التقرير السنوي 2021

الملخص التنفيذي

كلمة الرئيس

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 خلقته من شروط لتلاقي 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، أضحى دخول هذا الأخير حيز التنفيذ مرتبطا 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 منحنى تنازليا ملموسا ومستداما في بلادنا.

واقتناعا 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 جسرًا أساسيًا لا محيد عنه لوضع قطار التنمية على سكة مسار متين وشمولي ومستدام.

وإذا كان الانتقال إلى مرحلة جديدة في مكافحة الفساد ببلادنا مطلبا لا مناص منه للتفاعل العملي والموضوعي مع هذه النتائج، فإن ضرورة هذا الانتقال باتت أكثر إلحاحا في سياق تعاقب الأزمات الصحية والاقتصادية والأمنية التي أضحت تُرخي بثقلها الكبير على الاقتصاديات الوطنية والأوضاع الاجتماعية. وضعٌ 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 الحكامة.

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، وتأثيرَها 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 الإمكانات 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 وحزما؛ 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 معبِّئة 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 المؤسِّسة لتحقيق النقلة النوعية المطلوبة في مجال مكافحة الفساد ببلادنا، معلنة استعدادها للاشتغال في إطار يتوخى المكافحة الناجعة للفساد على أساس ينهض على الالتقائية والتكامل المؤسسي وتضافر جهود سائر المعنيين، ومؤكدة على أن التحول العميق والحتمي لواقع الفساد في المغرب، يقتضي تجسيد الالتزام القاضي بجعل الحكامة المسؤولة والوقاية من الفساد ومحاربته أولوية وطنية، من خلال رؤية شاملة وموحدة يتم تصريفها عبر سياسات وأولويات ذات أثر ملموس يجعل الفساد يأخذ منحنى 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 وتتبعا وتقييما، وكذا من خلال تفعيل أدوارها وتدخلاتها المباشرة. هكذا ستكون بلادنا قادرة على تطويق 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 تَمَيَّز، على الخصوص، باستمرار الوضع المؤسساتي المفتقد لدخول القانون 46.19 حيز التنفيذ، وبانصراف مجهود الهيئة في هذه االظروف 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 لتشكل رافدا أساسيا 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 والتدبيري الذي يقدمه، إثارة الانتباه إلى ضرورة التحلي بالجرأة اللازمة لمراجعة عميقة وشمولية لمنظومة مكافحة الفساد، في ظل عجز المجهودات المبذولة حاليا 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 وتهييء 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 وتنسيقا وتتبعا وتقييما، 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 البنَّاء 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

تَعتبر الهيئةُ التشخيصَ 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 هيكلة 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:

أولا- 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 المعاينة 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؛ مُبرزا تسجيل هذه الدول لتراجعات ملموسة في مؤشر مدركات الفساد، ومُنبها 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، أكدتها 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، نِسب تراجعها لدى مجموعة من الدول. كما أكدتها نتائج مؤشر الميزانية المفتوحة برسم 2021، والتي سجلت النقص الملحوظ على مستوى حقوق المشاركة في مسار إعداد وتنفيذ الميزانية المالية للدول.

ثانيا- 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 معدلا 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 وضوحا وتطابقا مع نتائج مؤشر الحرية الاقتصادية برسم 2022؛ حيث جاء تصنيف الدول العربية التي حققت معدلات عليا في مؤشر مدركات الفساد متماثلا 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 مؤكِّدة 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.

ثالثا- تطور الفساد على المستوى الوطني برسم 2021، تأكد للهيئة أن المغرب بحصوله على درجة 100/39 في مؤشر مدركات الفساد، يكون قد كرَّس مسلسل التراجع في هذا المؤشر، والذي انطلق منذ 2018 بحصوله على درجة 100/43، ليتراجع بدرجتين سنة 2019 بحصوله على100/41، 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 مسبوقا بكل من الإمارات وقطر والسعودية وسلطنة عمان والأردن وتونس والكويت والبحرين، ومتبوعا باثنتي عشرة (12) دولة، فيما احتل مرتبة وسطى على المستوى الإفريقي، مسبوقا بإحدى عشرة (11) دولة.

