المملكة المغربية
الوزير الأول

ICPC
الهيئة المركزية للوقـــاية من الرشوة
Instance Centrale de Prévention de la Corruption

الجهوية الموسعة ومستلزمات الحكامة الجيدة والوقاية من الرشوة

كلمة تقديمية للسيد عبد السلام أبودرار
رئيس الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة
أمام اللجنة الاستشارية للجهوية

الثلاثاء 9 مارس 2010

السيد رئيس اللجنة الاستشارية للجهوية،
السيدات والسادة الأعضاء المحترمين،
السيدات والسادة،

إسمحوا لي في البداية أن أتقدم لكم بالشكر على دعوتكم الكريمة التي تنبئ عن اهتمامكم الخاص بالرسالة الملقاة على عاتق الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، والمتجلية في ترسيخ قيم النزاهة والشفافية والمساءلة كدعامات للحكامة الجيدة التي تعتبر بدورها إحدى المكونات الأساسية للتنمية المستدامة، والتي تلتقي في آخر المطاف مع مبادئ الديموقراطية المحلية والحكامة الترابية.

إن طرح مشروع الجهوية المتقدمة من طرف جلالة الملك يعلن في الحقيقة عن فتح ورش جديد ينضاف إلى الأوراش الكبرى الأخرى المفتوحة خلال العشرية الأخيرة، التي تتوخى جميعها إرساء صرح التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفق مقاربات مندمجة ذات أبعاد متكاملة لا تقتصر على توفير البنيات الأساسية والنهوض بالرأسمال البشري فحسب، بل تشمل كذلك ترسيخ وتعزيز القيم ومكافحة الفساد بجميع مظاهره وعلى جميع مستوياته.

من هذا المنطلق، أتشرف بأن أعرض على أنظاركم، كمساهمة لفتح باب الاستشارة المتبادلة، وفي إطار تفعيل الدور الاقتراحي للهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، بعض التوجهات الكبرى مشفوعة بمقترحات عملية تهدف إلى تمكين الجهوية الموسعة المنشودة من تأسيس دعائمها على أسس تستجيب لمستلزمات الحكامة الترابية الجيدة والوقاية من الرشوة.

قبل ذلك، وإن كنت لن أضيف إلى علمكم جديدا في هذا الموضوع، إسمحوا لي بأن أفرد الجزء الأول من هذا العرض للتذكير بإيجاز بتطور مسار الديموقراطية المحلية، ولاستجلاء بعض مظاهر وأسباب وانعكاسات الضعف الملاحظ على مستوى الحكامة الترابية بالمغرب، كتشخيص أولي تتأسس عليه التوجهات والمقترحات لتعزيز الوقاية من الرشوة بوصفها رافعة أساسية لتدعيم الجهوية المتقدمة.

لقد **تطور بالفعل مسار الديموقراطية المحلية بالمغرب:**

- فمن جهة، ***عرفت دينامية اللامركزية توسعا متدرجا***، حيث انطلقت منذ 1960 واستطاعت أن تصل مرحلتها الناضجة بصدور الميثاق الجماعي لسنة 1976 الذي وفر الأرضية القانونية لنظام محلي يتمتع بالاستقلالية والديمقراطية، قبل أن تتعمق أكثر بعد إصدار الميثاق الجماعي لسنة 2002 الذي عمل على تعزيز هذه الاستقلالية وتوسيع دائرة الاختصاصات الجماعية والتخفيف من الوصاية وتحسين نظام المنتخب وتقوية آليات المراقبة وحماية الصالح العام. ثم جاء القانون الجديد بتاريخ 2/18/ 2009 ليكرس الحكامة الجيدة المحلية عبر إرساء قواعد إدارة محلية أكثر فعالية تعطي الأولوية لخدمة المواطنين ومشاركتهم.

