

التقرير السنوي 2021

للهيئة الوطنية للنزاهة
والوقاية من الرشوة ومحاربتها



إن مشكلة الفساد لا يمكن اختزالها فقط في بعدها المعنوي أو الأخلاقي. فالفساد ينطوي أيضاً على عبء اقتصادي، يُلقي بثقله على قدرة المواطنين الشرائية، لا سيما الأكثر فقراً منهم. فهو يمثل 10 بالمائة من كلفة الإنتاج في بعض القطاعات الاقتصادية.

وعلاوة على ذلك، يساهم الفساد في الانحراف بقواعد الممارسة الديمقراطية، وفي تقويض سيادة الحق والقانون؛ كما يؤدي إلى تردي جودة العيش، وتفشي الجريمة المنظمة، وانعدام الأمن والإرهاب.

وفي المقابل، لا يمكن أن نغفل ما نلاحظه في شتى الميادين، من مؤشرات إيجابية، وجهود حثيثة في مجال التصدي لهذه الآفة. فالتدابير المتخذة في هذا الشأن، ما فتئت تعطي ثمارها، وتحقق مكاسب مهمة على أرض الواقع.

“

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

09	كلمة الرئيس
13	الملخص التنفيذي
35	تصدير
41	القسم الأول تشخيص وضعية الفساد
41	الباب الأول: تطور الفساد على المستوى الدولي
41	الفصل الأول: وضعية الفساد في مؤشر الإدراك
43	الفصل الثاني: وضعية الفساد في المؤشرات غير المباشرة
45	الباب الثاني: تطور الفساد على المستوى الإقليمي
45	الفصل الأول: وضع الفساد على المستوى العربي
49	الفصل الثاني: وضع الفساد على المستوى الإفريقي
50	الباب الثالث: تطور الفساد على المستوى الوطني
50	الفصل الأول: واقع الفساد من منظور مؤشرات الإدراك والمتابعات
55	الفصل الثاني: رصد تطور وضعية المغرب حسب مصادر البيانات المكوّنة لمؤشر الإدراك
69	الفصل الثالث: خلاصات وتوجهات منبثقة عن التشخيص
	القسم الثاني : توصيات ومقترحات الهيئة، مدخل أساسي لتتعيد أسس الإصلاحات الهادفة إلى منع الفساد ومكافحته
77	الباب الأول: تتبع مفعول التوصيات الواردة في التقارير السنوية للهيئة
79	الفصل الأول: الرهانات المرتبطة بتتبع مفعول التوصيات
81	الفصل الثاني: تذكير بخلاصات توصيات الهيئة ذات الراهنية والوقع
	الباب الثاني: من أجل ملاءمة موضوعية لقانون المسطرة الجنائية مع المتطلبات الإجرائية لمكافحة جرائم الفساد
86	الفصل الأول: إدكاء الدينامية في ملاحقة جرائم الفساد
87	الفصل الثاني: النهوض بالتبليغ والكشف عن جرائم الفساد في إطار تحصين الضمانات
90	الفصل الثالث: تيسير بلوغ جرائم الفساد إلى القضاء
93	الفصل الرابع: ضمان النجاعة القضائية
96	

98	الباب الثالث: الإثراء غير المشروع: نحو تقعيد منظور تشريعي للإلزام بجميع جوانبه ومنع تجلياته
98	الفصل الأول: خصوصيات جرائم الفساد وحتمية تجديد آليات رصد التطور غير المبرر للثروات
100	الفصل الثاني: الوثيقة الدستورية مستند مرجعي لحماية الأموال العامة
100	الفصل الثالث: الاتفاقيات الدولية آليات توجيهية لتجريم الإثراء غير المشروع
101	الفصل الرابع: التشريعات الدولية أطر إرشادية لركائز تجريم الإثراء غير المشروع
	الفصل الخامس: مبدأ قلب عبء الإثبات في تجريم الإثراء غير المشروع: من أجل منظور موضوعي
103	للمشروعية والنجاعة
104	الفصل السادس: نحو استشراف توجهات تشريعية ملائمة وناجعة لمكافحة الإثراء غير المشروع
106	الباب الرابع: التبليغ عن الفساد: من أجل دينامية مجتمعية ومؤسسية بناءة لمكافحة الفساد
107	الفصل الأول: تشخيص واقع التبليغ عن أفعال الفساد: دينامية أم إحجام؟
108	الفصل الثاني: الآليات المتاحة للتبليغ عن الفساد لدى الأشخاص والمؤسسات: مقارنة تقييمية
110	الفصل الثالث: الضمانات المعتمدة لحماية المبلغين عن الفساد: مقارنة تقييمية
112	الفصل الرابع: في المحددات والمواصفات المعيارية المؤطرة لسياسة شمولية ومتكاملة للتبليغ عن الفساد
119	القسم الثالث : هيكلة جهاز الهيئة للبحث والتحري، ووضع الآليات المؤطرة لممارسة مهامه
	الباب الأول: القواعد والمساطر المتعلقة بتلقي ودراسة ومعالجة الشكايات والتبليغات
121	والمعلومات والقيام بالأبحاث والتحريات وضوابط مزاولتها بالمشروعية والنجاعة
122	الفصل الأول: تلقي ودراسة التبليغات والشكايات والتجاوب مع ما يصل إلى علم الهيئة من معلومات .
123	الفصل الثاني: معالجة التبليغات والشكايات والمعلومات والقيام بالأبحاث والتحريات
125	الفصل الثالث: من أجل مفعول موضوعي وإيجابي لمخرجات عمل مأموري الهيئة
127	الفصل الرابع: تحسين قدرات المأمورين بالمبادئ الناظمة للالتزامات والحقوق والمسار المهني
	الباب الثاني: برنامج تكويني هادف وعملي لتأهيل قدرات المأمورين النظرية والعملية وضمان
129	مزاوله مهامهم بالنجاعة وطبقا للمستلزمات القانونية والمسطرية
130	الفصل الأول: محتويات نظام التكوين ووحداته المتنوعة
133	الفصل الثاني: سير عملية خطة التكوين
134	الفصل الثالث: التعاون المؤسسي في ميدان التكوين ومحاربة الفساد
139	القسم الرابع: من أجل تثبيت دعائم البعد الاستراتيجي للوقاية ومكافحة الفساد
140	الباب الأول: توصيات ومقترحات لإذكاء دينامية جديدة في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ..
141	الفصل الأول: محاور التطوير المقترحة من طرف الهيئة الوطنية
142	الفصل الثاني: الإنجازات، الإكراهات والعوائق
148	الفصل الثالث: زيادة تحفيز وتسريع تنفيذ الإجراءات الخاصة بالاستراتيجية الوطنية

الباب الثاني: نحو إرساء الأسس المنهجية لتقييم الأثر المتوقع والمرصود للاستراتيجية الوطنية

151	 لمكافحة الفساد
152	 الفصل الأول: الدراسات التقييمية حول مخاطر الفساد على المستوى القطاعي
153	 الفصل الثاني: تقييم الوقع
154	 الفصل الثالث: المؤشرات
161	 القسم الخامس : الأنشطة الوظيفية والنهوض بقدرات الدعم
161	 الباب الأول: أنشطة التعاون الوطني والدولي للهيئة
161	 الفصل الأول: ترسيخ مجهودات مكافحة الفساد في القطاع المالي الوطني
	 الفصل الثاني: المشاركة الوازنة والفاعلة للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها في
163	 أشغال الدورة التاسعة لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
	 الفصل الثالث: جهود الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها في تفعيل الاتفاقية
167	 العربية لمكافحة الفساد
	 الفصل الرابع: المشاركة الفاعلة في أشغال اجتماعات الدورة الثالثة عشر لكل من فريق استعراض
169	 تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وفريق منع الفساد
172	 الباب الثاني: النهوض بقدرات الدعم لدى الهيئة
172	 الفصل الأول: النهوض بالرأسمال البشري للهيئة
173	 الفصل الثاني: التدبير المالي والميزانياتي
176	 الفصل الثالث: تعزيز وتطوير نظم المعلومات
	 ملحقات: ملخص موجز عن المنهجية والجانب النظري للدراسة التي أنجزتها الهيئة حول تقييم
185	 استراتيجيات مكافحة الفساد

تميزت الفترة موضوع التقرير السنوي للهيئة برسم 2021 بتتويج الورش التشريعي الذي تمت مواكبته لما يزيد عن سنتين، بالمصادقة بالإجماع من طرف غرفتي البرلمان، خلال الدورة الاستثنائية لمارس 2021، على القانون رقم 46.19 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها. واعتبرت الهيئة هذه المدة، رغم طولها، ذات أهمية لما خلقت من شروط لتلقي الرؤى والالتفاف حول مضامين وأسس هذا القانون، في أفق إطلاق دينامية قوية لمكافحة الفساد، تنخرط فيها كل السلطات والمؤسسات والفاعلين الاقتصاديين والمجتمعيين المعنيين، ضمن إطار يضمن التكامل المؤسسي للعمل المنسق والفعال، على أساس اقتران الأدوار والمسؤوليات.



وبعد المصادقة ونشر القانون رقم 46.19 بالجريدة الرسمية بتاريخ 13 ماي 2021، أضى دخول هذا الأخير حيز التنفيذ مرتبطاً بتعيين أعضاء مجلس الهيئة وأمينها العام. إلا أن الهيئة، تبقى وإلى حدود نشر هذا التقرير، أي بعد أزيد من ثلاث سنوات ونصف من تعيين رئيسها، في وضع مرحلي يتسم بغياب تفعيل إطارها القانوني. كما أن هذه المرحلة، ورغم استمرار الهيئة في بذل جهودها وما نتج عن ذلك من إنجازات وإنتاجات، ظلت مشوبة بتجاوب شبه منعدم مع تقاريرها وآرائها وتوصياتها؛ بما لا يتماشى والتوجه نحو فتح الحقبة الجديدة المتوخاة لمكافحة الفساد وجعله يأخذ منحى تنازلياً ملموساً ومستداماً في بلادنا.

واقترعاً منها بأهمية عامل الوقت في بناء الثقة وتعزيز مصداقية التوجه نحو تغيير عميق لمعالجة آفة الفساد، استمرت الهيئة، بالموازاة مع الورش التشريعي، في استثمار كل طاقاتها للاستغلال الأمثل لهذه الفترة الانتقالية، من أجل وضع وتقوية الأسس التنظيمية والتدبيرية والوظيفية والقيام بالدراسات والأبحاث لتعميق المعرفة والتحليل وتقديم الآراء والتوصيات بخصوص المجالات والمواضيع المهيكلة ذات الأولوية لما لها من وقع وتأثير مباشر على تطور وضعية الفساد ببلادنا.

وتؤكد نتائج هذه الدراسات والتحليل الموضوعي للمعطيات التشخيصية، الكمية والنوعية، التداعيات غير المسبوقة لآفة الفساد على اهتزاز الثقة العامة في المؤسسات وفي مختلف الجهود المبذولة والتي يعد تعزيزها جسراً أساسياً لا محيد عنه لوضع قطار التنمية على سكة مسار متين وشمولي ومستدام. وإذا كان الانتقال إلى مرحلة جديدة في مكافحة الفساد ببلادنا مطلباً لا مناص منه للتفاعل العملي والموضوعي مع هذه النتائج، فإن ضرورة هذا الانتقال باتت أكثر إلحاحاً في سياق تعاقب الأزمات الصحية والاقتصادية والأمنية التي أضحت تُرْخي بثقلها الكبير على الاقتصاديات الوطنية والأوضاع الاجتماعية. وضعُ ساهم بشكل كبير في رفع مستوى احتياجات القدرة التنافسية للاقتصاد الوطني، وكذلك رفع سقف الانتظارات المشروعة للمواطنين، الأمر الذي لا يمكن معالجته دون رؤية شاملة وسياسات جريئة وحازمة لتطويق ممارسات الفساد ومواجهة الأعطاب التي تطال منظومة الحكم.

ومن الإنصاف القول إن مجهودات كبيرة قد تم بذلها على مستوى تطوير السياسات العمومية، بما في ذلك في أوقات الأزمات، والتي أفضت إلى اعتماد عدة مشاريع وبرامج تنموية موجهة للمواطن والمقاولة، إلا أنه من الجدير الاعتراف بأن منسوب الاستفادة من مخرجات هذه البرامج، وتأثيرها الإيجابي على سائر المعنيين يظل ضئيلا وغير ملموس. ولعل تفاقم الفساد، من بين أهم العوامل وراء هذه المفارقة، مما يضعف دينامية التنمية والنمو الاقتصادي، ويهدد التماسك الاجتماعي، ويعوق وضوح الرؤية بالنسبة للفاعلين والمستثمرين؛ الأمر الذي يقف حائلا دون بلوغ الإمكانيات الحقيقية للتنمية ببلادنا.

واعتبارا لما لهذا الواقع من أهمية، فقد كان محط اهتمام وتنبيه من قبل مجموعة من التقارير الوطنية والدولية التي ما فتئت تدعو إلى تصحيحه بإجراءات هيكلية ملموسة، كما كان تقرير بنك المغرب الأخير واضحا في تأكيده على أن هذا الوضع يستدعي إعادة النظر في المقاربات المتبعة إلى الآن، واتخاذ إجراءات أكثر قوة وحزمًا؛ في تقارب في التحليل والاستنتاج مع المطلب الذي ظلت الهيئة تثير الانتباه إليه، بضرورة تسريع الانتقال الفعلي إلى مرحلة جديدة في مكافحة الفساد، كفيلة بإذكاء دينامية معبئة وتنزيل الالتزام بجعل الوقاية من الفساد ومكافحته أولوية وطنية.

والتزاما منها بتسخير قدراتها والاستثمار الأمثل للإطار الذي تتوفر عليه، تواصل الهيئة، كما يتبين من خلال هذا التقرير، إرساء الدعامات التشخيصية والتوجيهية والاقتراحية المؤسّسة لتحقيق النقلة النوعية المطلوبة في مجال مكافحة الفساد ببلادنا، معلنة استعدادها للاشتغال في إطار يتوخى المكافحة الناجعة للفساد على أساس ينهض على الالتقاء والتكامل المؤسسي وتضافر جهود سائر المعنيين، ومؤكد على أن التحول العميق والحتمي لواقع الفساد في المغرب، يقتضي تجسيد الالتزام القاضي بجعل الحكامة المسؤولة والوقاية من الفساد ومحاربتة أولوية وطنية، من خلال رؤية شاملة وموحدة يتم تصريفها عبر سياسات وأولويات ذات أثر ملموس يجعل الفساد يأخذ منحى تنازليا قويا ومستداما.

ومن شأن هذا التوجه الإستراتيجي أن يضمن تعبئة عملية لمختلف الفاعلين في إطار من التآزر والترابط القوي لمختلف الأدوار والمسؤوليات، تتحمل فيه الهيئة مسؤولياتها، الدستورية والقانونية، إشرافا ومواكبة وتنسيقا وتتبعًا وتقييمًا، وكذا من خلال تفعيل أدوارها وتدخلاتها المباشرة. هكذا ستكون بلادنا قادرة على تطوير آفة الفساد والتحرر من آثاره، والارتقاء إلى المستوى اللائق بها عالميا، وضمان ظروف الكرامة والازدهار والرخاء لكافة المواطنين من الأجيال الحالية والمستقبلية.

محمد بشير الراشدي

**رئيس الهيئة الوطنية للنزاهة
والوقاية من الرشوة ومحاربتها**

الملخص التنفيذي

يواصل التقرير السنوي الثالث للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها تكريس مبدأ التزام الهيئة بمسؤولية تقديم حصيلة ممارستها السنوية، في سياق إنهاء وضع مرحلي واستثنائي قميّز، على الخصوص، باستمرار الوضع المؤسسي المفتقد لدخول القانون 46.19 حيز التنفيذ، وبانصراف مجهود الهيئة في هذه الظروف نحو مواكبة إرساء وتقعيد هذا الإطار القانوني الجديد، ومواصلة وضع وتقوية الأسس التنظيمية والتدبيرية والوظيفية للهيئة، وتحديد مشروعها الاقتراحي وتدعيمه بالإنتاجات التشخيصية والتقييمية المُفضية إلى الارتقاء بسقف التوصيات لتشكّل رافداً أساسياً للرؤية الاستراتيجية التي ستعتمدها الدولة في هذا المجال، في أفق إحداث نقلة نوعية نحو حقبة جديدة في مكافحة الفساد ببلادنا، قوامها التماس الوقع المباشر على الشرائح الاجتماعية الواسعة، وإعادة بناء الثقة لدى سائر المعنيين لضمان انخراطهم في مسار هذه النقلة.

ويستهدف التقرير السنوي للهيئة برسم سنة 2021، من خلال الطرح التشخيصي والاقتراحي والتدبري الذي يقدمه، إثارة الانتباه إلى ضرورة التحلي بالجرأة اللازمة لمراجعة عميقة وشمولية لمنظومة مكافحة الفساد، في ظل عجز المجهودات المبذولة حالياً عن إخراج بلادنا من خانة الدول التي تعرف منحنيات متردية للفساد، وإلى حتمية إنهاء الوضع المرحلي للهيئة بعد أن تم استكمال إعداد ووضع آليات اشتغالها وتهيين أفق عملها وممارستها، وذلك لتمكينها من تفعيل صلاحياتها وفق الضوابط التشريعية والتنظيمية التي حددتها مقتضيات القانون رقم 46.19، لتقوم بمهامها على الوجه الأمثل، مواكبة وتنسيقاً وتتبعاً وتقييماً، في اتجاه تحقيق وتسريع الانتقال إلى حقبة جديدة في مكافحة الفساد ببلادنا. كما يأتي هذا التقرير ليواصل تأصيل الخطاب المؤسسي للهيئة القائم على تطوير التشخيص وتنويعه، والتقييم البناء المفضي إلى تقديم البدائل في إطار التوصية والاقتراح، وتعميق الدراسة والبحث بخصوص المواضيع ذات الأهمية والأولوية لما لها من وقع وأثر على مكافحة الفساد وتقديم تقارير موضوعاتية بشأنها.

تجاوبا مع هذه الأهداف، تم إعداد هذا التقرير المرحلي الذي يغطي مجهودات الهيئة خلال سنة 2021 وفق المحاور التالية:

المحور الأول: تشخيص وضعية الفساد

تعتبر الهيئة التشخيص المنجز في هذه المرحلة انطلاقا من نتائج المؤشرات الدولية ذات الصلة، واعتمادا على دراستها وتحليلها وتحيينها لمصادر هذه المؤشرات، إضافة إلى الدراسات والأبحاث التي أطلقتها الهيئة من أجل وضع آلياتها المنهجية والتنظيمية، عملا تمهيديا وتأسيسيا للتشخيص الذي سيضطلع بإنجازه مرصد الهيئة، بعد استكمال هيكله أجهزتها وتعزيز قدراتها، والذي سينهض على تقوية آليات منهجية لجمع وإنتاج وتحليل المعطيات اعتمادا على أدوات حديثة ومتجددة.

في إطار هذا التشخيص المرحلي، رصدت الهيئة وضعية الفساد على المستويات التالية:

أولاً- على المستوى الدولي: وقفت الهيئة، بهذا الخصوص، على خلاصات مؤشر مدركات الفساد برسم سنة 2021، والذي أكد على أن مستويات الفساد ظلت في حالة ركود على المستوى العالمي؛ حيث لم تتمكن نسبة مهمة من دول العالم، ناهزت 131 دولة، من تحقيق أي تقدم ملموس في مكافحة الفساد، في الوقت الذي انخفضت فيه درجات 27 دولة إلى أدنى مستوى في تاريخها على مؤشر مدركات الفساد. وفق هذه المعايير العامة، حدد مؤشر مدركات الفساد برسم 2021 المعدل العام للتنقيط العالمي في 100/43؛ حيث سجلت دول أوروبا الغربية والاتحاد الأوروبي 100/66، متبوعة بآسيا والمحيط الهادئ بـ 100/45، وجاءت في المرتبة الثالثة الأمريكتان بـ 100/43، واحتلت منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المرتبة الرابعة بـ 100/39، ثم جاءت في المرتبة الخامسة أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى بـ 100/36، واحتلت الرتبة الأخيرة منطقة إفريقيا جنوب الصحراء بتنقيط 100/33.

وفي إطار تأكيده على ارتباط ارتفاع معدلات الفساد بانتهاك الحقوق والحريات وتراجع الأداء الديمقراطي، سلط التقرير المتعلق بمؤشر مدركات الفساد برسم 2021 الضوء على مظاهر متعددة من الانتهاكات المتصلة بحقوق الإنسان والحريات التي شهدتها مجموعة من الدول؛ مبرزاً تسجيل هذه الدول لتراجعات ملموسة في مؤشر مدركات الفساد، ومُنْبهاً إلى تقويض الفساد لقدرة الحكومات على ضمان الحقوق وتقديم الخدمات العامة وتحقيق العدالة وتوفير السلامة للجميع.

وتبين للهيئة أن هذه الخلاصة التي انتهى إليها مؤشر مدركات الفساد برسم 2021، أكدت نتائج مؤشر الحرية الصادر عن مؤسسة فريدوم هاوس في شهر فبراير 2022؛ والتي سلطت الضوء على المنحى التنازلي للحقوق السياسية والمدنية في العالم؛ حيث وقفت على أهم التراجعات التي طالت هذه الحقوق خلال العشر سنوات الأخيرة، مبرزة، عبر مجموعة من الرسوم البيانية، نسب تراجعها لدى مجموعة من الدول. كما أكدت نتائج مؤشر الميزانية المفتوحة برسم 2021، والتي سجلت النقص الملحوظ على مستوى حقوق المشاركة في مسار إعداد وتنفيذ الميزانية المالية للدول.

ثانياً- وضعية الفساد على المستوى الإقليمي، وقفت الهيئة على أن منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بحصولها على معدل عام بلغ 39 درجة من أصل 100 للعام الرابع على التوالي، ما زالت تعاني من استمرار هيمنة مصالح القلة القوية على الفضاءين السياسي والاقتصادي، وأن القيود المفروضة على الحريات المدنية والسياسية ساهمت إلى حد كبير في عدم تمكن دول المنطقة من تحقيق نتائج ملموسة في مكافحة الفساد؛ حيث اتضح أنه من أصل 21 دولة عربية، لم تستطع سوى أربع دول أن تحقق معدلاً يساوي أو يفوق 50 درجة. ويتعلق الأمر بكل من الإمارات (69)، وقطر (63)، والسعودية (53)، وسلطنة عمان (52).

ورغم أن مؤشر مدركات الفساد برسم 2021 ربط تفشي الفساد في المنطقة العربية بالضغوط المفروضة على الحريات المدنية والسياسية وحرية التعبير والرأي وحرية عمل منظمات المجتمع المدني، فقد رصدت الهيئة الطابع النسبي لهذا المعطى بالنسبة لمجموعة من الدول العربية، لكون هذا التطابق بين انتشار الفساد وتراجع الحقوق والحريات تُكسره النتائج المتقدمة التي حققتها مجموعة من دول المنطقة العربية في مؤشر مدركات الفساد رغم احتلالها مراتب متأخرة في مجال الحقوق والحريات، وفق نتائج مؤشر الحرية الصادر عن منظمة فريدوم هاوس في شهر فبراير 2022.

وبالمقابل، تبين للهيئة أن تقاطع نتائج الدول العربية في مؤشر مدركات الفساد يبدو أكثر وضوحاً وتطابقاً مع نتائج مؤشر الحرية الاقتصادية برسم 2022؛ حيث جاء تصنيف الدول العربية التي حققت معدلات عليا في مؤشر مدركات الفساد متماثلاً مع النتائج الإيجابية التي حققتها في هذا المؤشر.

مستويات الفساد على الصعيد الإفريقي: وقفت الهيئة على أن منطقة إفريقيا جنوب الصحراء بحصولها على معدل عام قدره 33 درجة من أصل 100، احتلت الرتبة السادسة والأخيرة في مؤشر مدركات الفساد برسم 2021، مسلطة الضوء على ما انتهى إليه هذا المؤشر من كون تفشي الفساد بإفريقيا يعود بالأساس إلى استمرار الصراعات المسلحة، والانتقال العنيف للسلطة، وزيادة التهديدات الإرهابية، إضافة إلى ضعف إنفاذ التزامات مكافحة الفساد، ومبرزة تقاطع هذه المعطيات مع ما سجله تقرير مؤشر الحرية الذي أكدت نتائجه على أن الأزمات السياسية والنزاعات على السلطة ما زالت تقوض جهود إرساء تقدم ديمقراطي بإفريقيا، الأمر الذي يضع منسوب التمتع بالحرية في مستويات متدهورة، وكذا تقاطعها مع نتائج مؤشر الحرية الاقتصادية التي جاءت مؤكدة على أن غياب أي تقدم على مستوى دولة الحقوق، وفعالية القوانين والأنظمة، ونجاعة انفتاح الأسواق، كلها معطيات تجعل منطقة إفريقيا جنوب الصحراء متخلفة عن باقي مناطق العالم، مما يجعل بلدان هذه المنطقة من العالم تواجه تحديات كبرى من أجل التغلب على ظاهرة الفساد وفتح المجال نحو الرفع من مستوى التنمية التي هي في أمس الحاجة إليها.

ثالثاً- تطور الفساد على المستوى الوطني برسم 2021، تأكد للهيئة أن المغرب بحصوله على درجة 100/39 في مؤشر مدركات الفساد، يكون قد كرس مسلسل التراجع في هذا المؤشر، والذي انطلق منذ 2018 بحصوله على درجة 100/43، ليتراجع بدرجتين سنة 2019 بحصوله على 100/41، ثم بدرجة واحدة سنة 2020 بحصوله على درجة 100/40، قبل أن يتراجع بدرجة أخرى سنة 2021.

كما أبرزت الهيئة احتلال المغرب الرتبة التاسعة (9) على المستوى العربي مسبقاً بكل من الإمارات وقطر والسعودية وسلطنة عمان والأردن وتونس والكويت والبحرين، ومتبوعاً باثنتي عشرة (12) دولة، فيما احتل مرتبة وسطى على المستوى الإفريقي، مسبقاً بإحدى عشرة (11) دولة.

ووقفت الهيئة على التقاطعات التي أكدها مؤشر مدركات الفساد بين ارتفاع معدلات الفساد وانتهاك الحقوق والحرريات وتراجع الأداء الديمقراطي، من خلال استقراء هذا المعطى في ضوء نتائج مؤشر الحرية التي أكدت التنقيط السلبي للمغرب في المؤشرين الفرعيين المتعلقين بالحقوق السياسية والمدنية، بالإضافة إلى تراجع المؤشرين الفرعيين المتعلقين بالفعالية القضائية ونزاهة الحكومة، والمُنْبَثِقِينَ عن مؤشر الحرية الاقتصادية، وكذا تراجع المؤشرين الفرعيين المتعلقين بالعدالة الجنائية والحكومة المفتوحة المنبثقين عن مؤشر سيادة القانون، فضلاً عن وجود قصور ملحوظ على مستوى الحقوق المتعلقة بالمشاركة في مسار إعداد وتنفيذ الميزانية السنوية للدولة، وفق ما أبرزه مؤشر الميزانية المفتوحة برسم سنة 2021.

ولم يفت الهيئة أن ترصد تطور الفساد على المستوى الوطني من خلال استطلاعات الرأي المنجزة في إطار مؤشر الثقة الذي جاءت نتائجه برسم سنة 2021 مؤكدة على التغلغل الكبير للفساد؛ حيث اعتبر 95 في المائة من المستطلعين أن الرشوة منتشرة على نطاق واسع في المغرب؛ منهم 66 في المائة يعتقدون أنها منتشرة جداً، و27 في المائة يرون أنها منتشرة إلى حد ما.

ومن زاوية المتابعات القضائية، رصدت الهيئة تسجيل تقرير رئاسة النيابة العامة برسم سنة 2020 تلقي الخط المباشر للتبليغ عن الرشوة ما مجموعه 15743 مكالمة، مع تأكيد التقرير على تسجيل 164 عملية ضبط للمشتبه فيهم في حالة تلبس، وتتعلق برشاوى تتراوح بين مبالغ بسيطة لا تتعدى 50 درهما ومبالغ مرتفعة نسبيا بلغت في إحدى الحالات 300.000 درهم. وتهتم القطاعات المعنية بحالات التلبس التي تم ضبطها؛ أعوان ورجال السلطة، الدرك الملكي والأمن الوطني والمياه والغابات والوقاية المدنية والقوات المساعدة، وسطاء، الصحة، العدل، التجهيز والنقل، مستخدمين، قطاعات أخرى.

وبالنسبة لجرائم الفساد المعروضة أمام أقسام الجرائم المالية، أكد تقرير رئاسة النيابة العامة برسم 2020 أن عدد الشكايات والشوايات والتقارير التي توصلت بها أقسام الجرائم المالية بلغ 606 شكاية منها 367 برسم 2020 و239 كانت قيد البحث برسم 2019. وقد اتخذ قرار الحفظ في شأن 115 منها، وأنجزت محاضر بشأن 330، وأحيلت للاختصاص 68 شكاية، وما زالت 93 شكاية في طور البحث.

وخلُصت الهيئة، بعد استقراءها لوضعية المغرب في مختلف المؤشرات، واستظهارها لتوازي الوضع المتفاقم للفساد مع التراجعات التي سجلتها مجموعة من التقارير الدولية فيما يخص الحقوق السياسية والمدنية، وسيادة القانون، وحقوق المشاركة في إعداد وتنفيذ الميزانية، وضعف الفعالية القضائية، إلى التأكيد على أن التداعيات الوخيمة للفساد تمتد إلى إضعاف دينامية التنمية، وإعاقة بنيات الإنتاج، وتعميق الاختلالات الاقتصادية والاجتماعية؛ الأمر الذي أبرزه كذلك، وبشكل واضح، تقرير بنك المغرب برسم سنة 2021 والذي قدمه السيد الوالي أمام جلالة الملك، مؤكدا على ضرورة إعادة النظر في المقاربات المتبعة إلى الآن، واتخاذ إجراءات أكثر قوة وحزمًا.

ومواصلة منها لتعميق المعرفة الموضوعية بظاهرة الفساد على المستوى الوطني، قامت الهيئة بتحيين معطيات الدراسة التي أنجزتها بخصوص تحليل وقراءة المعطيات التفصيلية التي توفرها المصادر والبيانات الأصلية التي تشكل أساس بناء مؤشر إدراك الفساد؛ حيث تأكد أن المغرب سجل استقرارا على مستوى التنقيط بالنسبة لمعظم (4/6) مصادر البيانات، مع تسجيل تحسن بأربع نقط في مشروع أنماط الديمقراطية الذي يستوعب مؤشرات الفساد في القطاع العام وفي السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية. وبالمقابل، سجل المغرب انخفاضا بنقطتين في مؤشر سيادة القانون؛ حيث سجل تنقيط سنة 2021 تراجعاً مقارنة مع سنة 2020 بالنسبة لثلاثة عوامل فرعية.

وكخلاصات وتوجهات عامة مؤطرة، منبثقة عن التشخيص، انتهت الهيئة إلى التأكيد على ضرورة جعل محور الحكامة ومكافحة الفساد يتبوأ موقع الصدارة في بلورة وإعداد السياسات العمومية الهادفة إلى تحقيق التنمية، لضمان بلوغها وتحقيقها للأهداف المسطرة. كما أكدت على أهمية الرفع من منسوب الثقة والانخراط في جهود مكافحة الفساد، من خلال ضمان شروط النهوض بحركية مواطنة تدعم الجهود المؤسسية برفض الفساد والتبليغ عنه. وأوصت الهيئة أيضا بتثبيت المفاهيم الجديدة للخدمة العامة المؤطرة بالحكامة المسؤولة. كما أكدت على أهمية تعميق المعرفة الموضوعية بظاهرة الفساد للتمكن من رصد مظهراته وبؤر انتشاره، واستظهار أسبابه وآثاره، وصولا نحو استهدافه بالآليات المناسبة لمكافحة والوقاية منه، مبرزة بهذا الخصوص العمل التأسيسي الذي قامت به، تمهيدا لانطلاق أشغال مرصدها، على مستوى إجراء وتحيين دوري لتحليل معمق لوضع المغرب وتطوير وتتبع مؤشرات موضوعية وأكثر دقة.

المحور الثاني: توصيات ومقترحات الهيئة، مدخل أساسي لتقعيد أسس الإصلاحات الهادفة إلى منع الفساد ومكافحته

بعد تذكيرها بالآليات المنهجية التي توطر صلاحيتها في تقديم التوصيات والمقترحات، والتي تتوخى منها الهيئة تثبيت الضوابط القانونية والعلمية والإجرائية لضمان التجاوب الناجع مع مشروعها الاقتراحي، رصدت الهيئة في هذا التقرير حصيلة تتبعها مدى التجاوب مع توصياتها الواردة في تقاريرها السابقة، مع التذكير بأهم مضامينها في إطار التأكيد على قناعتها براهنية مقترحاتها. كما قدمت، في إطار تعزيز مشروعها الاقتراحي، توصيات جديدة أعدت بشأنها تقارير موضوعاتية مصاحبة، تهم مجموعة من الأوراش والمشاريع ذات الأولوية.

أولاً- تتبع مفعول التوصيات الواردة في التقارير السنوية للهيئة: أبرزت الهيئة أن مقترحاتها وتوصياتها المضمنة بمختلف إصداراتها، تعكس المنظور الشمولي والمندمج والمتكامل لمشروعها الاقتراحي الذي يتوخى تأصيل وتثبيت الوقاية والتوعية والتعبئة والمكافحة؛ في أفق الانتقال إلى مرحلة تنزيل هذه التوصيات في إطار الشراكة والتكامل المؤسسي اللازمين لبلوغ التغيير المستهدف.

وإذا كان التقرير السنوي للهيئة برسم سنة 2020 قد وقف على شبه انعدام تجاوب الجهات المعنية مع التوصيات الصادرة بتقرير سنة 2019، والذي لم يتجاوز نطاق الاستجابة النسبية لتوصيات الهيئة المتعلقة بمراجعة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، فقد سجلت الهيئة، بخصوص التوصيات الصادرة في تقريرها السنوي برسم 2020، نفس المآل بانعدام تفاعل السلطات المعنية معها باستثناء مبادرة خاصة تتعلق بوزارة الشؤون الخارجية والتعاون الإفريقي والمغاربة المقيمين بالخارج التي تفاعلت عملياً مع التوصية المتعلقة بمشروع مذكرة تفاهم لإرساء آلية مهيكلة تروم تنزيل مقتضى القانون 46.19 الخاص بتنسيق الأعمال التحضيرية لمشاركة المملكة المغربية في التظاهرات والملتقيات والاجتماعات الدولية والإقليمية المتعلقة بقضايا الوقاية من الفساد ومكافحته، وتقديم توصيات إلى السلطات المختصة من أجل تيسير مواصلة مصادقة المملكة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية والإقليمية ذات الصلة أو الانضمام إليها. كما تشمل تتبع تنفيذ الالتزامات الدولية للمملكة المنبثقة عن الاتفاقيات المصادق عليها وعن التقارير الصادرة عن المنظمات الدولية والإقليمية في هذا المجال.

ولم يفت الهيئة أن تؤكد التزامها واستعدادها لمواكبة سائر الجهات المعنية للتفاعل مع آرائها وتوصياتها ومقترحاتها وفتح النقاش حولها وتدقيقها وملاءمتها، عند الاقتضاء، وتقديم الدعم والمساعدة لهذه الجهات من أجل تفعيل الأمثل لها؛ بما يقتضيه الأمر من تجنيد لآليات التعاون المؤسسي المطلوب في هذا المجال، وتوفير الخبرة وضمان الالتقاءية المنشودة بين جميع المتدخلين.

واقترنا منها براهنية توصياتها ومقترحاتها المضمنة بتقاريرها السابقة، خصصت الهيئة فصلاً للتذكير بخلاصاتها التي تتمحور حول:

■ توصيات ذات بعد استراتيجي تهدف إلى تهيين المحيط العام لمكافحة الفساد؛ وتستوعب التوصيات المقدمة في إطار المساهمة في الإعداد لنموذج تنموي جديد، وكذا التوصيات الهادفة إلى إذكاء دينامية جديدة في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد؛

■ توصيات لأجل بناء الثقة وضمان الانخراط والتعبئة الواسعة؛ وتتضمن توصياتها لخلق شروط تعزيز الالتزام المواطن وتثبيت دوره في الوقاية ومكافحة الفساد، وتلك المتعلقة برصد العلاقات بين الفساد وحقوق الإنسان، وكذا توصياتها الرامية إلى دعم القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات؛

■ توصيات لأجل تثبيت الحكامة المسؤولة ومكافحة الإفلات من المتابعة والعقاب، وتشمل مقترحاتها المضمنة في التقرير الموضوعاتي حول منظومة التصريح بالممتلكات، وتوصياتها ذات الصلة بمكافحة الإثراء غير المشروع، وتلك المتعلقة بوضع تشريع يؤطر الوقاية من حالات تضارب المصالح، بالإضافة إلى مقترحاتها المتعلقة بحماية الموظفين العموميين مثيري الانتباه إلى أفعال الفساد، وكذا توصياتها الرامية إلى تقوية آليات الإحالة المؤسسية لجرائم وأفعال الفساد؛

■ توصيات من أجل تثبيت مفهوم جديد للخدمة العمومية مرتكز على قواعد الشفافية والنجاعة والحكامة المسؤولة، وتندرج ضمنها مقترحات الهيئة المقدمة في إطار مواكبتها للقانون بمثابة ميثاق المرافق العمومية، ومرسوم بمثابة مدونة قيم وأخلاقيات الموظف بالإدارات العمومية والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية، والقانون المتعلق بتبسيط المساطر الإدارية. كما تندرج ضمنها رؤية الهيئة ومقترحاتها المتعلقة بالتحول الرقمي ودوره في تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد.

ثانيا- التوصيات الجديدة المضمنة في هذا التقرير لسنة 2021:

في أفق ملاءمة قانون المسطرة الجنائية مع المتطلبات الإجرائية لمكافحة الفساد، أنجزت الهيئة تقريراً موضوعاتياً في إطار مواكبتها لمشروع القانون رقم 01.18 المتعلق بتغيير وتتميم قانون المسطرة الجنائية؛ حيث ثمنت التوجه نحو مراجعة هذا القانون، مؤكدة على أهمية وضع هذه المراجعة تحت مجهر مجموعة من المحددات الموضوعية، استشرافاً لمستلزمات النهوض بقدرة هذا القانون على مكافحة الفعالة لآفة الفساد؛ بما يتطلبه الأمر من إحكام لمختلف آليات التبليغ والبحث والمتابعة والتحقيق والمقاضاة وإنفاذ الأحكام.

على هذا الأساس، انصرف عمل الهيئة نحو قراءة هذا المشروع بمنظور شمولي يستهدف بالدراسة، في نفس الآن، المقتضيات ذات الصلة الجاري بها العمل في إطار القانون الحالي، وتلك المطروحة في إطار التعديلات المقترحة، مُرَكِّزاً بالأساس على ما يلي:

■ **المقومات الضامنة لإدكاء الدينامية في ملاحقة جرائم الفساد :** في هذا الإطار، انصبت ملاحظات وتوصيات الهيئة على اعتماد منظور موضوعي وواقعي لمبدأ التقادم في هذه الجرائم؛ حيث أوصت بالتنصيص على تعليق العمل بالتقادم في جرائم الفساد، أو على الأقل احتساب سريانه بالنسبة لهذه الجرائم ابتداء من تاريخ اكتشافها، وكذا ابتداء من ترك الوظيفة بأي شكل من الأشكال. كما أوصت باستثناء عقوبة المصادرة من مقتضيات التقادم المنصوص عليها في العقوبات، وذلك إما بالتنصيص على تعليق العمل به بالنسبة لهذه العقوبة، وإما بالتنصيص على مدة مساوية للتقادم المنصوص عليه في قانون المسطرة المدنية بالنسبة للأحكام المتعلقة برد وإرجاع الأموال إلى المتضررين المطالبين بها. ولضبط مبدأ انقطاع أمد التقادم، أكدت الهيئة على مطلب التثبيت النصي للممارسة الجاري بها العمل في هذا الشأن، والمتمثلة في اعتبار إجراءات البحث التمهيدي قاطعة للتقادم.

وتندرج ضمن هذا المحور أيضا ملاحظات وتوصيات الهيئة الرامية إلى توجيه سلطة «ملاءمة» المتابعة نحو خدمة ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد، خاصة من خلال مراعاة تقدير النيابة العامة لمقتضيات المادة 83، مع إدراج الجرائم ذات الصلة بأفعال الفساد والموصوفة بالجنايات، ضمن نطاق الجرائم التي تُرفع إلزاميا إلى سلطة التحقيق؛ وفتح إمكانية مراجعة معللة لتقدير النيابة العامة بعدم إجراء المتابعة في جرائم الفساد، من طرف سلطة عليا بما في ذلك جرائم الفساد الموصوفة بالجنح. كما أوصت الهيئة بتعزيز سلطة الحفظ المخولة للنيابة العامة ببعض الضوابط المعمول بها لدى تشريعات أخرى، والتي من شأنها أن تمنح سلطة الحفظ مناعة ووجاهة أكبر.

■ **النهوض بالتبليغ والكشف عن جرائم الفساد في إطار تحصين الضمانات :** تمحورت ملاحظات واقتراحات الهيئة في هذا المحور حول تعزيز التعاون المؤسسي وتكامل جهود أعمال البحث والتحري؛ حيث اعتبرت الهيئة التعديل الذي اقترحه مشروع المراجعة على المادة 21، والمتعلق بإمكانية استعانة ضباط الشرطة القضائية بالضباط والموظفين ذوي الاختصاص العاملين بالإدارات، مدخلا تشريعيا ملائما لإدراج الهيئة ضمن الجهات المعنية بهذه الاستعانة، انسجاما مع مقتضيات القانون 46.19.

واندرجت ضمن هذا المحور أيضا ملاحظات وتوصيات الهيئة الرامية إلى تعزيز الحماية القانونية للمبلغين، خاصة فيما يتعلق بضبط الحالات التي تستدعي اتخاذ قرار تعديل أو سحب تدابير الحماية من طرف السلطة القضائية، عندما تكون الاستفادة من تدابير الحماية مقررة بناء على طلب المعنيين بالأمر، وكذا فيما يتعلق بسريان عدم المتابعة على أساس إفشاء السر المهني، على المبلغين الذين يقدمون تبليغاتهم سواء للسلطة القضائية أو للهيئات والمؤسسات التي تضطلع قانونيا بتلقي الشكايات والتبليغات، بالإضافة إلى مراجعة مبدأ «حسن النية» المنصوص عليه كشرط لاستفادة المبلغين من تدابير الحماية، في اتجاه إلقاء عبء إثبات الطابع الكيدي للتبليغ على الجهة المتضررة منه.

وتندرج ضمن محور النهوض بالتبليغ والكشف عن جرائم الفساد، توصيات الهيئة بضبط صياغة التعديل المدرج على المادة 108، من خلال استبدال الصيغة المقترحة بصيغة تضمن استيعاب جميع جرائم الفساد المنصوص عليها في القانون الجنائي والقوانين الخاصة، ومقترحاتها الرامية إلى تعزيز دور قاضي التحقيق في إعطاء الأمر بالتقاط المكالمات الهاتفية وكافة الاتصالات المنجزة بواسطة وسائل الاتصال عن بُعد، وكذا توصياتها الهادفة إلى ضبط مضمون مقرر الإذن بالتقاط المكالمات بما يتوافق مع خصوصيات جرائم الفساد.

■ **تيسير بلوغ جرائم الفساد إلى القضاء:** تمحورت ملاحظات وتوصيات الهيئة بهذا الخصوص حول تعزيز دور قاضي التحقيق في الكشف عن جرائم الفساد؛ حيث أوصت بالتنصيص على الإحالة الإلزامية لجنايات الفساد على قاضي التحقيق، وبمراجعة التعديل الذي يلزم قاضي التحقيق بالرجوع إلى النيابة العامة لتقديم ملتمساتها، كلما قرر اتخاذ بعض إجراءات التحقيق التي يراها مناسبة.. كما أوصت الهيئة بضبط المسألة المتعلقة بتحويل القضية من قاضي تحقيق إلى قاضي تحقيق آخر، مع مراعاة مرور الطلبات المقدمة في هذا الشأن عبر القناة التقديرية للنيابة العامة.

ومن نفس المنظور، اعتبرت الهيئة أن التعديل المقترح على المادتين 92 و350، بإلزامه الطرف المدني الذي يقيم الدعوى أمام قاضي التحقيق أو أمام هيئة الحكم، بتضمين مذكرته المعلومات المتعلقة بهوية المتهم ووقائع القضية المعروضة والتكييف القانوني لها والأدلة والمستندات المدعمة لها، يضع شرطاً تعجيزياً من شأنه أن يؤدي إلى عرقلة الولوج إلى القضاء واسترجاع الحقوق المهضومة. وفي نفس سياق رفع التضييق عن المتضررين من جرائم الفساد، أكدت الهيئة أن تنصيب التعديل المدرج على المادة 350 على منع المتضرر من تحريك الدعوى العمومية مباشرة أمام غرفة الجنايات من شأنه أن يشكل عقبة حقيقية أمام المتضررين من قضايا التلبس بالجنايات التي يحيلها الوكيل العام للملك مباشرة إلى غرفة الجنايات، وفقاً لما تنص عليه المادة 73 من قانون المسطرة الجنائية.

■ **ضمان النجاعة القضائية :** تمحورت ملاحظات وتوصيات الهيئة بهذا الخصوص حول تعزيز التعديلات المدرجة على قواعد الاختصاص الاستثنائية، بإدراج بعض المسؤولين والفئات ضمن الأشخاص المشمولين بقواعد الاختصاص الاستثنائية، مع تحصين القرارات المتعلقة بتدخل الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض في المسار المسطري المتعلق بهذه القواعد.

وتندرج ضمن هذا المحور أيضاً ملاحظات وتوصيات الهيئة الرامية إلى التأطير التشريعي لصلاحيات الأمر بتجميد أو حجز الأموال المشتبه في أن لها علاقة بجرائم الفساد وتسهيل تنفيذ عقوبة المصادرة، خاصة من خلال ضبط أشكال التعاون المطلوب بين المؤسسات المعنية في هذا المجال، والإطار المؤسسي المختص في إدارة الممتلكات المجمدة أو المحجوزة أو المصادرة من جرائم الفساد.

ثالثاً- بالنسبة للتوصيات الجديدة أيضاً، أعدت الهيئة دراسة موضوعاتية حول الإثراء غير المشروع، تتوخى تقعيد منظور تشريعي للإلمام بجميع جوانبه ومنع تجلياته، مؤكدة على أن جرائم الفساد تتميز بخصوصيات تستدعي إفرادها بآليات إثبات ملائمة وناجعة؛ في مقدمتها اعتبار الزيادة الكبيرة الملحوظة في موجودات الموظف العمومي مقارنة مع مصادر دخله خلال فترة معينة من مساره المهني، سلوكاً يستوجب، في حالة عدم القدرة على تبرير هذه الزيادة، تكييفها على أنها إثراء غير مشروع يتعين تجريمه.

ولاستقرار مرجعيات مكافحة الإثراء غير المشروع، أبرزت الهيئة البعد المرجعي للمقتضيات الدستورية ذات الصلة بالحكمة الجيدة ودورها في توجيه المشرع نحو بناء منظومة مكافحة الإثراء غير المشروع وفق مستلزمات الحكامة الجيدة وتثبيت قيم خدمة الصالح العام، ورصدت تجريم هذا السلوك في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد واتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع ومكافحة الفساد، كما أبرزت أهمية اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد باعتبارها تشكل الإطار المرجعي الذي يستوعب منظور المنتظم الأممي لتجريم الإثراء غير المشروع؛ مستنبطة المحددات المؤطرة لهذا السلوك، وفق هذه الاتفاقية.

وفيما يتعلق بالتشريعات الدولية ذات الصلة، باعتبارها أطراً إرشادية لركائز تجريم الإثراء غير المشروع، وقفت الهيئة على المقومات التالية لتجريم هذا السلوك في هذه التشريعات:

■ إدراج جل التشريعات هذه الجريمة ضمن قانون خاص يحدد مفهومها والأشخاص المعنيين بها والعقوبات المقررة لها ومساطر متابعتها؛

- إدراج كل التشريعات هذه الجريمة ضمن الجرائم الجنائية الموكل بالبحث والتحري عنها للنيابات العامة، كما أن مجموعة من التشريعات جعلت ضمن اختصاصات سلطات مختصة من بين سلطات إنفاذ القانون، مهمة البحث والتحري عن هذه الجريمة قبل الإحالة على النيابة العامة؛
 - اعتماد أغلب التشريعات في تجريمها للإثراء غير المشروع على صورته المتمثلة في حصول زيادة كبيرة في ثروة الموظف العمومي أو من في حكمه أو في ثروة زوجه أو أبنائه القاصرين بعد تولي الوظيفة أو قيام الصفة، واعتماد مبدأ عدم تناسب الزيادات مع المداخيل المشروعة للمعنيين بالأمر، والعجز وعدم القدرة على تبرير الزيادات، كقرينة لإثبات الإثراء غير المشروع؛
 - اعتماد مبدأ الزيادة في الثروة أو في الأموال كمظهر للإثراء غير المشروع؛
 - اعتماد العقوبة السالبة للحرية، والمتمثلة في العقوبة الحبسية أو السجنية أو الأشغال المؤقتة؛
 - اعتماد مبدأ الحكم بالغرامة المساوية لقيمة الكسب غير المشروع مع رد الأموال المكتسبة عن طريق غير مشروع؛
 - التنصيص الصريح لبعض التشريعات على أن سقوط الدعوى الجزائية بالوفاة لا يحول دون تنفيذ الحكم برد قيمة الكسب غير المشروع؛
 - إخضاع بعض التشريعات للأشخاص المعنوية المتمثلة في الأحزاب السياسية والمنظمات غير الحكومية والنقابات والجمعيات والأشخاص المعنوية المتعاقدة مع الدولة، لأحكام قوانين الإثراء غير المشروع؛
 - اعتماد التشريع الفرنسي مؤخرًا لآلية استرجاع الموجودات غير المشروعة العائدة للسياسيين الأجانب أو أقاربهم، والصادر في شأنها حكم نهائي بالمصادرة، لفائدة ساكنة الدول المعنية بهذه الموجودات، والتي سُلّبت منها بشكل غير مشروع.
- ومن أجل إرساء منظور موضوعي لمبدأ قلب عبء الإثبات في تجريم الإثراء غير المشروع، خلصت الهيئة، اعتمادًا على مجموعة من الاجتهادات الفقهية والقضائية وبعض المقترحات القانونية، على المستويين الوطني والدولي، التي كرست مبدأ تحويل عبء الإثبات من النيابة العامة إلى المتهم في بعض الجرائم والمساظر، إلى أن انصراف المشرع نحو قلب عبء الإثبات في جريمة الإثراء غير المشروع، يعتبر اختيارًا تشريعيًا مُبرَّرًا ولا مناص من إقراره، كإجراء قضائي لضمان المتابعة الناجعة لهذه الجريمة، مؤكدة على ضرورة تثبيت الضمانات الموضوعية والإجرائية الكفيلة بتحقيق التوازن بين حق الدولة في حماية أمنها وأمن مجتمعها، وحق المواطنين في إثبات براءتهم وحمايتهم من كل تعسف.
- وبهدف استشراف توجهات تشريعية ملائمة وناجعة لمكافحة الإثراء غير المشروع، أبرزت الهيئة وجهة اعتبار هذه الجريمة جريمةً مستقلة لها أحكامها الموضوعية المتمثلة في مقوماتها الجرمية والعقوبات الحبسية والمالية المتناسبة مع خطورة كل حالة متعلقة بها، كما لها قواعدها الإجرائية الكفيلة بالبحث فيها والتحقق منها وإثباتها، مع تأكيد الهيئة، بشكل خاص، على أهمية التحديد الواضح للأهداف المنشودة من هذا التشريع، وضمان التكامل القانوني مع مجموعة من النصوص لتعزيز ضمانات نجاعة تجريم الإثراء غير المشروع، وتوطيد البعد التعاوني المطلوب مؤسسيًا للرصد والتحري والتحقق الموضوعي والنزيه من الحالات المحتملة لهذا الإثراء.

وارتقاء بمضمونها الاقتراحي في هذا الشأن، قدمت الهيئة توجهات محددة وهادفة من أجل اعتماد تشريع ناجح وملائم لتجريم الإثراء غير المشروع يستوعب المقومات المتعلقة بالتعريف الواضح والمتكامل لهذه الجريمة، وتحديد الأشخاص المعنيين بها، وتثبيت أركانها الجرمية، وتحديد الجزاء المناسب لها، وإرساء الآليات الملائمة لرصدها والتحري عنها.

رابعاً- فيما يتعلق بالتوصيات الجديدة كذلك، وبهدف إذكاء دينامية التبليغ عن الفساد، أعدت الهيئة دراسة موضوعاتية تتوخى تأصيل منظور ملائم وناجع لمنظومة التبليغ عن أفعال الفساد، يقوم على الارتقاء بهذه المنظومة لتشكل عاملاً مساهماً في التحول المجتمعي المنشود، الذي تتبلور فيه مقومات المواجهة الجماعية الناجحة لأفعال الفساد.

تحقيقاً لهذه الغاية، أكدت الهيئة على أن تأصيل هذا المنظور ينبغي أن يتأسس على استظهار الواقع التشخيصي لهذا التبليغ؛ حيث وقفت بهذا الخصوص على وجود ضعف كبير لمعدلات التبليغ عن أفعال الفساد، سواء من طرف سائر الأشخاص الذاتيين والمعنويين، أو غيرهم من الموظفين، مُنتهية إلى الإقرار بوجود إحجام واضح عن التبليغ عن هذه الأفعال، ناتج بالأساس عن عدم الشعور بالأمان والخوف من الضغوطات وأشكال الانتقام، وعن صعوبة الحصول على الإثباتات والمعلومات المرتبطة بأفعال الفساد، وعن تدني منسوب الثقة في نجاعة وفعالية المجهودات المبذولة سواء من طرف الحكومة أو من طرف سلطات إنفاذ القانون، وعن ضعف الوعي الجماعي بالضرر العام لأفعال الفساد على المجتمع.

وفي إطار تقييم الآليات المتاحة للتبليغ عن الفساد لدى الأشخاص والمؤسسات، لاحظت الهيئة أن المشرع لم يذهب إلى حد تأطير والمعاقبة، عند الاقتضاء، على الإخلال المحتمل بمبدأ الوجوب والفور في التبليغ عن جرائم الفساد كما هو منصوص عليه في المادة 42 من قانون المسطرة الجنائية، على غرار ما قرره لهذا الإخلال في الجرائم الإرهابية وفي الجنايات الماسة بسلامة الدولة وبالأمن العام؛ منبهة إلى ضرورة تسييج اعتماد المعاقبة المطلوبة على الإخلال بواجب التبليغ الفوري عن أفعال الفساد، بتأمين جانبين أساسيين: ضمان الحماية اللازمة من مختلف أصناف الانتقام، وعدم متابعة الموظفين، سواء تأديبياً أو جنائياً، على أساس إفشاء السر المهني، إذا بلغوا عن أفعال الفساد التي تصل إلى علمهم أثناء مزاولتهم لمهامهم.

ووقفت الهيئة كذلك على العوائق التي تحول دون التفعيل الأمثل لمبدأي الوجوب والفور في إحالة الجرائم المرصودة على النيابة العامة من طرف المفتشيات العامة؛ حيث أكدت على أهمية التنصيص، في المرجعيات المنظمة لهذه المفتشيات، على المبدأ الذي يفيد بأن الإحالة على السلطة الرئاسية لا يمنع من الإحالة على النيابة العامة كلما اقتضى الأمر ذلك، وعلى المقتضى الذي يلزم السلطة الرئاسية المتلقية لتقارير المفتشين بتحريك مسطرة الإحالة، سواء على القضاء المالي أو الجنائي، في حالة رصد شبهات بجرائم تترتب عنها عقوبات مالية أو جنائية. كما أكدت على أهمية تخويل المفتشيات العامة هامش المبادرة بالقيام بالمأموريات المباشرة، استجابة للحالات الطارئة والمستعجلة التي لا تحتمل أن يتوقف إنجازها على شرط صدور الأمر بها عن السلطة الرئاسية.

وبالنسبة للتبليغ المنوط بالمجلس الأعلى للحسابات، وفي إطار التنويه بالمنهجية المعتمدة من طرف رئاسة النيابة العامة في التعامل مع تقارير المحاكم المالية، أوصت الهيئة باعتمادها وإعمالها أيضاً

بالنسبة للمراسيم التأديبية التي تصدر في حق مجموعة من مسؤولي الجماعات الترابية وتكون موضوع نشر بالجريدة الرسمية؛ حيث تؤكد الهيئة بهذا الخصوص على أهمية انصراف جهود رئاسة النيابة العامة أيضا نحو دراسة هذه المراسيم، في إطار لجنة مختصة، مع طلب المعلومات التفصيلية من الجهات المعنية بشأن الإخلالات المحتمل اكتشافها بها، قصد تفعيل إجراءات الإحالة للأفعال التي قد تستوجب المتابعة الجنائية. كما أثارَت الهيئة الانتباه إلى أهمية التنصيص على إلزامية إحالة القضايا المتعلقة بالانحرافات ذات الصلة بالتأديب المالي أو التسيير بحكم الواقع والموجودة بالمحاكم العادية، على القضاء المالي الذي تضطلع به المحاكم المالية، وذلك إسوة بما هو معمول به لدى بعض التشريعات الدولية.

وبخصوص تقييم الضمانات المعتمدة لحماية المبلغين عن الفساد، وقفت الهيئة على مجموعة من المؤاخذات المتمثلة أساسا في عدم سريان الحماية القانونية على المبلغين عن جميع أفعال الفساد المنصوص عليها في القانون الجنائي العام والقوانين الجنائية الخاصة، وعدم امتداد الحماية المخولة لفئة المبلغين إلى أفراد أسرهم وأقاربهم، وعدم تحديد الحالات التي تستدعي اتخاذ قرار تعديل أو سحب تدابير الحماية من قبل السلطة القضائية، وكذا عدم إتاحة الإمكانية للطعن في هذا القرار بالنسبة لفئة الضحايا والخبراء والشهود، أو لطلب الموافقة بالنسبة لفئة المبلغين، خاصة في الحالات التي يتم فيها اعتماد تدابير الحماية بناء على طلب منهم، بالإضافة إلى الثغرة المتعلقة بغياب تنصيص دقيق على الجهة التي يتعين التبليغ لديها للاستفادة من المقتضيات الخاصة بعدم المتابعة، سواء تأديبيا أو جنائيا، على أساس إفشاء السر المهني.

وفي إطار تقييمها للمنظومة الوطنية للحماية، نهت الهيئة إلى اقتصار هذه المنظومة فقط على تدابير حماية ذات طبيعة قضائية، في غياب تام للحماية الإدارية من أشكال الانتقام المهني التي يمكن أن يتعرض لها المبلغ عند إقدامه على التبليغ عن أفعال الفساد. كما تم الوقوف على القصور الملحوظ في الإجراءات والآليات الضرورية الضامنة لفعالية حماية المبلغين.

وفي أفق استشرافها للمحددات والمواصفات المعيارية المؤطرة لسياسة شمولية ومتكاملة للتبليغ عن الفساد، أكدت الهيئة في البداية، على أهمية تحضير البيئة المناسبة الكفيلة بإنجاح هذه السياسة وتعزيز ضمانات مكتسباتها، لتخلص إلى طرح المحددات والمقومات التالية:

- تثبيت المبادئ المؤطرة للتبليغ؛ من حيث كونه مظهرا من مظاهر المواطنة، وحقا من الحقوق، وواجبا قد يرتب مسؤولية تأديبية أو جنائية على أصناف معينة من الأشخاص كالموظفين؛
- وضع الضوابط الضامنة للنجاعة وحماية الحقوق، خاصة من خلال التعامل المتوازن والمرن مع مطلب «التبليغ بحسن نية»، وصون سمعة الأشخاص المبلغ عنهم، من خلال التنصيص على معاقبة الأشخاص الذين يتعمدون تقديم ادعاءات كاذبة؛
- تيسير التبليغ والتشجيع عليه، خاصة من خلال التوظيف الأمثل لاستحقاقات التكنولوجيا الجديدة، واعتماد نظام المكافأة للمبلغين الذين قد تؤدي تبليغاتهم إلى استرداد عائدات الجرائم ذات القيمة الهامة؛

- تحديد مفهوم موسع للمبلغ، يتجاوب مع الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد؛
- توسيع مفهوم الموظف المبلغ، باعتماد المفهوم الجنائي الموسع للموظف العمومي؛
- توسيع لائحة أفعال الفساد المشمولة بالتبليغ، باعتماد مبدأ التوسع الذي يدرج كل سلوك يشكل مخالفة جنائية أو مخالفة تأديبية، أو يندرج ضمن الأفعال المشمولة بتدخل الهيئة طبقا لمقتضيات المادة 3 من القانون رقم 46.19؛
- تجسير علاقات التبليغ بين المؤسسات، من خلال إرساء أسس التعاون وتجسير العلاقات بين المؤسسات الوطنية وسلطات إنفاذ القانون، وتشجيع التعاون بين هذه الأخيرة وبين مؤسسات القطاع الخاص؛
- تحديد مستويات متعددة من الجهات المكلفة بتلقي التبليغات؛
- وضع لائحة بأنواع وأصناف الانتقام المحتملة، التي قد يستعملها المبلغ عنه أو الأشخاص الموالون له ضد المبلغ، واتخاذ الإجراءات اللازمة لمنعها ومعاقبة مرتكبيها، عند الاقتضاء؛
- إرساء إطار مؤسسي ناجح لضمان حماية المبلغين من أشكال الانتقام المحتمل تعرضهم لها داخل أماكن عملهم أو في إطار تعاملاتهم التجارية والمهنية حسب الحالة، سواء في القطاع العام أو الخاص.

المحور الثالث: هيكلة جهاز الهيئة للبحث والتحري، ووضع الآليات المؤطرة لممارسة مهامه

بعد رصدها للمحددات المؤطرة للتنزيل العملي لصلاحياتها في تلقي التبليغات والشكايات والمعلومات والقيام بالأبحاث والتحريات، واستحضارها للضوابط والاحتراقات الضامنة لإنجاز هذه المهام بالمشروعية والموضوعية، ذكّرت الهيئة بمبادراتها المتمثلة في تكوين النواة الأولى لجهاز المأمورين الذين سيضطلعون بإنجاز هذه المهام، والمنتتمين إلى أطر عليا متمرسة ومتوفرة على خبرة عالية وتجربة واسعة داخل سلطات ومؤسسات لها دور مباشر في مجال البحث والتحري، كما عملت على اتخاذ المبادرات التالية:

أولا- إعداد القواعد والمساطر المتعلقة بتلقي ودراسة ومعالجة الشكايات والتبليغات والمعلومات والقيام بالأبحاث والتحريات وضوابط مزاولتها بالمشروعية والنجاعة؛ حيث وضعت الهيئة، في إطار إعدادها لمشروع النظام الداخلي، ضوابط إجرائية وعملية ملزمة، ضامنة لمزاولة هذه المهام في إطار الامتثال لمبدأ الشرعية وسيادة القانون، واحترام حقوق الإنسان وحياته، والاحتراز والسهر على الانضباط للمبادئ القانونية المؤطرة لعمل الهيئة، كما أعدت دليلا بالمساطر الخاصة بمختلف هذه المهام والأنشطة، وأرفقتها بنماذج تُوَظَر وتوثق كل مرحلة من مسار المسطرة.

وقد توخت الهيئة من وضع الضوابط المذكورة أعلاه، تفعيل مهام البحث والتحري عن أفعال الفساد وفق مبدأ التوازن بين متطلبات الفعالية والنجاعة ومستلزمات المشروعية والموضوعية، بما يُوفّر دعائم ثابتة لاضطلاع الهيئة بما يلي:

■ تلقي ودراسة التبليغات والشكايات والتجاوب مع ما يصل إلى علم الهيئة من معلومات، وذلك من خلال التكليف الحصري بهذه المهمة لجهاز المأمورين، ووضع آليات لضبط استيفاء الشكايات والتبليغات لشروط القبول، وكذا الضوابط الضامنة للتفعيل الأمثل لمبدأ التدخل الفوري، والمساطر الضامنة للتفاعل الآني مع ما يصل إلى علم الهيئة من وقائع تستدعي تدخلها في إطار التصدي التلقائي.

■ معالجة التبليغات والشكايات والمعلومات والقيام بالأبحاث والتحريات، من خلال وضع محددات مسطرية مضبوطة لمعالجة التبليغات والشكايات والمعلومات والقيام بالأبحاث والتحريات، مع تحديد وتدقيق أدوار ومسؤوليات المأمورين المكلفين بإنجاز هذه العمليات بكل مهنية واحترام للمساطر وحقوق وحريات الأشخاص موضوع الأبحاث والتحريات، وكذا وضع الضوابط المؤطرة للحالات التي تستدعي مشاركة ضباط الشرطة القضائية في الأبحاث والتحريات التي ينجزها مأمورو الهيئة، بالإضافة إلى ضبط عمليات الدخول إلى المقرات والمحلات المهنية والاجتماعية لأشخاص القانون الخاص، والآليات التي يستند إليها تفعيل التنسيق بين الهيئة ورئاسة النيابة العامة من أجل ضبط كيفية وشروط ولوج مأموري الهيئة إلى المحجوزات. كما نظمت الهيئة مساطر استجابة الهيئة لطلبات السلطات العمومية بإجراء كل تحقيق إداري في وقائع خاصة وكذا المساطر المتعلقة بتقديمها لطلبات القيام بتعميق البحث والتحري في الأفعال التي تشكل حالة من حالات الفساد، بالإضافة إلى تنظيم المساطر وآليات قيام الهيئة بإجراء الأبحاث والتحريات في شأن المخالفات المالية أو الإدارية التي سبق للنيابة العامة أن قررت الحفظ في شأنها، والتنسيق بشأن ذلك مع رئاسة النيابة العامة.

■ ضمان مفعول موضوعي وإيجابي لمخرجات عمل مأموري الهيئة، من خلال تحديد الضوابط المتعلقة بإنجاز التقارير والمحاضر في شأن العمليات التي يقوم بها المأمورون، ووضع النماذج التي تؤطرها، وكذا مسطرة تدبير ومواجهة الحالات المحتملة لعدم التجاوب مع صلاحياتها، ووضع المساطر المدققة الضابطة لاتخاذ القرار المناسب في الوقائع المعروضة. كما حددت الهيئة مسطرة إحالة المحاضر المتعلقة بالقضايا التي استفاد المشتكون أو المبلغون فيها من إجراءات الحماية، وكذا المسطرة المتعلقة بإمكانية انتصابها كمطالب بالحق المدني في حالة عدم تقديم الوكيل القضائي للمملكة لمطالبه المدنية، مع التنسيق مع هذا الأخير، لإدارة المواعيد النهائية، حتى لا يتم تفويت فرصة تقديم المطالب المدنية.

■ وفي إطار إعدادها لمشروع النظام الأساسي الخاص بمأموريها، حرصت الهيئة على تحصين قدرات هؤلاء المأمورين بالمبادئ الناظمة للالتزامات والحقوق والمسار المهني لتفادي أي انزلاقات محتملة في مزاولتها؛ حيث ضببت مزاولة المهام الموكلة إليهم بمبادئ تضبط الالتزامات والحقوق والآليات التأديبية التي يخضعون لها، عند الاقتضاء، كما وضعت توصيفا مضبوطا للمهام والأعمال المنوطة بهؤلاء المأمورين على مختلف مستوياتهم التراتبية، مع استشراف المعارف والمعارك المهنية، والمهارات العملية، والقدرات الذاتية، والمؤهلات العلمية، والنتائج المنتظرة المطلوبة منهم. ووضعت الهيئة آليات لتحسينهم من جميع أنواع تضارب المصالح وحالات التنافي ذات الصلة بمهامهم، وكذا ضمانات مهنية واجتماعية للمأمورين تتعلق بحمايتهم مما قد يتعرضون له من

أصناف الاعتداءات أثناء مباشرة مهامهم أو بسبب القيام بها، بالإضافة إلى وضع القواعد الضامنة لحسن اختيارهم عند التعيين وأثناء العمل، مع وضع مواصفات دقيقة لانتقاء أفضل العناصر المؤهلة للالتحاق بهذا الجهاز.

ثانيا- تأهيل قدرات المأمورين، من خلال وضع منظومة تكوينية، نظرية وتطبيقية، لفائدة هؤلاء المأمورين، تغطي مجمل الجوانب القانونية والمالية والمحاسبية، فضلا عن تقنيات الأبحاث والتحريات لإنجاز المهام الموكلة لهم. كما تم تطوير مجموعة من الوحدات التكوينية المخصصة لمفاهيم ومظهرات الفساد وتغطية الأبعاد المتعلقة بالقانون 46.19 والتشريعات ذات الصلة، كما تم تحديد محتويات التكوين ووحداته المتنوعة، مع اعتماد مقارنة تكوينية تجمع بين الجانب النظري والجانب التطبيقي والعملي، وتقوم على تعزيز روابط التعاون والشاركة مع أهم المؤسسات والمعاهد التكوينية المتخصصة على المستوى الوطني، وكذا مع مجموعة من الهيئات والمنظمات المعنية على المستويين الإقليمي والدولي، بالإضافة إلى إجراء العديد من الاتصالات والقيام بجلسات عمل مع مراكز ومؤسسات تكوينية في أفق إبرام اتفاقيات تعاون معها.

المحور الرابع: من أجل تثبيت دعائم البعد الاستراتيجي للوقاية ومكافحة الفساد

اضطلاعا بدورها المحوري والتأطيري في مسار إعداد وتنسيق وتتبع تنفيذ الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد، قامت الهيئة بتعيين وتقديم منظورها التقييمي للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، مشفوعا بتوصيات لإذكاء الدينامية المطلوبة في هذه الاستراتيجية، كما فتحت ورشا يرمي إلى تعميق البحث من أجل إرساء الأسس المنهجية لتقييم الأثر المتوقع والمرصود لهذه الاستراتيجية، من أجل المساهمة في فتح أفق إحداث دينامية متجددة للتغيير العميق في مجال مكافحة الفساد ومنعه.

أولا- بخصوص توصياتها ومقترحاتها الرامية إلى إذكاء دينامية جديدة في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، ثمنت الهيئة الأهداف والخيارات العامة التي تقوم عليها الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وكذا البرامج الموضوعاتية العشرة المهيكله لها، مُنبهة إلى أن هذا العمل يروم بالأساس منح هذه الاستراتيجية تنظيما أقوى ومحتوى أكثر دقة ومقروئية، وتقعيد إطار حكامه يضمن القيادة المثلى التي تكفل التزام الجهات الفاعلة على جميع المستويات وانخراط أنشطتهم في اتجاه تحقيق أهداف هذه الاستراتيجية.

وبالنسبة للمحاور المقترحة لتطوير وتقوية الاستراتيجية ، أكدت الهيئة على أن الدينامية الجديدة تستدعي القيام بمجموعة من التعديلات والتحسينات وإعادة التأطير؛ بما يضمن التناسق والتقارب والمقروئية، ويمنح الأولوية للمشاريع والإجراءات باعتبار دورها المهيكل وأثرها الشامل، وقدرتها على تحقيق الوقع الملموس وإمكانية تنفيذها على مدار السنة، ويسمح بوضع نظام خاص بالمؤشرات الشاملة التي تغطي جميع أبعاد الاستراتيجية، ويعمل على تطوير نظام الحكامة من خلال تحديد الهندسة والأدوار والمسؤوليات الخاصة بمختلف أجهزتها ومستويات المسؤولين المطالبين بالتعبئة وتنشيط كل حلقة من حلقات نظام الحكامة.

وبعد تذكيرها بمجموعة من الإنجازات المحققة في إطار هذه الاستراتيجية، رصدت الهيئة أوجه القصور التي كانت تحول دون تمكين الاستراتيجية من تحقيق الأثر المنتظر منها وتغير منحى تطور وضع الفساد بالمغرب؛ حيث وقفت على ضعف تعبئة الفاعلين المعنيين، والافتقار إلى التنسيق الفعال ومراقبة البرامج والمشاريع، وهيمنة التدبير القطاعي على حساب منطق البرمجة، وغياب ترسيخ منهجية لتحديد الأولويات على مستوى الاستهداف المبرر بدراسة الوقع والأثر الشامل، واستمرار ضعف المقروئية في تحديد الميزانيات المخصصة للاستراتيجية الوطنية، وسيطرة الإجراءات التشريعية دون المواكبة الكافية لتنزيلها الناجع، وعدم اصطحاب الاستراتيجية بمخطط تواصل مناسب يسمح بإضفاء المصدقية على السياسات المتبعة وبتعبئة المواطنين والفاعلين الاقتصاديين وغيرهم من الجهات المعنية للفساد، وتبعا لتضافر كل هذه العوامل، عدم تمكن الإنجازات من تحقيق الوقع الملموس على وضعية الفساد.

لتجاوز مختلف أوجه القصور، وزيادة تحفيز وتسريع تنفيذ الإجراءات الخاصة بالاستراتيجية، اقترحت الهيئة إضفاء الطابع المؤسسي على تنسيق البرامج، من خلال وضع إطار مؤسسي للتعاون والتشاور والتكامل بين الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها والحكومة وكذا مختلف المتدخلين في الاستراتيجيات الوطنية والسياسات العمومية، ومراجعة مرسوم اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد، بما يتوافق مع المقتضيات الدستورية وتلك المتضمنة في القانون 46.19، من خلال ضمان التقارب والتآزر بين أدوار ومسؤوليات الحكومة والمهام المحورية التي يُطلب من الهيئة أن تضطلع بها في هذا المجال، والتنصيب على إحداث وتفعيل لجان دائمة يرأسها كل من الوزير المسؤول عن الإشراف على البرنامج المعني ورئيس الهيئة، مع تثبيت نقاط للاتصال وضمان مشاركتها القوية والمستمرة لضمان مراقبة التنفيذ المنسق لمشاريع البرنامج، وتوضيح مصادر التمويل مع إدراج برنامج ميزانية خاص بمكافحة الفساد في ميزانية الإدارات، وتحديد المواعيد النهائية للتنفيذ، والأشخاص الفاعلين المحتملين لكل مشروع. ولم يفت الهيئة أن تشدد على أهمية التواصل بموضوعية حول الإنجازات، وخاصة تلك التي لها وقع على سائر المعنيين، مع التركيز على التجارب الناجحة في هذا المجال، مؤكدة على توظيف التواصل لتحقيق هدفين أساسيين؛ يتمثل أولهما في إضفاء المصدقية على الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، خاصة من خلال إذكاء دينامية الانخراط، وإبراز الإنجازات والأثر، ويتمثل الثاني في السعي إلى الحصول على الدعم من الجمهور الكبير ووسائل الإعلام والمجتمع المدني.

ثانيا: وبهدف إرساء الأسس المنهجية لتقييم الأثر المتوقع والمرصود للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، أكدت الهيئة على ضرورة ترصيد مختلف الإنجازات ومصاحبتها بمقاربات تضمن التغلب على أوجه القصور، وبالتالي إثراء الاستراتيجية الوطنية بمقاربة من جيل جديد لتحديد وتدبير المشاريع والبرامج، مع ضمان التقارب والتكامل بين الجهات الفاعلة داخل إطار مؤسسي يضمن توضيح الأدوار والمسؤوليات وفقاً لمهام كل فاعل معني.

وأكدت الهيئة على اضطلاعها بصلاحياتها المتعلقة باقتراح التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا الآليات والتدابير الكفيلة بتنفيذها؛ بما سيوفر قاعدة أساسية للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في صيغتها المنشودة، والتي ستكون موجهة نحو دينامية طويلة الأمد؛ حيث ستُترجم عمليا إلى مخططات عمل متوسطة الأمد، مع تحديد الأولويات ورصدها وتقييمها سنوياً.

بلوغ هذه الأهداف، نهت الهيئة إلى ضرورة النهوض بالمقاربة التقييمية من أجل تغطية جميع الأبعاد من تنفيذ والتقائية وتكامل وقياس الوقع، وجعل التقييم رافعة تساهم بقوة في توجيه القرار على أساس معطيات موضوعية وموثوقة يتم إغناؤها بشكل مستمر؛ حيث وقفت، بهذا الخصوص، على أهمية الدراسات التقييمية حول مخاطر الفساد، باعتبارها تتيح تحديد المخاطر التي ينبغي تحجيمها عبر استهدافها بالإجراءات الملزمة، مُدْكَرة بتعاون الهيئة مع مصالح رئيس الحكومة في وضع مشروع دليل شامل وموحد لتطوير خرائطية مخاطر الفساد بهدف تعميمه على القطاعات والمؤسسات العمومية.

كما ذُكرت الهيئة، في إطار إبرازها لأهمية تقييم الوقع باطلاقها مشروعا طموحا لتطوير منهجية عمل للتقييم الموضوعي والعقلاني لوقع الاستراتيجية؛ حيث تم تحليل المناهج الرئيسية القائمة في مجال تقييم الاستراتيجيات، مع العمل على ملأمتها مع الخصائص والإكراهات المرتبطة بتقييم الوقع في مجال معقد مثل مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، والأخذ بعين الاعتبار السياق الوطني وتراكم الخبرات التي مر بها المغرب في هذا المجال على مدى العقدين الماضيين، والتأكيد على أن الهدف هو بناء الأسس الأولية لوضع قاعدة لتقييم الوقع، سيتم صقلها وإثراؤها بمجموعة من المؤشرات، مدعومة بالانفتاح على مصادر أخرى للمعطيات وإجراء الدراسات والمسوحات المطلوبة.

