بعثة
الإتحاد الأوروبي
بالمملكة المغربية

http://ec.europa.eu/delegations/morocco/index_fr.htm
نادية دوبوي : مكلفة بالإعلام و الإتصال
nadia.dupuis@eeas.europa.eu
أنجز هذا العدد بالتعاون مع قسم "الإصلاحات الاقتصادية"
الصور : المفوضية الأوروبية بالمغرب
تصميم : analogie الدار البيضاء

يوليوز 2014 رقم 201

وصلة

نشرة بعثة الإتحاد الأوروبي بالمملكة المغربية

الحكامة العمومية

تابعوا أخبار الاتحاد الأوروبي في المغرب على
@UE_au_Maroc facebook youtube

الفهرس

2 **الحكامة العمومية**
مجال استراتيجي في مسلسل التعاون بين المغرب والاتحاد الأوروبي

4 **الحكامة**
التعاون بين المغرب والاتحاد الأوروبي في خدمة الحكامة العمومية

6 **برنامج دعم المؤسسات العمومية وأنظمة التدبير(SIGMA)**
عمل مُشترك بين الاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية من أجل تعزيز المؤسسات في البلدان الشريكة

7 **نشرة إخبارية عن الحكامة العمومية**
معطيات سياسية حول دور المجتمع المدني في نظام الحكامة

افتتاحية

الحكامة العمومية
مجال يطبعه التعاون الطموح والمُبتَكَر

روبرت دجوي
سفير الإتحاد الأوروبي

جعل الاتحاد الأوروبي من تعزيز القدرات المؤسساتية وإصلاح الحكامة العمومية مجالا يحظى بالأولوية في نشاطه الخارجي، وخاصة في المغرب. ذلك أن الحكامة العمومية تُشكل إحدى القضايا المهمة في الدستور المغربي وهي إلى ذلك رهان في مرحلة الانتقال الديمقراطي التي يعيشها المغرب.

وتُعد الحكامة العمومية عنصرا محوريا في العقد الاجتماعي الذي يجمع بين السلطات العمومية والمواطنين والمقاولات. وعلى هذا الأساس، فالتدبير الشفاف والفعال للميزانية يُمكن المواطنين من الحصول المشروع على المعلومة واستعمال المرافق والأموال العامة التي يساهمون فيها. كما أنها تُمكِّن من إتاحة خدمات عمومية جيدة وفي متناول الجميع في عدة قطاعات كالتربية والصحة والحصول على الماء والاستفادة من وسائل النقل. وإلى ذلك، فهي تلعب دوراً حاسما في خلق بيئة ملاءمة للتقدم الاقتصادي وخلق فرص الشغل. ويرتكز هذا العقد كذلك على نظام جبائي فعال وشفاف وعادل من شأنه أن يساهم في التنمية الاقتصادية ويجعل كل فرد يشارك على نحو عادل في تمويل الأنشطة والخدمات العمومية.

كما تؤدي المؤسسات العمومية دوراً مركزيا في تجسيد الوضع المتقدم للمغرب لدى الاتحاد الأوروبي و دعم مسلسل التقارب مع المعايير الأوروبية السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

ولكل هذه الأسباب جعل الاتحاد الأوروبي والمغرب من الحكامة العمومية مجالا يطبعه التعاون الطموح والمُبتَكَر. ■

> تم توقيع عقود الأداء الوظيفي بين الإدارات المركزية للوزارات ومصالحها اللامركزية

الحكامة العمومية: مجال استراتيجي في مسلسل التعاون بين المغرب والاتحاد الأوروبي

ماهي مقاربة التعاون بين المغرب والاتحاد الأوروبي في مجال الحكامة العمومية؟

يُعد الاتحاد الأوروبي شريكا تاريخياً للمغرب في مجال إصلاح الحكامة العُمومية. وتقوم هذه الشراكة على مقاربتين :

- تعزيز الجانب المؤسساتي في مختلف القطاعات : التربية والصحة والزراعة والنقل وغيرها من القطاعات ؛