- ومن جهة أخرى، ***لم يستطع مسار اللاتمركز أن يواكب التقدم النسبي للامركزية***، حيث بقي بطيئا وغير متجانس نظرا لتحفظ المصالح المركزية على تفويض السلطات اللازمة، مما انعكس على فعالية السياسات العمومية خصوصا في مجالات التنمية البشرية ومكافحة الفقر والتهميش.

- في حين ***عرفت الجهوية تطورا ملحوظا***، حيث انتقلت من تجربة ظهير 1971/6/16 المحدث للجهات الاقتصادية إلى الشروع في تفعيلها بعد المراجعة الدستورية لسنة 1996 والمصادقة على القانون 47-96 المتعلق بتنظيم الجهات بموجب ظهير 2 أبريل 1997؛ إلا أن الجهة لم تتمكن مع ذلك من الاستفادة الفعلية من تحويل الاختصاصات اللازمة، حيث اكتفت في الواقع بالاضطلاع بالاختصاصات الأفقية.

في هذا السياق، يشكل مشروع الجهوية الموسعة طموحا جديدا نحو إعداد نموذج وطني للجهوية يدعم بروز جهات مستقلة بمجالس ديمقراطية تتوفر على ما يلزم من اختصاصات وموارد للاضطلاع بمهمة التنمية المندمجة.

رغم وجاهة وأهمية هذه الإصلاحات، يتبين إجمالا أنها **لم تكن كافية لإرساء قواعد ديمقراطية وحكامة محلية فعالة وذات مصداقية.**

ويعزى هذا الوضع إلى وجود عدة نواقص تهم الحكامة الترابية وتتجلى على الخصوص في:

أولا: ضعف شفافية التدبير المحلي الناتج عن انغلاق التدبير وتعقيد المساطر،

ثانيا: هشاشة العلاقة بين الهيئات المنتخبة والمواطنين المتميزة أحيانا بغياب الثقة في الأجهزة التمثيلية وعجز آليات التواصل وضعف مشاركة المواطنين في التدبير المحلي،

ثالثا: عدم ملاءمة أجهزة الوصاية والمراقبة التي تمارس بصفة قبلية ولا تساعد على توخي الفعالية وتقييم النتائج،

رابعا: الفعالية المحدودة لأجهزة المساءلة وإعطاء الحساب، حيث يلاحظ أن المهام القضائية وغير القضائية للمجالس الجهوية للحسابات، على الرغم من أهميتها، لا تفضي إلى متابعات إلا عند اكتشاف أفعال تستوجب عقوبات؛ وحتى في هذه الحالة يقتصر دور هذه المجالس من جهة، على إخبار السلطات الإدارية المختصة لاتخاذ العقوبات التأديبية، ومن جهة أخرى، إخبار وزير العدل لاتخاذ ما يراه ملائما إذا تعلق الأمر بالعقوبات الجنائية. كما أن آراء هذه المجالس بخصوص الحسابات الإدارية غير المصادق عليها لا تلزم سلطات الوصاية التي يمكنها اتخاذ قرار غير مطابق لهذه الآراء شريطة تعليله.

خامسا: تأخر إدراج الحكامة المجالية ضمن مقاربة إعداد التراب الوطني، حيث ظل التدبير المجالي تنقصه النظرة الاستشرافية، متأرجحا بين المنظورين الأمني والتنموي نتيجة هيمنة ثقافة التسيير الممركز الذي أدى في الواقع إلى الانخراط غير الكافي للجماعات المحلية في التنمية المستدامة، على خلفية ضعف الموارد المالية والبشرية المتوفرة لدى الجهات وعدم ملاءمة تقسيمات التراب الوطني لواقع تسيير مختلف الجهات.

