محاربة الفساد بالمغرب: من أجل تدابير أكثر فعالية

ياسين اعليا (المغرب)

الملخص: أطلقت الحكومة المغربية في نهاية سنة 2015 خطتها العشرية تحت مسمى «الاستراتيجية الوطنية لمحاربة الفساد» و التي سيمتد تفعيل بنوذها و برامجها إلى حدود سنة 2025، و قد جاءت هذه الاستراتيجية و الولاية الحكومية للائتلاف الحاكم على مشارف نهايتها. تتناول الدراسة التالية الوضع الحالي لمؤشرات الفساد وفق النموذج المقدم من طرف عدة منظمات دولية كمنظمة الشفافية الدولية «ترانسبرنسي أنتيرناسيونال» و أهم الخطوط العريضة للخطة الإصلاحية للحكومة المغربية و الأهداف المتوخى بلوغها في أفق الإنزال التدريجي لهذه الاستراتيجية. كما تقوم الدراسة برصد مكامن النقص و الاختلالات الملاحظة على الاستراتيجية سواء في الأسس التي قامت عليها أو معيقات التنفيذ المفترض مواجهتها، مع تقديم مقترحات عملية و واقعية ستمكن من المحاربة الفعلية للفساد في المغرب.

تقديم:

كما هو الحال لمجموع دول منطقة شمال أفريقيا و الشرق الأوسط ، يعاني المغرب من معضلة الفساد المالي و الإداري المستشري في بنيته الاقتصادية و الاجتماعية. و لا أدل على تغلغل الظاهرة و استحكامها من الرتبة التي يحتلها البلد في عدة مؤشرات دولية مثل سلم مؤشر مدركات الرشوة الصادر عن منظمة الشفافية الدولية «ترانسبرنسي انتيرناسيونال» لسنة 2015، المغرب في الرتبة 88 بمعدل 36/100 مجاورا بلدانا كالجزائر و مصر و متخلفا عن قطر(22) والامارات العربية(23) و الأردن (44) العربية السعودية (48) و تونس(76)، و كذلك مؤشر دور العدالة الصادر عن منظمة مشروع العدالة العالمية المغرب 102/55، الإمارات العربية (27)، الأردن (41)، تونس(43)، و مؤشر الحرية الاقتصادية بالعالم العربي الصادر عن معهد فرايزر المغرب (12)، الأردن (2)، الإمارات العربية(3)، قطر(7) و العربية السعودية(8)...

و نتيجة لهذا الوضع، فإن البلد يؤدي فاتورة مكلفة بالنسبة لمعدلات النمو تقارب مليار دولار سنويا و يحرمه من نقطة إضافية في معدل النمو السنوي للناتج الداخلي الخام[1]. و مما لا شك فيه، فإن

1 الدراسات الإيكونومترية منذ تسعينيات القرن الماضي تربط النمو الاقتصادية بالشفافية و معدلات انتشار الفساد في المنظومة الاقتصادية (باولو ماورو 1995؛ تانزي و دافودي 1997؛ غيتا، دافودي و تيونغسون 2000؛ إيغر و داسغبتا 2011...)

للظاهرة جذورا تاريخية متعمقة. فالنظام السياسي المغربي مبني على قاعدة الريع الاقتصادي مقابل الولاء للنظام الحاكم منذ ظهور الدولة المغربية المستقلة عن الخلافة الإسلامية المشرقية، حتى حدود فرض الحماية الفرنسية على البلد سنة 1912 و التي عملت على تكريس الوضع و الاستفادة من الولاءات القبلية مقابل الفساد و الاستغلال غير العادل للأعيان و المعمرين للثروات. و مع بداية الدولة المغربية الحديثة لفترة ما بعد الحماية، طفا على السطح نزاع الشرعية و التحكم في السلطة في مغرب الاستقلال ما بين المؤسسة الملكية و الأحزاب الوطنية المساهمة في معركة التحرير و المؤسسة العسكرية. و شجع هذا التنازع على استمرار الممارسات الفاسدة و غض الطرف عنها في مقابل ضمان التبعية و توطيد دعائم السلطة الملكية. و هكذا صار الفساد أكثر توحشا و انتشارا في الإدارة و الجيش و الأحزاب السياسية و محيط الملك و إدارة المخزن و القضاء... بل أن الأمر وصل لدرجة التطبيع المجتمعي مع الفساد و تسويغه و السعي للاستفادة منه، بل حث النخب و الأطر على استغلال الفرص و الانخراط في منظومة الفساد المتشعبة، ما دام مبدأ اللاعقاب و اللاحساب هو السائد.

