدمات العامة مدة لا تزيد على عشر سنوات.

الفرع الرابع في الرشوة و استغلال النفوذ (الفصول ٢٤٨ - ٢٥٦)

الفصل ٢٤٨

يعد مرتكبا لجريمة الرشوة و يعاقب بالحبس من سنتين إلى خمس و غرامة من مائتين و خمسين إلى خمسة آلاف درهم، من طلب أو قبل عرضا أو وعدا أو طلب أو تسلم هبة أو هدية أو أية فائدة أخرى من أجل:

- القيام بعمل من أعمال وظيفته بصفته قاضيا أو موظفا عموميا أو متوليا مركزا نيابيا أو الامتناع عن هذا العمل، سواء كان عملا مشروعا أو غير مشروع،
- إصدار قرار أو إيداء رأي لمصلحة شخص أو ضده، و ذلك بصفته حكما أو خبيرا عينته السلطة الإدارية أو القضائية أو اختاره الأطراف.
- الانحياز لصالح أحد الأطراف أو ضده، وذلك بصفته أحد رجال القضاء أو الأعضاء المحلفين، أو أحد أعضاء هيئة المحكمة.
- إعطاء شهادة كاذبة بوجود أو عدم وجود مرض أو عاهة أو حالة حمل أو تقديم بيانات كاذبة عن أصل مرض أو عاهة أو عن سبب وفاة و ذلك بصفته طبيبا أو جراحا أو طبيب أسنان أو مولدة.

الفصل ٢٤٩

يعد مرتكبا لجريمة الرشوة، و يعاقب بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات و غرامة مائتين و خمسين إلى خمسة آلاف درهم، كل عامل أو مستخدم أو موكل بأجر أو بمقابل، من أي نوع كان طلب أو قبل عرضا أو وعدا، أو طلب أو تسلم هبة أو هدية أو عمولة أو خصما أو مكافأة، مباشرة أو عن طريق وسيط، دون موافقة مخدمه و دون علمه، و ذلك من أجل القيام بعمل أو الامتناع عن عمل من أعمال خدمته أو عمل خارج عن اختصاصاته الشخصية و لكن خدمته سهلته أو كان من الممكن أن تسهله.

الفصل ٢٥٠

يعد مرتكبا لجريمة استغلال النفوذ، و يعاقب بالحبس من سنة إلى خمس سنوات و غرامة من مائتين و خمسين إلى خمسة آلاف درهم، من طلب أو قبل عرضا أو وعدا، أو طلب أو تسلم هبة أو هدية أو أية فائدة أخرى من أجل تمكين شخص أو محاولة تمكينه، من الحصول على وسام أو نيشان أو رتبة شرفية أو مكافأة أو مركز أو وظيفة أو خدمة أو أية مزية أخرى تمنحها السلطة العمومية أو صفقة أو مشروع أو أي ربح ناتج عن اتفاق يعقد مع السلطة العمومية أو مع إدارة موضوعة تحت إشرافها، و بصفة عامة الحصول على قرار لصالحه من تلك السلطة أو الإدارة، مستغلا بذلك نفوذه الحقيقي أو المفترض. و إذا كان الجاني قاضيا أو موظفا عامل أو متوليا مركزا نيابيا، فإن العقوبة ترفع إلى الضعف.

الفصل ٢٥١

من استعمل عنفا أو تهديدا، أو قدم وعدا أو عرضا أو هبة أو هدية أو أية فائدة أخرى لكي يحصل على القيام بعمل أو الامتناع عن عمل أو على مزية أو فائدة مما أشير إليه في الفصول من ٢٤٣ إلى ٢٥٠ و كذلك من استجاب لطلب رشوة و لو بدون أي اقتراح من جانبه، يعاقب بنفس العقوبات المقررة في تلك الفصول، سواء أكان للإكراه أو للرشوة نتيجة أم لا.

الفصل ٢٥٢

إذا كان الغرض من الرشوة أو استغلال النفوذ هو القيام بعمل يكون جنائيا في القانون، فإن العقوبة المقررة لتلك الجنائية تطبق على مرتكب الرشوة أو استغلال النفوذ.

الفصل ٢٥٣

إذا كانت رشوة أحد رجال القضاء أو الأعضاء المحلفين أو قضاة المحكمة قد أدت إلى صدور حكم بعقوبة جنائية ضد متهم، فإن هذه العقوبة تطبق على مرتكب جريمة الرشوة.

الفصل ٢٥٤

كل قاض أو حاكم إداري تحيز لصالح أحد الأطراف ممالة له، أو تحيز ضده عداوة له، يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات و غرامة من مائتين و خمسين إلى ألف درهم.