ووقفت الهيئة أيضا عند تقييم الوقع الذي ينهض على استخدام المؤشرات، مؤكدة على ضرورة التوجه نحو توظيف هذه المؤشرات في إطار تجميعي وتقاطعي مع معطيات إضافية أخرى لاستثمارها في تكوين فكرة متقدمة عن مستوى نجاح الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، ومسلطة الضوء على المنهجية التي وضعتها لتحديد المؤشرات اللازمة لقياس الوقع، والتي ميزت فيها الهيئة بين ثلاثة مستويات من المؤشرات؛ مؤشرات النتائج الآنية (المخرجات)، والنتائج الوسيطة (الآثار الأولية)، والنتائج النهائية (تقييم الوقع).

وفي نفس السياق، وبهدف تدعيم مقاربة تقييم الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، استأثر مؤشر مدركات الفساد والمؤشرات التفصيلية للمصادر ذات الصلة باهتمام الهيئة؛ حيث تم، في هذا الإطار، الاعتماد على الدراسة التي أنجزتها الهيئة في موضوع «دراسة معمقة لمؤشر إدراك الفساد». وقد استهدف التحليل، من خلال الإجابة على مجموعة من الأسئلة المدققة، تحديد مدى إمكانية جعل مؤشر مدركات الفساد يساهم إلى حد ما في تقييم الوقع المتوقع (قبل الإنجاز) للإجراءات والمشاريع المخططة في إطار البرامج المختلفة لاستراتيجية مكافحة الفساد، دون إغفال الإكراهات المختلفة التي تطبع هذه المقاربة.

ولم يفت الهيئة أن تؤكد على الطابع المعقد لتقييم الاستراتيجيات، وعلى الخصوص صعوبة قياس وقع ظاهرة معقدة مثل الفساد من خلال مؤشر أو دليل واحد، وكذا صعوبة التعامل مع تقييم أثر استراتيجية مكافحة الفساد باستقلال عن السياسات العمومية الأخرى، مؤكدة على أن المسوحات والدراسات الاستقصائية والموضوعاتية والقطاعية التي سيضطلع بإنجازها مرصد الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها ستساهم في تحسين وتدقيق مؤشرات قياس الوقع والأثر الناتج عن الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد من جهة، وفي تطوير مؤشرات جديدة مبتكرة من خلال مراكمة المعطيات والتحليلات، من جهة أخرى.

المحور الخامس: الأنشطة الوظيفية للهيئة والنهوض بقدرات الدعم

في أفق تمكينها من المقومات الضرورية للاضطلاع بصلاحياتها في الوقاية ومكافحة الفساد على النحو الأمثل، واصلت الهيئة تعاونها الوطني وتدبير علاقتها مع محيطها الإقليمي والدولي، وإرساء قواعد وآليات عملها الضامنة لتقوية آليات حكمة المؤسسة وتديرها الناجع والرشيد، سواء على مستوى ضبط تنظيمها الإداري والمالي، أو على مستوى تعزيز منظومتها وعتادها المعلوماتي.

أولاً- بخصوص أنشطة التعاون الوطني، جعلت الهيئة الوطنية من التعاون الخاص بالقطاع المالي، محورا مهيكلًا لمواكبة الدينامية المستهدفة بالنسبة للقطاع الخاص عامة؛ حيث واصلت خلال سنة 2021 تفعيل اتفاقية التعاون في مجال الوقاية ومكافحة الفساد بهذا القطاع، والموقعة في شهر نونبر 2019، من طرف الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها مع كل من بنك المغرب والهيئة المغربية لسوق الرساميل وهيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي؛ وذلك من خلال اتخاذ مجموعة من المبادرات في مجال التدريب والتحسيس لفائدة أكثر من 160 مديراً وممثلاً لما يقرب من 120 مؤسسة من القطاع المالي بجميع مكوناته، وتطوير ونشر دليل حول محاربة الرشوة موجه للفاعلين في القطاع المالي ويستهدف تقديم وتوضيح الأسس المفاهيمية الخاصة بالفساد بجميع أبعاده وكذا آليات محاربته.

وفي مجال تبادل التجارب والخبرات، تم تنظيم ورشات عمل مخصصة لتبادل التجارب بين الأعضاء المعنيين بالاتفاقية المذكورة أعلاه، وتقاسم بعض التجارب. كما تم في مجال إنجاز الدراسات والتحليلات القطاعية الانتهاء من مشروع وضع خرائطية لمخاطر الفساد في القطاع البنكي، وإعداد مشروع مذكرة توجيهية يحدد من خلالها بنك المغرب الشروط الملزمة لمؤسسات الائتمان من أجل وضع نظام لرصد الفساد وتحديد الحد الأدنى من المتطلبات التي يجب أن يتجاوب معها هذا النظام. وقد تمت المصادقة على هذه المذكرة التوجيهية ونشرها في ماي 2022.

وعلى المستوى الدولي، تميزت أنشطة الهيئة بمشاركتها الوازنة والفاعلة في أشغال الدورة التاسعة لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي احتضنتها جمهورية مصر العربية، وقد صادقت هذه الدورة التاسعة على القرار الذي تقدمت به المملكة بشأن الوقاية من الفساد، لكونه سيفتح أفقا جديدا لاستثمار إعلان مراكش، سيما ما يخص ملاءمة الاستراتيجيات الوطنية مع وضعيات الأزمات، وجعل الوقاية من الفساد رافعة لخطة التنمية المندمجة والمستدامة.

وتميزت أنشطة الهيئة في الدورة التاسعة لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بمشاركتها في مجموعة من الأنشطة الموازية، واجتماعات رسمية، كالا اجتماع الذي عقده رئيس الهيئة مع المديرية التنفيذية لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة؛ وهو الاجتماع الذي تم خلاله تزكية المقترح القاضي بتنظيم ملتقى تشارك فيه هيئات محاربة الفساد بإفريقيا والمنظمات المعنية للقيام بتقييم مرحلي حول تنفيذ أحكام إعلان مراكش.

وعلى المستوى العربي، تميزت جهود الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها بالمشاركة النشطة في جميع فعاليات الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، خاصة عبر رئاسة الهيئة للدورتين الثانية والثالثة لمؤتمر الدول الأطراف فيها.

وقد واصلت الهيئة خلال سنة 2021 تفعيل برنامج العمل الذي تم تسطيره خلال فترة ولايتها، حيث جرى تنظيم لقاءين علميين عربيين؛ يتعلق اللقاء بتنظيم ندوة علمية حول موضوع: «تعزيز النزاهة والوقاية من مخاطر الفساد في ظل جائحة كورونا». أما اللقاء الثاني، فيتعلق بتنظيم ندوة علمية حول موضوع: «إيجاد آليات فنية وتقنية للتنفيذ الأمثل للاتفاقية العربية لمكافحة الفساد»، بمبادرة من هيئة الرقابة ومكافحة الفساد بالمملكة العربية السعودية.

من جهة أخرى، شاركت الهيئة في أشغال اجتماعات الدورة الثالثة عشرة لفريق استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث تقدم الفريق المشارك بعرض ببيان المملكة المغربية، والذي أكد على انخراط المملكة بطريقة إرادية في هذه الآلية كدولة مستعرضة ومستعرضة. وفي نفس الإطار المتعلق بتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، شاركت الهيئة في أشغال فريق منع الفساد؛ حيث عبر بيان المملكة المغربية في أشغال هذا الفريق عن الموقف الثابت الذي يعتبر أن فعالية السياسات المعتمدة، سواء على مستوى الوقاية أو المكافحة، يجب أن تقوم على مبدأ التنسيق والتكامل بين الهيئات الحكومية وهيئات الحكامة وسلطات إنفاذ القانون ومؤسسات القطاع الخاص وهيئات المجتمع المدني.

ثانيا- بخصوص النهوض بقدراتها الوظيفية والتنظيمية، واصلت الهيئة خلال سنة 2021 تعزيز مواردها البشرية، وعقلنة تدبيرها المالي والإداري، وتقوية منظومتها وعتادها المعلوماتي.

فبالنسبة لتعزيز رأسمالها البشري، قامت الهيئة سنة 2021 باستقدام مجموعة من الكفاءات العالية المؤهلة على الخصوص للاضطلاع بمهام تلقي التبليغات والشكايات والقيام بالأبحاث والتحريات، ولتشكيل النواة الأولى لجهاز المأمورين، وذلك في إطار التوظيف عن طريق مسطرة الإلحاق من المؤسسات ذات الصلة بالمهام المنوطة بهذه الفئة، كالمجلس الأعلى للحسابات والمديرية العامة لمراقبة التراب الوطني والمديرية العامة للأمن الوطني، وكذا إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة.

كما نظمت مجموعة من الدورات التدريبية حول مواضيع حيوية بالنسبة للهيئة، كالجرائم الإلكترونية والوقاية من الفساد، والتفكير التصميمي وتجربة المستخدم «Design Thinking & User expérience»، والإدارة المرنة «Lean management et agilité»، وإدارة المشاريع الرقمية، والاتصال الرقمي والسمعة الإلكترونية، والابتكار والأساليب الجديدة لإدارة المشاريع داخل الإدارة العمومية.

ويتمثل الهدف الأساسي من هذه الدورات التكوينية التي استفاد منها مجموعة من موظفي الهيئة، في تعزيز قدرات الموارد البشرية في مجال تتبع وتنفيذ المشاريع.

وبالنسبة للتدبير المالي والميزانياتي، بلغ مجموع الاعتمادات المرصودة برسم سنة 2021، 45 مليون درهم، موزعة على اعتمادات المعدات والنفقات المختلفة بمبلغ 30 مليون درهم، واعتمادات الاستثمار بمبلغ 15 مليون درهم. وقد تجاوز الحجم الإجمالي للنفقات الملتزم بها خلال 2021، 20 مليون درهم، مع تسجيل ارتفاع نفقات الاستثمار بنسبة 490 بالمائة مقارنة بسنة 2020، وكذا تسجيل ارتفاع في مجموع الأداءات بنسبة 37 بالمائة مقارنة مع ما تم تسجيله سنة 2020. وبلغ مجموع نفقات الهيئة المتعلقة بالطلبات العمومية ما يناهز 10,5 مليون درهم، موزعة على كل من الصفقات العمومية، والاتفاقيات، وعقود القانون العادي، وسندات الطلب، مسجلة بذلك ارتفاعا بنسبة 79 بالمائة من حصة الصفقات مقارنة

مع الآليات التعاقدية الأخرى. كما سجلت شساعة نفقات الهيئة استقراراً على مستوى طلبات الإذن بالأداء التي بلغت قيمتها 800 000,00 درهم، في حين عرف حجم النفقات المؤدى عنها بواسطة هذه الشساعة تراجعاً ملحوظاً بنسبة 12 بالمائة مقارنة بسنة 2020. وقد همت على الخصوص مصاريف النقل والتعويض عن المهام بالخارج، والتي كانت تشكل في السابق الحصة المهمة من نفقات الشساعة.

وبخصوص تعزيز وتطوير نظم المعلومات، شرعت الهيئة في بلورة استراتيجيتها الرامية إلى تسخير الابتكار والتقنيات الحديثة من أجل التحسين المستمر لتدبير الهيئة وتجويد الخدمات التي تقدمها لموظفيها من جهة، وتطوير آليات العمل التي تمكنها من بلوغ الأهداف الاستراتيجية المتعلقة بالوقاية من الفساد ومحاربتة من جهة أخرى. وتتكون هذه الاستراتيجية من ستة محاور تهم تعزيز وسائل التواصل والحصول على المعلومة، وتحقيق تحول رقمي داخلي لتبسيط الإجراءات وتيسير التدبير والتسيير، وتعزيز النهوض بقيم النزاهة، وتعزيز البنية التحتية الرقمية، وتعزيز الأمن الرقمي والثقة، وتدعيم الموارد والقدرات الرقمية، وتحقيق تحول رقمي يهدف إلى دعم مهام الهيئة في تعزيز النهوض بقيم النزاهة ومكافحة الفساد.

كما قامت الهيئة بإطلاق ورش إحداث «البوابة الوطنية للنزاهة»، والتي تهدف، على الخصوص، إلى تمكين المواطنين والمقاولات والمجتمع المدني والمنظمات الدولية من الوصول المبسط والسلس إلى المعطيات والتقارير والدراسات والمبادرات والإجراءات ذات الصلة؛ حيث ستشتمل هذه البوابة على المعلومات التي تنتجها الهيئة، من تقارير ودراسات وغيرها، والمعلومات التي يتم التوصل إليها من خلال أنظمة الرصد واليقظة، والمعلومات المتوفرة لدى شركاء ومتدخلين آخرين، والتي سيتم وضعها رهن إشارة البوابة. كما ستضمن هذه البوابة مجموعة من الفضاءات، كفضاء المشاريع والمبادرات، وفضاء واقع النزاهة وتطورها، وفضاء مخصص للإحصائيات، وفضاء للخدمات عن بعد، وفضاء وثائقي، وفضاء مخصص للصحافة.

وفي إطار انفتاحها على محيطها الخارجي وتعزيز قدراتها التواصلية، ومن أجل تجاوز بعض الإكراهات التقنية التي كانت تعرفها النسخة السابقة لبوابتها المؤسسية، قامت الهيئة بإطلاق ورش مستعجل لتأهيل هذه البوابة، وذلك من خلال إعادة التصميم الجرافيكي وهيكلية وتنظيم محتوى البوابة، وتوفير آلية جديدة لنشر المواد الجديدة، وكذا استبدال منصة الاستضافة.

من جهة أخرى، وفي إطار مواكبة تطور عدد الموظفين لديها، قامت الهيئة بتعزيز حظيرة المعدات المعلوماتية وذلك من خلال اقتناء مجموعة من الحواسيب والمعدات المعلوماتية. كما قامت بتقوية صيانة غرفتها المعلوماتية.

ووفق نفس التوجه، وفي أفق استقبال مجلسها، قامت الهيئة بتجهيز قاعة اجتماعاتها بالأجهزة والأنظمة الضرورية، ولا سيما السمعية البصرية منها.

ووعياً منها بتطور المخاطر التي تهدد أمن النظم المعلوماتية، قامت الهيئة بتعزيز وسائل حماية نظامها المعلوماتي.

تصدير

يأتي التقرير السنوي الثالث للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، والذي يكرس مبدأ التزامها بمسؤولية تقديم حصيلة ممارستها السنوية، في سياق إنهاء وضع مرحلي واستثنائي قَمَّز، على الخصوص، بانصراف مجهود الهيئة نحو مواكبة إرساء وتقعيد إطارها القانوني الجديد، ومواصلة وضع وتقوية الأسس التنظيمية والتدبيرية والوظيفية للهيئة، والقيام بدراسات وأبحاث بخصوص مواضيع مهيكلية وذات أولوية وإعداد أراضيات تحليلية واقتراحية بشأنها، تستشرف إحداث نقلة نوعية في مكافحة الفساد ببلادنا، تظطلع فيها الهيئة كليا، بعد دخول قانونها حيز التنفيذ، بصلاحياتها التوجيهية والتنسيقية والتعبوية والعملية في مجالات النزاهة والوقاية والمكافحة، مع القيام، تبعا لذلك، بإعداد وإحالة تقريرها السنوي، إلى الجهات المعنية، وفق الضوابط التأطيرية المنصوص عليها في القانون رقم 46.19.

وبتزامن التقرير السنوي للهيئة برسم سنة 2021 مع حالة الركود، وحتى التفاقم، التي ميَّزت معدلات الفساد على المستوى العالمي، ومع ما رصدته المؤشرات الدولية ذات الصلة من تقاطعات بين الوضع المتفشي للفساد، والتراجعات المسجلة، على الخصوص، في مجال الحقوق المدنية والسياسية وسيادة القانون والفعالية القضائية؛ بما أضحى يكرس وضعاً نسبياً وبنوياً للفساد في مجموعة من دول العالم. وإذا كان هذا الواقع يساهم، بالنسبة للمغرب، في تعميق الوضع الهش والمفكك للنسيج الإنتاجي الوطني، فإنه، من ناحية أخرى، يؤكد وجاهة المطلب الذي ما فتئت الهيئة تثير الانتباه إليه، بضرورة تسريع الانتقال نحو حقبة جديدة في مكافحة الفساد، تسمح بتوطيد قيم الحكامة الجيدة وتطويق مظاهر الفساد وإدراجه في مسار منحنيات تنازلية مستدامة؛ بما يوفر أرضية صلبة ولا غنى عنها لضمان نجاح مشاريع التنمية التي تطمح إليها بلادنا في مختلف المجالات.

ومن الإنصاف القول إن إرادة الانخراط في هذا الانتقال نحو حقبة جديدة، قد تأكدت عبر إجماع مختلف الجهات المعنية على الصلاحيات الوازنة التي منحها القانون رقم 46.19 للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، لتمكينها من الاضطلاع، في إطار التكامل والتناسق المؤسسي الوطني، بمهامها الدستورية على الوجه الأمثل، للإشراف وتنسيق جهود مكافحة آفة الفساد على مستوى النزاهة والوقاية والمحاربة، في إطار المقاربة الشمولية المطلوبة.

كما واصلت الهيئة، من جهتها، عزمها وانخراطها في إعداد الأرضية الصلبة لهذه الحقبة، بتوجيه جهودها نحو إرساء مكوناتها المرجعية الكفيلة بتوجيه وتأطير ممارستها داخل محيطها المؤسسي والمجتمعي، وبتحديد مشروعها الاقتراحي وتدعيمه بالإنتاجات التشخيصية والتقييمية المفُضية إلى الارتقاء بسقف التوصيات لتشكيل رافداً أساسياً للرؤية الاستراتيجية للدولة، وفق منظور يستهدف التماس الوقع المباشر على الشرائح الاجتماعية الواسعة، وإعادة بناء الثقة لدى سائر المعنيين لضمان انخراطهم في مسار النقلة المنشودة.

ومن منطلق وعيها بحتمية الاستثمار الأمثل للعامل الزمني في تدارك الفجوات المرصودة لاكتساب متطلبات اللحاق، في الوقت المناسب، بالحقبة الجديدة، أفضت مجهودات الهيئة، في ظل اقتناعها بضرورة تسريع استكمال بناء أسس اشتغالها لإنهاء وضعها المرحلي الحالي، إلى تطوير رؤية شاملة مبنية على محاور استراتيجية مركبة ومتكاملة مع تحديد أولويات تستهدف التعبئة المؤسسية والمجتمعية من أجل الفعالية والتغيير الملموس والمستدام لمنحنى تطور الفساد في بلادنا، وإلى تعزيز قدرات الهيئة وهيكلتها وتهيئ نصوصها ووثائقها المرجعية ووضع أسس تنظيم وتأطير عمل مختلف وحداتها، وإلى تقوية مشروعها الاقتراحي الذي يستهدف تحقيق الأثر المباشر على تحجيم آفة الفساد وتعزيز ضمانات الشفافية والحوكمة الرشيدة، والشروع في تقديمه إلى الجهات المعنية، مع رصد آليات ضمان متطلبات الالتقائية والتكامل المؤسسي حول هذا المشروع الاقتراحي.

ترصيدا لهذه المجهودات التأسيسية، يأتي التقرير السنوي للهيئة برسم سنة 2021 ليكرس المنظور التشخيصي والاقتراحي للهيئة، ويسلط الضوء على مجموعة من الإنجازات التي استكملت بها الهيئة حلقات بنائها التأسيسي، مُتطلعا من خلال كل ذلك إلى إثارة الانتباه إلى المعطيات التالية:

■ عجز المجهودات المبذولة حاليا عن إخراج بلادنا من خانة الدول التي تعرف منحنيات متردية للفساد، في ظل محيط عام ما زال يعاني من أعطاب متنوعة، تهم بشكل عام الولوج إلى الحقوق، وسيادة القانون، والفعالية القضائية، والعدالة الجنائية، والحكومة المنفتحة، وشفافية الميزانية؛ مما يؤكد الحاجة الماسة إلى التحلي بالجرأة اللازمة لمراجعة عميقة وشمولية لمنظومة مكافحة الفساد، في اتجاه معالجة المواضيع المهيكلية ذات الوقع الكبير مع ضمان التكامل والالتقائية في البرامج والمشاريع، واستحضار بُعد الحكامة، واستهداف النجاعة، والتماس الوقع والأثر، وتوخي تحقيق الأهداف المسطرة؛

■ ضرورة توجيه الجهود نحو تهيين المحيط المؤسسي الملائم لتوفير ضمانات إنجاح الانتقال نحو الحقبة الجديدة لمكافحة الفساد، التي تتطلب تعبئة جميع السلطات والهيئات المعنية، بعزم ومسؤولية، وقيام الهيئة ذات الاختصاص، بالمهام المنوطة بها تحت مسؤوليتها، وبشراكة وتفاعل مفتوح ومستدام مع جميع المتدخلين، سواء تعلق الأمر ببلورة وتقديم التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة في مجال إشاعة قيم النزاهة والشفافية والحكامة المسؤولة، أو بالعمل على الوقاية من الفساد ومكافحته وتخليق الحياة العامة، أو فيما يتعلق بالإشراف والتنسيق وضمان تتبع تنفيذ السياسات العمومية ذات الصلة؛

■ مواصلة تأصيل خطاب مؤسسي متميز يستهدف الموضوعية القائمة على تطوير التشخيص وتنويعه، والتقييم البناء المفضي إلى تقديم البدائل في إطار التوصية والاقتراح، وتعميق الدراسة والبحث بخصوص المواضيع ذات الأهمية والأولوية لما لها من وقع وأثر على مكافحة الفساد وتقديم تقارير موضوعاتية بشأنها؛

■ أهمية إعطاء مصداقية إلى ما تم إنجازه على المستوى التشريعي وعلى مستوى تهيين القواعد التأسيسية، بالتأكيد على ضرورة إنهاء الوضع المرحلي للهيئة بعد أن تم استكمال إعداد ووضع آليات اشتغالها، وتهيين أفق عملها وممارستها، وذلك لتمكين هذه الهيئة من تفعيل صلاحياتها

وفق الضوابط التشريعية والتنظيمية التي حددتها مقتضيات القانون رقم 46.19، لتساهم، مواكبة وتنسيقاً وتتبعاً وتقييماً، في تحقيق الانتقال إلى حقبة جديدة في مكافحة الفساد ببلادنا.

تجاوبا مع هذه المعطيات، تم إعداد هذا التقرير موزعا على خمسة أقسام، تغطي مجهودات الهيئة خلال سنة 2021 وفق مقاربة منهجية تسلط الضوء على المجالات التالية:

1. القسم الأول: تشخيص وضعية الفساد

يهم هذا القسم تشخيص تطور الفساد باستقراء التقارير والدراسات الدولية والوطنية، وتحليل المعطيات الواردة بها وتدقيقها ورصد التقاطعات فيما بينها، وذلك على المستوى الدولي والإقليمي، إفريقيا وعربيا، وعلى المستوى الوطني.

2. القسم الثاني: توصيات ومقترحات الهيئة، مدخل أساسي لتقعيد أسس الإصلاحات الهادفة إلى منع الفساد ومكافحته

يبرز هذا القسم أهمية الدور الاقتراحي للهيئة، مع رصد مآل توصياتها الواردة في تقريرها السابقين، والعمل على تقديم خلاصات حول توصياتها المتكاملة والجاهزة للتفعيل؛ حيث تندرج في هذا الإطار المشاريع الاقتراحية المتكاملة التي وضعتها الهيئة، على الخصوص فيما يتعلق بمواكبة إصلاح قانون المسطرة الجنائية، والمساهمة في تقعيد منظور تشريعي ناجع وملائم لمكافحة الإثراء غير المشروع، ودراسة التبليغ عن الفساد في أفق إذكاء دينامية مجتمعية ومؤسسية بناءة لمكافحة الفساد.

3. القسم الثالث: هيكلية جهاز الهيئة للبحث والتحري، ووضع الآليات المؤطرة لممارسة مهامه

يغطي هذا القسم التحضير العلمي والتنظيمي والعملي لآليات اشتغال جهاز مأموري الهيئة في مجال تلقي ومعالجة الشكايات والتبليغات والمعلومات والقيام بالأبحاث والتحريات وفق الضمانات القانونية والمسطرية، وبما يتطلبه الأمر من نجاعة ومسؤولية احترافية.

4. القسم الرابع: من أجل تثبيت دعائم البعد الاستراتيجي للوقاية ومكافحة الفساد

يهم هذا القسم إرساء الأسس العلمية لإعادة بناء الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد على محددات ومواصفات جديدة، من خلال تقديم الهيئة لمنظورها التقييمي وتوصياتها لإذكاء الدينامية المطلوبة في هذه الاستراتيجية، والتوجه نحو طرح الأسس المنهجية لتقييم الأثر المتوقع والمرصود للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.

5. القسم الخامس: الأنشطة الوظيفية والنهوض بقدرات الدعم

يتضمن هذا القسم التعريف بأنشطة الهيئة الوظيفية في التعاون الوطني والدولي، وفي دعم القدرات البشرية وتقوية نظم المعلومات والتدبير المالي والميزانياتي.

القسم الأول

تشخيص وضعية الفساد

القسم الأول: تشخيص وضعية الفساد

تواصل الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها في هذا التقرير المرحلي رصدها لتطور ظاهرة الفساد، على المستوى الدولي والإقليمي والوطني، مؤكدة على أهمية إنتاج معرفة معمقة بهذه الظاهرة، مُمَكِّن من رصد تمظهراتها وبؤر انتشارها، واستظهار أسبابها وآثارها، والإلمام بأشكالها واتجاهات تطورها، وصولاً نحو استهداف تطويقها بالسياسات والإجراءات المناسبة لمكافحة والوقاية منها.

وتعتبر الهيئة التشخيص المنجز في هذه المرحلة انطلاقة من نتائج المؤشرات الدولية ذات الصلة، واعتماداً على دراستها وتحليلها وتقييمها لمصادر هذه المؤشرات، عملاً تمهيدياً وتأسيسياً للتشخيص الذي سيضطلع بإنجازه مرصد الهيئة، بعد استكمال هيكلية أجهزتها وتعزيز قدراتها، والذي سينهض على آليات منهجية لجمع وإنتاج وتحليل المعطيات اعتماداً على أدوات حديثة ومتجددة، تتأسس على التحقيقات والدراسات والأبحاث الميدانية، سواء منها الأفقية أو القطاعية أو الموضوعاتية، وتُبلور مؤشرات وطنية لقياس موضوعي لتمظهرات الفساد، كما تركز على التقاطعات بين مختلف المعطيات لتقييم فعالية وقع السياسات والاستراتيجيات العمومية في مجال النزاهة والوقاية من الفساد ومكافحته.

في إطار هذا التشخيص المرحلي، سيتطرق الباب الأول من هذا القسم لوضعية الفساد على المستوى الدولي، قبل الانتقال إلى استظهارها على المستوى الإقليمي، عربياً وإفريقياً، في الباب الثاني، وصولاً، في الباب الثالث، إلى استقراء وضعية الفساد على المستوى الوطني، من خلال رصد واقعه انطلاقة من مؤشرات الإدراك والمتابعات القضائية في مرحلة أولى، قبل الانصراف في مرحلة ثانية، نحو تحليل وتقييم وضع المغرب وتطوره من خلال تتبع ودراسة تموقعه في المعطيات التفصيلية المكوّنة لمؤشر إدراك الفساد، بلوغاً في مرحلة أخيرة إلى رصد بعض الخلاصات وطرح مجموعة من التوجهات.

الباب الأول: تطور الفساد على المستوى الدولي

إذا كانت جائحة كوفيد 19 قد ألقت بتداعياتها على مختلف التقارير الدولية ومؤشرات الإدراك التي قاربت وضعية الفساد خلال سنة 2020؛ حيث أبرزت ارتفاع منسوب الفساد المرتبط بتدبير هذه الجائحة، وأثارت الانتباه إلى الأعطاب التي قد تُصاب بها منظومة الحكامة تحت ضغط المواجهة الآنية لهذه الجائحة، فإن مؤشر مدركات الفساد برسم سنة 2021 رصد الارتباط الوثيق بين انتهاك الحقوق والحريات وتراجع الديمقراطية وترسيخ قيم الاستبداد، وبين ارتفاع معدلات ومستويات الفساد في أغلب دول العالم، بما فيها الدول الراسخة في الديمقراطية (الفصل الأول)، وهو الارتباط الذي تقاطعت بشأنه مجموعة من مؤشرات إدراك الفساد غير المباشرة (الفصل الثاني).

الفصل الأول: وضعية الفساد حسب مؤشر مدركات الفساد برسم 2021

وفق هذا الرصد الشمولي، جاء تقرير منظمة الشفافية الدولية حول مؤشر مدركات الفساد برسم 2021¹ مؤكداً على أن مستويات الفساد ظلت في حالة ركود على المستوى العالمي؛ حيث لم تتمكن

نسبة مهمة من دول العالم، ناهزت 131 دولة، من تحقيق أي تقدم ملموس في مكافحة الفساد، في الوقت الذي انخفضت فيه درجات 27 دولة إلى أدنى مستوى في تاريخها على مؤشر مدركات الفساد².

على أساس هذه المعايير العامة، وقف مؤشر مدركات الفساد برسم 2021، من خلال تقييمه لهذه المدركات في 180 دولة، على التصنيفات العامة المتعلقة أساساً بتقدم دول أوروبا الغربية والاتحاد الأوروبي، في تنقيط هذا المؤشر، مقابل التموّج المتأخر لإفريقيا جنوب الصحراء، مع تسجيل تدهور واضح للدول التي تعاني من صراعات مسلحة أو من الاستبداد، كسوريا وجنوب السودان والصومال، تضاف إليها فنزويلا، واليمن، وكوريا الشمالية، وأفغانستان، وليبيا، وغينيا الاستوائية وتركمانستان.

وَمِنْظُور شمولي، تم تحديد المعدل العام للتنقيط العالمي في 100/43؛ بتفاوتات هامة بين المجموعات القطرية في العالم، حيث ارتفع معدل التنقيط إلى 100/66 بالنسبة لأوروبا الغربية والاتحاد الأوروبي، والتي سجلت فيها الدانمارك وفنلندا أعلى تنقيط بـ 100/88 مقابل أدنى تنقيط سجلته بلغاريا بـ 100/42، متبوعة بآسيا والمحيط الهادئ بـ 100/45، سجلت فيها نيوزيلندا أعلى تنقيط بـ 100/88، في حين سجلت كوريا الشمالية وأفغانستان أدنى تنقيط بـ 100/16، وتأتي في المرتبة الثالثة الأمريكتان بـ 100/43، سجلت فيها كندا أعلى تنقيط بـ 100/74 مقابل 100/14 كأدنى تنقيط سجلته فنزويلا، واحتلت منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المرتبة الرابعة بـ 100/39، سجلت فيها الإمارات العربية المتحدة أعلى تنقيط بـ 100/69 مقابل 100/13 كأدنى تنقيط سجلته سوريا، ثم تأتي في المرتبة الخامسة أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى بـ 100/36، سجلت فيها جورجيا أعلى تنقيط بـ 100/55 مقابل أدنى تنقيط سجلته تركمانستان بـ 100/19، واحتلت المرتبة الأخيرة منطقة إفريقيا جنوب الصحراء بتنقيط 100/33، سجلت فيها السيشيل أعلى تنقيط بـ 100/70 مقابل أدنى تنقيط سجلته الصومال وجنوب السودان بـ 100/11.

ولم يفت مؤشر مدركات الفساد برسم 2021 أن يسجل التقدم الملموس الذي حققته مجموعة من الدول، من قبيل أرمينيا التي تقدمت بأربع عشرة (14) نقطة، وأنغولا بعشر (10) نقط، وكوريا الجنوبية بثماني (8) نقط، وأوزبكستان بست (6) نقط، ومولدوفا بخمس (5) نقط، وإثيوبيا بأربع (4) نقط، مقابل تراجع دول مثل كندا بثماني (8) نقط، ونيكاراغوا وهندوراس بست (6) نقط، وفنزويلا بأربع (4) نقط.

وفي إطار تأكيده على ارتباط ارتفاع معدلات الفساد بانتهاك الحقوق والحريات وتراجع الأداء الديمقراطي، سلط مؤشر مدركات الفساد برسم 2021 الضوء على مظاهر متعددة من الانتهاكات المتصلة بحقوق الإنسان والحريات التي شهدتها مجموعة من الدول؛ مُبرزا تسجيل هذه الدول لتراجعات ملموسة في مؤشر مدركات الفساد، ومُنْبِها إلى تقويض الفساد لقدرة الحكومات على ضمان الحقوق وتقديم الخدمات العامة وتحقيق العدالة وتوفير السلامة للجميع.

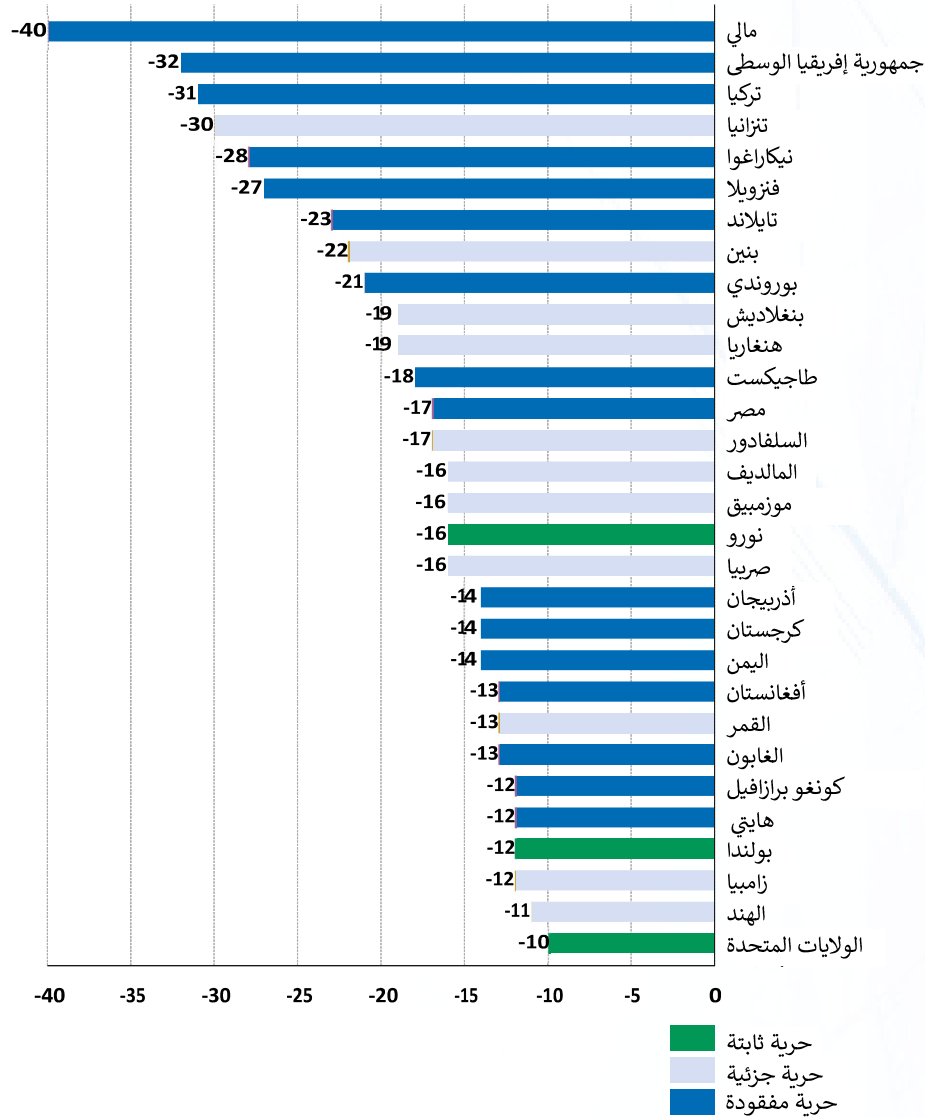
من جهة أخرى، رصد مؤشر مدركات الفساد برسم 2021 أشكال التواطؤ والتسهيلات المقدمة، في كثير من الأحيان، من طرف الدول ذات الاقتصاديات المتقدمة، لفائدة الدول المتدهورة في تفشي معدلات الفساد والضلالة في انتهاك الحقوق والحريات، مُوجِّهاً الأنظار بشكل خاص إلى ممارسات متعددة تساهم في تيسير التمتع بالأموال المنهوبة، وتبييض سمعة الدول الفاسدة في الخارج من أجل تخفيف

2 - أستراليا، بلجيكا، بوتسوانا، كندا، جزر القمر، قبرص، دومينيكا، إسواتيني، هندوراس، هنغاريا، إسرائيل، لبنان، ليسوتو، منغوليا، هولندا، نيكاراغوا، النيجر، نيجيريا، الفلبين، بولندا، صربيا، سلوفينيا، جنوب السودان، سويسرا، تايلاند، تركيا، فنزويلا.

الضغط على سجلها في مجال حقوق الإنسان، وتجنّبها المساءلة عن أنواع الانتهاكات وممارسات الفساد. ولمواجهة هذه المعضلات، أوصى مؤشر مدركات الفساد بضرورة ضمان الحقوق اللازمة لإخضاع السلطة للمساءلة، بالعمل على رفع أية قيود غير مناسبة على حرية التعبير وتشكيل الجمعيات، مع ترتيب الآثار القانونية الضامنة لتحقيق العدالة ضد الجرائم الواقعة على المدافعين عن حقوق الإنسان. وأوصى أيضاً بمكافحة الفساد العابر للحدود بتوجيه الجهود نحو سد جميع الثغرات القانونية، ووضع الضوابط التي تُمكن الجهات المعنية من رصد الجرائم المالية وتطويق مرتكبيها لضمان عدم إفلاتهم من العدالة. كما أوصى بتيسير الحق في الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالإنفاق الحكومي، وبتعزيز الضوابط المؤسسية للرقابة العامة، خاصة تقوية هيئات مكافحة الفساد والمؤسسات الرقابية العليا، وضمان استقلاليتها وتعزيزها بالموارد الكافية، بالإضافة إلى استنهاض دور البرلمان والمحاكم لمنع أي تجاوز محتمل في صلاحيات السلطة التنفيذية.

الفصل الثاني: وضعية الفساد حسب بعض مؤشرات الإدراك غير المباشرة

جدير بالملاحظة أن الخلاصة التي انتهى إليها مؤشر مدركات الفساد برسم 2021، والمتعلقة بارتباط ارتفاع معدلات الفساد بانتهاك الحقوق والحريات، أكدت نتائج مؤشر الحرية الصادر عن مؤسسة فريدوم هاوس في شهر فبراير 2022؛ وهي النتائج التي سلطت الضوء على المنحى التنازلي للحقوق السياسية والمدنية في العالم؛ حيث وقفت على أهم التراجعات التي طالت هذه الحقوق خلال العشر سنوات الأخيرة، مبرزة نسب تراجعها لدى مجموعة من الدول وفق ما هو موضح في الرسم البياني التالي (اللون: مدى احترام الحريات في البلد؛ مصحوب بمستوى تراجع البلد في هذا المؤشر):³



وفي تقاطع مع هذه التراجعات المسجلة في مجال الحقوق السياسية والمدنية، تبيّن وجود نقص ملحوظ على مستوى حقوق المشاركة في مسار إعداد وتنفيذ الميزانية المالية للدول. وهذا ما سجله مؤشر الميزانية المفتوحة برسم 2021، عندما أكد على أن الكثير من الدول لا تمنح للمواطنين إمكانيات ملائمة للمشاركة في برمجة ومراقبة تنفيذ الميزانية، وتعزيز مقومات الوضوح الكافي لمسار الميزانية؛ حيث لم يتجاوز التنقيط العالمي للمؤشر الفرعي المتعلق بالشفافية 100/45، وتنقيط المؤشر الفرعي المتعلق بالمراقبة 100/52، في حين ظل التنقيط العام لمشاركة المواطنين في مستوى جد متدن ب 100/14.

والجدير بالإشارة أن مؤشر الميزانية المفتوحة يستهدف قياس ولوج المواطنين إلى المعطيات المتعلقة بالميزانية؛ من حيث تمكينهم من معرفة طرق تحصيل الحكومة للموارد العمومية، وآليات ومجالات إنفاقها، وذلك بالاعتماد على تقييم الإمكانيات المتاحة للتكنولوج الإلكتروني للمواطنين إلى هذه المعطيات، وإتاحتها داخل آجال معقولة، بالإضافة إلى اكتمال وشمولية الوثائق الثمانية للميزانية؛ بما يسمح بتوفير معلومات ومعطيات كافية حول الميزانية تتيح فرص إثارة نقاش عمومي حولها.

ولإبراز محدودية مشاركة المواطنين في مسار الميزانية، أكد مؤشر الميزانية المفتوحة على أنه من بين 120 دولة خضعت للتقييم، تبين أن 35 منها فقط تعتمد مواصفات كافية للشفافية في ممارستها المالية، في حين لم توفر أي دولة من هذه الأخيرة آليات ملائمة تتيح للمواطنين المساهمة الوازنة في مسار الميزانية.

ولم يفت هذا المؤشر أن يؤكد على أن الدول التي تتوفر على ممارسات كافية للشفافية، تستطيع أن تمارس مراقبة قوية، كما تستطيع أن تعتمد ممارسات ناجعة لمشاركة المواطنين، وبالمقابل، لا تستطيع الدول التي لا تتوفر على ممارسات كافية للشفافية أن تؤسس لمراقبة ومشاركة وازنة للمواطنين.

وتبرز المعطيات الكمية لهذا المؤشر الإمكانات الضعيفة المرصودة للمواطنين للمساهمة في اتخاذ القرارات المتعلقة بالميزانية، والاضطلاع، بالنجاعة والمسؤولية، في تتبع مسارها، وممارسة الرقابة المعنوية على الانزلاقات المحتملة في تدبيرها.

الباب الثاني: تطور الفساد على المستوى الإقليمي

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

الفصل الأول: وضع الفساد على المستوى العربي

بمعدل عام بلغ 39 درجة من أصل 100 للعام الرابع على التوالي، أكد مؤشر مدركات الفساد برسم 2021 على أن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ما زالت تعاني من استمرار هيمنة مصالح القلة القوية على الفضاءين السياسي والخاص، وأن القيود المفروضة على الحريات المدنية والسياسية لم تسمح لدول المنطقة بتحقيق نتائج ملموسة في مكافحة الفساد.

وهكذا يتضح أنه من أصل 21 دولة عربية، لم تستطع سوى أربع دول أن تحقق معدلا يساوي أو يفوق 50 درجة. ويتعلق الأمر بكل من الإمارات (69)، وقطر (63)، والسعودية (53)، وسلطنة عمان (52). وبالمقابل، بوات الدرجات المخولة لكل من ليبيا (17)، واليمن (16)، وسوريا والصومال (13)، هذه الدول احتلال المراتب المتأخرة في التصنيف العالمي لمؤشر مدركات الفساد، بترتيب يتراوح بين 172 و174 و178 من أصل 180 دولة.

وباستثناء السودان التي تقدمت بأربع (4) درجات مقارنة مع 2020، وجيبوتي التي تقدمت بثلاث (3) درجات، والعراق بدرجتين (2)، فإن باقي الدول إما سجلت تراجعاً في درجتها أو ظلت تراوح مكانها، كما هو موضح في الجدول الموالي:

الدول	الترتيب والدرجة 2020	الترتيب والدرجة 2021	التحول الحاصل في الدرجة
الإمارات	71/21	69/24	-2
دولة قطر	63/30	63/31	0
السعودية	53/52	53/52	0
سلطنة عمان	54/49	52/56	-2
الأردن	49/60	49/58	0
تونس	44/69	44/70	0
الكويت	42/78	43/73	+1
البحرين	42/78	42/78	0
المغرب	40/86	39/87	-1
الجزائر	36/104	33/117	-3
مصر	33/117	33/117	0
جيبوتي	27/142	30/128	+3
موريتانيا	29/134	28/140	-1
لبنان	25/149	24/154	-1
العراق	21/160	23/157	+2
جزر القمر	21/160	20/164	-1
السودان	16/174	20/164	+4
ليبيا	17/173	17/172	0
اليمن	15/176	16/174	+1
سوريا	14/178	13/178	-1
الصومال	12/179	13/178	+1

وإذا كان مؤشر مدركات الفساد برسم 2021 يربط تفشي الفساد في المنطقة العربية بالضغوط المفروضة على الحريات المدنية والسياسية وحرية التعبير والرأي وحرية عمل منظمات المجتمع المدني، مع التأكيد على أهمية عامل الحريات في الانتقاء بمستويات الشفافية وبالتالي المساهمة في الوقاية من الفساد، فإن هذه الخلاصة تبقى نسبية الدلالة بالنسبة لمجموعة من الدول العربية، لكون هذا التطابق بين انتشار الفساد وتراجع الحقوق والحريات تُكسره النتائج المتقدمة التي حققتها مجموعة من دول المنطقة العربية في مؤشر مدركات الفساد رغم احتلالها مراتب متأخرة في مجال الحقوق والحريات.

وللوقوف على حقيقة هذا المعطى، يسمح استظهار مؤشر الحرية الصادر عن منظمة فريدوم هاوس في شهر فبراير 2022⁴ برصد حالات عدم التطابق المشار إليه لدى مجموعة من الدول، علماً بأن هذا المؤشر يقيس الحريات والحقوق التي يتمتع بها الأفراد، خاصة الحقوق السياسية والمدنية. وهكذا فقد

4 - ينظر الهامش السابق.

أبرزت نتائجهُ ضعفَ التمتع بالحريات العامة لدى 14 دولة عربية من مجموع 19 دولة، مع تسجيل تدهور واضح في هذه الحريات لدى أربع دول حصلت على مراكز متقدمة في مؤشر ملامسة الفساد، كما هو موضح في الجدول التالي:⁵

الدولة	الحقوق السياسية	الحقوق المدنية	مجموع النقاط	الوضعية
تونس	26	38	64	حرية نسبية
لبنان	13	29	42	حرية نسبية
الكويت	14	23	37	حرية نسبية
المغرب	13	24	37	حرية نسبية
موريتانيا	14	21	35	حرية نسبية
الأردن	11	22	33	لا توجد حرية
الجزائر	10	22	32	لا توجد حرية
العراق	16	13	29	لا توجد حرية
قطر	7	18	25	لا توجد حرية
عمان	6	18	24	لا توجد حرية
قطاع غزة	3	8	11	لا توجد حرية
مصر	6	12	18	لا توجد حرية
الإمارات	5	12	17	لا توجد حرية
البحرين	2	10	12	لا توجد حرية
السودان	0	10	10	لا يوجد حرية
ليبيا	1	8	9	لا توجد حرية
اليمن	1	8	9	لا توجد حرية
السعودية	1	6	7	لا توجد حرية
سوريا	-3	4	1	لا توجد حرية

وبالمقابل، يبدو أن تقاطع نتائج الدول العربية في مؤشر مدركات الفساد يبدو أكثر وضوحاً وتطابقاً مع نتائج مؤشر الحرية الاقتصادية برسم 2022. وهو المؤشر الذي يقيس تقدم الدول في مجال الحرية الاقتصادية اعتماداً على أربعة مكونات أساسية تشمل: أولاً: سيادة القانون، وتستوعب حقوق الملكية والنجاعة القضائية ونزاهة الحكومة، ثانياً: حجم الحكومة، وتضم العبء الضريبي والإنفاق الحكومي والصحة المالية، ثالثاً: الكفاءة التنظيمية وتشمل حرية المقاوله وحرية الشغل والحرية النقدية، رابعاً: انفتاح الأسواق، ويهم حرية التجارة وحرية الاستثمار والحرية المالية.⁶

<https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores> - 5

Index of economic freedom ; The heritage foundation : https://www.heritage.org/index/pdf/2022/book/2022_IndexOfEconomicFreedom_FINAL.pdf 2022 - 6

وقد جاء تصنيف الدول العربية في هذا المؤشر، ضمن لائحة تضم 184 دولة، مؤكداً تقدم الإمارات العربية المتحدة التي حصلت على 70.2 نقطة من أصل 100، محتلة بذلك المرتبة 33 عالمياً، متبوعة بقطر التي حصلت على 67.7 نقطة، واحتلت المرتبة 44 عالمياً، تليها البحرين التي حصلت على 62 نقطة واحتلت المرتبة 74 عالمياً، ثم الأردن التي حصلت على 60.1 نقطة واحتلت المرتبة 87 عالمياً، في حين جاءت في مؤخرة الترتيب السودان التي حصلت على 32 نقطة واحتلت المرتبة 174 عالمياً، مسبقة بالجزائر التي حصلت على 45.8 نقطة واحتلت المرتبة 167 عالمياً، وذلك وفق ما هو موضح في الجدول الموالي:



ولإبراز تأثير التراجع في هذا المؤشر على ارتفاع معدلات الفساد، أكد التقرير المعد في هذا الشأن على وجود علاقة مباشرة بين التدخل الكبير للدولة في النشاط الاقتصادي وتنامي الفساد؛ حيث اعتبر اللجوء المفرط للمساطر والإجراءات مطية لانتعاش مظاهر الفساد، كما أكد على أن الإفراط في وضع القيود لضبط مجال الأعمال يؤدي إلى انبثاق الاقتصاد غير المهيكل؛ مما يؤدي إلى تشجيع التدفقات المالية غير المشروعة، وبالتالي تقويض الشفافية التي تعتبر عاملاً حاسماً لضمان اشتغال ناجع لاقتصاد السوق.⁷

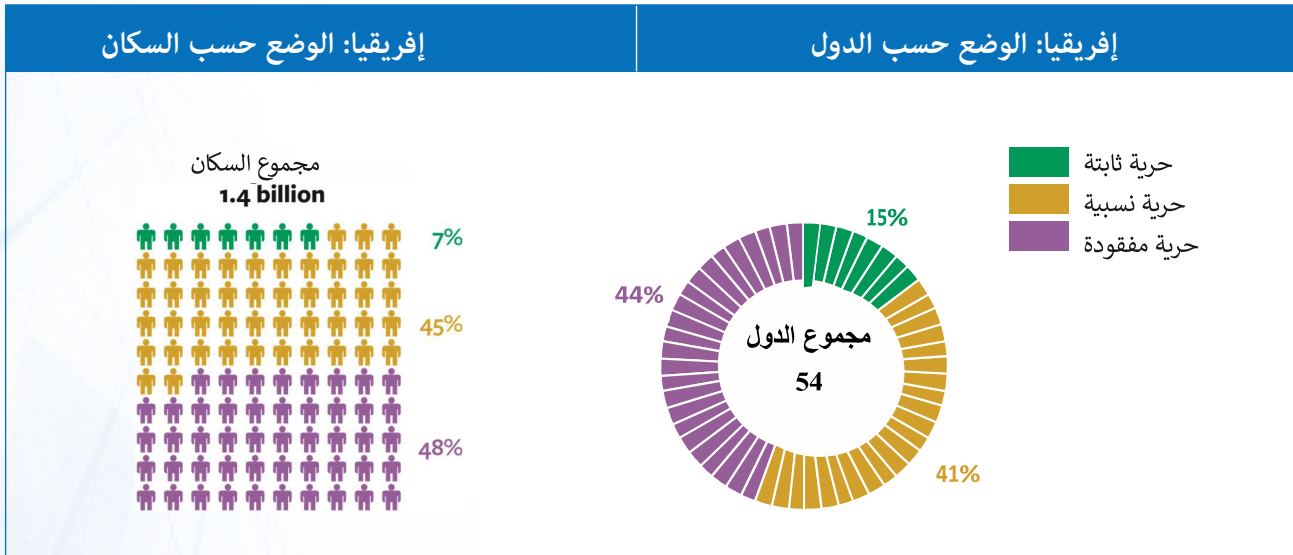
الفصل الثاني: وضع الفساد على المستوى الإفريقي

بمعدل عام قدره 33 درجة من أصل 100، احتلت منطقة إفريقيا جنوب الصحراء الرتبة السادسة والأخيرة في مؤشر مدركات الفساد برسم 2021. وقد سجلت فيها دولة السيشل أعلى تنقيط بـ 100/70 مقابل أدنى تنقيط سجلته الصومال وجنوب السودان بـ 100/11، علما بأن الأداء السيء للمنطقة يبقى هو السائد بشكل عام في مؤشر مدركات الفساد؛ إذ إن 44 دولة من أصل 49 سجلت أقل من 50 درجة.

وهكذا، فرغم تحقيق السيشل لدرجة 100/70، وكابو فيردي 100/58، وبوتسوانا 100/55، ورواندا 100/53، فإن مجموعة من الدول الإفريقية لم تتمكن من بلوغ سقف 50 درجة؛ حيث حصلت ناميبيا على درجة 100/49، وجنوب إفريقيا وتونس على 100/44، ووغانا والسينغال على 100/43، وبنين وبوركينا فاسو على 100/42، والمغرب على 100/39، فيما حصلت غينيا الاستوائية على 100/17، والصومال على 100/13، وجنوب السودان على 100/11.

وفي إطار تقصّيه لأسباب تفشي الفساد بإفريقيا، اعتبر مؤشر مدركات الفساد برسم سنة 2021 أن استمرار الصراعات المسلحة، وعمليات انتقال السلطة العنيفة وزيادة التهديدات الإرهابية، تؤثر سلبا على هذا الوضع، بالإضافة إلى ضعف إنفاذ التزامات مكافحة الفساد؛ مما ساهم في حرمان المواطنين منولوج إلى الحقوق والخدمات الأساسية.

وقد جاء هذا المعطى واضحا ومفصلا في تقرير مؤشر الحرية الذي أصدرته منظمة Freedom house في فبراير 2022⁸، والذي أكدت فيه على أن الأزمات السياسية والنزاعات على السلطة ما زالت تقوض جهود إرساء تقدم ديمقراطي بإفريقيا، الأمر الذي وضع منسوب التمتع بالحرية، وفق هذا المؤشر، في مستويات متدهورة، كما يوضح ذلك هذا الرسم البياني:⁹



اعتبارا لهذا الوضع، جاءت توصيات مؤشر الحرية مُنبّهة إلى أن الفساد ومحاولات تكريسه عسكريا بواسطة السلطات غير الديمقراطية، يدمر الحكامة الفعالة، ويعرقل النمو الاقتصادي، ويُضعف دولة القانون، ويقوض ثقة الجمهور.¹⁰

8 - P20-21 : FREEDOM IN THE WORLD 2022 : The Global Expansion of Authoritarian Rule ;

9 - المرجع السابق، ص 20.

10 - المرجع السابق، ص 30.

وفي معطى تأكيدي لتدهور مؤشرات الحرية بإفريقيا، جاء مؤشر الحرية الاقتصادية الصادر سنة 2022 مؤكداً على أن غياب أي تقدم على مستوى دولة الحقوق، وفعالية القوانين والأنظمة، ونجاعة انفتاح الأسواق، كلها معطيات تجعل منطقة إفريقيا جنوب الصحراء متخلفة عن باقي مناطق العالم،¹¹ مما يجعل بلدان هذه المنطقة من العالم تواجه تحديات كبرى من أجل التغلب على ظاهرة الفساد وفتح المجال نحو الرفع من مستوى التنمية التي هي في أمس الحاجة إليها.

الباب الثالث: تطور الفساد على المستوى الوطني

لرصد تطور الفساد على المستوى الوطني برسم 2021، تواصل الهيئة في هذه المرحلة الاعتماد على تحليل ودراسة المعطيات الكمية والنوعية التي تعكس الإدراك العام لظاهرة الفساد في إطار المؤشرات المباشرة ورصد تقاطعاتها مع المؤشرات الأخرى غير المباشرة، مع الانفتاح على استقراء حصيلة المتابعات لدى السلطات القضائية في الفصل الأول، كما توجّه جهودها نحو تميم وتعميق التشخيص عبر تحيين تحليل المعطيات المتعلقة بمؤشر مدركات الفساد في الفصل الثاني، وصولاً إلى استجلاء الخلاصات والتوجهات المنبثقة عن هذا التشخيص في الفصل الثالث.

الفصل الأول: واقع الفساد من منظور مؤشرات الإدراك والمتابعات

الفرع الأول: واقع الفساد من منظور مؤشرات الإدراك

بحصوله على درجة 100/39 في مؤشر مدركات الفساد برسم 2021، يكون المغرب قد كرّس مسلسل التراجع في هذا المؤشر، والذي انطلق منذ 2018 بحصوله على درجة 100/43، ليتراجع بدرجتين سنة 2019 بحصوله على 100/41، ثم بدرجة واحدة سنة 2020 بحصوله على درجة 100/40، قبل أن يتراجع بدرجة أخرى سنة 2021 كما هو موضح أعلاه. وانعكس هذا التراجع أيضاً على ترتيب المغرب ضمن لائحة الدول التي شملها هذا المؤشر؛ حيث انتقل من الرتبة 73 ضمن 180 دولة سنة 2018 إلى الرتبة 80 ضمن 180 دولة سنة 2019، ثم الرتبة 86 ضمن 179 دولة سنة 2020، قبل أن يتراجع إلى الرتبة 87 ضمن 180 دولة سنة 2021.

وعلى المستوى العربي، احتل المغرب سنة 2021 الرتبة التاسعة (9) مسبقاً بكل من الإمارات وقطر والسعودية وسلطنة عمان والأردن وتونس والكويت والبحرين، ومتبوعاً باثنتي عشرة (12) دولة، تشمل الجزائر ومصر وجيبوتي وموريتانيا ولبنان والعراق وجزر القمر والسودان وليبيا واليمن وسوريا والصومال.

وعلى المستوى الإفريقي، احتل المغرب مرتبة وسطى، مسبقاً بإحدى عشرة (11) دولة، تشمل السيشل (100/70)، وكابو فيردي (100/58)، وبوتسوانا (100/55)، ورواندا (100/53)، وناميبيا (100/49)، وجنوب إفريقيا (100/44)، وتونس (100/44)، وغانا (100/43)، والسينغال (100/43)، وبنين (100/42)، وبوركينا فاسو (100/42).

وإذا كان مؤشر مدركات الفساد برسم 2021 يؤكد على ارتباط ارتفاع معدلات الفساد بانتهاك الحقوق والحريات وتراجع الأداء الديمقراطي، فإن سريان هذا الأمر على المغرب يبقى مطروحاً، خاصة وأن

تموقعه في مؤشر الحرية الصادر عن منظمة فريدوم هاوس¹² في شهر فبراير 2022 يعكس تجاوبا سلبيا سواء مع المؤشر الفرعي المتعلق بالحقوق السياسية التي حصل فيها المغرب على ثلاث عشرة (40/13) نقطة، أو مع المؤشر الفرعي المتعلق بالحقوق المدنية التي حصل فيها على أربع وعشرين (60/24) نقطة، بمجموع نقط لا يتجاوز 100/37، مما جعله مندرجا ضمن خانة الدول التي منحها هذا المؤشر تقديرا بوجود «حرية نسبية».

كما يرتبط تراجع المغرب في مؤشر مدركات الفساد أيضا بتراجعته في مؤشر الفعالية القضائية ومؤشر نزاهة الحكومة؛ وهذا ما يمكن استكشافه من خلال استقراء نتائج مؤشر الحرية الاقتصادية الصادر، سنة 2022، عن مؤسسة «The heritage foundation»، والذي رغم النتائج المهمة التي حصل عليها في بعض المؤشرات الفرعية المكونة لهذا المؤشر؛ كالمؤشر الفرعي الخاص بتخفيف الأعباء الضريبية (100/68.2)، أو المتعلق بالحرية النقدية (100/80)، أو بحرية التجارة (100/68.6)، أو الخاص بالشركات التجارية (100/64.8)، أو بالإنفاق الحكومي (100/69.8)، أو بالحرية المالية (100/70)، أو بحرية الاستثمار (100/65)، أو بحماية الملكية الفكرية (100/57.8)، إلا أنه سجل تدهورا في المؤشر الفرعي المتعلق بالفعالية القضائية، بحصوله على 100/32.7، وانتكاسا في المؤشر الفرعي المتعلق بنزاهة الحكومة، بحصوله على 100/41.

واعتبارا لتراجع تنقيطه في هذين المؤشرين الفرعيين، احتل المغرب، برصيد 100/59.2، الرتبة 97 عالميا في مؤشر الحرية الاقتصادية، فيما تبوأ المرتبة السادسة ضمن 41 دولة من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، علما بأن سنغافورة احتلت المرتبة الأولى على الصعيد العالمي، تلتها على التوالي سويسرا، ثم إيرلندا، ثم نيوزيلندا، فاللوكسمبورغ، ثم تايوان، وإستونيا، فيما تذيّلت المؤشر، السودان، وكوبا، وفنزويلا، وكوريا الشمالية.

وفي تقاطع ملموس مع تراجع المغرب في المؤشرات المشار إليها أعلاه، جاءت نتائج مؤشر سيادة القانون الذي تصدره مؤسسة مشروع العدالة الدولية¹³ برسم 2021 متقاربة مع التراجعات المسجلة في الحقوق السياسية والمدنية والفعالية القضائية ونزاهة الحكومة؛ حيث رصد هذا المؤشر تراجع المغرب في المؤشر الفرعي المتعلق بالعدالة الجنائية (0.36)، وبغياب الفساد (0.42)، وبالحكومة المفتوحة (0.43)، وبالحقوق الأساسية (0.43)، ليحصل بذلك على تنقيط عام لا يتجاوز 0.49، محتلا بهذا التنقيط الرتبة 90 ضمن 139 دولة.

وغير بعيد عن هذه التراجعات في مجال الحقوق السياسية والمدنية، تأكد وجود قصور ملحوظ على مستوى الحقوق المتعلقة بالمشاركة في مسار إعداد وتنفيذ الميزانية السنوية للدولة؛ وهذا ما أبرزه مؤشر الميزانية المفتوحة برسم سنة 2021؛ حيث رغم تسجيل المغرب لتحسن نسبي في التنقيط العام، بانتقاله من 45 إلى 100/48، وانتقاله من المرتبة 62 إلى المرتبة 55، إلا أنه سجل في المؤشر الفرعي المتعلق بالمشاركة العمومية في الميزانية، تنقيطا سلبيا لم يتجاوز 100/7، كما سجل في المؤشر الفرعي الخاص بالمراقبة، تنقيطا دون المعدل فيما يتعلق بالمراقبة البرلمانية للميزانية، ب 100/44، فيما حصل على 100/50 بالنسبة للمراقبة المنجزة من قبل الهيئة العليا للرقابة.

12 - يعد مؤشر الحرية الصادر عن منظمة فريدوم هاوس من بين المصادر المكونة لمؤشر إدراك الفساد المركب
World Justice Project Rule of Law Index 2021; P124 - 13

وفق هذه المعطيات، يبقى المغرب مطالبا بتحسين شفافية الميزانية، خاصة عبر النشر الإلكتروني وداخل الآجال المعقولة للتقارير التمهيدية للميزانية وتقرير نهاية السنة المالية، مع تضمين مشروع الميزانية للمعطيات المتعلقة بالتقديرات متعددة السنوات للنفقات والموارد، وكذا المعلومات المتعلقة بالدين، وبتداعيات السياسات الجديدة المعتمدة على المداخل.

ولتعزيز مشاركة المواطنين في الميزانية، من المهم إعطاء الأولوية لإرساء آليات نموذجية تضمن انخراط المواطنين، وخاصة الفئات الهشة وغير الممثلة، سواء بشكل مباشر أو عبر وساطة المنظمات أو هيئات المجتمع المدني، في مسار إعداد الميزانية، في أفق توجيه الميزانية نحو الانفتاح الفعلي على مبدأ الإشراك والأخذ بعين الاعتبار للانتظارات المعبر عنها، وللاحتياجات الحقيقية لهذه الفئات.

وللنهوض بمراقبة الميزانية، من المناسب توجيه جهود البرلمان نحو الدراسة المواكبة والآنية لمسار تنفيذها، وكذا دراسة تقارير التدقيق المنجزة، مع النشر الإلكتروني للدراسات المعدة بهذا الخصوص.

وفي ارتباط وثيق بالنتائج المتقاربة لهذه المؤشرات، جاءت استطلاعات الرأي المنجزة في إطار مؤشر الثقة¹⁴ الذي يصدره سنويا المعهد المغربي لتحليل السياسات، مؤكدة على التغلغل الكبير للفساد؛ حيث اعتبر 95 في المائة من المستطلعين أن الرشوة منتشرة على نطاق واسع في المغرب؛ منهم 66 في المائة يعتقدون أنها منتشرة جدا، و27 في المائة يرون أنها منتشرة إلى حد ما. كما يعتقد 90 في المائة من المستطلعين أن تقديم مبلغ إضافي غير مشروع لموظفي الإدارات العمومية لإتمام مسألة ما في وقت وجيز هو أمر منتشر جدا؛ حيث يرى 65 في المائة منهم أنه منتشر جدا، ويعتبر 25 في المائة أنه منتشر إلى حد ما. وبنفس الانطباع يعتقد 94 في المائة أن استخدام الاتصالات الشخصية (الواسطة) لإتمام مسألة ما في وقت وجيز، سلوك منتشر أيضا؛ حيث يرى 76 في المائة منهم أنه أمر منتشر جدا مقابل 18 في المائة الذين يعتقدون أنه منتشر إلى حد ما.

ورغم التحسن الطفيف في ثقة المواطنين إزاء جهود مكافحة الفساد، إلا أن نسبة الرضى ما زالت دون المستويات المطلوبة؛ حيث يلاحظ أن 56 في المائة فقط من المستطلعين راضون بشكل عام عن جهود الحكومة في مكافحة الفساد، منهم 37 في المائة راضون جدا و19 في المائة راضون إلى حد ما، بينما 44 في المائة غير راضين، منهم 28 في المائة غير راضين على الإطلاق، و16 في المائة غير راضين.

وتتقاطع نتائج مؤشر الثقة المشار إليها أعلاه مع ما خلصت إليه دراسة نشرها صندوق النقد الدولي أوائل سنة 2021 بعنوان «إصلاح الحوكمة الاقتصادية لدعم النمو الاحتوائي في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وآسيا الوسطى»¹⁵؛ حيث تم التأكيد فيها على أن الطريق ما زال طويلا أمام هذه البلدان لكسب قدر أكبر من ثقة المواطنين، بالنظر لضعف الحوكمة والفساد اللذين يمثلان مشكلة خطيرة في المنطقة؛ حيث تسجل بلدانها معدلات منخفضة فيما يتصل بالتصورات المتعلقة بجودة الخدمات العامة، والخدمة المدنية، وصياغة السياسات وتنفيذها.

إن ما يمكن استنتاجه من مختلف المؤشرات المعتمدة في هذا التشخيص، هو تواترها على ملامسة الأعطاب الهيكلية التي تلقى بتداعياتها السلبية على تموقع المغرب في مؤشر مدركات الفساد؛ وهي

14 - مؤشر الثقة III 2022: الثقة في الإدارة العمومية خلال عصر الويباء: المعهد المغربي لتحليل السياسات، مارس 2022.
15 - صندوق النقد الدولي: إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى: 2021.

الأعطاب التي تسلط الأضواء على الأسباب العميقة لتكريس الوضع المتفاقم للفساد بالمغرب؛ بما يفسر توجه بعض المنظمات المعنية إلى اعتباره فسادا نسقيا وبنويا؛ حيث أكدت دراسة حديثة صدرت عن جمعية ترانسبارنسي المغرب¹⁶ على أن الإحاطة بالأسباب العميقة للفساد ودراسة انعكاساته على الاقتصاد والمجتمع يقتضي الوقوف على التشابكات بين النظام المؤسسي والاقتصادي والاجتماعي وبين تنامي الفساد، لاستجلاء كيفية مساهمة هذا النظام في تسهيل تفشي الفساد، ولإستظهار ارتدادات الفساد، ليس فقط على النمو الاقتصادي، ولكن أيضا على بنيات الإنتاج، وعلى التوازنات الاقتصادية والاجتماعية، وعلى المؤسسات الوطنية.

وفي سياق تأكيدها على أن الفساد هو نتاج طبيعي لمنظومة حكامه فاشلة، تتبدى بشكل خاص في الإفلات من المتابعة والعقاب وضعف فعالية القوانين وغياب المساءلة ومحدودية العدالة وضعف الشفافية، شددت هذه الدراسة على أن القطع مع الفساد والمضي في طريق التنمية الاقتصادية والاجتماعية يتطلب توفر شرطين أساسيين؛ أولهما اعتماد سياسة منظمة لمكافحة الفساد، ومباشرة إصلاحات كفيلة بفك الارتباط بين المجالين السياسي والاقتصادي، وثانيهما يهتم تهييء الشروط الحقيقية لتفعيل مبدأ المساءلة وإعطاء الحساب وتقليص التفاوتات الاجتماعية والمجالية.

الفرع الثاني: واقع الفساد من زاوية المتابعات القضائية

لإستظهار وضعية الفساد في المغرب من زاوية المتابعات القضائية، سجل تقرير رئاسة النيابة العامة¹⁷ برسم سنة 2020 تلقي الخط المباشر للتبليغ عن الرشوة ما مجموعه 15743 مكاملة، مشيرا إلى أنه تلقى منذ انطلاقه بتاريخ 14 ماي 2018 إلى متم 2020، 51881 مكاملة، بمعدل 100 مكاملة يوميا، مع تأكيد التقرير على أن المكالمات الواردة على هذا الخط تشمل مواضيع مختلفة رغم أن الخط المباشر مخصص للتبليغ عن حالات الرشوة فقط.¹⁸

وقد أفضى الخط المباشر، حسب تقرير رئاسة النيابة العامة المذكور، إلى تسجيل 164 عملية ضبط للمشتبه فيهم في حالة تلبس بمعدل تجاوز حالة واحدة كل أسبوع، وتتعلق برشاوى تتراوح بين مبالغ بسيطة لا تتعدى 50 درهما ومبالغ مهمة بلغت في إحدى الحالات 300.000 درهم. كما أن القطاعات التي يتعامل معها المواطن بشكل يومي هي المعنية أكثر بالحالات التي تم ضبطها.

وتهم القطاعات المعنية بحالات التلبس التي تم ضبطها؛ أعوان ورجال السلطة (46)، الدرك الملكي والأمن الوطني والمياه والغابات والوقاية المدنية والقوات المساعدة (32)، وسطاء (16)، الصحة (13)، العدل (7)، التجهيز والنقل (5)، مستخدمين (6)، قطاعات أخرى (13).

وبخصوص مآل القضايا، فقد سجل تقرير رئاسة النيابة العامة توزيعها كآتي: 18 قضية قيد البحث، 7 قضايا قيد التحقيق، 14 قضية قيد المحاكمة، 19 قضية صدر في شأنها حكم ابتدائي، 91 قضية صدر في شأنها قرار استئنائي، 12 قضية تم الحكم فيها بالبراءة، و3 قضايا تقرر الحفظ في شأنها.

وبالنسبة لجرائم الفساد المعروضة أمام أقسام الجرائم المالية، أكد تقرير رئاسة النيابة العامة برسم 2020 أن عدد الشكايات والوشايات والتقارير التي توصلت بها أقسام الجرائم المالية بلغ 606 شكاية

16 - La corruption systémique : Facteur et symptôme du mal développement

17 - تقرير رئيس النيابة العامة حول تنفيذ السياسة الجنائية وسير النيابة العامة 2020، علما بأن تقريره الخاص بسنة 2021 لم يتم إصداره بعد.

18 - مع إشارة التقرير إلى أن رئاسة النيابة العامة أطلقت تطبيقية معلوماتية تتيح للمواطنين التبليغ حتى خارج أوقات العمل الرسمية بثلاث لغات: العربية والأمازيغية والفرنسية.

منها 367 برسم 2020 و239 كانت قيد البحث برسم 2019. وقد اتخذ قرار الحفظ في شأن 115 منها، وأنجزت محاضر بشأن 330، وأحيلت للاختصاص 68 شكاية، وما زالت 93 شكاية في طور البحث.¹⁹

ولم يفت تقرير رئاسة النيابة العامة أن يشير إلى أن عدد قضايا الجرائم المالية عرف ارتفاعا ملموسا خلال سنة 2020، بما تجاوز نسبة 100% عما سجل سنة 2019، إذ انتقل مجموع القضايا الراجعة لدى أقسام الجرائم المالية من 700 قضية خلال سنة 2019، إلى 1486 قضية خلال سنة 2020؛ الأمر الذي أبرز تفاصيله تقرير رئاسة النيابة العامة في الجدول التالي:²⁰

مجموع القضايا الراجعة أمام أقسام الجرائم المالية				
الأقسام	عدد القضايا في طور البحث	عدد القضايا في طور التحقيق	عدد القضايا في طور المحاكمة ابتدائيا	عدد القضايا في طور المحاكمة استئنافية
قسم الجرائم المالية بمحكمة الاستئناف بالرباط	255	79	77	69
قسم الجرائم المالية بمحكمة الاستئناف بالدار البيضاء	121	97	35	36
قسم الجرائم المالية بمحكمة الاستئناف بمراكش	266	65	73	50
قسم الجرائم المالية بمحكمة الاستئناف بفاس	78	83	46	56
المجموع	720	324	231	211
المجموع العام	1486			

بعد استقراء مختلف المؤشرات التي تم من خلالها رصد وضعية الفساد بالمغرب خلال سنة 2021، واستظهار توازي الوضع المتفاقم للفساد مع التراجعات المسجلة في مجموعة من التقارير الدولية، بخصوص الحقوق السياسية والمدنية، وسيادة القانون، وحقوق المشاركة في إعداد وتنفيذ الميزانية، وضعف الفعالية القضائية، تتأكد التداعيات الوخيمة للفساد على إضعاف دينامية التنمية، وإعاقة بنيات الإنتاج، وتعميق الاختلالات الاقتصادية والاجتماعية؛ مما يساهم في جعل تطور الاستثمار لا يرقى إلى مستوى الإمكانيات الحقيقية للبلاد، وفي عرقلة نمو إنتاجية الشغل، والرفع من التكاليف، وترسيخ الاقتصاد غير المهيكل، وإشاعة مظاهر اقتصاد الريع، وتفكيك مقومات التماسك الاجتماعي عبر تنامي التفاوتات الاجتماعية والمجالية.

وإذا كان هذا الوضع محط اهتمام وتنبيه من قبل مجموعة من التقارير الدولية، خاصة تقارير البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، التي ما فتئت تدعو إلى تصحيح هذا الوضع بإجراءات هيكلية ملموسة، فإن تقرير بنك المغرب برسم سنة 2021 أضاف اللثام بشكل واقعي عن هذا الوضع، عندما أكد السيد والي بنك المغرب في تقديمه لهذا التقرير أمام جلالة الملك على أن النسيج الإنتاجي المغربي

19 - تقرير رئاسة النيابة العامة لسنة 2020: ص 320-315

للإشارة، لاحظت رئاسة النيابة العامة أن عدد المخلف من القضايا المعروضة أمام أقسام الجرائم المالية لا يزال كبيرا، كما أن بعض القضايا ما زالت لدى الشرطة القضائية رغم مرور أمد طويل على فتح الأبحاث بشأنها، مما دفع رئيس النيابة العامة إلى إصدار دورية بحث من خلالها أعضاء النيابة العامة على بذل المزيد من الجهد وإيلاء عناية خاصة لهذا النوع من القضايا؛ حيث كان من نتائج هذه التعليمات، حسب تقرير رئيس النيابة العامة، تقليص عدد القضايا الراجعة خلال مرحلة البحث بشكل ملحوظ، لاسيما بالنسبة لمحكمة الاستئناف بالدار البيضاء ومحكمة الاستئناف بفاس: دورية رئيس النيابة العامة عدد 30 س/ ر ن ع بتاريخ 13 شتنبر 2019 حول قضايا الجرائم المالية.

20 - تقرير رئاسة النيابة العامة لسنة 2020: ص 320.