لم ينخرط المغرب فعليا في محاربة الفساد إلا مع مطلع الألفية الحالية، و إن كانت درجة انخراطه محتشمة و غير كافية لانتشال البلد من الوضع الذي عاشه طيلة 60 من الاستقلال. فقد صادق المغرب على اتفاقية الأمم المتحدة لمحاربة الفساد سنة 2003 و دخلت حيز التنفيذ سنة2007 و تم تأسيس الهيأة المركزية للوقاية من الرشوة في نفس السنة تطبيقا لمقتضيات البند السادس للاتفاقية، هذا مع إطلاق مبادرات حكومية لتخليق الحياة العامة و حملات لمحاربة الرشوة في الإدارة المغربية. و تبقى أحداث الربيع العربي علامة فارقة في دعم زخم مطالب محاربة الفساد، حيث شكل هذا المطلب أساس الحركة الاحتجاجية لشباب حركة 20 فبراير، وتم كسر الطابوهات و توجيه اتهامات مباشرة لشخصيات عمومية متنفذة. و مع دخول الدستور الجديد لعام 2011 حيز التطبيق، و انبثاق حكومة من صناديق الاقتراع رفعت هذه الأخيرة شعار محاربة الفساد و القضاء عليه كأولوية لبرنامج عملها و على رأس قائمة اهتماماتها، غير أنها انتظرت مرور أربع سنوات لتفرج عن خطتها لمحاربة الفساد تحت مسمى «الاستراتيجية الوطنية لمحاربة الفساد» و المزمع تنزيلها على أكثر من 239 مشروعا خلال الفترة الممتدة من 2016 إلى 2020.

فما هي المحاور الرئيسية لهذه الاستراتيجية؟ و كيف يمكن مقاربة فرص نجاحها مقارنة مع الواقع الاقتصادي و الإداري و فشل التجارب السابقة في المجال؟

الاستراتيجية الوطنية لمحاربة الفساد: 239 مشروعا على مدى عشر سنوات

يأتي اعتماد الاستراتيجية الوطنية لمحاربة الفساد في سياق دستوري جديد، إذ تم التنصيص لأول مرة في تاريخ الدساتير المغربية على مبدإ الحكامة الجيدة و أفرده دستور 2011 بالباب الثاني عشر. و هكذا وردت مبادئ أساسية لعمل المؤسسات العمومية في الفصول ما بين 154 و 170 كالشفافية والمحاسبة و المسؤولية و المحاسبة و النزاهة و المصلحة العامة. و من جهة أخرى، يشكل سياق تكليف حكومة السيد عبد الإله بنكيران على أساس قاعدة انتخابية منبثقة عن موجة الاحتجاجات المطالبة بإسقاط الفساد زخما للعمل الحكومي في هذا الاتجاه. و هكذا بعد طول انتظار، صادقت لجنة الإشراف على إعداد الاستراتيجية الوطنية لمحاربة الفساد على صيغتها النهائية بتاريخ 28 دجنبر (كانون الأول) 2015 بعدما توافق بخصوصها ممثلين عن القطاعات الوزارية و المؤسسات العمومية المعنية و ممثلي الهيئات المهنية و خبراء عن مكتب دراسات دولي بالإضافة لتمثيلية

ترانسبرنسي المغرب كفاعل عن المجتمع المدني.

جاءت الاستراتيجية الوطنية لمحاربة الفساد ببرنامج أفقي يخص عدة قطاعات و يمتد على عشر سنوات 2015-2025، حيث يرتكز على 239 مشروعا بكلفة إجمالية قدرها 8، 1 مليار درهم وفق الجدولة التالية:

المرحلة الأولى: 2015-2016 تنزيل 174 مشروعا بكلفة 840 مليون درهم

المرحلة الثانية: 2017-2020 تنزيل 59 مشروعا بكلفة 937 مليون درهم

المرحلة الثالثة: 2020-2025 تنزيل 6 مشاريع بكلفة 18 مليون درهم

من ناحية أخرى، تستهدف الاستراتيجية تحسين المجالات التالية:

- الحكامة (45 مشروعا) من خلال تكريس الشفافية و الحق في الولوج إلى المعلومة، و ربط المسؤولية بالمحاسبة و تفعيل هيئات الحكامة و الحكامة الترابية و حسن تدبير المالية العمومية.
- الوقاية (154مشروعا) من خلال تبسيط المساطر الإدارية و تعزيز المراقبة نشر القيم الأخلاقية و قيم المشاركة الوطنية.
- الزجر (27 مشروعا) من خلال تعزيز الإطار القانوني و التشريعي، و الكشف عن الخروق و متابعتها و تنفيذ الأحكام و استرجاع الموجودات و محاربة الاغتناء اللامشروع.
- التواصل و التحسيس (16مشروعا) من خلال وضع خطة تواصل خاصة بمواكبة تنزيل الاستراتيجية و تقدم تنفيذ أهدافها.
- التربية و التكوين (6مشاريع) من خلال تكوين الفاعلين و تقوية قدراتهم و إشاعة ثقافة محاربة الفساد في المناهج و البرامج التعليمية.