الفصل ٢٥٥

لا يجوز مطلقاً أن ترد للراشي الأشياء التي قدمها و لا قيمتها بل يجب أن يحكم بمصادرتها و تملكها لخزينة الدولة.

الفصل ٢٥٦

في الحالات التي تكون فيها العقوبة المقررة، طبقاً لأحد فصول هذا الفرع عقوبة جنحية فقط، يجوز أيضاً أن يحكم على مرتكب الجريمة بالحرمان من واحد أو أكثر من الحقوق المشار إليها في الفصل ٤٠ من خمس سنوات إلى عشر. كما يجوز أن يحكم عليه بالحرمان من مزاولة الوظائف أو الخدمات العامة مدة لا تزيد عن عشر سنوات.

٣- مؤشر مدركات الفساد للدول العربية في سنوات ٢٠٠٣ و ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦

٢٠٠٦			٢٠٠٥			٢٠٠٤			٢٠٠٣		
مؤشر الفساد	الدولة	الترتيب									
٦,٢	الامارات	1	6.3	عمان	1	6.1	عمان	1	6.3	عمان	1
٦,٠	قطر	٢	6.2	الامارات	2	6.1	الامارات	2	6.1	البحرين	2
٥,٧	البحرين	٣	5.9	قطر	3	5.8	البحرين	3	5.6	قطر	3
٥,٤	عمان	٤	5.8	البحرين	4	5.3	الاردن	4	5.3	الكويت	4
٥,٣	الاردن	٥	5.7	الأردن	5	5.2	قطر	5	5.2	الامارات	5

٤,٨	الكويت	٦	4.9	تونس	6	5.0	تونس	6	4.9	تونس	6
٤,٦	تونس	٧	4.7	الكويت	7	4.6	الكويت	7	4.6	الاردن	7
٣,٦	لبنان	٨	3.4	مصر	8	3.4	السعودية	8	4.5	السعودية	8
٣,٣	مصر	٩	3.4	السعودية	9	3.4	سوريا	9	3.4	سوريا	9
٣,٣	السعودية	٩	3.4	سوريا	10	3.2	مصر	10	3.3	مصر	10
٣,٢	المغرب	١١	3.2	المغرب	11	3.2	المغرب	11	3.3	المغرب	11
٣,١	الجزائر	١٢	3.1	لبنان	12	2.7	الجزائر	12	3.0	لبنان	12
٣,١	موريتانيا	١٢	2.8	الجزائر	13	2.7	لبنان	13	3.0	فلسطين	13
٢,٩	سوريا	١٤	2.7	اليمن	14	2.5	ليبيا	14	2.6	الجزائر	14
٢,٧	ليبيا	١٥	2.6	فلسطين	15	2.5	فلسطين	15	2.6	اليمن	15
٢,٦	اليمن	١٦	2.5	ليبيا	16	2.4	اليمن	16	2.2	العراق	16
١,٩	العراق	١٧	2.2	العراق	17	2.1	العراق	17	2.1	ليبيا	17

٤- مؤشر انفتاح الموازنة النتيجة والترتيب

دول جديدة	دول معروفة قديما بالديمقراطية	الفئات
ألبانيا (٢٤)- بوليفيا- نيجيريا- نيكاراغوا- المغرب (١٩) -منغوليا- مصر (١٨) - بوركينافاسو- تشاد (٥)- أنغولا (٤) -فيتنام (٢)-		من ٢ % إلى ٢٤ %
كينيا (٤٨)- تنزانيا - بلغاريا- سريلانكا- روسيا-غواتيمالا- كوستاريكا-كازاخستان - غانا-كرواتيا-مالاوي-أندونيسيا - تركيا- بنغلاديش- الأرجنتين- هندوراس- زامبيا- نيبال- جورجيا- أوغندا- الاكوادور - أذربيجان- كامرون- الجزائر (٢٨) - السلفادور -		من ٢٥ % إلى ٤٩ %
(٧٣)بولونيا - برازيل - كوريا الجنوبية رومانيا (٦٦) بوتسوانا (٦٥)-تشيكيا-كولومبيا- الهند- غينيا الجديدة-ناميبيا- باكستان-الفلبين- الأردن (٥٠) - المكسيك-	النرويج (٧٢) -	من ٥٠ % إلى ٧٤ %
زيمبابوي الجديدة- (٨٦) - إفريقيا الجنوبية(٨٥) - سلوفينيا- بيرو -	(٨٨) فرنسا- بريطانيا- الولايات المتحدة-(٨١) - السويد.	من ٢ % إلى ٢٤ %