- تخصيص برامج لإصلاح الحكامة العمومية تلتقي من خلالها كل القطاعات. وفي هذا الصدد، امتد برنامج دعم إصلاح الإدارة العمومية على مرحلتين متتاليتين: مرحلة 2004-2008 بقيمة 79 مليون أورو ومرحلة 2008-2012 بقيمة 73 مليون أورو. وقد صاحَب هذا البرنامج إصلاح تدبير الموارد البشرية والموارد المالية. كما تم تنفيذ برنامج لدعم الإصلاح الجبائي بقيمة 80 مليون أورو في الفترة الممتدة ما بين 2005 و 2010.

ماهي نتائج هذه الجهود المشتركة؟

الموارد البشرية

تم إدماج مبادئ وأدوات جديدة لتدبير الموارد البشرية (التدبير الاستباقي للوظائف والموظفين والكفاءات، والمرجعية الخاصة بمواءمة الكفاءات مع الوظائف) مما مكّن من إقامة توازن أفضل بين الموارد البشرية والحاجيات من الموظفين وأتاح المزيد من الشفافية والإنصاف في التوظيف والترقية والتقييم والأجور كما مكن ذلك من إدماج سياسة للتكوين المستمر الطوعي.

المالية العمومية

لقد اعتُمدت منهجيات جديدة في مجال التدبير حيث أصبحت كل الوزارات تحدد ميزانياتها اعتمادا على الأهداف المقرونة بالمؤشرات من أجل الرفع من مستوى الأداء في ما يتعلق بالنفقات. كما تم توقيع عقود الأداء الوظيفي بين الإدارات المركزية للوزارات ومصالحها اللامركزية مما ساهم في لامركزية العمل العمومي وتوزيعه على جهات مختلفة. وتم منح المزيد من الاستقلالية للوزارات القطاعية في مجال تدبير قروضها. كما تم تعزيز كفاءات الهيئات المعنية بمراقبة النفقات كالمفتشية العامة للمالية.

النظام الجبائي

لتفادي انخفاض المداخيل الجبائية الناجم عن الإعفاءات المتعددة من جهة وانخفاض المداخيل الجمركية، من جهة أخرى، جرّاء التوقيع على عدة اتفاقيات للتبادل الحر، تم الانخراط في عملية التحول الجبائي من خلال الحد من الإعفاءات والتخفيفات الضريبية وتوسيع الوعاء الجبائي للضريبة على القيمة المضافة وإصلاح الضريبة على الدخل. وإلى جانب إصلاح الإدارة الجبائية، ساهمت هذه الإجراءات في الرفع من مستوى المداخيل الجبائية من 17,6% من الناتج الداخلي

الخام سنة 2004 إلى 22,1% منه سنة 2013. كما تم النهوض بشفافية السياسة الجبائية من خلال الإصدار السنوي لتقرير تقييم النفقات الجبائية (الإعفاءات) المصاحبة لمشروع قانون المالية.

ماهي توجهات الإصلاح في المستقبل؟

يُحدد الدستور بشكل أساسي التوجهات الحالية للمغرب في مجال الحكامة العمومية. فالدستور يُكرِّس مبادئ المشاركة والحكامة الجيدة والديمقراطية التشاركية والمساءلة والاستفادة من الخدمات العمومية على أساس من التكافئ. كما يتضمن الدستور مقتضيات مهمة منها إحداث قانون متعلق بحق الحصول على المعلومة الإدارية وحق تقديم العوارض وإحداث ميثاق الخدمات العمومية والرفع من استقلالية المجلس الأعلى للحسابات.

فعلى صعيد الاصلاح الميزانياتي، سيُحدث القانون التنظيمي لقانون المالية الجاري النظر فيه في البرلمان تحولا عميقا في نظام الميزانية من خلال تقريبه من أفضل الممارسات الدولية من أجل مزيد من المردودية والشفافية.