الهش والمفكك « يواجه صعوبات عديدة معروفة تتلخص بالأساس، حسب الاستقصاءات التي تنجزها المؤسسات الوطنية والدولية لدى المقاولات، في الضغط الضريبي، ومنافسة القطاع غير المهيكل، وكذا ظاهرة الرشوة التي تعتبر آفة تحول دون وضوح الرؤية بالنسبة للفاعلين والمستثمرين، وتهدد النمو الاقتصادي والتماسك الاجتماعي. ويبقى تفشي الرشوة أحد المظاهر لعجز بنيوي يعاني منه بلدنا، والذي يتمثل في جودة الحكامة العمومية على المستويين المحلي والمركزي. ورغم الإرادة والعزيمة والعديد من النصوص والتدابير والاستراتيجيات المعتمدة، لا يزال المغرب عاجزاً عن إحراز أي تقدم يذكر بهذا الشأن. بل إن أداءه السلبي على مستوى التصنيفات الدولية يبين بعض التراجع في السنوات الأخيرة، مما يستدعي إعادة النظر في المقاربات المتبعة إلى الآن، واتخاذ إجراءات أكثر قوة وحزمًا. ويفسر مستوى جودة الحكامة أيضاً حالة المفارقة التي يعيشها المغرب منذ سنوات عديدة، ذلك أنه يبذل جهداً جهيداً فيما يتعلق بالإصلاح، غير أن أداءه الاقتصادي والاجتماعي يظل دون الانتظارات»²¹

وكان تقرير بنك المغرب برسم سنة 2020 قد أثار الانتباه إلى هذه الإكراهات، عندما أكد على أن تجاوزها يتطلب التصدي لبعض الممارسات التي تعيق تنافسية الاقتصاد الوطني؛ ويتعلق الأمر بالمنافسة غير المشروعة، والتهرب الضريبي، وغياب الشفافية، والدعم غير المجدي لاقتصاديا ولا اجتماعيا والذي يتحول في غالب الأحيان إلى مصدر حقيقي للريع. وشدد التقرير المذكور على ضرورة السهر على التطبيق الصارم للقانون رقم 46.19 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، وضمان تعبئة الفاعلين المؤسستين، والقطاع الخاص والمجتمع المدني من أجل تنزيل أهداف الاستراتيجية الوطنية في هذا المجال.²²

الفصل الثاني: رصد تطور وضعية المغرب حسب مصادر البيانات المكوّنة لمؤشر الإدراك

يعد مؤشر إدراك الفساد، مؤشراً مركباً، يتم تجميعه من بين الثلاثة عشر (13) مصدراً للبيانات تصدرها اثنا عشر مؤسسة، والتي اعتمدت كالعادة لإصدار نسخة سنة 2021 لهذا المؤشر، يمكن التذكير بها كالتالي:

1. تنقيط حول الحكامة - البنك الإفريقي للتنمية
2. مؤشرات الحكامة المستدامة - مؤسسة برتلسمان
3. مؤشر التحول - مؤسسة برتلسمان
4. تصنيف المخاطر للدول، الصادر عن وحدة التحريات الاقتصادية التابعة لمجموعة الإيكونوميست
5. تقرير حول الأمم التي تمر بمرحلة انتقالية Freedom House -
6. تصنيف المخاطر للدول الصادر عن منظمة غلوبال إنسايت Global Insight -
7. التقرير السنوي حول التنافسية - IMD
8. تقييم المخاطر للدول الآسيوية - Political and Economic Risk Consultancy
9. الدليل الدولي لمخاطر الدول - Political Risk Services

21 - التقرير السنوي لبنك المغرب برسم 2021، ص viii

22 - ينظر تقرير بنك المغرب برسم سنة 2020، ص viii

10. تقييم الأداء السياسي والمؤسسي للدول - البنك الدولي

11. استطلاع الرأي بين كبار المديرين التنفيذيين - المنتدى الاقتصادي العالمي - WEF

12. مؤشر سيادة القانون - مشروع العدالة العالمية - WJP

13. مشروع أنماط الديمقراطية - V-Dem

وفي هذا الإطار، ينبغي الإشارة إلى أن تقييم المغرب كان يعتمد خلال السنوات الأخيرة على سبعة (7) مصادر، غير أن تقييم سنة 2021 اقتصر فقط على ستة (6) مصادر، حيث لم يتم الاعتماد على بيانات المنتدى الاقتصادي العالمي WEF.

يمكن تلخيص تنقيط المغرب حسب المصادر المعتمد في الجدول التالي:

1- تطور تصنيف المغرب حسب مصادر البيانات المستخدمة في حساب مؤشر مدركات الفساد

التغيير في التنقيط	2021	2020	2019	
التنقيط والترتيب العامين للمغرب				
-6	87	86	80	ترتيب المغرب في مؤشر إدراك الفساد
-1	39	40	41	درجة المغرب في مؤشر إدراك الفساد
المصادر المعتمدة بالنسبة للمغرب				
0	29	29	29	مؤشر التحول - مؤسسة برتلسمان - BET
0	50	50	50	الدليل الدولي لمخاطر الدول - PRS
*	*	52	52	استطلاع آراء كبار المديرين التنفيذيين الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي WEF -
-2	36	38	39	مؤشر سيادة القانون - مشروع العدالة العالمية - WJP
0	37	37	37	تصنيف مخاطر الدول الصادر عن الإيكونوميست - EUI
0	35	35	35	تصنيف مخاطر الدول الصادر - GI
+4	47	43	44	مشروع أنماط الديمقراطية - V-Dem

يوضح تحليل تطور تصنيف مصادر البيانات السبعة المستخدمة في حساب مؤشر مدركات الفساد بين عامي 2019 و2020، أن المغرب سجل استقرارا على مستوى التنقيط بالنسبة لمعظم (05) مصادر البيانات باستثناء انخفاض على مستوى مصدرين اثنين (02) وهما كالتالي:

يوضح تحليل تطور تصنيف مصادر البيانات المستخدمة في حساب مؤشر مدركات الفساد بين عامي 2019 و2021، أن المغرب سجل استقراراً على مستوى التنقيط بالنسبة لمعظم (4/6) مصادر البيانات باستثناء مصدرين اثنين (02) وهما كالتالي:

■ سجل المغرب تقدماً ملحوظاً بأربع (4) نقط بالنسبة لمصدر البيانات المتعلق بمشروع أنماط الديمقراطية (V-Dem)، حيث انتقلت النتيجة من 43 في 2020 إلى 47 في 2021 .

■ سجل المغرب تراجعاً بالنسبة لمصدر البيانات المتعلق بمشروع العدالة العالمية (WJP) الذي انخفضت درجته بمقدار نقطتين في عام 2021 مقارنة مع 2020، من 38 إلى 36.

ويمكن تدقيق هذه التطورات من خلال الرجوع إلى العوامل المكونة لكل مصدر على حدة، كما هو مفصل في الجزء الموالي.

2 - التحليل الدقيق حسب كل مصدر بيانات²³

المصدر	العامل/المؤشر	السؤال الفرعي / المؤشر الفرعي	2019	2020	2021	التغيير في التنقيط
مؤشر سيادة القانون - مشروع العدالة العالمية WJP-	العامل 2 « انعدام الفساد »	1.2 المسؤولون الحكوميون في السلطة التنفيذية لا يستغلون الوظيفة العمومية لتحقيق مكاسب شخصية	47	48	49	+1
		2.2 المسؤولون الحكوميون في السلطة القضائية لا يستغلون الوظيفة العمومية لتحقيق مكاسب شخصية	46	45	41	-1
		3.2 المسؤولون الحكوميون في الشرطة والجيش لا يستغلون الوظيفة العمومية لتحقيق مكاسب شخصية.	45	44	43	-1
		4.2 المسؤولون الحكوميون في السلطة التشريعية لا يستغلون الوظيفة العمومية لتحقيق مكاسب شخصية	38	39	37	+1
مشروع أنماط الديمقراطية V-Dem	(أ) مؤشر فساد القطاع العام.		63	65	54	+11
	(ب) مؤشر الفساد في السلطة التنفيذية		15	13	12	+1
	(ج) مؤشر الفساد في السلطة التشريعية		44	44	46	+2
	(د) مؤشر الفساد في السلطة لقضائية.		59	55	60	+5

23 - انطلاقاً من البيانات التفصيلية للمصادر الأربعة المتاحة حول المغرب، ويتعلق الأمر ب:

مؤشر التنافسية العالمية WEF :

مؤشر التجول - مؤسسة برتلسمان:

مؤشر دولة القانون WJP -:

أنماط الديمقراطية V-Dem.

0	40	40	40	السؤال الفرعي 3.3 «إلى أي مدى يتعرض أصحاب الوظائف العمومية الذين أساؤوا استغلال مناصبهم للملاحقة القضائية أو للعقاب؟»	السؤال 3 سيادة القانون	مؤشر التحول - مؤسسة برتلسمان
0	30	30	30	السؤال الفرعي 15.3 «ما مدى فعالية الحكومة في مكافحة الفساد؟»	السؤال 15 كفاءة استخدام الموارد	استطلاع آراء التنفيذيين الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي - WEF
فيما يتعلق بحسابات مؤشر إدراك الفساد، يتم تزويد منظمة الشفافية الدولية من طرف المنتدى بالبيانات التي تم تجميعها بالاعتماد على استطلاع آراء التنفيذيين. بالنسبة للمغرب سنة 2021 لم يتم اعتماد هاته البيانات.						

أولاً- فيما يتعلق بالمصادر التي عرف تنقيطها تراجعاً بالمقارنة مع 2020

أ- مؤشر سيادة القانون - مشروع العدالة العالمية (WJP)

يقيس مشروع العدالة العالمية مدى الالتزام بسيادة القانون عن طريق أبحاث إحصائية لدى الأسر، وذلك عبر استجواب أكثر من 138.000 وحدة، واستطلاع رأي أكثر من 4200 خبير في 139 دولة.

من خلال تقديم المعطيات المُحيّنة والأصلية، يقيس مؤشر سيادة القانون أداء كل دولة باستخدام ما مجموعه 44 مؤشراً مكونة لـ 8 معايير رئيسية لسيادة القانون، يتم تنقيط وترتيب كل بلد عالمياً وحسب المنطقة التي ينتمي إليها وحسب مستوى الدخل. والمعايير الثمانية هي: مراقبة سلطات الحكومة، غياب الفساد، الحكومة المنفتحة، الحقوق الأساسية للأفراد، الأمن والنظام العام، تطبيق القانون، العدالة المدنية والعدالة الجنائية.

إن الوصول لسيادة القانون هو تحدٍ مستمر وعمل متواصل في جميع البلدان. كما أن مؤشر سيادة القانون WJP الذي نحن بصدد دراسته لم يُحدث من أجل تأنيب الدول، ولكن لغرض تمكينها من معايير حسب كل منطقة جغرافية وما تتسم به من ثقافات قانونية متشابهة ومستويات دخل متقاربة. ومن أجل تقديم صورة دقيقة عن سيادة القانون كما يعيشها المواطنون العاديون، يتم حساب كل درجة في المؤشر باستخدام عدد كبير من الأسئلة المستمدة من مصدرين للمعلومات التي تم جمعها بواسطة WJP في كل بلد:

■ استطلاع آراء السكان، تقوم به مقاولات محلية متخصصة، باعتماد عينة مكونة من 1000 مستجوب من كل بلد؛

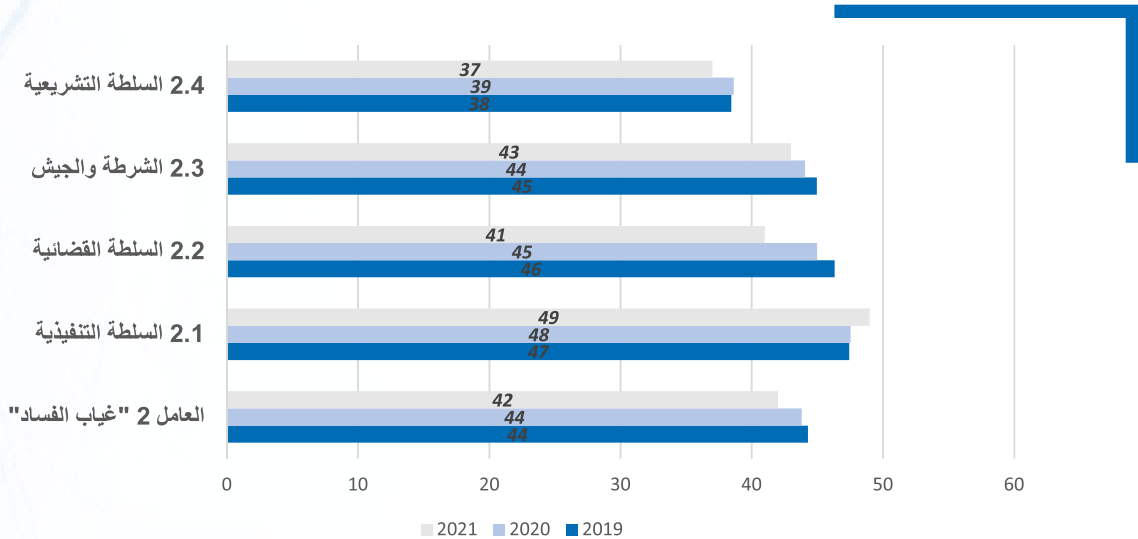
■ استطلاع آراء المتخصصين، يتكون من أسئلة مغلقة يجيب عنها متخصصون في جميع أنحاء البلاد من ذوي الخبرة في القانون المدني والتجاري والعدالة الجنائية وقانون الشغل والصحة العمومية.

■ رأي الخبراء من WJP للتأكد من أن النتائج تعكس الظروف التي يعيشها السكان، بما في ذلك القطاعات المهمشة في المجتمع.

يعتمد حساب مؤشر إدراك الفساد بالنسبة لهذا المصدر على استخراج الأسئلة الفردية في العامل 2 «غياب الفساد» والتي تم تجميعها في أربعة مؤشرات فرعية:

- 1.2 المسؤولين الحكوميون في السلطة التنفيذية لا يستغلون الوظيفة العمومية لتحقيق مكاسب شخصية.
- 2.2 المسؤولين الحكوميون في السلطة القضائية لا يستغلون الوظيفة العمومية لتحقيق مكاسب شخصية.
- 2.3 المسؤولين الحكوميون في الشرطة والجيش لا يستغلون الوظيفة العمومية لتحقيق مكاسب شخصية.
- 2.4 المسؤولين الحكوميون في السلطة التشريعية لا يستغلون الوظيفة العمومية لتحقيق مكاسب شخصية.

تؤخذ الدرجات التي قدمها الخبراء في حسابات مؤشر مدركات الفساد فقط. وبعدها يجرى جمع المؤشرات الفرعية الأربعة للتوصل الى درجة واحدة، مع العلم أن تقييمات الخبراء المستخدمة بواسطة منظمة الشفافية الدولية قد خضعت لتحولات تتمثل في إعادة الجدولة وتوحيد النقط المحصل عليها بالإضافة إلى تجميعها.



سجل تنقيط المغرب سنة 2021 تراجعاً مقارنة مع سنة 2020 بالنسبة لثلاثة عوامل فرعية وهي:

- 2.2 المسؤولين الحكوميون في السلطة القضائية لا يستغلون الوظيفة العمومية لتحقيق مكاسب شخصية، حيث فقد المغرب أربع (4) نقط على مستوى هذا العامل.
- 2.3 المسؤولين الحكوميون في الشرطة والجيش لا يستغلون الوظيفة العمومية لتحقيق مكاسب شخصية، تراجع تنقيط المغرب بنقطة واحد على مستوى هذا العامل.
- 2.4 المسؤولين الحكوميون في السلطة التشريعية لا يستغلون الوظيفة العمومية لتحقيق مكاسب شخصية، حيث تراجع تنقيط المغرب بنقطتين (2).

ويوضح تحليل تطور التصنيف لهذه المعايير الفرعية الأربعة أن المعايير الفرعية الثلاثة 2.2، 2.3 و 2.4 تؤثر بشكل سلبي على تنقيط المغرب منذ سنة 2016. وللوقوف على هذا التطور، يقدم الجدول التالي عرضاً تفصيلياً للتطور الزمني للدرجة والتصنيف المحصل عليهما من طرف المغرب بالنسبة لهذين السؤالين وذلك بالاعتماد على المنهجية التي بلورتها الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها في إعداد الدراسة التي سعت من خلالها إلى تحليل معمق للنتائج التي حصل عليها المغرب، بناء على قراءة تحليلية، كمية ونوعية، للمؤشرات الفرعية المستقاة من المصادر المختلفة المعتمدة والتي تغطي بياناتها التفصيلية وضعية المغرب²⁴

24 أنظر الدراسة التي أنجزتها الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها ونشرتها بمناسبة التقرير السنوي الأول بموجب سنة 2019 : http://www.icpc.ma/wps/wcm/connect/9bd11100401cf-f5d9c349de9f9f2e770/4.+INPPLC_AS01-ET.AN_Analyse+D%C3%A9tail%C3%A9+de+l%E2%80%99Indice+de+Perception+de+la+Corruption_R.20200df?MOD=AJPERES&CA-CHEID=9bd11100401cf-f5d9c349de9f9f2e770

العناصر البارزة	منحى التطور	التأثير على الفساد	تحليل تطور المغرب					مؤشر	
تنقيط متوسط تصنيف إيجابي	تطور سلبي معتدل	تأثير مباشر	برغم التراجع الكبير (14%-) بين سنوات 2016 و 2019، إلى أن هذا المعيار الفرعي عاد للارتفاع ولو بشكل بطيء منذ سنة 2019 حيث انتقل التنقيط من 47 إلى 49 سنة 2021. الترتيب كذلك عرف تراجعاً كبيراً بين 2015 و 2021 من الرتبة 34 إلى 56	56	49	34	55	2015	استغلال مسؤولي السلطة التنفيذية للنفوذ لتحقيق مكاسب شخصية
تنقيط تحت المتوسط تصنيف إيجابي	تطور سلبي معتدل	تأثير مباشر	عرف هذا المعيار تراجعاً كبيراً منذ سنة 2016، و ذلك بعد ارتفاع بين سنتي 2016 و 2015، حيث بلغت نسبة التراجع 38% بين 2016 و 2021، انتقل فيها التنقيط من 59 إلى 37. على مستوى الترتيب انتقل من 25 سنة 2015 إلى 56 سنة 2021. الترتيب كذلك عرف تراجعاً كبيراً بين 2015 و 2021 من الرتبة 25 إلى 56	56	37	25	55	2015	استغلال مسؤولي السلطة التشريعية للنفوذ لتحقيق مكاسب شخصية
تنقيط تحت المتوسط تصنيف منحى تراجمي	تطور سلبي معتدل	تأثير مباشر	تنقيط ضعيف لهذا المعيار الفرعي، بقيمة 37/100 والتي تغيرت في المجال [37-48]، قبل أن تشهد انخفاضاً بنسبة 4% في عام 2019 ثم بنسبة 3% في عام 2020، ليستمر الانخفاض بنسبة 10% خلال سنة 2021. تراجع ترتيب المغرب ب 28 مركزاً بين عامي 2015 و 2021، من المركز 82 إلى المركز 110، وذلك رغم تقدمه أربع (4) نقاط	110	41	79	37	2015	استغلال المسؤولين القضائيين للنفوذ لتحقيق مكاسب شخصية
تنقيط تحت المتوسط تصنيف منحى تراجمي	تطور سلبي متسارع	تأثير مباشر	التنقيط المتحصل عليه في انخفاض مستمر منذ عام 2016 (-3%) في عام 2021) وترتيب غير جيد للغاية في عام 2021، حيث انتقل من المركز 71 في عام 2015 إلى المركز 107 في عام 2021.	107	43	71	48	2015	استغلال الأمنيين والعسكريين للمنصب لتحقيق مكاسب شخصية

- مشروع أمط الديمقراطية (V-Dem)

يعتبر مؤشر تصنيف الديمقراطية مقارنة جديدة لتحديد وضبط مفهوم الديمقراطية، حيث يوفر هذا المؤشر عددا من البيانات والمعطيات التفصيلية متعددة الأبعاد التي تعكس مدى تعقيد مفهوم الديمقراطية كمنظومة قوانين تتجاوز مجرد إجراء الانتخابات. ويضع هذا المؤشر سبعة مبادئ أساسية للديمقراطية. ويتعلق الأمر ب: مبدأ الانتخابية، والليبرالية، والتشاركية، والتداولية، والتساوي، والأغلبية، والتوافق. إذ يتم تقييم وقياس هذه المبادئ من خلال جمع البيانات الضرورية.

من أجل ذلك، يتم التعاون بين أكثر من 3000 أكاديمي من جميع أنحاء العالم، بإشراف مشترك من قبل قسم العلوم السياسية في جامعة كوتنبرج بالسويد ومعهد كيلوغ Kellogg من جامعة نوتردام بالولايات المتحدة. يعد مؤشر تصنيف الديمقراطية أحد أكبر مشاريع جمع البيانات في العلوم الاجتماعية المتمحورة حول البحث حيث يضم أربعة (4) باحثين رئيسيين وخمسة عشر (15) مديرا من مديري المشاريع مسؤولين عن المجالات الموضوعاتية، بالإضافة إلى ثلاثين (30) مسؤولا إقليميا ومائة وسبعين (170) منسقا وطنيا ومساعدًا باحثًا وألفين وخمسمائة (2500) خبير وطني.

بداية من أبريل 2021 أصبحت قاعدة بيانات هذا المؤشر تحتوي على أكثر من 28 مليون نقطة للتزويد بالمعطيات. مع الإشارة إلى أنه منذ انطلاقتها سنة 1789 وإلى غاية سنة 2018 غطت هذه القاعدة البيانات من 202 دولة. حيث يتم إصدار التحديث السنوي للمؤشر خلال شهر أبريل من كل سنة.

وعلى خلاف المحددات الأخرى لهذا المؤشر والتي تميز بشكل عام بين وضع «أقل ديمقراطية» إلى وضع «أكثر ديمقراطية» فإن المحدد المرتبط بالفساد يبدأ من «أقل فسادًا» ليصل إلى «أكثر فسادًا».

وجدير بالذكر أن المحدد المتعلق بالفساد ضمن هذا المؤشر يتضمن تدابير خاصة بستة أنواع مختلفة من الفساد التي تغطي في نفس الوقت مجالات ومستويات مختلفة، إذ يتم التمييز بين الفساد التنفيذي والتشريعي والقضائي.

وهكذا، يتم في مجال السلطة التنفيذية التمييز بين الفساد المرتبط بشكل أساسي بالرشاوى والفساد المرتبط بالاختلاس، كما يتم التمييز أيضا بين الفساد في أعلى هرم السلطة التنفيذية (على مستوى القيادة / الحكومة) من ناحية والفساد في القطاع العام من ناحية أخرى. وبالتالي فإن هذه التدابير تسمح بالتمييز بين عدة أنواع من الفساد: «الفساد الصغير» و «الفساد الكبير»، الرشاوى والسرقة، الفساد الذي يهدف إلى التأثير على العملية التشريعية والفساد الذي يسعى للتأثير على التنفيذ.

يتم استخلاص هذا المؤشر من خلال احتساب متوسط المؤشرات التالية:

■ مؤشر الفساد في القطاع العام: يقوم بتقييم إلى أي حد يقوم الموظفون العموميون بمنح امتيازات مقابل رشاوى أو يقومون باستغلال مناصبهم لمصالحهم الخاصة.

■ مؤشر الفساد التنفيذي: يقوم بتقييم إلى أي حد يقوم المسؤولون الحكوميون بمنح امتيازات مقابل رشاوى أو يقومون باستغلال مناصبهم لمصالحهم الخاصة.

■ مؤشر الفساد التشريعي: يقوم بتقييم مدى استغلال أعضاء السلطة التشريعية لمناصبهم لتحقيق منافع مادية أو امتيازات شخصية.

■ مؤشر الفساد القضائي: يقوم بتقييم تردد الرشوة عند الأفراد والشركات من أجل تسريع أو تأخير القضايا أو الحصول على قرارات قضائية في صالحهم.

وهكذا، تدخل المكونات الأربعة في احتساب المؤشر وذلك بشكل متساو. إذ يتم التنقيط بناء على مقياس مستمر من 0 (الذي يدل على مستوى فساد منخفض) إلى 1 (الذي يدل على مستوى فساد عالي).

وسعياً وراء استنباط البيانات يعتمد مشروع تصنيف الديمقراطية على ما تمت مراكمته من خبرة نظرية ومنهجية لدى فريقها العالمي عبر تبني طرق موضوعية وموثوقة قدر الإمكان، حيث تعتمد حوالي نصف المؤشرات في مجموعة بيانات التي يعتمدها هذا المؤشر على معلومات واقعية تم الحصول عليها من وثائق رسمية مثل الوثائق الدستورية والحكومية، فيما تستند باقي المؤشرات على تقييمات أكثر ذاتية لمواضيع مثل الممارسات الديمقراطية والحكمة واحترام قواعد القانون. وعلى هذا الأساس يتم التقييم بتقديم أجوبة على الأسئلة المطروحة ويقوم خمسة خبراء بمنح التنقيط المستحق للدولة والمجال الموضوعاتي والفترة الزمنية التي توفرت خلالها المعلومات المطلوبة.

ومن أجل ضمان تخفيف حدة التباين والاختلاف في ضوابط الترميز، يعمل مشروع تصنيف الديمقراطية بشكل وثيق مع متخصصين منهجيين بارزين في مجال البحث في العلوم الاجتماعية، كما طور هذا المؤشر نموذجاً للقياس يعالج في حدود الممكن أخطاء الترميز والمقارنة بين البلدان خلال الفترات الزمنية. إضافة إلى كونه يوفر تقديرات الحدين الأعلى والأدنى اللذين يمثلان تصوراً للقيم المفترضة وفقاً لملاحظة معينة. وفي الوقت الذي تتباين فيه التصورات المقدمة على ضوء ملاحظتين، ويتبين أن الاختلاف بينهما كبيراً، يتولى مؤشر تصنيف الديمقراطية إجراء التجارب باستمرار مع تقنيات جديدة ويسعى للحصول على ردود خبراء في الموضوع.

وفي هذا الصدد، يعد هذا المشروع رائداً في تطوير أساليب جديدة ومحسنة بهدف زيادة موثوقية وقابلية المقارنة للبيانات المستمدة من استطلاعات الخبراء. كما أنه يعتمد أيضاً على الخبرة الأكاديمية للفريق الذي يشتغل عليه بغرض تطوير تقنيات نظرية تسمح بتجميع المؤشرات في مؤشرات من المستوى المتوسط والمستوى العالي.

يمكن استقراء تطور وضع المغرب حسب هذه المؤشرات من خلال المعطيات المبينة في الجدول التالي:

المؤشر	2019		2020		2021		التغير في التنقيط 2020/2021
	الدرجة	التصنيف	الدرجة	التصنيف	الدرجة	التصنيف	
مؤشر فساد القطاع العام	63	103	65	116	54	97	11
مؤشر الفساد في السلطة التنفيذية	15	142	13	143	12	146	1
مؤشر الفساد في السلطة التشريعية	43,75	86	43,75	90	46,06	86	2,31
مؤشر الفساد في السلطة القضائية	58,75	87	54,75	93	60,25	88	5,50

عرفت النتائج التي حصل عليها المغرب خلال سنة 2021، تطورا إيجابيا مقارنة مع سنة 2020 على مستوى المؤشرات الأربعة، سواء من حيث التنقيط أو من حيث الترتيب، وهكذا، فعلى مستوى:

■ مؤشر الفساد في القطاع العام: ربح المغرب 11 نقطة و19 درجة في ترتيبه حيث انتقل من الرتبة 116 إلى الرتبة 97؛

■ مؤشر الفساد في السلطة التنفيذية: ربح المغرب نقطة واحدة وثلاث درجات على مستوى الترتيب؛

■ مؤشر الفساد في السلطة التشريعية: استطاع المغرب تحقيق +2,31 نقطة وربح أربع مراتب حيث انتقل من الرتبة 90 إلى الرتبة 86؛

■ مؤشر الفساد في السلطة القضائية: حقق المغرب +5,50 نقطة وانتقل ترتيبه من 93 إلى 88.

انعكست هاته النتائج الايجابية على مؤشر الفساد (والذي يحتسب على المؤشرات الأربعة) حيث انتقل تنقيط المغرب من 50 إلى 44 وترتيبه من الرتبة 90 إلى الرتبة 80. بدورها ساهمت هاته النتائج في حصول المغرب على تنقيط إيجابي على مستوى المصدر V-DEM الذي أعتمد في احتساب مؤشر إدراك الفساد لسنة 2021.

بالرجوع الى الفترة الممتدة من 2012 الى 2021، سجل المغرب خلالها أداءً إيجابيا على مستوى المؤشرات الأربعة سواء في التنقيط أو الترتيب، باستثناء مؤشر الفساد في السلطة التشريعية، فبرغم تحقيق المغرب تقدما على مستوى التنقيط إلا أنه تراجع على مستوى الترتيب من الرتبة 73 إلى الرتبة 86. وشهد المغرب أفضل أداء لمؤشر الفساد في السلطة القضائية حيث تقدم ب 16 درجة بين 2012 و2021، كما سجل ترتيبه قفزه نوعية ب 17 رتبة من 105 إلى 88.

المؤشر	2012		2021		التغير في التنقيط 2021/2012
	الدرجة	التصنيف	الدرجة	التصنيف	
مؤشر فساد القطاع العام	65	102	54	97	11
مؤشر الفساد في السلطة التنفيذية	23	133	12	146	11
مؤشر الفساد في السلطة التشريعية	44,5	73	46,06	86	1,56
مؤشر الفساد في السلطة القضائية	44,25	105	60,25	88	16

ويعطي الجدول الموالي تدقيقا أكبر عن التطور الذي عرفه المغرب خلال هذه الفترة:

العناصر البارزة	منحى التطور	التأثير على الفساد	تحليل تطور المغرب	ترتيب 2021	تقييط 2021*	الترتيب خلال السنة الأولى	التنقيط خلال السنة الأولى	السنة الأولى	مؤشر
تنقيط إيجابي جدا وتصنيف إيجابي جدا	تطور إيجابي معتدل	تأثير مباشر	مر تقييط فساد المسؤولين التنفيذيين بثلاث مراحل: مرحلة الركود بين عامي 2012 و2015، ومرحلة التحسن بين سنتي 2015 و2017 وفترة الاستقرار ابتداء من سنة 2015، ليعاود التراجع سنة 2018 ثم يعود للتحسن. بلغ متوسط النمو السنوي لهذا العامل الفرعي المرتبط مباشرة بمكافحة الفساد 6- % وذلك خلال الفترة 2012-2021، وبلغت ذروة التحسن في عام 2016 حيث ناهزت 42%. وهكذا فقد تحسن ترتيب المغرب 13 مرتبة بين عامي 2012 و2021، حيث انتقل من المرتبة 133 إلى المرتبة 146.	146	12	133	23	2012	مؤشر الفساد في السلطة التنفيذية*
تنقيط سلبي جدا وتصنيف متوسط	تطور إيجابي معتدل	تأثير مباشر	بلغ النمو السنوي 3% خلال العامين الماضيين كما تم تسجيل انخفاض حاد في عام 2016 بنحو 14%. بلغ معدل التطور 2% مع تسجيل تحسنات كبيرة سنوات 2016 و2021. بشكل عام يتميز هذا المؤشر بعدم الاستقرار، تحسن ترتيب المغرب بخمس (5) درجات بين سنتي 2012 و 2021 من 102 إلى 97.	97	54	102	65	2012	مؤشر فساد القطاع العام
تنقيط أقل من المتوسط وتصنيف متوسط	تطور إيجابي معتدل	تأثير مباشر	ركود في جميع السنوات ماعدا 2017 حيث سجل انخفاض بنسبة 11% وكذلك بالنسبة لسنة 2021 حيث سجل تحسن بنسبة 29%. من حيث الترتيب، لوحظ تدهور من المركز 73 إلى 86.	86	46	73	45	2012	مؤشر الفساد في السلطة التشريعية
تنقيط فوق المتوسط وتصنيف متوسط	تطور إيجابي قوي	تأثير مباشر	تذبذب هذا المؤشر خلال الفترة بأكملها، بانخفاض كبير في عام 2019 على الرغم من الزيادة القوية المسجلة في عام 2017 .	88	60	105	44	2012	مؤشر الفساد في السلطة القضائية

* سنة نشر الإحصائيات.

* بالنسبة لهذا المؤشر يوافق التنقيط الأعلى ترتيبا متقدما ويشير إلى مستوى عال من الفساد.

ثانيا- فيما يتعلق بالمصادر التي عرف تنقيطها استقرارا بالمقارنة مع 2020

أ- مؤشر التحول لمؤسسة برتلسمان - 2022

■ تم إعداد هذا المؤشر من طرف مؤسسة برتلسمان، حيث يتوخى بالأساس تقييم حدود وكيفيات تدبير الدول للتطور الاجتماعي في اتجاه إرساء الديمقراطية واقتصاد السوق، حيث تختزل أبرز الخلاصات المقدمة حول التغيير والتدبير السياسي في التصنيفين التاليين:

■ مؤشر الوضعية الذي يمثل متوسط قيمة الدرجات المحصل عليها بشأن الأبعاد المرتبطة بـ «التغيير السياسي» و «التغيير الاقتصادي»؛

■ مؤشر التدبير الذي يستهدف تقييم مستوى الحكامة لدى متخذي القرار السياسي.

واستنادا إلى دليل موحد، يقوم خبراء البلدان بتقييم مدى احترام ما مجموعه 17 معياراً من طرف 137 دولة. ويقوم هؤلاء الخبراء بتقديم الملاحظات على التقييمات التي تشكل التقارير الوطنية. وبعد ذلك يتولى خبير ثان فحص هذه التقييمات والنتائج. وفي المرحلة الأخيرة، يتم العمل على ضمان الانسجام بين كل المعطيات من خلال إخضاع كل من الدرجات الفردية البالغ عددها 49 التي حددها البلد لعمليات المعايرة الإقليمية. وبهذه الطريقة يسمح توحيد المسار التحليلي بإجراء مقارنات مستهدفة لسياسات الإصلاح.

يجمع المؤشر نتائج هذه الدراسة المعمقة لعمليات التغيير والتدبير السياسي في مؤشرين: مؤشر الوضعية ومؤشر الحكامة. حيث يمكن مؤشر الوضعية بأبعاده التحليلية للتحول السياسي والاقتصادي من تحديد مرتبة كل دولة من 137 دولة على طريق الديمقراطية في إطار سيادة القانون واقتصاد السوق الاجتماعي. فيما يسمح مؤشر الحكامة بتقييم جودة القيادة السياسية التي يتم بموجبها توجيه عمليات التغيير.

يتم تحديد مؤشر الوضعية من خلال حساب متوسط الدرجات الإجمالية المعطاة لأبعاد التحول السياسي والاقتصادي.

وتعادل حالة التحول في كل بُعد تحليلي متوسط درجات المعايير المرتبطة. وتعتمد درجات المعايير هاته بدورها على متوسط درجات مؤشرات تحتسب بالتساوي لتشكيل المعيار المطلوب.

وييلي عملية دمج البعدين التحليليين في مؤشر الوضعية تحديد الفرضية المعيارية لمؤشر الوضعية برتلسمان، والتي يُنظر إليها دائماً على أنها انتقال شامل إلى الديمقراطية ونظام اقتصاد السوق. كما أن قياس مؤشر الحكامة يتم من خلال احتساب متوسط الدرجات المخصصة لمعايير الحكامة والتي يتم ربطها بمستوى الصعوبة المحدد.

أما بخصوص مؤشر مدركات الفساد الذي تصدره منظمة الشفافية الدولية، فالدرجة المحصل عليها من طرف كل دولة هي متوسط الإجابات على السؤالين الفرعيين التاليين المطروحين في مؤشر التحول الذي تصدره مؤسسة برتلسمان:

■ السؤال 3.3 « إلى أي مدى يتعرض أصحاب الوظائف العمومية الذين أساءوا استغلال مناصبهم للملاحقة القضائية أو للعقاب؟ ».

■ السؤال 15.3 « ما مدى فعالية الحكومة في مكافحة الفساد؟ ».

تتراوح التصنيفات من 1 (أعلى درجة فساد) إلى 10 (أدنى درجة فساد).

السؤال	السؤال الفرعي	2022	2020	2018	2016	2014	2012	2010	2008	2006
السؤال 3 سيادة القانون	السؤال 3.3 « إلى أي مدى يتعرض أصحاب الوظائف العمومية الذين أساءوا استغلال مناصبهم للملاحقة القضائية أو للعقاب؟ »	40	40	40	40	40	40	40	40	50
السؤال 15 كفاءة استخدام الموارد	السؤال 15.3 « ما مدى فعالية الحكومة في مكافحة الفساد؟ »	30	30	30	30	40	30	30	30	30

يُظهر تحليل تصنيف المغرب فيما يتعلق بهذين السؤالين الفرعيين ركودًا طويل المدى.

بالنسبة للسؤال 3.3، حصل المغرب على الدرجة 100/40 التي لم تتغير منذ عام 2008 وهو أمر غير مُرضٍ للغاية مما يدل على أن «المسؤولين الذين يخالفون القانون ويتورطون في الفساد لا تتم مقاضاتهم بشكل كافٍ، لكنهم يتعرضون في بعض الأحيان لانتقادات سيئة».

وبالنسبة للسؤال 15.3، فقد حصل المغرب على درجة ثابتة 100/30 منذ عام 2006 باستثناء عام 2014. وتشير هذه الدرجة إلى أن «الحكومة مستعدة وقادرة جزئيًا فقط على احتواء الفساد، في حين أن آليات النزاهة القليلة التي تم تنفيذها غير فعالة في الغالب».

ب - استطلاع آراء التنفيذيين الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي (WEF)²⁵

يعمل هذا المؤشر على تقييم القدرة التنافسية للقطاعات المؤسسية من قبيل حقوق الملكية، والاقتصادية على غرار تحقيق الاستقرار ماكرو-اقتصادي وسوق العمل، والقطاعات الاجتماعية كالصحة والتعليم، كما يستهدف في تقييمه الوقوف على إمكانات الاقتصاديات العالمية لتحقيق نمو مستدام على المدى المتوسط والطويل.

وقد تمت بلورة هذا المؤشر على ضوء إثني عشر (12) عاملاً أساسياً من عوامل الإنتاجية يراعى فيها نفس معامل الترجيح. هذه العوامل تتجسد في: المؤسسات، البنية التحتية، القدرة على دمج التكنولوجيا، الاستقرار الماكرو-اقتصادي، الصحة، التعليم والمهارات، سوق السلع، سوق العمل، النظام المالي، حجم السوق، ديناميكية الأعمال والابتكار. وهي تشمل ما مجموعه 103 مؤشراً فردياً تستند على مزيج من البيانات الإحصائية بنسبة 70% ومعلومات من استطلاع رأي سنوي بين صناع القرار الاقتصاديين وقادة الأعمال ويتم إنجازها بالتعاون مع شبكة من المعاهد الشريكة، بما في ذلك غرفة تجارة لوكسمبورغ (30%).

25 - لم يتم اعتماد هذا المصدر بالنسبة للمغرب في احتساب مؤشر ادراك الفساد لسنة 2021.

وتجدر الإشارة إلى أن كل مؤشر يتراوح بين مقياس 0 (أسوأ أداء) إلى 100 (أفضل أداء)، حيث يسمح بتحديد المسافة التي تكون عليها الوضعية الحقيقية للاقتصاد مقارنة بالوضعية المثالية.

وفي الواقع، فإن هذا المؤشر المركب تمت بلورته على أساس تركيبة من 103 معياراً متنوعاً (مؤشرات ماكرو-اقتصادية، البنية التحتية، جودة نظام التعليم، الوضع الاجتماعي، كثافة البحث والتطوير، إلخ)، تتوزع بين 34 معياراً إحصائياً مقدماً من المنظمات الدولية (أو «البيانات الثابتة») و79 معياراً ناتجاً عن الردود على استطلاعات الرأي لـ 15000 من المديرين التنفيذيين وقادة الأعمال في 139 دولة، أي في المتوسط، أقل من 100 مستجيب لكل دولة. وبهذا يظهر بأن كل هذه المعايير مرتبطة بمستوى معيشة الفرد.

كما أن من شأن تراكم البيانات المبين أعلاه، أن يسمح بالأخذ بعين الاعتبار لجميع «العوامل التي تمكن الاقتصادات الوطنية من تحقيق نمو اقتصادي مستدام وازدهار طويل المدى»

ويعتمد مؤشر مدركات الفساد على أجوبة الأسئلة التالية التي تم طرحها على من تمت مقابلتهم في البحث الذي يجريه خبراء المنتدى الاقتصادي العالمي مع المديرين التنفيذيين:

- في بلدك، من الشائع أن تقوم الشركات بمدفوعات غير مستحقة أو برشاوى تتعلق بالمجالات التالية:

(على مقياس يتراوح بين 1 و 7 حيث النقطة 1 تعني شائع جداً والنقطة 7 تعني بأنه غير موجود نهائياً).

أ- الاستيراد والتصدير.

ب- المرافق العامة.

ج- دفع الضرائب السنوية .

د- منح العقود والتراخيص العمومية .

هـ- السعي للحصول على أحكام قضائية مفضلة .

- في بلدكم. إلى أي مدى تنتشر ممارسات تحويل الأموال العامة إلى الشركات أو الأفراد أو المجموعات بسبب الفساد؟

(على مقياس يتراوح بين 1 و 7، حيث تشير النقطة 1 إلى الانتشار الواسع، والنقطة 7 إلى الغياب التام لتلك الممارسات).

يتم احتساب نتائج النقاط من (أ إلى هـ) من السؤال الأول لوضع درجة واحدة. ثم تُحتسب نتيجة السؤالين في مجموعة واحدة لإعطاء درجة لكل دولة.

فيما يتعلق بحسابات مؤشر مدركات الفساد، تمنح 26 البيانات المُصنفة على المستوى الجزئي من استطلاع آراء المسؤولين التنفيذيين لمنظمة الشفافية الدولية عن طريق المنتدى.

26 - تمنح البيانات المتعلقة بهذين السؤالين إلى منظمة الشفافية الدولية وهي غير متاحة للقيام بتحليلها.

الفصل الثالث: خلاصات وتوجهات عامة ومؤطرة، منبثقة عن التشخيص

تأكد للهيئة، من خلال رصدها لتقاطعات نتائج المؤشرات ذات الصلة، أن الجهود المبذولة لمكافحة الفساد لم تتمكن لحد الآن من إخراج بلادنا من خانة الدول التي تعرف منحنيات متردية للفساد. وتبين لها أن المحيط العام ما زال يعاني من أعطاب متنوعة، تهم بشكل عام الولوج إلى الحقوق المدنية والسياسية، وسيادة القانون، والفعالية القضائية، والعدالة الجنائية، والحكومة المنفتحة، وشفافية الميزانية؛ بما يساهم في توفير بيئة ملائمة لتنامي الفساد وتثبيت معاقله.

وتعتبر الهيئة أن تطور وضع الفساد في المغرب وكل الإكراهات المحيطة تؤكد الحاجة الماسة إلى مراجعة عميقة وشمولية لمنظومة مكافحة الفساد، في اتجاه ضمان التكامل والالتقائية في البرامج والمشاريع مع استحضار بُعد الحكامة، واستهداف النجاعة، والتماس الوقع والأثر، وتوخي تحقيق الأهداف المسطرة؛ حيث يتعين توجيه الجهود نحو التجاوب العملي مع التوجهات والتوصيات التالية:

الفرع الأول: إدماج بُعد الحكامة ومكافحة الفساد في برامج ومشاريع التنمية

تأكد للهيئة أن مظاهر الفساد تلقي بظلالها القائمة على مقومات ومتطلبات التنمية؛ حيث تبين لها أن الفساد يساهم في تقويض أسس سيادة القانون؛ بما يؤدي إلى المساس بالثقة، وشيوع مظاهر المحسوبية والزبونية والامتيازات، وتدمير أسس التماسك الاجتماعي والاستقرار، وتكريس الفوارق الاجتماعية والمجالية، وتبديد وهدر الموارد وعرقلة التنمية، وتوسيع دائرة اقتصاد الريع، والتشجيع على الاقتصاد الخفي وغير المهيكل، ونسف المبادرة الفردية، وتقليص إمكانيات الفاعلين، وضرب مبدأ الاستحقاق؛ وكلها دعائم أساسية لا يمكن الاستغناء عنها في أي استراتيجية تتوخى النهوض بالتنمية الشاملة والرفع من مستويات النمو.

وترسخ الاقتناع لدى الهيئة بأن إرساء سياسة للوقاية من الفساد ومكافحته في إطار مقاربة شاملة ومندمجة يعد شرطاً أساسياً ومقوماً رئيسياً لتحقيق التنمية المندمجة والمستدامة، إلا أنها لاحظت أن الفجوة لا تزال شاسعة، على مستوى الواقع، بين سياسة مكافحة الفساد، ومشاريع التنمية المعتمدة؛ حيث لم يتم التشبيك والترابط، بالشكل المطلوب، بين مشاريع السياسات العمومية ذات الصلة بمجالات التنمية المختلفة، وبين مشاريع وبرامج الحكامة ومكافحة الفساد؛ وهو ما جعلها تشدد على أن محور الحكامة ومكافحة الفساد ينبغي أن يتبوأ موقع الصدارة وأن يشكل القاعدة الصلبة في بلورة وإعداد السياسات العمومية الهادفة إلى تحقيق التنمية، لضمان بلوغها وتحقيقها للأهداف المسطرة.

وجدير بالإشارة، أن الهيئة سبق لها أن أكدت على هذا الأمر حين تقديمها لتصورها ومقترحاتها للجنة الخاصة المكلفة بإعداد تقرير حول النموذج التنموي الجديد،²⁷ وكذا في مجموعة من التقارير التي نشرتها خلال السنوات الثلاث الأخيرة؛ حيث أكدت على أهمية الحكامة الجيدة باعتبارها تمثل دعامة لا غنى عنها لإنجاح النموذج التنموي الجديد؛ مقترحة، بهذا الخصوص، منظورا متكاملا لوضع الحكامة والوقاية من الفساد ومكافحته في صلب الركائز الأساسية للتنمية، مع ضمان انسجام والتقائية السياسات المتعلقة بهذه الركائز مع باقي مكونات النموذج التنموي المطلوب.

27 - وهو التصور الذي تضمنه تقريرها: «من أجل نموذج تنموي جديد: مساهمة الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها» (تقرير منشور، ماي 2020)

الفرع الثاني: الرفع من منسوب الثقة والانخراط في جهود مكافحة الفساد

وفي تقاطع مع جاء به التشخيص على مستوى تدني الثقة وانعكاساتها على تدهور الفساد، تؤكد الهيئة على أنه بقدر ما تحتاج محاربة الفساد إلى تعبئة السلطات والهيئات العمومية في سن القوانين والإجراءات الوقائية والزجرية وتطوير المنظومة المؤسسية وضمان تآزر وتكامل مكوناتها، بقدر ما تقتضي أيضا حركة مواطنة تدعم الجهود المؤسسية برفض الفساد والتبليغ عنه، ثم بالانخراط في المبادرات المختلفة الهادفة لمحاصرته، سواء كان مصدرها مؤسساتيا أو مجتمعيا.

وتعتبر الهيئة أن تحقيق هذا الأمر يظل رهينا بالتغلب على تدني منسوب الثقة في المؤسسات والسياسات العمومية المتراكم منذ عقود، والذي تؤكد مجموعة من المظاهر والمؤشرات، بما في ذلك نسب المشاركة في الاستحقاقات، وأعداد المنخرطين والمستفيدين من الجمعيات المنخرطة في المجالات ذات الصلة، وأيضا حصيلة تقديم العرائض والملاحظات التشريعية، والمستوى الضعيف للتبليغ عن أفعال ومظاهر الفساد.

على هذا الأساس، اعتبرت الهيئة أن التفاعل مع مؤشرات انخفاض معدلات الثقة في السياسات العمومية والمجهودات المبذولة، بقدر ما يقتضي التثبيت العملي لمتطلبات الحكامة الجيدة، المتمثلة، بشكل خاص، في سيادة القانون وريانه على الجميع، وفي توازن السلط، وفي استقلالية القضاء ونزاهته، وفي تفعيل مطلب التشاركية والمساءلة، وفي تحسين المستوى النوعي للمعيشة، وفي تقليص الفجوات في الاستفادة من إمكانيات التنمية المتجددة، بقدر ما يستدعي أيضا الارتقاء بمفهوم المواطنة الملتزمة كمحور أساسي يتعين توجيه الجهود إليه بشكل هادف ومحدد، وكذا العمل على تعزيز الأبعاد الحقوقية للخدمة العامة، لضمان بُعدها الإلزامي وتجاوبها مع احتياجات المواطن والمقاولة.

اقتناعا منها بأهمية هذا التوجه، انخرطت الهيئة في مقاربة هذا الورش، بتقديم تصورهما الأولي حول الالتزام المواطن ودوره في مكافحة الفساد،²⁸ ورصد التقاطعات بين الدفاع عن حقوق الإنسان والوقاية من الفساد،²⁹ واستهداف مقومات ومستلزمات الإعلاء من مبدأ إتاحة المعلومات³⁰. كما أنها تقدم، في إطار تقرير موضوعاتي ينشر بالموازاة لهذا التقرير السنوي، منظورهما الشمولي للارتقاء بمنظومة التبليغ عن أفعال الفساد، لتشكّل عاملا مساهما في تحوّل مجتمعي تتبلور فيه مقوماتُ المواجهة الجماعية المسؤولة لأفعال الفساد، وتتفاعل فيه متطلبات البيئة الملائمة الضامنة لاستنهاض المحيط العام للتجاوب بفعالية مع استحقاقات هذه المنظومة.

الفرع الثالث: تثبيت المفاهيم الجديدة للخدمة العامة المؤطرة بالحكامة المسؤولة

تؤكد للهيئة أنه بالرغم من التأصيل الدستوري لمرتكزات الحكامة الجيدة التي تتوخى في عمقها الارتقاء بمواصفات الخدمة العامة للتفاعل مع تطور المحيط ومع المستجدات السوسيو اقتصادية، ولتتجاوب مع الانتظارات والحاجيات المتجددة للمواطنين وللمقاولة، إلا أن التفعيل العملي لهذه المرتكزات ما زال يشوبه الكثير من التعثر؛ بما يساهم في المس بمصدقية دينامية التغيير المستهدف وتدني مستويات الثقة، وفي تناسل بؤر الفساد.

28 - ينظر التقرير السنوي الثاني للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها برسم 2020.

29 - ينظر التقرير السنوي الأول للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها برسم 2019.

30 - ينظر تقرير الهيئة: آراء وتوصيات ودراسات في مواضيع ذات أولوية وأثر على مكافحة الفساد: ماي 2020.

وقد أكدت الهيئة، لتجاوز هذا الوضع، على أهمية إعادة بناء ممارسة تدبير الشأن العام على قواعد الحكامة المسؤولة كما نصت عليها مقتضيات الدستور؛ بما يُقَعَد لتدبير جيد ورشيد يتجاوب مع انتظارات المرتفقين ويستجيب لمتطلبات التنمية المستدامة ويخضع لمبدأ تقديم الحساب باعتباره ضماناً للشفافية والنزاهة.

وفي هذا الإطار، جاءت توصياتها بخصوص القانون بمثابة ميثاق المرافق العمومية الذي واكبته مجموعة من الاقتراحات التي تروم تدعيم القوة الإلزامية لمقتضياتها، مع ترتيب المسؤولية عن كل إخلال بها، وتحث، بشكل خاص، على اعتماد آليات التدقيق التنظيمي والتدبري، ومعايير قياس الجودة وتكلفة الخدمات وآجال تقديمها، وتنفيذ الأحكام، وكذا على احترام شفافية ونزاهة وتكافؤ الفرص في مسار التوظيف، وإقرار نظام أجور عادل مع تجنب منح أي تعويضات أو علاوات غير مستحقة أو لا تستند إلى قواعد قانونية.

كما صبت توصياتها بمناسبة مواكبتها لمشروع المرسوم بمثابة مدونة قيم وأخلاقيات الموظف بالإدارات العمومية والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية في نفس الاتجاه، عندما أكدت على ضرورة تقوية هذا المشروع بمجموعة من المقتضيات التي من شأنها تعزيز الالتزام الأخلاقي للموظفين، على الخصوص، من خلال التنصيص على العقوبات التي يمكن ترتيبها على عدم احترام مقتضيات هذه المدونة، ووضع تدابير للتحفيز والتشجيع على الانخراط الفعلي للموظفين في تملك مقتضياتها، وإرساء مساطر للتتبع والتقييم ورصد الانحرافات السلوكية بالإدارات، مع إمكانية وضع لوحات قيادة كفيلة بتتبع مستويات تطبيق القواعد ورصد الفجوات الملحوظة، بهدف تحسين منسوب تملك واحترام وفاعلية هذه المدونة. كما أكدت توصيات الهيئة على ضرورة سريان هذه المدونة على جميع مستويات المسؤولية بالمرافق العمومية.

ووفق نفس التوجه، أوصت الهيئة، في إطار مواكبتها للقانون المتعلق بتبسيط المساطر الإدارية، بتسريع وتعميم نشر المساطر المتوفرة على السند القانوني، وإلغاء كل الإجراءات والمساطر غير المتوفرة على هذا الشرط، مع تحديد سقف زمني لا يتعدى الستة أشهر لتصبح منصة نشر هذه المساطر المرجع الوحيد الملزم لجميع المتدخلين. كما أكدت الهيئة على أهمية الاستجابة لمطلب التغلب على الإشكاليات المتعلقة بهذه المساطر والتي تساهم في تدهور العلاقة بين الإدارة والمتعاملين معها، خاصة على مستوى تعقيدها وتضخم وثائقها وتعدد المتدخلين فيها، مع توجيه الجهود نحو إرساء نظام للإشراف على تفعيل القانون المتعلق بتبسيط المساطر، والعمل مستقبلاً على تقوية هذا القانون بمقتضيات ترتب المسؤولية الشخصية على الموظفين المخالفين لمجموعة من مقتضياته.

وفي إطار تثبيت المفاهيم الجديدة للخدمة العامة دائماً، قدمت الهيئة منظورها وتوصياتها بخصوص التحول الرقمي باعتباره رافعة للشفافية ومكافحة الفساد؛ حيث أكدت على أن هذا المحور يعتبر من بين الأولويات المهيكلية للتغيير المطلوب في إرساء أسس الجودة والشفافية في الخدمات العمومية الكفيلة بضمان حقوق المواطنين وصون كرامتهم، مشددة على أهمية الإشراف الاستراتيجي الذي يضمن تدبيراً دينامياً على مستوى رصد الأولويات وإدارة الوقت وضمان الالتقائية، وعلى وضع آليات داعمة للثقة الرقمية كنظام التعريف الوحيد، ونظام يمكن من إعطاء القوة الإثباتية لصحة المستندات الإدارية المرقمنة، ونظام العناوين الإلكترونية المؤمنة. كما أوصت الهيئة بتحسين توحيد البيانات المفتوحة

واستخدام المعلومات داخل وبين القطاعات الحكومية ومكونات الإدارة العمومية، وبتنمية المهارات، ودعم البحث والابتكار، مع التوجه نحو استخدام التكنولوجيا الصاعدة، خصوصا الذكاء الاصطناعي والبيانات الضخمة.

ولم يفت الهيئة أن تثمن، في هذا السياق، الدينامية التي عرفها التحول الرقمي في مواجهة جائحة كوفيد-19، والتي أفضت إلى تحقيق مجموعة من الإنجازات النوعية وبوتيرة متسارعة مقارنة مع الإيقاع الذي عرفته كل المخططات السابقة، لا سيما في مجال تبادل المعلومات، والعمل عن بعد، وتقديم عدد من الخدمات عن بعد. واعتبرت الهيئة أن الإنجازات المحققة خلال هذه الفترة الوجيهة تنبئ عن إمكانيات وقدرات كبيرة وواعدة، مما يستدعي العمل على ترسيدها وتطويرها للتغلب بسرعة على الفجوة الزمنية في تنزيل هذا الورش الحيوي وتعميمه.

الفرع الرابع: تعميق المعرفة الموضوعية بظاهرة الفساد

من المؤكد أن الإحاطة الشمولية بظاهرة الفساد تشكل مدخلا مهما لتأسيس معرفة موضوعية بهذه الظاهرة، ممكّن من رصد مظهراتها وبؤر انتشارها، واستظهار أسبابها وآثارها، وصولا نحو استهدافها بالآليات المناسبة لمكافحتها والوقاية منها.

وقد تبين للهيئة أن بلوغ هذا الهدف تعوقه مجموعة من الإكراهات الناتجة بالأساس عن:

■ **النقص الملحوظ على مستوى تحليل ظاهرة الفساد ومعرفة أسبابها العميقة وتتبع انعكاساتها الخطيرة على بنيات مجتمعنا، وتأثيراتها السلبية على القطاعات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية؛**

■ **الصعوبات المؤسسية المرتبطة برصد معاقبتها وضبط تأطيرها قطاعيا وأفقيا فيما بين القطاعات؛**

■ **عدم كفاية أدوات القياس المتعارف عليها حاليا في مجال تشخيص الفساد لإنتاج معرفة موضوعية بهذه الظاهرة وبأسبابها وأصولها؛**

■ **خصوصيات أفعال الفساد التي تتميز بالخفاء والتواطؤ بين عدة أطراف وبصعوبة الإثبات وبضعف التبليغ الناتج عن غياب الأدلة والحماية الكافية للمبلغين والخوف من الانتقام.**

انطلاقا من هذا الرصد، اعتبرت الهيئة أن مؤشرات مدركات الفساد رغم كونها تشكل لحد الآن الآلية الأساسية لرصد هذه الظاهرة وقياس انتشارها في دول المعمور، والتي لم تستطع المنظمات المعنية لحد الآن أن تطور آليات أخرى بديلة عنها، إلا أن النتائج التي تمنحها هذه المؤشرات لا تعتبر قطعية، بل نسبية الدلالة، لكونها لا تستجلي ممارسة الفساد في حد ذاته، بل تلامس تصور وإدراك الفئات المستهدفة إزاء هذه الممارسة.

لذلك، شددت الهيئة على حتمية إنتاج معرفة دقيقة بالظاهرة للتمكن من تمكّن الآليات الناجعة لمواجهتها، وذلك من خلال توجيه الجهود نحو الاعتماد على آليات متجددة للتحليل الميداني، تنضاف إلى المؤشرات المعتمدة حاليا لملازمة الفساد، مع إيلاء الاهتمام الخاص لتوظيف آليات البحث العلمي والإحصائي، وتنمية تطبيق تكنولوجيا المعلومات والبيانات الضخمة (big data) والذكاء الاصطناعي (in-telligence artificielle) في مجال فهم وإدراك وتتبع ظاهرة الفساد.

لهذه الغاية، بادرت الهيئة من جهتها بوضع أسس العمل المؤسسي الكفيل بتحقيق المعرفة المنشودة في هذا المجال، وذلك من خلال وضع تصور تنظيمي لهيكله مرصدها الذي سيضطلع بتطوير المعرفة الموضوعية بظاهرة الفساد وتطوير البحث متعدد الأبعاد والآليات العلمية ووضع مؤشرات أدق دلالة وأكثر التصاقاً بالواقع، لقياس تطور وضع الفساد ببلادنا، وتقييم السياسات والاستراتيجيات والإجراءات ذات الصلة ومدى فعاليتها وأثرها. كما تم، على وجه الخصوص، تحديد الفئات الأساسية لمستعملي المرصد المحتملين والمساهمين في تطوير أنشطته، وأصناف المعلومات المطلوبة، وكذا مصادر البيانات والمعلومات الموجودة والمرتبقة، وتحديد أدوات وطرق التخزين ونشر المعلومات، واقتراح هيكله وتنظيم وظيفي وآليات عملية للمرصد.

وفي انتظار دخول القانون رقم 46.19 حيز التنفيذ وإعطاء انطلاقة فعلية لاشتغال المرصد باعتباره أحد أجهزة الهيئة، مع تعزيزه بشراكات على المستوى الوطني وعلى المستوى الدولي، يتم الاشتغال حالياً على مستويين:

1- إجراء وتحيين دوري لتحليل معمق لوضع المغرب عبر المكونات التفصيلية لمؤشر مدركات الفساد³¹. ويهدف إلى دراسة العوامل والمؤشرات التفصيلية المكونة لهذا المؤشر، بهدف تقديم قراءة موضوعية لوضعية المغرب، مع تسليط الضوء على مجموعة من العوامل المؤثرة التي تحول دون تحقيق التقدم المطلوب، وكذا الوقوف على مجموعة من المعطيات التي من شأنها أن تساهم في تفسير أسباب الفجوة الموجودة بين المجهودات المبذولة والإنجازات والإجراءات التي تقوم بها السلطات العمومية لتقليص حجم الظاهرة من جهة، وبين واقع الفساد وما يترتب عنه من إدراكات المواطنين وباقي الفاعلين التي تظل في عمومها سلبية، وغير مقتنعة بنجاعة هذه السياسات، من جهة ثانية.

2- اقتراح مقاربة موحدة لتطوير خرائطية مخاطر الفساد في القطاعات والمؤسسات العامة³². وتتوخى استهداف المخاطر ذات التداعيات والتأثير السلبي، وبالتالي توجيه الجهود بشكل فعال نحو تطويقها بالنجاعة المطلوبة. وتنظم هذه الخرائطية ضمن مجموعة من الآليات والمراحل التي تهم، بشكل خاص، تحليل معطيات الواقع، وتقييم مستوى التحكم في مخاطر الفساد المرصودة، وإعداد خرائطية تفصيلية للهياكل والمساطر، وحصص المخاطر المحتملة للفساد والمرتبطة بأنشطة المؤسسات المعنية، وتقييم الآثار المتوقعة لكل خطر. كما تم تحديد طريقة تكييف وتطبيق هذه المنهجية، حسب الخصوصيات المتعلقة بالقطاع أو المؤسسة المعنية.

3- إنجاز دراسة ومسح ميداني واسع لظاهرة الفساد، سواء على مستوى الإدراك أو على مستوى الواقع الذي يواجهه المواطنون القاطنون داخل الوطن أو خارجه، والمقاولون وحاملو المشاريع. ويشمل هذا المسح الميداني 6000 مواطن و1500 مقابلة.

31 - تقرير منشور ضمن إصدارات الهيئة في يوليوز 2020، وقد قام بتحليل معطيات 2019، وتم تحيينه بمعطيات 2020، كما تم تحيينه، في إطار التقرير الحالي، بمعطيات سنة 2021.

32 - دراسة منشورة ضمن محتويات التقرير السنوي للهيئة 9102.

القسم الثاني

توصيات ومقترحات الهيئة، مدخل أساسي
لتقعيد أسس الإصلاحات الهادفة
إلى منع الفساد ومكافحته

■ القسم الثاني : توصيات ومقترحات الهيئة، مدخل أساسي لتقعيد أسس الإصلاحات الهادفة إلى منع الفساد ومكافحته

اعتباراً للأهمية التي يكتسيها تقديم التوصيات ضمن الصلاحيات المسندة للهيئة، وضماناً لرفع منسوب تفاعل سائر المعنيين مع هذه التوصيات في إطار العمل المشترك والالتقائية والتكامل المؤسسي والوظيفي بينها وبين مختلف الجهات المعنية، تحرص الهيئة على تأطير صلاحيتها في تقديم التوصيات والمقترحات بآلية منهجية تستحضر النطاق القانوني لهذه التوصيات، وتستند إلى مبادئ توجيهية ومؤطرة، كما تقوم على رصد وفتح القنوات المتاحة للدفع بتفعيلها.

للتذكير بمقتضيات هذه الآلية المنهجية،³³ وقفت الهيئة، بخصوص النطاق القانوني المؤطر لصلاحية التوصيات، على أربع مجالات معنية بتوصياتها تتكامل فيما بينها لتؤسس لمنظور شامل ومتجانس ومتعدد الأبعاد، تهم المجالات ذات البعد الاستراتيجي، والبعد الإجرائي والعملي، والبعد التشريعي، والبعد المتعلق بالملاءمة مع الاتفاقيات والمواصفات المعيارية الدولية. وتبين لها أن الجهات المعنية بتوصياتها تشمل عدداً كبيراً من السلطات والمتدخلين؛ من حكومة ومجلسي البرلمان وسلطات عمومية وهيئات معنية وهيئات تمثيلية ومهنية وفاعلين بالقطاع الخاص وجمعيات المجتمع المدني. كما تشمل السلطة القضائية بمقتضى المادة 110 من القانون التنظيمي المتعلق بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية.

وبخصوص المبادئ التوجيهية المؤطرة لتوصياتها، أكدت الهيئة على التزامها بتحسين توصياتها ومقترحاتها بمجموعة من الضوابط الموضوعية القائمة بالأساس على الانطلاق من التشخيص الموثق لواقع تفاعل الفساد، والاعتماد على تقييم دقيق للمجهودات المبذولة على المستوى التشريعي والمؤسسي والإجرائي، واستثمار نتائج ما تم استخلاصه من الدراسات والأبحاث الميدانية المنجزة وما تم تجميعه وتثمينه من احتياجات المواطنين والفاعلين الاقتصاديين، مع استحضار مبدأ الملاءمة مع الاتفاقيات الدولية ذات الصلة، والانفتاح على التشريعات والتجارب الدولية الفضلى.

كما تؤكد الهيئة في هذا السياق، حرصها على الانفتاح على كل الطاقات واستغلال جميع القنوات المتاحة للتفاعل الإيجابي والبناء مع الأفكار والاقتراحات وتأطير توصياتها بمبادئ العمل المشترك والتكامل المؤسسي والوظيفي بينها وبين باقي المؤسسات المعنية، واللجوء، عند الاقتضاء، إلى إبرام المعاهدات والاتفاقيات الكفيلة بتعزيز الشراكة للدفع بالتوصيات نحو الفاعلية والتنزيل، والعمل على المواكبة وتقديم الدعم لجميع المتدخلين في مسار تفعيل الأمثل للتوصيات، مع التزامها بتتبع التنفيذ والعمل على تبديد مختلف الإكراهات المحتملة التي يمكن أن تعوق هذا التنفيذ.

ولضمان التصريف الأمثل والناجع لتوصياتها ومقترحاتها، تؤكد الهيئة، بشكل خاص، على أهمية توظيف أربع قنوات أساسية تهم،

أولاً، القناة المتعلقة بتوظيف الصلاحية الموكلة إليها فيما يتعلق بتقديم التوجيهات الاستراتيجية لسياسة الدولة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، والآليات والتدابير الكفيلة بتنفيذها، لجعلها الإطار المرجعي الضامن للشمولية والالتقائية والتناغم بين جميع السياسات والمبادرات المتخذة في هذا المجال.

33 - ينظر التقرير السنوي للهيئة برسم 2020.

وتعد هذه التوجهات الاستراتيجية ورشا مفتوحا، أعدت الهيئة بشأنه أرضية متكاملة ومبنية على أسس موضوعية تستثمر التراكمات والإنجازات، وتقف عند النواقص والإكراهات وتحدد التحديات وترصد الرافعات لتخلص إلى رؤية واضحة على المدى المتوسط والبعيد، مترجمة إلى محاور إستراتيجية، يتم تنفيذها في إطار الأهداف الموضوعية والمخطط لها وفق الأولويات المؤطرة بمبدأ استنهاض ديناميكية عامة قوية وحشدية، ذات مصداقية من خلال إنجازاتها المؤثرة والملموسة من قبل الفئات المستهدفة من مواطنين ومقاولين ومستثمرين وحاملي المشاريع.

هذه الأرضية التي سيتم قريباً الانتهاء من وضعها لتكون، خلال الأشهر المقبلة، موضوع حلقات نقاش وإغناء مفتوحة على جميع الشركاء من سلطات ومؤسسات وهيئات معنية ومنظمات القطاع الخاص والمجتمع المدني، في إطار لقاءات ثنائية ومتعددة الأطراف وندوات مفتوحة كذلك أمام الباحثين والأخصائيين والخبراء. وترمي هذه اللقاءات إلى تقوية وإغناء الأرضية المعدة من طرف الهيئة لتصبح مشروعا استراتيجيا وطنيا للتحويل المطلوب في مجال الحكامة المسؤولة وإشاعة قيم النزاهة والشفافية وسياسات الوقاية من الفساد ومحاربتة، يحظى بمشاركة واسعة وبتملك الجميع.

ثانيا، القناة المتعلقة بإحداث آلية للتنسيق مع الحكومة بشكل عام ومع القطاعات الحكومية بشكل مستهدف، لمواكبة مجموعة من توصيات الهيئة وتتبع تنفيذها.

ثالثا، القناة المتعلقة بإحداث آلية تنسيقية بين الهيئة واللجنتين المختصتين بالعدل والتشريع بالبرلمان لمواكبة التوصيات المتعلقة بالتشريعات المرتبطة بمجالات تدخل الهيئة وبالملاءمة مع الاتفاقيات والتقارير الدولية ذات الصلة.

رابعا، القناة المتعلقة بتعبئة الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين ووسائل الإعلام، لضمان تجاوب توصيات الهيئة مع احتياجاتها وانتظاراتها، ولإذكاء دورها في المرافعة والمتابعة ومساءلة المؤسسات المعنية عن مدى تجاوبها وتفعيلها لهذه التوصيات.

تجاوبا مع ضوابط هذا السقف المنهجي، تحرص الهيئة على تقديم توصياتها بمقاربة موضوعية تنتظم ضمن ثلاثة مستويات أساسية:

المستوى الأول، يهتم تتبع وتحيين توصيات الهيئة الواردة في تقاريرها السابقة، انطلاقا من منظور قياس مفعولها وتقييم مدى تجاوب الجهات المعنية معها، مع تضمين الملاحظات المرصودة بهذا الخصوص في التقرير السنوي؛

المستوى الثاني، يهتم تقديم تقارير موضوعاتية تتضمن تحاليل وتوصيات وآراء الهيئة، مؤطرة بمنظور متكامل وناضج، وقابل للتفعيل، وتعالج مواضيع ذات أولوية، لما لها من وقع وأثر محتمل؛ مواضيع تهم التشريعات والاستراتيجيات والبرامج والمشاريع والأوراش ذات الصلة بتعزيز الشفافية وقيم الحكامة المسؤولة وبالوقاية من الفساد ومكافحته؛

المستوى الثالث، يهتم تقديم توصيات في إطار خلاصات وأرضيات قصد فتح نقاش بناء حولها، تمهيدا لاستكمال إعدادها وتقديمها كتقارير موضوعاتية معمقة، كفيلة بضمان التجاوب الموضوعي معها من طرف مختلف السلطات والجهات المعنية.

وفق هذه المقاربة، يرصد تقرير هذه السنة حصيلة تتبع الهيئة لمدى التجاوب مع توصياتها الواردة في تقاريرها السابقة، مع العمل على التذكير بمجمل مضامينها من زاوية اقتناعها براهنتها وعدم تقادم مقتضياتها (الباب الأول)، كما يقدم توصياتها التي أعدت بشأنها تقارير موضوعاتية مصاحبة، تهم مجموعة من الأوراش والمشاريع ذات الأولوية، بالنظر لوقعها الملموس على الحد من ظاهرة الفساد، ولأثرها الإيجابي على مختلف المواطنين والفاعلين الاقتصاديين وباقي الفئات المستهدفة. ويتعلق الأمر بالتقارير الموضوعاتية المتمحورة حول ملاحظات واقتراحات الهيئة الموابكة لمشروع القانون رقم 01.18 بتغيير وتتميم القانون المتعلق بالمسطرة الجنائية، من منظور استهداف ملاءمة موضوعية لهذا القانون مع المتطلبات الإجرائية لمكافحة جرائم الفساد (الباب الثاني)، وتعميق منظور الهيئة بخصوص آلية تجريم الإثراء غير المشروع في أفق تععيد توجه تشريعي ملائم وناجع لمكافحة (الباب الثالث)، وتقديم رؤية الهيئة للنهوض بالتبليغ عن الفساد في إطار مقارنة متكاملة تستهدف إدكاء دينامية مجتمعية ومؤسسية بناءة لمكافحة الفساد (الباب الرابع).

الباب الأول: تتبع مفعول التوصيات الواردة في التقارير السنوية للهيئة

تفعيلاً لصلاحيات تتبع تنفيذ سياسات مكافحة الفساد المخولة دستورياً للهيئة، أكدت المادة 50 من القانون رقم 46.19 على مبدأ تتبع تنفيذ التوصيات والمقترحات التي تقدمها الهيئة، من خلال التنصيص على تضمين التقرير السنوي للهيئة المعطيات المتعلقة بمآل توصياتها الواردة في تقاريرها السابقة.

وللتذكير، فقد تضمن التقريران السنويان للهيئة برسم سنتي 2019 و2020 مجموعة مهمة من التوصيات التي يظل تفعيلها رهيناً بالانخراط الإرادي لمختلف الجهات المعنية في بحث السبل الكفيلة بالتجاوب الموضوعي معها؛ بما تتطلبه الممارسة المؤسسية من تعاون وتنسيق وتكامل، وبما تضطلع به الهيئة من مسؤولية تتبعها ومعرفة مآلاتها. وعبرت الهيئة عن استعدادها لفتح قنوات الاتصال بالسلطات والهيئات المعنية بتوصياتها، قصد تدقيق وتقديم التوضيحات اللازمة بشأن المقتضيات المتضمنة ولدراسة والتجاوب الإيجابي مع الملاحظات والتعقيبات التي يمكن أن تعبر عنها الجهات المعنية بهذا الخصوص. على هذا الأساس، وتوطيداً لمطلب التفاعل الموضوعي مع التوصيات المقدمة، تعتبر الهيئة هذا التقرير مناسبة لتسليط الضوء على الرهانات المرتبطة بمسؤولية تتبع مفعول التوصيات، تعزيزاً للانخراط الجماعي الفعلي في مسار الوقاية من الفساد ومكافحته (الفصل الأول)، كما تعتبره فرصة أخرى للتذكير بخلاصات مضامينها، اقتناعاً من الهيئة براهنتها وبالإمكانية التي تظل متاحة للاستفادة منها، واستشعاراً منها بمسؤولية تتبع تنفيذها ومعرفة مآلاتها (الفصل الثاني).

الفصل الأول: الرهانات المرتبطة بتتبع مفعول التوصيات

تشكل مهمة تتبع مآل ومفعول التوصيات المنصوص عليها ضمن مقتضيات المادة 50 من القانون رقم 46.19، إحدى التجليات القانونية لصلاحيات الإشراف وضمان تتبع تنفيذ سياسات مكافحة الفساد المخولة دستورياً للهيئة، والتي تتجاوب بشكل كبير مع مقاصد الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد التي جاءت مؤكدة على تولي هيئات مكافحة الفساد لمهام استعراض التنفيذ، والتقييم الدوري للتدابير ذات الصلة، والقيام بعمليات تقييم أو تفتيش للمؤسسات، وتلقي تقارير المراجعة والتحقيقات، مع ما يقتضيه كل ذلك من تخويلها حق الحصول على المعلومات والوثائق والإفادات.³⁴

في سياق هذا المنظور الشمولي، نصت مقتضيات القانون رقم 46.19 على تضمين التقارير السنوية للهيئة المعطيات المتعلقة بمآل التوصيات الواردة في التقارير السابقة؛ بما يخول للهيئة رصد مستويات ومعدلات التجاوب مع توصياتها ومقترحاتها، وتوطين مستنتاجاتها بهذا الخصوص في تقاريرها السنوية التي ترفع إلى جلالة الملك وتحال على البرلمان من أجل التقديم والمناقشة.

ومن المهم التذكير في هذا السياق، بأن توصيات ومقترحات الهيئة تنبثق عن دراسات وتقارير تُنَجَز في إطار مقاربة منهجية مؤسّسة، تعتمد التقييم البناء لمختلف المبادرات والمشاريع ذات الأهمية، مع الاستناد، من جهة، إلى التجارب والممارسات الدولية الفضلى، والقيام، من جهة ثانية، برصد منسوب تجاوب الرصيد الوطني مع المواصفات المعيارية الدولية؛ كل ذلك في إطار تحليل متكامل يفضي إلى خلاصات وتوصيات استراتيجية وعملية كفيلة بأن تشكل أرضيات قابلة للتطبيق، بهدف التوافق على تفعيلها في إطار التكامل المؤسسي المطلوب.

وتؤكد الهيئة، من خلال مقترحاتها وتوصياتها المضمنة بمختلف إصداراتها، المنظور الشمولي والمندمج والمتكامل لمشروعها الاقتراحي الذي يتوخى الوقاية والتوعية والتعبئة والمكافحة؛ حيث اشتغلت الهيئة خلال السنوات الثلاث الماضية على عدد مهم من المواضيع الحيوية التي تكتسي أولوية لدورها المهيكّل على الخصوص في تثبيت نظام الحكامة المسؤولة وتعزيز سياسات الوقاية من الفساد ومكافحته. ضُمّنت هذه المواضيع في تقارير تتقاسم منظورا استراتيجيا موحدًا، وتروم في مقاصدها وأبعادها تأصيل وتثبيت منظور الهيئة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد، في أفق الانتقال إلى مرحلة التنزيل في إطار الشراكة والتكامل المؤسسي اللازمين لبلوغ التغيير المستهدف.

وإذا كان التقرير السنوي للهيئة برسم سنة 2020 قد رصد التجاوب شبه المنعدم مع التوصيات الصادرة بتقرير سنة 2019، والذي لم يتجاوز نطاق الاستجابة النسبية لتوصيات الهيئة المتعلقة بمراجعة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد،³⁵ فإن الهيئة تسجل، بخصوص التوصيات الصادرة في تقريرها السنوي برسم 2020، نفس المآل بانعدام تفاعل السلطات المعنية معها باستثناء مبادرة ذات أهمية خاصة تتعلق بوزارة الشؤون الخارجية والتعاون الإفريقي والمغاربة المقيمين بالخارج التي تفاعلت عمليا مع التوصية المتعلقة بمشروع مذكرة تفاهم لإرساء آلية مهيكلّة تروم تنزيل مقتضى القانون 46.19 الخاص بتنسيق الأعمال التحضيرية لمشاركة المملكة المغربية في التظاهرات والملتقيات والاجتماعات الدولية والإقليمية المتعلقة بقضايا الوقاية من الفساد ومكافحته، وتقديم توصيات إلى السلطات المختصة من أجل تيسير مواصلة مصادقة المملكة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية والإقليمية ذات الصلة أو الانضمام إليها. كما تشمل تتبع تنفيذ الالتزامات الدولية للمملكة المنبثقة عن الاتفاقيات المصادق عليها وعن التقارير الصادرة عن المنظمات الدولية والإقليمية في هذا المجال؛ حيث عبرت الوزارة المذكورة بشكل رسمي عن استعدادها لتفعيل هذه التوصية؛ الأمر الذي تجسّد عمليا في فتح قنوات الاشتغال المشترك لبلورة مشروع مذكرة تفاهم، تم الاتفاق فيها على استشراف مجالات التعاون ووضع آليات عملية للتشاور والتنسيق والتواصل، لضمان تدبير ناجح لمتطلبات الوقاية من الفساد ومكافحته في امتداداتها ذات البعد الدولي، علما بأن التواصل ما زال مستمرا للاتفاق على صيغة يتم توقيعها بين الطرفين.