إن مظاهر ضعف الحكامة تتشابه إجمالا على الصعيدين الوطني والمحلي، إذ أنها تعزى إلى نفس الأسباب:

أولا: الانفراد باتخاذ القرارات واتساع دائرة الشطط في استعمال السلطة،

ثانيا: انغلاق التدبير المحلي المتميز بتعقيد المساطر وضعف التواصل وغياب المساهمة والتضمينية في إعداد وتنفيذ مخططات التنمية المحلية والجهوية،

ثالثا: عدم الالتزام بسيادة القانون وشيوع حالات اللاعقاب،

رابعا: تدني وازع المواطنة وتراجع القيم،

خامسا: ضعف الموارد البشرية كما وكيفا،

سادسا: محدودية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

وطبيعي أن تنعكس هذه التجليات والأسباب سلبا على التدبير المحلي الذي تراجعت فعاليته بالنظر إلى المعطيات التالية:

أولا: اختزال اللامركزية في أجهزة إدارية تقليدية تؤدي خدمات ذات جودة متدنية،

ثانيا: الوقوف على عدة ممارسات تنم عن سوء استخدام الجماعات المحلية لمواردها المالية، كرصد غالبية الموارد لتغطية نفقات التسيير وعدم استجابة مشاريع الاستثمار لانتظارات المواطنين وتراكم فوائض للخزينة نتيجة عدم صرف العديد من نفقات الاستثمار المبرمجة،

ثالثا: رصد المجالس الجهوية للحسابات لعدة تجاوزات تهم الموارد البشرية والمداخيل والنفقات والشراءات العمومية والتعمير والأملاك الجماعية والمراقبة الداخلية وعقود الامتياز والمشاريع الكبرى ومخططات التنمية،

رابعا: بروز ممارسات غير شرعية تتجلى في اختلاس وتبديد الأموال العمومية والرشوة والمحسوبية والزبونية، خصوصا في ظل غياب برامج لمكافحة الفساد لدى الجماعات المحلية.

إن استحضار خطورة تراجع فعالية التدبير المحلي وانعكاسات الحكامة الترابية على التنمية المحلية بالموازاة مع دينامية توسيع الجهوية وما تستتبعه من توسيع الاختصاصات المخولة وتخفيف آليات الوصاية، ليستدعي من طرف جميع الفاعلين المعنيين تبني مقاربة شمولية للوقاية من الرشوة تصب في خانة تحسين الحكامة الترابية من خلال **تأسيس منظومة جهوية للنزاهة والشفافية والمساءلة** تواكب مشروع الجهوية المتقدمة وتدعم الديموقراطية المحلية.

في البداية، أود أن أؤكد على أهمية التوجه نحو إغناء التشخيص الموضوعي لظاهرة الفساد عبر نهج مقاربة جهوية تتكامل مع المقاربة القطاعية وتعتمد على تنمية الآليات التقنية للتحري والتقييم، من أجل وضع قاعدة معطيات محينة وإعداد خريطة مدققة لمواطن الرشوة ونواقص الحكامة الترابية.

في انتظار الانطلاق من هذه المقاربة، تقترح الهيئة المركزية، اعتمادا على ما تراكم لديها من تشخيصات أولية، توجهات استراتيجية عامة يمكن ترجمتها إلى توجهات محددة وإجراءات عملية سوف تدرج ضمن الخطة الوطنية لمكافحة الفساد.

وتتمحور هذه التوصيات والمقترحات حول **ثمانية توجهات** أساسية:

أولا: إرساء منظومة حديثة وملائمة لتدبير الموارد البشرية على المستوى الترابي تتوخى:

- وضع معايير موضوعية وشفافة لاختيار المرشحين للمناصب العمومية،

- إرساء منظومة أجور تعتمد الإنصاف والاستحقاق والأهلية والتحفيز،

- تخصيص مكانة متميزة للتكوين،

- الوقاية من تضارب المصالح للتفعيل الأمثل لمقتضيات الميثاق الجماعي في هذا المجال (المادتان 22 و75)،

- اعتماد مدونات أخلاقية على المستوى المحلي تضمن الانضباط بقواعد السلوك المطلوب المنبثق من خصوصيات مختلف المهام والمنسجم مع المقتضيات القانونية.