و بخصوص التوقعات الملموسة المتغيّى بلوغها، تضع الاستراتيجية الوطنية لمحاربة الفساد عدة أولويات منها على الخصوص تحسين خدمة المواطن، و إدماج الإدارة الإلكترونية، و تقوية الرقابة و المساءلة و الشفافية بغية خفض مستوى الارتشاء الحالي إلى 75 في المائة سنة 2017 ثم 55 في المائة سنة 2020، و45 في المائة سنة 2025. كما تتوقع الحكومة المغربية خفض نسبة عدم ثقة المواطنين المغاربة في الإدارة العمومية من 89 في المائة سنة 2015 إلى 20 في المائة بعد عشر سنوات، و كذا خفض نسبة عدم الثقة في نجاعة إجراءات محاربة الرشوة من 72 في المائة إلى 30 في المائة خلال نفس العشرية.

و بخصوص آلية تمويل الاستراتيجية أعلن السيد محمد مبديع وزير الوظيفة العمومية عن عزم الحكومة إنشاء صندوق يتم توفير موارده بمساهمة مباشرة من ميزانية الدولة والتعاون الدولي وبعض الحسابات الخصوصية للخزينة، مثل الصندوق الخاص بالطرق وصندوق تحديث الإدارة وصندوق الدعم لفائدة الأمن الوطني وصندوق الخدمة الأساسية للاتصالات، لتمويل جزء من برامج الإستراتيجية الجديدة، علاوة على مساهمة الوزارات المعنية بالمشاريع.

النواقص الملاحظة بخصوص نص الاستراتيجية و تنزيلها

بعد تقديم الخطوط العريضة للاستراتيجية الوطنية لمحاربة الفساد، لا بد من إبداء مجموعة من الملاحظات حول منهجية الإعداد و آفاق التنزيل و معيقاته التي سيتم تقديمها وفق سلم الأولوية و الأهمية في تقييم نجاح ورش محاربة الفساد.

- **ضعف إجراءات محاربة الفساد:** منذ تنصيب حكومة السيد بنكيران في 14يناير2012 و هي تحاول فتح جبهة الفساد و محاربته، غير أنها افتقدت في أغلب القرارات و الإجراءات التي اتخذتها للجرأة السياسية اللازمة و القدرة على مواجهة جبهة الفساد المستحكمة في دواليب الإدارة العمومية و الحقل السياسي و المنظومة الاقتصادية، و لا أدل على الوضع الضعيف للحكومة المغربية من تصريح السيد رئيس الحكومة بكونه ليس هو من يحارب الفساد، إنما الفساد هو الذي يحاربه[2]؛ أي أن منطق الحكومة دفاعي مرتكز على ردة الفعل، و ليس هجوميا مقررا للفعل و قادرا على تحمل مسؤوليته، و هذا على الرغم من وضع هذا الورش ضمن أوليات البرنامج الانتخابي لحزب العدالة و التنمية قائد التحالف الحكومي، و كذا التنصيص عليه في البرنامج الحكومي.
- **تأخر الإعلان عن الاستراتيجية:** انتظرت الحكومة المغربية السنة الأخيرة من ولايتها، و هي على مشارف الانتخابات التشريعية لتعلن عن استراتيجيتها لمحاربة الفساد مما يدفعنا للتساؤل عن الهامش الزمني القصير الذي أتاحته لها من أجل تحقيق إنجازات ملموسة بخصوص محاربة الفساد. من جهة أخرى، سطرت الحكومة استراتيجيتها على مدى زمني يمتد على عشرية 2015-2025، و هو ما يطرح تساؤلا مشروعا بخصوص مدى التزام الحكومتين القادمتين على أقل تقدير (حكومتي 2016 و 2021) بإنجاز مشاريع الاستراتيجية و الالتزام بها، حيث يفترض في البرامج التي تضمن استمراريتها أن تصدر بإشراف ملكي و يصادق عليها في مجلس الوزراء حسب منصوص الدستور المغربي.
- **التكلفة المالية المرتفعة:** يستلزم تنزيل مقتضيات الاستراتيجية الوطنية لمحاربة الفساد غلافا ماليا مهما قدره 1،8 مليار دهم، غير أن الحكومة المغربية لم تحدد بشكل مبدئي مصادر التمويل. و على الرغم من تصريح السيد وزير الوظيفة العمومية عن عزم الحكومة إنشاء صندوق خاص بالاستراتيجية، فإن دخول الاستراتيجية حيز التنفيذ دونما ورود ذكر الصندوق في بنود قانون المالية الحالي 2016 يثير استفهامات حول الموضوع. من جهة ثانية لا تملك الحكومة سلطة قانونية تفرض بها ضمان آلية التمويل المفترضة على الحكومات المستقبلية.
- **القطيعة مع الإجراءات السابقة:** على الرغم من محدودية الإجراءات السابقة و عدم تحقيقها للنتائج المرجوة، فالمفترض في الاستراتيجية الوطنية لمحاربة الفساد الاستعمال السليم لها، و خاصة التنصيص على ضرورة استثمار التقارير السابقة للهيئات الرقابية كالمجلس الأعلى للحسابات و العمل على جر المدانين فيها لمحاكمات عادلة في إطار المقاربة الزجرية الحازمة، و هو ما لم يتم التوصية به بشكل صريح.
- **الانتقائية في الفساد المستهدف:** الإجراءات المزمع تطبيقها في الاستراتيجية الوطنية تهدف إلى مواجهة الفساد و الرشوة، و تتوجه أساسا لصغار الموظفين بعدما تغاضت تخصيص كبار الموظفين و المسؤولين السامين الذي يتلقون رشاوى بأرقام فلكية بإجراءات و آليات مراقبة