35 - كما هو موضح في مكانه بالتقرير السنوي للهيئة برسم سنة 2020.

وإذ تُذكر الهيئة بأن التوصيات المضمنة في تقريرها برسم سنتي 2019 و2020 نابعة من تشخيص دقيق للواقع وتقييم بناء للتشريعات والمجهودات الوطنية المبذولة، ومن تفاعل إيجابي وملاءمة مع المعايير والتشريعات الدولية والمعاهدات والاتفاقيات ذات الصلة، ومن استحضار لمقياس الوقع الملموس على سائر المعنيين، والآثار المنشودة على مجهودات الوقاية من الفساد ومكافحته، لتؤكد التزامها واستعدادها لمواكبة سائر الجهات المعنية للتفاعل مع هذه التوصيات والاقتراحات وفتح النقاش حولها وتدقيقها وملاءمتها، عند الاقتضاء، وتقديم الدعم والمساعدة لهذه الجهات من أجل تفعيل الأثر لها؛ بما يقتضيه الأمر من تجنيد لآليات التعاون المؤسسي المطلوب في هذا المجال، وتوفير الخبرة وضمان الالتقاءية المنشودة بين جميع المتدخلين.

ومع تقديرها لوضعها القانوني المرحلي الذي يحول دون تمكينها من الاضطلاع حالياً بتفعيل كامل للآليات التي أتاحها لها القانون رقم 46.19 للتنسيق وضمان انخراط سائر المعنيين وتجاوبهم موضوعياً مع توصياتها ومقترحاتها في إطار التعاون والتكامل المؤسسي، فإن الهيئة تؤكد على أن التوصيات المقدمة في تقاريرها المشار إليها أعلاه لا تزال تحتفظ براهنيتها وبوقعها المحتمل على تثبيت قيم النزاهة والشفافية ومكافحة أشكال الفساد، مشددة، بهذا الخصوص، على ضرورة الاستثمار الأمثل للعامل الزمني في التجاوب مع هذه التوصيات، باعتباره خياراً لا محيد عنه للحد من انتشار ظاهرة الفساد وتسريع إعادة بناء الثقة في المجهودات المبذولة لترسيخ النزاهة ومكافحة الفساد.

الفصل الثاني: تذكير بخلاصات توصيات الهيئة ذات الرأهنية والوقع

انطلاقاً من رؤيتها الشمولية والمندمجة، واعتماداً على السقف المنهجي المعتمد في إعداد توصياتها، تطمح الهيئة، عبر مختلف التوصيات التي قدمتها، إلى خلق الشروط المواتية لاطلاق مرحلة جديدة تتجه نحو المراجعة العميقة لمنظومة مكافحة الفساد في المغرب، تستهدف النجاعة، وضمان الالتقاءية، والتماس الوقع والأثر؛ وهو التوجه الذي تم تصريفه في مجموعة من التوصيات التي لامست الأبعاد المتكاملة للوقاية ومكافحة الفساد، والتي يمكن التذكير بها، بشكل مقتضب، من خلال تسليط الضوء عليها كالآتي:

الفرع الأول: توصيات ذات بعد استراتيجي لتهيء المحيط العام لمكافحة الفساد بالمغرب

تؤكد الهيئة من خلال هذه التوصيات أهمية التوجه نحو نموذج يضمن شمولية الرؤية، وانسجام وتناسق مكونات السياسات العمومية، بالعمل على إدراج مكافحة الفساد ضمن منظور استراتيجي ينهض على دعائم الالتقاءية والتنسيق المحكم والتكامل المؤسسي الذي تضطلع فيه الهيئة، بدور محوري عبر مهامها الدستورية في الإشراف والتنسيق وضمان تتبع التنفيذ.

وفق هذا المنظور، قدمت الهيئة تصورها وتوصياتها من أجل نموذج تنموي جديد³⁶ يهدف إلى وضع المغرب على سكة تنمية قوية مندمجة ومستدامة؛ حيث أكدت بهذا الخصوص على أهمية الحكامة المسؤولة باعتبارها تمثل دعامة لا غنى عنها لإنجاح النموذج التنموي الجديد، مقترحة مجموعة من الدعامات لأجل وضع الحكامة والوقاية من الفساد ومكافحته في صلب الركائز الأساسية للتنمية، مع ضمان انسجام والتقاءية السياسات المتعلقة بهذه الركائز مع باقي مكونات النموذج التنموي المطلوب.

36 - من أجل نموذج تنموي جديد: مساهمة الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها (تقرير منشور، ماي 2020)

وقدمت الهيئة أيضا توصياتها لإذكاء دينامية جديدة في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد³⁷؛ حيث أنجزت تقييمًا شموليًا لهذه الاستراتيجية، يتضمن تحليلًا معمقًا لمختلف مكوناتها وآليات تنفيذها ويقف عند محدودية بعض أوجهها، مقترحة إعادة هيكلتها وتدقيق برامجها ومشاريعها، وإعادة النظر في حكوماتها وآليات التبعية والقيادة المتعلقة بها، بهدف ضمان التفاني والتفاني والتماس الوقع والأثر الإيجابي لنتائجها.

الفرع الثاني: توصيات لأجل بناء الثقة وضمان الانخراط والتعبئة الواسعة

تعكس توصيات الهيئة في هذا المحور اقتناعها بضرورة التفاعل عمليًا مع مؤشرات انخفاض معدلات الثقة في السياسات العمومية والمجهودات المبذولة، وذلك بتوجيه الجهود نحو إجراءات فعلية من شأنها ترسيخ مفاهيم الالتزام المواطن، والعمل على تعزيز الأبعاد الحقوقية للخدمة العامة.

على هذا الأساس، قدمت الهيئة توصياتها لخلق شروط تعزيز الالتزام المواطن وتثبيت دوره في الوقاية ومكافحة الفساد³⁸؛ حيث رصدت الارتفاعات المؤسسة لبناء الثقة من أجل التزام كامل للمواطن؛ وهو الالتزام الذي يتحقق بالضرورة عبر إعداد مواطنين واعين بمخاطر الفساد ومستعدين للاضطلاع بنصيبهم من المسؤولية في رفضه ومقاومته، كما حددت المجالات التي يمكن أن يتبلور فيها الالتزام المواطن، وكذا الأعطاب التي تحول دون انبثاق التزام فاعل للمواطن والتي يأتي في مقدمتها تدني منسوب الثقة في المؤسسات ومصادقية السياسات العمومية، مع التأكيد على ضرورة خلق شروط إعادة بناء الثقة للنهوض بحركة مواطنة تدعم الجهود المؤسسية برفض الفساد والتبليغ عنه، ثم بالانخراط في المبادرات المختلفة الهادفة لرفضه ومحاصرته؛ بما يتطلب بشكل خاص تقوية مختلف مستلزمات الديمقراطية التشاركية.

ومساهمة منها في رصد العلاقات بين الفساد وحقوق الإنسان³⁹، أوصت الهيئة بالعمل على تحقيق أكبر قدر من الالتفاتية بين سياسات واستراتيجيات مكافحة الفساد وتلك المتعلقة بحماية حقوق الإنسان، وبإبراز جانب حماية المواطنين وضمان ولوجهم العادل والمنصف لحقوقهم ضمن الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وخلق قنوات للتنسيق والتعاون المؤسسي بين هيئات مكافحة الفساد والمؤسسات الوطنية المعنية بحماية حقوق الإنسان، واستحضار البعد الحقوقي في كل البرامج والتدابير والتشريعات ذات الصلة بمكافحة الفساد.

واعتبارًا للدور المحوري الذي يكتسبه الحق في الحصول على المعلومات⁴⁰ بالنسبة لتعزيز ركائز الشفافية، قدمت الهيئة توصياتها الرامية إلى دعم القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، وذلك في اتجاه تعزيزه بضبط مجموعة من الحالات ذات الصلة بهذا الحق، كالحالات التي تستلزم التقليل من المجالات التي تستدعي الحفاظ على السر المهني، ونشر قرارات التأديب، وكذا المعلومات المتعلقة بالتصرف في الملك الخاص للدولة، ونشر تراخيص الاستغلال، ونظام معلومات الصفقات، إضافة إلى الاتجاه نحو إتاحة المعلومات المتعلقة بمجال الرواتب والأجور المتعلقة بالوظائف العمومية، وتمويل الأحزاب. وقد أسست الهيئة منظورها في هذا الشأن على تغليب مبدأ إتاحة المعلومات باعتباره جسرًا أساسيًا لتحقيق الشفافية والنهوض بالحكمة الجيدة.

37 - الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد: من أجل دينامية جماعية ومتجددة (تقرير منشور، فبراير 2019)

38 - الالتزام المواطن ودوره في مجال مكافحة الفساد (تقرير موضوعي، تم نشر توجهاته في التقرير السنوي للهيئة برسم سنة 2020، وسيتم نشره مفصلاً بعد تدقيق محتوياته وتعميق النقاش والتحليل بخصوصه)

39 - التقاطعات بين ضمانات حقوق الإنسان وفعالية الوقاية من الفساد ومكافحته (دراسة منشورة في إطار التقرير السنوي للهيئة برسم 2019)

40 - تعزيز الحق في الولوج للمعلومات (دراسة منشورة ضمن تقرير تركيبي: آراء وتوصيات ودراسات في مواضيع ذات أولوية وأثر على مكافحة الفساد، ماي 2020)

الفرع الثالث: توصيات لتعزيز مجهودات مكافحة الإفلات من المتابعة والعقاب

اعتبرت الهيئة أن الإفلات من العقاب، سواء كان مثبتاً أو نابعا من الانطباع العام، ينتج عن عدة مسببات ترتبط في عمومها بعدم تطبيق القوانين أو عدم قابليتها للتطبيق. ويُعزى هذا السبب الأخير في حد ذاته إلى وجود ثغرات، على مستوى القانون والمسطرة، تحول أحيانا دون تحريك مسطرة المتابعة في حق حالات متعددة من ممارسات الفساد؛ بما يساهم، ليس فقط في تحجيم نطاق محاصرة وتطويق مرتكبي أفعال الفساد، بل في تقويض مبدأ الاحتكام إلى عدالة يتساوى أمامها الجميع براءة وعقابا؛ بما أدى إلى تفاقم الفساد وتدهور معدلات الثقة.

وفق هذا المنظور المؤطر بحتمية استكمال المنظومة الوطنية للنزاهة ومكافحة ممارسات الفساد في إطار مبدأ التكامل المؤسسي، قدمت الهيئة توصياتها في إطار معالجتها للمواضيع التالية:

1 - منظومة التصريح الإجمالي بالممتلكات: إرساء رؤية شمولية من أجل تثبيت الحكامة المسؤولة⁴¹

تتوخى هذه الدراسة إعادة بناء منظومة التصريح بالممتلكات على أسس جديدة تستهدف تثبيت حكمة ممارسة المسؤوليات، باعتبارها إحدى ضمانات التدبير الجيد والرشيد للشأن العام، وآلية احترازية لتطويق ومنع الانفلاتات والتجاوزات التي قد تُفرزها الممارسة غير المنضبطة للمسؤوليات؛ وذلك انطلاقاً من مبدأ التجاوب مع أبعاد الطرح الدستوري لهذه المنظومة، واعتماداً على استقراء المواصفات المعيارية ذات الصلة، وما توفره من إمكانيات للتفاعل والاستئناس.

استناداً إلى هذين الإطارين المرجعيين، وبعد تشخيص وتحليل وضع النظام الحالي للتصريح الإجمالي بالممتلكات والوقوف على الإكراهات المتعلقة بتنفيذه ومحدوديته، تأكد للدراسة أن متطلبات النجاعة والفعالية تقتضي إدراج منظومة التصريح بالممتلكات ضمن مفهومين أساسيين:

أولاً- مفهوم المسؤولية الائتمانية والتعاقدية، التي تستدعي ترتيب أنواع من الالتزامات والواجبات الاستثنائية على أصناف من الموظفين، وفي مقدمتها إقرارهم المبدئي بالكشف عن ممتلكاتهم وموجوداتهم وما قد يحصل عليها من تغيير خلال الولاية الموكولة إليهم، وبالمقابل تمتيعهم بأنواع من الحماية والحقوق، لأنهم يتحملون مسؤولية الائتمان على المرفق العام .

ثانياً- مفهوم زجر الإخلال بالتعاقد والائتمان، والذي يتأسس على مبدأ الجزاء الوقائي والإصلاحي والردعي، باعتباره الضامن لإعطاء مفعول عقابي لمختلف صور الإخلال بمنظومة التصريح بالممتلكات.

على هذا الأساس، توخت مقاربة الهيئة لمنظومة التصريح الإجمالي بالممتلكات استهداف النجاعة والتكامل القانوني، في إطار من الالتقائية والانسجام، مع الأبعاد المؤسسية والتنظيمية والإجرائية؛ كل ذلك وفق منظور جديد قادر على احتواء الصعوبات والتعقيدات ذات الصلة بهذا المحور الأساسي من محاور الحكامة العمومية؛ حيث أوصت بمراجعة عميقة للنصوص القانونية المؤطرة لهذا المجال في اتجاه توحيدها وتقويتها، وباعتماد نظام معلوماتي شامل ومندمج وتفاعلي ومتربط، يتميز بقدرات المعالجة الأوتوماتيكية للمعطيات، الكفيلة بالتحليل الآني والاستباقي لما هو مصرح به. كما حثت على تعزيز الصلاحيات المؤسسية للمحاكم المالية، وضمان التشبيك المعلوماتي مع المؤسسات المتوفرة على المعطيات ذات الصلة أو على صلاحيات تسمح بالتدخل في هذا المجال.

41 - تقرير موضوعاتي مصاحب للتقرير السنوي للهيئة برسم 2020

2- **مكافحة الإثراء غير المشروع**⁴²: اقتناعا منها بأهمية تأطير الإثراء غير المشروع من زاوية مقارنة شمولية لتعزيز الحكامة المسؤولة، وتفعيل مبدأ تقديم الحساب، ومكافحة الفساد، أعدت الهيئة، في إطار تفاعلها مع مبادرة المشرع المغربي بإدراج تجريم الإثراء غير المشروع ضمن مقتضيات مشروع القانون الجنائي، وثيقة تعكس تحليلها لهذا الموضوع ومقاربتها لهذه الآلية القانونية، تبعا لنفس المنهجية المعتمدة لبلورة آرائها وتوصياتها والتي تم توضيحها فيما سبق. وفي هذا الإطار أكدت الهيئة على أن الاختيار التشريعي الأنسب هو اعتبار هذه الجريمة، جريمة قائمة بذاتها لها مقوماتها الجرمية، ومحدداتها المسطرية الكفيلة بإثباتها، والعقوبات الحبسية والمالية المتناسبة مع خطورتها، والأشخاص الخاضعين لها، والجهات المعنية برصدها وتلقي التبليغات عن حالات الاشتباه بها، مع ترسيم العلاقات والتكامل الفعال بين مختلف هذه الجهات من جهة، وبينها وبين النيابة العامة المختصة من جهة ثانية. كما خلصت الهيئة من خلال هذه الدراسة الى ترجيح اختيار نص قانوني خاص بهذا الموضوع مع توضيح الجسور التي يتعين مدها بين الإثراء غير المشروع ونظام التصريح الإجباري بالممتلكات.

3- **نحو تشريع يؤطر الوقاية من حالات تضارب المصالح**⁴³: يتأسس منظور الهيئة في هذا الموضوع على مبدأ التأطير القانوني لحالات تضارب المصالح، بهدف تحديد المخاطر واستباق توقعها من خلال وضع نصوص وإرساء آليات تمنع حصول تجاوزات في هذا الشأن.

على هذا الأساس، أوصت الهيئة في هذه الدراسة باعتماد نظام التصريح الإجباري بالمصالح الشخصية المرتبطة بممارسة الوظيفة أو النشاط أو المهنة، وبكل حالة يمكن أن تشكل تضاربا في المصالح من موقع ممارسة المهام والمسؤوليات؛ حيث يمكن أن تكتسي هذه المصالح طابعا دائما، كما يمكن أن تكون عرضية وتستدعي بالتالي التصريح بها لدى المصالح الداخلية أو لدى هيئات خارجية، حسب الحالة لضمان تتبعها.

كما تم تحديد المفهوم المتعلق بتضارب المصالح، واستعراض الحالات المؤطرة لهذا التضارب، وكذا الإجراءات الوقائية والعقوبات المطبقة في حالات عدم احترام القواعد. واستأنست الهيئة في هذا الإطار بمجموعة من التجارب على مستوى بلدان انخرطت في تأطير هذا المحور المهم من محاور حكمة تدبير الشأن العام. وتطرقت الهيئة أيضا إلى الجوانب المتعلقة بالتنصيص على اضطلاع هيئة عمومية بتلقي وتتبع ومراقبة هذه التصاريح، وإقرار عقوبات تنصب على التأخر في تقديم التصريح أو عدم تقديمه أو عدم تطابقه، مع تقرير جزاءات تتراوح بين التأديب والغرامة والتوقيف المؤقت للأجر والإعفاء والعقوبة الحبسية والنشر العمومي للعقوبات.

4- **حماية الموظفين العموميين «مثيري الانتباه» إلى أفعال الفساد**⁴⁴

تندرج توصيات الهيئة التي قدمتها استجابة لطلب إبداء الرأي المقدم من طرف الحكومة بخصوص مسودة مشروع قانون حول حماية الموظفين العموميين «مثيري الانتباه» إلى أفعال الفساد، في إطار إذكاء الدينامية في مجال التبليغ عن الفساد، سواء داخل الإدارات والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية، أو لدى المؤسسات والهيئات المعنية بالبحث والتحري والمتابعة.

42 - مكافحة الإثراء غير المشروع (دراسة منشورة ضمن تقرير تركيبي: آراء وتوصيات ودراسات في مواضيع ذات أولوية وأثر على مكافحة الفساد، ماي 2020)

43 - نحو تشريع يؤطر الوقاية من حالات تضارب المصالح (دراسة منشورة ضمن تقرير تركيبي: آراء وتوصيات ودراسات في مواضيع ذات أولوية وأثر على مكافحة الفساد، ماي 2020)

44 - حماية الموظفين العموميين «مثيري الانتباه» إلى أفعال الفساد (رأي منشور ضمن تقرير تركيبي: آراء وتوصيات ودراسات في مواضيع ذات أولوية وأثر على مكافحة الفساد، ماي 2020)

وقد أوصت الهيئة، على الخصوص، بضرورة ضمان إطار مؤسسي يضطلع بتلقي ومعالجة التنبيهات وفق متطلبات الاستقلالية والحياد والفعالية، وباعتماد عدة مستويات للتبليغ، إضافة إلى إقرار آليات للتشجيع تشمل نظام المكافأة المالية لأصناف من التبليغات والمبلغين على غرار ما هو معمول به لدى بعض التجارب الدولية، فضلا عن إفساح المجال للطعن داخليا ولدى جهات خارجية.

5- آليات الإحالة المؤسسية لجرائم وأفعال الفساد⁴⁵

إيماننا منها بأهمية التكامل المؤسسي في تطوير أفعال الفساد وسدّ منافذ الإفلات من المتابعة، أوصت الهيئة في هذه الدراسة بالتنصيص القانوني على إلزامية إحالة القضايا المتعلقة بالانحرافات التي يمكن أن تكون لها صلة بالتأديب المالي أو التسيير بحكم الواقع، والموجودة بالمحاكم العادية، على القضاء المالي الذي يضطلع به المجلس الأعلى للحسابات، وذلك حتى بالنسبة للقضايا التي تم حفظها لغياب قرائن الدعوى الجنائية.

الفرع الرابع: توصيات من أجل تثبيت مفهوم جديد للخدمة العمومية مرتكز على قواعد الحكامة المسؤولة

تجسد التوصيات المطروحة في هذا المحور منظور الهيئة بضرورة إعادة بناء ممارسة تدبير الشأن العام على قواعد الحكامة المسؤولة كما نصت عليها مقتضيات الدستور؛ بما يُقَعَّد لتدبير جيد ورشيد يتجاوب مع انتظارات المرتفقين ويستجيب لمتطلبات التنمية المستدامة ويخضع لمبدأ تقديم الحساب باعتباره ضمانا للشفافية والنزاهة.

وفق هذا التوجه، استشرفت الهيئة الدعامات المؤسسية لمفاهيم الخدمة العامة، من منظور ينهض على إذكاء الدينامية المطلوبة في المقاربة التخليقية، ويستهدف إعادة بناء العلاقات بين المرفق العمومي والمتعاملين معه على أساس مقومات النجاعة والقرب والتيسير والسعي الحثيث نحو إلغاء الاحتكاك عبر الارتقاء بالاستحقاق التكنولوجي إلى مستوى الدعامات المثلى لتلبية الاحتياجات المتزايدة من المرافق العمومية؛ وكلها مستلزمات أساسية لدعم نزاهة المرفق العام واحتواء بؤر ومعاقل تفاعل الفساد والتجاوب العملي مع انتظارات سائر المعنيين.

توافقا مع هذه الأبعاد، تفاعلت الهيئة وسجلت موقفها وتوصياتها بخصوص القانون بمثابة ميثاق المرافق العمومية⁴⁶، ومرسوم بمثابة مدونة قيم وأخلاقيات الموظف بالإدارات العمومية والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية⁴⁷، والقانون المتعلق بتبسيط المساطر الإدارية⁴⁸. كما طرحت رؤيتها المتعلقة بالتحول الرقمي⁴⁹ ودوره في تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد.⁵⁰

45 - آليات الإحالة المؤسسية لجرائم وأفعال الفساد (دراسة منشورة ضمن تقرير تركيبي: آراء وتوصيات ودراسات في مواضيع ذات أولوية وأثر على مكافحة الفساد، ماي 2020)

46 - مشروع قانون بمثابة ميثاق المرافق العمومية (دراسة منشورة ضمن تقرير: آراء وتوصيات ودراسات في مواضيع ذات أولوية وأثر على مكافحة الفساد، ماي 2020)

47 - مشروع مرسوم بمثابة مدونة قيم وأخلاقيات الموظف بالإدارات العمومية والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية (دراسة منشورة في إطار التقرير السنوي للهيئة برسم 2019)

48 - مواكبة القانون المتعلق بتبسيط المساطر الإدارية (منشور ضمن التقرير السنوي للهيئة برسم 2019)

49 - الرقمنة؛ رافعة للشفافية ومكافحة الفساد (تقرير موضوعاتي، تم نشر توجهاته في التقرير السنوي للهيئة برسم سنة 2020، وسيتم نشره مفضلا بعد تدقيق محتوياته وتعميق النقاش والتحليل بخصوصه)

50 - ينظر ملخص هذه التوصيات في الفرع الثالث من الفصل الثالث من الباب الثالث من القسم الأول من هذا التقرير.

الباب الثاني: من أجل ملاءمة موضوعية لقانون المسطرة الجنائية مع المتطلبات

الإجرائية لمكافحة جرائم الفساد

في إطار مواكبة المستجدات التشريعية ذات الصلة بمجال اختصاصها، قدمت الهيئة دراستها⁵¹ لمشروع القانون رقم 01.18 بتغيير وتتميم قانون المسطرة الجنائية، مثمناً التوجه نحو مراجعة هذا القانون، باعتباره محطة مهمة في مسار تثبيت الضوابط الإجرائية لمكافحة الظاهرة الإجرامية وفق متطلبات المحاكمة العادلة كما هي متعارف عليها عالمياً؛ حيث يشكل التععيد المسطري لمتطلبات التبليغ والبحث والتحري والتحقيق والملاحقة والمقاضاة وتنفيذ الجزاءات جسراً تشريعياً أساسياً لزرع الحرية وإذكاء الدينامية في قواعد التجريم والعقاب؛ بما يكرس العدل والإنصاف، ويحقق الزجر المنشود لمختلف الجرائم ومن ضمنها جرائم الفساد.

استناداً إلى متطلبات المحاكمة العادلة، ومن منطلق الوعي بضرورة استحضار حجم التطور الكمي والنوعي لجرائم الفساد، واستشعاراً بأهمية الانصهار في أبعاد المنظور الدستوري للتخليق ومكافحة الفساد، ووعياً بحتمية الملاءمة مع منظور ومقصود الاتفاقية الأممية في هذا الشأن، واقتناعاً بضرورة استيعاب رهانات الانخراط الإيجابي في التوجهات الجنائية الدولية لمكافحة هذه الظاهرة، قدمت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها منظورها من أجل ملاءمة موضوعية لقانون المسطرة الجنائية مع المتطلبات الإجرائية لمكافحة جرائم الفساد، مؤكدة على أهمية وضع المراجعة القانونية للمسطرة الجنائية تحت مجهر المحددات الموضوعية المشار إليها، وذلك استشرافاً لمستلزمات النهوض بقدرة هذا القانون على المساهمة في مكافحة الفعالة لآفة الفساد؛ بما يتطلبه الأمر من إحكام لمختلف آليات التبليغ والبحث والمتابعة والتحقيق والمقاضاة وإنفاذ الأحكام.

على هذا الأساس، قامت الهيئة بدراسة مشروع القانون رقم 01.18 بتغيير وتتميم القانون رقم 22.01 المتعلق بالمسطرة الجنائية استناداً للمحددات سالف الذكر، مع التأكيد على ضرورة استحضار ضمانات احترام حقوق الأفراد، وصون الحريات، وتحصين براءة الأشخاص، وتثبيت توازن الأطراف.

وفق هذا التوجه، انصرف عمل الهيئة نحو قراءة هذا المشروع في ضوء المرجعيات الدستورية والتشريعية الوطنية ذات الصلة وكذا الاتفاقيات والمعاهدات الدولية المتعلقة المصادق عليها من طرف المغرب، بمنظور شمولي يستهدف بالدراسة، في نفس الآن، المقتضيات ذات الصلة الجاري بها العمل في إطار القانون الحالي، وتلك المطروحة في إطار التعديلات المقترحة، مُرَكِّزاً بالأساس على المقومات الضامنة لإذكاء الدينامية في ملاحقة جرائم الفساد (الفصل الأول)، وعلى متطلبات النهوض بالتبليغ والكشف عن هذه الجرائم (الفصل الثاني)، وعلى تيسير بلوغ جرائم الفساد إلى القضاء (الفصل الثالث)، وعلى ضمان النجاعة القضائية (الفصل الرابع).

51 - للاطلاع على التفاصيل المتعلقة بهذا الموضوع، يمكن الرجوع إلى التقرير الموضوعي للهيئة: من أجل ملاءمة موضوعية لقانون المسطرة الجنائية مع المتطلبات الإجرائية لمكافحة جرائم الفساد: ملاحظات واقتراحات الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها على مشروع القانون رقم 01.18 بتغيير وتتميم القانون رقم 22.01 المتعلق بالمسطرة الجنائية: الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها 2022

الفصل الأول: إذكاء الدينامية في ملاحقة جرائم الفساد

لإذكاء الدينامية المطلوبة في ملاحقة جرائم الفساد، انصبت ملاحظات وتوصيات الهيئة على اعتماد منظور موضوعي وواقعي لمبدأ التقادم في هذه الجرائم، وتوجيه سلطة «ملاءمة» المتابعة نحو خدمة ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد، وتفادي الإفلات من العقاب، أخذا بعين الاعتبار خصوصياتها المرتبطة بطابعها المعقد وعامل الوقت الذي يتطلبه إثباتها.

الفرع الأول: أهمية اعتماد منظور موضوعي وواقعي لمبدأ التقادم في جرائم الفساد

اعتبرت الهيئة أن احتساب مدد تقادم الدعوى العمومية من يوم ارتكاب الجريمة، طبقا لمقتضيات المادة 5 التي لم تخضع للتعديل، من شأنه، عند تطبيقه على جرائم الفساد أن يؤدي إلى إفلات مرتكبي هذه الجرائم من المتابعة بمقتضى هذا التقادم، خاصة إذا علمنا أن الركن المفترض الأساسي في هذه الجرائم هو الموظف العمومي، وأن استمرار هذا الأخير في وظيفته يتيح له، في حالة ارتكابه لجريمة فساد، فرص التستر عليها إلى حين مرور مدة التقادم، وبشكل خاص عندما يتعلق الأمر بجنحة؛ حيث لا تتجاوز مدة تقادمها في التشريع الحالي أربع سنوات.

وباستقراءها للاتفاقيات ذات الصلة التي صادق عليها المغرب، أكدت الهيئة على أن الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لم تنص على مدة محددة للتقادم بالنسبة للجرائم المشمولة بها، واكتفت بالتفويض لكل دولة طرف فيها كي تحدد مدد تقادم طويلة لهذه الجرائم. كما اكتفت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتقديم توصية للدول الأطراف فيها بتحديد مدد طويلة لتقادم هذه الجرائم مع تعليق العمل به في حالة إفلات الجاني المزعوم من العدالة.

وبعد استظهار بعض الاجتهادات القضائية، الوطنية والدولية، التي سارت في اتجاه اعتبار تاريخ اكتشاف جرائم الفساد ومعاينتها أو تاريخ مغادرة المشتبه فيه لوظيفته هو التاريخ المحتسب كبدية للتقادم، أوصت الهيئة بتوجيه الجهود نحو تحويلها إلى قواعد قانونية وإدراجها في قانون المسطرة الجنائية كاستثناء من القواعد العامة للتقادم؛ وذلك بالنص على تعليق العمل بالتقادم في جرائم الفساد، أو على الأقل احتساب سريانه بالنسبة لهذه الجرائم ابتداء من تاريخ اكتشافها، وكذا ابتداء من ترك الوظيفة بأي شكل من الأشكال، باعتبار الاستمرار في الوظائف يشكل فرصة للتستر على جرائم الفساد وإخفائها، مع التأسّي في هذا الاختيار ببعض التشريعات الدولية التي اعتمدت معايير موضوعية لضمان عدم إفلات مرتكبي جرائم الفساد من المتابعة والعقاب، كالتشريع الكويتي الذي استثنى هذه الجرائم من التقادم عندما نص على عدم انقضاء الدعوى الجزائية في هذه الجرائم بمضي المدة، وعدم خضوعها لمدد سقوط الدعوى الجزائية أو العقوبة المحكوم بها، وكذا التشريع المصري الذي اعتمد قاعدة احتساب تاريخ التقادم في جرائم الفساد ابتداء من انتهاء الخدمة أو زوال الصفة ما لم يبدأ التحقيق فيها قبل ذلك، فإذا بدأ التحقيق قبل ذلك، احتُسب التقادم ابتداء من آخر إجراء صحيح من إجراءات الاتهام أو التحقيق أو المحاكمة؛ وهو نفس التوجه الذي سار عليه المشرع الجنائي القطري.

وعلاقة بالإشكاليات التي يطرحها مبدأ التقادم في جرائم الفساد، وقفت الهيئة على الإشكاليات التي تطرحها الآجال القانونية المحددة لتقادم العقوبات المطبقة على هذه الجرائم؛ فمن جهة، واعتباراً لكون المشرع خص هذه الجرائم بأنواع مختلفة من العقوبات التي تتراوح بين سلب الحريات وفرض الغرامات باعتبارهما عقوبتين أصليتين وجوبيتين، والحرمان من العائدات في إطار المصادرة باعتبارها عقوبة إضافية وجوبية، والتجريد من بعض الحقوق باعتباره عقوبة إضافية اختيارية، فإن سقوطها بالتقادم إذا كان جائزاً باعتباره مستساغاً بالنسبة للعقوبات السالبة للحرية والغرامات والتجريد من بعض الحقوق، فإنه يصعب استساغته بالنسبة لعقوبة المصادرة، لأن الممتلكات موضوع هذه المصادرة تصبح، بمقتضى الحكم النهائي الصادر في شأنها، ملكاً للدولة ومندرجا ضمن حقوقها طبقاً لمقتضيات الفصل 42 من مدونة القانون الجنائي. كما هو معلوم، فإن الحقوق بشكل عام، وعلى وجه الخصوص حقوق الدولة، لا تسقط بالتقادم كما هو مقرر فقهيًا.

من جهة ثانية، قد تكون الدعوى العمومية مقرونة بدعوى مدنية تابعة من طرف أحد المتضررين المطالبين بالحق المدني في نفس القضية المعروضة بخصوص جرائم الفساد. وفي هذه الحالة، قد يصدر الحكم برد وإرجاع الأموال للأطراف المتضررة في إطار الدعوى المدنية التابعة، كما قد يصدر الحكم في الدعوى العمومية بمصادرة الأموال والقيم المنقولة والممتلكات والعائدات لفائدة الدولة إما كلياً أو جزئياً. وبما أن الفقه يعتبر أن المبدأ المؤطر لهاتين العقوبتين هو إعادة الأموال والمنافع إلى نصابها وإرجاعها إلى وضعها الأصلي وإلى أصحابها الحقيقيين، فمن غير المعقول في الدعوى العمومية المستوعبة للدعوى المدنية التابعة أن يستفيد المتضررون الذين صدر حكم الرد والإرجاع لصالحهم، من مدة تقادم تصل إلى 30 سنة، لكونهم يخضعون لمقتضيات التقادم المنصوص عليها في قانون المسطرة المدنية، مقابل عدم استفادة أصحاب الحق في الأموال المعتبرة عليها والذين صدر حكم المصادرة لصالحهم في نفس القضية، إلا من مدة تقادم تصل في أقصى الحالات، أي العقوبة الجنائية، إلى خمس عشرة سنة.

لكل هذه الاعتبارات، وتحسيناً لعقوبة المصادرة، وحماية لحق الدولة في أموالها المعتبرة عليها، يتعين استثناء عقوبة المصادرة من مقتضيات التقادم المنصوص عليها في العقوبات، وذلك إما بالتنصيص على تعليق العمل به بالنسبة لهذه العقوبة، وإما بالتنصيص على مدة مساوية للتقادم المنصوص عليه في قانون المسطرة المدنية بالنسبة للأحكام المتعلقة برد وإرجاع الأموال إلى المتضررين المطالبين بها. ويتعين في جميع الأحوال ملاءمة المادة المتعلقة بالمسطرة الغيابية مع التعديلات المقررة في هذا الشأن.

ولضبط مبدأ انقطاع أمد التقادم، أكدت الهيئة على مطلب التثبيت النصي للممارسة الجارية بها العمل في هذا الشأن، والمتمثلة في اعتبار إجراءات البحث التمهيدي قاطعة للتقادم؛ حيث نبهت إلى كون هذه الممارسة التي يجري بها العمل لقطع أمد التقادم توفر فرصاً أفضل لحماية الأموال العامة وكذا حماية المتضررين والمشتكين خاصة من الجنيح، وتحول دون إفلات المجرمين من المتابعة والعقاب؛ مما يجعلها في حاجة إلى تثبيت نصي صريح يؤكد على اعتبار إجراءات البحث التمهيدي والأوامر التي تصدرها النيابة العامة في هذه المرحلة باعتبارها من مكونات السلطة القضائية، إجراءات قاطعة للتقادم، ما دام التفسير الذي اعتمدته المادة 6 للمتابعة لا يشمل هذه الإجراءات.

الفرع الثاني: من أجل توجيه سلطة «الملاءمة» المتابعة نحو خدمة ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد

ذُكرت الهيئة بأن المنتظم الدولي أوصى الدول التي تنهج مبدأ «الملاءمة» في المتابعة الجنائية، بضرورة تأطير هذه «الملاءمة» بمبدأين أساسيين: المبدأ الأول يتمثل في إخضاع قرار النيابة العامة بعدم إجراء المتابعة أو الإحجام عنها في جرائم الفساد، للمراجعة من طرف سلطة رئاسية عليا، وذلك إما بمبادرة منها، أو بناء على شكاية من الضحية أو الشخص الذي أبلغ بوقوع الجريمة، أو أي طرف أو شخص معني متضرر من قرار عدم المتابعة، مع تضمين التقرير المنجز في إطار هذه المراجعة، الأسباب الموجبة لاتخاذ القرار المناسب من طرف السلطة الرئاسية المعنية.

أما المبدأ الثاني الذي أوصى به المنتظم الدولي في هذا الشأن، فيتمثل في وضع مبادئ إرشادية وتوجيهات رسمية بضرورة تقديم المسوغات الكافية لكل قرار بعدم المتابعة، وذلك لضمان التنزيل الأمثل لسلطة «الملاءمة»، مع التأكيد على أهمية إتاحة المبادئ التوجيهية المتعلقة بإعمال هذه السلطة أمام الجمهور، لتمكينه من معرفة المعايير الضابطة للقرارات المتخذة من قبل النيابة العامة.

وتعتبر الهيئة أن التفاعل الإيجابي مع توصيات المنتظم الدولي في تحصين استقلالية النيابة العامة بالمبادئ الضامنة للنجاعة والفعالية، يكتسب وجاهته بالنظر لخصوصيات جرائم الفساد التي تنفرد بحيثيات نوعية تميزها عن الجرائم الأخرى، وكذا بالنظر للإصلاح الهيكلي الذي عرفته منظومة العدالة ببلادنا، والذي أصبحت بمقتضاه النيابة العامة تتمتع باستقلالية مؤسساتية.

لأجل ذلك، فإن الهيئة تقترح:

■ أن يراعي تقدير النيابة العامة لما تراه ملائماً بشأن المحاضر والشكايات والوشايات التي تتلقاها، مقتضيات المادة 83 التي تقترح فيها الهيئة إدراج الجرائم ذات الصلة بأفعال الفساد والموصوفة بالجنايات، ضمن نطاق الجرائم التي تُرفع إلزامياً إلى سلطة التحقيق؛

■ أن يتم التنصيص على ما أوصى به المنتظم الدولي بخصوص فتح إمكانية مراجعة تقدير النيابة العامة بعدم إجراء المتابعة في جرائم الفساد، من طرف سلطة عليا، بمبادرة منها، وذلك في اتجاه سريان هذه المراجعة على جرائم الفساد الموصوفة بالجنح، مع التنصيص على تعليل القرار المتخذ من طرف السلطة العليا بخصوص هذه المراجعة، علماً بأن الهيئة تقترح، بالنسبة لجرائم الفساد الموصوفة بالجنايات، إلزامية رفعها إلى قاضي التحقيق.

من جهة أخرى، وتحسيناً لقرار الحفظ التي يتخذ في إطار سلطة الملاءمة المخولة للنيابات العامة، ومع تأكيدها على أن سلطة اتخاذ قرار الحفظ ينسجم مع المهام الجسام المنوطة بهذا الجهاز، والتي تجعله في موقع يتيح له الاطلاع الدقيق على عدد من الوقائع المعروضة عليه، وبالتالي تقدير حقائقها القانونية الكفيلة باتخاذ القرار المناسب في شأنها، والحيلولة بالتالي دون تدفق القضايا غير المسنودة على القضاء؛ بما يفسر وجاهة اضطلاع النيابة العامة بسلطة تقديرية لحفظها مؤقتاً، نبهت الهيئة إلى أن تثبيت هذا الاختيار يستدعي تعزيزه ببعض الضوابط المعمول بها لدى تشريعات أخرى، والتي من شأنها أن تمنح سلطة الحفظ مناعة ووجاهة أكبر؛ مؤكدة بشكل خاص على الضوابط التالية:

■ تعزيز البعد الشرعي لقرار الحفظ من خلال ربطه بغياب الشروط القانونية لقبول القضية المعروضة، كانهاء العناصر المكونة للجريمة أو انصرام أجل التقادم أو الاستفادة من العفو أو انتفاء المسؤولية الجنائية عن مرتكب الجريمة المفترض أو صدور حكم سابق في القضية أو غيرها من الموانع القانونية؛

■ التنصيص على مبدأ إخبار المعنيين، من مشتكين وضحايا معلومين ومبلغين، بقرار الحفظ المتخذ وبالأسباب القانونية الداعية إليه، على غرار ما اعتمدته المشرع الفرنسي بمقتضى تعديل 9 مارس 2004 عندما نص على إخبار الأشخاص المعنيين بالمآل المتخذ في حق شكاياتهم مع إطلاعهم على الأسباب القانونية أو التقديرية إذا تعلق الأمر بقرار الحفظ؛

■ تثبيت حق المشتكين والضحايا والمبلغين في التظلم من قرار الحفظ لدى السلطة الأعلى، مع إقرار صلاحية هذه الأخيرة في مطالبة الجهة المعنية بإجراء المتابعة إذا ارتأت وجاهة ذلك، وإلا أخبرت الشخص المتظلم بأن تظلمه غير مؤسس، وذلك على غرار ما قرره المشرع الفرنسي بمقتضى تعديل 9 مارس 2004 الذي خول لكل مبلغ حق الطعن في قرار الحفظ المتخذ من قبل وكيل الجمهورية، وذلك لدى الوكيل العام للجمهورية الذي يمكن أن يأمر الوكيل بإطلاق المتابعة، أو يكتفي بإخبار المبلغ إذا تبين له أن الطعن غير مؤسس؛

■ الارتقاء بمبدأ تعليل قرار الحفظ المتخذ بشأن القضايا المعروضة على النيابة العامة من قبل المؤسسات والهيئات المخول لها صلاحية الإحالة على هذه النيابة، إلى مستوى التنصيص القانوني؛ بما يكرس مركزية مبدأ التعليل كقاعدة عامة تؤثر علاقات السلطات الوطنية فيما بينها، مع التأكيد على أهمية التآسي بمقتضيات مدونة المحاكم المالية التي كرست مبدأ التعليل بالنسبة للقضايا المحالة على المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات من طرف السلطات التي تمتلك صلاحية الإحالة على هذه المحاكم.

الفصل الثاني: النهوض بالتبليغ والكشف عن جرائم الفساد في إطار تحصين الضمانات

للنهوض بالتبليغ والكشف عن جرائم الفساد، تمحورت ملاحظات واقتراحات الهيئة حول تعزيز التعاون المؤسسي وتكامل جهود أعمال البحث والتحري، وتقوية الحماية القانونية للمبلغين من فئة الموظفين العموميين، وضبط وتعزيز استعمال الوسائل التكنولوجية في الكشف عن جرائم الفساد.

الفرع الأول: تعزيز التعاون المؤسسي وتكامل جهود أعمال البحث والتحري

تمنت الهيئة التعديل المقترح على المادة 21، والمتعلق بإمكانية استعانة ضباط الشرطة القضائية بالضباط والموظفين ذوي الاختصاص العاملين بالإدارات، وبإمكانية توجيه طلبات للإدارات والأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام أو الخاص لتمكينهم من المعطيات الضرورية لسير الأبحاث. واعتبرت الهيئة أن هذا يشكل مناسبة لتعزيع وتعزيز ما نص عليه قانونها رقم 46.19 من مقتضيات تكرر مطلب استجابة الهيئة لطلبات السلطات العمومية في إنجاز تحقيقات حول شبهات الفساد، وكذا تقديمها لطلبات لأي جهة معنية من أجل تعميق البحث حول هذه الشبهات، مع وضع خبرتها رهن إشارة السلطات القضائية، بطلب من هذه الأخيرة، كلما تعلق الأمر بقضية من قضايا الفساد المعروضة على القضاء.

وأكدت الهيئة بهذا الخصوص أن التعديل المطروح يشكل مدخلا تشريعيا ملائما لتثبيت متطلبات التعاون مع جهازها المختص في البحث والتحري وإنجاز المحاضر الموثوقة، من خلال ملاءمة هذا التعديل مع الصلاحيات المخولة للهيئة في هذا المجال، وذلك بإدراج الهيئة ضمن الجهات المعنية بهذه الاستعانة، تحصينا لمقومات الأمن القانوني، خاصة في جانبه المتعلق بانسجام وقماسك التشريعات، وضمان نجاعة تفعيلها.

الفرع الثاني: تعزيز الحماية القانونية للمبلغين من فئة الموظفين العموميين

اعتبرت الهيئة أن مقتضيات الحماية التي أقرها المشرع للضحايا والخبراء والشهود والمبلغين، ضمانا لحمايتهم وتشجيعا لهم على القيام بواجبهم في التبليغ عن الجرائم، تظل، رغم أهميتها، في حاجة إلى المراجعة، خاصة بالنسبة لفئة المبلغين، لضمان نجاعتها وملاءمتها مع التشريعات الدولية ذات الصلة. في هذا الإطار، إذا كانت المادة 10.82 تخول للسلطة القضائية تعديل أو سحب تدابير الحماية، فإنها تركت مجال السلطة التقديرية الممنوحة لها بهذا الخصوص بدون قيد، عندما لم تحدّد الحالات التي تستدعي هذا الأمر، وعندما لم تُنَحَّ الإمكانية أمام فئة الضحايا والخبراء والشهود الذين يعتبرون أطرافا في الدعوى العمومية، للطعن في هذا القرار، خاصة في الحالات التي يتم فيها اعتماد تدابير الحماية بناء على طلب من المعنيين كدافع مسبق وأساسي لانخراطهم في مسار التشكي أمام القضاء؛ الأمر الذي يعتبر إجهازا على حقّ مخول بمقتضى القانون.

كما أن تعديل أو سحب تدابير الحماية بالنسبة لفئة المبلغين الذين تخوّل لهم هذه الحماية بناء على طلبهم، ينبغي أن يكون بموافقتهم، لأنهم ليسوا أطرافا في الدعوى وإنما ساقهم إليها واجب القيام بالتبليغ؛ مما يجعل إخضاعهم القسري لإجراءات تعديل أو سحب الحماية قرارا قد يتنافى مع مبادئ الحق والإنصاف.

من جهة أخرى، يبقى الإشكال الذي تطرحه هذه المقتضيات مرتبطا بالتبليغ الذي يمكن أن يضطلع به الموظفون، بالنسبة لجرائم الفساد؛ حيث إن عدم التنصيص على الجهة التي يتعين التبليغ لديها للاستفادة من المقتضيات المتعلقة بعدم المتابعة، سواء تأديبيا أو جنائيا، على أساس إفشاء السر المهني، يجعل هذه الاستفادة مفتوحة على كل التأويلات، مما قد يعرض الموظف المعني إلى خطر المتابعة.

فباستعمال المشرع لعبارة «إبلاغ السلطات المختصة»، يكون قد أعطى للسلطة القضائية واسع الحق في التفسير الذي تراه مناسبا بالنسبة للجهة المعنية بهذا التبليغ. لذلك، وتحصينا لضمانات الحماية التي أتي بها هذا القانون، ومن منظور التلاؤم مع روح الاتفاقية الأومية لمكافحة الفساد التي أوصت شروحاتها بإفساح المجال للمبلغين للتبليغ لدى أكثر من جهة، ومع التشريعات الفضلى التي توسعت في تحديد الجهات المعنية بالتبليغ والاستفادة من الحماية، يتعين تدقيق هذه العبارة بالتنصيص على الهيئة القضائية وهيئات ومؤسسات أشخاص القانون العام التي تنص قوانينها على تلقي الشكايات أو التبليغات، كجهات حصرية يُلجأ للتبليغ لديها من طرف الموظفين، للاستفادة من عدم متابعتهم تأديبيا أو جنائيا على أساس إفشاء السر المهني.

من جهة أخرى، أوصت الهيئة بضرورة مراجعة مبدأ «حسن النية» المنصوص عليه كشرط لاستفادة المبلغين من تدابير الحماية، وذلك بالتأسي ببعض التشريعات الدولية التي لا تعتد بسوء النية إذا كانت

التبليغات تتضمن ادعاءات معقولة بالاشتباه. وحتى في حالة دفع أحد الأطراف بوجود سوء نية لدى المبلغ، فإن عبء إثبات الطابع الكيدي للتبليغ يقع على المبلغ عنه، في حين لا يتحمل المبلغ عبء إثبات حسن نيته.

كما أوصت الهيئة، تعزيزا لضمانات حماية المبلغين عن جرائم الفساد التي يُستدل عليها عادة بالوثائق والعقود، بالتنصيص على انتفاء المسؤولية الجنائية عن المبلغين الذين يضطرون أحيانا، استثناء من قوانين السرية، لأخذ نسخ ورقية أو إلكترونية للمستندات التي من شأنها أن تدعم تبليغاتهم وفي نفس الوقت تحميهم من كل متابعة على أساس الوشاية الكاذبة. وذلك إسوة ببعض التشريعات الدولية في هذا المجال.

الفرع الثالث: ضبط وتعزيز استعمال الوسائل التكنولوجية في الكشف عن جرائم الفساد

مع تميمها واعترافها بوجاهة التعديل المقترح على المادة 108، والمتمثل في إدراج جرائم الفساد ضمن لائحة الجرائم المشمولة بإعمال التقنيات الحديثة للبحث والتحري، أوصت الهيئة بأهمية استبدال الصيغة المقترحة بصيغة تضمن استيعاب جميع جرائم الفساد المنصوص عليها في القانون الجنائي والقوانين الخاصة؛ مع الاستئناس في هذا الشأن بالصيغة التي اعتمدها المشرع في القانون رقم 46-19 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، حين نص على أن الفساد في مفهوم القانون المذكور يقصد به إحدى الجرائم المنصوص عليها في الفرعين الثالث والرابع من الباب الثالث من الجزء الأول من الكتاب الثالث من مجموعة القانون الجنائي، وكل جريمة من جرائم الفساد الأخرى المنصوص عليها في تشريعات خاصة؛

كما أوصت الهيئة بملاءمة المقتضيات القانونية العامة التي تضبط عمل قاضي التحقيق مع مقترحات الهيئة المقدمة بخصوص التعديل المطروح على المادتين 83 و93 من قانون المسطرة الجنائية؛ بما يفتح المجال لوصول الجرائم الموصوفة بالجنايات والجرح إلى قاضي التحقيق، ويتيح بالتالي أمامه إمكانية إعمال صلاحياته في إعطاء الأمر بالتقاط المكالمات الهاتفية وكافة الاتصالات المنجزة بواسطة وسائل الاتصال عن بُعد وباقي أشكال الاتصالات الإلكترونية أو المنجزة بواسطة وسائل التكنولوجيا الحديثة ومراجع الدعامات المستخدمة في هذه الاتصالات، وفقا للمادة 108.

ولتدعيم سلطة قاضي التحقيق بهذا الخصوص، أوصت الهيئة بأهمية التفاعل الإيجابي مع قرارات المجلس الأعلى (محكمة النقض حاليا) التي انتصرت لسلطة قاضي التحقيق في الإذن بإعمال مسطرة التقاط المكالمات دون تضييق أو شرط، وذلك بالتنصيص الصريح على السلطة التقديرية لهذا الأخير في الإذن بإعمال التقنيات الحديثة في البحث والتحري دوما حاجة إلى الحصول على ملتمس من النيابة العامة في هذا الشأن.

وأكدت الهيئة أن من شأن هذه التدقيقات أن تضمن لمسطرة إعمال التقنيات الحديثة نجاعتها في الكشف عن جرائم الفساد والنهوض بأدلة إثبات تتلاءم مع خصوصيات هذه الجرائم، وأن توفر لها سريانا واسعا على جرائم الفساد الموصوفة بالجنايات والجرح، سواء عبر قناة الإحالة على قاضي التحقيق، أو عبر الشكاية المباشرة مع المطالبة بالحق المدني لديه، أو عبر قناة الملتمس المقدم بهذا الخصوص من طرف الوكيل العام للملك إلى الرئيس الأول لمحكمة الاستئناف.

الفرع الرابع: ضرورة تحقيق التوازن بين ضمانات الأشخاص ونجاعة أعمال البحث والتحري في إطار التقنيات الحديثة

تبين للهيئة أنه رغم الضمانات المنصوص عليها لإعمال التقنيات الحديثة في البحث والتحري وفق متطلبات حماية خصوصيات الأفراد وحرمة حياتهم الشخصية واستهداف الجرائم المعنية بهذه التقنيات، ما زال استخدام التقنيات الحديثة في مجال الكشف عن الجرائم في حاجة إلى بعض الضبط للحيلولة دون اختلال مبدأ التوازن المطلوب بين حماية حق الأفراد في الخصوصية وحماية حق المجتمع في محاربة الجريمة ومعاينة مرتكبيها.

وفي هذا الإطار، أوصت الهيئة بضرورة تدخل التشريع لضبط الحالة التي يتم فيها استصدار مقرر بإجراء التقاط للمكالمات أو لأي معلومة بواسطة التقنيات الحديثة، بخصوص جريمة محددة يُنص عليها داخل هذا المقرر باعتبارها تشكل موضوع الإذن باللجوء إلى هذا الإجراء، إلا أن نتيجة الالتقاط تُسفر عن اكتشاف جريمة إضافية لتلك المعنية بالإذن القانوني؛ كما لو كان موضوع الإذن هو جنحة الرشوة مثلاً فإذا بالمكالمة الملتقطة تكشف الستار عن جريمة إضافية هي جنابة الاختلاس.

وبهذا الخصوص، اعتبرت الهيئة أن الوجيه والمتوافق مع مطلب المكافحة الفعالة لآفة الفساد أن يسير المشرع في اتجاه التثبيت القانوني لمبدأ استيعاب الإذن بالتقاط المكالمات الخاصة بإحدى أفعال الفساد، لجميع الجرائم المدرجة ضمن هذه الأفعال، سواء تلك المنصوص عليها في القانون الجنائي أو في قوانين خاصة. وهذا اختيار من شأنه أن يصون مشروعية الدليل ومبدأ تناسبه، ويساير منظور الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد في تأكيدها على الصلات القائمة بين أفعال الفساد، وبينها وبين الجريمة الاقتصادية بشكل خاص، كما من شأنه أن يتفاعل موضوعياً مع مفهوم الفساد كما هو متعارف عليه لدى المنظمات الدولية المعنية، وكذا مع المنظور الفقهي الذي يعتبر جرائم الفساد تشكل بنية متكاملة من الأفعال التي تشترك مع بعضها في مجموعة من القواسم المشتركة.

بالمقابل يجب تقوية الضمانات الخاصة بحقوق الأفراد، بما يقتضيه ذلك من عدم بتدمير وعدم استغلال المعطيات التي تم التقاطها والتي لا تشكل دليلاً على جريمة من جرائم الفساد، ولم يتم إدراجها، بالتالي، في معالجة الملف.

الفصل الثالث: تيسير بلوغ جرائم الفساد إلى القضاء

لتيسير بلوغ جرائم الفساد إلى القضاء، استهدفت ملاحظات وتوصيات الهيئة تعزيز دور قاضي التحقيق في الكشف عن جرائم الفساد، وعدم التضييق على المتضررين من جرائم الفساد لتقديم مطالبهم المدنية.

الفرع الأول: تعزيز دور قاضي التحقيق في الكشف عن جرائم الفساد

اعتبرت الهيئة أن مؤسسة قاضي التحقيق تضطلع بدور محوري في مكافحة جرائم الفساد التي تتميز بطابعها الخاص والمعقد، وذلك من خلال مساهمتها، من موقعها كحلقة وصل وتكامل مؤسسي بين سلطتي الاتهام والمحكمة، في إمطة اللثام عن هذه الجرائم وكشف ملابساتها أو تبرئة المتهمين فيها، إلا أنها نبهت إلى كون التعديلات المطروحة على المادتين 83 و84 من شأنها أن تمس بتوازن هذا التكامل، في اتجاه تقليص دور مؤسسة قاضي التحقيق في تعزيز الكشف عن جرائم الفساد والنهوض بأدلة إثباته.

في هذا الإطار، اعتبرت الهيئة أن التعديل المقترح الذي ينص على أن التدخل الإلزامي لقاضي التحقيق في الجنايات، يقتصر على الجنايات المعاقب عليها بالإعدام فقط، يقصي من نطاق هذا التدخل الإلزامي الجنايات المتعلقة بجرائم الفساد. وتؤكد الهيئة، بهذا الخصوص، أنه أخذاً بعين الاعتبار خطورة جرائم الفساد، وارتكابها في الغالب عبر مناورات تدليسية على مستوى الوثائق والمستندات، وقدرة مرتكبيها على إخفاء معالم جرائمهم، والعجز المحتمل في استكشاف هذه الجرائم عبر الاكتفاء بالاستدلال عليها بآليات البحث التمهيدي فقط، واقتناعاً بضرورة عرض الجنايات المتعلقة بهذه الجرائم على مجهر التحقيق، لاستنفاد جميع الإمكانيات المتاحة للكشف عنها والتحقق منها أو لتبرئة المعنيين في إطار الضمانات القضائية المخولة لجميع الأطراف، فقد يكون من الوجيه أن يُفرد التعديل المطروح جنايات الفساد، بالإحالة الإلزامية على قاضي التحقيق، إسوةً بأغلب التشريعات الدولية التي أدرجت الجنايات بشكل عام ضمن مجال الإحالة الإلزامية على التحقيق، وحصرت نطاق الإحالة الاختيارية على التحقيق في الجنح والمخالفات فقط.

وفي نفس سياق تعزيز دور قاضي التحقيق، اعتبرت الهيئة أن إلزام قاضي التحقيق، بمقتضى التعديل المطروح على المادة 84، بالرجوع إلى النيابة العامة لتقديم ملتمساته، كلما تبين له من مجريات التحقيق وجود أدلة على تورط أي شخص في الوقائع موضوع التحقيق، فقرر الاستماع إليه بصفته متهماً، أو اتخاذ أي إجراء يراه مناسباً في حقه بهذه الصفة، وكذا كلما قرر توجيه التهمة لأي شخص بصفته فاعلاً أصلياً أو مساهماً أو مشاركاً في الوقائع المعروضة عليه، من شأنه أن يجعل مسار التحقيق الذي يمارسه قاضي التحقيق بمقتضى سلطة تقديرية عامة، معرضاً للتشتت ولا يتلاءم مع متطلبات التحقيق في جرائم الفساد التي تتميز بتعدد المعنيين والمتدخلين والأطراف، علماً بأن صلاحية النيابة العامة بتقديم ملتمسات لقاضي التحقيق بهذا الخصوص تبقى محفوظة بمقتضى هذه المادة.

لذلك، يبدو من المناسب، تحصيناً لفعالية التحقيق في إطار صون حقوق الأطراف، مراجعة هذا المقتضى في اتجاه ربط إقراره بتثبيت ضمانات المتهمين المتعلقة بحقهم في معرفة التكييف القانوني للتهمة الموجهة إليهم، وفي الترجمة، وفي المؤازرة بحام، مع التأسّي بهذا الخصوص بمقاصد مجموعة من التشريعات الدولية كالتشريع الفرنسي الذي ضبط هذه الإجراءات بضمانات دقيقة، دون إلزام قاضي التحقيق في أعمالها، بضرورة الرجوع إلى ملتمسات وكيل الجمهورية في شأنها.

ومن منظور تعزيز دور قاضي التحقيق دائماً، وقفت الهيئة على المقتضى الذي ينص على إتاحة الإمكانية للغرفة الجنحية بمحكمة الاستئناف لسحب القضية من قاضي التحقيق وإحالتها إلى قاضي تحقيق آخر، ضماناً لحسن سير العدالة، وذلك بناءً على ملتمس صادر إليها من طرف النيابة العامة، تلقائياً أو بناءً على طلب من الطرف المدني أو تقديم طلب معلل إليها من طرف المتهم؛ حيث اعتبرت تحويل هذه الإمكانية للمتضرر دون قيد وللمتهم بمقتضى طلب معلل، إجراءً من شأنه أن يمس بمبدأ المساواة بين أطراف القضية.

لأجل ذلك، اقترحت الهيئة ضبط المسألة المتعلقة بتحويل القضية من قاضي تحقيق إلى قاضي تحقيق آخر، من خلال مرور الطلبات المقدمة في هذا الشأن عبر القناة التقديرية للنيابة العامة، التي تبقى لديها الإمكانية، إذا اقتنعت بضرورة القيام بهذا التحويل، أن تقدم ملتمساً معللاً للغرفة الجنحية بمحكمة الاستئناف في هذا الشأن؛ حيث من شأن هذا التدقيق أن يرتقي بمبدأ التعليل بالنسبة لهذا

الإجراء الحساس، ويحصن مبدأ المساواة بين الأطراف، كما من شأنه أن يصون الوضع الاعتباري لقاضي التحقيق، وفي نفس الآن يحول دون الانزلاق المحتمل، بالنسبة لجرائم الفساد، في استغلال هذه الطلبات لكسب مزيد من الوقت وإطالة أمد القضية، من خلال الانتقال بها بين عدة قضاة للتحقيق؛ بما يمس بالاستقرار المطلوب في هذا النوع من الجرائم.

واعتبرت الهيئة أن هذا المقترح يتماشى مع ما سار فيه المشرع الفرنسي الذي جعل سحب القضية من قاضي تحقيق وإسنادها إلى قاضي تحقيق آخر منوطا بطلب معلل يقدمه وكيل الجمهورية، تلقائيا أو بطلب من الأطراف، إلى رئيس المحكمة الذي يبت فيه داخل أجل ثمانية أيام.

وفي إطار تدعيم مؤسسة قاضي التحقيق، أوصت الهيئة بضرورة توجيه الجهود نحو دعم مؤسسة قاضي التحقيق بالمعارف والعلوم التقنية التي يتطلبها التحقيق في الإجرام المالي إلى جانب المعرفة والخبرة القانونية، مع التآسي في هذا الشأن ببعض التجارب الدولية التي أحدثت مساعدين متخصصين يوظفون بمساعدة قضاة التحقيق في كل عمليات الحصول على المعلومات الضرورية في التحقيق والمشاركة في إجراءات التحقيق تحت مسؤولية قاضي التحقيق.

الفرع الثاني: من أجل عدم التضيق على المتضررين من جرائم الفساد

اعتبرت الهيئة أن التعديل المقترح على المادتين 92 و350، بإلزامه الطرف المدني الذي يقيم الدعوى أمام قاضي التحقيق أو أمام هيئة الحكم بتضمين مذكرته المعلومات المتعلقة بهوية المتهم ووقائع القضية المعروضة والتكييف القانوني لها والأدلة والمستندات المدعمة لها، يضع شرطا تعجيزيا من شأنه أن يؤدي إلى عرقلة الولوج إلى القضاء واسترجاع الحقوق المهضومة.

وأكدت الهيئة أن هذه الشروط تتنافى مع المنظور الفقهي والقضائي الذي يعتبر أن ما يلزم المطالب بالحق المدني هو ذكر نوع الضرر وأسانيده وما يجبره حتى يتيسر للمحكمة تقدير التعويض الملائم. كما أنها تقوض فرص المطالبة بالحق المدني لدى المتضرر الذي يسوقه إلى الانتصاب كمطالب بالحق المدني في قضية رائجة أمام المحكمة، استشعاره بضرر مادي أو معنوي لحق به جراء ارتكاب جريمة ليس بإمكانه العلم بحيثياتها وتفاصيلها، خاصة إذا تعلق الأمر بجريمة من جرائم الفساد.

وبهذا الخصوص، أكدت الهيئة أن جرائم الفساد تعتبر من الجرائم التي ترتكب في سرية تامة، إما باتفاق بين أطراف متواطئة، أو بالتحايل على مساطر قانونية، وتتداخل فيها أفعال الفساد مع جرائم أخرى، كما تتميز بتعدد الفاعلين وبوجود أطراف تختلف مراكزهم القانونية وتتفاوت درجة تدخلهم في الجريمة؛ الأمر الذي يجعل تكليف المتضرر بتحمل عبء التكييف القانوني لوقائعها أمرا شبه مستحيل، مما قد يساهم بالتالي في تحجيم إحدى أهم القنوات المتاحة للتحقيق في جرائم الفساد والكشف عن مرتكبيها. مع العلم أن التكاليف التي جاء بها هذا التعديل تعتبر من صميم مهام البحث والتحري التي يضطلع بها ضباط الشرطة القضائية.

وفي نفس سياق رفع التضيق عن المتضررين من جرائم الفساد، أكدت الهيئة أن تنصيب التعديل المدرج في المادة 350 على منع المتضرر من تحريك الدعوى العمومية مباشرة أمام غرفة الجنايات يتعارض مع ما نصت عليه المادة 82.4 من قانون المسطرة الجنائية التي أكدت على ضرورة إشعار

الضحية المتضرر من جريمة بحقه في الانتصاب كمطالب بالحق المدني أمام قاضي التحقيق أو أمام هيئة المحكمة، دون تقييد هذا الحق بغرفة دون أخرى.

وأكدت الهيئة أن استثناء غرف الجنايات من إمكانية تحريك الدعوى لديها من قبل المتضررين، من شأنه أن يشكل عقبة حقيقية أمام المتضررين من قضايا التلبس بالجنايات التي يحيلها الوكيل العام للملك مباشرة إلى غرفة الجنايات، وفقا لما تنص عليه المادة 73 من قانون المسطرة الجنائية؛ بما قد يفوت أمامهم فرصة تقديم شكاياتهم ومطالبهم المدنية لدى غرفة الجنايات حسب المنع الذي يقرره هذا التعديل.

لذلك، اقترحت الهيئة مراجعة هذا التعديل في اتجاه الملاءمة مع مقتضيات المادتين 73 و419 من قانون المسطرة الجنائية، وذلك بحصر إمكانية تحريك الدعوى العمومية أمام غرفة الجنايات من قبل المتضررين في الحالات التي تتعلق بقضايا التلبس بالجنايات التي يحيلها الوكيل العام للملك مباشرة إلى غرفة الجنايات.

الفصل الرابع: ضمان النجاعة القضائية

لضمان النجاعة القضائية، انصبت ملاحظات وتوصيات الهيئة على تعزيز التعديلات المدرجة على قواعد الاختصاص الاستثنائية، والعمل على إرساء مقتضيات تحفظية ناجعة لتجميد وحجز العائدات المتأتية من جرائم الفساد وتسهيل التنفيذ الجنائي لعقوبة المصادرة.

الفرع الأول: من أجل تعزيز التعديلات المدرجة على قواعد الاختصاص الاستثنائية

اعتبرت الهيئة أنه بالرغم من أهمية التعديلات المقترحة على قواعد الاختصاص الاستثنائية، يبدو ضروريا، من منظور تعبيد السبل القانونية أمام متابعة مرتكبي جرائم الفساد كيفما كانت رتبهم الوظيفية، مراجعة المقتضيات المتعلقة بهذه القواعد في اتجاه التجاوب مع الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد التي تؤكد على ضرورة إقامة توازن مناسب بين أي امتيازات قضائية من جانب وإمكانية إنفاذ القانون بفعالية من جانب آخر.

لأجل ذلك، واثميناً للتعديلات المهمة المطروحة على قواعد الاختصاص الاستثنائية، أكدت الهيئة على أهمية تعزيز هذه التعديلات بإدراج بعض المسؤولين والفئات ضمن الأشخاص المشمولين بقواعد الاختصاص الاستثنائية، مع تحصين القرارات المتعلقة بتدخل الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض في المسار المسطري المتعلق بهذه القواعد، بالتنصيص على أجل محدد لا يتجاوز سبعة أيام لمباشرة الإجراءات العائدة إليه بمقتضى المادة 265، معتبرة تحديد أجل للنيابة العامة قصد تقديم ملتمساتها بإطلاق المتابعة في القضايا المتعلقة ببعض المسؤولين المستفيدين من قواعد قضائية استثنائية، إجراء معمولاً به لدى بعض التشريعات الدولية، كالتشريع البلجيكي الذي حدد للوكيل العام خمسة أيام كي يقدم ملتمساته المتعلقة بمتابعة القضاة.

من جهة أخرى، أكدت الهيئة على أن المقتضيات التعديلية المقترحة بخصوص قواعد الاختصاص الاستثنائية تحتاج إلى ضبط احتساب أجل التقادم الساري في الدعوى العمومية المرتبطة بها؛ لأنه إذا اعتبرنا سريان انقطاع أمد التقادم مبتدئاً بكل إجراء من إجراءات المتابعة أو التحقيق أو المحاكمة وفقا

لمقتضيات المادة 6، فإن الأبحاث المنجزة في حق الأشخاص المشمولين بالقواعد الاستثنائية قبل أن يقرر الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض إجراء المتابعة، تبقى غير مشمولة بانقطاع أمد تقادمها لأنها أبحاث سابقة لإجراء المتابعة. وحيث إن هذه الأبحاث قد تستغرق، بالنظر لخصوصياتها، مدة زمنية غير قصيرة، وحيث إن الوكيل العام للملك غير مقيد بأجل محدد للتقرير بشأن إجراء المتابعة، فإن احتمال سقوط الدعوى العمومية بالتقادم في القضايا المشمولة بقواعد الاختصاص الاستثنائية يبقى قائماً بقوة، مما يستدعي تثبيت مقتضيات خاصة بتقادم الدعوى العمومية السارية في هذا المجال، ويعزز وجهة تحديد أجل معين للوكيل العام للملك لدى محكمة النقض لإجراء المتابعة.

الفرع الثاني: من أجل مقتضيات تحفظية ناجعة لتجميد وحجز العائدات المتأتية من جرائم الفساد وتسهيل التنفيذ الجنائي لعقوبة المصادرة

سجلت الهيئة غياب مقتضيات تشريعية تمنح النيابة العامة في إطار البحث التمهيدي في قضايا الفساد ولا قاضي التحقيق في إطار التحقيق الإعدادي في هذه الجرائم سلطة الأمر بتجميد أو حجز الأموال والممتلكات المشتبه في أن لها علاقة بالجرائم المذكورة، وكذا طلب المعلومات في هذا الشأن من الجهات المعنية.

ولاحظت الهيئة أنه، لسد هذا النقص التشريعي، غالباً ما تلجأ النيابة العامة إلى توظيف فصل فريد ورد بظهير يعود إلى سنة 1941، والاستناد إليه في تقديم ملتمسات إلى قاضي التحقيق كي يصدر الأمر بعقل وتجميد الأموال المملوكة للمتهم خلال مرحلة التحقيق. ونبهت الهيئة في هذا الإطار إلى كون تقادم أحكام ظهير 1941، واختفاء المؤسسات المنصوص عليها في مقتضياته، وصعوبة التنسيق مع المؤسسات المعنية بالبحث عن الذمة المالية، جعل الإجراء المعتمد مفتقراً للضوابط الضامنة للنجاعة، والمتمثلة بشكل خاص فيما يلي:

■ تخويل النيابة العامة وقاضي التحقيق صلاحية الأمر بتجميد أو حجز الأموال المشتبه في أن لها علاقة بجرائم الفساد؛

■ تخويل النيابة العامة وقاضي التحقيق صلاحية طلب معلومات من مؤسسات الائتمان والأبنك الحرة حول عمليات أو تحركات أموال يشتبه في أن لها علاقة بجرائم الفساد، وبطلب مساعدة البنك المركزي لتنفيذ هذه التدابير، مع إلزام المؤسسات المذكورة بعدم مواجهة السلطات القضائية بمبدأ السر المهني، وبمعاقبتها على إفشاء الأسرار المتعلقة بالبحث والتحري عن تحركات الأموال المشبوهة؛

■ عرض الأمر بالحجز التحفظي الصادر من طرف قاضي التحقيق على المحكمة الجنائية المختصة داخل أجل قصير جداً لضمان تمتيعه بقوة اليقين القضائي الصادر في خصومة قضائية تتوفر فيها ضمانات المحاكمة العادلة؛

■ منع إساءة استعمال الأصول المجمدة عن طريق ضوابط وموازين ورقابة مناسبة وبواسطة عقوبات رادعة ومتناسبة؛

■ التنصيص على تعويض أصحاب الممتلكات المجمدة أو المحجوزة إذا لم يتم النطق بالحكم النهائي بمصادرتها؛

■ إحداث هيئة متخصصة في إدارة الممتلكات المجمدة أو المحجوزة أو المصادرة من جرائم الفساد، مع استحضار التجارب الدولية في هذا المجال كما سيتم توضيحه في البند الموالي.

من جهة أخرى، وبخصوص تسهيل التنفيذ الجنائي لعقوبة المصادرة، أكدت الهيئة الحاجة إلى تدخل تشريعي لضبط التنزيل السليم والناجع لهذه العقوبة، وتوفير شروط تطبيقها، ورصد آليات استهداف الأموال التي يتعين استردادها، وتحديد أدوار المؤسسات المتدخلة من سلطات قضائية وأمنية وإدارية، مع التوجه نحو ترسيخ تنسيق مؤسساتي محكم بين المحافظات العقارية والأبنك ومصالح السجل التجاري والمؤسسات القضائية والتجارية والإدارية.

وفي هذا الإطار، أوصت الهيئة بضرورة إدراج مقتضى جديد في قانون المسطرة الجنائية يتعلق بتنفيذ عقوبة المصادرة، من خلال النص على مبدأ إحداث جهاز مكلف بتدبير حجز وتجميد ومصادرة الممتلكات خلال مرحلة الحكم والتنفيذ، مع تخويله صفة مؤسسة عمومية تابعة للدولة تحت الوصاية المشتركة لوزيري العدل والمالية، وسريان صلاحياته على مجموع التراب الوطني.

الباب الثالث: الإثراء غير المشروع: نحو تقعيد منظور تشريعي للإلزام بجميع جوانبه ومنع تجلياته

تأتي هذه الدراسة⁵²، التي تعتبر استمرارا وتعميقا للرأي الذي قدمته الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها بخصوص مشروع القانون الجنائي في شقه المتعلق بتجريم الإثراء غير المشروع، لتؤسس منظورا تأسيسيا للتجريم التشريعي لهذا السلوك ورصد الآليات الناجمة لمكافحته، تحصينا لقيم المرفق العام، وتفعيلا لالتزامات المغرب في إطار الملاءمة مع الاتفاقيات الدولية ذات الصلة.

وتؤكد الهيئة، كما نطلق لهذا التأصيل، على أن أي مجهود تشريعي في هذا المجال ينبغي أن يأخذ بعين الاعتبار خصوصيات جرائم الفساد وتعقيدها وحتمية النهوض بآليات متجددة لرصد التطور غير المبرر لثروات الموظف العمومي، والذي لا يتوافق مع وضعه ومصادر دخله (الفصل الأول)، وأن يتأسس على الفهم العميق لمقاصد وأبعاد مقتضيات الوثيقة الدستورية ذات الصلة بالحكمة الجيدة (الفصل الثاني)، وأن يتفاعل إيجابيا مع منظور الاتفاقيات الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد بهذا الخصوص (الفصل الثالث)، ومع اختيارات التشريعات المعتمدة في هذا الشأن من طرف مجموعة من الدول (الفصل الرابع)، وأن يعتمد رؤية موضوعية تستجلي حقيقة وواقع اعتماد مبدأ قلب عبء الإثبات في هذه الجريمة (الفصل الخامس)، قبل الوصول إلى طرح توجهات تشريعية ملائمة، لها مشروعيتها ووجاهتها في تجريم الإثراء غير المشروع (الفصل السادس).

الفصل الأول: خصوصيات جرائم الفساد وحتمية النهوض بآليات متجددة لرصد التطور غير المبرر للثروات

تأكد للهيئة أن جرائم الفساد تتميز بطابعها السري والخفي، وبالتواطؤ الذي قد يحصل بين أطرافها، وبصعوبة توفر وسائل الإثبات فيها، وبتقبلها مع مرور الوقت، تلقائيا أو بفعل ضغوطات مباشرة أو غير مباشرة، كنوع من التطبيع، من طرف بعض شرائح المجتمع، وكذا بما يصاحب التبليغ عنها من

52 - للاطلاع على التفاصيل المتعلقة بهذا الموضوع، يمكن الرجوع إلى التقرير الموضوعاتي للهيئة: الإثراء غير المشروع: نحو تقعيد منظور تشريعي ملائم وناجع لمكافحته: الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها 2022

هواجس الخوف من أشكال الانتقام أو من المتابعة على أساس الوشاية الكاذبة؛ وكلها خصوصيات تبرر محدودية جدوى مكافحتها بالآليات المتعارف عليها في البحث عن الجرائم الأخرى، وترسخ، بالمقابل، وجهة ضرورة إفرادها بآليات إثبات جنائية تتناسب مع الملابس المحيطة بها، ومع التطور الملحوظ للأساليب المستعملة لإخفائها والتستر عليها؛ وفي مقدمة هذه الآليات رصد ومكافحة الزيادة الكبيرة وغير المبررة في الثروة.

ولإبراز محدودية الآليات العامة للتحقق من الجرائم في الكشف عن جرائم الفساد، وقفت الهيئة على صعوبة وندرة ضبط جميع حالات الفساد بمقتضى المسطرة القانونية للتلبس، لأن الحالة الوحيدة لتحقيق التلبس القانوني في جرائم الفساد تكاد تكون هي الحالة التي يُبلغ فيها أحد الأطراف المعنيين بهذه الجرائم ضباط الشرطة القضائية قصد القيام بمهمة الإثبات بمقتضى التلبس. وهذه الحالة تكاد تقتصر على جريمة وحيدة من جرائم الفساد هي جريمة الرشوة.

ورصدت الهيئة أيضا صعوبة استهداف حالات الفساد عبر إمكانية تحقيق التلبس عن طريق حجز الوثائق والمستندات والأوراق، مؤكدة على أن واقع ممارسة الفساد يُبرز قدرة مرتكبي هذه الجرائم على إخفاء معالم جرائمهم، فضلا عن كون تحقيق التلبس عن طريق إثبات جرائم الفساد في الوثائق والمستندات يتوقف غالبا على تبليغ النيابة العامة من طرف السلطات المنتهبة أو الموظفين، بالوقائع الجرمية ذات الصلة وبالوثائق والمستندات المرتبطة بها؛ الأمر الذي لا يتأتى بالنجاعة المطلوبة، بالنظر لتعذر حصول الموظفين، في ظل الضوابط الصارمة للسر المهني، وفي غياب آليات الحماية من أشكال الانتقام الوظيفي، على وسائل وأدلة الإثبات الكفيلة بتحفيظهم على التبليغ عن قضايا الفساد التي تصل إلى علمهم أثناء مزاولتهم لمهامهم.