ثانيا: النهوض بالنزاهة والشفافية في تدبير المالية والصفقات المحلية:

- فأما عن نزاهة وشفافية تدبير المالية المحلية، فتتأسسان على اعتماد قواعد وآليات الميزانية المفتوحة التي تمكن المواطنين بكل شفافية من الحصول على المعلومات اللازمة،

- وأما عن نزاهة وشفافية تدبير الصفقات العمومية، فتمر عبر تدعيم التوجه الرامي إلى توحيد المبادئ والقواعد المتعلقة بالصفقات العمومية للدولة والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية.

وفي هذا الصدد، تؤكد الهيئة المركزية بصفة خاصة على ضرورة تأطير السلطة التقديرية المخولة لصاحب المشروع وتبسيط المساطر المعتمدة ومراجعة تركيبة لجنة التتبع والطعن لضمان استقلاليتها وانفتاحها على فعاليات من خارج الإدارة كالهيئة المركزية للوقاية من الرشوة.

ثالثا: تعزيز شفافية الإدارة الترابية من خلال:

- نهج سياسة إعلامية منتظمة لإخبار المواطنين بأنشطة وتنظيم عمل الجماعات المحلية والمرافق اللاممركزة،
- ضمان احترام حق المواطنين في الولوج إلى المعلومات،
- مراجعة وتبسيط مساطر الإدارة الترابية،

- تفعيل القانون المحدث للبطاقة الوطنية للتعريف الإلكترونية،
- تقوية وهيكلة مصالح الاستقبال لدى مختلف الإدارات الترابية،
- تفعيل الجماعة الإلكترونية.

رابعا: تدعيم الاستقلالية والنزاهة والشفافية بقطاع العدل من خلال:

- من جهة: اعتماد سياسة جنائية لمكافحة الفساد تقوم على ضمان الاستقلال الوظيفي للقضاة، وتحسين مساطر البت في قضايا الفساد، والحد من مختلف الامتيازات والحصانات.

- ومن جهة ثانية: تحصين الجهاز القضائي من الفساد عبر العمل على تفعيل نظام التصريح بالممتلكات، وتخليق محيط العدالة، وتجنب تضارب المصالح، والنشر المنتظم لتقارير تقييم الأداء والأحكام النهائية، وتمكين المتقاضين من الحصول على المعلومات القانونية والقضائية.

- ومن جهة ثالثة: الرفع من كفاءة وفعالية الجهاز القضائي بإعطاء المكانة اللازمة لتأهيل الكفاءات البشرية، وتحديث التسيير بالاستغلال الأمثل لتكنولوجيات الإعلام والتواصل، ووضع معايير لتقييم جودة الأحكام، واعتماد سقف زمني معقول للبت في القضايا المعروضة، وإزالة العقبات الحائلة دون تنفيذ الأحكام.

- ومن جهة رابعة: تبني وتدعيم قضاء متخصص في مجال مكافحة الفساد يسد الثغرة الحالية المتمثلة في انتهاء مهمة محاكم الاستئناف بعد إلغاء المحكمة الخاصة للعدل منذ 2004.

خامسا: تطوير أنظمة المراقبة والمساءلة بالانكباب من جهة، على مراجعة نظام الوصاية والمراقبة، وتفعيل مقتضيات القانون 54.06 بتاريخ 20 اكتوبر 2008 المتعلق بالتصريح بالممتلكات من طرف المسؤولين عن تدبير الشأن المحلي، ومن جهة أخرى على تعزيز فعالية المجالس الجهوية للحسابات عبر تأهيلها لتتمكن من تقديم

المساعدة التقنية واعتماد المراقبة المندمجة وتقييم الأداء للمساهمة بصفة أكبر في تطوير التدبير المالي المحلي.