2 جلسة المساءلة الشهرية المتعلقة بالسياسيات العمومية بمجلس النواب المغربي، الثلاثاء 13 يناير 2015

خاصة، و هذا النوع من الفساد هو الأكثر ضررا على المنظومتين الاجتماعية و الاقتصادية.

- **تعدد الأوراش وصعوبة التنسيق:** فتحت الحكومة عدة أوراش و أشركت عدة قطاعات حكومية على أساس تطبيق خطة شمولية لمحاربة الفساد، لكنها أغفلت جانبا مهما هو التنسيق بين مختلف الفاعلين لضمان الفاعلية و تحقيق الأهداف المسطرة، حيث أن رئاسة الحكومة لم ترسم لحد الآن اللجنة التنسيقية على الرغم من الإشارة إليها خلال تقديم رئيس الحكومة للاستراتيجية.

الاقتراحات:

يفترض فتح جبهة محاربة الفساد و الحد من آثاره اعتماد مقاربة نوعية تضع نصب أهدافها اجتثات منظومته و عدم الاكتفاء بمحاربة مظاهره فقط، و لعل هذا لن يتحقق سوى بسياسة واضحة المعالم و الأهداف تعمل على تجفيف منابع بركة الفساد الآسنة. و للمساعدة على تحقيق هذا المبتغى نقدم حزمة المقترحات التالية:

- التنزيل السريع لإصلاح منظومة القضاء المغربي، و إعطاؤها الأولوية في المشروع الإصلاحي. فمنظومة العدالة هي الضامن الأساس للجانب الجزري الضروري لكل سياسة تروم محاربة الفساد. فبعد خمس سنوات على إطلاق الورش مازال تنزيله قيد الانتظار و مضامينه محل نقاش حول مدى فاعليتها.
- استثمار تقارير المجلس الأعلى للحسابات و تفويضه سلطا أوسع في مجال المتابعة الجنائية والإحالة على القضاء، فعلى سبيل المثال لا الحصر يشير تقرير المجلس لعام 2014 أن 12 رئيس ديوان وزارة لم يصرحوا بممتلكاتهم و 18 برلمانيا لم يجددوا تصريحاتهم و 183 موظفا ساميا من أصل 479 ملزما لم يقدموا تصاريحهم الأولية عند تسلمهم لمهامهم الجديدة؛ في المقابل 0 إجراء ضد المخالفين، بالإضافة إلى أن سلطة المجلس لا تطال أعضاء الحكومة و البرلمان (المادة 52من مدونة المحاكم المالية).
- وضع مدونة خاصة بالصفقات العمومية تمكن جميع المتدخلين من إنجاز الصفقات وفق مبادئ الشفافية من خلال تعديل المرسوم الخالي الصادر بتاريخ 20 مارس 2013.
- التفعيل الحقيقي لقانون الحق الدستوري في الوصول إلى المعلومة، فالنص الحالي مفرغ من محتواه بتنصيصه على 18 استثناء و ديباجته العمومية التي تتيح هامشا كبيرا للتأويل و الحد من هذا المكتسب المنصوص عليه في دستور 2011.
- تفكيك بنية السلطة التقليدية (المخزن) و التي تحولت لإدارة ترابية في الدولة المغربية المعاصرة تعمل بشكل مواز لكل السلط، و لا تتحكم فيها الأجهزة الرقابية ما يحولها لجهاز تحكم عن بعد يحدد نسق السياسات الحكومية و وتيرتها.
- التخلص من النظام الاقتصادي الريعي، و فتح الأسواق و النشاطات الاقتصادية (خاصة الخاضعة منها للاحتكار السلطوي) على أساس مبدأ المنافسة الحرة. فتأكيد الخيار الليبرالي المنفتح للبلد يفترض رفع جميع العوائق أمام الاستثمارات الوطنية أو الأجنبية.
- محاربة الفساد السياسي من خلال تحريك المتابعات و رفع الالتباس عن موقف السلطات العمومية التي تلتزم الحياد السلبي أمام مظاهر الفساد الانتخابي. من جانب آخر رفع الحكومة يدها عن العملية الانتخابية من خلال إقرار قوانين انتخابية مرجعية و تشكيل لجنة عليا مستقلة

مسؤولة عن ضمان نزاهة الانتخابات.

- تخفيف العبء الضريبي على جميع الفاعلين الاقتصاديين، مما سيتيح لهم تحسين قدرتهم الشرائية و الدفع بعجلة الطلب الداخلي الضروري للنمو الاقتصادي، و المرادف لتحسن الظروف المعيشية و شيوع ثقافة الاستحقاق.
- إعمال القانون و تطبيق النصوص الزجرية في حق كل من ثبت في حقه الإخلال بالواجب المهني أو استغلال المناصب في الاغتناء اللامشروع، بعيدا عن الانتقائية المعمول بها حاليا، باعتماد تشريعات تنص على رفع الحصانة و إخضاع المناصب السياسية لسلطة المحاكم المالية.

تهدف المقترحات المذكورة إلى تحقيق غاية كبرى هي أساس النظم المجتمعية الأكثر شفافية و هي الحرية الاقتصادية. فباعتماد هذه الإجراءات تكون الدولة قد قامت بدورها الأساسي في توفير بنية تشريعية و قانونية تحارب الاحتكار و استغلال السلطة و تنظم السوق وفق مبادئ المنافسة الحرة التي تتيح للجميع فرصة الاستثمار و الربحية بتوافق مع الجهد و الاستحقاق، مما يحيلنا على منظومة تحارب الفساد بمبادئها و بنيتها الاقتصادية. محاربة الفساد في المغرب تحتاج رجة عنيفة تكسير بنى إقطاعية عتيقة تم تغليفها بمسوح حديثة، و الحرية الاقتصادية هي معول الهدم الذي يقدر على ذلك، فهل نربح الرهان؟

المراجع :

- نص الدستور المغربي 2011
- موقع رئاسة الحكومة المغربية http://www.cg.gov.ma/
- موقع وزارة الشؤون العامة و الحكامة http://www.affaires-generales.gov.ma/
- ملف جريدة المساء المغربية: http://www.almassaepress.com
- التقرير الأدبي لمنظمة «ترانسبرنسي المغرب» سنة 2015 http://www.transparencymaroc.ma/TM/ar
- تقرير المجلس الأعلى للحسابات 2014
- مؤشر الحرية الاقتصادية، معهد فريزر الكندي
- Paolo Mauro, Corruption and Growth, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 110, No. 3 (Aug., 1995) http://www.jstor.org/stable/2946696
- Tanzi, V., Davoodi, H. 2000. “Corruption, Growth and Public Finances.” IMF Working Paper. http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp00182.pdf
- Gupta, S., Davoodi, H., and Tiongson, E. 2000. “Corruption and the Provision of healthcare and educational services
- http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp00116.pdf
- Ugur, M. and Dasgupta, N. 2011. “Evidence on the Economic Growth Impacts of Corruption in Low-Income Countries and Beyond.”
- http://eppi.ioe.ac.uk/cms/LinkClick.aspx?fileticket=wrCtuggnIQ%3D&tabid=3108&mid=5787
- http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index