ولم يفت الهيئة أن تقف على الصعوبات التي تواجه الكشف عن جرائم الفساد على مستوى مسطرة التحقيق؛ حيث تبين لها أن خصوصيات هذه الجرائم تستدعي تزويد قضاء التحقيق بمعرفة وخبرة كبيرة لا تقتصر على الجانب القانوني فقط، وإنما تمتد إلى معارف أخرى تقنية، لدراسة المستندات والوثائق المحاسبية والقدرة على تحليل المعطيات المالية، وذلك بالنظر إلى أن الفعل الإجرامي غالبا ما يكون كامنا في عمليات مالية أو محاسبية معقدة أو إجراءات إدارية تقديرية.

وبعدما تبين للهيئة أن إسقاط المساطر العامة للبحث والتحقيق في الجرائم العادية على جرائم لها ملابس خاصة كجرائم الفساد، أمر لا يخدم بالنجاعة المطلوبة الغاية المنشودة من البحث عن أدلة الإثبات المناسبة للكشف عن هذه الجرائم ومحاصرة مرتكبيها، تأكد لها أن المنتظم الدولي، استشعارا منه بعدم تلاؤم وسائل الإثبات المتعارف عليها مع جرائم الفساد، اقتنع بوجاهة إفراد هذه الجرائم بوسائل وآليات إثبات متلائمة مع خصوصياتها ومع تطورها الكمي والنوعي؛ الأمر الذي انبثق، وبشكل خاص، على مستوى الآليات الجنائية المتجددة التي قدمتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وشروطاتها في هذا الشأن؛ حيث برز ضمن هذا التوجه العالمي، اعتبار الزيادة الكبيرة الملحوظة في موجودات الموظف العمومي مقارنة مع مصادر دخله خلال فترة معينة من مساره المهني، سلوكا يستوجب، في حالة عدم القدرة على تبرير هذه الزيادة، تكييفها على أنها إثراء غير مشروع يتعين تجريمه.

الفصل الثاني: الوثيقة الدستورية مستند مرجعي لحماية الأموال العامة

اعتبرت الهيئة الوثيقة الدستورية مستندا مرجعيا لحماية الأموال العامة؛ حيث رصدت الأبعاد الدستورية لمجموعة من المقتضيات التي تركز ضمنا حُرمة الأموال العامة وحمايتها من مختلف التلاعبات التي يمكن أن تمس بها، ووقفت على المقتضيات التي تركز الحق في رصد ومعاينة أي تطور مشبوه مرتبط بالممتلكات التي يتعين التصريح الإجباري بها، كما أبرزت الأبعاد المتعلقة بالتقوية الدستورية للمحاكم المالية باعتبارها نابعة من مطلب مراقبة صرف الأموال العامة، ورصد ومعاينة سوء استخدامها، دون أن تغفل الأبعاد الدستورية للتنصيص على الوقاية والزجر القانوني لمجموعة من الانحرافات والممارسات، والذي يفسر الاقتناع الدستوري بضرورة حماية الوظائف العمومية من أي انزلاق أو استغلال يرمي للاغتناء وتحقيق المصالح غير المشروعة.

وتأسيسا على نفس المرجعية الدستورية، اعتبرت الهيئة أن اعتماد الدستور لمجموعة من مقومات الحكامة الجيدة كمكون أساسي للوثيقة الدستورية يجعل من الحق في معرفة ممتلكات المسؤولين العموميين، ورصد ومعاينة أي تطور مشبوه مرتبط بها، مطلباً حيوياً للتجارب مع مبدأ الشفافية في تدبير الشأن العام، كما يستدعي الارتقاء بوعي الموظفين العموميين إلى مستويات عليا من النضج القانوني والأخلاقي الكفيل بتحسين ممارستهم من أي انزلاق تدبيري محتمل، مُبرزة بهذا الخصوص البعد المرجعي لهذه المقتضيات الدستورية في توجيه المشرع نحو بناء منظومة مكافحة الإثراء غير المشروع وفق مستلزمات الحكامة الجيدة وتثبيت قيم خدمة الصالح العام، باعتبارها إحدى ضمانات التدبير الجيد والرشيد للشأن العام.

الفصل الثالث: الاتفاقيات الدولية آليات توجيهية لتجريم الإثراء غير المشروع

لاستجلاء الإمكانيات التي تتيحها الاتفاقيات الدولية بخصوص تجريم الإثراء غير المشروع، رصدت الهيئة تجريم هذا السلوك في مجموعة من الاتفاقيات الدولية التي صادق عليها المغرب؛ كالاتفاقية العربية لمكافحة الفساد واتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع ومكافحة الفساد. كما أبرزت أهمية اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد باعتبارها تشكل الإطار المرجعي الذي يستوعب منظور المنتظم الأممي لتجريم الإثراء غير المشروع، والرافد الأساسي لكل من الاتفاقيتين العربية والإفريقية في هذا المجال.

وفي ضوء هذا المعطى، انتهى تحليل الهيئة لهذه الاتفاقية إلى الوقوف على السقف الذي توخاه المنتظم الأممي من مكافحة الإثراء غير المشروع؛ حيث رصدت بهذا الخصوص المعطيات التالية:

- اعتبار جريمة الإثراء غير المشروع جريمة فساد لكونها تنهض على الإخلال بالثقة العامة، واستغلال الوظيفة العمومية لتحقيق مصالح خاصة، وترتكب من طرف الموظف العمومي؛
- تخويل الدول الأطراف صلاحية التصرف في تنزيل تجريم الإثراء غير المشروع وفق دستورها ومع مراعاة المبادئ الأساسية لنظامها القانوني؛
- تنصيص الاتفاقية على أن مكافحة الإثراء غير المشروع يمكن أن تمر عبر التدابير التشريعية كما يمكن أن تمر عبر تدابير أخرى؛
- تأكيد الاتفاقية على أن الإثراء غير المشروع يشمل الموجودات بشكل عام؛ بما يجعله منصبا على الأموال سواء المنقولة أو العقارية أو غيرها من الأشياء الثمينة أو التي تحقق فوائد كبيرة؛

■ تأكيد الاتفاقية على أن هذه الجريمة متعلقة بالموظف العمومي دون غيره؛ بما يرجح أن يكون حصول الاغتناء ناتجا عن تصرف الموظف العمومي بما تتيحه له وظيفته أو صفته من سلطات، بشكل يحصل منه على المال أو غيره من الفوائد؛

■ عدم حصر الاتفاقية لصور معينة لجريمة الإثراء غير المشروع، بل جعلت كل ما من شأنه تحقيق الزيادة الكبيرة في ثروة الموظف العمومي مقارنة مع مصادر دخله المشروع، مع عدم قدرته على الإدلاء بما يثبت مشروعية هذه الزيادة، مندرجا في خانة الإثراء غير المشروع؛

■ اعتبار الاغتناء غير المشروع متحققا إذا كانت الزيادة التي طرأت على ثروة الموظف العمومي زيادة كبيرة؛

■ اعتبار عبء تبرير مشروعية الثروة الكبيرة المرصودة منوطا بالموظف العمومي؛

■ تأكيد الاتفاقية على أن جريمة الإثراء غير المشروع تقوم على مبدأ العمد.

الفصل الرابع: التشريعات الدولية أطر إرشادية لركائز تجريم الإثراء غير المشروع

اعتبرت الهيئة أن التشريعات الدولية تشكل أطرا إرشادية وتوجيهية لأي مشروع يستهدف استثمار الممارسات الفضلى في بلورة تصور ناجع لتجريم الإثراء غير المشروع. وقد تبين لها، بعد استقراء مضامين سبعة عشر (17) تشريعا دوليا، أن الركائز الأساسية التي تتمحور حولها التشريعات التي جرمت الإثراء غير المشروع تتأسس على المقومات التالية:

■ إدراج جل التشريعات هذه الجريمة ضمن قانون خاص يحدد مفهومها والأشخاص المعنيين بها والعقوبات المقررة لها ومساطر متابعتها؛

■ إدراج كل التشريعات هذه الجريمة ضمن الجرائم الجنائية الموكول البحث والتحري عنها للنيابات العامة، علما بأن بعض التشريعات جعلت ضمن اختصاصات بعض سلطات إنفاذ القانون مهمة البحث والتحري عن هذه الجريمة قبل الإحالة على النيابة العامة، كما هو الشأن بالنسبة لإدارة الكسب غير المشروع بمصر، وهيئات النزاهة ومكافحة الفساد في كل من العراق وفلسطين والأردن والجزائر وتونس؛

■ إدراج هذه الجريمة ضمن جرائم الإخلال بالثقة العامة المتمثلة في صون قيم الوظيفة العمومية وتجنب استغلالها والاتجار بها؛

■ اعتماد أغلب التشريعات في تجريمها للإثراء غير المشروع على صورته المتمثلة في حصول زيادة كبيرة في ثروة الموظف العمومي أو من في حكمه أو في ثروة زوجه أو أبنائه القاصرين بعد تولي الوظيفة أو قيام الصفة، وفي كون تلك الزيادة غير متناسبة مع مداخيله المشروعة، وفي عجز المعني بالأمر عن إثبات مشروعية مصدر تلك الزيادة؛

■ اعتماد بعض التشريعات (مصر، الأردن، سوريا وفلسطين) في تجريمها للإثراء غير المشروع على الجمع بين صورتين: الصورة المتمثلة في حصول زيادة كبيرة في ثروة الموظف العمومي أو من في حكمه أو في ثروة زوجه أو أبنائه القاصرين بعد تولي الوظيفة أو قيام الصفة بسبب ارتكابه لأفعال

تتعلق باستغلال الخدمة أو الصفة أو ارتكاب سلوك مخالف للقانون، والصورة المتمثلة في حصول زيادة كبيرة في ثروة الموظف العمومي أو من في حكمه أو في ثروة زوجه أو أبنائه القاصرين بعد تولي الوظيفة أو قيام الصفة، وفي كون تلك الزيادة غير متناسبة مع مداخيله المشروعة، وفي عجزه عن إثبات مشروعية مصدر تلك الزيادة، وفي هذه الحالة، تعتبر هذه التشريعات هذه الزيادة إثراء غير مشروع، ويُكيّفها البعض منها (مصر والأردن) على أنها ناتجة عن استغلال الوظيفة أو الصفة؛

■ اعتماد مبدأ الزيادة في الثروة أو في الأموال كمظهر للإثراء غير المشروع، فيما مضى تشريعان إفريقيان إلى إضافة مظهر آخر لهذا الإثراء، يتمثل في ممارسة أسلوب ومستوى عيش لا يتناسب مع المداخيل المشروعة للمعنيين؛

■ اعتماد مبدأ عدم تناسب الزيادات مع المداخيل المشروعة للمعنيين بالأمر، والعجز وعدم القدرة على تبرير الزيادات، كقرينة لإثبات الإثراء غير المشروع؛

■ اعتماد العقوبة السالبة للحرية، والمتمثلة في العقوبة الحبسية أو السجنية أو الأشغال المؤقتة؛

■ اعتماد مبدأ الحكم بالغرامة المساوية لقيمة الكسب غير المشروع مع رد الأموال المكتسبة عن طريق غير مشروع، مع اكتفاء بعض التشريعات بالغرامة التي تساوي على الأقل مبلغ الإثراء غير المشروع مع إمكانية بلوغها إلى الضعف؛

■ اعتماد تشريع وحيد (المكسيك) لمعيار تقرير العقوبة على أساس مقدار الأموال غير المبررة والتي يتم احتسابها مقارنة مع الأجر الأدنى اليومي المعمول به؛

■ التنصيص الصريح لبعض التشريعات على أن سقوط الدعوى الجزائية بالوفاة لا يحول دون تنفيذ الحكم برد قيمة الكسب غير المشروع؛

■ إخضاع تشريعين عربيين (تونس والعراق) الأشخاص المعنوية المتمثلة في الأحزاب السياسية والمنظمات غير الحكومية والنقابات والجمعيات والأشخاص المعنوية المتعاقدة مع الدولة لأحكام قوانين الإثراء غير المشروع؛

■ اعتماد التشريع الفرنسي لآلية استرجاع الموجودات غير المشروعة العائدة للسياسيين الأجانب أو أقاربهم، والصادر في شأنها حكم نهائي بالمصادرة، لفائدة ساكنة الدول المعنية بهذه الموجودات، والتي سُلّبت منها بشكل غير مشروع؛ حيث تم، بمقتضى القانون رقم 1031-2021 بتاريخ 4 غشت 2021 بشأن البرمجة المتعلقة بالتنمية التضامنية ومكافحة عدم المساواة العالمية، إرساء آلية متجددة للسهر على إعادة توظيف الموجودات المصادرة لفائدة أصحابها الحقيقيين، خاصة عبر برامج تروم، بشكل خاص وحسب الحالات، مجالات الصحة والتربية والمساواة وغيرها.

■ وهنا لابد من الوقوف على الطابع العابر للحدود الإقليمية لهذا النوع من التشريع، والذي يتجاوب مع طبيعة الإثراء غير المشروع، والتهريب المتعمد، في مجموعة من الحالات، للعائدات والموجودات المحصلة إلى خارج البلد المعني.

الفصل الخامس: مبدأ قلب قلب عبء الإثبات في تجريم الإثراء غير المشروع: من أجل منظور موضوعي للمشروعية والنجاعة

اعتبرت الهيئة مبدأ قلب قلب عبء الإثبات محددًا أساسيًا يتعين استحضاره، في أفق إرساء إطار تشريعي ناجع وملأئم ومؤسس على ضوابط شرعية وموضوعية، من خلال تثبيت رؤية متوازنة لمبدأ تحويل الإثبات في هذه الجريمة من النيابة العامة كسلطة ادعاء إلى المتهم كمدعى عليه. وبهذا الخصوص، شددت الهيئة على أن التوفيق بين تجريم الإثراء غير المشروع وصون قرينة البراءة يستدعي استحضار أمرين أساسيين؛ الاجتهادات الفقهية والقضائية في الموضوع، والمقتضيات القانونية الجاري بها العمل، على المستويين الوطني والدولي، التي كرست مبدأ تحويل عبء الإثبات من النيابة العامة إلى المتهم في بعض الجرائم والمساطر.

بخصوص الاجتهادات الفقهية والقضائية، وقفت الهيئة على وعي الفقه بأن تحمّل النيابة العامة لعبء الإثبات ليس قاعدة مطلقة أو أبدية، بل إن المشرع الجنائي تدخل في حالات متعددة لقلب أدوار الفاعلين فيها؛ حيث تبين له مرارًا، بالنظر إلى أسباب عديدة منها صعوبة الإثبات، وضرورة توقيع الجزاء، ووجود احتمال في إذئاب المتهم، ضرورة إعفاء سلطة الاتهام من عبء الإثبات، وتحميل المتهم عبء إثبات العكس؛ أي البراءة.

ومن بين هذه الحالات، جريمة الإثراء غير المشروع التي يتحمل فيها الموظف المعني، عبء إثبات مشروعية الزيادة الكبيرة المرصودة في ثروته، وفق ضوابط محددة؛ حيث تضطلع السلطات والهيئات المخول لها قانونًا بالبحث والتحري في هذه الجريمة، بإثبات هذه الزيادة الملحوظة في الثروة، وإثبات أنها تحققت بعد تولي المتهم للوظيفة أو الصفة، وأن حجم هذه الزيادة لا يتناسب مع موارد المعني بالأمر أو موارد الأشخاص الملحقين به قانونيًا. وبإثبات السلطات والهيئات المعنية لهذه الدفوعات، يصبح من المحتمل على من ادّعى خلافها إقامة الدليل على مشروعية هذه الزيادة.

وساقت الهيئة، تدعيمًا لهذا التوجه، قرارًا لمحكمة النقض المصرية يؤكد على أنه يتعين على قاضي الموضوع، في الحالة التي لا يثبت فيها على الموظف استغلال فعلي للوظيفة أو الصفة، ولكن يثبت أن لديه في ماله زيادة عجز عن إثبات مصدرها، أن يقدم الإثبات على الزيادة غير المبررة في مال الموظف، وأن يثبت أن نوع وظيفته يتيح له فرص هذا الاستغلال، حتى يصحّ اعتبار عجزه عن إثبات مصدر الزيادة في هذه الحالة قرينة قانونية عامة على أن هذه الزيادة تمثل كسبًا غير مشروع.

ووفق نفس التوجه، أبرزت الهيئة الاجتهادات الفقهية التي أكدت على أن أعمال قرينة العجز عن إثبات مشروعية الزيادة المرصودة في الثروة يبقى استثناء يستهدف على الخصوص فئة محددة ائتمنها المجتمع على المال العام وحسن تدبيره، وألزمها مفهوم الصالح العام بإثبات المصدر المشروع لأموالها كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك، لأن هذا الإلزام يندرج ضمن قاعدة مشهورة هي «مقابلة الحماية القانونية بالمسؤولية الجنائية». ومفاد هذه القاعدة أنه بقدر تعزيز حماية الموظفين بمجموعة من الامتيازات وأصناف من الحماية، بقدر التشديد في ترتيب المسؤوليات الجنائية عليهم. ومن بين أصناف هذا التشديد إلزامهم بالإقرار بذمتهم المالية عبر مختلف محطات مسارهم المهني، وكذا إلزامهم بتحمل عبء إثبات المصدر المشروع لأموالهم إذا ثبت أن هناك زيادة ملحوظة في هذه الأموال.

وللتدليل على أن تحمّل سلطات إنفاذ القانون لعبء الإثبات ليس قاعدة مطلقة، استعرضت الهيئة مجموعة من المقتضيات القانونية الوطنية المنصوص عليها في مجموعة القانون الجنائي والمسطرة الجنائية وفي مدونة الجمارك والظهير المتعلق بحفظ الغابات واستغلالها، والتي لجأ فيها المشرع الجنائي إلى قلب عبء الإثبات لتجريم عدة حالات. كما استظهرت مجموعة من المقتضيات الجنائية الدولية التي لم تتوانَ هي الأخرى في تبني هذا التوجه الاستثنائي المتعلق بقلب عبء الإثبات، لمواجهة حالات متعددة ومتنوعة من الجرائم.

وانتهت الهيئة، اعتماداً على الاجتهادات القضائية والفقهية واستئناساً بالمقتضيات التشريعية ذات الصلة، إلى أن انصراف المشرع نحو قلب عبء الإثبات في جريمة الإثراء غير المشروع، يعتبر اختياراً تشريعياً مُبرّراً ومستساغاً ولا مناص من إقراره، كإجراء قضائي لضمان المتابعة الناجعة لهذه الجريمة، مؤكّدة على أهمية التفاعل الإيجابي مع الاجتهادات المقدمة في الموضوع، ومع واقع تعامل المشرع الجنائي، وطنياً ودولياً، مع مجموعة من الجرائم التي اعترف لها بمبدأ الخصوصية الذي يستدعي قلب عبء الإثبات فيها، ترجيحاً لحماية المصالح العامة في ضمان مواجهة الصارمة لهذا النوع من الجرائم، مع تثبيت الضمانات الموضوعية والإجرائية الكفيلة بتحقيق التوازن بين حق الدولة في حماية أمنها وأمن مجتمعها، وحق المواطنين في إثبات براءتهم وحمايتهم من كل تعسف.

الفصل السادس: نحو استشراف توجهات تشريعية ملائمة وناجعة لمكافحة الإثراء غير المشروع

انطلاقاً من مختلف المحددات المذكورة في الفصول أعلاه، انصرفت الهيئة إلى استشراف التوجه التشريعي الضامن للملاءمة والنجاعة في مجال مكافحة الإثراء غير المشروع؛ مُبرزة وجاهة اعتبار هذه الجريمة جريمةً مستقلة لها أحكامها الموضوعية المتمثلة في مقوماتها الجرمية والعقوبات الحبسية والمالية المتناسبة مع خطورة كل حالة متعلقة بها، كما لها أحكامها الإجرائية المتمثلة في القواعد المسطرية الكفيلة بالبحث فيها والتحقق منها وإثباتها، مع تنبيهها إلى أهمية استحضار مجموعة من المبادئ التي يتعين أن تؤطر التشريع المتعين سنّه في هذا الشأن، خاصة على مستوى التحديد الواضح للأهداف المنشودة من هذا التشريع؛ والتثبيت النصي لمبدأ إدراج مكافحة الإثراء غير المشروع ضمن مفهوم الصالح العام الذي يأخذ بمنطق ومقصد المسؤولية الملقاة على عاتق الموظف العمومي عند تسلمه لمهامه الوظيفية أو الانتدابية، وضمان التكامل القانوني مع مجموعة من النصوص لتعزيز ضمانات نجاعة تجريم الإثراء غير المشروع، وتوطيد البعد التعاوني المطلوب مؤسسياً للرصد والتحري والتحقق الموضوعي والنزيه من الحالات المحتملة لهذا الإثراء.

وارتقاء بمضمونها الاقتراحي في هذا الشأن، قدمت الهيئة توجهات محددة وهادفة من أجل اعتماد تشريع ناجع وملائم لتجريم الإثراء غير المشروع يستوعب المقومات التالية:

■ وضع تعريف واضح ومتكامل لهذه الجريمة يتضمن التنصيص على ما يلي: «يعتبر إثراء غير مشروع كل زيادة كبيرة في موجودات الموظف العمومي أو أولاده القاصرين أو المتكفل بهم، تطرأ بعد تولي الخدمة أو قيام الصفة، وكانت لا تتناسب مع موارده وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها.»

■ تحديد الأشخاص المعنيين بهذه الجريمة، بالتنصيص على شمولها للموظف العمومي بمفهومه الجنائي الواسع، باعتبار قابليته لاستيعاب أصناف متعددة من المشتغلين في المرافق العمومية، ومن الفئات الوافدة التي قد تستقدمها هذه المرافق لمواجهة احتياجاتها النوعية المتزايدة والمتغيرة؛ حيث يعتبر المفهوم الجنائي للموظف العمومي إطاراً مرجعياً يمتلك مجموعة من المقومات التي توفر فرصاً موضوعية لإلباس صفة «الموظف العمومي» لسائر المعنيين الذين قد تربطهم بالمرافق العامة صلات محددة؛ بما يضيفي على مبدأ حماية المال العام ضمانات أقوى.

واستحضاراً لاحتمالات تفويت عناصر من الثروة إلى بعض المقربين، يتعين سريان نطاق تحديد الزيادة في الثروة المتعلقة بهذه الجريمة، على الأبناء القاصرين والمتكفل بهم.

■ تثبيت المقومات الجرمية لفعل الإثراء غير المشروع المتمثلة في قيام الركن المادي على ثبوت وقوع الزيادة في الثروة بعد تولي الموظف للوظيفة أو الصفة، والنتيجة الإجرامية المتمثلة في مراكمة ثروة لا تتناسب مع المصادر المشروعة للمعني بالأمر، مع دخولها في ذمته المالية أو في ذمة أولاده القاصرين أو المتكفل بهم، وقيام علاقة سببية بين الركن المادي والنتيجة الإجرامية التي خلفها، والمؤكدة بعدم القدرة على تبرير المصدر المشروع لها، بالإضافة إلى التنصيص على الركن المعنوي المتمثل في وجود قصد جنائي لدى الموظف العمومي، يتمثل في علمه بارتكاب فعل مجرم ومعاقب عليه، مع توجه إرادته إلى إتيانه، بالعمل على مراكمة الثروة على حساب الوظيفة أو الصفة.

■ تحديد الجزاء المناسب لجريمة الإثراء غير المشروع، بالتنصيص أساساً على حصر الجزاء في الأشخاص الذين تثبت مسؤوليتهم عن هذه الجريمة، مع استحضار حالات المساهمة أو المشاركة أو الإخفاء، بالإضافة إلى الحرص على التجاوب مع مبدأ «الحرمان من عائدات الأموال والممتلكات المكتسبة عن طريق ارتكاب هذه الجريمة»، وكذا «الحرمان من بعض الحقوق»، بما فيها إسقاط الأهلية لتولي المناصب العمومية أو الانتدابية أو تولي المناصب في المنشآت المملوكة كلياً أو جزئياً للدولة، فضلاً عن إقرار العقوبة الأصلية المتمثلة في الحرمان من الحرية وفي إلزامية أداء الغرامة، وفق مبدأ تناسب هاتين العقوبتين مع حجم وخطورة كل حالة، مع التأكيد على أهمية التنصيص على مبدأ نشر العقوبات، لدوره الوقائي والإصلاحي والردعي.

■ إرساء الآليات الملائمة للرصد والتحري عن هذه الجريمة، بتوسيع قنوات وروافد رصد هذه الجريمة، من خلال التنصيص على رصدها عبر عملية تتبع التصاريح بالممتلكات من قبل المجلس الأعلى للحسابات، أو من خلال صلاحيات البحث والتحري عن جرائم وأفعال الفساد التي تضطلع بها الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، أو عبر تلقي التنبيهات أو المعلومات عن حالات الاشتباه بها من المؤسسات المؤهلة، بحكم صلاحياتها وتوفيرها على المعطيات، لاكتشاف تطور الثروات.

وتوخياً للإحاطة والتثبت من الثروات التي يمكن إخفاؤها عبر اقتناء ممتلكات بالخارج، توصي الهيئة بأهمية التنصيص على التنسيق مع مكتب الصرف للاستفادة من الإمكانات القانونية والعملية المتوفرة لديه في هذا الشأن، للإحاطة علماً بالممتلكات المسجلة بالخارج والعائدة

للأشخاص المعنيين، وكذا التنسيق مع إدارة الضرائب في إطار الآلية الجديدة الخاصة بتبادل المعلومات الشخصية لأغراض جبائية.

■ تثبت متابعة جريمة الإثراء غير المشروع وفق ضمانات النجاعة والمحاكمة العادلة، بالتنصيص على تحريك النيابة العامة للدعوى العمومية في هذه الجريمة بشكل تلقائي، بناء على تلقيها الإحالات والمحاضر، خاصة من المجلس الأعلى للحسابات ومن الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، وبشكل عام، من قبل السلطات المنتهبة التي يمكن أن ترصد أجهزتها الرقابية شبهاتٍ بالإثراء غير المشروع.

كما أوصت الهيئة، لضمان عدم الإفلات من المتابعة والعقاب في هذه الجريمة، بالتنصيص على احتساب سريان تقادم الدعوى العمومية فيها ابتداء من تاريخ اكتشافها، أو ابتداء من ترك الوظيفة، وباعتبار إجراءات البحث التمهيدي الذي تباشره النيابة العامة بخصوص هذه الجريمة، إجراءات قاطعة للتقادم، وكذا بالتنصيص، بالنسبة لعقوبة مصادرة عائدات هذه الجريمة، على مدة مساوية للتقادم المنصوص عليه في قانون المسطرة المدنية بالنسبة للأحكام المتعلقة برد وإرجاع الأموال إلى المتضررين المطالبين بها. ولم يفت الهيئة أن تؤكد على سريان القواعد المسطرية المتعلقة بتقديم الملتزمات بعقل الممتلكات والمنع من السفر وغيرها من الإجراءات القضائية الوقائية، وكذا المقاضاة في إطار أقسام الجرائم المالية، على هذه الجريمة، لتخلص في الأخير إلى التأكيد على أن هذه التوجهات التشريعية تمثل سقفاً أساسياً لضمان فعالية المقتضيات القانونية المتعلقة بمكافحة الإثراء غير المشروع، باعتبار مراعاتها دقة التوفيق بين حتمية تطويق هذا السلوك الإجرامي، وحماية ضمانات البراءة والمحاكمة العادلة؛ بما يساهم في حماية القيم التي ينهض عليها المرفق العام، ويحصد ممارسة الوظائف والمسؤوليات العمومية، ويرسخ الوعي العام بأن تدبير الشأن العام لا يمكن أن يشكل فرصة لتحقيق المصالح والمنافع الذاتية والكسب غير المشروع.

الباب الرابع: التبليغ عن الفساد: من أجل دينامية مجتمعية ومؤسسية بناءة

لمكافحة الفساد

تتوخى الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها من هذه الدراسة⁵³ تأصيل منظور ملائم وناجع لمنظومة التبليغ عن أفعال الفساد، يقوم على الارتقاء بهذه المنظومة لتشكل عاملاً مساهماً في التحول المجتمعي المنشود، الذي تتبلور فيه مقومات المواجهة الجماعية الناجحة لأفعال الفساد، والمؤسّسة على قيم الثقة والتضامن والمسؤولية والانخراط الشخصي والمؤسسي في مكافحة هذه الآفة؛ بما يساهم في تثمين الدور المحوري الذي تضطلع به منظومة التبليغ في الحيلولة دون وقوع هذه الأفعال، وتسهيل الكشف عنها وعن مرتكبيها، والمساهمة في استرداد عائداتها الإجرامية المحتملة.

وتعتبر الهيئة، عبر هذه الدراسة، أن تأصيل هذا المنظور يشكل مطلباً حتمياً بالنسبة لجرائم وأفعال الفساد؛ بالنظر، من جهة، لفداحة أضرارها وتكلفتها الباهظة، واعتباراً، من جهة ثانية، لخصوصيات هذه الأفعال التي تتميز بطابعها السري والخفي، وبالتواطؤ الذي يحصل بين أطرافها، وبصعوبة توفر

53 - للاطلاع على التفاصيل المتعلقة بهذا الموضوع، يمكن الرجوع إلى التقرير الموضوعاتي للهيئة: التبليغ عن الفساد: من أجل دينامية مجتمعية ومؤسسية بناءة لمكافحة الفساد: الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها 2022

وسائل الإثبات فيها، وبتَقَبُّلها، كنوع من التطبيق، من طرف بعض شرائح المجتمع، وكذا بما يصاحب التبليغ عنها من هواجس الخوف من أشكال الانتقام أو من المتابعة على أساس الوشاية الكاذبة؛ مما يجعل التبليغ عنها مشوبا بعدة إكراهات وعقبات، ومستوجبا بالتالي تأصيلا ملائما لمتطلبات النهوض به. تحقيقا لهذه الغاية، أكدت الهيئة على أن تأصيل منظور ملائم للتبليغ عن أفعال الفساد ينبغي أن يتأسس على استظهار الواقع التشخيصي لهذا التبليغ، للتحقق من مطلب الدينامية أو الإحجام (الفصل الأول)، وعلى تقييم الآليات المتاحة لدى الأشخاص والمؤسسات للتبليغ عن الفساد (الفصل الثاني)، وكذا تقييم الضمانات الحمائية المعتمدة في هذا المجال (الفصل الثالث)، وعلى استشراف وطرح المحددات والمواصفات المعيارية الكفيلة بإذكاء دينامية جديدة في التبليغ عن أفعال وجرائم الفساد (الفصل الرابع).

الفصل الأول: تشخيص واقع التبليغ عن أفعال الفساد: دينامية أم إحجام؟

بخصوص تشخيص واقع التبليغ عن أفعال الفساد، وقفت الهيئة، من خلال استقراء المعطيات المرصودة سابقا من قبل الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة ورئاسة النيابة العامة، على النسبة القليلة للتبليغات ذات الصلة بأفعال الفساد ضمن مجموع التبليغات المتوصل بها، وعلى انخفاض معدلات التبليغ من طرف الأشخاص المعنوية، وعلى افتقار أغلب التبليغات لوسائل الإثبات حول الوقائع المرتبطة بأفعال الفساد، وعلى هيمنة الشكايات مجهولة الهوية مقارنة مع الشكايات معلومة المصدر، وعلى ارتباط الرشاوى المبلغ عنها بمبالغ هزيلة تورط فيها أشخاص ينتمون إلى القطاعات ذات الارتباط اليومي بالمواطن، وعلى ضعف القضايا المحكوم فيها بالإدانة، وعلى النسبة القليلة لجرائم الفساد ذات العائدات الإجرامية الكبرى المعروضة على أقسام الجرائم المالية، مقارنة مع جريمة الرشوة المعروضة على المحاكم العادية.

وقد استنتجت الهيئة، من خلال استقراء الأرقام التفصيلية لهذه المعطيات، وجود ضعف كبير لمعدلات التبليغ عن أفعال الفساد، سواء من طرف سائر الأشخاص الذاتيين والمعنويين، أو غيرهم من الموظفين، منتهية إلى الإقرار بوجود إحجام واضح عن التبليغ عن هذه الأفعال، ناتج بالأساس عن:

■ عدم الشعور بالأمان والخوف من الضغوطات وأشكال الانتقام؛ وهو معطى تؤكد بالأساس هيمنة الشكايات مجهولة الهوية داخل الشكايات المتوصل بها من طرف الهيئة، وتعكسه محدودية الشكايات المقدمة من طرف الموظفين، كما يبرزه اللجوء الملاحظ إلى القنوات الخارجية المتمثلة بشكل خاص في مواقع التواصل الاجتماعي؛

■ صعوبة الحصول على الإثباتات والمعلومات المرتبطة بأفعال الفساد، الأمر الذي يفسره افتقار أغلب الشكايات والتبليغات لوسائل الإثبات حول الوقائع المرتبطة بأفعال الفساد، وعدم قدرة المبلغين على الإدلاء بالمعلومات التفصيلية المطلوبة منهم؛

■ تدني منسوب الثقة في نجاعة وفعالية المجهودات المبذولة سواء من طرف الحكومة أو من طرف سلطات إنفاذ القانون؛ وهو ما تؤكد نتائج مؤشرات الثقة⁵⁴ التي عبر من خلالها المواطنون عن عدم رضاهم على المجهودات المبذولة في مجال مكافحة الفساد؛

54 - أكدت نتائج البارومتر العالمي الخاص بإفريقيا برسم سنة 2019 أن 74 % من المستجوبين المغاربة اعتبروا الحكومة غير فعالة في مكافحة الفساد، مقابل 13 % فقط ممن أقرروا بفعاليتها. وغير بعيد عن هذه النسبة، خلص مؤشر الثقة الذي يصدره سنويا المعهد المغربي لتحليل السياسات، إلى أن 3 % فقط من المستجوبين المغاربة عبروا عن رضاهم على مجهودات الحكومة في مجال مكافحة الفساد، في حين يعتقد 52 % منهم أن الحكومة تحاول محاربة الفساد ولكن لا تستطيع القيام بأكثر مما تقوم به حاليا، وبالمقابل أقر 9 % فقط من المستجوبين أنها تبذل ما فيه الكفاية من أجل ذلك. ينظر: Baromètre mondial de la corruption Afrique 2019 : Perceptions et expériences de la corruption par les citoyens: Transparency international- مؤشر الثقة 2021: الأزمة كفرصة لبناء الثقة، النتائج الأولية: المعهد المغربي لتحليل السياسات، فبراير 2021.

■ ضعف الوعي الجماعي بالضرر العام لأفعال الفساد على المجتمع؛ وهو ما يفسر الحيز المهم الذي تحتله الشكايات المقدمة من طرف المتضررين ضحايا الفساد، مقابل محدودية أو انعدام التبليغات عن حالات الفساد التي يمكن أن يقدمها الأشخاص، من غير المتضررين، الذين يوجدون في مواقع تتيح لهم الاطلاع على هذه الحالات؛ الأمر الذي ينطوي على بُعد أساسي مفاده أن مفهوم «الضرر العام» لم يساهم، لحد الآن، في توجيه الوعي العام للتفاعل عمليا مع الضرر الشامل الذي تلحقه جرائم الفساد بالبنى الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للبلاد.

بعدما تأكد للهيئة أن الإحجام يشكل السمة المميّزة لواقع التبليغ عن أفعال الفساد، انصرف عملها مباشرة إلى تقييم الآليات المعتمدة لهذا التبليغ، لاستجلاء مقوماتها ورصد مواطن قصورها التي قد تساهم في هذا الإحجام، أو في تكريس بعض مسبباته؛ الأمر الذي شكل موضوع المحور الثاني من الدراسة.

الفصل الثاني: الآليات المتاحة للتبليغ عن الفساد لدى الأشخاص والمؤسسات: مقارنة تقييمية

بخصوص تقييم الآليات المتاحة للتبليغ عن الفساد، رصدت الهيئة، في مرحلة أولى، سبل التبليغ عن الفساد المتاحة لدى الأشخاص؛ فتبين لها أن تقدير المشرع لمسألة التبليغ عن الجرائم بشكل عام يتراوح بين أربعة (4) مداخل أساسية: الجواز، والوجوب، والوجوب الفوري، والوجوب الفوري المرتّب للمسؤولية الجنائية.

وقد تأكد للهيئة، من خلال هذه المداخل، أن التبليغ المنوط بالأشخاص يمر عبر مدخل التبليغ الجوازي بالنسبة للمتضررين المحتملين من أفعال الفساد، ومدخل التبليغ الوجوبي والفوري بالنسبة للموظفين الذين يُحتمل اطلاعهم على جرائم الفساد التي يمكن أن تُرتكب داخل المرافق العمومية التي يشتغلون فيها.

وقد لاحظت الهيئة أن المشرع لم يذهب إلى حد المعاقبة على الإخلال المحتمل بمبدأ الوجوب والفور في التبليغ عن جرائم الفساد، على غرار ما قرره لهذا الإخلال في الجرائم الإرهابية وفي الجنايات الماسة بسلامة الدولة وبالأمن العام؛ الأمر الذي يمكن أن يُستخلص منه أن مبدأ حماية الأموال العمومية لم يرق بعد إلى ترتيب المسؤولية الجنائية على الإخلال بمقتضيات الوجوب والفور في التبليغ عن مظاهر الاعتداء على هذه الأموال.

وفي سياق تذكيرها بكون هذا الإجراء سبق العمل به في التشريع المغربي، وبكونه يُعتمد حاليا من طرف مجموعة من التشريعات الدولية التي رتبت المسؤولية الجنائية على بعض الموظفين الموكل إليهم واجب التبليغ عن الفساد، نهت الهيئة إلى ضرورة تسييج المعاقبة على الإخلال بواجب التبليغ الفوري عن أفعال الفساد، في حالة اعتمادها، بقيدتين أساسيتين: ضمان الحماية اللازمة من مختلف أصناف الانتقام، الواقعة أو المحتملة، التي يمكن أن تلحق بالمبلغين نتيجة إقدامهم على التبليغ، وعدم متابعة الموظفين، سواء تأديبيا أو جنائيا، على أساس إفشاء السر المهني، إذا بلغوا عن أفعال الفساد التي تصل إلى علمهم أثناء مزاولتهم لمهامهم، مع اشتراط أن يكون التبليغ موجها الى مسؤولي الإدارة أو المؤسسة المعنية أو إلى السلطات والمؤسسات المعنية بمكافحة الفساد وبإنفاذ القانون.

ووقفت الهيئة في مرحلة ثانية على الآليات المتاحة للتبليغ عن الفساد لدى السلطات المنتهبة؛ حيث لاحظت، بالنسبة للمفتشيات العامة للوزارات، أنه على مستوى تبليغ النيابة العامة بجرائم الفساد التي يمكن أن ترصدها هذه الأجهزة الرقابية، وجود عائقين أساسيين يحولان دون تفعيل مبدأي الوجود والفرور في إحالة الجرائم المرصودة على هذه النيابة طبقا لمقتضيات قانون المسطرة الجنائية في الموضوع: يتعلق العائق الأول بارتباط المفتشيات العامة في مختلف مهامها وتحريراتها بالسلطة الرئاسية للوزير التي يبقى اختيارها للقضايا المرصودة وتديرها لها مؤطرا بتقدير الوزير وتوجيهه وتقييمه، مع العلم أنها غير مقيدة بالزامية تحريك مسطرة الإحالة على النيابة العامة في حالة رصد تجاوزات يعاقب عليها، وغير ملزمة بنشر تقاريرها. أما العائق الثاني فيهم صلاحية القيام بالمأموريات المباشرة التي أوكلتها النصوص القانونية لهذا الجهاز، والتي جعلتها موقوفة على شرط صدور الأمر بها عن السلطة الرئاسية؛ وهذا من شأنه أن يحجم فاعلية «المباشرة» بالنسبة للحالات المستعجلة التي يمكن أن تندثر فيها أدلة الإثبات، ويساهم، بالتالي، في تحجيم تدخلها الفوري وتعطيل فرص الرصد والتحري والإحالة للتجاوزات الطارئة.

ولتجاوز هذين العائقين، أكدت الهيئة على أهمية التنصيص، في المرجعيات المنظمة لهذه المفتشيات، على المبدأ الذي يفيد بأن الإحالة على السلطة الرئاسية لا يمنع من الإحالة على النيابة العامة كلما اقتضى الأمر ذلك، وعلى المقتضى الذي يلزم السلطة الرئاسية المتلقية لتقارير المفتشين بتحريك مسطرة الإحالة، سواء على القضاء المالي أو الجنائي، في حالة رصد شبهات بجرائم قد تؤدي إلى عقوبات مالية أو جنائية. كما أكدت على أهمية تخويل المفتشيات العامة هامش المبادرة بالقيام بالمأموريات المباشرة، استجابة للحالات الطارئة والمستعجلة التي لا تحتمل أن يتوقف إنجازها على شرط صدور الأمر بها عن السلطة الرئاسية؛ بما يضمن راهنية التدخل والمحاصرة الآنية لهذه الحالات، مع ضرورة تأطير هامش المبادرة المخول لها في هذا الشأن، من خلال التحديد الواضح للواجبات والمسؤوليات، وإرساء الضمانات الكفيلة بالتفاعل الإيجابي للموظفين المعنيين مع المأموريات التي يمكن أن تُنجز في هذا الإطار.

وبالنسبة للتبليغ المنوط بالمجلس الأعلى للحسابات، نوّهت الهيئة بالمنهجية المعتمدة من طرف رئاسة النيابة العامة في التعامل مع تقارير المحاكم المالية؛ حيث، بالإضافة إلى الملفات الجنائية التي يحيلها الوكيل العام للملك لدى المجلس الأعلى للحسابات على رئيس النيابة العامة قصد اتخاذ ما يراه ملائما بشأنها، شكلت رئاسة النيابة العامة لجنة لدراسة التقارير التي ينشرها المجلس الأعلى للحسابات سنويا، واستخراج ما تتضمنه من أفعال يمكن أن تكون موضوعا لأبحاث جنائية وإحالتها على النيابة العامة المختصة.

تثميناً لوجاهة ونجاعة هذه المبادرة، أوصت الهيئة باعتمادها وإعمالها أيضا بالنسبة للمراسيم التأديبية التي تصدر في حق مجموعة من مسؤولي الجماعات الترابية وتُنشر بالجريدة الرسمية؛ حيث تؤكد الهيئة بهذا الخصوص على أهمية انصراف جهود رئاسة النيابة العامة أيضا نحو دراسة هذه المراسيم، في إطار لجنة مختصة، مع طلب المعلومات التفصيلية من الجهات المعنية بشأن الإخلالات المحتمل اكتشافها بها، قصد تفعيل إجراءات الإحالة للأفعال التي قد تستوجب المتابعة الجنائية.

ورصدت الهيئة أيضا، بالنسبة للتبليغ المنوط بالمجلس الأعلى للحسابات، غياب آليات مؤسسية لتنظيم الإحالة من طرف السلطة القضائية على المحاكم المالية للقضايا التي يمكن أن تتوفر فيها قرائن التأديب المالي أو التدبير بحكم الواقع؛ حيث أثارت الانتباه إلى أهمية التنصيص على إلزامية إحالة القضايا المتعلقة بالانحرافات ذات الصلة بالتأديب المالي أو التسيير بحكم الواقع والموجودة بالمحاكم العادية، على القضاء المالي الذي تضطلع به المحاكم المالية، سواء كانت هذه القضايا مما تم حفظه لغياب قرائن الدعوى الجنائية، أو مما تم البت فيه لثبوت القرائن الجنائية، وذلك إسوة بما هو معمول به لدى بعض التشريعات الدولية.

وفي سياق تقييم الآليات المؤسسية دائما، تطرقت الهيئة إلى الإمكانيات المتاحة لدى الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها للنهوض بالتبليغ؛ حيث تم التذكير بما تم تخويله لها من صلاحيات البحث والتحري والتدخل الفوري والتصدي التلقائي، للتجاوب بفعالية مع الشكايات والتبليغات والمعلومات التي تصل إلى علمها، بالإضافة إلى صلاحيتها في إحالة تقاريرها ومحاضرها المكتسبة للحجية الثبوتية إلى السلطات المعنية قصد مباشرة صلاحياتها في المتابعة وترتيب الآثار القانونية.

وأبرزت الهيئة أن هذه الصلاحيات من شأنها أن توفر أرضية موضوعية لتجاوز أحد أهم العوائق التي تؤدي إلى الإحجام والعزوف عن التبليغ عن أفعال الفساد؛ وهو المتعلق بصعوبة حصول المبلغين على وسائل وأدلة الإثبات ذات الصلة بالقضايا موضوع التبليغ، حيث تتيح هذه الصلاحيات للهيئة تحمّل عبء الحصول على وسائل وأدلة الإثبات المطلوبة، اعتمادا على أعمال البحث والتحري والاستماع والولوج للمعلومات، المخولة لجهاز المأمورين التابعين لها. كما لم يفت الهيئة أن تؤكد على أهمية تعزيز مبادئ التعاون المؤسسي وتكامل جهود وأدوار السلطات المعنية للارتقاء بالتبليغ إلى المستوى الذي يجعل منه رافدا نوعيا لإذكاء المسار المسطري المعتمد لمواجهة أفعال الفساد.

وفي أعقاب تقييمها للآليات القانونية والمؤسسية المتاحة للنهوض بالتبليغ عن أفعال الفساد، خلّصت الهيئة إلى أن هذه الآليات تعاني من مجموعة من الإكراهات التي تشكل كوابح حقيقية لضمان انخراط واعٍ ومسؤول لكافة المعنيين في القيام بواجب التبليغ عن هذه الأفعال، مؤكدة على أن تحقيق هذا الانخراط الجماعي، بقدر ما يظل رهينا بتصحيح الأعطاب المرصودة، بقدر ما يحتاج إلى توفير أنواع من الضمانات والحمايات لسائر المعنيين بالتبليغ؛ بما يقوي محفزات التبليغ لديهم، ويحول دون تحمّلهم لأصناف من الأضرار على خلفية هذا التبليغ؛ وهو ما تطلّب من الهيئة تقييم منظومة الحماية المخولة في هذا المجال؛ الأمر الذي شكل موضوع المحور الثالث من الدراسة.

الفصل الثالث: الضمانات المعتمدة لحماية المبلغين عن الفساد: مقارنة تقييمية

بخصوص تقييم الضمانات المعتمدة لحماية المبلغين عن الفساد، رصدت الهيئة هذه الضمانات من زاويتين: استقراء المكتسبات ومواطن القصور على مستوى التشريع الجاري به العمل، وإجراء تقييم شمولي للمنظومة الوطنية لحماية المبلغين عن الفساد بشكل عام.

على هذا الأساس، وبعد استعراضها لمكتسبات القانونين؛ رقم 37.10 المتعلق بحماية الضحايا والشهود والخبراء والمبلغين فيما يخص جرائم الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ وغيرها، ورقم 46.19 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، بخصوص ما تم تخويله لها من صلاحيات

لضمان حماية المبلغين، رصدت الهيئة الحاجة الملحة إلى مراجعة المقتضيات التشريعية للحماية، لاستنهاض القدرة على تشجيع المواطنين والموظفين بشكل خاص على القيام بواجبهم في التبليغ عن الفساد بكل حرية وشعور بالأمان، ولضمان نجاعتها وملاءمتها مع التشريعات الدولية ذات الصلة.

ووقفت الهيئة، بهذا الخصوص، على مجموعة من المؤاخذات المتمثلة أساساً في عدم سريان الحماية القانونية على المبلغين عن جميع أفعال الفساد المنصوص عليها في القانون الجنائي العام والقوانين الجنائية الخاصة، وعدم امتداد الحماية المخولة لفئة المبلغين إلى أفراد أسرهم وأقاربهم، وعدم تحديد الحالات التي تستدعي اتخاذ قرار تعديل أو سحب تدابير الحماية من قبل السلطة القضائية، وكذا عدم إتاحة الإمكانية للطعن في هذا القرار بالنسبة لفئة الضحايا والخبراء والشهود، أو لطلب الموافقة بالنسبة لفئة المبلغين، خاصة في الحالات التي يتم فيها اعتماد تدابير الحماية بناء على طلب منهم، بالإضافة إلى الثغرة المتعلقة بغياب تنصيب دقيق على الجهة التي يتعين التبليغ لديها للاستفادة من المقتضيات الخاصة بعدم المتابعة، سواء تأديبياً أو جنائياً، على أساس إفشاء السر المهني؛ بما يجعل هذه الاستفادة مفتوحة على كل التأويلات. كما أن المقتضى المتعلق «بحسن النية» كشرط لاستفادة فئة المبلغين من تدابير الحماية، من شأنه أن يشكل إجراء تعجيزياً في مواجهة المبلغين الذين يصعب عليهم إثبات حسن نيتهم، فضلاً عن غياب بعض المقتضيات الحمائية كالتنصيب على انتفاء المسؤولية الجنائية عن المبلغين الذين يضطرون أحياناً، لأخذ نسخ ورقية أو إلكترونية للمستندات التي من شأنها أن تدعم تبليغاتهم وفي نفس الوقت تحميهم من كل متابعة على أساس الوشاية الكاذبة، مما قد يعرضهم للمتابعة بتهمة إفشاء السر المهني.

وبخصوص تقييم المنظومة الوطنية للحماية، نهت الهيئة إلى اقتصار هذه المنظومة فقط على تدابير حمائية ذات طبيعة قضائية، في غياب تام للحماية الإدارية من أشكال الانتقام المهني التي يمكن أن يتعرض لها المبلغ عند إقدامه على التبليغ عن أفعال الفساد. كما تم الوقوف على القصور الملحوظ في الإجراءات والآليات الضرورية الضامنة لفعالية حماية المبلغين، خاصة ما يتعلق منها بغياب:

■ منظومة مؤسساتية متكاملة تضم جهازاً مستقلاً يضطلع بالسهر على توفير ضمانات الحماية لفائدة ضحايا الانتقام المحتمل من التبليغ؛

■ التحديد الواضح للجهات التي يتعين التبليغ لديها للاستفادة من الحماية؛

■ قاعدة معلومات يمكن تغذيتها ديناميكياً للإمام بأصناف وأشكال الانتقام التي قد تواجه المبلغين عن أفعال الفساد في الإدارات ومؤسسات القطاعين العام والخاص؛

■ التوظيف الموضوعي لمكتسبات التحول الرقمي في:

- تيسير التبليغ الإلكتروني عن المخالفات؛

- توطيد مطلب التفاعل بين المبلغين والهيئات المعنية بالوقاية ومكافحة الفساد؛

- تعزيز آليات التنسيق بين المؤسسات المعنية؛

- تثبيت أصناف الحماية، كإخفاء الهوية والتتبع الآمن للتبليغات؛

■ مدة سريان كل صنف من أصناف الحماية القانونية والإدارية والاقتصادية.

بعد رصدها التشخيصي لواقع التبليغ عن أفعال الفساد، وتقييمها الشمولي للآليات التشريعية والمؤسسية والحمائية في هذا المجال، انتهت الهيئة إلى الاقتناع بضرورة إدراج مطلب النهوض بالتبليغ ضمن سياسة متكاملة للتبليغ عن الفساد، تضع نصب عينها الارتقاء بهذه الآلية الإجرائية إلى مستوى الحق والواجب المحمي الذي يستدعي تعبيد الطريق أمام سائر المعنيين، من أشخاص ذاتيين ومعنويين وسلطات منتصبة، لرفع شكائاتهم وتظلماتهم وتبليغاتهم، بكل ثقة وانخراط مسؤول، إلى الجهات المعنية قصد اضطلاعها بصلاحياتها في منع ارتكاب أفعال الفساد أو معاقبة مرتكبيها؛ حيث توجّه اقتراح الهيئة في هذا المجال إلى استشراف وطرح المحددات والمواصفات المعيارية المؤطرة لهذه السياسة المتكاملة والمطلوبة لإذكاء دينامية جديدة في التبليغ عن أفعال الفساد؛ الأمر الذي شكل موضوع المحور الرابع لهذه الدراسة.

الفصل الرابع: في المحددات والمواصفات المعيارية المؤطرة لسياسة شمولية ومتكاملة للتبليغ عن الفساد

في إطار استشرافها للمواصفات المعيارية المؤطرة لسياسة شمولية ومتكاملة للتبليغ عن الفساد، من خلال استنتاجات التشخيص ودراسة المواصفات المعيارية، أكدت الهيئة في البداية على أهمية تحضير البيئة المناسبة الكفيلة بإنجاح هذه السياسة وتعزيز ضمانات مكتسباتها، كمطلب حيوي لتوفير المناخ الملائم الذين يضمن استنهاض المحيط العام للتجاوب بفعالية مع استحقاقات هذه السياسة؛ بما يساهم في تعزيز فرص نجاحها، وتحقيق غاياتها ومقاصدها المنشودة.

في هذا الإطار، أكدت الهيئة على:

- ضرورة التأطير التشريعي لمجال الشكايات والتبليغات؛ بما يساهم في التعريف بالحقوق والواجبات ذات الصلة، ويؤسس للجزاء المناسب الممكن ترتيبه على أشكال التهاون التي قد تُمارَس في هذا المجال وكذا التجاوزات المتعمدة ذات الصلة بالتبليغات الكيدية ؛
- التجاوب الموضوعي مع الحق الدستوري في الولوج إلى المعلومات؛ بما من شأنه أن يساهم في حصر نطاق السرية في مجالات ضيقة ومحددة، وأن يُوطّد دعائمات الشفافية، باعتبارها الأقرب إلى مفهوم الديمقراطية التشاركية ؛
- تثبيت ضمانات قانونية لاستمالة الفاعلين والمشاركين والمحرضين، قصد التبليغ عن ارتكاب أو إمكانية ارتكاب أفعال فساد، وذلك باعتماد نظام الإعفاء أو التخفيف من الجزاء كمقابل لاسترداد الأموال والوصول إلى المجرمين أو للحيلولة دون وقوع الجريمة؛
- تعزيز ثقة المواطنين باعتبارها عنصرا أساسيا للانخراط في أي مشروع مجتمعي؛ بما يقتضي تثبيت المكتسبات الحقوقية، والتنزيل الأمثل لمبدأ سيادة القانون، والنهوض بهيئات الوساطة لتعزيز دورها في التأطير والمواكبة وترسيخ مقومات الثقة في التبليغ؛
- تثبيت حق المجتمع في تتبع الحساب المتعلق بتدبير المرافق العمومية للأموال العامة؛ بما يستوجب بناء أنظمة معلومات ومؤشرات إخبار مبسطة ومحيّنة عن الممتلكات والأموال العامة، تتيح ممارسة رقابة مجتمعية ناجعة في هذا المجال؛

■ استثمار استحقاقات الرقمنة وتوظيف مكتسباتها في تعزيز الثقة والانخراط والتعبئة؛ بما يسمح بتوفير قنوات متعددة ومتنوعة تتميز بوضوحها ومصداقيتها، وتوفر ولوجاً آمناً لسائر المعنيين؛

■ تقليص التفاوتات الاجتماعية والمجالية والترابية؛ بما يساهم في ضمان تكافؤ الفرص لجميع المواطنين، لضمان انخراطهم، على قدم المساواة، في مسار مختلف الاستحقاقات الوطنية، وتثبيت حقهم في الاستفادة والمواكبة والتتبع والتبليغ.

بعد استعراضها لمتطلبات البيئة الملائمة للنهوض بسياسة متكاملة للتبليغ عن الفساد، انتقلت الهيئة إلى طرح المواصفات المعيارية التي يتعين أن تُوَظَر هذه السياسة، مُبرزة أهمية تخصيص التبليغ عن الفساد بإطار تشريعي عام يضبط ويحدد المبادئ والأحكام العامة المتعلقة بهذا المجال، مع التوجه نحو تعريف هذه المبادئ على مستوى بعض التشريعات الخاصة، كالتشريع الجنائي والتشريع المنظم للوظيفة العمومية وتشريعات الشغل وقوانين مكافحة الفساد والحق في الحصول على المعلومات وميثاق المرافق العمومية والإعلام وغيرها، بالإضافة إلى المدونات السلوكية ومواثيق المرافق العمومية ومؤسسات القطاع الخاص.

في ضوء هذا الاختيار، تَبَيَّن للهيئة، بالاستناد إلى التنزيل التشريعي لهذه المكونات من قبل مجموعة من الدول، واعتماداً على القراءات المقدمة في هذا المجال من طرف مجموعة من الهيئات والمنظمات المعنية، أن المواصفات المعيارية التي يمكن أن تُوَظَر أي سياسة تستهدف إذكاء دينامية جديدة في التبليغ عن الفساد، ينبغي أن تستوعب المحددات والمقومات التالية:

1 - **تثبيت المبادئ المؤطرة للتبليغ؛** من حيث كونه مظهراً من مظاهر المواطنة، وحقاً من الحقوق، وواجباً قد يرتب مسؤولية تأديبية أو جنائية على أصناف معينة من الأشخاص كالموظفين؛

2- **تيسير التبليغ والتشجيع عليه،** خاصة من خلال التوظيف الأمثل لاستحقاقات التكنولوجيا الجديدة في النهوض بالتبليغ وتعزيز ضمانات الحماية، واعتماد نظام المكافأة للمبلغين الذين قد تؤدي تبليغاتهم إلى استرداد عائدات الجرائم، كما هو معمول به لدى بعض التشريعات؛

3- **تحديد مفهوم المبلِّغ،** باعتقاد مفهوم موسع يتجاوب مع الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد؛ حيث يشمل هذا المفهوم، الشاهد والضحية والخبير الذين يدلون بمعلومات أمام هيئة قضائية، والشخص الذاتي أو المعنوي؛ سواء كان موظفاً عمومياً أو مستخدماً بالقطاع الخاص أو شخصاً عادياً، وسواء كان هيئة مجتمعية أو منظمة غير حكومية أو هيئة مهنية أو شركة، والأشخاص المشاركين في ارتكاب الجريمة، والذين يقومون، في إطار التعاون مع السلطات والهيئات المعنية بمكافحة الفساد، بتبليغ المعلومات ذات الصلة بأفعال الفساد المرتكبة.

4- **توسيع مفهوم الموظف المبلِّغ،** باعتقاد المفهوم الجنائي الموسع للموظف العمومي، مع إبقاء المجال مفتوحاً ليستوعب المفهوم أي شخص آخر يؤدي وظيفة عمومية لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية أو يقدم خدمة عمومية، وكذا أي شخص يمارس عملاً تابعاً في المؤسسات الخاصة التي من الممكن تكييف نشاطها بأنه نشاط ذو نفع عام، وكذا شمول المفهوم للمشتغلين بالباطن والمستخدمين الموسمين والمستشارين والممومنين وأعاون الشركات التي تنجز، في إطار التعاقدات المتنوعة لأشكال التدبير المفوض، الكثير من خدمات الإدارة، والأشخاص المرتبطين بالإدارات في إطار صفقات، والذين قد

يتعرضون للإقصاء أو لأي صنف من أصناف التضييق غير المبرر، بما في ذلك وضعهم في لوائح سوداء أو المساس بسمعته في السوق.

5 - **وضع الضوابط الضامنة للنجاعة وحماية الحقوق**، خاصة من خلال التعامل المتوازن والمرن مع مطلب «التبليغ بحسن نية»، في اتجاه التأسّي ببعض التشريعات التي لا تعتد بسوء النية إذا كانت التبليغات تتضمن ادعاءات معقولة بالاشتباه، أو تلك التي تفترض في المبلغ حسن النية وتُلزم من ادّعى سوء النية بعبء إثباتها، أو تلك التي اكتفت بشرط وجود أسباب معقولة لدى المبلغ جعلته مقتنعا بحقيقة الأفعال المبلغ عنها، وبالتالي ترتيب الآثار القانونية على حالات الاشتباه المبلغ عنها، ولو تعلق الأمر بمعلومات مشمولة بالسرية؛ مع تجاوز، في هذه الحالة، المسؤولية الجنائية للمبلغ عن إفشاء السرية. ومن بين الضوابط أيضا، صون سمعة الأشخاص المبلغ عنهم، من خلال التنصيص على معاقبة الأشخاص الذين يتعمدون تقديم ادعاءات كاذبة.

6 - **توسيع لائحة أفعال الفساد المشمولة بالتبليغ**، باعتماد مبدأ التوسع الذي يدرج كل سلوك يشكل مخالفة جنائية أو مخالفة تأديبية، أو يندرج ضمن الأفعال المشمولة بتدخل الهيئة طبقا لمقتضيات المادة 3 من القانون رقم 46.19، وكذا كل إساءة لاستخدام الأموال أو الممتلكات العامة، وسوء إدارة القطاع العام، وتحريض شخص ما على ارتكاب أي من هذه المخالفات، وسوء استخدام السلطة أو النفوذ أو الوظيفة للحصول على منفعة شخصية، وخيانة الأمانة، وسوء استخدام أموال الأشخاص المعنوية، وغسل الأموال، وتضارب المصالح، واستغلال المعلومة التي توفر امتيازات فئوية، والتهرب الجبائي، وتعطيل قرارات السلطة القضائية، والتستر على هذه الجرائم والمخالفات.

7 - **تجسير علاقات التبليغ بين المؤسسات**، من خلال التجاوب مع الاتفاقية الأممية في حثها على إرساء أسس التعاون وتجسير العلاقات بين المؤسسات الوطنية وسلطات إنفاذ القانون، وتشجيع التعاون بين هذه الأخيرة وبين مؤسسات القطاع الخاص؛ بما يقتضيه الأمر من تبادل المعلومات، وتحسين قنوات الاتصال، وتيسير التبادل الآمن والسريع للمعلومات المتعلقة بأفعال الفساد، مع ترسيم التعاون بين سلطات إنفاذ القانون في إطار اتفاقيات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف، تستوعب ضمن مقتضياتها مبدأ سريان حماية المبلغين.

8 - **تحديد مستويات متعددة من الجهات المكلفة بتلقي التبليغات**، تشمل التبليغ لدى الجهة التي يشتغل فيها المبلغ عنه، أو لدى الجهة التي يشتغل فيها المبلغ، أو لدى مؤسسات أخرى تضطلع بتلقي التبليغات ومعالجتها واتخاذ القرار المناسب في شأنها. وتوصي المعايير في هذا الشأن بمبدأ استقلالية القنوات المتاحة للتبليغ، ومبدأ حرية المبلغ في اختيار القناة التي يراها مناسبة بالنسبة إليه، مع حقه في تتبع مآل تبليغه داخل آجال محددة.

9 - **وضع لائحة بأنواع وأصناف الانتقام المحتملة**، وذلك بتحديد أنواع الانتقام من خلال تعداد وضعيات انتقامية قد يستعملها المبلغ عنه أو الأشخاص الموالون له ضد المبلغ؛ حيث يمكن أن تشمل هذه الأصناف، الإجراءات القسرية أو التخويف أو المضايقة، التمييز أو الحرمان أو المعاملة غير العادلة، الإصابة الجسدية، إحداث أضرار مادية، التهديد بأعمال انتقامية، التعليق أو التسريح أو الفصل، تخفيض أو فقدان إمكانية الحصول على ترقية، النقل أو تخفيض الراتب أو تعديل ساعات العمل، فرض إجراءات تأديبية، الإقصاء من معاملات أو صفقات أو الإدراج في القائمة السوداء، الملاحقة الجنائية أو المدنية على أساس خرق السرية والتشهير والقذف.

10- الرصد والحصر التشريعي للتدابير الحمائية، بالعمل على تجريم التهديد أو الترهيب أو الانتقام المحتمل وقوعه على المبلغين عن أفعال الفساد، وتوفير الحماية القانونية من كل أشكال الانتقام المهني مع إتاحة سبل الانتصاف المناسبة ضد هذه الأشكال، والنص على الحماية من المسؤولية التأديبية والمدنية والجنائية الناجمة عن التبليغ (المتابعة بتهمة الوشاية الكاذبة، القذف، التشهير..)، بالإضافة إلى توفير المساعدة القانونية، واتخاذ تدابير مهنية كالنقل من مقر العمل وتدابير شخصية كالحماية الجسدية، وتدابير تصحيحية أو تحفظية في شكل مساعدة أو تعويض قضائي عن الخسارة أو الضرر أو الإصابة المحتملة، مع إبقاء الإمكانية للجهة الحامية، كي تنظر، اعتباراً لخصوصية كل حالة على حدة، فيما يخص تحديد مدد وأنواع الحماية. كما تؤكد المعايير الدولية على أهمية استيعاب تدابير الحماية، بالإضافة إلى إخفاء الهوية، تحميل الهيئة المشغلة عبء إثبات أن الإجراء المهني المتخذ في حق المبلغ والذي ألحق به ضرراً محتملاً، لا علاقة له بالتبليغ الذي قدمه عن أفعال الفساد، وأن الإجراءات المهنية المتخذة في حقه كانت مبررة ولها ما يُسندها بكيفية موضوعية.

11- إرساء إطار مؤسسي ناجع لضمان حماية المبلغين من أشكال الانتقام المحتمل تعرضهم لها داخل أماكن عملهم أو في إطار تعاملاتهم التجارية والمهنية حسب الحالة، سواء في القطاع العام أو الخاص؛ حيث اشترطت المعايير الدولية، توخياً للنجاعة والفعالية، توفر هذا الإطار على الاستقلالية وصلاحيات القيام بالأبحاث والتحريات وامتلاكه للصلاحيات والمقومات الكافية للاضطلاع بهذه الحماية؛ بما يقتضيه الأمر من صلاحية تكييف الإجراءات المتخذة ضد المبلغين بالعمل المنطوي على الانتقام، وقدرة على التنسيق، عند الحاجة، مع السلطات القضائية والمؤسسات المعنية بمكافحة الفساد، وسلطة مساءلة الأشخاص المعنوية على الإجراء الذي قد يكون ذا طابع انتقامي والذي تم اتخاذه من قبلها ضد المبلغين، وسلطة الأمر بتصحيح هذا الإجراء إذا ثبت أنه انتقامي، وصلاحيات المطالبة بمعاقبة الأشخاص المسؤولين عن الإجراءات الانتقامية ضد المبلغين، مع تأكيد المعايير الدولية على ضمان شفافية عمل هذا الإطار، من خلال تقديمه لتقارير سنوية بخصوص المعلومات عن نظام التبليغ لديه، وما يقوم به من عمليات، وإتاحة تلك التقارير للرأي العام للاطلاع عليها.

ولإبراز التفسيرات المتعددة والمتنوعة لهذه المواصفات، حرصت الهيئة على تدعيم كل مواصفة معيارية بتوجيهات تشريعية معينة أو تفسيرات مقدمة من قبل المنظمات والهيئات المعنية، لتُخلَص في الأخير إلى استنتاج عام مفاده أن مجهوداتٍ تشريعية ومؤسسية وإجرائية ينبغي أن تُبذل لإذكاء الدينامية المطلوبة في منظومة التبليغ عن الفساد، مُشدّدة، بهذا الخصوص، على أن الاستفادة من المواصفات المطروحة ينبغي أن تستحضر معطيات الواقع التشخيصي للتبليغ عن الفساد، واستنتاجات تقييم الآليات المتاحة أمام سائر المعنيين للاضطلاع بهذا الحق والواجب القانوني، ومتطلبات تحضير البيئة الملائمة لضمان نجاعة هذه المجهودات؛ بما يساهم في تحصين منظومة التبليغ المنشودة بالاحترازات الضامنة للتبليغ المسؤول والممثل للضوابط القانونية والأخلاقية، والمفضي إلى تحقيق النتائج المرجوة من هذه المنظومة، كآلية زجرية ووقائية، كفيلة بأن تشكل عامل تحول مجتمعي تتبلور فيه وتتفاعل قيم التضامن والانخراط والثقة، كمحددات أساسية لضمان المواجهة الجماعية الناجحة لأفعال الفساد.

القسم الثالث

هيكلية جهاز الهيئة للبحث والتحري،
ووضع الآليات المؤطرة لممارسة مهامه

القسم الثالث : هيكله جهاز الهيئة للبحث والتحري، ووضع الآليات المؤطرة لممارسة مهامه

شكلت الصلاحيات التي خولها القانون رقم 46.19 للهيئة في مجال تلقي ودراسة الشكايات والتبليغات، والقيام بأعمال البحث والتحري، وإنجاز المحاضر الموثوقة، والإحالة على السلطات المعنية، بعدا هاما في المنظور المتجدد لهيئة تتجاوب صلاحياتها مع الاختيار الدستوري الذي حدد لهذه الهيئة مجال الاشتغال في المحاربة فضلا عن النزاهة والوقاية، وتتطابق أيضا مع اختيارات المنتظم الأممي المعبر عنها خاصة في المادة 36 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛ بما يؤسس للانتقال إلى مرحلة جديدة لهيئة بمواصفات وصلاحيات قادرة على إحداث التأثير المطلوب في ورش مكافحة الفساد، خاصة عبر تثبيت البعد الشمولي للمكافحة، والذي تتكامل فيه آليات المحاربة مع الآليات الوقائية والتربوية والتواصلية والتوعوية.

للاضطلاع بصلاحياتها الجديدة المشار إليها أعلاه، تؤكد الهيئة على أن التنزيل العملي لهذه الصلاحيات بقدر ما ينبغي أن يستهدف مستلزمات التجاوب بالنجاعة مع التبليغات والشكايات والتفاعلات المعلنة للفساد، بقدر ما يستدعي استحضار مبدأ الانضباط لمجموعة من الاحترازمات الضامنة لإنجاز هذه المهام بالمشروعية والموضوعية، تجسيدا لمطلب التوازن بين حق المجتمع في متابعة المتهمين، وحق هؤلاء في حماية حياتهم الخاصة وتحسين قرائن براءتهم والحفاظ على سمعتهم ما دامت لم تثبت إدانتهم.

وتعتبر الهيئة أن القانون رقم 46.19، من منطلق تربيته لمطلب التوازن المذكور، خوّل الهيئة صلاحيات وازنة، تمارسها، بمقتضى استقلالها الدستوري، على مستوى تلقي الشكايات والتبليغات والمعلومات والقيام بمعالجتها ودراستها، وإجراء الأبحاث والتحريات في شأنها، عند الاقتضاء، وتضمين مخرجات هذه الأعمال في محاضر موثوقة تمتلك الحجية القانونية، والإحالة، بعد التأكد من الأفعال وجمع الأدلة، على الجهات المختصة قصد تحريك المتابعات، حسب الحالة والجهة المعنية، ثم الانتصاب كمطالب بالحق المدني وفق شروط قانونية محددة. وبالمقابل، وبالنظر لتقديره لحساسية وجسامة هذه الصلاحيات، عمل القانون المشار إليه على تحصينها بضمانات موضوعية ومسطرية تتمثل في اشتراط إنجازها من طرف أشخاص محلفين ومشهود لهم بالنزاهة والاستقامة والخبرة، وبضرورة مراعاة الضوابط التشريعية المتعلقة بالسرية وحماية المعطيات لتحسين قرينة البراءة، بالإضافة إلى تثبيت حق المعنيين في الاستعانة بالمحاميين، وفي الحصول على نسخ من محاضر الاستماع، وكذا حقهم في التجريح وطلب تنحية المأمور المكلف بالبحث والاستماع، إذا قدموا معطيات تثبت إمكانية الإخلال بمبادئ الحياد والتجرد المطلوبة في المأمور.

ولضمان عدالة وموضوعية البت في المآل المناسب لمحاضر الملفات المعروضة، حسم القانون في اعتماد البُعد التداولي في اتخاذ القرار النهائي بشأنها، من خلال تخويل هذه الصلاحية للجنة مكونة من الرئيس ونوابه المعيّنين من قبل مجلس الهيئة، اقتناعا بكون هذا البُعد التداولي يشكل صمام أمان لقرارات المؤسسة، ويُمثل خلفية صلبة لتحسين وحماية المسؤولية الرئاسية، وتعزيز دعائم ممارستها على أساس التجرد والنزاهة والموضوعية في مجال يحتاج إلى كل هذه المقومات لتحقيق مهام مكافحة بالفعالية المطلوبة.

على أساس الضوابط التي اعتمدها القانون رقم 46.19، توجهت جهود الهيئة نحو وضع الآليات الكفيلة بممارسة مهام تلقي الشكايات والتبليغات والقيام بأعمال البحث والتحري والإحالة، بمنظور يصون مبدأ التوازن المذكور؛ بما يحقق النجاعة والفعالية في إطار الضمانات القانونية والمسطرية المضبوطة. ولأجل ذلك، حرصت الهيئة على تأطير التنزيل العملي لهذه المهام بالمحددات التالية:

- وضع ضمانات لحماية وتيسير ولوج الأشخاص للتبليغ والتشكي لدى الهيئة؛ بما يراعي مقتضيات أحوال سائر المعنيين؛
- إرساء آليات التجاوب الآني والمضبوط مع المبلغين والمشتكين ومع ما يصل إلى علم الهيئة من معلومات، مع اعتماد الممارسة التعليلية لأي قرار سلبي محتمل؛
- اعتماد ضمانات كفيلة بحفظ سرية التبليغات والشكايات، وسرية مسطرة دراستها ومعالجتها، وكذا سرية مسطرة البحث والتحقيق فيها، عند الاقتضاء، وذلك ضمن الشروط وتحت طائلة العقوبات المقررة في القانون الجنائي؛
- اعتماد آليات ضامنة لترسيخ مبدأ العمل المشترك والتكامل المؤسسي والوظيفي المطلوب في هذا المجال بين السلطات والمؤسسات والهيئات الأخرى المعنية؛ بما يحقق نجاعة العمل والاستفادة المتبادلة من القدرات، في إطار الاحترام التام للاستقلالية ولصلاحيات كل جهة؛
- تحديد ضوابط الالتزام بالاحترازات والضمانات المنصوص عليها في قانون المسطرة الجنائية⁵⁵ وبعض النصوص الخاصة مثل قانون المحاماة،⁵⁶ فيما يخص دخول مأموري الهيئة للمحلات المهنية للأشخاص الذاتيين والمقررات الاجتماعية للأشخاص الاعتباريين وفروعها؛
- وضع ضمانات لتثبيت الاختصاص الأصلي للقضاء من خلال إعمال مبدأ «صرف النظر» بمجرد إشعار الهيئة بأن بحثاً قضائياً قد تم إطلاقه في الموضوع، ولو تعلق الأمر بالأبحاث التمهيدية تحت إشراف النيابة العامة، وكذا لتثبيت أسبقية اللجان النيابة لتقصي الحقائق في الأبحاث الممكن أن تنجزها الهيئة حول أفعال الفساد التي تصل إلى علمها، وذلك بمقتضى مبدأ «صرف النظر» أيضاً؛
- التوظيف المندمج للقنوات الأصلية والمكملة التي خولها القانون رقم 46.19 للهيئة، لضمان إنجاز مهام البحث والتحري بالنجاعة والمشروعية؛
- اعتماد المعايير القانونية الجاري بها العمل في إنجاز المحاضر، لتثبيت وثوقيته المنصوص عليها في القانون 46.19؛
- التوظيف المتدرج للآليات التي نص عليها القانون بخصوص مواجهة الحالات المحتملة لعدم التجاوب مع طلبات الهيئة.

55 - المواد 59، 60، 61، 62 و 63

56 - المادة 59 من القانون رقم 28.08 المتعلق بتعديل القانون المنظم لمهنة المحاماة:

«لا يجرى أي بحث مع المحامي، أو تفتيش لمكتبه، من أجل جنائية أو جنحة ذات صلة بالمهنة، إلا من طرف النيابة العامة أو قاضي التحقيق وفق المقتضيات أعلاه».

تكوين النواة الأولى لجهاز المأمورين من أطر عليا متمرسة ومتوفرة على خبرة عالية

لضمان الانطلاق في إنجاز هذه المهام برصيد متراكم من الخبرة والتجربة، بادرت الهيئة، بشكل استباقي، بتكوين النواة الأولى لجهاز المأمورين من أطر عليا متمرسة ومتوفرة على خبرة عالية وتجربة واسعة داخل سلطات ومؤسسات لها دور مباشر في مجال البحث والتحري؛ حيث فتحت الهيئة قنوات الاتصال بهذه السلطات والمؤسسات، وفي مقدمتها المجلس الأعلى للحسابات والمديرية العامة للأمن الوطني وللمراقبة التراب الوطني ومديرية الجمارك والضرائب غير المباشرة، فأعرب مسؤولوها وبرهنوا عن استعدادهم للتعاون المثمر ومؤازرة الهيئة في هيكلة جهاز مأموريها والمساهمة في تكوينهم وتعزيز قدراتهم؛ إذ تم، بتعاون مع رؤساء هذه السلطات والمؤسسات، استقطاب قضاة من الدرجة الاستثنائية من المجلس الأعلى للحسابات، وضباط ممتازين وضباط ومأمورين مفوضين للشرطة القضائية ورئيس مفوض لشرطة مراقبة التراب الوطني، ومفتشين للجمارك، على أن يتم تعزيز هذه النواة بكفاءات وتخصصات إضافية أخرى.