ووقفت الهيئة على التقاطعات التي أكدها مؤشر مدركات الفساد بين ارتفاع معدلات الفساد وانتهاك الحقوق والحريات 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 تراجعه في المؤشرين الفرعيين المتعلقين بالفعالية القضائية ونزاهة الحكومة، والمنبثقين عن مؤشر الحرية الاقتصادية، وكذا تراجعه في المؤشرين الفرعيين المتعلقين بالعدالة الجنائية والحكومة المنفتحة المنبثقين عن مؤشر سيادة القانون، فضلا 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 جدا، 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. وتهم 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 والوشايات 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 استقرائها 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 وحزما.

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 تراجعا مقارنة مع سنة 2020 بالنسبة لثلاثة عومل 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 المؤسساتية برفض الفساد والتبليغ عنه. وأوصت الهيئة أيضا بتثبيت المفاهيم الجديدة للخدمة العامة المؤطَّرة بالحكامة المسؤولة. كما أكدت على أهمية تعميق المعرفة الموضوعية بظاهرة الفساد للتمكن من رصد تمظهراته وبؤر انتشاره، واستظهار أسبابه وآثاره، وصولا نحو استهدافه بالآليات المناسبة لمكافحته 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 تؤطر 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 لمدى التجاوب مع توصياتها الواردة في تقاريرها السابقة، مع التذكير بأهم مضامينها في إطار التأكيد على قناعتها براهنية مقتضياتها. كما قدمت، في إطار تعزيز مشروعها الاقتراحي، توصيات جديدة أعدت بشأنها تقارير موضوعاتية مصاحبة، تهم مجموعة من الأوراش والمشاريع ذات الأولوية.

أولا- 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 المؤسساتي 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 عمليا 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 التفعيل الأمثل لها؛ بما يقتضيه الأمر من تجنيد لآليات التعاون المؤسسي المطلوب في هذا المجال، وتوفير الخبرة وضمان الالتقائية المنشودة بين جميع المتدخلين.

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

- توصيات ذات بعد استراتيجي تهدف إلى تهييء 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 المسؤولية، 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- في إطار التوصيات الجديدة المضمنة في هذا التقرير لسنة 2021، وفي أفق ملاءمة قانون المسطرة الجنائية مع المتطلبات الإجرائية لمكافحة الفساد أنجزت الهيئة تقريرا موضوعاتيا في إطار مواكبتها لمشروع القانون رقم 01.18 المتعلق بتغيير وتتميم قانون المسطرة الجنائية؛ حيث ثمنت التوجهَ نحو مراجعة هذا القانون، مؤكدة على أهمية وضع هذه المراجعة تحت مجهر مجموعة من المحددات الموضوعية، استشرافا لمستلزمات النهوض بقدرة هذا القانون على المكافحة 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، مُركِّزا بالأساس على ما يلي:

- **المقومات الضامنة لإذكاء 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 شرطا تعجيزيا 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 تنصيص 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، وفقا 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 أيضا 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.

ثالثا- بالنسبة للتوصيات الجديدة أيضا، 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 اعتبارُ 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.

ولاستقراء مرجعيات مكافحة الإثراء غير المشروع، أبرزت الهيئة البعدَ المرجعي للمقتضيات الدستورية ذات الصلة بالحكامة 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؛ مستنبِطة المحددات المؤطرة لهذا السلوك، وفق هذه الاتفاقية.

وفيما يتعلق بالتشريعات الدولية ذات الصلة، باعتبارها أطرا 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 الموكول البحث 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 النيابات 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 مؤخرا لآلية استرجاع الموجودات غير المشروعة العائدة للسياسيين الأجانب أو أقاربهم، والصادر في شأنها حكم نهائي بالمصادرة، لفائدة ساكنة الدول المعنية بهذه الموجودات، والتي سُلبت منها بشكل غير مشروع.