أما على مستوى الإصلاح الجبائي، فإن التوصيات المنبثقة عن المناظرة الوطنية للجبايات المنعقدة في أبريل 2013 تُحدِّد التوجهات الإصلاحية برسم السنوات المقبلة من أجل مزيد من الإنصاف والفعالية والإنتاجية والشفافية في المنظومة الجبائية.

وفي هذا الصدد، يعتبر الاتحاد الأوروبي أن لهذه التوجهات الإصلاحية الهادفة إلى تقوية المسلسل الديمقراطي في المغرب أهمية استراتيجية. ومن ثم، فقد انخرط الاتحاد الأوروبي والمغرب في أنماط جديدة للدعم بهدف النهوض بالحكامة العمومية من خلال برنامج "حكامة" الذي تم توقيعه في دجنبر 2013.

> "تم النهوض بشفافية السياسة الجبائية من خلال الإصدار السنوي لتقريرتقييم النفقات الجبائية"

التعاون بين المغرب والاتحاد الأوروبي في خدمة الحكامة العمومية: برنامج "حكامة"

دعم بقيمة 840 مليون درهم على شكل هبة من أجل تدبير أكثر نجاعة وشفافية و نظام جبائي أكثر توازنا وفعالية وخدمات عمومية أكثر جودة

يتمحور برنامج "حكامة" حول ثلاثة محاور عمل :

1. سيُخصَّص المحور الأول من هذا البرنامج إلى إصلاح الميزانية من خلال دعم تنفيذ قانون تنظيمي جديد لقانون المالية. ومن شأن هذا القانون التنظيمي أن يجعل تدبير الميزانية أكثر نجاعة وشفافية وديمقراطية. والجدير بالذكر أن هذا القانون يتعدى إطار التدبير المالي ويمثل رافعة لتحديث الحكامة العمومية برمتها.

وبغض النظر عن القانون التنظيمي لقانون المالية، يتضمن المحور الأول لهذا البرنامج تدابير أخرى كإصلاح مجالات من قبيل الصفقات العمومية والحكامة ومراقبة أكثر شفافية ونجاعة للمؤسسات والمقاولات العمومية من قبل الدولة وتوسيع نظام التدبير المعلوماتي للنفقات ليشمل الجماعات المحلية.

2. سيُخصَّص المحور الثاني في البرنامج لتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطنين من خلال تحسين جودة الخدمات العمومية وحق الوصول إلى المعلومة وجوانب أخرى مرتبطة بإصلاح الإدارة (تدبير الموارد البشرية، اللامركزية، نظم الاستقبال ووضع الشكايات لدى المصالح العمومية،...).

3. وأخيراً، سيُخَصَّص محور ثالث لمواصلة الإصلاح الجبائي من خلال الأهداف التالية:

- **الشفافية :** نشر تقرير حول النفقات الجبائية (العجز الحاصل بسبب الإعفاءات) و المساعدات العمومية من خلال قياس فعاليتها واقتراح تدابير ترشيدية ؛

- **الإنصاف :** إصلاح الضريبة على الدخل حتى لا تقتصر فقط على مداخيل الأُجَراء وتطبيق التضريب المباشر (بشكل تدريجي) على الضيعات الفلاحية الكبرى التي تم إعفائها إلى حد الآن؛

- **التنافسية :** والمردودية الجبائية/الرفع من الإيرادات: مواصلة إصلاح الضريبة على القيمة المضافة من أجل مزيد من الحياد وتخفيض آجال سداد المقاولات لمتأخراتها من هذه الضريبة.

- **تحسين فعالية وجودة خدمات مديرية الضرائب :** ربط الإدارات المالية في ما بينها اعتمادا على تعريف مرجعي مُوحَّد وتعميم نظم الاستقبال لفائدة دافعي الضرائب وتوخي الشفافية والإصلاح في عملية المراقبة الجبائية.

> "من شأن هذا القانون التنظيمي أن يجعل تدبير الميزانية أكثر نجاعة وشفافية وديمقراطية."

روبرت دجوي، سفير الإتحاد الأوروبي و السيد محمد بوسعيد، وزير الإقتصاد والمالية، أثناء التوقيع على برنامج "حكامة"

نموذج مبتكر للتعاون بين الاتحاد الأوروبي والمغرب

يكتسي برنامج "حكامة" أهميةً خاصة بالنسبة للاتحاد الأوروبي والمغرب :

- يدعم مبادئ الديمقراطية التي جاء بها الدستور المغربي ؛
- يُقِرُّ بالعلاقة الموجودة بين التمويل والنفقات العمومية التي تغطي في الوقت نفسه الإصلاحات المرتبطة بمسألة "النفقات" (إصلاح الميزانية) و"الإيرادات" (الإصلاح الجبائي) في منظومة المالية العامة ؛
- يساهم هذا البرنامج في تلبية حاجيات المواطنين المشروعة في مجال جودة الخدمات العمومية والإنصاف الجبائي، وهي مبادئ تمثل جوهر هذا البرنامج ؛

وسيتم تنفيذ برنامج "حكامة" الذي تم توقيعه في دجنبر 2013 وفق منهجية مبتكرة تقوم على آليات تعاون مختلفة :

- دعم الميزانية لمواكبة المراحل الأساسية في هذا الإصلاح من خلال صرف تمويلات مهمة في حساب الدولة على شكل هبات أثناء تنفيذ البرنامج ؛
- تعبئة خبراء على أعلى مستوى من أجل الإشراف على الدعم التقني من خلال تقديم المشورة والقيام بالدراسات الضرورية والتكوين ؛
- ثلاث توأمات مؤسساتية (تبلغ مدة كل واحدة منها سنتين) بين المجلس الأعلى للحسابات والمديرية العامة للضرائب والخزينة العامة للمملكة مع مؤسسات أوروبية مماثلة.

"يكتسي برنامج "حكامة" أهميةً خاصة بالنسبة للاتحاد الأوروبي والمغرب :
- يدعم مبادئ الديمقراطية التي جاء بها الدستور المغربي"

> لقد أُحدِث هذا البرنامج من أجل مصاحبة مسلسل إصلاح الحكامة العمومي

برنامج دعم المؤسسات العمومية وأنظمة التدبير(SIGMA): عمل مُشترك بين الاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية من أجل تعزيز المؤسسات في البلدان الشريكة

تم إحداث برنامج دعم المؤسسات العمومية وأنظمة التدبير سنة 1992 ويُمول هذا البرنامج أساساً من الاتحاد الأوروبي وتتولى تنفيذه منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. ولقد أُحدِث من أجل مصاحبة مسلسل إصلاح الحكامة العمومية في البلدان التي سبقت وأن رشحت نفسها لعضوية الاتحاد الأوروبي. ومدَّد هذا البرنامج دعمَه لمجموع بلدان جوار الاتحاد الأوروبي.

ويُمكِّن هذا البرنامج من تقديم المشورة في مجالات مختلفة مرتبطة بتعزيز المؤسسات وإصلاح الحكامة العمومية في مجالات عدة من قبيل الوظيفة العمومية ونظام تدبير المالية العامة وتقنين الصفقات العمومية وجودة الخدمات العمومية والشفافية والوصول إلى المعلومة وتعزيز المؤسسة البرلمانية وطرق بلورة السياسات العمومية.

ولهذا البرنامج مقومات مختلفة :

- تجربة تفوق عشرين سنة في مجال إصلاح الحكامة العمومية في البلدان التي تعيش مرحلة انتقالية ؛
- خبرات عالية مصدرها الجامعات والإدارات العمومية في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ؛
- الجمع بين خبرة الاتحاد الأوروبي وخبرة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ؛
- مُرونة أكبر في تنفيذ برامج الدعم.

ويتم إنجاز الأنشطة وفق الحاجيات المُعَبَّر عنها من قبل السلطات. واعترافا منه بجودة عمله، فإن المغرب يستعين بخدمات هذا البرنامج بشكل منتظم وأصبح بذلك أول مستفيد من هذا البرنامج ضمن مجموع دول جوار الاتحاد الأوروبي.

أمثلة عن الأنشطة المُمَوَّلة :

- تحليل الوضع المتعلق بعقود التدبير المفوض في الجماعات الترابية وتوصيات من أجل إصلاحها (2013-قيد الإنجاز) ؛
- تدقيق آلية التكوين المستمر بوزارة الاقتصاد والمالية وتوصيات من أجل تقويته (2013) ؛
- تقديم المشورة في مجال إصلاح تدبير الموارد البشرية للإدارة/إصلاح وضع الوظيفة العمومية (2011-قيد الإنجاز) ؛
- تقديم المشورة للهيئة المركزية للوقاية من الرشوة لصياغة قانونها وكذا في مسألة تضارب المصالح لدى كبار المسؤولين العموميين والتصريح بممتلكاتهم ومسألة الشفافية الإدارية والحق في الوصول إلى المعلومة (2012-2013) ؛
- دعم البرلمان في مجال تعزيز القدرات الإدارية (2011-قيد الإنجاز) ؛
- القيام بدراسة مقارنة بشأن النماذج الأوروبية للامركزية الإدارية وتقديم توصيات بهذا الشأن (2013).

معطيات سياسية حول دور المجتمع المدني في نظام الحكامة

عرّف الاتحاد الأوروبي الحكامة على أنها مجموع القواعد والعمليات والسلوكيات التي تؤثر على ممارسة السلط، خاصة من حيث الانفتاح والمشاركة والمسؤولية والفعالية والتماسك.

بالنسبة للاتحاد الأوروبي، يجسد المجتمع المدني التعددية ويشجعها ويساهم في الرفع من فعالية السياسات وفي تنمية عادلة ومستدامة ونمو شامل. وهو يعكس الطلب المتزايد على حكامة شفافة ومسؤولة.

وبالرغم من أن مسؤولية ضمان حكامة ديمقراطية تقع على عاتق الدول، إلا أن التعاون الوثيق مع منظمات المجتمع المدني يساعد على رفع التحديات المتعلقة بالفقر وعدم التكافئ والإقصاء الاجتماعي والتنمية غير المستدامة. وفي هذا السياق، يعتبر الاتحاد الأوروبي مساهمة منظمات المجتمع المدني في المسلسلات السياسية أمراً ضروريا من أجل بلورة سياسات شاملة وفعالة.

"من أجل برلمان يُساهم بشكل فعال في الديمقراطية المتعلقة بالميزانية"

مؤسسة عبد الرحيم بوعبيد..

كان الهدف من هذا المشروع تعزيز دور البرلمان وإشراكه في تأطير وإعادة توجيه إصلاح الميزانية في المغرب. وقد تم تقسيم هذا الهدف إلى قسمين:

1) مساعدة البرلمانيين في التحكم في الرهانات التي ينطوي عليها إصلاح الميزانية الجاري وتقييم وقعه على مهام البرلمان من تنشيط ونقاش ومراقبة وتقييم للأنشطة العمومية.

2) تكوين وجهة نظر برلمانية مبرَّرة عن تصور وصياغة إصلاح القانون التنظيمي للمالية في ما يخص بعض القضايا الحيوية.

ولقد استهدف المشروع ثلاثين برلمانيا يمثلون مختلف الفرق البرلمانية.

وتتمثل النتيجة الأولى لهذا المشروع في صياغة البرلمانيين لتقرير يتضمن خمسة وعشرين توصية من أجل إصلاح القانون التنظيمي للمالية لجعله أكثر وضوحا ولتيسير عملية متابعة النفقات العمومية من قبل البرلمانيين. وكان هذا التقرير ثمرة العمل والبحث والمشاورات التي تمت على مدى عامين. وسبقت ذلك دراسة وضعية الإصلاحات السابقة التي قام بها المغرب في مجال الميزانية ودراسة حول التجارب الدولية المختلفة في هذا المجال وخاصة سلسلة من ورشات العمل والتفكير والاقتراح حيث قام البرلمانيون المشاركون في المشروع بوضع تصور للرهانات والتعبير عن انتظاراتهم الخاصة بصفتهم ممثلين للبرلمان.

أما النتيجة المباشرة الثانية للمشروع فهي أن القانون التنظيمي الجديد للمالية أخذ بعين الاعتبار مجموعة من التوصيات التي اقترحها البرلمانيون كما تم إحداث لجنة برلمانية دائمة لمراقبة المالية العمومية داخل مجلس النواب.

«النهوض بالمسؤولية الديمقراطية للسلطات العمومية على المستوى المحلي»

ترانسبرانسي المغرب

يهدف هذا النشاط إلى المساهمة في ترسيخ الحكامة الجيدة في المغرب من خلال تعزيز المشاركة المواطنة والنهوض بالشفافية في التدبير الجماعي. ويشمل هذا النشاط ثلاث جماعات وهي: جماعة القنيطرة وجماعة سيدي حرازم وجماعة أزيلال. ويعمل هذا النشاط على التوعية ومصاحبة مسؤولي الجماعات الثلاثة المكلفين بالتدبير المحلي من أجل تدبير رشيد ومسؤول لشؤون وأموال الجماعات. وعلاوة على ذلك، يستهدف هذا المشروع بعض الفئات بعينها كالمنتخبين المحليين والموظفين العموميين والمواطنين والمجتمع المدني ووسائل الإعلام. ومن شأن التشاور والتنسيق مع الناخبين والموظفين والمجتمع المدني تحسين التدبير المحلي والمساهمة في استرجاع ثقة مستعملي الخدمات الجماعية. إن انخراطهم في هذا المشروع منذ انطلاقه سيمكن من تحديد الحاجيات والوقوف على الاختلالات التي يشهدها التدبير الجماعي بغية اتخاذ الإجراءات المناسبة لتقويم الوضع.

ويتكون المشروع من عدة مراحل: تقييم أولي للوضع في الجماعات الثلاثة تليها أنشطة للتفكير وصياغة توصيات ودلائل حسن الاستعمال تهدف إلى إشراك مسؤولي الجماعات (منتخبون وموظفون) في مشروع الشفافية والحكامة الجيدة.

قتراح نموذج يتلاءم مع السياق المغربي في إطار تحضير مشروع قانون بشأن وضع الهيئة

«مصاحبة وضع آلية للإنذار ضد التعسفات الإدارية داخل الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة»

يهدف هذا المشروع إلى المساهمة في تقليص التعسفات الإدارية والرشوة في القطاع الخاص من خلال إحداث نموذج آلية للإنذار ضد الشطط الإداري وذلك داخل الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة بالاعتماد على أرضية استقبال ومعالجة الشكايات التي تتقدم بها المقاولات.

تم إنجاز المشروع على عدة مراحل :

أولا، القيام بتقييم أولي للوضع لتحديد الإطار العام للحكامة في المغرب وتحديد الإطار المؤسساتي الحالي لاستقبال ومعالجة الشكايات ضد التعسفات الإدارية ووصف الآليات الجاري تطويرها من قبل مختلف الفاعلين وتحديد إمكانيات التعاون بين الهيئات المختلفة المنخرطة في استقبال ومعالجة الشكايات من منظور إداري وقانوني و الخاصة كذلك بتبادل المعلومات.

هذا التقييم الأولي تلاه تحديد وتحليل الممارسات الجيدة في استعمال حق الإحالة الذاتية في مجال مكافحة الرشوة واقتراح نموذج يتلاءم مع السياق المغربي في إطار تحضير مشروع قانون بشأن وضع الهيئة وكذا نموذج آلية معالجة الشكايات منسجم و مُكَمِّل للآليات الموجودة في المؤسسات والإدارات المغربية. ■