ويرجع هذا الاختيار إلى حرص الهيئة على تحصين مهامها في البحث والتحري واتخاذ جميع الاحترازمات اللازمة، لا من حيث اختيار الكفاءات العالية والمتمرسة في مجالات ذات ارتباط وثيق بهذه المهام، ولا من حيث حاجة الجهاز المختص إلى تركيبة تمزج بين تجارب ومقاربات وتقنيات مختلفة تتكامل فيما بينها، وتضمن بالتالي فعالية وتأطيرا وإحاطة شمولية ومتكاملة بمكونات وتشعبات هذه المهام.

وبالموازاة، واعتمادا على المحددات المذكورة أعلاه، تم إعداد مشروع النظام الداخلي والنظام الأساسي للموارد البشرية للهيئة، اللذين أفردا، كل منهما، قسما خاصا بإنجاز مهام تلقي الشكايات والتبليغات والمعلومات والقيام بالأبحاث والتحريات، وبالمؤثرات الوظيفية والمهنية الناجمة لاضطلاع المأمورين بهذه المهام؛ حيث عملت الهيئة، في أفق توفير منطلقات مرجعية صلبة لعرض هذين المشروعين على مصادقة مجلس الهيئة، على إعداد ووضع المساطر العملية لإنجاز مهام تلقي التبليغات والشكايات والمعلومات، والقيام بأعمال البحث والتحري وفق متطلبات التكامل بين الضوابط القانونية والمسطرية في احترام للتسلسل الهرمي للنصوص، واستهداف الفعالية والنجاعة، وانكبت على استشراف الالتزامات والحقوق وضوابط المسار المهني والوظيفي لجهاز المأمورين الذين سيضطلعون بمزاولة مهام البحث والتحري؛ (الباب الأول)، كما انخرطت الهيئة في إعداد وتفعيل برنامج تكويني هادف وموجه لفئة المأمورين، بهدف ضمان تأهيل قدراتهم النظرية والعملية لتيسير ممارستهم للمهام الموكلة إليهم بالنجاعة والموضوعية ووفق المستلزمات القانونية والمسطرية المتعارف عليها (الباب الثاني).

الباب الأول: القواعد والمساطر المتعلقة بتلقي ودراسة ومعالجة الشكايات والتبليغات والمعلومات والقيام بالأبحاث والتحريات وضوابط مزاولتها بالمشروعية والنجاعة

لضمان التنزيل السليم والناجح لاختصاصات الهيئة في مجال تلقي التبليغات والشكايات والمعلومات والقيام بالأبحاث والتحريات، وضعت الهيئة ضوابط إجرائية وعملية ملزمة، ضامنة لمزاولة هذه المهام في إطار الامتثال لمبدأ الشرعية وسيادة القانون، واحترام حقوق الإنسان وحياته، والاحتراز والسهر على الانضباط للمبادئ القانونية المؤطرة لعمل الهيئة.

وكانت الهيئة، في إطار ضبطها للممارسة التنظيمية لمهامها وأنشطتها، قد أعدت دليلاً بالمساطر الخاصة بمختلف هذه المهام والأنشطة، بهدف ضمان السلاسة والتتبع والتجاوب مع المعايير والقواعد القانونية والتنظيمية والنظامية التي تخضع لها أنشطة الهيئة. وقد جاءت هذه المساطر مستوعبة للاحتياجات والخصوصيات المتعلقة بكل مستويات التدخل، وفي مقدمتها مجال تلقي ودراسة التبليغات والشكايات والمعلومات والقيام بالأبحاث والتحريات؛ حيث عملت الهيئة على ضبطه بالمساطر المنظمة له، وأرفقتها بنماذج تؤطر وتوثق كل مرحلة من مسار المسطرة؛ بما يضمن جمع وتسجيل كافة أصناف المعلومات الضرورية.

وقد توخت الهيئة من وضع الضوابط المذكورة أعلاه، تفعيل مهام البحث والتحري عن أفعال الفساد وفق مبدأ التوازن بين متطلبات الفعالية والنجاعة ومستلزمات المشروعية والموضوعية، بما يُوفر دعائم ثابتة لاضطلاع الهيئة بتلقي ودراسة الشكايات والتبليغات، والتجاوب الآني والناجع مع ما يصل إلى علمها من حالات الفساد (الفصل الأول)، ويُحصن قيامها بمعالجة التبليغات والشكايات والقيام بالأبحاث والتحريات للتأكد من الوقائع، وإنجاز التقارير والمحاضر في شأنها (الفصل الثاني)، ويضمن مفعولاً إيجابياً وموضوعياً لمخرجات عملها في هذا المجال (الفصل الثالث)، ويحصن قدرات مزاوله هذه المهام بالمبادئ النازمة للالتزامات والحقوق والآليات التأديبية المنوطة بالمأمورين الذين سيضطلعون بممارستها (الفصل الرابع).

الفصل الأول: تلقي ودراسة التبليغات والشكايات والتجاوب مع ما يصل إلى علم الهيئة من معلومات

أخضعت الهيئة عملية تلقي ودراسة التبليغات والشكايات والتجاوب مع المعلومات لجميع الضوابط والضمانات اللازمة للتفاعل والنجاعة وحماية الأسرار، من خلال التكليف الحصري بهذه المهمة وتحسينها داخل جهاز المأمورين الموكل لهم قانونياً، وطبقاً لليمين المؤدى، القيام، تحت سلطة رئيس الهيئة، بالأبحاث والتحريات في شأنها؛ حيث سيضطلعون باستقبال المشتكين والمبلغين، وتلقي شكاياتهم وتبليغاتهم، وكذا إرشادهم وتوجيههم؛ سواء كان التوصل بواسطة البريد العادي أو المضمون أو الإلكتروني أو تم إيداعها مباشرة بمقر الهيئة أو عبر منصة رقمية مؤمنة.

وحصّنت الهيئة هذه المهمة بضرورة تسليم المبلغ أو المشتكي وصل استلام يتضمن تاريخ ورقم تسجيل التبليغ أو الشكاية، مع إحداث مكتب ضبط خاص يتم تزويده بالموارد وآليات الاشتغال الضرورية، الضامنة للعمل الفوري والحفاظ على السرية في نفس الآن. كما أكدت على ضرورة وضع نظام معلوماتي خاص بتسجيل وتتبع التبليغات والمعلومات والشكايات على اختلاف أشكالها في إطار قاعدة المعطيات المحدثة خصيصاً لهذا الغرض، لضمان تتبع العمليات، وسرية المعطيات والبيانات مع التشديد على الأمن المعلوماتي وعدم إمكانية تغيير المضامين والبيانات، إلا من خلال الاحتفاظ بمسار مسجل لأي تغيير، مع تحديد مصدره والمسؤول عنه.

ولضمان الحماية القانونية التي نص عليها القانون رقم 46.19، أكدت الهيئة على إمكانية الإخفاء التلقائي لهوية المبلغين أو المشتكين وفق مساطر جد محكمة، وعلى ضرورة إخبار الأشخاص المعنيين بحقوقهم في إخفاء هويتهم، مع وضع الآليات الكفيلة بتسهيل عملية تقديم طلب الاستفادة من هذا الحق.

واستحضرت الهيئة، في إطار المساطر المخصصة لهذه الغاية، ضوابط استيفاء الشكايات والتبليغات لشروط القبول، من خلال التأكيد على دراستها التمهيدية من لدن مأمورين معينين لهذا الغرض، للتحقق من مدى وجود متابعة قضائية أو حكم صادر في شأنها، والتأكد من استكمالها للشروط القانونية، وتقييم ما إذا كانت الحالة تستدعي التدخل الفوري، وإبقاء الإمكانية مفتوحة لدعوة المبلغ أو المشتكي إلى استكمال ملفه، مع تحصين قرار الحفظ المحتمل بخصوص الشكايات والتبليغات بمبدأ التعليل القانوني، وإشعار المعنيين بالأمر في جميع الحالات داخل آجال محددة، وإرشادهم، في حالة عدم الاختصاص، إلى الجهات المختصة بتبليغاتهم أو شكاياتهم.

ورصدت الهيئة الضوابط الضامنة للتفعيل الأمثل لمبدأ التدخل الفوري، من حيث كونه يشكل استثناء من المسطرة العادية التي نص عليها القانون للتجاوب مع الشكايات والتبليغات والمعلومات التي تصل إلى علم الهيئة؛ حيث تم استحضار مطلب التجاوب الآتي مع الحالات المستعجلة التي تستدعي الفورية في التدخل، خاصة بالنسبة للقضايا التي يُخشى عليها من فوات الوقت، أو من اندثار الأدلة؛ بما يتوافق مع المسطرة الاستعجالية المعمول بها قضائياً لمواجهة بعض الحالات التي تتطلب الفورية. ورغم أن قرار التدخل الفوري يُتخذ بقرار للرئيس، كما هو منصوص عليه في المادة 23 من القانون، إلا أن الهيئة، ومن منطلق تعزيز نجاعة هذا التدخل وضمان سريانه واستمراره حتى في حالة غياب الرئيس، أكدت على إمكانية تفويض القيام به من قبل الرئيس لأحد نوابه الذي يقوم بهذه المهمة، عند الاقتضاء، بتشاور مع نائب الرئيس الآخرين، حرصاً من الهيئة على التفاعل الإيجابي مع الطابع الاستعجالي للقضايا التي تستوجب التدخل الفوري.

ولضمان الاضطلاع بصلاحيه التصدي التلقائي لحالات الفساد، اعتمدت الهيئة مساطر مضبوطة للتجاوب الآتي والتفاعل مع ما يصل إلى علم الهيئة من وقائع أو تصرفات تلقت بشأنها معلومات أو بلغت إلى علمها أو توصلت إليها في إطار مزاولة مهامها أو بأي طريقة من الطرق؛ حيث تم التأكيد على تخصيص وحدة مكلفة باليقظة والتتبع، يتمحور دورها حول معالجة المعلومات ورصد وضبط حالات الفساد التي تندرج ضمن مفهوم الفساد المشمول بتدخل الهيئة. وتكون كل حالة من هذه الحالات التي تصل إلى علم الهيئة، موضوعاً للتصدي التلقائي من قبلها، على أساس قرار تتخذه باسم مجلس الهيئة، اللجنة الدائمة المكونة من الرئيس ونوابه. بالإضافة إلى حالات الفساد التي يمكن استكشافها خلال الأبحاث التي ينجزها مأمورو الهيئة أثناء قيامهم بالتحريات، والتي يمكن للهيئة أن تتصدى تلقائياً لها.

الفصل الثاني: معالجة التبليغات والشكايات والمعلومات والقيام بالأبحاث والتحريات

لضمان التعامل القانوني والمسطري الدقيق مع التبليغات والشكايات الواردة عليها، وتوخياً للتفاعل الإيجابي مع المبلغين والمشتكين، وضعت الهيئة محددات مسطرية مضبوطة لمعالجة التبليغات والشكايات والمعلومات والقيام بالأبحاث والتحريات، مع تحديد وتدقيق أدوار ومسؤوليات المأمورين المكلفين بإنجاز هذه العمليات؛ بما يقتضيه الأمر من تجميع للمعطيات والحجج، والتأكد من صحتها وتوثيق كل ما يقومون به ويتوصلون إليه بخصوص ملف القضية المطروحة. كما أعدت الهيئة الإطار الملئ بإنجاز هذه المهام داخل غرف مخصصة لهذا الغرض، لضمان التسجيل الآمن والمعلوم لدى المعنيين،

سواء لجلسات الإنصات للمشتكين والمبلغين، خاصة الذين يتقدمون بشكايات أو تبليغات شفوية، أو لجلسات الاستماع التي قد ينجزها المأمورون في إطار اضطلاعهم بالتحقيق في القضايا المعروضة عليهم. وقد استحضرت الهيئة الضوابط المطلوبة لإنجاز هذه المهام بكل مهنية واحترام للمساطر وحقوق وحريات الأشخاص موضوع الأبحاث والتحريات التي تنجز بإذن كتابي من الرئيس وتحت سلطته، سواء تعلق الأمر بالدخول للمحلات والقيام بالمعينات والزيارات لدى مختلف الجهات المعنية، أو بالاطلاع على الوثائق الإدارية والمالية والمحاسبية، والحصول على نسخ منها، أو بالاستماع لإفادات وتصريحات الأشخاص المعنيين، أو بالاستدعاء إلى مقر الهيئة كل شخص يمكن أن يفيد في معالجة الملف.

وبهذا الخصوص، تم التأكيد على مجموعة من الحقوق التي يتعين تخويلها للأشخاص الملزمين بالإجابة على طلبات واستفسارات المأمورين وتقديم التوضيحات اللازمة؛ كالحق في توفير ضمانات السرية في الحديث وفي كل ما يمكن أن يدلي به المستمع إليه من تصريحات أو يقدمه من معطيات ووثائق، وكذا الحق في الاطلاع على المحضر الواجب إنجازه في شأن الاستماع وأخذ نسخة منه. كما أتاح لمأموري الهيئة إرسال ملاحظاتهم واستفساراتهم كتابيا إلى الأشخاص المعنيين قصد موافاة الهيئة بالإجابات المطلوبة عليها، مع تأطير هذه العمليات بمساطر دقيقة ومضبوطة.

وبالنسبة لمتطلبات التحقق من الوقائع ومستلزمات ضبطها في إطار أعمال المقتضيات القانونية المتعلقة بإمكانية مشاركة ضباط الشرطة القضائية، التي تنص عليها المادتين 25 و28 من القانون 46.19، وضعت الهيئة الضوابط المؤطرة لهذه المشاركة، والمتمثلة، بشكل خاص، في توجيه الطلب إلى النيابة العامة المختصة قصد اتخاذ الإجراءات اللازمة بهذه المشاركة، وتدقيق حالات محددة؛ كالحالة التي قد تستوجب الوضع رهن الحراسة النظرية أو الاعتقال، أو ضرورة الانتقال إلى أماكن خارج الجهات المعنية بتحريات الهيئة، أو حجز العتاد والمعدات أو الأوراق أو الوثائق أو المستندات أو غيرها من وسائل الإثبات التي من شأنها أن تفيد البحث والتحري في القضية موضوع التحري، أو إحضار أي شخص لم يستجب لاستدعاء الهيئة ويتبين لمأموري الهيئة أن بوسعه تقديم معلومات قد تفيد التحريات المكلفين بإنجازها، مع إمكانية إرغامه على الحضور في حالة امتناعه. كما ضبطت الهيئة، في نفس سياق الاستعانة بضباط الشرطة القضائية، الحالات التي تستدعي التماس تسخير القوة العمومية من قبل النيابة العامة المختصة، وذلك لأجل حفظ النظام والأمن عندما يصبح مهددا في الأماكن والمقرات التي يمارس فيها مأمورو الهيئة أبحاثهم وتحرياتهم.

ولضبط عمليات الدخول إلى المقرات والمحلات المهنية والاجتماعية لأشخاص القانون الخاص، رصدت الهيئة الإجراءات المسطرية لإنجاز هذه العمليات وفق ضوابط تحترم جميع الضمانات القانونية الجاري بها العمل؛ ويتعلق الأمر بإشعار رئيس الهيئة لوكيل الملك المختص قصد حضور ضابط أو ضباط الشرطة القضائية للمشاركة في الأبحاث والتحريات التي تنجزها الهيئة داخل المحلات والمقرات المذكورة، والإنجاز المشترك، في إطار التعاون والتكامل بين مأموري الهيئة والضباط المشاركين، والاطلاع على جميع الوثائق وسجلات العقود والمحركات والتقارير والقرارات وأخذ نسخ منها، سواء على دعائم ورقية أو إلكترونية، واططلاع الضباط المشاركين بمختلف أعمال الحجز المحتملة، عند الاقتضاء.

كما رصدت الهيئة آليات تفعيل التنسيق بين الهيئة ورئاسة النيابة العامة، طبقا لأحكام القانون 46.19، من أجل ضبط كيفية وشروط ولوج مأموري الهيئة إلى المحجوزات، من أجل استكمال تحرياتهم

في الملف موضوع البحث المشترك مع ضباط الشرطة القضائية، واضطلاع الضباط المشاركين بالاطلاع على الوثائق والمستندات إذا تعلق الأمر بحالات المس بأمن الدولة أو الجرائم الإرهابية، وإمداد مأموري الهيئة بالمعطيات المتضمنة لحالات الفساد المستخلصة منها دون المس بسرية الدفاع الوطني وأمن الدولة، وسهر الضباط المشاركين على احترام الضمانات القانونية المتعلقة بتفتيش مكاتب المحامين، وكذا على احترام الضوابط المتعلقة بتفتيش المنازل. وستعرض هذه الضوابط وكيفية تدبير التعاون بين مأموري الهيئة تحت سلطة رئيسها وضباط الشرطة القضائية تحت إشراف النيابة العامة، على رئاسة النيابة العامة، من أجل المصادقة عليها ضمن اتفاقية للتعاون والتآزر بين المؤسساتتين.

ولمواجهة أي تجاوز قد يطال مساطر البحث والتحري، حددت الهيئة المسطرة المتعلقة بالتبليغ عن الحالات المحتملة لتعرض أي شخص موضوع مسطرة بحث أو تحر أو معاينته لأي تصرف صادر عن المأمور، والذي من شأنه أن يخل بمبادئ الحياد والتجرد؛ حيث تم تحديد شروط وكيفية ومراحل عرض المسألة على لجنة يعينها الرئيس للقيام بإجراء كافة الأبحاث والتحريات الضرورية، بما في ذلك الاستماع إلى المأمور المعني وإلى كل من ترى هذه اللجنة فائدة في الاستماع إليه، وذلك من أجل رفع تقرير بهذا الشأن لرئيس الهيئة لاتخاذ القرار المناسب حول الموضوع، والقيام بجميع الإجراءات اللازمة لتحسين أعمال البحث والتحري من أي عبث أو إخلال يمكن أن يطالها.

وبالنسبة للقنوات القانونية المكتملة لإنجاز عمليات البحث والتحري عن أفعال الفساد، ضبطت الهيئة مسطرة الاستماع إلى أشخاص آخرين لهم علاقة بالوقائع موضوع التحري، كما نظمت مساطر وضبط مراحلها لاستجابة الهيئة لطلبات السلطات العمومية بإجراء كل تحقيق إداري في وقائع خاصة تتضمن مؤشرات حول وجود شبهة فساد، وكذا المساطر المتعلقة بتقديمها لطلبات القيام بتعميق البحث والتحري في الأفعال التي ثبتت للهيئة، بناء على معطيات أو معلومات أو مؤشرات، أنها تشكل حالة من حالات الفساد، واتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل ترتيب الآثار القانونية في ضوء النتائج التي قد تتوصل إليها الجهات المعنية بطلبات الهيئة، بالإضافة إلى تنظيم المساطر وآليات قيام الهيئة بإجراء الأبحاث والتحريات في شأن المخالفات المالية أو الإدارية والتي سبق للنيابة العامة أن قررت الحفظ في شأنها، والتنسيق بشأن ذلك مع رئاسة النيابة العامة.

الفصل الثالث: من أجل مفعول موضوعي وإيجابي لمخرجات عمل مأموري الهيئة

لضمان مفعول موضوعي وإيجابي لمخرجات أعمال مأموريها، حددت الهيئة، انطلاقاً من مقتضيات القانون، الضوابط المتعلقة بإنجاز التقارير والمحاضر في شأن العمليات التي يقوم بها هؤلاء المأمورون، سواء تعلق الأمر بالتدخل الفوري أو بفتح ملف حول تبليغ أو شكاية أو معلومة؛ حيث قامت بتصميم ورصد هيكل ومضامين المحاضر وما يمكن أن يدونه فيها أو يعاينه أو يتلقاه مأمور الهيئة من تصريحات، أو ما يجمعه من معطيات ووسائل إثبات وكل نتائج ما قام به من عمليات تدخل ضمن اختصاصه، وضبطت الشكليات المتعلقة بالاطلاع عليه وبتوقيعه، سواء من قبل مأموري الهيئة والشخص أو الأشخاص الذين تم الاستماع إليهم، عند الاقتضاء، أو بصفة مشتركة في الحالة التي تكون فيها التحريات والأبحاث منجزة بمشاركة ضابط أو ضباط الشرطة القضائية، كما وضعت المسطرة والضمانات الخاصة بالاستماع، سواء تم الاستماع في إطار مسطرة الاستدعاء إلى مقر الهيئة، أو في إطار الاستدعاء الذي قد يتم عبر الاستعانة بضباط الشرطة القضائية.

وحرصت الهيئة من خلال وضع هذه المساطر على ضبط وتدقيق وتوثيق جميع المراحل والتفاعلات مع كافة المتدخلين والمعنيين، لضمان تجنب كل ما من شأنه أن يمثل أي تأثير محتمل على حقوق الأشخاص المعنيين أو يؤدي إلى ضعف في وضوح مكونات الملفات المعالجة، وعيا منها بمسؤولية تحصين الوثائق القانونية لمضامين محاضر الهيئة، سواء كانت هذه المحاضر منجزة بصفة فردية أو مشتركة مع ضباط الشرطة القضائية، وسواء تعلق الأمر بالمحاضر المنجزة في شأن المخالفات الإدارية والمالية التي تكتسي طابعا جرميا، أو بالمحاضر المنجزة في شأن الأفعال التي تعتبر جنائيا جنحا للفساد، وذلك إلى أن يثبت ما يخالفها بأي وسيلة من وسائل الإثبات؛ حيث يُعتمد على هذه المحاضر في إثبات الوقائع المتعلقة بالأفعال التي ترفعها الهيئة إلى الجهات المعنية، كما يعتمد عليها في تحريك مسطرة المتابعة القضائية، مع حفظ صلاحية النيابة العامة المختصة في إجراء أبحاث تكميلية بواسطة الشرطة القضائية عند الاقتضاء.

وللحيلولة دون عرقلة عملها في إنجاز الأبحاث والتحريات والحصول على المعلومات، ضبطت الهيئة، طبقا لمقتضيات القانون، مسطرة تدبير ومواجهة الحالات المحتملة لعدم التجاوب مع صلاحياتها، خاصة من خلال توجيه التذكير إلى الشخص المعني بالعرقلة، وإلى المسؤول عن الجهة المعنية قصد الاستجابة لطلبات الهيئة داخل أجل يحدده رئيس الهيئة، مع إمكانية طلب تحريك مسطرة المتابعة التأديبية في حق الأشخاص الذين عرقلوا مهام الهيئة، وطلب القيام، بالموازاة، باتخاذ الإجراءات اللازمة للاستجابة لطلبات الهيئة في الأجل المحدد من طرف الرئيس، دون الإخلال بإمكانية تحريك مسطرة المتابعة القضائية في حقهم عند الاقتضاء.

وتوخيا لموضوعية القرار المتخذ في شأن تقارير ومحاضر مأموريها، وضعت الهيئة المساطر المدققة الضابطة لاتخاذ القرار المناسب من قبل اللجنة المكونة من الرئيس ونوابه بعد المداولة بشأنه، مع استحضار إمكانية دعوة المأمور المعني لتقديم كل التوضيحات المتعلقة بالملفات المعروضة، وكذا تحرير محضر يتضمن خلاصات المداولات والقرارات المتخذة، وضمان سرية هذه المداولات، واتخاذ جميع التدابير لإطلاع مجلس الهيئة في أقرب اجتماع له على القرارات المتخذة في شأن الملفات التي تم البت فيها من قبل اللجنة المذكورة.

كما حددت الهيئة مسطرة إحالة المحاضر المتعلقة بالقضايا التي استفاد المشتكون أو المبلغون فيها من إجراءات الحماية بإخفاء هويتهم؛ حيث تم التأكيد على وجوب إرفاق المحضر السري الخاص المتعلق بالهوية الحقيقية مع ملف القضية الذي تحيله الهيئة إلى النيابة العامة، مع إخطارها بالسرية المتعلقة به، وبالحاجة إلى أعمال المساطر المناسبة لضمان سريان حماية السرية.

ورصدت الهيئة، بخصوص إمكانية انتصابها كمطالب بالحق المدني وفق ما نص عليه القانون، مسطرة إشعار الوكيل القضائي للمملكة بالملفات التي أحالتها على النيابة العامة، قصد اتخاذ ما يلزم لتقديم مطالبه المدنية نيابة عن الدولة؛ حيث حددت محتويات الإشعار الذي يمكن أن يتضمن المعطيات التدقيقية التي تُعرف بالقضية موضوع الإشعار، والنيابة العامة المختصة التي أحالت إليها الهيئة القضية، أو الجهة القضائية المعروضة عليها القضية التي صرفت الهيئة نظرها عنها، وكذا تاريخ الإحالة على النيابة العامة المختصة، إذا تعلق الأمر بالقضايا المحالة من قبل الهيئة، وطلب موافاة الهيئة بما

تم اتخاذه من إجراءات بشأن الملفات موضوع الإشعار، وبالقرارات القضائية النهائية الصادرة في شأنها، مع توجه الهيئة نحو تخصيص بنية داخلية لدى جهاز المأمورين لتتبع القضايا المحالة ومعرفة مآلاتها في إطار التنسيق وتبادل المعلومات مع الجهات المعنية.

كما ضبطت الهيئة مسطرة تدخلها كمطالبة بالحق المدني في حالة عدم تقديم الوكيل القضائي للمملكة لمطالبه المدنية، مع التنسيق مع هذا الأخير لإدارة المواعيد النهائية، حتى لا يتم تفويت فرصة تقديم المطالب المدنية؛ حيث اعتمدت مبدأ مطالبتها بالحق المدني بعد انصرام أجل ثلاثة أشهر من إشعار الهيئة للوكيل القضائي، وكذا إذا تبين لها احتمال تفويت فرصة المطالبة به من قبل الوكيل القضائي للمملكة، وكانت مجريات محاكمة القضية المعروضة على القضاء قد دخلت جلستها الثانية، دون انتصاب الوكيل القضائي للمملكة ودون استنفاد أجل الأشهر الثلاثة المطلوبة لتفعيل انتصاب الهيئة.

الفصل الرابع: تحسين قدرات المأمورين بالمبادئ الناعمة للالتزامات والحقوق والمسار المهني

وعيا منها بجسامة وحساسية المهام المسندة لها في مجال تلقي التبليغات والشكايات والمعلومات والقيام بأعمال البحث والتحري وتحرير المحاضر الموثوقة وإحالتها على السلطات المختصة، حرصت الهيئة على وضع الضوابط الكفيلة بتنزيل هذه المهام بالموضوعية والدقة المطلوبة ووفق الضمانات المتعارف عليها وباستحضار جميع الاحترازمات لتفادي أي انزلاقات محتملة في مزاولتها؛ حيث حصنت نطاق مزاوله المهام المذكورة بمبادئ تضبط الالتزامات والحقوق والآليات التأديبية المنوطة بالمأمورين الذين سيضطلعون، تحت سلطة رئيس الهيئة، بممارسة هذه المهام، كما وضعت توصيفا مضبوطا للمهام والأعمال المنوطة بهؤلاء المأمورين على مختلف مستوياتهم التراتبية، مع استشراف المعارف والمعارف المهنية، والمهارات العملية، والقدرات الذاتية، والمؤهلات العلمية، والخبرة المهنية، والنتائج المنتظرة المطلوبة منهم.

على هذا الأساس، ولضمان ممارسة مأموريها لمهامهم بالنجاعة والدقة والموضوعية، وضعت الهيئة المبادئ العامة المؤطرة لهذه المهام، والمتمثلة في مبدأ الشرعية وسيادة القانون، واحترام حقوق الإنسان وحياته، والسهر على الانضباط للمبادئ القانونية ذات الصلة. كما قيّدت نطاق اشتغال هؤلاء المأمورين بضوابط تتمثل في الالتزام بحدود الصلاحيات المخولة لهم، وباتخاذ قراراتهم بكل استقلالية وحياد، وبرفض تنفيذ الأوامر أو التعليمات أو التوجيهات المخالفة للقانون، وبالامتثال للأوامر والملاحظات القانونية والتعليمات الكتابية الصادرة عن رؤسائهم التسلسليين تحت إشراف رئيس الهيئة، وذلك تحت طائلة ترتيب المسؤولية التأديبية أو المدنية أو الإدارية أو الجنائية عليهم، حسب خطورة الإخلال أو الخطأ المرتكب والظروف المحيطة به.

كما تلتزم الهيئة بوضع المساطر واتخاذ الإجراءات الضرورية لتفادي حدوث أي انتهاك، من طرف المأمور أثناء تأديته لمهامه الرسمية، لحقوق وحيات أي شخص؛ حيث وضعت الهيئة الضوابط لاتخاذ التدابير المتعينة للوقف الفوري لأي انتهاك محتمل، كما تلتزم بالعمل على صون حقوق وحيات الأشخاص المعنيين.

وبالإضافة إلى هذه المبادئ المؤطرة، رصدت الهيئة، في إطار القسم الخاص بالمأمورين في النظام الأساسي للموارد البشرية للهيئة، آليات لتحسينهم من جميع أنواع تضارب المصالح وحالات التنافي ذات الصلة

بمهامهم، من خلال منعهم من مجموعة من التصرفات والمعاملات التي من شأنها المساس بحيادهم وموضوعيتهم ووقارهم، كما وضعت ضوابط لصون واجب التحفظ اللازم لضمان الحفاظ على حقوق الأشخاص وحماية قرينة براءتهم، مع تثبيت مبدأ ومتطلبات الالتزام الفعلي بميثاق الأخلاقيات الخاص بهم. ولتهيئة البيئة الملائمة لمزاولة مهامهم، وضعت الهيئة ضمانات مهنية واجتماعية للمأمورين تتعلق بحمايتهم مما قد يتعرضون له من تهديدات أو تهجمات أو إهانات أو سب أو قذف وجميع الاعتداءات أيا كانت طبيعتها أثناء مباشرة مهامهم أو بسبب القيام بها، وتعويضهم عن الأضرار الجسدية وحوادث الشغل التي يمكن أن يتعرضوا لها أثناء مباشرة مهامهم أو بسبب القيام بها، ومنع أي إفشاء المعلومات الشخصية الخاصة بالمأمورين حفاظاً على سلامتهم الشخصية وسلامة أسرهم.

وفي نفس الاتجاه، أكدت الهيئة على إلزام كل مأمور بالهيئة بالتبليغ عن وجود أفعال غير قانونية أو إهمال منسوب لمأمور آخر، وحمايته من التعرض للعزل بمناسبة ذلك التبليغ، وحمايته من إمكانيات إجباره على تقديم استقالته أو مقاضاته بسبب هذا التبليغ، مع التزام الهيئة بحماية مأموريها من أي ضغوطات أو تدخلات خارجية.

أما بالنسبة للضمانات الاجتماعية والمهنية، فقد استندت الهيئة على دراسة مقارنة لمجموعة من السلطات والهيئات التي تقوم بمهام مماثلة، لوضع معيار موضوعي ومحفز لنظام الأجر؛ بما من شأنه أن يتيح للمأمورين الظروف المادية الملائمة لأداء وظائفهم بنزاهة وأمانة. وإلى جانب ذلك، راعى هذا النظام خصوصيات العمل وكثافته وطبيعته الخاصة، ومؤهلات المأمور العلمية والمهنية، والتحفيز على تحقيق النتائج الملموسة، وتثمين مجهوده الذهني والبدني. كما وضعت المقتضيات التي تسمح لهؤلاء المأمورين من الاستفادة من الوضعيات الجاري بها العمل في الإلحاق والاستيداع ووضع رهن الإشارة، وكذا الاستفادة من مجموعة من الحقوق؛ مع مراعاة واجب التحفظ والتجرد والاستقلال والحفاظ على السر المهني.

وللنهوض بالأداء الجيد للمأمورين، وضعت الهيئة القواعد التي تضمن حسن اختيارهم عند التعيين وأثناء العمل، سواء عبر المباراة، أو من خلال الانفتاح، في إطار مبدأ الانتقاء، على الكفاءات والأشخاص الذين راكموا تجارب وخبرات في المهام المماثلة التي تتوافق مع اختصاصات وأهداف الهيئة. كما استحضرت الهيئة ترتيب المأمورين في درجات متنوعة تختلف حسب الخبرة والكفاءة والتجربة ونوع المسؤولية، مع إعطاء أهمية بالغة للتكوينات النظرية والتطبيقية والميدانية لمدد محددة بالنسبة لكل فئة ودرجة. كما تم وضع نظام خاص بهم للتقييم الدوري من طرف رؤسائهم حسب الاستحقاق ووفق معايير موضوعية مسطرة مسبقاً؛ تشمل على الخصوص الأداء المهني والقدرات المعرفية القانونية والتقنية والتجربة المهنية، والمؤهلات الشخصية والسلوكية وتدبير العلاقات داخل المحيط المهني، والقدرة على التدبير، والقدرة على تحسين الأداء وتطوير المهام والمبادرة والاقتراح.

ولمواجهة الاختلالات المحتملة في مزاولة مهام المأمورين، وضعت الهيئة نظاماً تأديبياً يراعي تحقيق التوازن بين حقوق المأمورين وتأمين حماية المصالح؛ حيث تم تحديد الأخطاء المحتملة التي تندرج في إطار مخالفة النصوص القانونية أو التنظيمية، وعدم الالتزام بالواجب الوظيفي، والقيام بعمل من شأنه أن يمس بكرامة ووقار ووظيفة المأمور. ورصدت الهيئة بالمقابل الآليات الضامنة لمبدأ التناسب

بين العقوبة والخطأ المرتكب، مع استحضار مبدأ تدرج العقوبات وجميع الضمانات الكفيلة بحماية حقوق المأمورين وحرياتهم، دون إغفال وضع المساطر والإجراءات الكفيلة بتفادي حدوث أي انتهاك، من طرف المأمور، لحقوق الأشخاص المعنيين بمهامهم.

وضمانا للتنزيل السليم لهذه المقتضيات التأديبية، عملت الهيئة على وضع المساطر والأجهزة الكفيلة باتخاذ القرار التأديبي وفق ضوابط العدالة والموضوعية وصون حقوق جميع الأطراف، مع الأخذ بعين الاعتبار للتدابير الوقائية المناسبة؛ مثل فتح إمكانية توقيف المأمور عن العمل مؤقتا وإلزامه بإرجاع بطاقته المهنية ووضع مكتبه ومعدات عمله رهن إشارة الهيئة إلى حين الانتهاء من التحري في شأن المخالفة المرتكبة، كل ذلك في إطار مجلس تعرض عليه القضية ويعهد إليه بممارسة حق النظر في تأديب المأمورين؛ حيث يتشكل من أعضاء معينين وآخرين منتخبين؛ مع توفير جميع الضمانات المتعارف عليها في مجال التأديب؛ كحق الاطلاع وتعليل القرار وحق الطعن.

لضمان قدرات نوعية في كفاءات جهاز المأمورين، حرصت الهيئة على تحصين الولوج إلى هذا الجهاز بضوابط دقيقة تلامس جوانب مختلفة من مؤهلات المرشحين، كالقدرات المعرفية، والتجربة المهنية، والمؤهلات الشخصية والسلوكية، والقدرة على تحسين الأداء وتطوير المهام والمبادرة والاقتراح. كما وضعت، بالنسبة للولوج إلى مناصب المسؤولية في هذا الجهاز، معايير محددة لضمان الاضطلاع بالنجاعة المطلوبة بهذه المسؤولية، كالسهر على التنظيم الداخلي لجهاز البحث والتحري، وتوزيع المهام داخله، ومراقبة العمليات التي يقوم بها المأمورون العاملون تحت مسؤوليته، والقدرة على التأطير، وعلى توخي تحقيق الأهداف والوصول إلى النتائج بفعالية وداخل الآجال المحددة، وكذا القدرة على التقييم، وعلى اتخاذ الاحتياطات اللازمة لتفادي الأخطاء والانزلاقات المحتملة، مع التوفر على مؤهلات رصد ومواجهة الأخطار التي يمكن أن تعرقل عمليات التحري والبحث.

وتوخيا لتسهيل الاطلاع والتعريف بهذه المواصفات، وتيسير الالتزام بها من طرف الأشخاص الملتحقين بجهاز المأمورين، قامت الهيئة بضبطها بشكل دقيق في إطار بطاقة توصيفية تهم المأمورين بصفة عامة، وبطاقة توصيفية أخرى تضيف مواصفات خاصة تسري على المأمورين المرشحين لمناصب المسؤولية.

الباب الثاني: برنامج تكويني هادف وعملي لتأهيل قدرات المأمورين النظرية

والعملية

وعيا منها بخصوصية مهامها وحساسيتها وتعقيدها وتشابكها، جعلت الهيئة من محور التكوين بعدا جوهريا ومهيكلًا، خاصة بالنسبة لأجهزتها الأساسية، كجهاز المأمورين والمرصد واليقظة القانونية والتعبئة المجتمعية.

وبناء عليه، حددت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها ضمن أهدافها توفير برامج تكوين ذات جودة عالية لفائدة مواردها البشرية، بغية تعزيز وتحسين القدرات المهنية لموظفيها وأعوانها بصفة عامة، ولفئة المأمورين بصفة خاصة، من خلال وضع نظام محكم ومحدد للتكوين، يتماشى مع المهام والأدوار الدستورية للهيئة والصلاحيات الموكلة إليها بمقتضى القانون رقم 46.19.

في هذا الإطار، وضعت الهيئة منظومة تكوينية، نظرية وتطبيقية، لفائدة المأمورين، تم إعدادها من قبل لجنة مكلفة بالإشراف على هذا الورش ومصاحبة أخصائيين، من خلال اضطلاعها بالقيام بالدراسات الضرورية، وتنظيم دورات تكوينية تتلاءم مع خصوصيات الفئة المستهدفة، وتتبع مراحل تنفيذها؛ علما بأن البرامج التكوينية المُسطرة لهذا الغرض تتميز بخصوصياتها وتعدد تخصصاتها، إذ تغطي مجمل الجوانب القانونية والمالية والمحاسبية، فضلا عن تقنيات الأبحاث والتحريات لإنجاز المهام الموكلة لمأموري الهيئة. كما تم تطوير مجموعة من الوحدات التكوينية المخصصة لمفاهيم ومظهرات الفساد وتغطية الأبعاد المتعلقة بالقانون 46.19 والتشريعات المرتبطة.

وتروم هذه البرامج التكوينية النهوض بقدرات المأمورين لضمان اضطلاعهم بالمهام المسندة إليهم بكل كفاءة ونجاعة وتوافق مع الضوابط القانونية والمسطرية الجاري بها العمل، مع استهداف تعزيز رصيدهم المعرفي، والرفع من خبراتهم، وكذا تطوير مهاراتهم؛ بما يتجاوب مع مقتضيات المادتين 36 و60 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في تأكيدهما على استحداث أو تطوير أو تحسين برامج تدريب خاصة للموظفين المسؤولين عن منع الفساد ومكافحته.

للتعرف على المعطيات المتعلقة بمنظومة التكوين التي وضعتها الهيئة للنهوض بقدرات مأموريها، يرصد الفصل الأول المحاور التي تمت تغطيتها من خلال وحدات برنامج التكوين المخصص للمأمورين، ويقدم الفصل الثاني رؤية الهيئة لسير عملية التكوين، ويسلط الفصل الثالث الضوء على منظور الهيئة لدعم التعاون المؤسسي في ميدان التكوين ومكافحة الفساد.

الفصل الأول: محتويات نظام التكوين ووحداته المتنوعة

يعتبر التكوين، سواء المتعلق بفئة المأمورين أو بباقي موظفي وأطر الهيئة، لبنة أساسية لتطوير الكفاءات واكتساب المعارف الضرورية والمهارات المناسبة لأداء المهام الموكلة إليهم على أكمل وجه. لذلك أولت الهيئة أهمية بالغة لدعم الطاقات والكفاءات، وجعلت من التكوين محورا استراتيجيا بغية تثمين رأسمالها البشري.

لأجل ذلك، تم التأكيد على ضرورة وضع نظام للتكوين الأساسي والمستمر، يجمع بين الجانب النظري والجانب التطبيقي والميداني، ويتلاءم مع مهام الهيئة المنصوص عليها دستوريا ومع أحكام القانون المنظم للهيئة، مع إيلاء عناية خاصة لفئة المأمورين، بالنظر للصلاحيات الدقيقة والحساسة والأدوار المهمة التي سيضطلع بها هؤلاء في مجال البحث والتحري عن أفعال الفساد، في إطار التكامل والتفاعل مع باقي المتدخلين في مجال إنفاذ القانون.

ويرتكز هذا النظام التكويني على معايير بيداغوجية معترف بها دوليا، في تحديد الوحدات والمواضيع العملية والميدانية التي يشتمل عليها، من خلال مقارنة تشاركية، لتحديد تلك الوحدات، الرئيسية منها والفرعية، وذلك بما يتوافق مع حاجيات وانتظارات المأمورين.

ولقد خُص هذا العمل إلى بلورة أربع مجموعات من الوحدات التكوينية الرئيسية، الأولى تهم مستلزمات التمكين من الإطار المؤسسي العام، والثانية تتعلق بالمجال القانوني بمضامينه الضرورية لمزاولة مهام المأمورين، والثالثة تهم الوحدات المتخصصة حول أدوات البحث والتحري، أما الرابعة فتتعلق بالوسائل

والمهارات الداعمة. وتتوزع هذه المجموعات إلى 24 وحدة فرعية، تضم في مجموعها أزيد من 90 موضوعا. ويعطي هذا الفصل من التقرير نظرة موجزة عن تلك المجموعات للوحدات التكوينية.

الفرع الأول: وحدات الإطار المؤسسي العام

تهدف مواد هذه الوحدات إلى تحسين مستوى معارف ومهارات المأمورين وتحيينها، والإسهام في تحقيق التجانس فيما بينهم، وتسريع اندماجهم الوظيفي داخل الهيئة، ومساعدتهم على إعطاء أفضل ما لديهم من خبرات وتجارب.

كما تروم تحسيس هذه الفئة بقيم الهيئة وأهدافها، وإطلاعهم على وثائقها وأدبياتها المرجعية، وكذا تعريفهم بمنظومة القيم والضوابط المؤطرة لها، وهو الأمر الذي، إضافة إلى الإلمام بإطار المؤسساتي وتوحيد المرجعيات، سيساهم لا محالة إلى الإغناء المتبادل وكذا في تحقيق مستوى عال من التعاون وفي تعزيز الشعور بالانتماء.

كما تركز مواضيع هذه الوحدات على انسجام البناء المؤسسي للمغرب، والتكامل بين كافة المتدخلين، وعلى طبيعة العلاقات التي يجب أن تربط الهيئة بالسلطات والهيئات والمؤسسات الدستورية الأخرى المعنية بالحكمة وتخليق الحياة العامة.

ومن خلال العروض التي تتضمنها هذه الوحدات، يتم إبراز التكامل المؤسساتي بين الهيئة وباقي المؤسسات؛ من قبيل مؤسسة وسيط المملكة، ومجلس المنافسة، والمجلس الأعلى للحسابات، والهيئة الوطنية للمعلومات المالية، والمفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة التربوية، بالإضافة إلى النيابة العامة والسلطة القضائية.

ونظرا لدور القطاع المالي والبنكي في الحياة الاقتصادية، وارتباطه بمهام المأمورين، ستشمل هذه الوحدات التكوينية مواضيع تتعلق بمجموعة من المتدخلين الأساسيين في هذا المجال وبارتباطات وتكامل مسؤولياتهم ومهامهم. وتشمل هذه المجموعة بنك المغرب، وبورصة الدار البيضاء، والجمعية المهنية لشركات البورصة، والهيئة الوطنية للمعلومات المالية، والهيئة المغربية لسوق الرساميل، وهيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي.

الفرع الثاني: وحدات المجال القانوني

تروم هذه الوحدات تمكين المأمورين من المعرفة القانونية الضرورية، حتى يتسنى لهم القيام بأعمال البحث والتحري طبقا لمقتضيات القانون، وبمراعاة الضمانات القانونية والمسطرة الجارية بها العمل خاصة فيما يتعلق بالحفاظ على السرية وقرينة البراءة وحماية الخصوصية.

ومن أهم الأهداف البيداغوجية لهذه الوحدات التركيز على المبادئ القانونية العامة لجعلها مدخلا لفهم باقي المواد القانونية المدرجة في برنامج التكوين، وكذا المساطر المعمول بها أمام الهيئات القضائية؛ حيث إن يعتبر إدراج كل ما يتعلق بأصول القانون وكيفية سن القاعدة القانونية ومصادرها ضمن هذه المنظومة المتعلقة بالتكوين، ضروريا لتعزيز تمكّن فئة المأمورين من المجال القانوني.

وعليه، تمكن هذه المواضيع القانونية من ضبط بعض المفاهيم والمصطلحات الأساسية في مجال محاربة الفساد، كتلك المنصوص عليها في الفرع الثالث والرابع من قانون المسطرة الجنائية (الفصول 241-256). بالإضافة إلى عدة مواضيع أخرى تصب في هذا الاتجاه، كالتنظيم القضائي والتراخي للمملكة، والمدخل لدراسة القانون بكل شعبه.

وحتى يتسنى للمأمورين تقوية قدراتهم بخصوص بعض المواضيع ذات الصبغة التقنية واستيعابها، تم إدراج كل من مرسوم الصفقات العمومية وقانون الشركات والمحاسبة العمومية والجبايات، بالإضافة إلى مواضيع أخرى تمكن المأمورين من الإحاطة ببعض المفاهيم وضبطها، فيما يتعلق بمادة المنازعات الإدارية، وأنواع المسؤولية المدنية أو الجنائية أو المتعلقة بالتأديب المالي للمحاكم المالية.

الفرع الثالث: الوحدات المتخصصة في البحث والتحري

تغطي هذه الوحدات التكوينية المتخصصة، بشكل أساسي، الأدوات العملية اللازمة لممارسة البحث والتحري. وفي هذا الإطار، حرصت الهيئة على تمكين المأمورين من تكوين خاص ومتعدد التخصصات، يشمل، إلى جانب المواد القانونية سالفه الذكر والمالية العمومية والمحاسبة العمومية، مواد ومواضيع تهم تقنيات وأدوات البحث والتحري والتدقيق.

وقد تمحورت هذه الوحدات حول مواضيع نظرية وتطبيقية، وذلك لتوسيع المدارك الفكرية والمهنية للمأمورين؛ من قبيل المواضيع التي يتم التطرق فيها إلى تقنيات البحث والتحري لمظاهر الفساد، وتقنيات التدقيق، مع التركيز على المعايير المعمول بها دولياً في هذا الصدد، وتقنيات الاستماع والتفاعل مع ما يمكن أن يدلي به الأشخاص الذين يتوفرون على معلومات مرتبطة بقضايا الفساد، وتقنيات التدقيق والبحث في مجال المراقبة الضريبية، وكذا تقنيات مراقبة صحة إنجاز العمليات في إطار الصفقات العمومية، إضافة إلى مواضيع تتعلق بتقييم السياسات العمومية وأهميتها داخل المنظومة المتعلقة بتكوين المأمورين من جهة، وباقي أطر وموظفي الهيئة من جهة أخرى، للإلمام بالإطار المحيط بالملفات موضوع الدراسة أو البحث.

الفرع الرابع: وحدات الوسائل والمهارات الداعمة

تهم هذه الوحدات مجموعة من الأنشطة المشتركة بين عدد من المصالح داخل الهيئة، وتهدف إلى ضمان السير العادي للهيئة، ووضع رهن إشارة موظفيها وأعاونها الأدوات الضرورية للاشتغال.

من هذه الأدوات على سبيل المثال تقنيات نشر وتبادل المعطيات والمعلومات والتواصل المهني لتسهيل العمل الجماعي والتفاعل بين هياكل الهيئة، وكذا التقنيات المتعلقة بكيفية تحرير كل صنف من أصناف الوثائق والرسائل الإدارية، ومحاضر الإحالات والمذكرات ذات الصلة، والمحاضر الضبطية والتقارير. بالإضافة إلى المحور الذي يشمل كل ما يتعلق بتدبير المشاريع، وتدبير العمل، والنظام المعلوماتي.

وبناء على ما سبق، فإن الغاية من التكوين الخاص بالمأمورين هو إعداد هذه الفئة، لتصبح قادرة على القيام بعمليات البحث والتحري والتصدي لجميع حالات الفساد التي تندرج في إطار اختصاصات الهيئة، من خلال عمل ميداني ناجع، يروم الحيطة والدقة والامتثال إلى المعايير والضوابط القانونية والمسطرية، في إطار مبني على مبدأ التعاون والتكامل مع باقي المؤسسات المعنية.

ولتحقيق هذا الهدف، تم إيلاء عناية كبيرة لربط المعرفة النظرية بالجانب العملي والتطبيقي، بحيث تمت برمجة جميع مواد التكوين، سواء كانت أساسية أو فرعية، في شكل عروض أو مداخلات أو حالات دراسية يوظفها مسؤولو الهيئة والمأمورون أنفسهم بالإضافة إلى متدخلين مختصين تمت تعبئتهم من طرف مؤسسات ومنظمات وطنية ودولية، بالنظر لخبرتهم الواسعة في مجال البحث والتحري ومحاربة الفساد.

الفصل الثاني: سير عملية خطة التكوين

على إثر بلورة برنامج التكوين المتكامل الذي تم تقديم خطوطه الكبرى في الفصل السابق، انطلقت عملية التنفيذ باعتماد مقاربة تجمع بين الجانب النظري والجانب التطبيقي والعملي مع إعطاء أهمية خاصة لهذا الأخير، سواء على مستوى انتقاء المؤطرين، أو المواضيع وزاويا معالجتها، أو طرق الأداء والتقديم.

الفرع الأول: مساهمة مسؤولي الهيئة

لقد كانت الدورات التكوينية الأولى من تأطير مسؤولي الهيئة، بهدف تسريع اندماج فئة المأمورين ضمن أطر الهيئة وتحقيق تأقلمهم مع مهامهم الحالية والمستقبلية.

وشكل عرض القانون المنظم للهيئة، سواء على مستوى تدقيق ما جاء به النص أو بالرجوع إلى المفاهيم والمقاصد التي تغذي روح هذا القانون والمقتضيات المؤطرة لمشروع نظامها الداخلي ومشروع النظام الأساسي الخاص بمواردها البشرية، أحد مكونات وحدات الإطار المؤسسي العام، والتي تم عرضها من طرف المسؤولين وأطر الهيئة، وقد تركز أساساً على ما يلي:

- الأدوار والآليات الجديدة للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها؛
- الإطار المؤسسي والقانوني للوقاية من الرشوة (الاتفاقيات والنصوص القانونية)؛
- تصور الهيئة لمحاربة الرشوة؛
- دراسة مشروع النظام الداخلي للهيئة؛
- دراسة مشروع النظام الأساسي الخاص بالهيئة؛
- تنظيم وتسيير مرصد الهيئة؛
- الإطار العام للمساطر والإجراءات، مع التركيز على تلك المتعلقة بمحاربة الرشوة؛
- الاستراتيجية الوطنية لمحاربة الفساد؛
- تحليل وإعادة تأطير الاستراتيجية الوطنية لمحاربة الفساد.

الفرع الثاني: العروض والمحاضرات المقدمة من طرف المأمورين

يهدف تعزيز تماسك وتفاعل فئة المأمورين، والاستفادة من مهاراتهم وخبراتهم متعددة المشارب، وتعزيز قدراتهم المهنية الفردية والجماعية، تمت برمجة عروض من طرف المأمورين أنفسهم، مع إعطاء الأولوية للعروض التي تستند إلى التجارب الميدانية، وشملت ما يلي:

- عرض عام حول المجلس الأعلى للحسابات كهيئة عليا للرقابة؛
- التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية بالمجلس الأعلى للحسابات (الأشخاص الخاضعون للتأديب، المخالفات، المسطرة...)
- تقنيات ومساطر مراقبة التسيير بالمجلس الأعلى للحسابات؛
- مرسوم الصفقات العمومية؛
- تقنيات مراقبة صحة إنجاز الصفقات العمومية؛
- التحقيقات الاقتصادية والمالية الموازية لمكافحة الفساد؛
- إجراءات التفتيش والتحقيق؛
- تقنيات إعداد المحاضر؛
- الجرائم المالية؛
- المؤسسات والمقاولات العمومية.

الفرع الثالث: مساهمة المعهد الملكي للشرطة

في إطار بحث الهيئة المستمر عن روابط التعاون والشراكة مع أهم المؤسسات والمعاهد التكوينية المتخصصة الوطنية، ولبناء القدرات المهنية المتخصصة للمأمورين استفادت الهيئة من بعض المواضيع ذات الاهتمام المشترك بين الهيئة والمعهد الملكي للشرطة وخاصة ما يتعلق بتقنيات الدراسة والبحث والتحري، لا سيما في مجال التحريات والتفتيش الاقتصادي والمالي.

ولقد تم تقديم هذه العروض من طرف كبار المسؤولين بالمعهد وشملت المواضيع التالية:

- التنظيم والتسيير الإداري للبحث والتحري؛
- السلوك النفسي والسوسيو ثقافي للمجرمين « ذوي الياقات البيضاء»؛
- الخبرة والمهارات المهنية اللازمة في مجال سير التحقيقات والأبحاث المالية؛
- الإحالة والتحقيق المبدئي حول الاختصاص (الشكايات - التبليغات والشهود والمبلغين والخبراء)؛
- إجراءات البحث والتحري وكذلك التقنيات العملية (التحقيق، الاستماع، التفتيش، جدولة الإجراءات وترتيبها)؛
- مآل الإجراءات الإدارية والجنائية.

الفصل الثالث: التعاون المؤسسي في ميدان التكوين ومحاربة الفساد

في إطار القيام بمهامها وتطوير آليات اشتغالها وفقا للمعايير المعتمدة دوليا في مجال الوقاية من الفساد ومحاربتها، تولي الهيئة أهمية خاصة لتعزيز وتطوير التعاون المؤسسي، على المستويين الوطني والدولي. ولهذا الغرض، تعمل الهيئة بصفة دائمة على تقوية تبادل التجارب والخبرات بينها وبين هيئات ومنظمات على المستويين الإقليمي والدولي، سواء في إطار ثنائي أو متعدد الأطراف.

وتسعى الهيئة عبر مبادرات التعاون على المستوى الدولي، إلى الاستفادة من التجارب والخبرات العلمية والعملية، وإلى تحسين وتجويد أساليب عملها من أجل المساهمة الفعالة في الوقاية ومحاربة مظاهر الرشوة والفساد بكفاءة مهنية عالية، وذلك عن طريق اعتماد أفضل وأحدث الأساليب العلمية والممارسات المهنية ذات الصلة، والحرص على مواكبة التطورات والمستجدات المرتبطة بمجالات عمل الهيئة، بما في ذلك مجالي البحث والتحري.

وفي هذا السياق، تم تنظيم مجموعة من الدورات التكوينية مع بعض المنظمات الدولية، كبرنامج الأمم المتحدة للتنمية ومركز جنيف لحكامه قطاع الأمن.

الفرع الأول: مهمة برنامج الأمم المتحدة للتنمية

أشرف فريق برنامج الأمم المتحدة للتنمية على إطلاق مشروع متكامل لمواكبة الهيئة في صياغة مشروعها الخاص بـ«هندسة التكوين»، وذلك من خلال رصد الاحتياجات المتعلقة بالتكوين المعبر عنها من طرف المأمورين وكذا مسؤولي الأقطاب الأخرى بالهيئة.

الفرع الثاني: مهمة مركز جنيف لحكامه قطاع الأمن

طبقا للاتفاقية المبرمة بين الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها ومركز جنيف لحكامه قطاع الأمن، نظم هذا الأخير حصصا تكوينية في شكل ورشات بتأطير خبراء دوليين متخصصين.

واستهدفت هذه الورشات تعزيز وتنمية مهارات المأمورين بالهيئة من خلال تزويدهم بوسائل وتقنيات البحث والتحري وكذلك بالأدوات المنهجية التي تمكنهم من الاضطلاع، على أحسن وجه، بالمهام المسندة إليهم بموجب القانون رقم 46.19.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الدورات التكوينية تركز على أشغال وتجارب معهد جنيف لحكامه قطاع الأمن في ميدان الوقاية وكشف ومحاربة الفساد، وكذلك على أساليب وطرق وتقنيات البحث والتحري الإداري والقضائي.

وقد تضمنت هذه الدورات التكوينية في جزئها الأول الجانب النظري المتعلق بمحاربة الفساد، واهتمت في الجزء الثاني بإبراز ودراسة حالات عملية حول مظاهر الفساد على الصعيد الدولي.

كما تناول الجانب النظري مواضيع لا تقل أهمية، وتتعلق على الخصوص بمحاربة الفساد في المغرب وفي باقي دول العالم، وبالتصريح الإجمالي بالممتلكات، وبالإبلاغ عن الاشتباه، وبالمبلغين عن المخالفات، بالإضافة إلى خريطة المخاطر ومؤشرات قياس الفساد وتم التركيز أيضا على الدور الذي يمثله التدقيق والرقابة الداخلية في عملية الكشف عن حالات الفساد وترتيب الجزاء عليها. وفي الأخير تم التطرق إلى بعض خصوصيات طرق البحث والتحري عن حالات الفساد في القطاع المالي، مع ربط كل ذلك بعمليات التحريات الإدارية والقضائية.

الفرع الثالث: التعاون والشراكة

انسجما مع الاختيارات الاستراتيجية للهيئة وخاصة ما يتعلق منها بتطوير سبل التعاون والشراكة، تم إجراء العديد من الاتصالات والقيام بجلسات عمل مع مدراء مراكز ومؤسسات التكوين.

ويتعلق الأمر بمدير المدرسة الوطنية العليا للإدارة، ومدير المعهد العالي للتجارة وإدارة المقاولات، ومدير مركز التكوين بالمجلس الأعلى للحسابات، ومركز التكوين بإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة، والمعهد الوطني للدراسات القضائية، بالإضافة إلى المعهد الملكي للشرطة.

وتجدر الإشارة إلى أن المباحثات مع رؤساء هذه المعاهد ركزت بالأساس على دراسة إمكانية عقد اتفاقيات إطار أو شراكات، الهدف منها توفير الشروط والكيفيات الضرورية لتعاون مثمر من حيث بناء القدرات والمهارات والتكوين الجيد وتبادل الخبرات والاستفادة المتبادلة للمتدخلين في المجالات المتعلقة بالنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.

وقد مكنت هذه المباحثات من صياغة مشاريع اتفاقيات إطار تشمل عددا من مجالات التعاون، منها:

- تبادل الخبرات بين الهيئة ومؤسسة التكوين المعنية، في المجالات المتعلقة بالنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها؛
- وضع برامج للتكوين المستمر يلائم الحاجيات الخاصة للهيئة؛
- وضع المتدخلين والخبراء الوطنيين والدوليين رهن إشارة الهيئة والمؤسسات التكوينية بصفة متبادلة؛
- تبادل المعلومات والبيانات والوثائق في المجالات ذات الاهتمام المشترك؛
- تنظيم ندوات وأيام دراسية مشتركة في المجالات المتعلقة بالنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها؛
- إنجاز بحوث ودراسات وإصدارات؛
- الاستعمال المشترك للمنصات المعلوماتية التقنية وذلك لضمان التكوين عن بعد.

القسم الرابع

من أجل تثبيت دعائم البعد الاستراتيجي
للوفاية ومكافحة الفساد

القسم الرابع : من أجل تثبيت دعائم البعد الاستراتيجي للوقاية ومكافحة الفساد

إن استشعار المنتظم الدولي لحجم التطور الكمي والنوعي الذي طال آليات إنتاج الفساد، وإدراكه لفداحة الأضرار الناجمة عنه أدى إلى انبثاق إجماع دولي على مكافحته عن طريق تبني مقاربة استراتيجية تتكامل فيها الإجراءات الوقائية والزجرية والتواصلية والتحسيسية، وتتخذ من الأبعاد القانونية والمؤسسية ومن التعاون الوطني والدولي، مرتكزات ومداخل متساوية لمحاربة الفساد، وتتولى فيها هيئات مكافحة الفساد مهمة الإشراف والتنسيق وتتبع التنفيذ.

على هذا الأساس، صار الاقتناع راسخا لدى المنتظم الدولي بضرورة إدراج مكافحة الفساد ضمن منظور استراتيجي يضمن إرساء سياسة منسقة ومندمجة ذات أهداف مرسومة وعمليات محددة وقابلة للتتبع والتقييم؛ استراتيجية تعتمد المواصفات الأساسية للتخطيط والبرمجة، وتنبثق عن مقاربة تشاركية تنخرط في تفعيلها جميع الإدارات والهيئات وفعاليات المجتمع.

وفق هذا المنظور، أوكلت الاتفاقية الأممية صلاحيات الإشراف والتنسيق وتتبع التنفيذ، لهيئات مكافحة الفساد، وذلك من منطلق الدور المنتظر منها في مسار إعداد وتنسيق وتتبع تنفيذ الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد المتعين وضعها عملا بمقتضيات المادة الخامسة من هذه الاتفاقية؛ وهو الأمر الذي كرسه الدستور بالنسبة للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، ورسخته مقتضيات القانون رقم 46.19، إعلاءً لمقومات البعد الاستراتيجي لسياسات مكافحة الفساد، وتثبيتا للدور المحوري والتأطيري للهيئة في مسار إعداد وتنسيق وتتبع تنفيذ الاستراتيجيات الوطنية؛ بما يقتضيه الأمر من تكثيف التعاون والتكامل المؤسسي والنهوض بالشراكات والتعبئة لإذكاء الدينامية المطلوبة في المجهود الجماعي للنهوض بمكافحة الفساد.

اضطلاعاً بهذا الدور، وتوخياً لحكامة مضبوطة للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد التي صادقت عليها الحكومة منذ سنة 2015، وانطلاقاً من تقييم معمق لنقاط القوة وللإنجازات من جهة، ولنقط الضعف والمحدودية الأثر من جهة ثانية، تأكد للهيئة مطلبُ التوجه الحتمي نحو إعادة بناء هذه الاستراتيجية وفق محددات أكثر دقة، وعلى أساس تقوية حوكمتها وإطار قيادتها وإعادة ترتيب أولوياتها؛ بما يقتضيه الأمر من إعطاء مكانة متقدمة، في مرحلة أولى، للتوصيات التي لها وقع مباشر على متطلبات الوقاية والمكافحة، وعلى الانضباط لمبادئ الإشراك وتقديم الدعم والخبرة وضمان الالتقائية والحرص على تتبع التنفيذ.

في هذا الإطار، قامت الهيئة بتحيين وتقديم منظورها التقييمي للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد مشفوعاً بتوصيات لإذكاء الدينامية المطلوبة في هذه الاستراتيجية (الباب الأول)، كما فتحت ورشا يرمي إلى تعميق البحث من أجل إرساء الأسس المنهجية لتقييم الأثر المتوقع والمرصود للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في أفق إحداث دينامية للتغيير العميق (الباب الثاني).

الباب الأول: توصيات ومقترحات من أجل إدكاء دينامية جديدة في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

في إطار تنفيذ التزاماته الإقليمية والدولية، أطلق المغرب منذ سنة 1998 العديد من المبادرات لمكافحة الفساد، تجسدت في انضمامه إلى مجموعة من الاتفاقيات، كاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC)، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد (AACC)، واتفاقية الاتحاد الإفريقي للوقاية من الفساد ومكافحته. كما جاء دستور 2011 ليكرس إرادة الأمة بتوطيد قيم الديمقراطية، وإرساء مبادئ الحكامة الجيدة والنزاهة والشفافية.

وخلال العقدين الماضيين، اتخذ المغرب مجموعة من المبادرات، عبر تعزيز الترسانة القانونية وإحداث آليات ومخططات حكومية (اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد لسنة 1999، ثم المخطط الحكومي لسنتي 2005 و2010)، وكلها مبادرات تروم انخراط المغرب في مسار الإصلاح ومحاربة الفساد، ليتعزز هذا المجهود باعتماد الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (SNAC) في شهر دجنبر 2015.

ورغم الإنجازات التي لا يمكن تجاهلها والمُحقَّقة في إطار الاستراتيجية المذكورة، لا يزال الفساد مستشريًا في البلاد؛ حيث يُثقل عقبة أساسية أمام التنمية المستدامة والشاملة، والقادرة على تلبية الاحتياجات التنافسية للبلاد والتطلعات المشروعة للمواطنين.

تفاعلا مع هذا الوضع، قامت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، في إطار مهامها الدستورية المتعلقة بالإشراف وتتبع التنفيذ والتنسيق وتقييم الاستراتيجيات والسياسات العمومية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، بقراءة تقييمية للإستراتيجية الوطنية في هذا المجال، وذلك بعد مرور أكثر من ثلاث سنوات على تنفيذها.

وأخذا بعين الاعتبار ما سبق للهيئة أن قدمته في التقرير الخاص بهذا الموضوع⁵⁷، ومن خلال المراجعة التحيينية لهذا الأخير، فإن هذه القراءة تهدف إلى إمداد الحكومة والمؤسسات المعنية، بالتوجهات الأساسية لإصلاح هذه الاستراتيجية مصحوبة بتوصيات مهيكلة تهدف، بشكل خاص، إلى إدكاء دينامية هذه الاستراتيجية وتحسين فعالية وسرعة تنفيذها وآثارها.

ومع الاعتراف بوجاهة الأهداف والخيارات العامة التي تقوم عليها الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وكذا البرامج الموضوعاتية العشرة المهيكلية لها، تجدر الإشارة إلى أن العمل الذي قامت به الهيئة الوطنية يهدف إلى إعطاء الاستراتيجية المذكورة تنظيما أقوى ومحتوى أكثر دقة ومقروئية، وتقعيد إطار حكمة يضمن القيادة المثلى التي تكفل التزام الجهات الفاعلة على جميع المستويات وانخراط أنشطتهم في إطار هذه الاستراتيجية، وذلك من أجل توجيه واستهداف الأولويات والتدبير المرن والمتكامل بين المشاريع، على أن يوجّه كل ذلك نحو تحقيق الأهداف ذات الوقع والأثر الملموس.

وللتذكير، فقد قدمت الهيئة تحليلا لهذه الاستراتيجية وللمقترحات الناتجة عنه خلال الاجتماع الثاني للجنة الوطنية لمكافحة الفساد (CNAC) في 15 فبراير 2019، برئاسة رئيس الحكومة؛ حيث تمت الموافقة على التقرير المعد في هذا الشأن من قبل جميع أعضاء هذه اللجنة، كما تم اعتماد التقرير المذكور كمذكرة توجيهية للاستراتيجية، معززة بالالتزام القوي من لدن مختلف الأطراف المعنية لضمان نجاحه.

57 - الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد: من أجل دينامية شاملة ومتجددة. إصدار الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، فبراير 2019.

وبعد ذلك، واكبت الهيئة تفعيل توصياتها بهذا الشأن وقامت، على الخصوص بمناسبة تقاريرها السنوية، بتحسين تقييمها للتقدم المحرز في تنفيذ الاستراتيجية وإنجازاتها وكذا للانحدارات ولاستمرار محدودية الأثر.

الفصل الأول: المحاور المقترحة لتطوير وتقوية الاستراتيجية

في إطار تتبعها لإعادة هيكلة الاستراتيجية الوطنية، كإطار عام لمكافحة الفساد، سواء على مستوى القطاع العام أو الخاص، ما زالت الهيئة تؤكد على أن الدينامية الجديدة تستدعي القيام بمجموعة من التعديلات والتحسينات وإعادة التأطير، وذلك وفقاً للمقاربة التالية:

■ الدراسة والتحليل التفصيلي لهيكلية ومحتويات الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، من أجل الخروج بخطة عمل شاملة ومنقحة خاصة بكل برنامج، والتي تضمن التناسق والتقارب والمقروئية. وكذا الخروج بخطة عمل مترجمة إلى مشاريع هيكلية ومتعددة الوظائف مُنزلة على شكل إجراءات ذات نتائج ملموسة، في إطار الرؤية الشاملة الضامنة للانسجام والالتقائية ومنطق تراكمي ومنتج لوقع قابل للقياس؛

■ منح الأولوية للمشاريع والإجراءات باعتبار دورها المهيكلي وأثرها الشامل، وقدرتها على تحقيق الوقع الملموس وإمكانية تنفيذها على مدار السنة، وذلك من أجل الخروج بمخططات العمل السنوية ذات الأولوية، والتي تستفيد من تعبئة كبار المسؤولين والجهات الفاعلة المعنية وإعطاء دينامية جماعية جديدة من أجل تنفيذ محكم للاستراتيجية؛

■ وضع نظام خاص بالمؤشرات الشاملة التي تغطي جميع أبعاد الاستراتيجية، والمساطر / المشاريع، والبرامج والأهداف العملية والاستراتيجية التي تستهدفها الاستراتيجية المذكورة؛

■ تطوير نظام الحكامة من خلال تحديد الهندسة والأدوار والمسؤوليات الخاصة بمختلف أجهزتها. فاللجنة الوطنية لمكافحة الفساد، بصفتها جهازاً توجيهياً وقيادياً، مسؤولة عن التأكد من وضع الأسس والآليات اللازمة، وتقييم تقدم الاستراتيجية، وتحديد النتائج المحصل عليها، وتسليط الضوء على العوائق المحتملة من أجل التغلب عليها؛

■ الدعم والتعبئة المباشرة من قبل كبار المسؤولين (الوزراء والكتاب العامين)، للجان تنسيق البرامج، باعتبارها الجهاز الأساسي لضمان تنفيذ متناسق ومتكامل للمشاريع والإجراءات المتعلقة بكل برنامج؛ بما يتماشى مع الإلتقائية والتآزر وتعزيز الدينامية المطلوبة؛

■ في الأخير، اعتماد منهجية لتدبير المشاريع الموحدة والفعالة، مدعومة من قبل مسؤول عن تدبير المشاريع، مع وضع أرضية للتعاون، مرتبطة بالمؤشرات ذات العلاقة المباشرة والشاملة التي ستسمح، فيما بعد وبشكل موضوعي، بتتبع التقدم الفعال للمشاريع، وقياس مستوى بلوغ الأهداف المرتبطة بها، وتوحيد النتائج، ووضع لوحات للقيادة، وتقييم الأثر المتوقع.

الفصل الثاني: الإنجازات، الإكراهات والعوائق

سمح التحليل التشخيصي للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد الذي أجرته الهيئة بإبراز الحصيلة الإيجابية للمنجزات، كما سلط الضوء بالمقابل على مظاهر القصور والإكراهات التي يعتبر بعضها هيكلياً، والتي يتوجب تصحيحها وإعادة تعديلها لتمكين الاستراتيجية المذكورة من تحقيق الأهداف المحددة لها.

وجدير بالذكر أن المقاربة النظامية المعتمدة كأساس للاستراتيجية الوطنية تجد مبررها في ضرورة العمل بطريقة منسقة على مواجهة ظاهرة معقدة ومتشابكة، والتي تعتبر أسبابها ومظاهرها جد مترابطة. وهذا الأمر يستدعي تفصيل وتوضيح أدوار الجهات الفاعلة لضمان تقارب الإجراءات وتوحيد النتائج، والتي تستمر، مع وجود بعض الاستثناءات، في تشكيل أحد المعوقات الرئيسية من أجل جعل الاستراتيجية أكثر فعالية إلى حد الآن. كما أن الهياكل المسؤولة عن ضمان الحكامة الملتزم بها لتفعيل هذه الاستراتيجية والإشراف عليها وتنسيقها على مستوى عال تبقى جد ضعيفة.

علاوة على ذلك، هناك هيمنة التدابير ذات الطابع التشريعي أو الإداري، والتي يظل تأثيرها على مكافحة الفساد رهيناً بفعالية التنفيذ العملي لها واكتمالها وإدماجها في إطار مقاربة شمولية تصبو إلى نتائج مركبة لتحقيق أهداف محددة بوضوح، والمساهمة، وفقاً لذلك، في تحجيم ثغراتها وتطويق بعض السلوكيات المرتبطة بها.

وتشكل العناصر التحليلية، المذكورة أعلاه، مجتمعة، عناصر تفسيرية للأثر الملاحظ على المشاريع والإجراءات والتدابير المتخذة من أجل الوقاية من الفساد وتغطية مخاطره الرئيسية المتعارف عليها، والتي لا تزال مطروحة بحددة.

كما أشار تحليل الهيئة للاستراتيجية إلى غياب الإجراءات المتعلقة بإضفاء الطابع الأخلاقي على الحياة السياسية وتعزيز الأخلاقيات والشفافية في الانتخابات. وهي مجالات معروفة عالمياً على أنها من أكثر المجالات تعرضاً لخطر الفساد، والتي لها أثر قوي، مباشر وغير مباشر، على باقي المجالات وعلى حياة المواطنين، وكذلك على التنمية بشكل عام.

الفرع الأول: الإنجازات الرئيسية

تم تحقيق إنجازات متعددة في السنوات الأخيرة، في إطار الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وهي الإنجازات التي ينبغي دعمها وتعزيزها وتقويتها لتساهم بشكل إيجابي في الوقاية من الفساد ومكافحته بالمغرب، نذكر منها على وجه الخصوص ما يلي:

القانون 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات

يعتبر الحق في الحصول على المعلومات حقاً دستورياً نص عليه الفصل 27 من دستور 2011، وهو يشكل محوراً أساسياً لإصلاح الإدارة ومحاربة الفساد، فضلاً عن ضمان الشفافية والحكامة في تدبير الشأن العام. كما يساهم هذا الحق في ترسيخ الثقة بين الإدارة ومرتفقيها، ويساهم في تنمية الوعي القانوني والإداري لدى المواطنين.

ويوفر دخول القانون 31.13 بشأن الحق في الحصول على المعلومات حيز التنفيذ سنة 2019، وتطبيقه على مدار السنوات الماضية، إطاراً للوصول إلى المعلومات التي تتوفر عليها مؤسسات الدولة. إلا أنه لا تزال هناك إدارات ومؤسسات عامة لم ترق في ممارساتها إلى تفعيل الأمثل لأحكام القانون، لا سيما فيما يتعلق بتصنيف المعلومات ونشرها بشكل استباقي، كما يعاني، نتيجة لذلك، العديد من المواطنين والجمعيات والمؤسسات اليوم من نقص تجاوب المؤسسات العمومية مع طلباتهم، كما أكدت ذلك استنتاجات التقرير الذي وضعه القطاع المكلف بإصلاح الإدارة الذي قام بتقييم نتائج الإجراءات المتخذة، وعن الجهود المبذولة لتفعيل الحق في المعلومات على مستوى القطاعات والمؤسسات الوزارية. وبالفعل، خلال السنة الأولى من دخول القانون حيز التنفيذ، تم إرسال 2316 طلباً إلى الإدارات العمومية عبر البوابة الإلكترونية، وقد تم «تجاهل ما يعادل 45 في المائة» من الطلبات المقدمة، بعد انتهاء المهلة القانونية، وذلك على الرغم من تحديد القانون لإطار زمني واضح للرد على الطلبات، وقبولها أو رفضها مع إلزامية تعليل ذلك، أو لطلب تمديد آجال الاستجابة لهذه الطلبات. كما كشف التقرير أن 90 في المائة من الشكايات المتعلقة بالوصول إلى المعلومات لم يتم الرد عليها (42 ملفاً تمت معالجتها من أصل 415)، وهو ما يشكل في حد ذاته انتهاكاً للقانون.

ومع الإصرار على ضرورة معالجة هذه النواقص لبلوغ الأهداف المتوخاة من هذا القانون ودوره في إشاعة الشفافية وضمان حق مساهمة المواطنين والفاعلين المجتمعيين في المجهود الوطني للوقاية من الفساد، تجدر الإشارة إلى أن الهيئة سبق لها أن سلطت الضوء في تقرير خاص⁵⁸ على مجموعة من المجالات التي يتعين مراجعتها في ضوء الاستفادة من المكتسبات التي تُعَلِي من مبدأ الحق في الحصول على المعلومات، وذلك وفق ما هو موضح، بشكل ملخص، فيما يلي:

■ الحاجة إلى ضبط مبدأ السر المهني المنصوص عليه في النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، للتجاوب مع حصر مجال الاستثناء كما نص عليه القانون المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات؛

■ لم يتضمن القانون 31.13، في قائمة المعلومات المعنية بالنشر الاستباقي، نشر القرارات التأديبية الصادرة ضد الموظفين العموميين بسبب ممارسات منافية لأخلاقيات المرفق العمومي، بينما تنص بعض النصوص الخاصة على هذا المقتضى (القانون رقم 93-30 المتعلق بممارسة مهنة المساحين الطبوغرافيين، القانون رقم 12-127 الذي ينظم مهنة المحاسب العمومي، إلخ)؛

■ نُدرّة أو غياب المعطيات المتعلقة بإدارة الممتلكات العامة للدولة وعدم وجود نظام معلوماتي خاص بهذا المجال؛ بما يلقي بتداعياته السلبية على مبادئ الشفافية، وتظل، بالتالي، أحكام القانون 31.13 في هذا الشأن غامضة وخاضعة لتفسيرات عديدة من المحتمل أن تؤدي إلى عدم نشر المعلومات المتعلقة بإدارة الممتلكات العامة للدولة؛

■ لطالما تم توجيه أصابع الاتهام لتدبير رخص الاستغلال بسبب عدم توفر العموم على المعطيات المتعلقة بها بما يقوي المدركات التي تحوم حول تشجيعها على تكريس اقتصاد الريع. في هذا الإطار تم إدخال بعض التعديلات التي تعزز الشفافية وتكافؤ الفرص، على القانون رقم 13-27 المتعلق باستغلال المقالع، لا سيما المادة 60 التي تنص على نشر تصاريح الاستغلال في الجريدة

الرسمية دون جعلها إلزامية. بينما تقتصر أحكام القانون 31.13 في هذا الشأن على النشر الاستباقي لشروط منح التراخيص والأذونات وشروط منح رخص الاستغلال؛

■ لم يتم التعامل مع الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالصفقات العمومية بشكل صريح بموجب القانون 31.13. بينما نص مرسوم الصفقات العمومية على مقتضيات تتعلق بنشر بعض المعطيات ذات الصلة بالصفقات التي تقوم بإبرامها المؤسسات العمومية الوطنية، لكن هذه المقتضيات تعاني من ثغرات على مستوى تنفيذها والتي من شأنها ترك وقع سلبي على شفافية الصفقات العمومية (يقتصر الوصول إلى هذه المعلومات على الشركات وليس على المواطنين، وعدم نشر وثائق معينة، وعدم توفير إحصاءات مفصلة،...).

■ تم استبعاد النشر الاستباقي للمعلومات المتعلقة برواتب وامتيازات الموظفين والأعوان العموميين من أحكام القانون 31.13، والذي يقتصر على نشر مشاريع قوانين المالية أو ميزانيات الجماعات الترابية؛

■ لم يتم التنصيص على الوصول إلى المعلومات المتعلقة بتمويل الأحزاب السياسية صراحة في القانون 31.13. بينما تم أخذ ذلك في الاعتبار بموجب القانون التنظيمي 11-29 المتعلق بالأحزاب السياسية، ولا سيما من خلال السماح بطلب نسخ من الوثائق المحاسبية للأحزاب السياسية من المجلس الأعلى للحسابات، وهو الهيئة المسؤولة عن مراقبة التدبير المالي للأحزاب. لكن هذه الطلبات تبقى مشروطة بمبرر «المصلحة» من أجل الوصول إلى هذه الملفات.

القانون رقم 19-54 المتعلق بميثاق المرافق العمومية

يعد هذا القانون إنجازاً رئيسياً في البرنامج الأول من الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وهو جزء من الجهود المبذولة لتحسين أداء الخدمات العمومية ووضع نص مرجعي لها، لا سيما من خلال اعتماد مبادئ الحكامة الجيدة حتى يتمكن المواطنون من الاستفادة من خدمات شفافة وعالية الجودة.

ويحدد هذا النص مبادئ الحكامة الجيدة؛ وهي احترام القانون، ووحدة الإدارة، والمساواة في الولوج والمعاملة، واستمرارية الخدمات المقدمة، والقدرة على التكيف، والجودة، والتغطية العادلة للتراب الوطني، والشفافية، والمساءلة، والنزاهة، والانفتاح. كما أنه يضع قواعد تطبيق هذه المبادئ التي تتعلق بالأداء والعلاقات مع المرتفقين وأخلاقيات المرافق العمومية.

وللتذكير، فقد سبق للهيئة، بمناسبة إبداء رأيها حول مشروع القانون بمثابة ميثاق المرافق العمومية⁵⁹، أن طرحت منظورها⁶⁰ الهادف إلى توسيع المجالات المشمولة بهذا القانون وتقوية آلياته الإلزامية.

القانون رقم 19-55 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية

يعد القانون الصادر في 6 مارس 2020 حلقة وصل مهمة في مجال تعزيز الحكامة الجيدة، وتحسين جودة الخدمات العمومية وتعزيز النزاهة والشفافية في العلاقة بين الإدارة والمرتفق، وكذا تحسين مناخ الأعمال في بلادنا؛ حيث يهدف هذا القانون إلى تعزيز الثقة بين الإدارة والمواطن من خلال الإشراف على الخدمات العمومية وفقاً لإجراءات واضحة وشفافة تلبي توقعات المواطنين والشركات.

59 - ينظر تقرير الهيئة: آراء وتوصيات ودراسات في مواضيع ذات أولوية وأثر على مكافحة الفساد، ماي 2020.

60 - ينظر ملخص هذه التوصيات في الفرع الثالث من الفصل الثالث من الباب الثالث من القسم الأول من هذا التقرير

وفي نفس هذا الاتجاه، سجلت الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد عدة إجراءات تروم تبسيط الإجراءات الإدارية، لا سيما من قبل وزارة الداخلية ووزارة الإسكان ووزارة المالية؛ حيث أعدت وزارة الداخلية النسخة الثانية من دليل الإجراءات الإدارية الأكثر استخدامًا على مستوى الإدارة والسلطات المحلية، والذي وضعته وفق مقاربة ميدانية تهدف إلى الإشراف على عمل الخدمات اللامركزية ودعم السلطات المحلية، وذلك من خلال توفير مرجعية قانونية واضحة وإجراءات إدارية مبسطة من أجل تجويد الخدمات الإدارية المحلية وتحسين علاقة المرتفق بالإدارة؛ وتتضمن هذه النسخة الجديدة 122 إجراء (تم دمج 28 منها لأول مرة).

وفي إطار تطبيق القانون رقم 55.19، قام قطاع إصلاح الإدارة بالتنسيق مع الإدارات المعنية بتحديد وفحص 3832 إجراء يقع ضمن اختصاص الإدارات العمومية، وقد تم نشر 2700 منها على موقع «Ida.rati.ma» وسحب 800 إجراء آخر لعدم وجود أساس قانوني له.

ومن جهتها، شرعت وزارة الداخلية في جمع وتدوين جميع القرارات الإدارية التي تدخل في إطار صلاحيات الجماعات الترابية (146 إجراء) ووزارة الداخلية (51 إجراء) ونشرتها على البوابة الوطنية «Idarati.ma»، وقد سمح هذا التمرين بإلغاء 22 إجراءً مجردًا من أي أساس قانوني (مثلاً: شهادة العزوبة...)، هذا وقد تم إنشاء منصات رقمية لامادية وتبسيط ولوج المواطنين لعدد معين من الإجراءات المهمة (Watiqa ، rokhas ،....).

في نفس هذا الاتجاه وتطبيقاً لهذا القانون، لم تعد المديرية العامة للضرائب تطلب من مرتفقيها اتباع إجراءات غير مدعومة بنصوص قانونية، كما هو الحال بالنسبة للتصديق على التوقيعات، والمصادقة على مطابقة النسخ لأصولها، وكذا توفير أكثر من نسخة من الوثائق المطلوبة لإنجاز ملف.

وللإشارة، فقد سبق للهيئة أن أوصت، في إطار مواكبتها لهذا القانون،⁶¹ بتدعيم مقتضياته في اتجاه مقاربة تبسيطية شمولية للمساطر، تستهدف، بالأساس، تطوير مستويات تعقيدها وتضخم وثائقها وتعدد المتدخلين فيها.

القانون رقم 18.12 المعدل والمكمل للقانون الجنائي والقانون رقم 05.43 المتعلق بمكافحة غسل الأموال

ذهبت التعديلات التي تم إجراؤها بموجب هذا القانون إلى تعزيز النظام القضائي الوطني في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب المرتبطة غالبًا بممارسات الفساد، والتي من المؤكد أنه سيكون لها تأثير إيجابي على مكافحة الفساد على جميع المستويات.

فالهدف من هذه التعديلات هو مواءمة الإطار القانوني الوطني المتعلق بغسل الأموال مع المعايير الدولية، ولا سيما تلك التي اعتمدها مجموعة العمل المالي (FATF) مما من شأنه السماح للمغرب بالخروج من القائمة الرمادية («البلدان الخاضعة للمراقبة») التي وضعتها هذه المنظمة، (حيث لا تزال المملكة موجودة في القائمة التي تم تحديثها في أكتوبر 2021)، في الوقت الذي سجل المغرب خروجه من القائمة الخاصة بالاتحاد الأوروبي والمتعلقة بالملاذات الضريبية.

61 - ينظر ملخص هذه التوصيات في الفرع الثالث من الفصل الثالث من الباب الثالث من القسم الأول من هذا التقرير

ويندرج كذلك ضمن المستجدات المهمة الأخرى التي جاءت كتعديل للقانون، تشديد العقوبات المطبقة، وكذا إحداث لجنة وطنية مكلفة بتطبيق قرارات مجلس الأمن المتعلقة بالإرهاب وتمويله. رقمنة بعض المساطر

للتذكير، اعتبر التقرير الخاص بالنموذج التنموي الجديد الذي دعا إليه المغرب، أن التكنولوجيا الرقمية هي الوسيلة الفعالة لزيادة الثقة بين المواطن والشركات والدولة، وذلك من خلال تسهيل ضمان مرونة أكثر في العلاقة بينهم، وتعزيز الشفافية من خلال وضع مساطر مبسطة وواضحة وخدمات ذات جودة عالية. لذلك، سيكون للتحويل الرقمي بالتأكيد وقع على الحد من الفساد وتعزيز العدالة وتكافؤ الفرص، وهو ما أبرزه وأكد عليه تقرير لدراسة خصصتها للهيئة لهذا الموضوع، والذي سلط الضوء على أهمية وجود علاقة إيجابية قوية بين تطور حالات الفساد والرقمنة. ولقياس ذلك، تم الاعتماد لمقارنة تطور مؤشر مركب يتعلق بأبعاد رقمنة البلد من جهة، وتطور مؤشر مدركات الفساد من جهة ثانية.

وفي انتظار اعتماد قانون الإدارة الإلكترونية الذي تم إعداد مشروعه من قبل القطاع المكلف بإصلاح الإدارة، والذي يهدف إلى تعميم التحويل الرقمي للإدارة وتنفيذ أحكام قانون تبسيط المساطر الإدارية، تم تنفيذ العديد من المشاريع المنصوص عليها في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، لا سيما في إطار برنامجها الثاني، وذلك في اتجاه رقمنة العديد من الخدمات المقدمة أو المتعلقة بأنظمة لقطاعات حكومية والتي يستفيد بعضها من دعم وكالة التنمية الرقمية، لا سيما فيما يتعلق بما يلي:

- إحداث وتعزيز أنظمة التدبير الداخلي لبعض الهيئات العمومية؛
- التبادل الإلكتروني بين الإدارات؛
- إضفاء الطابع اللامادي على الخدمات الموجهة للمواطنين في العديد من الإدارات ووضعها على الخط (إداراتي، ووثيقة، ورخصة، وشفافية،)؛
- إحداث مواقع على الشبكة العنكبوتية وتطبيقات الهاتف المحمول المخصصة (بوابة الصفقات العمومية، وبوابة تحديد الموقع الجغرافي،)؛
- إحداث أنظمة لحجز المواعيد عبر الإنترنت «مواعيد» (نظام حجز المواعيد في المجال الصحي عبر الإنترنت أو «rendezvous-sante.ma»، ونظام حجز المواعيد عبر الإنترنت للفحص المتعلق برخصة السياقة)؛
- بوابات تلقي شكايات المواطنين عبر الإنترنت (شكاية).

الفرع الثاني: أوجه القصور الدائم في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

تجدر الإشارة إلى أنه بعد اعتماد اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد المجتمع في 15 فبراير 2019، برئاسة رئيس الحكومة، للتقرير المقدم من طرف الهيئة حول إعادة هيكلة ودينامية الاستراتيجية والتوصيات الناتجة عنها، كإطار عمل ومذكرة توجيهية في هذا الشأن، شهدت الأشهر الموالية تعبئة كافة الإدارات المعنية، من خلال تنظيم اجتماعات تنسيقية للبرامج العشرة للاستراتيجية برئاسة كل من الوزير المسؤول عن البرنامج المعني ورئيس الهيئة. لكنه بعد ذلك تم تسجيل بعض الفتور والتراجع في هذه الدينامية؛ حيث لم تعد اجتماعات التنسيق وتوجيه البرنامج تُعقد، ولم تعد اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد (CNAC) تجتمع، وبالتالي كانت النتائج جد متواضعة فيما يتعلق بتفعيل مضامين هذا التقرير، لا سيما فيما يتعلق بالإشراف والتنفيذ المنسق للمشاريع والأنشطة.

وقد ساهم ذلك في العودة إلى النظام القطاعي، وبالتالي الحد من التغييرات المتوقعة في تنفيذ مخططات العمل ذات الأولوية لسنتي 2019 و2020، والتي تم اعتمادها بشكل مشترك من قبل الهيئة والإدارات والجهات المعنية. بالإضافة إلى وجود العديد من أوجه القصور التي تمنع الاستراتيجية من إحداث الأثر المتوقع والمتعلق بالحد من الفساد في بلادنا، مما يجعلها لا تزال تعاني من نواقص متعددة سبق للهيئة أن سلطت الضوء على العديد منها في تقاريرها السابقة؛ حيث يمكن التذكير بأهمها فيما يلي:

- ضعف تعبئة الفاعلين المعنيين ولا سيما على مستوى الوزراء، وهو الأمر الذي زاد من عدم انتظام عقد اجتماعات اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد؛
- الافتقار إلى التنسيق الفعال ومراقبة البرامج والمشاريع؛
- هيمنة التدبير القطاعي على حساب منطق البرمجة التي تعتمد على الأهداف المحددة، وهو ما لا يسمح بالوصول إلى مستوى آخر من الفعالية مما يؤدي إلى ضعف النتائج؛
- لم يتم حتى الآن ترسيخ منهجية لتحديد الأولويات التي بدأ العمل بها سنة 2019 على مستوى الاستهداف المعلن بدراسة الوقع والأثر الشامل، وكذلك من حيث التنسيق وضمان النتائج؛
- مواصلة الفاعلين تسليط الضوء على مشكلة الميزانيات المخصصة للاستراتيجية الوطنية، والتي من شأنها أن تفسر جزئياً فشل بعض المشاريع / الإجراءات والتأخيرات الناتجة عنها؛
- سيطرة الإجراءات التشريعية دون المواكبة الكافية لتنزيلها الناجع؛
- يبقى أسلوب التدبير والحكامة المقترح من طرف الهيئة والمصادق عليه خلال الاجتماعات التنسيقية للبرنامج غير مطبق في الممارسة الفعلية، في حين أنه ينبغي أن يضمن المزيد من التنسيق والتكامل والاندماج والترابط بين الإنجازات والمتدخلين القطاعيين والفاعلين المعنيين؛
- يتطلب منطق المشاريع المتعددة مجهوداً معمقاً من أجل تجاوب جميع الفاعلين المعنيين معه. فبعض ممثلي القطاعات يرون أن هذه المقاربة التي تحتاج إلى المزيد من التفاعل وتضافر الجهود ينبغي تعزيزها ودعمها على مستوى عال؛
- لا تزال الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد غير مصحوبة بمخطط تواصل مناسب يجعل من الممكن تبليغ الفئات المستهدفة بالإنجازات والآفاق المستقبلية، وذلك من أجل التطوير الموضوعي لمدرجات المواطنين والفاعلين الاقتصاديين وغيرهم من الجهات المعنية للفساد، والعمل على تعبئتهم تبعاً لذلك. مع الحرص على تحصين المخطط التواصلي ليكون معبراً عن مصداقية الإجراء المتخذ، وذلك من خلال تجنب أي فجوات كبيرة بين ما يتم تقديمه والوقع الذي يتم تلمسه من طرف الفئات المستهدفة؛
- وفي الأخير، لم تتمكن إنجازات الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد من تحقيق وقع ملموس على وضعية الفساد في المغرب وعلى المواطنين والفاعلين الاقتصاديين، بما يؤدي إلى تغيير منحنيات الفساد وبالتالي تغيير المدرجات والممارسات.

وبهذا الخصوص، من المهم الإشارة إلى معطى أساسي مفاده أن مستوى إدراك الفساد يؤثر بشكل مباشر على الرغبة لدى الأفراد في اللجوء إلى ممارسة الفساد، وذلك لكون المستوى المرتفع لمدرجات الفساد يرسخ القناعة لديهم بعدم إمكانية تحقيق أهدافهم بغير هذه الممارسات؛ الأمر الذي يجعل هذه الممارسات تمتد من الحصول على الحق إلى انتهاك الحقوق.

ومن هنا تأتي أهمية المقاربة المتمثلة في تعزيز الإنجازات التي لها وقع قوي وملمووس من قبل المواطنين، وذلك من خلال تحديد الأهداف والأولويات بما يغذي الثقة في إطار دينامية تغيير ملتزم وذي مصداقية.

الفصل الثالث: زيادة تحفيز وتسريع تنفيذ الإجراءات الخاصة بالاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

الفرع الأول: على مستوى حكمة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

لقد خول دستور المملكة للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها مكانة واضحة ودورا مركزيا في مجال نشر قيم النزاهة والوقاية من الفساد ومكافحته؛ حيث حدد الفصل 167 منه مهام الهيئة كالتالي: « تتولى الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، المحدثّة بموجب الفصل 36، على الخصوص، مهام المبادرة والتنسيق والإشراف وضمان تتبع تنفيذ سياسات محاربة الفساد، وتلقي ونشر المعلومات في هذا المجال، والمساهمة في تخليق الحياة العامة، وترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة، وثقافة المرفق العام، وقيم المواطنة المسؤولة. »

من جهته، فصل القانون رقم 46.19 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها هذه المهام ودققها، من خلال المواد الواردة في بابه الثاني. وقبل هذا التفصيل، وبعد التذكير بالمهام الواردة في الدستور، أكد القانون في بداية المادة الرابعة منه على إطار العمل المشترك والتكامل المؤسسي والوظيفي الذي يجب أن تنتظم فيه مهام الهيئة: « ومن أجل ذلك، تقوم الهيئة بمهامها في إطار العمل المشترك والتكامل المؤسسي والوظيفي بينها وبين السلطات والمؤسسات والهيئات الأخرى المعنية، من أجل نشر قيم النزاهة والوقاية من الرشوة ومكافحتها. »

وإذا كانت الاستراتيجيات الوطنية والسياسات العمومية المتعلقة بالنزاهة والوقاية من الفساد ومحاربتها تشكل مكونا أساسيا في سياسة الدولة لتخليق الحياة العامة، وترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة، وثقافة المرفق العام، وقيم المواطنة المسؤولة وتحقيق التحول المنشود، فإن تعدد المتدخلين في هذه الاستراتيجيات والسياسات وترباطها فيما بينها، يحتم وضع آليات لتتبع التنفيذ وضمان التنسيق والتكامل، مع القيام بعمليات التقييم ودراسة الأثر.

وبناء على ما سبق، وتنزيلا لأحكام الدستور ومقتضيات القانون رقم 46.19 التي تروم تعزيز التنسيق والتعاون وتضافر الجهود بين مختلف المؤسسات، وجب وضع إطار مؤسسي للتعاون والتشاور والتكامل بين الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها ومختلف المتدخلين في الاستراتيجيات الوطنية والسياسات العمومية المذكورة أعلاه.

وتتمثل الغاية من وضع هذا الإطار المؤسسي، في ضرورة تعزيز العمل المشترك والتكامل المؤسسي والوظيفي في مجال الوقاية من الفساد ومحاربه بالنسبة لمختلف المتدخلين، وعلى الخصوص لضمان

الإلتقائية والتآزر بين المسؤولية الوظيفية للحكومة في هذا المجال، وبين المهام الدستورية الملقاة على عاتق الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها المتعلقة بالمبادرة والتنسيق والإشراف وضمان تتبع تنفيذ سياسات محاربة الفساد. وعليه وجب:

■ مراجعة المرسوم المحدث للجنة الوطنية لمكافحة الفساد مع إضفاء الطابع المؤسسي على تنسيق البرامج، من خلال تضمينه مقتضيات تنص على إحداث وتفعيل لجان دائمة يرأسها كل من الوزير المسؤول عن الإشراف على البرنامج المعني ورئيس الهيئة، مع تثبيت نقاط للاتصال وضمان مشاركتها القوية والمستمرة لضمان المراقبة الصارمة للتنفيذ المنسق لمشاريع البرنامج. لذلك يُقترح إجراء تتبع لصيق بالتنسيق مع اللجنة الدائمة ومنسقي البرامج، بالإضافة إلى مسؤولي الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها من أجل زيادة الفعالية والتي يمكن أن تتحقق على الخصوص من خلال:

- وضع نظام معلوماتي استباقي متطور مصحوب بمستويات للتنبيه في خدمة الفرق التي تعمل على المشروع وكذلك المنسقين والمديرين المعنيين، إذا اقتضى الحال ذلك؛

- تتبع تقدم المشاريع حسب البرنامج بشكل شهري (نقاط الاتصال ومنسقي البرامج) مدعومة بنظام تذكير على مستوى الأمانة الدائمة؛

- وضع تقارير وصفية مفصلة للمشاريع المعلن إنجازها بشكل كامل أو التي تم تنفيذ أهم مراحلها؛ كما يجب أن تسلط التقارير الضوء على الإنجازات مع وضع آليات لتقييم أثرها على الأهداف العملية التي يرتبط بها المشروع أو الإجراء؛

- القيام باجتماعات تنسيقية نصف سنوية، وإذا اقتضى الحال ربع سنوية، لكل برنامج بقيادة منسقي البرنامج، وذلك من أجل عرض التقدم المحرز في المشاريع، وإيجاد حلول للصعوبات والمعوقات واقتراح تحديثات لمخططات العمل (وضع تقرير، أو إعادة التأطير، أو السحب إذا اقتضى الحال). وفي هذا الإطار يتم وضع مشاريع وإجراءات ومخطط أولويات السنة الجارية، تحت المجهر للتأكد من ضمان نجاحها وتحقيق الأهداف المرتبطة بها؛

- وضع لوحات للقيادة تدعم تقدم البرنامج في شموليته، مع التركيز على المشاريع والإجراءات المدرجة في مخطط الأولويات للسنة الجارية.

■ من المهم أن يحدد القائمون على المشروع بوضوح مصدر أو مصادر التمويل والمواعيد النهائية بشكل دقيق والأشخاص الفاعلين المحتملين لكل مشروع من مشاريع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. ويُقترح استكمال جداول برمجة المشروع بأعمدة تشير بالتفصيل إلى هذه المعلومات أو الخطوات الواجب اتخاذها لتغطيتها؛

■ ويوصى كذلك بأن يُدرج، في المستقبل، في إطار ميزانية كل من الإدارات المعنية برنامج ميزانية خاص بـ «الوقاية من الفساد ومكافحته»، والذي سيجمع التمويل المرصود لتغطية المشاريع المبرمجة، مقرونا بأهداف ومؤشرات قياسها؛

■ بعد توزيع الأرضية الخاصة بالتنسيق وتتبع تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، يوصى كذلك بفحص التحيينات والتدقيقات وفعالية المعطيات المدرجة من أجل تحسين المراقبة والاستغلال.

الفرع الثاني: على مستوى مخطط العمل

فيما يتعلق بتعيين وتوحيد مخطط العمل، تم تنظيم اجتماعات عمل مشتركة بين فريق الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها والأمانة الدائمة للجنة الوطنية لمكافحة الفساد مع مختلف الإدارات والمؤسسات المعنية، وذلك في الفترة الممتدة بين ديسمبر 2019 وبداية فبراير 2020، وذلك بهدف تعيين تحليل وضعية اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد والتحضير للاجتماع الموالي لهذه اللجنة (الذي كان من المقرر جدولته عدة مرات إلا أنه تعذر تحديد موعد له). وقد كان الغرض من اجتماعات العمل هذه:

■ المصادقة على مخطط العمل ذي الأولوية لسنة 2020، وعلى الخطط الشاملة حسب كل برنامج وعلى المشاريع حسب القطاع أو المؤسسة المعنية؛

■ تقاسم خطط العمل الجديدة مع جميع الفاعلين المعنيين على أساس موحد (بناءً على جرد محين وسهل الاستخدام، بحيث يتم التركيز على المعلومات الضرورية ونظام ترميز يسهل ويبسط تحديد وتتبع المشاريع والاجراءات).

إلا أن سنة 2020 عرفت تراجعاً في التنسيق ومراقبة تنفيذ مشاريع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد المقررة، متأثرة على الخصوص بعواقب كوفيد 19. وبالتالي يقترح، الالتزام ببرنامج سنوي للمشاريع محدد الأولويات والإجراءات ذات الوقع القوي على المواطنين والشركات، مع تحديد المخاطر ووضع إجراءات استباقية للتعامل مع الاكراهات والعوائق. لذلك يجب تقديم مخططات العمل هذه، بدءاً بمخطط العمل لما تبقى من سنة 2022 والتركيز على مخطط عمل سنة 2023، والمصادقة عليها في الاجتماع الثالث للجنة الوطنية لمكافحة الفساد.

الفرع الثالث: على مستوى التعاون

تلتزم الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها بتقديم المساعدة للفاعلين المعنيين لضمان تملك الآليات والأدوات المقترحة، ومصاحبة تنفيذ بعض المشاريع التي تم التعبير عن الحاجة إليها. لهذا الغرض، نظمت الهيئة ندوات وأوراش عمل لتوعية مختلف الفاعلين للمساهمة بفعالية في التنفيذ الأمثل للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.

إن منطق المشاريع متعددة الوظائف يفتح آفاق مشاركة جميع القطاعات وجميع المؤسسات العمومية المعنية بالتدابير الشاملة القابلة للتعميم. لذلك يوصى بتحديد القطاعات / المؤسسات التي لم تشارك بعد في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ودمجها في العملية الشاملة؛ حيث يُقترح دعوة جميع القطاعات المذكورة إلى ورش العمل الذي سيتم خلاله تقديم المنهجية الجديدة. كما يُقترح أيضاً إرسال الدليل الموحد للمشاريع متعددة الوظائف المتعلقة بهذه القطاعات وكيفية تنفيذها. وأخيراً، ستكون القطاعات المشاركة حديثاً مسؤولة عن تنفيذ المشاريع متعددة الوظائف المتعلقة بها. وتوصي الهيئة بتعميم وضع خرائطية لمخاطر الفساد بالنسبة لهذه القطاعات لضمان ملاءمة تنزيل المشاريع متعددة الوظائف وتتميم خطط العمل وتحديد الأولويات.

موضوعات خاصة فيما يتعلق بتنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (توخي الرفع من الفعالية والأثر، البحث عن التمويل المشترك وتهيئته، تجاوز العوائق والاكراهات وحل مشاكل معينة، ...).

كما يمكن للعديد من المؤسسات أن تتعاون من أجل تنفيذ «مشاريع موحدة مشتركة» (برامج تكوينية، وأنظمة متكاملة، ...)، والتي ستخلق دينامية خاصة في مجال تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ذات الوقع الكبير.

الفرع الرابع: على مستوى التواصل: تقوية السمعة

■ يتعين التواصل بشكل أكبر وأنجع مع المواطنين عامة والمواطنين المستهدفين بشكل خاص حول الإنجازات وخاصة تلك التي لها وقع عليهم، حتى يتمكنوا من تبنيها وتقدير أثرها. مع الحرص على أن يكون التواصل ذا مصداقية وأن يضمن عدم وجود فجوة بين الخطاب المرسل وبين التجربة الواقعية للمواطنين والفاعلين الاقتصاديين؛

■ ولإضفاء المصداقية على المقاربة العامة، يجب إبراز المشاريع التي تتطلب مزيداً من الوقت لتحقيق النتائج، والتواصل حول مستلزمات وآجال إنجازها وتعليلها للإقناع وضمان الانخراط، بما في ذلك على المدى المتوسط، مما يفتح المجال أمام قابلية تدبير عامل الوقت بإيجابيه، وهو محور مهم شأنه شأن التواصل حول الإنجازات الفعالة والمنتجة للأثر الآتي؛

■ بهذه الطريقة، سيتم كسب ثقة المواطن وبالتالي سيكون قادراً على لعب دور في تحفيز الفاعلين المعنيين من أجل العمل بمزيد من الدينامية نحو تحقيق الإجراءات والمشاريع الموجهة إليهم في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد؛

■ كما يجب التواصل بشكل خاص على «التجارب الناجحة» للترويج لها من ناحية وتوضيح الرؤية من ناحية أخرى. فالأمر يتعلق بمشاريع واسعة النطاق لها وقع مباشر على المواطنين والفاعلين الاقتصاديين، والتي تم تنفيذها بشكل سريع ومبتكر وبنجاح كبير في إطار الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. وفي هذا النطاق لا بد من التذكير بما تم إنجازه خلال فترة جائحة الكوفيد 19.

يجب أن يكون الغرض من هذا التواصل تحقيق هدفين أساسيين: الهدف الأول يتمثل في إضفاء المصداقية على الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، من خلال إبراز من جهة، دينامية عامة تتخرط فيها جميع الأطراف المعنية، ومن جهة ثانية، الإنجازات والأثر، ومن جهة ثالثة، توجه المشاريع التي تتطلب آجال أطول، بكيفية واضحة نحو تحقيق الأهداف؛ أما الهدف الثاني فيتمثل في السعي إلى الحصول على الدعم من الجمهور الكبير ووسائل الإعلام والمجتمع المدني.

الباب الثاني: نحو إرساء الأسس المنهجية لتقييم الأثر المتوقع والمرصود للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد⁶²

بالنظر للوضعية المتردية للفساد في المغرب، وعلى الرغم من الإنجازات المهمة التي تحققت في إطار الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، لا يزال الفساد محط اتهام من قبل المواطنين والمنظمات الدولية على حد سواء، مما يؤثر بكيفية سلبية على صورة البلاد، وعلى مختلف المجالات (الاقتصادية، الاجتماعية، الجيوسياسية، ...). على هذا الأساس، لا تزال مكافحة الفساد تمثل تحديات كبرى بالنسبة للمغرب وتتطلب القيام بمجهودات أكبر، وهو ما يُظهر الحاجة إلى تطوير الاستراتيجية الوطنية لمكافحة

62 - ينظر في الملحق، ملخص موجز عن المنهجية والجانب النظري للدراسة التي أنجزتها الهيئة حول تقييم أثر ووقع استراتيجيات مكافحة الفساد.

الفساد في اتجاه خلق جيل جديد قادر على إحداث الديناميات المرغوب فيها بالوتيرة اللازمة، مصحوبة بتغيير عميق يساعد على إدراج الفساد في منحنى تنازلي قوي.

من أجل ذلك، من الضروري الاستفادة من الإنجازات المتراكمة، سواء من حيث نهج المقاربة التشاركية التي تم اعتمادها في المبادئ الأساسية لوضعها وتنفيذها وتتبعها، أو من حيث بناؤها على أساس تشخيصي يهدف إلى جعلها أكثر موضوعية، مع الاستناد إلى مختلف الأعمال الوطنية والدولية في الموضوع، أو من حيث ركائزها وتنظيم وتدقيق محتوياتها والسهر على هيكلة برامجها وعقلنة إدارتها وتدريبها. فتزويد مختلف الإنجازات يجب أن يكون مصحوبا بمقاربات تضمن التغلب على أوجه القصور والقيود التي تطرقت لها العديد من تقارير الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، وهي فرصة لإثراء محتويات ومحددات هذا الجيل الجديد من الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، من أجل تغطية جميع الجسور التي ظلت خارج نطاق استهدافها. كما يجب تنسيق وضمان التقارب والتكامل بين الجهات الفاعلة والمشاريع والبرامج داخل إطار مؤسسي يضمن توضيح الأدوار والمسؤوليات وفقاً لمهام كل فاعل معني.

في إطار تفعيل مهامها الدستورية المنصوص عليها في القانون 46.19، فالهيئة مطالبة باقتراح التوجيهات الاستراتيجية لسياسة الدولة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا الآليات والتدابير الكفيلة بتنفيذها. وستشكل هذه التوجيهات المنتظمة في إطار مجموعة من المحاور الإستراتيجية الموضوعة بشكل واضح ومركب، أساس الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في صيغتها المنشودة، والتي ستكون موجهة نحو دينامية طويلة الأمد؛ تُترجم إلى مخططات عمل متوسطة الأمد (متعددة السنوات - خطة متجددة لمدة ثلاث سنوات) مع تحديد الأولويات ورصدها وتقييمها سنوياً.

ولضمان الفعالية وتحقيق الأهداف العملية والاستراتيجية، من الضروري تعزيز المقاربة التقييمية من أجل تغطية جميع الأبعاد من تنفيذ والتقائية وتكامل وقياس الوقع، وجعل التقييم رافعة تغذي تحليل فعالية الإجراءات، وتوجيه القرار على أساس معطيات موضوعية وموثوقة يتم إغناؤها بشكل مستمر.

الفصل الأول: الدراسات التقييمية حول مخاطر الفساد على المستوى القطاعي

كما ذكر أعلاه، توصي الهيئة بإجراء و/ أو تحيين الدراسات المتعلقة بخرائطية مخاطر الفساد في القطاعات/ الإدارات، وخاصة منها التي لم تقم بها بعد والتي تعتبر ذات حساسية خاصة من حيث حجم الفئات المتعاملة معها وأهمية الخدمات التي تقدمها، وذلك من أجل تحديد مخاطر الفساد التي ينبغي تحجيمها من خلال إجراءات تستهدفها في إطار النسخة الجديدة من الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. وللتذكير، فقد تمت تغطية مجموعة من القطاعات (الصفقات العمومية، والإسكان،....)، ومن شأن نتائج هذه التقييمات أن تسمح بوضع إجراءات قادرة على الاستجابة لأوجه القصور المحددة وتوحيد برامج هذه الاستراتيجية.

وفي نفس الاتجاه، عملت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها بالتعاون مع مصالح رئيس الحكومة بوضع مشروع دليل شامل وموحد لتطوير خرائط مخاطر الفساد في القطاعات

والمؤسسات العمومية. وتتمثل الأهداف الرئيسية لتوحيد منهجية تقييم مخاطر الفساد، ولا سيما من خلال تطوير الخرائط، فيما يلي:

- التقاط أوجه التكامل وضمان التناسق في التحليل؛
- ضمان إمكانية مقارنة المعطيات والتشخيصات بين القطاعات / المؤسسات وتحديد الإشكالات ذات الطبيعة العرضانية؛
- حشد الجهود وضمان التنسيق الفعال بين القطاعات / المؤسسات العمومية؛
- ضمان التقارب بين السياسات و / أو مخططات العمل الناتجة عن التحليلات المنجزة من زيادة الفعالية والكفاءة.

الفصل الثاني: تقييم الوقع

يحتاج أصحاب القرار إلى معرفة ما إذا كانت مجهوداتهم موجهة في الاتجاه الصحيح وما إذا كانت مطابقة بالشكل الصحيح. ومن أجل ذلك، فإن التساؤل المتمثل في «كيف يمكن تقييم فعالية استراتيجية مكافحة الفساد؟» يفرض نفسه بقوة.

ويعتبر تحديد المواصفات والمعايير التي من شأنها التحقق من صحة استراتيجيات مكافحة الفساد وكذا النتائج المتوقعة منها، تحديًا كبيرًا يجب أن يحظى بحيز مهم من الإمكانيات الفكرية والمعرفية مدعومة بالاستثمارات اللازمة في البحث والابتكار في هذا المجال في إطار شبكة واسعة تضم مؤسسات وطنية ودولية.

وفي هذا الاتجاه، يجب أن تستخدم تقييمات الوقع مؤشرات دقيقة وموضوعية لتتبع الأداء مع إدراج المعطيات التي يتم إنتاجها من خلال المسوحات الوطنية أو من خلال دراسات ومسوحات محددة، استغلال التقاطعات فيما بينها لإغناء التحليل والتقييم على المستوى الشامل أو القطاعي.

ولتقوية قدراتها وآليات اشتغالها في مجال التقييم، أدرجت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها ضمن أوراها الطموحة، مشروع تطوير منهجية عمل للتقييم الموضوعي والعقلاني لوقع وأثر الاستراتيجية المتبعة لمكافحة الفساد.

وقد سمحت هذه المقاربة التقييمية بتحليل المناهج الرئيسية القائمة في هذا المجال، مع العمل على ملاءمتها مع الخصائص والتعقيدات المرتبطة بتقييم الوقع في مجال متعدد الأبعاد ومعقد مثل مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، مع الأخذ بعين الاعتبار السياق الوطني والتراكمات التي عرفها المغرب في هذا المجال على مدى العقدين الماضيين.

إن اهتمام الهيئة بموضوع تقييم وقع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ينطلق من دور هذا التقييم في تأطير الاستراتيجية وبناء توجيهاها على أسس متينة تمكن من مساهمة التنفيذ وتحديد الأولويات وتحسين الفعالية واستثمار أمثل لعامل الوقت. يبقى هذا الاهتمام مدعوما بتجربة تهدف إلى تطوير التقارب والتقاطع بين مكونات الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد من ناحية (البرامج، والمشاريع، والإجراءات) وبين المعطيات التي تنتجها الهيئة⁶³ من خلال المسوحات الوطنية والقطاعية والموضوعاتية

63 - المعطيات المتاحة من خلال المسح الوطني في نسخته المنجزة في سنة 2014، وكذا المسوحات في طور الإنجاز

وكذا المعطيات المفصلة لمختلف المصادر المتاحة والتي يركز عليها مؤشر إدراك الفساد لمنظمة الشفافية الدولية من ناحية أخرى، وذلك بالإضافة إلى مختلف المؤشرات؛ إذ يبقى الهدف المنشود هو بناء الأسس الأولى للتحليل وقاعدة لتقييم الوقع، سواء على المستوى المنهجي أو على المستوى التطبيقي وفقا للمعطيات المتاحة، وذلك من أجل تطوير ومتابعة عدد من المؤشرات حول وقع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، بصفة عامة وبرامجها ومشاريعها المختلفة بكيفية أكثر استهدافا، والتي سيتم تطويرها وإثرائها من خلال مؤشرات أخرى مدعومة بالانفتاح على مصادر أخرى للمعطيات وإجراء الدراسات والمسوحات المستهدفة على نطاق أوسع.

الفصل الثالث: المؤشرات

في الوضع الراهن وفي ظل غياب مؤشرات أكثر دقة وأفضل استهدافا، يلجأ الفاعلون في مجال مكافحة الفساد بشكل خاص إلى الاعتماد على مؤشر شمولي واحد من أجل تتبع وقع السياسات والإجراءات المتخذة لمنع الفساد. وعادةً ما يستخدمون مؤشرات على المستوى الكلي مثل مؤشر مدركات الفساد لمنظمة الشفافية الدولية أو مؤشرات الحكامة العالمية للبنك الدولي.

بالنسبة لمؤشر مدركات الفساد، يتعلق الأمر بمؤشر مركب يتعين تحليله عن قرب لرصد مساهمته ومحدوديته في تقييم وضع الفساد ومدى أثر السياسات والإجراءات عليه، وذلك من أجل التمكن من توجيه البديل وإنتاج قياس إضافي ومكمل للإمام بالموضوع بشكل أفضل. ويُصح أيضاً بالاشتغال على تقاطع وتداخل المعطيات من خلال استكمال المؤشرات العامة التي تهم المستوى الكلي، والتي نادراً ما تمكن من الإمام بالمنطق الكامل للبرنامج، بمؤشرات مصممة خصيصاً لأغراض التقييم. ويبقى الهدف النهائي هو الجمع بين مؤشرات الإدراك والمؤشرات «الموضوعية» التي تستند إلى حقائق وتجارب مستقاة من الواقع.

هكذا ومن أجل تقييم وقع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، تم وضع العديد من المؤشرات الدولية لهذا الغرض. فعلى الرغم من أن هذه المقاربة تبقى غير كافية لتقييم وقع استراتيجيات مكافحة الفساد، فإن مراقبة مثل هذه المؤشرات، من خلال جمعها وتقاطعها مع معطيات إضافية أخرى، تمكن بالتأكيد من إعطاء فكرة متقدمة عن مستوى نجاح الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. وللتذكير، فإن المؤشرات المقصودة هنا هي مؤشر مدركات الفساد (CPI) لمنظمة الشفافية الدولية، والمؤشرات التفصيلية التي يستند إليها (ثلاثة عشر مصدرا)، ومؤشر ممارسة الأعمال التجارية للبنك الدولي (الذي أوقف البنك الدولي نشره) ومؤشر التنافسية العالمية للمنتدى الاقتصادي العالمي (WEF)، بالإضافة إلى المعطيات التي تنتجها الهيئة من خلال دراسات ومسوحاتها الوطنية والقطاعية والموضوعاتية.

وفي إطار متابعة إنجازات وتقييم الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، تم اختيار إعادة بناء سلسلة النتائج والإطار المنطقي على أساس مقاربة «التدبير القائم على النتائج» مع تحديد الأهداف والنتائج والوقع والأثر، من منطلق أنه عند إعداد تقييم الوقع يجب فحص نظرية التغيير (أو سلسلة النتائج) والقيام بالمراجعة الضرورية عند الاقتضاء، في اتجاه توضيح العلاقات السببية بين الأنشطة والنتائج. وبالإضافة إلى هدف قياس وتقييم الوقع، ستسمح هذه المقاربة أيضا ببناء نظام مراقبة وتقييم للاستراتيجية ورصد النتائج الوسيطة (تقييم الوقع) والآنية (الإنجازات والمخرجات).

في الخطوة الموالية، تم وضع منهجية لتحديد المؤشرات اللازمة لقياس الوقع، من خلال تمييز ثلاثة مستويات من المؤشرات:

■ مؤشرات النتائج الآنية التي تمثل التغييرات المنسوبة مباشرة إلى الإنجازات (المخرجات)؛

■ مؤشرات النتائج الوسيطة (الآثار الأولية) والتي تعكس التغييرات التي أحدثتها الاستراتيجية بنتائجها على المدى المتوسط. ويمكن كذلك أن يكون لها انعكاس على السلوك أو الممارسات والتعاطي مع السياسات المتبعة. وكمثال على ذلك: التأثير على منسوب الثقة في التدابير المقترحة كليا أو جزئيا،.... وعلى أساس هذا النوع من المؤشرات، سيتم رصد وتقييم السياسات والبرامج العامة؛

■ مؤشرات النتائج النهائية (أو الوقع) التي تقيس ما يترتب، بكيفية أكثر استدامة، عن الإجراءات والمعوقات ذات الارتباط، بما يتجاوز الأثر الآني على المستفيدين المباشرين منه. ومن المفروض نظريًا، أن يكتفي تقييم فعالية السياسات العمومية، بالاستناد إلى هذا النوع من المؤشرات وحدها، إلا أنه في المجال الاجتماعي والاقتصادي من الصعوبة بمكان إثبات العلاقة السببية، وبالتالي فإن استخدام المؤشرات التكميلية أو البديلة بشكل متكرر، يفرض نفسه.

في المقاربة المعتمدة، يتم احتساب أغلب المؤشرات، في المرحلة الأولى، على أساس المعطيات المتوفرة من المصادر / المؤسسات الخارجية، ليتم بعد ذلك إدماج المعطيات التي يتم انتاجها مباشرة من طرف الهيئة، مع تسجيل أن هذه الأخيرة ما زالت لا تمثل كتلة كافية سواء من حيث النطاق أو من حيث التكرار، لتكون ممثلة إحصائيًا في إطار المقاربة المتعلقة بتقييم وقع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد المشار إليها.

الفرع الأول: تجربة مؤشر مدركات الفساد لتقييم وقع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

تنزيلا لهذه المنهجية في تعميق تقييم الاستراتيجية والسياسات العمومية بصفة عامة، أطلقت الهيئة مجموعة من الأوراش، سواء على مستوى البحث أو على مستوى الدراسات التطبيقية. ويكمن الهدف من التجربة المذكورة أعلاه في تقييم وقع المشاريع والبرامج التي تم تنفيذها في إطار الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد على أساس تحليل خاص بالتأهيل لمصفوفة المشاريع المتعلقة بالإستراتيجية في تقاطع مع مختلف المصادر (بما في ذلك المؤشرات والمؤشرات الفرعية) المستخدمة من قبل مؤشر إدراك الفساد (IPC).

وتستفيد هذه التجربة من الدراسة التي قامت بها الهيئة بعنوان «دراسة معمقة لمؤشر إدراك الفساد»، والتي شرحت بالتفصيل طريقة احتساب مؤشر إدراك الفساد والمؤشرات التفصيلية والمصادر المستخدمة وتحليل النتائج في اتجاه تكوين رؤية أكثر تقدما لتطور وضع الفساد بالمغرب والعوامل الأكثر تأثيرا على استمرار النتائج غير المرضية التي تطبعه. وتجدر الإشارة إلى أنه، لأسباب تتعلق بتوافر المعطيات، تم الاقتصار على تحليل أربعة مصادر للمعلومات المتعلقة بالمغرب من أصل سبعة التي تعني بلادنا؛ حيث يستهدف التحليل، من خلال الإجابة على مجموعة من الأسئلة المدققة، تحديد مدى إمكانية جعل مؤشر إدراك الفساد يساهم إلى حد ما في تقييم وقع الإجراءات والمشاريع المنفذة في إطار البرامج المختلفة لاستراتيجية مكافحة الفساد.

وتتألف المقاربة المعتمدة من تحليل 70 مؤشراً فرعياً يختلف حسب وقعه على الفساد وحسب نتائجه على البيئة التي تهم الفئات المستهدفة. وهي تستهدف في المقام الأول تحليل وقياس وقعه على الفئة المستهدفة، وبالتالي تحسين تصنيف المغرب وترتيبه كنتيجة مباشرة لهذا الهدف الأول.

ويتم التقييم على أساس تقدير يتم رصده لكل مشروع، ويتراوح بين وقع مباشر أو متوسط أو غير مباشر، وذلك وفق مؤهل يُنسب لكل مشروع، ويتراوح بين قوي، وينسب إلى المشاريع التي لها أثر محتمل قوي على مستوى الفساد في المغرب، ومتوسط، ويُمنح للمشاريع التي من المحتمل أن يكون لها وقع جزئي على مستوى الفساد في المغرب، ومنخفض، ويعزى إلى المشاريع التي يحتمل أن يكون لها وقع ضئيل أو غير مباشر على مستوى الفساد في المغرب، ومنعدم، وينسب إلى المشاريع التي ليس لها وقع مسبق، أو على الأقل غير واضح، على مستوى الفساد في المغرب.

يمثل الجدول التالي بشكل تخطيطي تحليل 187 مشروعاً (الصفوف) من خلال 70 مؤشراً تفصيلياً (الأعمدة)، مما يستلزم ملاً 13.090 خلية

وتعتمد هذه المقاربة على نظام تأهيل يجعل من الممكن تعيين تقييم للوقع المحتمل (قوي / متوسط / منخفض / منعدم) لكل مشروع في علاقته بكل مؤشر مصدر:

- يمكن تفسير التأهيل على أنه الوقع العام للبرنامج في تصنيف مؤشر إدراك الفساد؛
- يمكن تفسير التأهيل على أنه المساهمة الإجمالية لجميع البرامج في تصنيف المغرب لهذا المؤشر؛
- يمكن تفسير التأهيل على أنه وقع الاستراتيجية في تصنيف المغرب على مستوى هذا المؤشر.

بالإضافة إلى ذلك، أجري التقييم من قبل مجموعة تجريبية أولى مؤلفة من 6 مقيمين خضعوا إلى تكوين وتعلم لتقنية وضع المعلومات بالمصفوفة، خاصة فيما يتعلق بجزء التأهيل.

يعتمد اختيار هذه المجموعة التجريبية الأولى على مهارات وخبرات متعددة التخصصات على المستويين العام والخاص، مما يضمن الاقتراب إلى حد ما من التقييم الموضوعي.

بعد ذلك، تم تجميع وتحليل المصفوفات الست المقدمة، مشروعاً بمشروع بالنسبة لكل مؤشر، للوصول إلى مصفوفة واحدة موحدة تتقارب مؤهلاتها (باعتداد مبدأ الأغلبية المهيمنة).

في حالة عدم إمكانية التعادل نظراً للمساواة بين كفتين، قام المقيمون بفتح مناقشة فيما بينهم للوصول إلى توافق في الآراء على أساس التعليقات التي ذكرها كل واحد منهم.

ثم تمت إعادة استعمال مصفوفة Excel الموحدة بعد ذلك بواسطة أداة أكثر قوة، وهي برنامج Stata، والذي يسهل استخدام المعطيات التي تم جمعها.

وعلى العموم، ورغم الاحترازات المتخذة، يجب التأكيد على ما يلي:

■ تظل مؤهلات المقيمين ذاتية لأنها تترجم إدراكاً أكثر من كونه وصفاً للواقع، والذي يجب التحقق منه بدوره بأساليب إضافية. ففي الواقع، يختلف الوقع المحتمل للمشروع على المؤشر من مقيم لآخر، لهذا من الحكمة أن يكون لدى الشخص العديد من المؤهلات التي يجب أن يعمق فيها النقاش للتوصل إلى أكثر دقة والتقائية في الآراء؛

■ أثناء التأهيل، من الضروري التمييز بين الرابط بين المشروع والمؤشر والوقع المحتمل للمشروع على المؤشر؛

■ يجب أن يفهم المقيم نطاق المؤشر (مصادر المعطيات) بالكامل ليتمكن من تقدير الوقع المحتمل للمشروع على هذا المؤشر؛

يعتبر هذا التمرين أكثر فائدة في المراحل الأولى (القبلية وخلال الإنجاز) أكثر منه في المراحل الأخيرة لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. ومن شأنه أن يساهم من ناحية في تقييم الوقع المحتمل لكل مشروع على المؤشر K ومن ناحية أخرى في تحديد أولويات المشاريع التي لها وقع كبير وكذا في اقتراح إجراءات إضافية لتقوية الأثر و الوقع.

الفرع الثاني: الاستنتاجات الأولية

كما تم التذكير بذلك أعلاه، تستهدف استراتيجيات مكافحة الفساد عمومًا إحداث تغيير يجعل الظاهرة تأخذ منحى تنازلياً مما يؤثر إيجاباً على عيش عدد كبير من الفئات (المواطنين، والمرتفقين، والفاعلين الاقتصاديين، ...)، مما يجعل غالباً تقييم هذه الاستراتيجيات مسألة معقدة. كما أن العديد من إجراءات مكافحة الفساد تهم وحدة معزولة أو القليل من الوحدات المستهدفة، مما يجعل المقارنات والاختبارات الإحصائية لتقييم الأثر صعبة إن لم تكن بعيدة الاحتمال، لكون الأثر يكون، في غالب الأحيان، نتيجة مركبة لإجراءات متعددة متعلقة بمجالات مختلفة ومرتبطة بعضها البعض، كما أن هناك بالنسبة لنفس المجال عوامل محيطة تخلق الفروق الدقيقة وبالتالي تؤثر على النتائج.

لكل هذا يمكن التأكيد على أنه من الصعب قياس وقع ظاهرة معقدة مثل الفساد بدقة من خلال مؤشر أو دليل واحد. كما أنه من الصعب التعامل مع تقييم أثر استراتيجية مكافحة الفساد، وكأنها في استقلال عن السياسات العمومية الأخرى، وهذه الصعوبة تفرض نفسها بقوة أكبر حين يتعلق الأمر بتقييم وقع مشروع أو إجراء معزول داخل الإستراتيجية المذكورة، وتصور أن تطور الوضع يمكن أن يكون نتيجة لإجراء ما. فمن أجل تقليل ضعف الدقة المرتبط بإشكالية التقييم، يجب تقسيم وتفصيل المؤشرات قدر الإمكان، من أجل تحسين قياس الوقع وتحسين مقاربة التداخل بين الأنشطة والنتائج (المتوقعة والملاحظة).

وأخيراً، ستساهم المسوحات والدراسات الاستقصائية الوطنية والموضوعاتية والقطاعية المتكررة التي يُطلب من مرصد الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها إجراؤها، في تحسين وتدقيق مؤشرات قياس الوقع والأثر الناتج عن الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد من جهة، وفي تطوير مؤشرات جديدة من خلال مراكمة المعطيات والتحليلات، من جهة أخرى.

وانطلاقاً من هذا التقييم الأولي للوقع المتعلق بالاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، يتعين استكمال هذه المقاربة بدراسات وأبحاث ومسوحات على نطاق أوسع، والتي من شأنها تعزيز قاعدة معطيات المرصد الوطني لمكافحة الفساد الذي تم التنصيب على إحداثه لدى الهيئة بموجب القانون 46.19، من أجل السماح برصد أفضل للظاهرة وزيادة ملاءمة قياس وقع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بشكل عام وكل السياسات التي تتخذها الدولة في هذا المجال بطريقة أكثر استهدافاً.

القسم الخامس

الأنشطة الوظيفية للهيئة
والنهوض بقدرات الدعم

■ القسم الخامس : الأنشطة الوظيفية للهيئة والنهوض بقدرات الدعم

في أفق تمكينها من المقومات الضرورية للاضطلاع بصلاحياتها في الوقاية والمكافحة على النحو الأمثل، واصلت الهيئة تعاونها الوطني وتدبير علاقتها مع محيطها الإقليمي والدولي (الباب الأول)، وإرساء قواعد وآليات عملها الضامنة لحكمة المؤسسة وتدبيرها الناجع والرشيد، سواء على مستوى ضبط تنظيمها الإداري والمالي (الباب الثاني)، أو على مستوى تعزيز منظومتها وعتادها المعلوماتي (الباب الثالث).

الباب الأول: أنشطة التعاون الوطني والدولي للهيئة

من المؤكد أن اضطلاع الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها بمهامها في ترسيخ قيم النزاهة والوقاية من الفساد ومحاربته، يقتضي تعبئة جماعية ومجهودات مشتركة لكافة الفاعلين والمسؤولين المؤسساتيين المعنيين، وتطوير التعاون سواء على المستوى الوطني، أو على المستوى الإقليمي والدولي. تحقيقا لهذا التوجه الاستراتيجي، وفي ضوء التجارب التي انخرطت فيها بلادنا خلال السنوات الأخيرة، أصبح الاقتناع راسخا لدى الهيئة الوطنية، بضرورة استثمار موقعها في النسق الوطني ومكانتها داخل البنيان المؤسسي، من أجل تطوير الشراكة مع السلطات والهيئات المعنية بالوقاية من الفساد، من منطلق التعاون والتكامل وتضافر الجهود بين سائر المعنيين.

في هذا الإطار، عملت الهيئة على تنزيل هذا التعاون المؤسسي في مجموعة من المبادرات التي انصبت من جهة، على تبادل الممارسات الفضلى مع المؤسسات المعنية بمكافحة الفساد ومع غيرها من المؤسسات المهتمة، (الفصل الأول)، وانصرفت من جهة ثانية، إلى تثبيت الانخراط في الدينامية الدولية والإفريقية والعربية في مجال الوقاية من الفساد ومحاربته، سواء في إطار المشاركة الوزنة في مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (الفصل الثاني)، أو في إطار المساهمة في تفعيل الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد (الفصل الثالث)، أو في إطار المشاركة في أشغال اجتماعات فريق استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وفريق منع الفساد (الفصل الرابع).

الفصل الأول: ترسيخ مجهودات مكافحة الفساد في القطاع المالي الوطني

نظرا لدوره المحوري على الصعيد الاقتصادي وتأثيره على النسيج المقاوم، جعلت الهيئة الوطنية من التعاون الخاص بالقطاع المالي، محورا مهيكلًا لمواكبة الدينامية المستهدفة بالنسبة للقطاع الخاص؛ حيث استمرت في تقديم الدعم لمجهودات مكافحة الفساد التي تباشرها السلطات الوصية على القطاع المالي وتبادل الخبرات والتجارب بغاية محاربة الفساد وتكريس مبادئ الحكامة الجيدة بهذا القطاع.

في هذا الإطار، وتفعيلا لاتفاقية التعاون في مجال الوقاية ومكافحة الفساد بالقطاع المالي، والموقعة في شهر نونبر 2019، من طرف الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها مع كل من بنك المغرب والهيئة المغربية لأسواق الرساميل وهيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي، واصلت الجهات المعنية خلال سنة 2021 أنشطتها وفقًا لمجالات التعاون التي حددتها الاتفاقية المشار إليها، والمتمثلة في التدريب والتحسيس، وتبادل الخبرات في مجال مكافحة الفساد، وإجراء الدراسات والتحليلات القطاعية في هذا المجال، بالإضافة إلى مجال التقنين.

1 - مجال التدريب والتحسيس

فيما يتعلق بهذا المجال، تم اتخاذ المبادرات التالية:

- تنظيم حملة تحسيسية واسعة لفائدة أكثر من 160 مديراً وممثلاً لما يقرب من 120 مؤسسة من القطاع المالي بجميع مكوناته. وتناولت الموضوعات التي تم تناولها بشكل رئيسي المفاهيم الأساسية المتعلقة بالفساد، وظاهرة الفساد في عالم الأعمال، وعرض المنظومة الوطنية للوقاية ومكافحة الفساد، ولا سيما ما جاء به القانون رقم 46.19؛
- تطوير ونشر دليل حول محاربة الرشوة موجه للفاعلين في القطاع المالي من طرف بنك المغرب وهيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي والهيئة المغربية لسوق الرساميل بشراكة مع الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها. ويستهدف هذا الدليل تقديم وتوضيح الأسس المفاهيمية الخاصة بالفساد بجميع أبعاده وكذا آليات محاربته بما ينسجم مع طبيعة اشتغال وتدخل الفاعلين الماليين وبما يضمن تفعيل هذه الآليات وفق ضمانات النجاعة المتمثلة أساساً في تطبيق واحترام المقتضيات القانونية المتعلقة بمحاربة الفساد، والانخراط الفعلي والجماعي لكل مكونات المؤسسة المعنية، وعدم التسامح مع كل ما من شأنه المساس بقيم النزاهة.
- ويتضمن الدليل اقتراح إحداث آلية للإبلاغ متاحة لجميع مكونات المؤسسة ولشركائها من أجل القيام بالتنبيهات، مع ضرورة حفظ السرية وحماية المبلّغين عن كل تجاوز أو عدم احترام سياسة مكافحة الفساد التي تبنتها المؤسسة المعنية. كما يتضمن الدليل توصية بتكليف شخص مرجعي بالإشراف على وضع وتفعيل سياسة مكافحة الفساد بالمؤسسة، يتمتع بالخبرة وبالأستقلالية اللازمة ويرتبط مباشرة بأعلى مستويات اتخاذ القرار بالمؤسسة.
- تنظيم دورات تدريبية وندوات موضوعاتية لفائدة سلطات القطاع المالي، مع التركيز بشكل خاص على المنهجيات المتقدمة في مجال إدارة مخاطر الفساد، ومستجدات القانون رقم 46.19.
- مساهمة الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها وبنك المغرب في الندوة التي نظمها التجاري وفا بنك في نوفمبر 2021 لصالح أكثر من 300 من مسؤوليه ومديره حول الوقاية من الفساد ومكافحته، في إطار مشروع لوضع وتطوير نظام إدارة مكافحة الفساد من قبل هذه المؤسسة، وفقاً لمعيار ISO 37001، المخطط له لعام 2022؛ حيث تم تامين هذه المبادرة والدينامية العامة التي بدأت تتنامى بخصوص هذا الموضوع داخل هذا القطاع.

2 - مجال تبادل الخبرات والتجارب

بالنسبة لمجال تبادل الخبرات والتجارب، تم تحقيق الإنجازات التالية:

- تنظيم ورشات عمل مخصصة لتبادل التجارب بين الأعضاء المعنيين بالاتفاقية المذكورة أعلاه، وذلك في سياق يتميز على الخصوص بإطلاق مشاريع على مستوى الهيئة المغربية لسوق الرساميل و هيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي لإنشاء أنظمة إدارة مكافحة الفساد مصممة وفقاً لمعيار ISO 37001، بهدف الحصول على الشهادة المتعلقة بهذا المعيار في أفق نهاية عام 2022؛
- مقاسمة بنك المغرب لنظامه المتعلق بإجراءات العناية تجاه مورديه، بهدف تقييم ومراقبة مخاطر الفساد التي قد تنتج عن العلاقة التي تربطه بهم؛ حيث تمت التوصية باستثمار هذه

التجربة في استخلاص مبادئ قابلة للتطبيق على السلطات الأربع المعنية بالاتفاقية المشار إليها أعلاه، وذلك وفق روح التشاور والتنسيق فيما بينها؛

■ مقاسمة الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها للمبادئ الأساسية لليقظة الخاصة بظاهرة الفساد؛ حيث تم تخزين هذه المبادئ في الفضاء المخصص لتقاسم المعطيات والموضوع رهن إشارة اللجنة المشتركة.

3 - مجال إنجاز الدراسات والتحليلات القطاعية

بخصوص مجال إنجاز الدراسات والتحليلات القطاعية، تم القيام بالمبادرات التالية:

■ الانتهاء من مشروع وضع خرائطية لمخاطر الفساد في القطاع البنكي، وذلك في إطار شراكة بين الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها ومجلس أوروبا وبنك المغرب. وقد تم عرض نتائج هذه الخرائطية ودراساتها مع الفاعلين الرئيسيين في القطاع البنكي. وللإشارة، فقد تم تحديد خمس مجموعات من المخاطر، ثلاث منها خاصة بالقطاع البنكي، وتهتم المخاطر المتعلقة بمنح القروض، والمخاطر المتعلقة بمعالجة النقود، والمخاطر المتعلقة بفروع المؤسسات ومكاتبها البعيدة. ومجموعتان من المخاطر ذات طبيعة عامة يمكن أن تطال مختلف المقاولات، خاصة على مستوى عمليات الشراء والصفقات والتوظيف.

4 - مجال التقنين

■ إعداد مشروع مذكرة توجيهية يحدد من خلالها بنك المغرب الشروط الملزمة لمؤسسات الائتمان من أجل وضع نظام لرصد الفساد وتحديد الحد الأدنى من المتطلبات التي يجب أن يتجاوب معها هذا النظام. وقد تم طرح النقاط الرئيسية لمشروع المذكرة التوجيهية للتشاور مع مؤسسات الائتمان المعنية، كما تم تقاسمها مع الهيئات المعنية بالاتفاقية المذكورة أعلاه.

وللإشارة فقد تمت المصادقة على هذه المذكرة التوجيهية ونشرها في ماي 2022.

الفصل الثاني: المشاركة الوازنة والفاعلة للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها في أشغال الدورة التاسعة لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

الفرع الأول: المؤتمر

احتضنت شرم الشيخ بجمهورية مصر العربية الدورة التاسعة لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وذلك خلال الفترة الممتدة من 13 إلى 17 دجنبر 2021. وعرفت أشغال هذه التظاهرة الدولية مشاركة حوالي 152 دولة طرف في هذه الاتفاقية الأممية، و520 ممثل عن المجتمع المدني.

وشارك المغرب بوفد هام ترأسه السيد رئيس الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، ويتكون من ممثلين عن قطاعات الشؤون الخارجية والعدل والداخلية والاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة والتحول الرقمي، وعن الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، والمجلس الأعلى للحسابات والهيئة الوطنية للمعلومات المالية وبنك المغرب، بالإضافة إلى ممثلين عن المجتمع المدني.

الفرع الثاني: الجلسات العامة

افتتحت جلسات هذا المؤتمر بكلمة السيدة المديرية التنفيذية لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والتي شددت فيها على كون الفساد يقوض التنمية والأمن والقانون، كما يمس بحقوق الإنسان وثقة الجمهور في المؤسسات، وأكدت على أن انعدام الشفافية والمساءلة يمس بمساواة المواطنين فيولوج إلى الخدمات الصحية والعدالة، وأشارت إلى أن وضعية كوفيد 19 أثرت بشكل سلبي على كافة المجتمعات، وأكدت على الحاجة إلى إرادة سياسية من أجل اتخاذ الخطوات اللازمة لمكافحة الفساد. كما سلطت الضوء على مواكبة مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة لمختلف الدول من أجل تنفيذ أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وكذا التوصيات الواردة في تقارير استعراض تنفيذ هذه الاتفاقية.

الفرع الثالث: بيان المملكة المغربية

تميزت هذه الدورة ببيان المملكة المغربية الذي تلاه السيد رئيس الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، والذي نبّه فيه إلى أن هذه الدورة تنعقد في ظروف خاصة، تطبعها جائحة كوفيد 19 وتداعياتها على تدبير الشأن العام، وما يترتب عن ذلك من مخاطر خلق بؤر فساد جديدة وتقويض جهود مكافحته، سيما فيما يتعلق بالتحديات التي يمكن أن تواجه أجهزة الرقابة وسلطات إنفاذ القانون لاقتفاء أثر الممارسات الفاسدة.

وأشار إلى أن هذا المؤتمر، يعتبر أكبر محفل دولي للتداول في قضايا الفساد، ولحظة فارقة للتفكير الجماعي، لذلك فالمؤتمرون مدعوون لوضع رؤية ملموسة لفتح أفق جديد أمام مختلف الدول لتطوير سياساتها وبرامجها الوطنية من خلال مقاربة تدمج خصوصيات ومستلزمات تدبير الظروف الاستثنائية.

وأكد أن المملكة المغربية انخرطت بقناعة وقوة في الدينامية الدولية لمكافحة الفساد من خلال تقديم الدعم الكامل للجهود الهادفة إلى تنزيل وتنفيذ أحكام اتفاقية الأمم المتحدة، عبر المشاركة النشطة في كل دورات هذا المؤتمر، وباحتضان دورته الرابعة التي تميزت بإقرار إعلان مراكش للوقاية من الفساد.

وسلط الضوء على التدابير التي تم اعتمادها من طرف المغرب منذ المراجعة الدستورية لسنة 2011 بإبراز العديد من المكتسبات القانونية والمؤسسية التي تم تحقيقها، كاستقلال النيابة العامة وإحداث مفتشية عامة للسلطة القضائية وتقوية أدوار هيئات الحكامة والرقابة العليا، ووضع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2016-2025 والتي عرف، بعد اعتماد تقييم موضوعي لمكوناتها، تعزيزاً لهيكلتها وتوجيهها لتشمل، ابتداء من سنة 2022، مجموعة من الأولويات تهم على الخصوص التحول الرقمي، والرقابة والمساءلة، والطلبات العمومية، ونزاهة القطاع الخاص.

كما ذكر بصور القانون المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها باعتبارها هيئة دستورية مستقلة، ذات صلاحيات واسعة، سواء على مستوى تقديم التوجيهات الاستراتيجية لسياسة الدولة في مجال الوقاية ومحاربة الفساد، والإشراف على تنسيقها وضمان تتبع تنفيذها، أو على مستوى القيام بعمليات البحث والتحري في قضايا الفساد.

وأكد على أن هذه السياسات الإصلاحية تعززت بالمصادقة السامية لجلالة الملك على النموذج التنموي الجديد، الذي يبنّي على مبدأ الموازنة بين «دولة قوية» و«مجتمع قوي»، وعلى «أولوية المصلحة العامة، وتدعيم قيم الأخلاقيات والنزاهة».

كما أشار إلى أن انعقاد هذا المؤتمر يتزامن مع تخليد الذكرى العاشرة لاعتماد إعلان مراكش، ولحظة لإعادة تأكيد الالتزام الدولي بأولوية الوقاية من الفساد، اعتباراً لمكانتها المتميزة في تحقيق أهداف مكافحة الفساد، وأثرها العميق باستهداف تجفيف بؤر الفساد وتطوير السلوكات الفردية والجماعية. ودعا إلى اعتماد مشروع القرار الذي تقدمت به المملكة بشأن الوقاية من الفساد، لكونه سيفتح أفقاً جديداً لاستثمار إعلان مراكش، سيما ما يخص ملاءمة الاستراتيجيات الوطنية مع وضعيات الأزمات، وجعل الوقاية من الفساد رافعة لخطة التنمية المندمجة والمستدامة.

الفرع الرابع: القرارات والمقررات المصادق عليها

صادق المؤتمر على ثمانية (8) قرارات:

أولاً: قرار متابعة إعلان مراكش بشأن منع الفساد (38 فقرة) والذي أكد أهمية تمتع هيئات مكافحة الفساد بما يلزم من استقلالية وتزويدها بالموارد المادية والموظفين المتخصصين وتوفير التدريب الذي قد يحتاجه هؤلاء الموظفين للاضطلاع بهامهم على أحسن وجه، واتخاذ تدابير ترمي إلى تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون في الإدارة العمومية، واتخاذ تدابير لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد وتعزيز الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص...

ثانياً: قرار إعلان شرم الشيخ بشأن تعزيز التعاون الدولي في مجال منع الفساد ومكافحته في أوقات الطوارئ والتصدي للأزمات والتعافي منها (27 فقرة) والذي يسعى إلى تعزيز التعاون الدولي في أوقات الأزمات في مجال مكافحة الفساد بمواجهة الأزمات من خلال وضع مبادئ توجيهية وتجميع الممارسات الفضلى ورصد أثر جائحة كوفيد 19 على الاتجاهات المتصلة بالفساد مع الأخذ بعين الاعتبار أن مخاطر الفساد ربما تكون قد زادت خلال الجائحة...

ثالثاً: قرار متابعة إعلان أبو ظبي بشأن تعزيز التعاون بين الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة وهيئات مكافحة الفساد على منع الفساد ومكافحته بمزيد من الفعالية، واستخدام تكنولوجيات المعلومات والاتصالات في هذا الصدد (22 فقرة)، وذلك من خلال تعزيز التنسيق والتعاون على الصعيد الوطني والدولي فيما بين الأجهزة والهيئات المشاركة في مكافحة الفساد، والاستفادة من تكنولوجيات المعلومات في تعزيز تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد...

رابعاً: قرار تعزيز تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على الصعيد الإقليمي (11 فقرة) عبر تيسير ودعم المساعدة التقنية للدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وإيجاد ما يكفي من المساعدات المالية...

خامساً: قرار تعزيز التعاون الدولي بين سلطات إنفاذ القانون المعنية بمكافحة الفساد (8 فقرات) من خلال الانضمام إلى شبكة العمليات العالمية لسلطات إنفاذ القانون المعنية بمكافحة الفساد والمشاركة فيها بفعالية والاستفادة منها بفعالية...

سادسا: قرار تعزيز استخدام معلومات الملكية النفعية لتيسير استبانة عائدات الجريمة واستردادها وإعادتها (24 فقرة) والذي شجع الدول على التعاون الوثيق فيما بينها لتيسير التبادل الكفؤ للمعلومات في الوقت المناسب عن الملكية النفعية ، ونهج مختلف الجوانب إزاء شفافية الملكية النفعية من خلال اعتماد آليات مناسبة التي تتيح الوصول إلى معلومات كافية المتعلقة بشخصيات اعتبارية وبرتبيات قانونية من أجل تيسير التحقيق في قضايا الفساد وملاحقة مرتكبيها قضائيا واستبانة عائدات الجريمة، وإيلاء الأولوية الواجبة لجهود استرداد الموجودات واتخاذ تدابير لتعزيز التعاون الدولي بما في ذلك المساعدة القانونية المتبادلة، لضمان محاسبة المتورطين في جرائم الفساد ...

سابعا: قرار تعزيز التعليم والتوعية والتدريب في مجال مكافحة الفساد (21 فقرة) بهدف تعزيز المشاركة النشطة للمجتمع المدني وتعزيز جهود الدول لدعم التعليم في مجال مكافحة الفساد وإذكاء الوعي العام بالفساد ووقعه السلبي على المجتمع من خلال برامج تعليمية يشارك فيها جميع أصحاب المصلحة المعنيين وتزويد الموظفين المسؤولين عن منع الفساد ببرامج تدريبية محددة أو تطوير القائم منها ...

ثامنا: قرار الالتزام المشترك بالعمل بفعالية على التصدي للتحديات وتنفيذ التدابير الرامية إلى منع الفساد ومكافحته وتعزيز التعاون الدولي: متابعة الدورة الاستثنائية للجمعية العامة من أجل مكافحة الفساد (21 فقرة)، من خلال التأكيد على أهمية الاضطلاع بعملية متابعة تشمل الجميع للدورة الاستثنائية للجمعية العامة من أجل مكافحة الفساد، وتشجيع الهيئات والكيانات والوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والمجتمع المدني والأوساط الأكاديمية ذات الصلة وغيرها من الجهات المعنية على المساهمة مساهمة كاملة في عملية المتابعة ..

كما صادق المؤتمر على المقررين التاليين:

أولا: مقرر تقديم مشاريع القرارات لينظر فيها مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمصادقة على التقرير؛

ثانيا: مقرر مكان الدورة العاشرة مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي ستحتضنها الولايات المتحدة الأمريكية.

الفرع الخامس: الأنشطة الموازية للمؤتمر

1 - المشاركة في الأنشطة العلمية الموازية

عرفت الدورة التاسعة لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تنظيم العديد من الأنشطة العلمية الموازية بلغت حوالي 70 من طرف الدول الأطراف، ومن طرف العديد من المنظمات والشبكات الدولية ذات الصلة بمحاربة الفساد.

ولقد كانت للوفد المغربي مشاركة فعالة في هذه الأنشطة العلمية وفرصة لعرض التجربة المغربية، سيما، من خلال استعراض القانون رقم 46.19 الذي جاء لتعزيز الترسنة القانونية والمؤسسية للوقاية من الفساد ومكافحته، والاستجابة للمعايير الدولية بالاستناد إلى أحسن التجارب، والذي تم اعتماده وفق مقاربة تشاركية واسعة مكنت من تعميق النقاش وضمان التملك الجماعي، وترسيخ التكامل المؤسسي في إطار احترام الاستقلالية الدستورية للمؤسسات وترابط وتناسق أدوارها ومسؤولياتها.

كما تم إبراز أن هذا القانون عمل على توسيع مفهوم الفساد ليشمل تكريس مبدأ الإلتقائية والتآزر بين جميع المتدخلين لخلق جبهة موحدة وقوية ضد الفساد. كما تم التعريف بمجموعة من الأوراش (25)، التي تم إطلاقها في الفترة الأخيرة بمبادرة من الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الفساد ومحاربتها، والتي تكتسي أهمية وأولوية لتفعيد وتهيئ شروط الانتقال إلى حقبة جديدة لمكافحة الفساد.

2 - اجتماعات رسمية

عقد الوفد المغربي، برئاسة السيد رئيس الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، اجتماعا مع السيدة المديرة التنفيذية لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة.

وخلال هذا الاجتماع رحبت السيدة المديرة التنفيذية بانضمام المغرب إلى الشبكة العالمية لهيئات إنفاذ القانون في مجال محاربة الفساد، كما أكدت على أهمية الانخراط في مشروع «تعزيز قدرة القطاع الخاص على منع الفساد وتعزيز النزاهة في الدول العربية».

من جهته، استعرض الوفد المغربي مستجدات القانونية الوطنية المتعلقة بمكافحة الفساد من خلال إصدار القانون الجديد للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، ومراجعة المنظومة الجنائية ومنظومة غسيل الأموال وذلك بغاية ملاءمتها مع المعايير الدولية، كما تمت إحاطة السيدة المديرة التنفيذية علما برئاسة المملكة لمجموعة 77 + الصين وذلك خلال سنة 2022.

خلص هذا اللقاء إلى تأكيد الطرفين على أهمية تعزيز التعاون بين المملكة المغربية ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة على مستوى المساعدة التقنية، وتزكية المقترح القاضي بتنظيم اجتماع تشارك فيه هيئات محاربة الفساد بإفريقيا والمنظمات المعنية للقيام بتقييم مرحلي حول تنفيذ أحكام إعلان مراكش.

الفصل الثالث: جهود الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها في تفعيل الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

انطلاقا من القناعة الراسخة بأهمية العمل المشترك في إطار الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، ما فتئت المملكة المغربية تؤكد منذ المصادقة عليها والانضمام إليها وانخراطها الفعال فيها إلى جانب الدول العربية الأخرى، تفاعلها الإيجابي مع مراميها ومبادئها، وذلك من خلال حرصها الأكيد على المشاركة النشطة في جميع فعاليات هذه الاتفاقية، والاضطلاع بمهمة تنسيق وتتبع أنشطتها من خلال رئاسة الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها للدورتين الثانية والثالثة لمؤتمر الدول الأطراف فيها.

وتعتبر رئاسة المملكة المغربية ممثلة بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها للدورتين الأخيرتين لمؤتمر الدول الأطراف في هذه الاتفاقية بمثابة تجسيد لسعيها الحثيث للارتقاء بالعمل العربي المشترك نحو مستويات أكبر، من خلال البحث عن آليات تضمن تقوية التعاون الإقليمي وتعزيز تنسيق الجهود العربية لإزالة مختلف العوائق التي تعترض دول المنطقة في مجال مكافحة الفساد، وذلك في إطار الانكباب على مواءمة مختلف المنظومات القانونية حتى تكون أكثر توافقا مع المواثيق والصكوك الدولية ذات الصلة.

وحرصا من السيد رئيس الهيئة الوطنية للنزاهة بصفته رئيسا للدورة الثالثة لمؤتمر الدول الأطراف في مواصلة تفعيل برنامج العمل الذي تم تسطيره خلال فترة ولايته، جرى خلال هذه السنة تنظيم لقاءين علميين عربيين شكلت مخرجاتهما خارطة طريق مهمة في مجال مواصلة العمل العربي في مجال تنفيذ الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

الفرع الأول: تنظيم ندوة علمية حول موضوع: «تعزيز النزاهة والوقاية من مخاطر الفساد في ظل جائحة كورونا»

نظمت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها ندوة علمية عبر تقنية المناظرة المرئية (visioconférence) يوم الخميس 21 يناير 2021، خصصت لتبادل التجارب والخبرات والإجراءات التي اتخذت في إطار الوقاية من الفساد في ظل جائحة كورونا. وذلك تنفيذاً لبرنامج عمل الدورة الثالثة لمؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، حيث جاء تنظيم هذا اللقاء العلمي اعتباراً لانعكاسات الجائحة على منظومات النزاهة والوقاية من الفساد بمختلف دول العالم بصفة عامة، وبالدول العربية على الخصوص، فضلا عن انعكاساتها وتداعياتها البليغة على المنظومات الصحية والاقتصادية والاجتماعية المتعددة.

وقد شكلت هذه الندوة فرصة أمام الجميع، ممثلين للدول الأطراف أو خبراء من منظمات دولية، لتقديم إجابات واضحة وصريحة عن بعض الإشكاليات المرتبطة بحدود ومظاهر التأثير الذي طال منظومات النزاهة في الدول العربية جراء جائحة كورونا، وكذا عن ماهية وطبيعة التدابير والإجراءات التي اتخذت على مستوى السلطات العمومية والهيئات المتخصصة في هذه الدول لحماية هذه المنظومات من التأثيرات المذكورة، هذا بالإضافة إلى الضوابط الواجب التقيد بها لتحسين منظومات النزاهة والوقاية من مخاطر الفساد في ظل الظروف الاستثنائية التي قد تفرضها أحداث ووقائع تكتسي طابع الفجائية.

الفرع الثاني: تنظيم ندوة علمية حول موضوع: «إيجاد آليات فنية وتقنية للتنفيذ الأمثل للاتفاقية العربية لمكافحة الفساد»

تنفيذا لما تم إقراره خلال الدورة الثالثة لمؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، والتي عقدت بمدينة الرباط خلال يومي 07 و08 يناير 2020، لاسيما ما يتعلق منها بالقرار القاضي بتحويل اللجنة مفتوحة العضوية للخبراء الحكوميين وممثلي الهيئات المستقلة بالدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد إمكانية تشكيل فرق عمل موضوعاتية تنكب على دراسة بعض الجوانب الفنية والتقنية ذات الصلة بتنفيذ الاتفاقية العربية.

وتأسيساً على المبادرة التي تقدمت بها هيئة الرقابة ومكافحة الفساد بالمملكة العربية السعودية خلال الاجتماع الرابع للجنة مفتوحة العضوية المنعقد بتاريخ 21 دجنبر 2020 عبر تقنية المناظرة المرئية، والرامية إلى تنظيم ندوة علمية يشارك فيها بالإضافة لممثلي الدول الأطراف في الاتفاقية خبراء ومتخصصون من منظمات إقليمية ودولية، قصد التداول وتعميق النقاش حول أنسب الصيغ الممكنة لتشكيل الآلية وضمان نجاعتها وفعاليتها، وذلك من خلال الانفتاح على أفضل الممارسات في هذا الشأن.

وفي إطار التنسيق مع الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها من منطلق رئاسة المملكة المغربية للدورة الثالثة لمؤتمر الدول الأطراف، قامت هيئة الرقابة ومكافحة الفساد بالمملكة العربية السعودية بتنظيم ندوة علمية يومي 29 و30 نونبر 2021 عبر تقنية المناظرة المرئية، وذلك حول موضوع: «العمل على خلق وإيجاد آليات تقنية وفنية للوصول إلى أفضل السبل لمتابعة التنفيذ الأمثل للاتفاقية العربية لمكافحة الفساد» وذلك بالتعاون مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، حيث شارك في هذه الندوة ممثلون عن الدول الأطراف في الاتفاقية، وعن الأمانة العامة لجامعة الدول العربية- قطاع الشؤون القانونية- بالإضافة إلى ممثل عن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة.

وقد تركزت أشغال هذا اللقاء العلمي حول خلق آلية استعراض للاتفاقية العربية لمكافحة الفساد على غرار الآلية المعمول بها في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وذلك استناداً لأحكام الاتفاقية العربية خاصة منها المادة الثالثة والثلاثون التي تنص في بعض فقراتها على أن مؤتمر الدول الأطراف يتفق على أنشطة وإجراءات وطرائق عمل لتحقيق أهداف الاتفاقية، بما في ذلك استعراض مدى تنفيذ الدول الأطراف لها، وتقديم توصيات بشأن تحسينها، ورفع كفاءة تنفيذها، كما ينشئ -إذا ما رأى ضرورة لذلك- أي آلية أو هيئة مناسبة تساعد على تنفيذ الاتفاقية تنفيذاً فعالاً.

وعلى ضوء ذلك، أعدت هيئة الرقابة ومكافحة الفساد بالتعاون مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ثلاث وثائق مرجعية وقدمتها للمشاركين في الندوة، والتي اعتمدها خلال الدورة الرابعة لمؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد ويتعلق الأمر ب:

■ استبيان للتقييم الذاتي لاستعراض تنفيذ الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد؛

■ الإطار المرجعي لآلية استعراض تنفيذ الاتفاقية العربية؛

■ القرار القاضي باعتماد آلية الاستعراض.

الفصل الرابع: المشاركة الفاعلة في أشغال اجتماعات الدورة الثالثة عشرة لكل من فريق استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وفريق منع الفساد.

الفرع الأول: السياق العام

شاركت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها في اجتماعات الدورة الثالثة عشرة (13) لكل من فريق استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وفريق منع الفساد. وشارك في أشغال هذين الفريقين 124 دولة طرف.

مثل المغرب، بالإضافة إلى ممثلين عن قطاعات الخارجية (البعثة الدائمة للمملكة بالنمسا)، والداخلية (المفتشية العامة للإدارة الترابية)، والاقتصاد والمالية (الوكالة القضائية للمملكة) وإصلاح الإدارة والانتقال الرقمي، ممثلون عن الهيئة الوطنية للمعلومات المالية والهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.

الفرع الثاني: أشغال فريق العمل

1 - مساهمة الهيئة في أشغال استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تمحورت أشغال فريق استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حول النقاط التالية: أداء آلية تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة، والتقدم المحرز في تنفيذ الاستعراضات القطرية، وأوجه التآزر مع أمانات الآليات المتعددة الأطراف الأخرى ذات الصلة، وكذا الإعلان السياسي بشأن الفساد الذي اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة.

وقد تميزت أشغال هذا الفريق ببيان المملكة المغربية الذي جاء فيه أن المملكة المغربية انخرطت وبطريقة إرادية في هذه الآلية كدولة مستعرضة ومستعرضة، كما اعتبرت مسار الاستعراض مناسبة لتأكيد الدعم لهذه الآلية والتي كانت موضوع توافقات وتوازنات دقيقة خلال مختلف مراحل وجودها.

كما أكد على أن للفساد تداعيات وخيمة على البنى الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدول، لما يخلفه هذا من تهديد حقيقي لاستقرار المجتمعات وأمنها؛ حيث يجعل الأهداف التنموية التي تصبو كل دولة لتحقيقها صعبة المنال.

ووعيا بهذه المخاطر، عبرت المملكة المغربية عن إرادتها السياسية القوية في هذا الشأن، وجعلت من محاربة الفساد خيارا حاسما لترسيخ الحكامة الجيدة، من خلال حرصها على اتخاذ مجموعة من التدابير الرامية إلى محاصرة هذا الداء، ومكافحته، واجتثاث جذوره. سواء على المستوى القانوني أو على المستوى المؤسسي.

فعلى المستوى القانوني ومن أجل ملاءمة الترسنة القانونية للمملكة مع مقتضيات الاتفاقية، تمت مراجعة المنظومة القانونية الوطنية ذات الصلة بالفساد، سيما في الجانب الخاص بغسيل الأموال كما تم تسجيل انكباب المغرب على مراجعة المنظومة الجنائية ذات الصلة بالفساد.

وعلى المستوى المؤسسي، تم الشروع في تنزيل القانون الجديد للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، بشكل يمكنها من الاضطلاع بمسؤولياتها الدستورية والقانونية بالكامل، بانسجام قوي وتكامل تام مع السلطات والمؤسسات الأخرى المعنية، بغاية تحقيق تغيير عميق على مستوى المقاربة وعلى مستوى المضمون، لجعل الحكامة المسؤولة والنزاهة والوقاية من الفساد ومحاربتها، الأساس الصلب لنجاح النموذج التنموي الجديد ولضمان تحقيق أهداف استراتيجية التنمية المندمجة والمستدامة.

وفي إطار، تعزيز التعاون الدولي من خلال المساعدة التقنية، تم تهييء العديد من البرامج مع مجموعة من الشركاء والمنظمات، من ضمنهم مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، غايتها المصاحبة من أجل تقليص الفجوة التي تم تحديدها بعد الانتهاء من مسلسل الاستعراض من خلال المساعدة التقنية، وتقوية القدرات أخذا بعين الاعتبار مضامين الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وتوصيات تقارير الاستعراض.

والمغرب بصدد تنزيل مخطط عمل مشترك مع مكتب الأمم المتحدة وغيره من المؤسسات لتعزيز بناء القدرات لمكافحة الفساد على الصعيد الوطني، ويشمل هذا المخطط المجالات التالية: بناء قدرات

الهيئات الوطنية المختصة في مكافحة الفساد من خلال إعداد برامج تكوينية للمحققين في قضايا الفساد، وتدبير الأصول التي تم ضبطها ومصادرتها وكيفية التصرف فيها، والتحقيقات المالية وارتباطها باسترداد الموجودات، وتعزيز التبليغ من خلال الاهتمام بإشكالية مثيري الانتباه إلى جرائم الفساد (تنظيم ورشة في الموضوع بشراكة مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالجريمة والمخدرات والتي شارك فيها ممثلون عن مختلف الإدارات المعنية والهيئات والمجتمع المدني والقطاع الخاص، بغاية الاطلاع على المعايير الدولية الخاصة بمثيري الانتباه وعلى الممارسات الفضلى في هذا المجال، ومناقشة تطوير آليات التبليغ عن الفساد وحماية المبلغين).

وبخصوص الإعلان السياسي، فقد أفضت أعمال الدورة الاستثنائية للجمعية العامة للأمم المتحدة المختصة لمكافحة الفساد إلى اعتماد إعلان سياسي توافقي وعملي ومتوازن؛ حيث يشكل هذا الإعلان فرصة سانحة لتوحيد الرؤى لدى الدول لمواجهة مشكل الفساد العالمي، وفرصة لاتخاذ إجراءات فعالة وناجعة لاستئصال هذه الآفة؛ مما سيتيح تنزيلا فعالا لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتطويرها لمواجهة التحديات الجديدة بعد ما يقارب العقدين عن وجودها.

وفي هذا الصدد، تم التأكيد، على الانخراط الفعال في أهدافه الرئيسية خاصة فيما يخص تجديد تأكيد التزام المجتمع الدولي الذي لا رجعة فيه، بالوقاية ومكافحة ظاهرة الفساد وتكريس الالتزام السياسي للدول في شأن مكافحة الفساد، بوضع إطار جديد للعمل والتعاون بين الدول الأطراف حول مكافحة الفساد، وكذا تعزيز انخراطها في المبادئ الأساسية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ومختلف القرارات الصادرة عن مؤتمرات الدول الأطراف في هذه الاتفاقية.

2 - مساهمة الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة في أشغال فريق منع الفساد

شكلت الممارسات الجيدة والمبادرات في مجال الوقاية من الفساد والتشجيع على استخدام تكنولوجيات المعلومات والاتصالات من أجل تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، محور اهتمام فريق منع الفساد.

وخلال أشغال هذا الفريق، أكد بيان المملكة المغربية على أن المملكة المغربية على وعي تام بالتحديات المطروحة، وتشغل على موضوع مكافحة الفساد في إطار مقاربة شمولية، تعتبر أن فعالية السياسات المعتمدة، سواء على مستوى الوقاية أو المكافحة، يجب أن تقوم على مبدأ التنسيق والتكامل بين الهيئات الحكومية وهيئات الحكامة وسلطات إنفاذ القانون ومؤسسات القطاع الخاص وهيئات المجتمع المدني.

ومن أجل استدامة المبادرات وضمان نجاعة المشاريع، انخرط المغرب في ورش وطني يستهدف تسريع التحول الرقمي ووضع المستعمل، مواطنا كان أو مقاول، في قلب هذا التحول، في انسجام مع أهداف النموذج التنموي الجديد والتزامات البرنامج الحكومي 2021 - 2026.

الفرع الثاني: اللقاءات الموازية

على هامش الدورة الثالثة عشر لكل من فريق استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وفريق منع الفساد الدورة، تم عقد جلسات عمل مع:

■ رئيس الدورة رئيس الدورة التاسعة لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد رئيس هيئة الرقابة الإدارية والمالية بجمهورية مصر العربية الذي عبر عن رغبة هيئة الرقابة الإدارية والمالية المصرية في إبرام اتفاقية التعاون مع الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها؛

■ أمانة مكتب الأمم المتحدة المعني بالجريمة والمخدرات، والتي خصصت لتطوير آليات التعاون مع الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.

الباب الثاني: النهوض بقدرات الدعم لدى الهيئة

في إطار استكمال آليات اشتغالها الوظيفية والنهوض بقدراتها التنظيمية، واصلت الهيئة خلال سنة 2021 تعزيز مواردها البشرية (الفصل الأول)، وعقلنة تدبيرها المالي والإداري (الفصل الثاني)، وتقوية منظومتها وعتادها المعلوماتي (الفصل الثالث).

الفصل الأول: النهوض بالرأس المال البشري للهيئة

الفرع الأول: التوظيف

في انتظار المصادقة على النظام الأساسي الخاص بموظفي الهيئة من طرف مجلس الهيئة بعد تعيين أعضائه وتمكن الهيئة من توظيف الموارد البشرية اللازمة وتكوينها وفق منظورها ووفق حاجياتها الخاصة المرتبطة بمهامها، قامت الهيئة سنة 2021 باستقدام مجموعة من الكفاءات المؤهلة لتقوية قدرات الهيئة للاضطلاع بالمهام المنوطة بها. ومن أجل ذلك وضعت الهيئة آليات ومساطر، وفق معايير موضوعية، لتدبير الفترة الانتقالية مكنتها من انتقاء موظفين لتشكيل نواة المأمورين، وذلك في إطار التوظيف عن طريق مسطرة الإلحاق من المؤسسات ذات الصلة بالمهام المنوطة بفئة مأموري الهيئة كما هو الشأن بالنسبة للمجلس الأعلى للحسابات والمديرية العامة لمراقبة التراب الوطني والمديرية العامة للأمن الوطني، وكذا إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة.

الفرع الثاني: التكوين

نظمت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، بتعاون مع مركز جنيف لحكمة قطاع الأمن، خلال سنة 2021، سلسلة من ثلاث دورات تدريبية حول الجرائم الإلكترونية والوقاية من الفساد وذلك بمعدل إجمالي بلغ 44 يوما تكوينيا. وبلغ عدد المستفيدين من هذه الدورات التكوينية 5 موظفين بالهيئة.

ويبقى الهدف من هذه الدورات هو تعزيز وصقل مهارات المتدربين، وتمكينهم من ضبط مفاتيح فهم وتحليل ظاهرة الجريمة الإلكترونية والجرائم الإلكترونية المالية والأدوات المنهجية لإجراء التحقيقات المتخصصة وكذا سبل البحث عن الأدلة في قضايا الجرائم السيبرانية.

كما قامت الهيئة بالمشاركة في عدة دورات تكوينية وذلك في إطار «برنامج تعزيز كفاءات الموظفين والموظفين على المستوى المركزي والمحلي في مجال التحول الرقمي» المندرج في إطار التعاون المغربي-البلجيكي في مجال الإدارة الإلكترونية. «e-TAMKEEN» هذه الدورات التكوينية همت بالخصوص المجالات التالية:

■ التفكير التصميمي وتجربة المستخدم « Design Thinking & User experience »؛

■ الإدارة المرنة « Lean management et agilité »؛

■ إدارة المشاريع الرقمية؛

■ الاتصال الرقمي والسمعة الإلكترونية؛

■ الابتكار والأساليب الجديدة لإدارة المشاريع داخل الإدارة العمومية.

الهدف هذه الدورات التكوينية هو تعزيز قدرات الموارد البشرية في مجال تتبع وتنفيذ المشاريع الرقمية، حيث استفاد من هذه الدورات 5 موظفين بالهيئة بمعدل إجمالي بلغ 20 يوما تكوينيا.

الفصل الثاني: التدبير المالي والميزانياتي

الفرع الأول: تقديم عام لميزانية الهيئة برسم سنة 2021 وتنفيذها

عملت الهيئة على توفير الاعتمادات المالية الضرورية لمواكبة مخططات عملها برسم 2021، حيث بلغت مجموع الاعتمادات 45 مليون درهم مقابل 25 مليون درهم برسم سنة 2020، وهو ما يشكل ارتفاعا بنسبة 80 في المائة. وتتوزع هذه الميزانية على النحو التالي:

■ اعتمادات المعدات والنفقات المختلفة بمبلغ 30 مليون درهم، بنسبة زيادة تصل إلى 100 في المائة مقارنة بسنة 2020؛

■ اعتمادات الاستثمار بمبلغ 15 مليون درهم، بنسبة زيادة بلغت 50 في المائة مقارنة بسنة 2020.

وبخصوص تنفيذ الميزانية، وعلى الرغم من كون الهيئة لا زالت في مرحلة انتقالية، في انتظار دخول القانون رقم 46.19 حيز التنفيذ واعتماد تنظيم هيكلي، وخاصة تعيين الأمين العام وخلق البنيات المحدثة بموجب القانون المذكور، فقد سجل الحجم الإجمالي للنفقات الملتزم بها خلال 2021 منحى تصاعديا هاما مقارنة مع السنة التي قبلها، وذلك بنسبة تجاوزت 61% بقيمة 20 198 594,80 درهم سنة 2021، مقابل 12 523 042,41 درهم سنة 2020. ويعزى هذا التطور، كما هو مفصل في الجدول أدناه، إلى ارتفاع نفقات الاستثمار لما يفوق أربعة أضعاف، بيد أن نفقات التسيير من المعدات والنفقات المختلفة قد حافظت خلال سنة 2021 تقريبا على نفس حجم 2020.

جدول تفصيل الالتزام بالنفقات برسم 2021 مقارنة مع سنة 2020

النسبة المئوية للالتزام		إجمالي الالتزام بالدرهم			فصل الميزانية
2021	2020	نسبة الزيادة	2021	2020	
36%	73%	- 2,38%	10 642 734,82	10 902 292,81	المعدات والنفقات المختلفة
62%	16%	490%	9 555 859,98	1 620 749,60	الاستثمار
44%	50%	61%	20 198 594,80	12 523 042,41	مجموع الالتزامات بالنفقة

أما فيما يخص مؤشر أداء النفقات الملتزم بها من مجموع ميزانية 2021، فقد تم تسجيل ارتفاع في مجموع الأداءات بنسبة 37% مقارنة مع ما تم تسجيله سنة 2020، إذ بلغ 9 561 754,24 درهم مقابل 6 986 603,63 درهم خلال 2020.

جدول تفصيل أداء النفقات برسم 2021 مقارنة مع سنة 2020

النسبة المئوية للأداء		إجمالي الأداء بالدرهم			فصل الميزانية
2021	2020	نسبة الزيادة	2021	2020	
58%	53%	6%	6 130 743,68	5 808 784,13	المعدات والنفقات المختلفة
36%	73%	191%	3 431 010,56	1 177 819,50	الاستثمار
47%	56%	37%	9 561 754,24	6 986 603,63	مجموع أداءات النفقات

الفرع الثاني: الحصيلة النوعية لتنفيذ الميزانية:

1 - توزيع النفقات حسب نوعية الطلبات

بلغ مجموع نفقات الهيئة المتعلقة بالطلبات العمومية التي تم إبرامها والالتزام بها خلال 2021 ما يناهز 10 44 516,50 درهم، موزعة كما هو مبين في الجدول أسفله على كل من الصفقات العمومية، والاتفاقيات، وعقود القانون العادي، وسندات الطلب.

جدول وضعية الطلبات العمومية الملتزم بها برسم 2021 مقارنة بنظيراتها لسنة 2020

الحصة في مجموع قيمة الطلبات		القيمة الإجمالية بالدرهم		العدد		نوع الطلبية
2021	2020	2021	2020	2021	2020	
79%	70%	8 256 829,76	5 533 728,13	10	12	الصفقات العمومية
7,5%	12%	782 248,52	954 465,40	8	9	عقود القانون العادي
5,5%	7%	573 400,00	546 745,08	5	7	الاتفاقيات
8%	11%	832 038,22	831 379,82	24	18	سندات الطلب
100%	100%	10 444 516,50	7 866 318,43	47	46	المجموع

ويلاحظ بشأن بنية الطلبات برسم 2021، أن حصة الصفقات العمومية قد عرفت تحسنا ملحوظا مسجلة 79% بعدما كانت في حدود 70% سنة 2020، بينما شهدت حصة سندات الطلب تراجعا من 11% إلى 8% خلال نفس الفترة.

كما تجدر الإشارة إلى أن الهيئة قد واصلت تنفيذ 07 صفقات عمومية و06 عقود للقانون العادي تم إبرامها برسم 2020 وما قبل، لكون بعض هذه الطلبات لازالت في طور الإنجاز وبعضها قابلة للتجديد سنويا، على غرار عقد كراء مقر الهيئة والصفقات المتعلقة بالحراسة والتنظيف. ومن جهة ثانية، فقد عملت الهيئة في سنة 2021 على رفع قيمة منحة الدعم السنوية لفائدة جمعية الأعمال الاجتماعية لموظفي الهيئة من 300 ألف درهم إلى 450 ألف درهم.

2 - إبرام وإنجاز الصفقات العمومية

خلال سنة 2021، شكل مجموع مبالغ الصفقات التي تخص مشاريع تتعلق بمهام واختصاصات المؤسسة والصفقات التي تدرج ضمن مشروع تهيئة مقر المؤسسة ما يناهز 64% من مجموع مبالغ الصفقات المبرمة خلال هذه السنة.

جدول توزيع الصفقات العمومية المبرمة في 2021 حسب الغاية المتوخاة منها

النسبة في القيمة الإجمالية	القيمة الملتزم بها بالدرهم	العدد	طبيعة الصفقات العمومية
15%	1 257 266,33	2	صفقات تخص مشاريع تتعلق بمهام واختصاصات المؤسسة
49%	4 082 581,23	5	صفقات تندرج ضمن مشروع تهيئة مقر المؤسسة
31%	2 522 876,16	2	صفقات تهم تحسين ظروف عمل موظفي الهيئة
5%	394 106,04	1	صفقات ذات علاقة بالدعم اللوجستي
100%	8 256 829,76	10	المجموع

3 - إبرام اتفاقيات وعقود القانون العادي

شكلت الاتفاقيات والعقود ذات الطابع اللوجستي 60% من القيمة الإجمالية للاتفاقيات والعقود المبرمة خلال سنة 2021، واهتمت بالخصوص:

■ نفقات اقتناء صويرات لتسييد إتاوات الماء والكهرباء والهاتف؛

■ نفقات اقتناء صويرات لشراء المحركات وإصلاح حظيرة السيارات؛

■ نفقات اقتناء عربتين لتجديد حظيرة السيارات.

كما تتوزع الحصة المتبقية على الاتفاقيات والعقود المفصلة في الجدول أدناه، والتي شملت بالخصوص تنفيذ الاتفاقية المتعلقة بالإشراف المنتدب على مشروع تهيئة مقر الهيئة.

جدول توزيع الاتفاقيات والعقود المبرمة في 2021 حسب الغاية المتوخاة منها

النسبة في القيمة الإجمالية	القيمة الإجمالية بالدرهم	العدد	طبيعة اتفاقيات وعقود القانون العادي
21%	280 651,74	2	عقود تخص مشاريع تتعلق بمهام واختصاصات المؤسسة
2%	24 240,00	2	عقود تهم تحسين ظروف العمل بالنسبة لموظفي الهيئة بما فيها المتعلقة بالوقاية من جائحة كوفيد 19
77%	1 050 756,78	9	اتفاقيات وعقود ذات علاقة بالدعم اللوجستي
100%	1 355 648,52	13	المجموع

4 - إبرام وتنفيذ سندات الطلب

شكلت سندات الطلب التي تهم مشاريع تتعلق بمهام واختصاصات الهيئة حوالي 60% من القيمة الإجمالية لسندات الطلب المبرمة برسم 2021، فيما بلغ مجموع مبالغ سندات الطلب التي تهم تحسين ظروف العمل بالنسبة لموظفي الهيئة بما فيها المتعلقة بالوقاية من جائحة كوفيد 19 نسبة 32%.

جدول توزيع سندات الطلب المبرمة في 2021 حسب الغاية المتوخاة منها

النسبة في القيمة الإجمالية	القيمة الإجمالية بالدرهم	العدد	طبيعة سندات الطلب
60%	497 943,22	9	تخص مشاريع تتعلق بمهام واختصاصات المؤسسة
32%	265 993,78	6	تتم تحسين ظروف العمل بالنسبة لموظفي الهيئة بما فيها المتعلقة بالوقاية من جائحة كوفيد 19
8%	68 101,22	9	ذات علاقة بالدعم اللوجستي
100%	832 038,22	24	المجموع

5 - شساعة النفقات لسنة 2021

نظرا لاستمرار تداعيات وباء فيروس كورونا، سجلت شساعة النفقات للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها سنة 2021، استقرارا على مستوى طلبات الإذن بالأداء التي بلغت قيمتها 800 000,00 درهم. بيد أن حجم النفقات المؤدى عنها بواسطة هذه الشساعة قد عرف تراجعاً ملحوظاً هم على الخصوص مصاريف نقل الموظفين بالخارج وتعويضات المهام بالخارج، التي كانت تشكل الحصة المهمة من نفقات الشساعة، مما دفع إلى إصدار طلب تمويل واحد فقط، بلغت قيمته 50 000,00 درهم. أما فيما يخص تبرير أداءات نفقات الشساعة، فقد بلغت قيمتها 49 910,99 درهماً؛ حيث عرفت تراجعاً بما مقداره 6 985,99 أي بنسبة 12% عن سنة 2020، موزعة حسب عناوين بنود الميزانية، كما هو مبين بالجدول:

جدول بوضعية الأداء عن طريق شساعة النفقات خلال سنة 2020

عناوين بنود الميزانية	مبلغ طلب إذن الأداء حسب البند	مجموع النفقات حسب البند
صيانة وتهيئة المباني الإدارية	30 000,00	10 481,04
رسوم بريدية ومصاريف المراسلات	10 000,00	0,00
شراء لوازم المكتب والأوراق والمطبوعات	20 000,00	3 312,00
شراء لوازم للعتاد المعلوماتي	30 000,00	4 992,00
مصاريف نقل الموظفين بالخارج	300 000,00	0,00
تعويضات المهمة بالخارج	300 000,00	0,00
مصاريف الاستقبال والاحتفالات الرسمية	50 000,00	12 849,55
اشتراك وتوثيق	30 000,00	3 574,00
الإشهار والطبع والإعلان	30 000,00	14 702,40
المجموع	800 000,00	49 910,99

الفصل الثالث: تعزيز وتطوير نظم المعلومات

الفرع الأول: استراتيجية التحول الرقمي للهيئة

تسعى الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، إلى تعزيز التحول الرقمي في جميع مجالات تدخلاتها بهدف تحسين جودة الخدمات المقدمة، ودعم ورش الوقاية ومحاربة كافة صور وأشكال الفساد، بجانب العديد من الأهداف التي تضمنتها إستراتيجيتها الرقمية.

وفي هذا الإطار، ووعيا منها بالدور المهم الذي يمثله التحول الرقمي في الوقاية ومحاربة الفساد وتعزيز قيم النزاهة والشفافية والمواطنة ونشر ثقافة الحكامة المسؤولة، فضلا عن دوره في التبسيط والتقريب وتعزيز الانفتاح والتشارك، شرعت الهيئة في بلورة استراتيجيتها الرقمية، هدفها تسخير الابتكار والتقنيات الحديثة في سبيل التحسين المستمر للخدمات التي تقدمها الهيئة لموظفيها ومسؤوليها من جهة، وتطوير آليات العمل التي تمكنها من بلوغ الأهداف المنشودة المتعلقة بالوقاية من الفساد ومحاربه من جهة أخرى. وتتكون هذه الاستراتيجية من ستة محاور أساسية:

1. تعزيز وسائل التواصل والحصول على المعلومة:

يهدف هذا المحور الإستراتيجي إلى:

- تعزيز وتقوية التواصل الداخلي والخارجي للهيئة؛
- تبسيط وتيسير الوصول إلى المعلومات؛
- تعزيز الشفافية والديموقراطية التشاركية في إطار انفتاح الهيئة على محيطها الخارجي؛
- تحسين جودة الخدمات المقدمة؛
- تيسير عملية إيداع وتتبع ملفات الشكايات بشكل آني وإلكتروني.

2. تحقيق تحول رقمي داخلي لتبسيط الإجراءات وتيسير التدبير والتسيير

أطلقت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها ورش التحول الرقمي الداخلي الذي يهدف بشكل أساسي إلى:

- الرفع من أداء الخدمات الداخلية؛
- إرساء أسس الشفافية والحكامة الجيدة؛
- رقمنة الإجراءات الإدارية والمالية وتيسير التدبير والتسيير؛
- تعزيز بيئة عمل داخلية محفزة وحديثة.

3. تحقيق تحول رقمي يهدف إلى مكافحة الفساد وتعزيز النهوض بقيم النزاهة

تلعب الرقمنة دورا مهما في الوقاية من الفساد ومكافحته وفي الشفافية وقيم المواطنة، إذ تعتبر دعامة أساسية لتعزيز قيم النزاهة والتبسيط والقرب وتقليص الاحتكاك للحد من اللقاء المباشر لتطويق بؤر انتعاش الفساد.

وفي هذا الإطار، لجأت الهيئة إلى برمجة مشاريع كبرى لتحقيق هذا الهدف، معتمدة في ذلك على مقاربة تشاركية مع مختلف المتدخلين في هذا المجال. وهذا يشمل، على سبيل المثال لا الحصر، تطوير أنظمة خاصة باليقظة والرصد، وإحداث آليات لتحليل البيانات الكبرى، وتقييم السياسات العمومية المتعلقة بمكافحة الفساد، وتطوير آليات لتدبير خرائطية الفساد، وأخرى متطورة ميسرة لاتخاذ القرار، إلخ.

4. تعزيز البنية التحتية الرقمية

يهدف هذا المحور من استراتيجية التحول الرقمي للهيئة إلى تعزيز بنيتها التحتية الرقمية من أجل دعم أورش تحولها الرقمي، حيث أصبح إرساء بنية تحتية تتوافق مع الاحتياجات الضرورية لإنجاح هذه الأورش وتستجيب للمواصفات المثلى أمراً إلزامياً.

في هذا السياق، تعمل الهيئة على تعزيز بنيتها التحتية الرقمية من أجل مواكبة مشاريعها الكبرى في أفضل الظروف مع ضمان نجاعتها. ومن بين الأهداف المسطرة لهذا المحور:

- دعم استضافة البيانات في بيئة حديثة وآمنة،
- تسريع التحول الرقمي الخاص بالهيئة،
- الامتثال للمعايير الدولية والممارسات الفضلى المتعلقة بمراكز البيانات،
- ضمان الوصول الموثوق إلى المعلومات،
- تحديث معدات تكنولوجيا المعلومات من أجل تعزيز آليات العمل.

5. تعزيز الأمن الرقمي والثقة

لضمان حماية التراث المعلوماتي للهيئة والحفاظ على مواردها المعرفية وحمايتها من المخاطر الأمنية لجأت الهيئة إلى:

■ اعتماد تدابير وتوصيات التوجيه الوطني لأمن أنظمة المعلومات (Directive Nationale de Sécurité des SI) والامتثال لقوانين أخرى تعنى بضمان سلامة المعلومات على المستوى الوطني، لاسيما القوانين 037.07 و 03.07 و 05.53 و 08.09 و 004.02.

■ السهر على تدبير المخاطر التي تؤثر على أمن وحماية المعلومات. ويتعلق الأمر أساساً بالمخاطر المتعلقة بالسرية، وذلك بالحد من قدرة الأفراد غير المخولين إلى الوصول للمعلومات وكشفها والاطلاع عليها، والتكاملية عبر حماية البيانات من أي تغيير قد يطرأ عليها من جهة غير مخولة بذلك أو تعديلها بما في ذلك عبر التخريب أو الانتهاك للملفات الهامة أو إلحاق الضرر بها، والتوافر الذي يستلزم وضع منظومة خاصة تمكن من الوصول إلى البيانات فور طلبها والحاجة إليها.

■ تعزيز الثقة الرقمية.

6. تعزيز الموارد والقدرات الرقمية

يعتمد نجاح التحول الرقمي، إلى الجانب التكنولوجي، على تنمية المهارات والقدرات الرقمية وتعزيز ثقافة الرأس المال البشري وتثمينه وإشراك الموارد المؤهلة في أورش هذا التحول، إذ تعتبر هذه المهارات حاسمة الأهمية من أجل تحقيق الأهداف المتوخاة.

في هذا السياق، ومن أجل نجاعة تحولها الرقمي، عمدت الهيئة إلى بناء القدرات الرقمية من خلال عنصرين متكاملين:

- تعزيز الموارد من خلال توظيف موارد بشرية متخصصة في المجالات الرقمية ذات الصلة؛
- تنمية مهارات الموارد البشرية للهيئة في المجال الرقمي من خلال دورات من التكوين المستمر.

الفرع الثاني: البوابة الوطنية للنزاهة

أطلقت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها ورش إحدات «البوابة الوطنية للنزاهة»، والتي تسعى إلى الإسهام في تعزيز مبادئ النزاهة والشفافية ودعم جهود الوقاية من الفساد ومكافحته، على الخصوص من خلال تمكين المواطنين والمقاولات والمجتمع المدني والمنظمات الدولية من الوصول المبسط والسلس إلى المعطيات والتقارير والدراسات ذات الصلة، وتمكينهم من الاطلاع على المجهودات المبذولة من لدن مختلف المتدخلين في هذا المجال، وكذا توفير منصة للتوعية والتوجيه والتواصل، مع إتاحة إمكانية إبداء الرأي وتقديم الاقتراحات.

ويستجيب هذا المشروع للالتزام رقم 9 الذي تقدم به المغرب، والوارد في برنامج عمل 2021 / 2023 بشأن مبادرة شراكة الحكومة المنفتحة، كما يندرج في إطار تفعيل القانون 31.13 بشأن الحق في الحصول على المعلومات، وتفعيل القانون 46.19 بشأن الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، وكذا تنفيذ الالتزامات الدولية للبلاد في مجال محاربة الفساد.

وستشمل هذه البوابة، ذات المصادر المتعددة، معلومات مختلفة منها:

- المعلومات التي تنتجها الهيئة، من تقارير ودراسات وغيرها،
- المعلومات التي يتم التوصل إليها من خلال أنظمة الرصد واليقظة،
- المعلومات المتوفرة لدى شركاء آخرين، سيضعونها رهن إشارة البوابة، وهم على الخصوص:

- الفاعلون الحكوميون،

- المؤسسات القضائية والدستورية،

- القطاع الخاص،

- المجتمع المدني.

وستتضمن هذه البوابة مجموعة من الفضاءات نذكر منها:

فضاء المشاريع والمبادرات: لتوفير إمكانية تتبع تنفيذ المشاريع والمبادرات المتعلقة بالنزاهة والشفافية ومحاربة الفساد. كما يوفر محركاً للبحث وفهرسة موضوعاتية وقطاعية لهذه المشاريع والمبادرات، لتيسير اطلاع المواطنين، وكل مهتم بالشأن العام والسياسات العمومية في مجال النزاهة، على مدى تقدم تنفيذ هذه المشاريع والمبادرات.

فضاء واقع النزاهة وتطورها: لعرض تطور وضعية الفساد على المستوى الدولي والإقليمي والوطني عبر مؤشرات قياس، محددة ودقيقة.

فضاء مخصص للإحصائيات: لنشر الإحصائيات ذات الصلة، سواء تلك التي تعدها الهيئة أو باقي الشركاء، لاسيما تلك المتعلقة بالشكايات والتبليغات، والتحقيقات والتحريات، والمتابعات الإدارية أو الجنائية، والآراء والقرارات الصادرة في هذا الصدد.

فضاء للخدمات عن بعد: وسيتضمن أساسا مكتبة إلكترونية، وفضاء للتكوين عن بعد، وآخر لاستطلاع آراء زوار البوابة.

فضاء وثائقي: للاطلاع على رصيد وثائقي تم إنتاجه من لدن الهيئة أو الشركاء. وسيضم هذا الفضاء على الخصوص «تقارير ومنشورات»، و«آراء وقرارات»، و«اجتهادات قانونية»، و«معجم النزاهة» لتحديد المفاهيم والمقاربات.

فضاء مخصص للصحافة: لتقديم بلاغات، ومقالات، وحوارات، وملفات موضوعاتية، تمكن الصحفيين، وبصفة عامة زوار البوابة، من الاطلاع على المستجدات في ميدان النزاهة.

ومن شأن هذه البوابة كذلك، الإسهام في مؤسسة مقاربة جديدة للشفافية والنزاهة ومحاربة الفساد، من خلال تمكين المواطنين والمقاولات والمجتمع المدني والمنظمات الدولية من الاطلاع على الأوراش المفتوحة والمجهودات المبذولة من لدن مختلف المتدخلين في هذا المجال، بشكل مستمر ومفصل، عبر تحيين معطياتها بطريقة منتظمة، على أساس المعلومات التي يوفرها الفاعلون المعنيون مباشرة.

الفرع الثالث: البوابة المؤسسية

في إطار انفتاحها على محيطها الخارجي، ولتعزيز تواصلها المؤسسي تجاه مختلف الجهات والشركاء، ومن أجل مواجهة بعض التحديات التقنية التي كانت تعرفها النسخة السابقة لبوابتها المؤسسية، لاسيما تلك المتعلقة بالبنية التحتية المتجاوزة، ومستوى الأمن المعلوماتي، قامت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها بإطلاق ورش مستعجل لتأهيل هذه البوابة. وذلك من خلال:

■ إعادة التصميم الجرافيكي لموقع البوابة؛

■ إعادة هيكلة وتنظيم المحتوى؛

■ توفير آلية جديدة لنشر المواد الجديدة؛

■ استبدال منصة الاستضافة.

وجدير بالذكر أن الهيئة ستطلق ورشا خاصا برسم سنة 2022، لإنشاء صيغة جديدة ومتطورة لبوابتها المؤسسية، تستجيب لاستراتيجيتها الجديدة في مجال التواصل المؤسسي، وتواكب التطور الذي عرفته الهيئة في إطار التطور القانوني الذي شهدته.

الفرع الرابع: تعزيز حظيرة العتاد المعلوماتي

في إطار مواكبة تطور عدد الموظفين بالهيئة، لاسيما أعداد الملتحقين الجدد، ولتلبية حاجياتهم من أجهزة معلوماتية، قامت المديرية المكلفة بنظم المعلومات بتعزيز حظيرة المعدات المعلوماتية وذلك من خلال اقتناء ثلاثة وثلاثين (33) حاسوبا وخمسة عشر (15) آلة طباعة وجهازين (2) وشاشتين (2) للعرض.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه المعدات لم يتم توزيعها على الملتحقين الجدد فقط، كما سلف الذكر، بل تم استخدام بعضها لتعويض تلك التي لم تعد صالحة للاستعمال لضمان استمرارية الخدمة وتجنب أي تعثر قد يحول دون تحقيق النجاعة المطلوبة، كما تم استخدام البعض الآخر منها بشكل استباقي، لتجهيز بعض الفضاءات التي تم إنشاؤها في إطار عملية التوسع التي شهدتها الهيئة لاستقبال الملتحقين المقبلين.

الفرع الخامس: صيانة غرفة البيانات المعلوماتية

من أجل احترام المعايير والممارسات المثلى المعمول بها في مجال تنظيم وتدبير الغرف المعلوماتية، قامت الهيئة بصيانة غرفتها المعلوماتية، إذ عمدت إلى:

■ اقتناء نظام خاص بالتكييف؛

■ تأهيل البنية الكهربائية، عبر إرساء شبكة خاصة بغرفة البيانات المعلوماتية؛

■ اقتناء وتشغيل مزود للطاقة ملائم لمتطلبات الأجهزة المتواجدة بالغرفة المعلوماتية؛

■ ربط طابقي مقر الهيئة عبر تقنية الألياف البصرية، لضمان ارتباط حديث وآمن بين مختلف المستخدمين؛

■ وضع نظام لضمان السلامة من مخاطر الحريق (نظام الإنذار، مطفأة الحريق، إلخ).

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الصيانة تعتبر خطوة هامة، تؤهل الغرفة المعلوماتية للهيئة لإيواء البنية المعلوماتية اللازمة لاستضافة البرامج والتطبيقات والأجهزة المجودة قيد التطوير أو الاقتناء، خصوصا تلك التي ستعالج بيانات ذات طابع شخصي أو يتطلب مستوى متقدما من السرية، وذلك في فضاء يوفر الشروط التي يوصى بها سواء في التشريعات والمعايير الوطنية أو الدولية. كما سيتمكن هذا التأهيل من ترشيد النفقات الموجهة لعملية الإيواء الخارجي لبعض البرامج والتطبيقات والأجهزة.

الفرع السادس: تجهيز قاعة الاجتماعات الرئيسية بمعدات سمعية بصرية

من أجل تأهيل قاعة الاجتماعات الرئيسية لاحتضان أشغال مجلس الهيئة، وكذا الندوات الصحفية والاجتماعات، حضوريا أو عن بعد، مع ضمان جودة الصوت والصورة وتوفير إمكانية التسجيل، قامت الهيئة بتجهيز قاعة اجتماعاتها بالأجهزة والأنظمة الضرورية، ولا سيما:

■ نظام صوتي متكامل، يتكون من ميكروفونات ومكبرات للصوت ومضخم للطاقة ووحدة للتحكم ومعالجة الصوت؛

■ وحدة للتصوير والميكساج والتسجيل وال بث؛

■ شاشات للعرض؛

■ أجهزة تمكن من استخدام الأنظمة والمعدات سالفة الذكر في حالة عقد اجتماعات عن بعد.

فبالإضافة إلى الاجتماعات الاعتيادية، ستمكن هذه التجهيزات من توفير الشروط اللازمة لعقد تظاهرات صغيرة ومتوسطة السعة دون إلزامية اللجوء إلى اكتراء قاعات وفضاءات مخصصة لهذا الشأن، خصوصا وأن الهيئة نظرا لاختصاصاتها، تلجأ بشكل متكرر لعقد ندوات، أو استقبال لجان دولية ووطنية، وكذا تنظيم اجتماعات رفيعة المستوى للتداول حول مواضيع متعلقة بالنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربة الفساد.

الفرع السابع: تعزيز الأمن السيبراني

وعيا منها بالمخاطر التي تهدد أمن النظم المعلوماتية والتي تعرف تزايداً مستمراً، قامت المديرية المكلفة بنظم المعلومات ب:

- تجديد تراخيص مضاد الفيروسات المثبت في الحواسيب والخوادم المعلوماتية؛
 - الاستمرار في حماية ومراقبة الشبكة المعلوماتية للهيئة والتصدي للمخاطر الأمنية الواردة عبر الإنترنت والبريد الإلكتروني من خلال جدار الحماية الخاص بها؛
 - تجديد الاشتراك في خدمة حماية البريد الإلكتروني لضمان سلامة البريد الوارد على الهيئة.
- وتحرص الهيئة بشكل منتظم على ملاءمة سياستها وتدابيرها الأمنية مع التطورات والتغيرات التي تطرأ على نظم معلوماتها، كما تسعى إلى توفير الحماية اللازمة لمعدات وبرامجها من خلال تكييف سبل التصدي للمخاطر التي تتطور بتطور تكنولوجيا المعلومات. ويعد التوجيه الوطني لأمن نظم المعلومات من أبرز المراجع التي تركز عليها الهيئة لتجويد سياسة أمنها السيبراني.

الفرع الثامن: الصيانة والدعم

تعتبر الصيانة عملية ضرورية لضمان استمرارية تشغيل البرامج والتطبيقات والأجهزة والمعدات المعلوماتية الخاصة بالهيئة من جهة، ومن جهة أخرى آلية مهمة لتقليص نفقات الاستثمار وتمكين الاستعمال الرشيد والمعتدل للمعدات والبرامج التي يتم اقتنائها. وفي هذا السياق، قامت المديرية المكلفة بنظم المعلومات ب:

- تجديد العقد المتعلق بخدمة تدبير البريد الإلكتروني؛
 - الاستمرار في مد موظفي الهيئة بخدمات شبكة الإنترنت والاتصال.
- كما تجدر الإشارة إلى أن خلية نظم المعلومات تسهر باستمرار على تدبير الأعطاب والمشاكل التي تعرقل السير العادي للخدمات المعلوماتية، وتقديم الدعم الضروري للمستعملين من أجل التشغيل والاستعمال الأمثل للمعدات المعلوماتية والتطبيقات والبرامج.

ملحقات

ملخص موجز عن المنهجية والجانب النظري للدراسة التي أنجزتها الهيئة حول تقييم استراتيجيات مكافحة الفساد

اقتناعاً منها بأهمية التقييم ودوره الحيوي في تقويم الاستراتيجيات والبرامج، وفي إطار استقراءها للأعمال التجريبية والبحثية التي أدت إلى ظهور مقاربات لتنقيط وقياس حالات الفساد وتطوره، وبالتالي تزويد أصحاب القرار والممارسين بمؤشرات تتعلق بالبلدان والقطاعات والأوضاع التي يتفاقم فيها خطر للفساد، وقفت الهيئة على التأخر الذي يعتري العمل التجريبي المتعلق بتقييم الإجراءات المتخذة للوقاية ومكافحة الفساد، نتيجة التعقيدات والتشعبات التي تميز هذه الآفة؛ بما يجعل برامج مكافحة الفساد غير مدعومة بأدوات التحليل والرصد والتقييم الفعالة والقادرة على تزويد أصحاب القرار بالوسائل التي تضمن التوجه الصحيح لوضع الاستراتيجية وتنفيذها، وتوجيهها نحو تحقيق الأهداف المحددة، ويدفع بالمقابل إلى حتمية تعميق أساليب وتقنيات البحث ووضع التصورات الموضوعية لتقييم فعالية وواقع السياسات والبرامج المتعلقة بهذا المجال، مع استحضار بعدين متكاملين للرصد والتقييم: البعد الأساسي المتعلق بتقييم التنفيذ ومدى امتثاله للبرمجة وتحقيقه للتوقعات، والبعد الأكثر تعقيداً وهو المتعلق بتحليل الوقع والنتائج.

تجاوباً مع الحاجة الموضوعية لتدارك القصور الملحوظ في هذا المجال، وتحضيراً للتفعيل الأمثل لصلاحياتها في تقييم السياسات والبرامج ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، أعدت الهيئة دراسة علمية تتوخى إرساء الأسس المنهجية لتقييم الأثر المتوقع والمرصود للاستراتيجيات والسياسات المتبعة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد، مُنطلقة مما رصدته من عدم إيلاء الأهمية اللازمة، من طرف الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، لُبعد التقييم وقياس الوقع المقرون بمؤشرات دقيقة وقابلة للقياس، والقادر على أن يعكس مدى تحقيق الهدف المرجو طوال فترة تنفيذ هذه الاستراتيجية؛ الأمر الذي دفع الهيئة إلى الاضطلاع بصلاحياتها في تقييم هذه الاستراتيجية، واستكمال هذا التقييم بالتوجه نحو تفعيل إطار منهجي موضوعي وعقلاني لتقييم الوقع، وذلك من خلال وضع خارطة طريق تعتمد مقاربة منهجية للتقييم، تتفاعل مع المقاربات المتاحة في هذا المجال، مع ملاءمتها للخصوصيات والإكراهات المتعلقة بتقييم الوقع في مجال معقد مثل الوقاية من الفساد ومكافحته.

اعتباراً للطابع المرجعي لهذه الدراسة، وبُعدها الاستشاري والتحضييري لمهام الهيئة في التقييم، نسلط الضوء في هذا الملحق على ملخص موجز لمحاورها الأساسية المتعلقة بالجانب المنهجي والنظري: يحتاج أصحاب القرار إلى معرفة ما إذا كانت مجهوداتهم موجهة في الاتجاه الصحيح وما إذا كانت مطابقة بالشكل الصحيح.

كيف يمكن تقييم فعالية استراتيجية مكافحة الفساد؟

يعتبر تحديد المواصفات والمعايير التي من شأنها التحقق من صحة استراتيجيات مكافحة الفساد وكذا النتائج المتوقعة منها، تحديًا كبيرًا يجب أن يحظى بحيز مهم من الإمكانيات الفكرية والمعرفية مدعومة بالاستثمارات اللازمة في البحث والابتكار في هذا المجال في إطار شبكة واسعة تضم مؤسسات وطنية ودولية.

تقديم لمقاربة تقييم الوقع

احتلت مكافحة الفساد بشكل متزايد، خاصة منذ ما يناهز الثلاثة عقود الأخيرة، مكانة هامة بالنسبة للفاعلين السياسيين والاقتصاديين والجمعويين كما غطت مساحة كبيرة في النقاش العمومي، لكي تدمج بعد ذلك في التصاريح والبرامج السياسية لمختلف الحكومات في جميع أنحاء العالم، وذلك بالموازاة مع التزام المجتمع الدولي في إطار الاتفاقيات الدولية والإقليمية، كاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والاتفاقية الإفريقية، والاتفاقية العربية، ومجموعة الدول المناهضة للفساد التابعة لمجلس أوروبا، واتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لمكافحة الفساد....

وقد دفع هذا الاهتمام المتزايد إلى القيام بالعديد من الأعمال التجريبية والبحثية، والتي تناولت الموضوع من عدة زوايا، لا سيما فيما يتعلق بالآثار الضارة للفساد على التنمية. وقد أدت تلك الدراسات والأبحاث، والتي تم تمويل أغلبها من طرف المنظمات الدولية، إلى ظهور مقاربة لتنقيط وقياس حالات الفساد وتطوره، وبالتالي تزويد أصحاب القرار والممارسين بمؤشرات تتعلق بالبلدان والقطاعات والأوضاع التي تشكل أكبر خطر للفساد.

في هذا الإطار، تم الخروج بحقيقة مفادها أن السلطة التقديرية الواسعة الممنوحة للموظفين والمعلومات غير المتكافئة واختلالات السوق والحكامة السيئة والممارسات الريعية تعتبر من بين أهم العوامل التي أدت إلى انتشار الفساد.

وقد أكدت التقارير الصادرة في هذا المجال على أن مظاهر الفساد يمكن أن تتطور وتستمر بسبب هشاشة أنظمة المراقبة والرقابة على نزاهة تدبير الشأن العام، وكذلك في حالات غياب أو ضعف أنظمة التقنين والتوازن بين السلط وغياب سلط مضادة حقيقية على المستويين السياسي والاقتصادي. كما أن تحديات العمل الجماعي وعدم فعالية القوانين تُضعف دولة القانون وتقوض مستوى ثقة المواطنين والفاعلين في المؤسسات وتضعف بالتالي مشروعيتها.

وقد أدى الاهتمام بظاهرة الفساد من أجل التعرف عليها ووضع سياسات قادرة على كبحها، إلى تعبئة الجهات الفاعلة على الصعيدين الوطني والدولي، مما أفضى إلى إطلاق مبادرات متعددة منذ بداية التسعينيات. كما صاحبت هذا الاهتمام سلسلة من برامج البحث لوضع إطار نظري متين حول هذه الآفة؛ لا سيما فيما يتعلق بأسباب وآثار مختلف مظاهر الفساد.

وعلى مستوى التقييم وقياس الوقع، واعتبارا للتعقيدات والتشعبات التي تميز ظاهرة الفساد، لم يتقدم العمل التجريبي المتعلق بتقييم الإجراءات المتخذة للوقاية ومكافحة تطور ظاهرة الفساد بالشكل المطلوب. لذلك تبقى الأدبيات التي تدرس العلاقة بين أسباب الفساد ونتائجه وبين تطور وضع الفساد ومظاهره وفعالية ووقع برامج مكافحة الفساد المرصودة له، نادرة ولم ترق بعد إلى مستوى المنهجية العلمية المتينة الخالية من العيوب.

وإذا كانت هناك حاجة ملحة للعمل على المستوى العملي، فإن عدم كفاية الأعمال البحثية تبين بأن برامج مكافحة الفساد لاتزال غير مدعومة بأدوات التحليل والرصد والتقييم الفعالة والقادرة على تزويد أصحاب القرار بالوسائل التي تضمن التوجه الصحيح بثقة لوضع الاستراتيجية وتنفيذها، وتوجيهها نحو تحقيق الأهداف المحددة، أو إذا اقتضى الحال، لتكون قادرة على إعادة صياغة المكونات التي تتطلبها. ومن الواضح أنه في مجال معقد كمجال مكافحة الفساد، يعتبر تقييم فعالية ووقع المبادرات ووضع استراتيجيات لمكافحة الفساد ممارسة صعبة بسبب طبيعة الظاهرة ذاتها ومداها والبيئة المتداخلة التي يتم فيها تنزيل الإجراءات الاستراتيجية. وتكمن صعوبة تقييم الأثر الذي يمكن رصده، في كون هذا الأخير يكون غالباً نتيجة مركبة لعدة إجراءات وتراكمات وتغيير للمناخ العام عبر عدة سنوات.

ونظراً لأهمية تحجيم ظاهرة الفساد من أجل تمهيد الطريق للتنمية المستدامة والشاملة، أصبح من الضروري تعميق أساليب وتقنيات البحث ووضع تصور لتقييم فعالية ووقع السياسات والبرامج للوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك مع مراعاة خصوصيات كل بلد.

وتختلف التقييمات المتعلقة بالاستراتيجيات، بما في ذلك المتعلقة بمجالات أخرى مغايرة لمكافحة الفساد، حسب الأهداف المرجوة منها؛ فهناك تقييم للوقع وتقييم البرنامج وتقييم الاجراءات.

ففي حالة وجود استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، من المهم أن تكون قادرة على الجمع بين بعدين متكاملين للرصد والتقييم: البعد الأساسي المتعلق بتقييم التنفيذ ومدى امتثاله للبرمجة وتحقيقه للتوقعات المحددة في البداية، والبعد التكميلي والأكثر تعقيداً وهو المتعلق بتحليل الوقع والأثر على المجموعات المستهدفة بكل برنامج ومشروع، والتي تعد العملية الأكثر تعقيداً.

السياق المغربي لتقييم الوقع

أدى الاهتمام المتزايد بإشكالية الفساد إلى تعبئة الفاعلين على الصعيدين الوطني والدولي. في هذا الاتجاه وبعد اتخاذ العديد من المبادرات منذ أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، بما في ذلك البرنامج الحكومي لسنة 2005 لمكافحة الفساد ثم برنامج 2010-2012، اعتمد المغرب الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في ديسمبر 2015، والتي وضعت لتغطية السنوات العشر الموالية؛ أي ما بين سنة 2015 وسنة 2025. ومع ذلك، وعلى الرغم من الإنجازات العديدة المسجلة، لا تزال نتائج مكافحة الفساد غير مرضية، وتمثل إحدى العقبات الرئيسية أمام التنمية المستدامة والشاملة القادرة على تلبية احتياجات القدرة التنافسية للبلد والانتظارات المشروعة للمواطنين. فمن الواضح أن هذه الاستراتيجية على الرغم من أنها حددت لنفسها، أثناء إعدادها، عدداً معيناً من الأهداف والمؤشرات الشاملة إلا أنها لم تعط الأهمية اللازمة لبُعد التقييم وقياس الوقع المقرون بمنهجية واضحة ومؤشرات دقيقة وقابلة للقياس، والقادر على أن يعكس مدى تحقيق الهدف المرجو طوال فترة تنفيذ هذه الاستراتيجية.

إن اهتمام الهيئة بموضوع تقييم وقع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ينطلق من دور هذا التقييم في تأطير الاستراتيجية وبناء توجيهها على أسس متينة تمكن من مساهمة التنفيذ وتحديد الأولويات وتحسين الفعالية واستثمار أمثل لعامل الوقت. يبقى هذا الاهتمام مدعوماً بتجربة تهدف إلى تطوير التقارب والتقاطع بين مكونات الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد من ناحية (البرامج، والمشاريع،

والإجراءات) وبين المعطيات التي تنتجها الهيئة⁶⁴ من خلال المسوحات الوطنية والقطاعية والموضوعاتية وكذا المعطيات المفصلة لمختلف المصادر المتاحة والتي يركز عليها مؤشر إدراك الفساد لمنظمة الشفافية الدولية من ناحية أخرى، وذلك بالإضافة إلى مختلف المؤشرات؛ إذ يبقى الهدف المنشود هو بناء الأسس الأولى للتحليل وقاعدة لتقييم الوقع، سواء على المستوى المنهجي أو على المستوى التطبيقي وفقا للمعطيات المتاحة، وذلك من أجل تطوير ومتابعة عدد من المؤشرات حول وقع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، بصفة عامة وبرامجها ومشاريعها المختلفة بكيفية أكثر استهدافا، والتي سيتم تطويرها وإثرائها من خلال مؤشرات أخرى مدعومة بالانفتاح على مصادر أخرى للمعطيات وإجراء الدراسات والمسوحات المستهدفة على نطاق أوسع.

تقييم جودة الإستراتيجية

من الواضح أن وقع الاستراتيجيات؛ أي النتائج التي يتم تقييمها بانتظام أثناء وبعد تنفيذها الجزئي أو الكلي، كان ولا يزال نقطة ضعفها، وهناك عوامل تجعل من هذا التقييم البعدي أمرا معقداً. وتوخيا للموضوعية، يجب إلى حد كبير تحديد الأثر المتوقع قبلها وإسناده إلى مؤشرات وآليات لوضع كيفية القياس البعدي كقاعدة تمكن من تقريب ما هو مخطط بما هو مرصود. كما يجب أن يأخذ التقييم في الاعتبار، في المقام الأول، مسألة التأثير الملاحظ واستمراريته مع مرور الوقت؛ حيث يمكن أن تركز استراتيجية مكافحة الفساد على عوامل ظرفية ذات أثر محدود على ديناميات تطور الفساد وإغفال العديد من العوامل الاجتماعية والثقافية والسياسية وغيرها من العوامل التي تكون مظاهرها غير واضحة ولكن تأثيرها على الديناميات المذكورة أكثر أهمية مع مرور الوقت. ولكي تحقق استراتيجية مكافحة الفساد أهدافها، من المفترض أن تحدد بدقة الجهات الفاعلة والآليات والممارسات لتكون قادرة على كبحها.

كما أن عدم القدرة على تحديد أصل التغييرات المسجلة على المدى القصير بدقة، بالإضافة إلى الصعوبات المتعلقة بالتفسيرات المسجلة أثناء تقييم وقع استراتيجية مكافحة الفساد، سواء كانت مباشرة (النطاق، والتردد، وكثافة العملية، ...) أو غير مباشرة (معدل النمو الاقتصادي، والثقة في المؤسسات والسياسات العمومية، ...)، من شأنه أن يؤدي إلى إضعاف مصداقية التقييم البعدي. وبالتالي، من المهم توفير مقاربة موثوقة للتقييم القبلي، والتي من شأنها أن تساهم في تقييم جودة استراتيجية مكافحة الفساد التي تم تطويرها. وهو ما سيؤدي إلى فتح إمكانية استكمال تقييم الوقع بمعايير تسمح بإجراء تقييم قبل أو أثناء التنفيذ. ويجب بالتالي أن تسهل هذه المعايير الحكم على وضع الاستراتيجية والطريقة التي تم بها اتخاذ الإجراءات والعمليات المستخدمة لتنفيذها.

64 المعطيات المتاحة من خلال المسح الوطني في نسخته المنجزة في سنة 2014، وكذا المسوحات في طور الإنجاز

معايير تقييم استراتيجية مكافحة الفساد

العناصر موضوع التقييم: أهداف وآليات التفعيل		
تقييم المسار	تقييم المحتوى	
1 - انخراط الفاعلين المعنيين ودعم المواطنين (المعيار الرابع) 2 - القيادة والتزام السلطات والموظفين السامين (المعيار الخامس) 3 - مستوى التنسيق بين آليات التفعيل فيما بينها، وفيما بينها وبين الأهداف المسطرة (المعايير السادس)	1 - تقليص الهياكل المنشئة لفرص الفساد (المعيار الأول) 2 - تخفيض الفوائد المحصلة من الفساد والرفع من تكاليف التعاطي للفساد (المعيار الثاني) 3 - الرفع من المخاطر العامة للفساد (المعيار الثالث)	التقييم القبلي البعد المستهدف: الجودة
تحقق التغييرات في السلوكيات والمواقف الجماعية (المعيار الثامن)	حالات ملموسة لاستقراء الاختيارات الاستراتيجية (المعيار السابع)	التقييم البعدي البعد المستهدف: الفعالية

أولاً: معايير التقييم القبلي للاستراتيجية

تتوفر أي استراتيجية على أهداف محددة وآليات تساعد على تحقيقها. لذلك يشكل وضع الاستراتيجية وتنفيذها العمليات التي يتم من خلالها تحديد الأهداف والوسائل التي تساعد على تحقيقها. فتقييم الاستراتيجية يتعلق بكل من اختيارات الأهداف وآليات الإنجاز (المحتوى الاستراتيجي) وكذا العمليات التي يتم من خلالها اتخاذ هذه الخيارات (العملية الاستراتيجية). وتعتمد جودة الاستراتيجية إلى حد كبير على ملائمة الأهداف ووسائل الإنجاز، كما تعتمد على الطريقة التي تم بها اختيار هذه الأهداف وهذه الوسائل.

ثانياً: معايير التقييم البعدي للاستراتيجية

رغم صعوبة ذلك، إلا أنه من المهم استكمال معايير التقييم القبلي بمعايير لن تكون متاحة إلا لاحقاً، أي بعد تنفيذ (الجزئي أو الكلي) الاستراتيجية، سواء على المدى القصير أو البعيد المدى:

■ يجب أن يتم تأكيد وجهة استراتيجية مكافحة الفساد من خلال نتائج ملموسة وقابلة للملاحظة والقياس ووفق مؤشرات مناسبة. فهذه المؤشرات الملموسة والمحددة توفر بدورها مؤشراً حول مدى فعالية استراتيجية مكافحة الفساد بشكل أكثر مصداقية من مجرد مقاييس شمولية، كما هو الحال بالنسبة لعدد حالات الفساد المعلنة أو مؤشر إدراك الظاهرة. فإذا كان من المتوقع أن تكون لها القدرة على القياس أثناء تنفيذ الاستراتيجية، وتطور وقعها على المدى القصير، فيجب أيضاً أن تكون فعالية الاستراتيجية قابلة للقياس من خلال مؤشرات طويلة المدى؛

■ يجب أن تكون استراتيجية مكافحة الفساد بمثابة دليل، سواء للفاعلين المعنيين (لتوجيه أعمالهم)، أو للمواطنين بشكل عام (لتقدير السياسات العمومية في هذا الشأن والانخراط والالتزام بها)، كما يجب أن تكون استراتيجية مكافحة الفساد قادرة على أن تشتغل على السلوكيات والمواقف من أجل خلق بيئة جماعية رافضة للفساد. فبالنسبة للبلدان التي ينتشر فيها الفساد يكون أساسياً إدماج العمل على تغيير السلوك والأفعال التي تحفزها ضمن محاور إستراتيجية مكافحة الفساد ومنعه، الأمر الذي يتطلب مجهوداً جماعياً مستداماً ومستمر من أجل إعادة بناء الثقة.

ثالثاً: الأبعاد المعنية بتقييم الاستراتيجيات

هناك ثلاثة أنواع رئيسية من التقييمات المتعلقة بالاستراتيجيات والسياسات العمومية، والتي تختلف من حيث مجالاتها وأهدافها؛ فهناك تقييم البرامج وتقييم المسار ثم تقييم الوقع. أما بالنسبة للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد فمن الممكن الجمع بين كل هذه الأنواع من أجل التتبع والتقييم؛ الأول يتمثل في تقييم هيكل ومحتوى الاستراتيجية، والثاني يتعلق بالتنفيذ، والأخير يتعلق بتحليل الأثر الناتج.

1 - تقييم المسار

تعتبر تقييمات المسار تلك التقييمات الواقعة على الأنشطة الجارية والمخرجات التي تنتج عنها. فعادة ما يتم إجراء تقييم المسار بالنسبة للبعد قصير الأمد؛ ويمكن القول إن الغالبية العظمى من تقييمات إجراءات مكافحة الفساد تقع ضمن هذا النوع من التقييم. وغالباً ما تركز هذه التمارين على الجانب المتعلق بكيفية تنفيذ البرنامج، بدلاً من جانب التعلم وتطوير المقاربة في التقييم وبالتالي إمكانية إعادة صياغة الاستراتيجية أثناء تنفيذها (اعتماد مبدأ التجويد المستمر).

ويتمثل الاختلاف الرئيسي بين تقييم البرنامج وتقييم المسار في أنه نادراً ما يمكن تقييم المسائل المتعلقة بالفعالية قبل تشغيل البرنامج بمدة معينة. لذلك، تميل تقييمات المسار إلى التركيز على ما إذا كانت الإجراءات تُنفذ وفقاً للمخطط، وما إذا كانت المخرجات (الأهداف العملية) قد تمت كما هو مخطط لها وفي الوقت المحدد.

2 - تقييم البرنامج

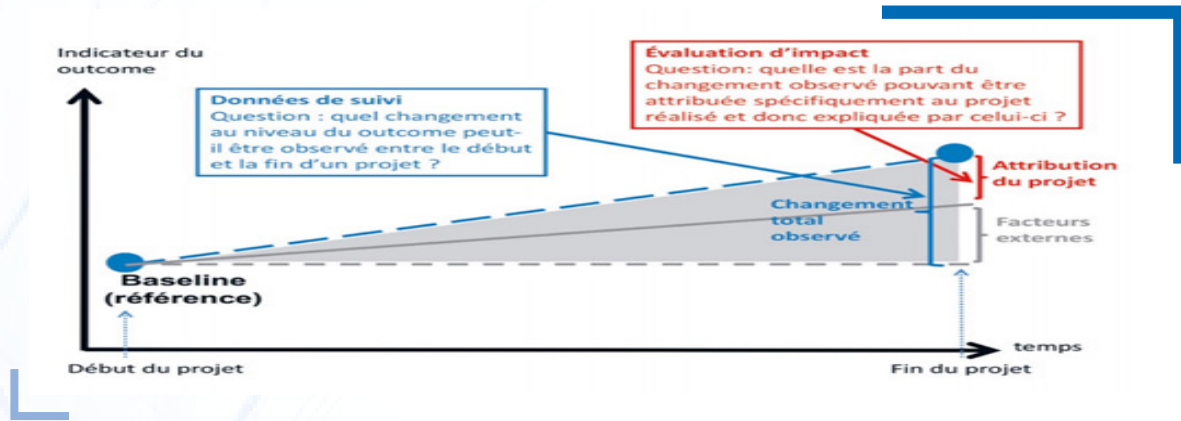
تهدف معظم تقييمات البرامج إلى إثبات ما إذا كان البرنامج قد حقق أهدافه المعلنة أي الأهداف العملية. ويقال عنها أحياناً أنها تقييمات للنتائج لأنها تركز بشكل عام على نتائج البرنامج بدلاً من وقعه. وغالباً ما تتعلق أسئلة التقييم بالمسائل المتعلقة بالفعالية (على مستوى المخرجات والنتائج) ولا تأخذ في الاعتبار ما إذا كانت النتائج تؤثر بشكل فعلي (وقعها) ويمكن تلّمسها من قبل الفئات المستهدفة، ومدى استمرارها على المدى البعيد. أما بالنسبة لتقييم الفعالية فغالباً ما تكون المقارنات مفيدة. بحيث يمكن أن تستفيد تقييمات البرامج من مقارنات أو تحليلات بين وحدات مماثلة. على سبيل المثال: عدد المتابعات بالنسبة لكل محقق بهيئة مكافحة الفساد في البلد «أ» مقابل عددها في البلد «ب» - دون الحاجة إلى وضع سيناريو واقعي في هذا الشأن.

3 - تقييم الوقع

تهدف تقييمات الوقع إلى الإجابة على الأسئلة المتعلقة بأسباب ونتائج الظاهرة. فهي تقوم بتحليل وجود وقع وما إذا كان منسوباً مباشرة إلى البرنامج المنفذ، سعياً منها إلى تحديد ما إذا كان تغيير معين هو نتيجة تنفيذ البرنامج. كما أن التركيز على السببية وإسناد النتيجة للملاحظة من شأنه أن يحدد الأساليب التي يمكن استعمالها والتي تتطلب افتراض حدوث واقع مضاد.

وبذلك تظل المقاربة المستخدمة عادةً بسيطة من حيث المبدأ: فهو يتألف من مقارنة الأداء الملاحظ بعد تنفيذ البرنامج بالأداء الذي كان من المتوقع أن يحدث دون تنفيذ البرنامج، أي مع افتراض حدوث واقع مضاد. ويمثل الفرق بين هذين السيناريوهين - أحدهما حقيقي والآخر افتراضي - خلاصة الأثر

المقدر للبرنامج. وتعتمد قوة الدليل على القدرة على مقارنة المجموعات أو الوحدات المماثلة التي تم الكشف عنها ولم تتعرض لإجراءات برنامج مكافحة الفساد.



رابعاً: تتبع تقييم الوقع

1 - اختيار منهجية التقييم

في إطار تقييم الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، يمكن استخدام عدة طرق لتقييم الأثر والعلاقة السببية ذات الصلة باستراتيجية الوقاية من الفساد ومكافحته. ويعتمد اختيار الطريقة غالباً على الضوابط المعتمدة والمعطيات المتاحة.

فغالباً ما تجمع تقييمات الوقع الأكثر وثوقية بين مختلف الأساليب لضمان هذه الوثوقية، وتقليل التحيز لطريقة ما بشكل منفصل، مع توقع جميع الاحتمالات أثناء التنفيذ. كما أن الجمع بين الأساليب الكمية والنوعية هو الأسلوب الأنسب لتقييم وقع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، لأنه سيحقق الوقع القابل للقياس الكمي لمشروع / إجراء ما، بالإضافة إلى شرح المسارات والتدخلات التي أدت إلى تحقق هذه النتائج.

2 - التوزيع العشوائي

إن الطريقة الأكثر وثوقية لاختيار مجموعات متشابهة للمقارنة هي التوزيع العشوائي، فمن خلال السحب العشوائي داخل مجموعة كبيرة من الوحدات أو الأفراد الذين قد يتعرضون أو لا يتعرضون لمبادرة مكافحة الفساد، يمكننا تكوين مجموعات لا يختلف أعضاؤها بشكل نظامي في بداية المبادرة. وأي اختلاف ينشأ لاحقاً في كل منهما يُفترض أنه يُعزى إلى الإجراء المعني وليس إلى عوامل أخرى. فإذا تم استخدامها بالشكل الصحيح في إصلاح مكافحة الفساد، فستبين هذه الطريقة أن التحسينات الملحوظة قد نتجت عن برنامج الإصلاح وليس بسبب بعض الظروف الأخرى مثل التغيير العام في المواقف تجاه الفساد.

وكمثال على ذلك، الأنشطة التكوينية التي تعد مجالاً مهماً لممارسي مكافحة الفساد، حيث يمكن تطبيق طريقة التوزيع العشوائي للحصول على تقدير أكثر وثوقية حول وقع هذه الأنشطة، لكونه يسمح بإنشاء مجموعات مقارنة لتقييم نتائج التكوين (يوفر التكوين تحكماً أكبر يسمح بتنفيذ إجراءات أكثر فعالية وبتنسيق أفضل؛ والتي من المرجح أن تعزز تحقيق الأهداف وبالتالي يكون وقعها أكبر).

3 - المنهجيات الإحصائية والمسوحات

على الرغم من عدم استخدام هذه المنهجية لما يمكن اعتباره المرجع في مجال الأدلة، إلا أنها يمكن أن توفر معطيات مفيدة وذات مصداقية في تقييمات وقع استراتيجيات مكافحة الفساد. وتعد أساليب المسح مناسبة للظروف والبرامج التي لا يكون فيها استعمال التوزيع العشوائي مناسباً لسبب ما. وتستعمل أساليب جمع المعطيات القائمة على المسح، والتي تستخدم مجموعات كبيرة من المعطيات - يتم الحصول عليها إما عن طريق دمج أسئلة معينة في استبيانات المسح الكبير (مسوح الفساد الوطنية، ومسوح الأسر، ...) أو عن طريق المسوحات الصغيرة جداً المصممة خصيصاً لهذا الغرض - لإجراء تحليل إحصائي لأثر مبادرة مكافحة الفساد (استراتيجيات، وبرامج، ...). غالباً ما تُستخدم هذه الأساليب على أساس «شبه تجريبي»، باستخدام تحليل المعطيات بدلاً من التوزيع العشوائي لإنشاء مجموعة مقارنة.

4 - أساليب التقييم في إطار ندرة الموارد

يمكن تطبيق جميع أساليب التقييم على استراتيجيات مكافحة الفساد، ولكن تبقى بعض هذه الأساليب أكثر ملاءمة لأنواع معينة من الأنشطة فهي تعتمد على طبيعة الأسئلة التي سيتم تقييمها. وتبقى جميع الأساليب المذكورة أعلاه معينة بمسألة الوقع:

■ الجمع السريع أو البديل للمعطيات: للتغلب على قيود المعطيات المفقودة، أو عندما يكون جمع المعطيات المناسبة مكلفاً للغاية، يمكن لممارسي مكافحة الفساد استخدام عدد من البدائل عن الاستبيانات التقليدية. وتشمل أساليب جمع المعطيات أدوات أكثر استهدافاً مثل المراقبة المنظمة والاستطلاعات الميدانية ومجموعات التركيز والاستطلاعات السريعة. وذلك لتحقيق أقصى استفادة من المعطيات النادرة، التي غالباً ما يلجأ ممارسو التقييم إلى الجمع بين أنواع مختلفة من البيانات (المقابلات، والتوثيق الثانوي، والإحصاءات، ...).

■ إعادة بناء المعطيات المرجعية أو المقارنة: في الحالات التي لم يتم فيها إنشاء قاعدة مرجعية لبرنامج مكافحة الفساد، هناك طرق وأساليب لإعادة بنائه باستخدام أشكال من التحليل بأثر رجعي، فمن الممكن أحياناً العثور على بيانات ثانوية تحتوي على معلومات كافية لإنشاء قاعدة مرجعية موثوق بها. ومع ذلك، يمكن أن تتأثر جودة المعطيات القائمة على التذكير بالحذف المتعمد للحقائق من قبل المستجوبين. كما أن الحاجة إلى إعادة بناء قاعدة معطيات مرجعية و/أو مقارنة هو أسلوب بعيد عن المثالية ويجب تجنبه إذا كانت هناك خيارات أفضل. حيث من الممكن توفير الكثير من الوقت والجهد من خلال جمع المعطيات بشكل استباقي؛

■ التقنيات الحديثة ووسائل التواصل الاجتماعي والمعطيات الثانوية الأخرى: في المناطق التي تُستخدم فيها تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على نطاق واسع، يمكن أن تكون وسائل التواصل الاجتماعي

والهواتف المحمولة واستطلاعات الإنترنت مصادر مفيدة للمعلومات. حيث يمكن جمع هذه المعطيات واستغلالها باستخدام التقنيات المتقدمة، مثل «البيغ داتا - BIG DATA» أو «البيانات الضخمة» والذكاء الاصطناعي من أجل تقدير اتجاهات الفساد، والتصور الذي توصلت إليه الفئات المستهدفة (المواطنون، والجهات الفاعلة في المجال الاقتصادي، والجهات الفاعلة على مستوى المجتمع المدني،....)، وتوقعاتهم في هذا المجال ومدى استعدادهم للانخراط أو على العكس مقاومة ممارسات الفساد ومكافحتها. فإذا تم استثمار هذه الأساليب بشكل فعال مع اليقظة اللازمة، فيما يتعلق بمصادقية المعطيات التي تم جمعها، يمكن أن يتم رصد الوقوع «في الوقت الآني». وتشمل مصادر المعطيات المفيدة المحتملة مبادرات التعهيد الجماعي - crowdsourcing التي توثق لحالات الفساد الفعلية وتحدد نقاط حدوث الفساد. لكن من المهم ملاحظة أن المعلومات التي يتم الحصول عليها من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يصعب التحقق منها في كثير من الأحيان ويمكن التلاعب بها. وما يمكن أن يقلص من هشاشة هذه البيانات هي أهمية كتلتها وتأكيد عمليات الفحص المتبادل والتقاطعات الإيجابية بينها.

5 - الأساليب المختلطة والجمع بين ثلاثة أساليب أو التثليث Trigulation

تحيل الأساليب المختلطة على الجمع بين الأساليب الكمية والنوعية بطريقة تكرارية ومتكاملة. فمن المرجح أن تُنتج بعض الأساليب نتائج ذات وثوقية وقابلة لإعادة الإنتاج وأكثر صحة من غيرها. كما أنها غالبًا ما توفر، فيما يتعلق بالتصميم العام للتقييم، مجموعة مدروسة جيدًا من الأساليب ذات أفضل نتيجة ممكنة. إن الجمع بين الأساليب النوعية والكمية مفيد بشكل خاص لتحليل القضايا الاجتماعية والمجتمعية المعقدة من قبيل ظاهرة الفساد ومكافحته. وهنا نعني بمفهوم التثليث، استخدام أكثر من طريقة أو مصدر معطيات في دراسة ظاهرة اجتماعية، في هذه الحالة مكافحة الفساد. ويبرز الجمع بين ثلاثة أساليب أو التثليث، ذلك الجمع الذي يمكن من التغلب على الإشكاليات والمحدودية التي تنشأ من الدراسات التي تعتمد على نظرية واحدة وطريقة واحدة ومجموعة معطيات واحدة ومسح واحد.