ومن أجل إرساء منظور موضوعي لمبدأ قلب عبء الإثبات في تجريم الإثراء غير المشروع، خلصت الهيئة، اعتمادا على مجموعة من الاجتهادات الفقهية والقضائية وبعض المقتضيات القانونية، على المستويين الوطني والدولي، التي كرست مبدأ تحويل عبء الإثبات من النيابة العامة إلى المتهم في بعض الجرائم والمساطر، إلى أن انصراف المشرع نحو قلب عبء الإثبات في جريمة الإثراء غير المشروع، يعتبر اختيارا تشريعيا مُبرَّرا ولا مناصّ من إقراره، كإجراء قضائي لضمان المتابعة الناجعة لهذه الجريمة، مؤكِّدة على ضرورة تثبيت الضمانات الموضوعية والإجرائية الكفيلة بتحقيق التوازن بين حق الدولة في حماية أمنها وأمن مجتمعها، وحق المواطنين في إثبات براءتهم وحمايتها من كل تعسف.

وبهدف استشراف توجهات تشريعية ملائمة وناجعة لمكافحة الإثراء غير المشروع، أبرزت الهيئة 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 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 مؤسسيا 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 المتعلقة بالتعريف الواضح والمتكامل لهذه الجريمة، وتحديد الأشخاص المعنيين بها، وتثبيت أركانها الجرمية، وتحديد الجزاء المناسب لها، وإرساء الآليات الملائمة لرصدها والتحري عنها.

رابعا- 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 عاملا مساهما في التحول المجتمعي المنشود، الذي تتبلور فيه مقوماتُ المواجهة الجماعية الناجحة لأفعال الفساد.

تحقيقا 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 تأديبيا أو جنائيا، 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 النيابات 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 النيابات 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 المباغتة، استجابة للحالات الطارئة والمستعجلة التي لا تَحتمل أن يتوقَّف إنجازُها 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 أيضا

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 أثارت 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 قِبل 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، نبهت 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.

وفي أفق استشرافها للمحددات والمواصفات المعيارية المؤطِّرة 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 للمبلِّغ، يتجاوب مع الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد؛
- توسيع مفهوم الموظف المبلِّغ، 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 المبلَّغ عنه أو الأشخاص الموالون له ضد المبلِّغ، واتخاذ الإجراءات اللازمة لمنعها ومعاقبة مرتكبيها، عند الاقتضاء؛
- 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.

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 والاحترازات الضامنة لإنجاز هذه المهام بالمشروعية والموضوعية، ذكَّرت الهيئة بمبادرتها المتمثلة في تكوين النواة الأولى لجهاز المأمورين الذين سيضطلعون بإنجاز هذه المهام، والمنتمين 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 وحرياته، والاحتراز والسهر على الانضباط للمبادئ القانونية المؤطرة لعمل الهيئة، كما أعدت دليلا بالمساطر الخاصة بمختلف هذه المهام والأنشطة، وأرفقتها بنماذج تؤطر 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 يُوفر دعامات 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 يَستند 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 ضبطت 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 والمدارك المهنية، والمهارات العملية، والقدرات الذاتية، والمؤهلات العلمية، والنتائج المنتظرة المطلوبة منهم. ووضعت الهيئة آليات لتحصينهم 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 والمحاسباتية، فضلا عن تقنيات الأبحاث والتحريات لإنجاز المهام الموكلة لهم. كما تم تطوير مجموعة من الوحدات التكوينية المخصصة لمفاهيم وتمظهرات الفساد وتغطية الأبعاد المتعلقة بالقانون 46.19 والتشريعات ذات الصلة، كما تم تحديد محتويات التكوين ووحداته المتنوعة، مع اعتماد مقاربة تكوينية تجمع بين الجانب النظري والجانب التطبيقي والعملي، وتقوم على تعزيز روابط التعاون والشراكة 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 بتحيين 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، ثمَّنت الهيئة الأهداف والخيارات العامة التي تقوم عليها الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وكذا البرامج الموضوعاتية العشرة المُهيكلة لها، مُنبهة إلى أن هذا العمل يروم بالأساس منح هذه الاستراتيجية تنظيما أقوى ومحتوى أكثر دقة ومقروئية، وتقعيد إطار حكامة 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 منحنى 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 المصداقية 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 المؤسساتي على تنسيق البرامج، من خلال وضع إطار مؤسساتي 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، والتنصيص 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 المصداقية 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 وفقًا لمهام كل فاعل معني.

وأكدت الهيئة على اضطلاعها بصلاحيتها 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 سنويًا.

لبلـوغ هـذه الأهـداف، نبهـت الهيئـة إلى ضرورة النهـوض بالمقاربـة التقييميـة مـن أجـل تغطيـة جميـع الأبعـاد مـن تنفيـذ والتقائيـة وتكامـل وقيـاس الوقـع، وجعـل التقييـم رافعـة تسـاهم بقـوة في توجيـه القـرار عـلى أسـاس معطيـات موضوعيـة وموثوقـة يتـم إغناؤهـا بشـكل مسـتمر؛ حيـث وقفـت، بهـذا الخصـوص، عـلى أهميـة الدراسـات التقييميـة حـول مخاطـر الفسـاد، باعتبارهـا تتيـح تحديـد المخاطـر التـي ينبغـي تحجيمهـا عـبر اسـتهدافها بالإجـراءات الملائمـة، مُذكِّـرة بتعـاون الهيئـة مـع مصالـح رئيـس الحكومـة في وضـع مـشروع دليـل شـامل وموحـد لتطويـر خرائطيـة مخاطـر الفسـاد بهـدف تعميمـه عـلى القطاعـات والمؤسسـات العموميـة.

كـما ذكَّـرت الهيئـة، في إطـار إبرازهـا لأهميـة تقييـم الوقـع باطلاقهـا مشروعـا طموحـا لتطويـر منهجيـة عمـل للتقييـم الموضوعـي والعقـلاني لوقـع الاسـتراتيجية؛ حيـث تـم تحليـل المناهـج الرئيسـية القائمـة في مجـال تقييـم الاسـتراتيجيات، مـع العمـل عـلى ملاءمتهـا مـع الخصائـص والإكراهـات المرتبطـة بتقييـم الوقـع في مجال معقـد مثـل مجـال الوقايـة مـن الفسـاد ومكافحتـه، والأخـذ بعـين الاعتبـار السـياق الوطنـي وتراكـم الخـبرات التـي مـر بهـا المغـرب في هـذا المجـال عـلى مـدى العقديـن الماضيـين، والتأكيـد عـلى أن الهـدف هـو بنـاء الأسـس الأوليـة لوضـع قاعـدة لتقييـم الوقـع، سـيتم صقلهـا وإثراؤهـا بمجموعـة مـن المـؤشرات، مدعومـة بالانفتـاح عـلى مصـادر أخـرى للمعطيـات وإجـراء الدراسـات والمسـوحات المطلوبـة.

ووقفـت الهيئـة أيضـا عنـد تقييـم الوقـع الـذي ينهـض عـلى اسـتخدام المـؤشرات، مؤكِّـدة عـلى ضرورة التوجـه نحـو توظيـف هـذه المـؤشرات في إطـار تجميعـي وتقاطعـي مـع معطيـات إضافيـة أخـرى لاسـتثمارها في تكويـن فكـرة متقدمـة عـن مسـتوى نجـاح الاسـتراتيجية الوطنيـة لمكافحـة الفسـاد، ومسـلطة الضـوء عـلى المنهجيـة التـي وضعتهـا لتحديـد المـؤشرات اللازمـة لقيـاس الوقـع، والتـي ميـزت فيهـا الهيئـة بـين ثلاثـة مسـتويات مـن المـؤشرات؛ مـؤشرات النتائـج الآنيـة (المخرجـات)، والنتائـج الوسـيطة (الآثـار الأوليـة)، والنتائـج النهائيـة (تقييـم الوقـع).

وفي نفـس السـياق، وبهـدف تدعيـم مقاربـة تقييـم الاسـتراتيجية الوطنيـة لمكافحـة الفسـاد، اسـتأثر مـؤشر مـدركات الفسـاد والمـؤشرات التفصيليـة للمصـادر ذات الصلـة باهتـمام الهيئـة؛ حيـث تـم، في هـذا الإطـار، الاعتـماد عـلى الدراسـة التـي أنجزتهـا الهيئـة في موضـوع «دراسـة معمقـة لمـؤشر إدراك الفسـاد». وقـد اسـتهدف التحليـلُ، مـن خـلال الإجابـة عـلى مجموعـة مـن الأسـئلة المدققـة، تحديـدَ مـدى إمكانيـة جعـل مـؤشر مـدركات الفسـاد يسـاهم إلى حـد مـا في تقييـم الوقـع المتوقـع (قبـل الإنجـاز) للإجـراءات والمشـاريع المخططـة في إطـار البرامـج المختلفـة لاسـتراتيجية مكافحـة الفسـاد، دون إغفـال الإكراهـات المختلفـة التـي تطبـع هـذه المقاربـة.

ولم يفـت الهيئـة أن تؤكـد عـلى الطابـع المعقـد لتقييـم الاسـتراتيجيات، وعـلى الخصـوص صعوبـة قيـاس وقـع ظاهـرة معقـدة مثـل الفسـاد مـن خـلال مـؤشر أو دليـل واحـد، وكـذا صعوبـة التعامـل مـع تقييـم أثـر اسـتراتيجية مكافحـة الفسـاد باسـتقلال عـن السياسـات العموميـة الأخـرى، مؤكـدة عـلى أن المسـوحات والدراسـات الاسـتقصائية والموضوعاتيـة والقطاعيـة التـي سـيضطلع بإنجازهـا مرصـد الهيئـة الوطنيـة للنزاهـة والوقايـة مـن الرشـوة ومحاربتهـا ستسـاهم في تحسـين وتدقيـق مـؤشرات قيـاس الوقـع والأثـر الناتـج عـن الاسـتراتيجية الوطنيـة لمكافحـة الفسـاد مـن جهـة، وفي تطويـر مـؤشرات جديـدة مبتكـرة مـن خـلال مراكمـة المعطيـات والتحليـلات، مـن جهـة أخـرى.

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 حكامة المؤسسة وتدبيرها الناجع والرشيد، سواء على مستوى ضبط تنظيمها الإداري والمالي، أو على مستوى تعزيز منظومتها وعتادها المعلوماتي.

أولا- بخصوص أنشطة التعاون الوطني، جعلت الهيئة الوطنية من التعاون الخاص بالقطاع المالي، محورا مهيكلا 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 مديرًا وممثلًا 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 بنكُ 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، كالاجتماع الذي عقده رئيس الهيئة مع المديرة 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 مستعْرِضَة ومستعْرَضَة. وفي نفس الإطار المتعلق بتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، شاركت الهيئة في أشغال فريق منع الفساد؛ حيث عبر بيان المملكة المغربية في أشغال هذ 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 المعلومياتي.

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 بالطلبيات 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

مـع الآليـات التعاقديـة الأخـرى. كـما سـجلت شسـاعة نفقـات الهيئـة اسـتقرارا عـلى مسـتوى طلبـات الإذن بـالأداء التـي بلغـت قيمتهـا 800 000,00 درهـم، في حـين عـرف حجـم النفقـات المـؤدى عنهـا بواسـطة هـذه الشسـاعة تراجعـا ملحوظـا بنسـبة 12 بالمائـة مقارنـة بسـنة 2020. وقـد همـت عـلى الخصـوص مصاريـف النقـل والتعويـض عـن المهـام بالخـارج، والتـي كانـت تشـكل في السـابق الحصـة المهمـة مـن نفقات الشسـاعة.

وبخصـوص تعزيـز وتطويـر نظـم المعلومـات، شرعـت الهيئـة في بلـورة اسـتراتيجيتها الرقميـة الراميـة إلى تسـخير الابتـكار والتقنيـات الحديثـة مـن أجـل التحسـين المسـتمر لتدبـير الهيئـة وتجويـد الخدمـات التـي تقدمهـا لموظفيها مـن جهـة، وتطويـر آليـات العمـل التـي تمكنهـا مـن بلـوغ الأهـداف الاسـتراتيجية المتعلقـة بالوقايـة مـن الفسـاد ومحاربتـه مـن جهـة أخـرى. وتتكـون هـذه الاسـتراتيجية مـن سـتة محـاور تهـم تعزيـز وسـائل التواصـل والحصـول عـلى المعلومـة، وتحقيـق تحـول رقمـي داخـلي لتبسـيط الإجـراءات وتيسـير التدبير والتسـيير، وتعزيـز النهـوض بقيـم النزاهـة، وتعزيـز البنيـة التحتيـة الرقميـة، وتعزيـز الأمـن الرقمـي والثقـة، وتدعيـم المـوارد والقـدرات الرقميـة، وتحقيـق تحـول رقمـي يهـدف إلى دعـم مهـام الهيئـة في تعزيـز النهـوض بقيـم النزاهـة ومكافحـة الفسـاد.

كـما قامـت الهيئـة بإطـلاق ورش إحـداث «البوابـة الوطنيـة للنزاهـة»، والتـي تهـدف، عـلى الخصـوص، إلى تمكـين المواطنـين والمقـاولات والمجتمـع المـدني والمنظـمات الدوليـة مـن الوصـول المبسـط والسـلس إلى المعطيـات والتقاريـر والدراسـات والمبـادرات والإجـراءات ذات الصلـة؛ حيـث ستشـتمل هـذه البوابـة عـلى المعلومـات التـي تنتجهـا الهيئـة، مـن تقاريـر ودراسـات وغيرهـا، والمعلومـات التـي يتـم التوصـل إليهـا مـن خـلال أنظمـة الرصـد واليقظـة، والمعلومـات المتوفـرة لـدى شركاء ومتدخلـين آخريـن، والتـي سـيتم وضعهـا رهـن إشـارة البوابـة. كـما سـتتضمن هـذه البوابـة مجموعـة مـن الفضـاءات، كفضـاء المشـاريع والمبـادرات، وفضـاء واقـع النزاهـة وتطورهـا، وفضـاء مخصـص للإحصائيـات، وفضـاء للخدمـات عـن بعـد، وفضـاء وثائقـي، وفضـاء مخصـص للصحافـة.

وفي إطـار انفتاحهـا عـلى محيطهـا الخارجـي وتعزيـز قدراتهـا التواصليـة، ومـن أجـل تجـاوز بعـض الإكراهـات التقنيـة التـي كانـت تعرفهـا النسـخة السـابقة لبوابتهـا المؤسسـاتية، قامـت الهيئـة بإطـلاق ورش مسـتعجل لتأهيـل هـذه البوابـة، وذلـك مـن خـلال إعـادة التصميـم الجرافيـكي وهيكلـة وتنظيـم محتـوى البوابـة، وتوفـير آليـة جديـدة لنـشر المـواد الجديـدة، وكـذا اسـتبدال منصـة الاسـتضافة.

مـن جهـة أخـرى، وفي إطـار مواكبـة تطـور عـدد الموظفـين لديهـا، قامـت الهيئـة بتعزيـز حظـيرة المعـدات المعلوماتيـة وذلـك مـن خـلال اقتنـاء مجموعـة مـن الحواسـيب والمعـدات المعلوماتيـة. كـما قامـت بتقويـة صيانـة غرفتهـا المعلوماتيـة.

ووفـق نفـس التوجـه، وفي أفـق اسـتقبال مجلسـها، قامـت الهيئـة بتجهيـز قاعـة اجتماعاتهـا بالأجهـزة والأنظمة الضروريـة، ولا سـيما السـمعية البصريـة منها.

ووعيـا منهـا بتطـور المخاطـر التـي تهـدد أمـن النظـم المعلوماتيـة، قامـت الهيئـة بتعزيـز وسـائل حمايـة نظامهـا المعلومـاتي.