سادسا: تعزيز الإطار المؤسساتي لمكافحة الفساد، بالعمل على تعزيز الدور الجهوي للهيئة المركزية للوقاية من الرشوة ولمؤسسة ديوان المظالم وتقوية التنسيق والتعاون بين جميع هيئات المراقبة والوساطة والتتبع.

وفي هذا المجال، تعتزم الهيئة المركزية تخصيص ما يلزم من وسائل مالية وبشرية للشروع منذ السنة الجارية في إحداث لجان جهوية أو محلية وفق برنامج تدريجي، كما توصي بمواصلة التدعيم المالي والبشري لمؤسسة ديوان المظالم، والعمل على إحداث أقطاب جهوية للكفاءة يعهد إليها بدراسة وتبادل المعلومات وضبط المخالفات لدى الجماعات المحلية والوقاية منها.

ومن المناسب أيضا، تمكين المحاكم الإدارية والمالية من ربط علاقات منتظمة لتبادل الآراء والمقترحات والأحكام الصادرة، ومن اللجوء إلى وكلاء الملك لدى المحاكم المختصة عند الوقوف على أفعال مجرمة بمقتضى القانون الجنائي.

سابعا: توسيع دائرة التواصل والتعاون من أجل مكافحة الفساد عبر تنمية وتفعيل آليات التواصل واستصدار قانون لحماية الشهود والضحايا والمبلغين والنهوض بالتعاون والشراكة لدعم بناء التحالفات المناهضة للفساد.

ثامنا: تعزيز شفافية الحياة السياسية وتخليق الشأن المحلي من خلال مراجعة المقتضيات الرادعة للفساد المتضمنة بالمنظومة الحزبية والانتخابية الحالية، واعتماد أسلوب الاقتراع المباشر لانتخاب أعضاء المجالس الجهوية، ومنع الجمع بين مهام التمثيلية المحلية والجهوية والتمثيلية التشريعية.

ولتحصين العمل السياسي والتمثيلي من جميع الممارسات غير الأخلاقية والانحرافات المضرة بمصداقية المؤسسات، تؤكد الهيئة المركزية بصفة خاصة على حث الهيئات السياسية على إعداد ميثاق وطني للأخلاقيات يمكن من ضبط وتخليق العلاقات سواء أثناء الانتخابات أو بعدها أو داخل الهيئات التمثيلية أو خارجها.

ختاما، أود أن أؤكد على الأهمية التاريخية والسياسية والتنموية لمشروع الجهوية الموسعة بمختلف أبعاده، وأخص من بينها بعد التخليق ومكافحة الفساد الذي يتحتم اعتباره تجنبا لجميع التجاوزات أو الانزلاقات المحتملة والمرتبطة بتعميق الديمقراطية المحلية وما يستتبعه من توسيع للاختصاصات المحولة من الدولة إلى الجهات بالموازاة مع التخفيف من حدة الوصاية.

فهناك ارتباط وطيد بين تعميق الديمقراطية المحلية والجهوية الموسعة من جهة، والوقاية من الفساد من جهة أخرى، سيما وأنهما يتطلبان معا تبني مقاربة شمولية جماعية وتشاركية تستنهض جميع هيئات القطاعين العام والخاص وفعاليات المجتمع المدني والسياسي لتفعيل المقتضيات القانونية والمواثيق الأخلاقية وفق المعايير الدولية المعتبرة والتي التزم بها المغرب حينما انخرط في دينامية مكافحة الفساد وتحسين الحكامة كشرط أساسي للتنمية المستدامة.

أشكركم على حسن إصغائكم وأتمنى أن تشكل الوثيقة المعروضة على أنظاركم أرضية ملائمة للتوجه نحو بناء أساس للتعاون والشراكة بين اللجنة الاستشارية للجهوية والهيئة المركزية للوقاية من الرشوة.

وستبقى الهيئة المركزية رهن إشارتكم لتعميق وتدقيق جميع التوجهات والتوصيات المقترحة بالموازاة مع توضيح معالم مشروع الجهوية الموسعة.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته.