

حکامة المرافق العمومية

تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

إحالة ذاتية رقم 13/2013

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

حكمة المرافق العمومية

إحالة ذاتية رقم 2013/13



صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله وأيده

إحالة ذاتية رقم 2013/13

- طبقا للقانون التنظيمي رقم 09-60، المتعلق بإحداث المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، وللقانون الداخلي للمجلس؛
- واعتبارا لقرار مكتب المجلس بإحالة بموضوع "حكامة المرافق العمومية" إلى اللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا الاقتصادية والمشاريع الاستراتيجية؛
- واستنادا إلى المصادقة بالإجماع على التقرير حول "حكامة المرافق العمومية" بتاريخ 30 ماي 2013؛

يقدم المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي تقريره

حكامة المرافق العمومية

تم إعداد التقرير من طرف

اللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا الاقتصادية والمشاريع الاستراتيجية

رئيس اللجنة : السيد أحمد رحو

مقرر اللجنة والموضوع : السيد محمد البشير الراشدي

الإيداع القانوني : 2014MO4059

ردمك : 978-9954-635-08-7

ردمد : 2335-9234

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

مطبعة سيياما

الفهرس

13	ملخص
31	ديباجة
33	مقدمة
37	I. المنهجية المعتمدة
37	1. جلسات الإنصات
38	2. منتدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي
38	3. تحليل الوثائق
39	4. الدراسة المنجزة لحساب المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لدى المرتفقين (المواطنون المقيمون، المغاربة المقيمون بالخارج، المقاولات)
41	II. تشخيص الوضع القائم والتحليل
43	1. الاختلالات التي تمس بحقوق المواطنين
49	2. تجذر ممارسات الفساد
55	3. وضع الحكومة الإلكترونية بالمغرب
55	1.3 الفوائد المتوقعة من الإدارة الرقمية
57	2.3 حصيلة الحكومة الإلكترونية بالمغرب
67	III. الدروس الرئيسية المستخلصة من المرجعيات الدولية للحكومة الإلكترونية
67	1. القيادة و الحكامة
69	2. تحديد الأهداف
69	3. هندسة تكنولوجيا الإعلام (IT) والبنية التحتية
70	4. اختيار النموذج العملياتي
70	5. الولوج
71	6. الدوام
71	7. خلق الثروة
73	IV. خلاصة تركيبية للتشخيص العام
75	V. توصيات من أجل إعادة تأسيس حكمة المرافق العمومية
79	تفصيل توصيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي
79	1. رسم استراتيجية شاملة لحكمة المرافق العمومية
82	2. تحسين الولوج إلى المعلومة

83	3. تبسيط الإجراءات والمساطر وضمان سبل الطعن
85	4. تحسين الاستقبال
87	5. تسريع وتيرة استراتيجية الحكومة الإلكترونية، وتعميم اللجوء إلى نزع الصبغة المادية عن المساطر
89	خاتمة
91	ملاحق
93	الملحق 1 لائحة أعضاء اللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا الاقتصادية والمشاريع الاستراتيجية طريقة إجراء الدراسة الميدانية التي أنجزت لحساب المجلس
97	الملحق 2 طريقة إجراء الدراسة الميدانية التي أنجزت لحساب المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لدى المرتفقين (من مواطنين بالداخل ومواطنين مقيمين بالخارج ومقاولات)
107	الملحق 3 ورقة مقارنة للمنهجيات واختلافات نسب الفساد ما بين دراسة الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة (قطاع الصحة) ودراسة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

ملخص

يكرس دستور المملكة المغربية حقوق المواطن في مرافق عامة فعالة، وفي المعلومة والمساواة في الولوج إلى هذه المرافق، في إطار احترام الكرامة .

ووعيا منه بالانتظارات القوية لمواطنينا الذين يرغبون على المدى القريب في تغييرات فعلية في علاقاتهم مع الإدارة، مع أثر حقيقي على معيشتهم اليومي، فإن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي تناول تلقائيا منذ مارس 2011، موضوع حكاية المرافق العمومية، كي يدلي بمساهمته في إعداد سياسة عمومية تهدف إلى تحسين علاقة الإدارة بالمواطنين والمرتفقين، وكذا تدبير الخدمات المقدمة، بجعلها في المتناول، دون عوائق أو صعوبات، في شروط من السرعة والاستقبال، والاحترام والمساواة، والأخلاقيات، والشفافية. تعتبر هذه الأهداف من الأولويات التي لا محيد عنها، والأساس الذي يمكن أن تبنى عليه حكاية "جيدة" للمرافق العمومية.

لم يكن إذن هدف المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، في إطار هذا التقرير، الاهتمام بالإصلاحات الضرورية لكل مرفق عمومي على حدة المتعلقة بصلب مهمته، أو تقييم مطابقة هذه المهمة مع انتظارات المرتفقين في مجال النشاط الخاص به (تعليم ذو جودة، التغطية الاجتماعية والصحية، الولوج إلى الماء والكهرباء، والاتصالات السلكية واللاسلكية، وفك العزلة، والتنمية القروية، إلخ).

المنهجية

إن التقرير المرحلي المؤرخ في 27 أكتوبر 2011، الذي كان نتيجة لمسلسل أول من الإنصات والتشاور، ولمنهجية متكررة بين تشخيص الوضع القائم، والمقارنة، والاقتراحات الملموسة، شكل أرضية لتعميق النقاش. وقد مكن من بعض العناصر الوثيقة الصلة بالتشخيص وعبر عن دفعة أولى من التوصيات الكفيلة بجعل العمل العمومي في هذا المجال أكثر فعالية ومركزا أكثر على حاجيات وانتظارات مواطنينا.

بعد ذلك تم إغناء هذا التقرير بالاستفادة من "المنتدى على الخط" الذي وضعه المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، من أجل توسيع أكبر لدائرة النقاش حول إشكالية المرافق العمومية، وجمع الاقتراحات ونتائج تجارب المواطنين والفاعلين المهممين بالموضوع .

وأخيرا، ومن أجل الحصول على آراء وتقديرات المواطنين والمرتفقين، من خلال منهجية تمثيلية لمجموع السكان، وبالتالي إدماج الواقع الميداني، أطلق المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي دراسة معمقة تتضمن أبحاثا تخص عينات مهمة وممثلة لمختلف أصناف مستعملي المرافق العامة (ما يقرب من 3000 مواطن مقيم ومغاربة مقيمون بالخارج، وأكثر من 1100 مقالة).

وأدرجت نفس الدراسة، في إطار مجموعات التركيز، قادة الرأي وفاعلي المجتمع المدني، وممثلين عن المنظمات المهنية وكذا مسؤولين مكلفين بتحديث المرافق العمومية على مستوى مختلف الإدارات والوزارات.

لقد كانت غاية هذه المهمة، التي صدرت خلاصاتها في يناير 2013، التوفر على معرفة أفضل لما يعيشه المواطنون، والمقاولات والمرتفقون، وتحليل درجة الالتقاء بين انتظاراتهم والتوصيات الأولى للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، كما هي مفصلة في التقرير المرحلي.

الوضعية الحالية والتحليل

بعد استغلال جميع المعطيات التي تم تجميعها، يتبين أن إدراك المرافق العمومية من قبل المرتفقين يبقى سلبيا بصفة عامة. وينظر إلى العلاقة مع الإدارة من قبل المواطن باعتبارها علاقة قوى في غير صالحه. وينظر للخدمة المؤداة على أنها امتياز عوض أن تكون حقا، وهو ما يترجم بالإعفاء من تقديم الحساب، ولكن أيضا بالتأويل الحر للنصوص والمساطر التي تنظم المرفق.

مع ذلك فإن أغلب الإدارات واعية بهذه الإشكالية. وبالفعل، فمن النادر أن نجد اليوم إدارة لم يتم فيها تناول هذا الموضوع ولم يتم فيها إطلاق مبادرات، والتي يشكل بعضها تقدما حقيقيا. وبالرغم من ذلك يسود شعور في جميع المصالح بأن الأمور تسير في الاتجاه الصحيح وأن مبادرات جريئة قيد التنفيذ.

إلا أنه لا بد من ملاحظة أن جميع هذه التجارب لم يكن لها سوى أثر محدود على صعيد إدراك المواطن، والذي يبقى سلبيا بشكل كبير بالنظر للمستويات المرتفعة لمطالب المجتمع.

إن محاولات الإصلاح هذه لم يكن لها سوى أثر ضعيف على إدراك المواطن الذي يبقى سلبيا أكثر بالنظر للمستويات المرتفعة لمتطلبات المجتمع. ولكونها تتصف بالتجزئية، وغير معروفة وغير مشروحة، وضعيفة التماسك، وتعب عن غياب نظرة شاملة ومنهجية متناسقة، فإنها تمنع كل رؤية واضحة لسياسة وعمل السلطات العمومية في هذا المجال.

وفي الواقع، فإن غياب المنهجية الأفقية وضعف التعاون بين المصالح الإدارية يقلص، بل ويُلغى الاستفادة التي يرمي إليها المرتفق، ويتركه في موقع ضعيف أمام التعقيدات الإدارية. والحقيقة أن محاولات الإصلاح هذه، بصبغتها غير المكتملة والمجزئة تخيب آمال الانتظارات القوية وتخلق الإحباط، وهو ما يدفع في اتجاه الرفع من غضب المواطن.

وفي نفس الاتجاه، وبالرغم من تعبئة موارد مهمة، فإن اللجوء للتكنولوجيات الجديدة للإعلام كان بصفة عامة ذا أثر ضعيف في تحسين الخدمة المؤداة للمواطنين.

مع ذلك، فإن المقارنة الدولية التي أنجزت لدى الدول التي تعرف إشكاليات شبيهة بإشكالياتنا والتي كانت تستفيد من إدارة رقمية جيدة الأداء، تبين القفزة النوعية التي يمكن تحقيقها في تقديم الخدمات العامة بفضل حكومة إلكترونية جيدة. عندما يكون الولوج إلى الخدمات الإلكترونية كاملا، وفي احترام كرامة وحقوق المواطنين، فإنها تسمح بالمكافحة الفعالة للرشوة وتضمن الإنصاف التام للمواطنين والمرتفقين، بمن فيهم وعلى الخصوص الذين يوجدون في وضعية صعبة.

إن ملاحظة الدول المتقدمة على المغرب في إرساء الإدارة الإلكترونية (والتي يقاس التقدم فيها في ترتيب الحكومة الإلكترونية للأمم المتحدة)، تبين أنه في كل حالة يتم وضع برنامج الحكومة الإلكترونية منذ البداية كأولوية وطنية. ولذلك يتم تركيز هذا البرنامج على أعلى المستويات الحكومية قصد حل الصعوبات المرتبطة بالصبغة الأفقية للمشاريع، ولضمان التعبئة، والتنسيق، ورصد الموارد البشرية والمالية الضرورية.

يظهر بوضوح أن اختلالات الإدارة تفاقم عبر ربوع المملكة انعدام المساواة وتلحق ضررا أكثر بالسكان في وضعية هشّة، في حين أن مهمة المرافق العمومية هي مساعدتهم: إن العجز في مجال الخدمات المؤداة يأخذ شكلا أكثر ضخامة في العالم القروي، لكن أيضا وغالبا في المدن الصغرى، والأحياء الهامشية للمدن الكبرى، وبالنسبة للأشخاص ذوي الإحتياجات الخاصة.

من جهة أخرى، فإن انعدام الرضا كبير جدا لدى هذه الفئات من الساكنة التي تشكو أكثر من غيرها من مشاكل دنيا في ولوج مقرات المرافق العمومية ومن التكاليف الإضافية المرتبطة بها، وكذا التعسف في السلطة الممارس من طرف الأعوان، ومختلف أشكال الزبونية والرشوة.

إن الشطط في السلطة والممارسات غير المشروعة تتخذ مدى أكبر بمناسبة الخدمات ذات التبعية القوية. وهنا أيضا، فإن فئات المرتفقين الأكثر هشاشة هي التي تعاني أكثر من غيرها.

إن الاتجاه العام حاليا في مجال تدبير علاقات الإدارة مع المواطن يبدو وكأنه طريق مسدود. ولذلك فإن التشخيص العام يبدو نهائيا: بدون تغيير وإعادة توجيه جوهريين للسياسة العمومية في مجال تدبير علاقة الإدارة مع المواطن، فإن هذا الموضوع سيبقى ولمدة طويلة سببا في الاستياء العام.

إن تحديد استراتيجية لمقاربة شاملة، مستندة على أعمال ملموسة ومتناسقة، وتعبئة عامة، في إطار من التماسك والتعاون بين المصالح، هو وحده الذي يستطيع أن يوفر تطورا ملموسا في إرضاء المرتفق تجاه المرافق العمومية، على غرار الدول التي تعرف تجارب ناجحة في هذا المجال.

إن الإشكالية هي مسألة حكاية شاملة قبل أن تكون مسألة وسائل. نفس الميزانيات ونفس الوسائل البشرية المتوفرة حاليا قد تسمح، إذا تم تحسين الحكامة، بالقيام بالشيء الكثير والأفضل في اتجاه تحسين عيش المواطن - المرتفق، سيما السكان في وضعية هشّة.

وقد سجل المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي برضى أن عددا من الإدارات قامت، منذ صدور التقرير المرحلي سنة 2011، باتخاذ بعض التدابير التي تلتقي مع مجموعة من اقتراحات المجلس، ودشنت بذلك لدورة صالحة يتعين متابعتها، مع السير نحو إطار أكثر شمولية لإجراء تحديث عميق لجميع المرافق، بفعالية وتماسك.

يؤكد إذن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي خلاصاته الأولى ويغنيها في إطار هذا التقرير، ويعرضها ضمن التوصيات التالية.

توصيات من أجل إعادة تأسيس حكمة المرافق العمومية

إن الانتظارات القوية لدى مواطنينا تستدعي تغييرات فعلية ذات أثر سريع على حياتهم اليومية، غير أنها على الخصوص تسائل حكمة المرافق العمومية.

اعتمادا على تحليل الوضعية الراهنة لحكمة المرافق العمومية في المغرب ولأفضل الممارسات على المستويين الوطني والدولي، قام المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بصياغة توصياته بتطابق مع المبادئ التي تضمن احترام الحقوق الأساسية للمواطن-المرتفق، والتي تقوم عليها نجاعة المرافق العمومية. ومن المهم في البداية عرض المبادئ الكبرى التي وجهت تفكير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في بعدها الكوني، ثم بعد ذلك على مستوى مقتضيات دستور 2011 التي توطأها:

المساواة/الإنصاف

يفرض مبدأ المساواة ألا يكون هناك أي نوع من الميز بين المرتفقين: يجب أن يتمكن كل منهم من الاستفادة من خدمات الإدارة، دون أن يعاني في ذلك صعوبة أو استصغارا بسبب وضعه الاجتماعي أو إعاقة أو مكان إقامته أو أي سبب آخر متعلق بوضعيته الشخصية أو الفئة الاجتماعية التي ينتمي إليها. لا تمنع المساواة في الولوج وفي المعاملة التمييز بين أشكال العمل حسب تنوع وضعيات المرتفقين وحاجاتهم، من أجل محاربة أوجه اللامساواة الاقتصادية والاجتماعية. حينها يتم الحديث عن الإنصاف.

الاستمرارية

إن الانقطاع المحتمل لخدمة عمومية معينة قد يفضي إلى تمييز بين الذين يستفيدون من تلك الخدمة والذين حرّموا منها، مما يمثل خرقا لمبدأ المساواة. غير أن هذه القاعدة هي أيضا تجسيد لاستمرارية الدولة. إن كل مرفق عمومي يجب أن يشتغل بطريقة منتظمة ودون أي انقطاع إلا ما تنص عليه القوانين الجاري بها العمل، وحسب حاجات المرتفقين وانتظاراتهم، حتى في المناطق القروية والأحياء في وضعية صعبة.

التكيف / القابلية للتغير

حين تتطور متطلبات الصالح العام، فإن المرفق العمومي مطالب بأن يتكيف معها وأن يطابق التكنولوجيات الحديثة مع حاجات المرتفقين. وأمام هذه التطورات أو التغيرات، يتعين على السلطات العمومية القيام باختيارات (إحداث أو حذف أو إعادة هيكلة بعض الوحدات)، ويمكنها أن تعلم المرتفق بضرورة الخضوع للتغيرات التي يقتضيها تكيف المرفق مع المصلحة العامة.

الولوجية

إن الولوجية والبساطة أساسيتان لكل مرفق موضوع لخدمة الجميع. ومن واجب الإدارة أن تجتهد في الاستجابة لطلبات لا تفتأ تزداد عددا وتعقيدا وخصوصية، مع العمل في الآن ذاته على إنتاج نصوص ومساطر يسهل على المرتفق فهمها. فبساطة الإجراءات الإدارية ووضوحها ضمان للحياد والمساواة واحترام القانون ونوعية علاقة المرتفق بالمرافق العمومية.

ويسري الأمر نفسه على الولوجية الجغرافية. فمن واجب المرافق العمومية أن تعمل على تأمين تواجد إداري لها على جميع التراب الوطني.

الحياد

يضمن الحياد للجميع الولوج الحر إلى المرافق العمومية، ويقتضي تجرد الأعوان العموميين وحظر كل أشكال الميز القائمة على قناعات سياسية أو فلسفية أو دينية ونقابية أو مرتبطة بالأصل الاجتماعي أو الجنس أو الحالة الصحية أو الإعاقة أو الأصل العرقي.

الشفافية

تضمن الشفافية حسن سير المرفق العمومي، وتوفر للمرتفق إمكانية المطالبة بحقوقه. لكل مرتفق الحق في الحصول على المعلومات الخاصة بنشاط المرافق العمومية. ومن واجب الإدارة العمل على التواصل (عبر وسائل الإعلام والكتيبات والدلائل). يجب أن يستطيع المرتفق، في حدود التشريع الجاري به العمل، الحصول على الوثائق الإدارية والاسمية التي تخصه. كما يجب على المرافق العمومية أن تخبره بالقرار الذي تم اتخاذه، وأن تدله على إمكانيات تقديم شكايات وطرق الطعن المتاحة.

إن الشفافية تفرض تقييما موضوعيا للنتائج، وقياس مدى النجاعة على كل مستويات الدولة، وإقرار المحاسبة. وهي ضمان لنجاعة المرفق العمومي ولكن أيضا لتحقيقه في الواقع.

الثقة والوثوقية

تفرض الثقة والوثوقية أن يتصرف الجميع، وفي كل الظروف، على أساس أنهم شركاء مخلصون لبعضهم. فالمرتفق له الحق في الأمن القانوني وفي الوثوق في علاقته مع الإدارة. وطرق وشروط اشتغال المرفق العمومي يجب أن تكون محددة بوضوح. كل قاعدة جديدة يجب أن تصاحبها إجراءات تتيح للمرتفق التكيف معها في أفضل الظروف.

يجب أن تعرف الإدارة كيف تعترف بأخطائها وتعمل على تصحيحها وتستنبط منها كل الخلاصات المرتبطة بتقنين وتنظيم مراقفها أو بتعويض المرتفقين المتضررين. ويجب عليها أن تقوم بشكل فوري بتنفيذ كل قرار قضائي يخصها، وأن تجعل تصورهما لعلاقتها بالمرتفقين قائما على الشراكة والاحترام المتبادل.

أما على المستوى الاقتصادي والاجتماعي، فإن وثوقية المرافق العمومية تعد معطى حاسما في مدى جاذبية المجالات الترابية. يعتبر إصلاح المرافق العمومية عاملا حاسما في النمو الاقتصادي والتنافسية العامة للبلاد.

المبادئ التي أقرها الدستور

هذه المبادئ الأساسية لحكامة المرافق العمومية منصوص عليها بوضوح في الفصول الثلاثة الأولى من الدستور (154 و155 و156)، الموجودة في بداية الباب الثاني عشر منه والذي يحمل عنوان "الحكامة الجيدة - مبادئ عامة".

"الفصل 154: يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنات في الولوج إليها، والإنصاف في تغطية التراب الوطني، والاستمرارية في أداء الخدمات. تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور.

"الفصل 155: يمارس أعوان المرافق العمومية وظائفهم، وفقا لمبادئ احترام القانون والحياد والشفافية والنزاهة والمصلحة العامة.

"الفصل 156: تتلقى المرافق العمومية ملاحظات مرتفقيها، واقتراحاتهم وتظلماتهم، وتؤمن تتبعها. تقدم المرافق العمومية الحساب عن تديرها للأموال العمومية، طبقا للقوانين الجاري بها العمل، وتخضع في هذا الشأن للمراقبة والتقييم."

أما الفصل التالي (157)، فيسن ميثاقا للمرافق العمومية يهدف إلى إضفاء الصفة التعاقدية على التزامات الإدارة تجاه المواطن:

"الفصل 157: يحدد ميثاق للمرافق العمومية قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والجهات والجماعات الترابية الأخرى والأجهزة العمومية."

الميثاق الاجتماعي: مرجعية مُهيكلّة لتوجيه المرافق العمومية، خاضعة هي نفسها للحكامة "الجيدة"

يطمح الميثاق الاجتماعي الذي تم تبنيه في الرباط في 17 دجنبر 2012 إلى "تقديم منهج يتيح الانتقال من منطوق الحقوق إلى تفعيلها على شكل أهداف ملموسة، ثم تقييم تفعيل تلك الأهداف بالاعتماد على مؤشرات دقيقة." وهو بالتالي يقترح مرجعية مُهيكلّة لتوجيه المرافق العمومية.

بيد أن الميثاق الاجتماعي، في القسم السابع المخصص لموضوعة: "الحكامة المسؤولة، التنمية والأمن الاقتصادي والديمقراطية الاجتماعية"، يشير إلى الطابع الأفقي لهذه الموضوعة، مع الإشارة إلى أنه "يسرد الشروط والمسلسلات الضرورية للتفعيل الجيد للخطوط الموجهة" التي تحددها. وهو بذلك يعترف بالدور الحاسم للحكامة الجيدة في احترام الحقوق الفردية والجماعية التي ينص الميثاق على النهوض بها في الأقسام الستة الأخرى منه: "... كما أن نسيج الحقوق والأهداف ومؤشرات التتبع التي تهيكّل الميثاق الاجتماعي يحتاج أيضا، لكي يكون فعليا، إلى إطار للحكامة يكون مسؤولا بشكل حقيقي."

تفصيل توصيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

تتمثل مهمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في العمل على الخروج باقتراحات ملموسة، تقوم على تحليلات معمقة، مما يعطيها إمكانية كبيرة للتطبيق الميداني ويضمن لها أثرا سريعا على ظروف عيش مواطنينا.

لذلك فإن توصيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول هذا الموضوع تم توجيهها نحو هدف أول يتمثل في إدماج المرافق داخل الإدارات وفي ما بين الإدارات، بهدف ضمان ولوج وحيد للمواطن إلى الإدارة من أجل كل خدمة، في ظروف من السرعة والاستقبال والمساواة والإنصاف والشفافية. تنبني هذه التوصيات التي تشكل مجموعة شاملة ومتناسكة حول المحاور الخمسة التالية:

1. تحديد استراتيجية لمقاربة شاملة، تكون بمثابة الأساس لمجموع الإصلاحات وأعمال الإدارات المكلفة بالمرافق العمومية؛
2. تحسين جاهزية المعلومة ووثوقيتها والولوج إليها؛
3. تبسيط الإجراءات والمساطر؛
4. تنظيم الاستقبال، في احترام للمرتفق وانتظاراته، مع توفير شروط الإنصات والاستشارة والطعن عند اللزوم؛
5. إعادة توجيه وتسريع استراتيجية الحكومة الإلكترونية، وتعميم اللجوء إلى نزع الصبغة المادية عن المساطر.

1. رسم استراتيجية شاملة لحكامة المرافق العمومية

تقتضي عملية إعادة تأسيس حكامة المرافق العمومية هذه وضع استراتيجية لمقاربة شاملة، تستند إلى أعمال منسقة تنسيقاً جيداً، من أجل ضمان انسجامها والرفع من أثرها على جودة المرافق العمومية، مع جعل المواطنين والمقاولات وباقي المرتفقين في صميم توجهات كل المرافق. وهذا يقتضي منظوراً يقوم على تعبئة شاملة ومنسجمة وغير منفصلة لمجموع المرافق العمومية.

إصلاح استراتيجي تكون قيادته تحت إشراف رئيس الحكومة

من أجل ضمان تماسك وأفقية وإندماج وانسجام مجموع المرافق العمومية، دون انقطاع في السلسلة ولا تصادم بين الكفاءات، يوصي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بقيادة تكون تحت السلطة المباشرة لرئيس الحكومة. لا يتعلق الأمر بإحداث كيان جديد أو بنية قانونية جديدة، بل بهيئة تجمع بين المسؤولين والكفاءات المعنية بحكامة المرافق العمومية.

وفي احترام لمهامت وصلاحيات مختلف الإدارات، يجب أن تتوفر هذه الهيئة على الوسائل الضرورية، مع الاستفادة من إسهام الكفاءات والانخراط الفعلي لكبار المسؤولين القطاعيين، سواء على المستوى السياسي أم العملي، مع تفادي منطوق الاشتغال العمودي المنغلق على نفسه، لفائدة منطوق أفقي في الداخل (العلاقات داخل كل إدارة على حدة) كما في الخارج (العلاقات ما بين الإدارات المختلفة وعلاقات الإدارة مع المحيط الخارجي).

ميثاق المرافق العمومية

ينص دستور 2011، في الفصل 157 على أن التزام المرافق العمومية باحترام المواطنين والمرتفقين يجب أن يتم تجسيده من خلال إصدار ميثاق للمرافق العمومية.

سوف ينص هذا الميثاق على المبادئ الكونية التي ينبغي أن تحكم علاقات المواطن مع المرافق العمومية، كما هي محددة في الفصول 154 و155 و156 من الدستور. يجب أن يعمل هذا الميثاق على النهوض بالحكامة الجيدة والتنمية المستدامة، وأن يشكل أداة دائمة لتحسين وتحديث الإدارة، من أجل تمكين المرتفق من خدمة متلائمة مع حاجاته، في احترام لحقوقه وكرامته وخصوصيته.

وينبغي للميثاق كذلك أن يحترم مرجعية الحقوق كما حددها الميثاق الاجتماعي الصادر عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في دجنبر 2011، كما ينبغي له أن يبنّي على المقتضيات العامة المتعلقة بواجبات ودور المرافق العمومية، بهدف إرساء وتحسين صورتها ومصداقيتها ومشروعيتها لدى المواطنين والمرتفقين، ولكن كذلك على أساس مقتضيات تتعلق بسلوك الأعوان العموميين أثناء ممارستهم لمهامهم، وبالتشريع، وبالأجهزة والآليات، وكذا بأدوات المراقبة والتتبع.

كما أن التصور المتعلق بميثاق المرافق العمومية يجب أن يضمن من جهة أخرى التوازن العادل بين حقوق الأعوان ومصالح السلطة وحاجيات المواطنين ومستعملي المرافق العمومية.

إن هذا الميثاق والنصوص التي تحدده وتعمل على تفعيله تشكل كلها عمادا من أعمدة الاستراتيجية الموجهة لإصلاح المرافق العمومية وحكومتها.

إحداث مُعرّف وحيد

من أجل إرساء مقاربة شاملة، يستلزم وضع الأسس الضرورية للرفع من جودة المرافق العمومية، عبر فتح قنوات التواصل في ما بينها والتخفيف من الأعباء التي يضطر المرتفقون إلى تحملها (من أعباء مادية وأخرى تتصل بالأجال الإدارية والضغوط النفسية)، كلما لجأوا إلى مرفق عمومي، وخصوصا عندما يقتضي عمل هذا المرفق تدخل إدارات متعددة.

إن الهدف المراد بلوغه (في أجل تحدده السلطات العمومية وتعلن عنه)، والذي ستقوم عليه عملية إعادة هيكلة المساطر، يجب أن يفرض وبقوة القانون، إلى عدم مطالبة إدارة معينة أحد مستعملي المرافق العمومية بوثائق تنتجها إدارة أخرى.

إن بلوغ هذا الهدف المرسوم يقتضي وفي أجل قريب وضع تدابير من شأنها إضفاء مزيد من السلاسة على التواصل داخل الإدارات وفي ما بينها، ومن ثمة فتح إمكانيات حقيقية لتبسيط وتسهيل الولوج إلى المرافق العمومية. ويوصى في هذا الصدد بالإسراع في إرساء أسس مُعرف وحيد يمنح لكل مواطن (منذ ميلاده)، يكون صالحا للاستعمال بالنسبة لجميع العلاقات بين المواطن والإدارة. وسوف تستعمله بطبيعة الحال كذلك الإدارات في التواصل في ما بينها لتدعيم المعطيات وعمليات المعالجة التي تفضي في نهاية المسطرة إلى تسليم الخدمة الواحدة.

ذلك أن الهدف هو تسهيل التواصل بين الإدارات، بإتاحة ولوج سريع إلى المعطيات اللازمة لتوفير خدمة معينة لأحد المواطنين (دون الذهاب إلى حد مَرَكْزَة كل المعطيات والمعلومات المتعلقة بالمواطن المعني)، في احترام تام للحق في الحياة الخاصة، ومع ضمان سرية المعلومات الشخصية.

ويجب أن ينطبق التدبير ذاته على المقاولات، وذلك من خلال سجل وطني للمقاولات، يدمج معرفة مشتركا ما بين كل الإدارات. وهذا المعرف، مثله في ذلك مثل معرف المواطن، من شأنه أن يتيح التقائية أكبر بين المساطر التي تتدخل فيها عدة إدارات قطاعية من أجل إنجاز نفس إجراء.

من جهة أخرى، ولضمان الاستمرارية لهذا التدبير، وفي سياق استغلال الأنظمة القائمة، يمكن لمختلف الإدارات الإبقاء بصفة موازية على تدبير قواعد معطيات التعريف الخاصة بها، مع إقامة الرابط بينها وبين المعرف الوحيد المشترك.

وسيستجيب المعرف الوحيد و/أو المشترك، في الآن ذاته، للحق في الولوج إلى جميع المعطيات الاسمية، أيا كان السجل أو الإدارة التي توجد بحوزتها تلك المعطيات، مما يتيح تطبيقا فعليا للمقتضيات المنصوص عليها في القانون 08-09 الذي تم وضعه لهذا الغرض.

إضافة إلى ذلك، فإن تلك السجلات، إذ تركز المعطيات وتتيح تتبع كل تغيير في وضعية الشخص (ذاتيا كان أم معنويا)، ستمثل أنسب قاعدة للتحليل والمساعدة على توجيه القرارات السياسية. وبصفة خاصة، فإنها ستسهل بشكل أكبر وتزيد من فعالية توجيه الخدمات الخاصة بفئات محددة (من مثل المساعدات المباشرة والمقاصة والتغطية الصحية والتربية...).

مرصد لتقييم موضوعي للأعمال

ولكي يحقق التغيير المنشود للمرافق العمومية النتائج المرجوة داخل الأجل المحددة، يجب أن يصاحبه تتبع وتقييم موضوعي للعمل الذي جرى القيام به والنتائج المحصلة. لذلك ينبغي أن تتوفر لقيادة الإصلاح الوسائل والأدوات الضرورية التي تتيح قياس نجاعته ومستوى التقائته مع الحقوق والقواعد والمبادئ المنصوص عليها في ميثاق المرافق العمومية.

إن هذا المبدأ المتعلق بتقييم السياسات والأعمال العمومية، الذي ينطبق على كل المرافق وكل المستويات، هو ضمان لفعالية الحكامة الجيدة للمرافق العمومية، ولكن أيضا لقبليتها للتحقيق.

عمليا، ومن أجل ضمان عملية تحقق واستمرارية هذا المنهج، والسهر على احترام أهداف الحكامة وقواعدها، يتعين وضع نص تنظيمي ملائم يلزم كل إدارة بإرساء مؤشرات، مع نظام للقياس يتيح التحقق بطريقة دقيقة وموثوقة من جودة الخدمات المكلفة بها الإدارة المعنية.

يجب إحداث مرصد يتم تخصيصه لتتبع هذا الإجراء، يكون مكلفا بإعداد الأدوات والوسائل اللازمة لتجميع المعطيات الصادرة عن مختلف الإدارات، وتكميلها كلما لزم ذلك، من خلال تحقيقات تقيس درجة الرضا في الميدان، واستخلاص تحليلات صائبة منها، بهدف وضع حصيلة دورية لجودة المرافق العمومية وتطورها.

كما أنه من المهم أيضا إشراك مسؤولي وأعوان الإدارات المعنية في مرحلة تصور استراتيجية وخطط العمل التحديث، سيما من خلال الدراسات وتجميع المعطيات عن انطباعهم حول الإشكاليات، وكذا الاقتراحات التي يقدمونها من أجل الإجابة عليها.

إن التحليلات التي سيجري إنتاجها بهذه الطريقة، مفصلة حسب طبيعتها وحسب المرفق والإدارة والجهة والجماعة المحلية، ستمثل أداة حقيقية، ليس فحسب للقياس، ولكن أيضا للبناء على أفضل الممارسات، والتحفيز عبر المثال، وتحديد مصادر الاحتباس وكذا فرص التحسين.

2. تحسين الولوج إلى المعلومة

ينص الدستور على حق المواطن في الحصول على المعلومات بشكل واسع، بحيث لا تحده إلا الحالات المنصوص عليها في القانون. ومن شأن قانون خاص بولوج المواطنين إلى الوثائق الإدارية والمعطيات العمومية أن يتيح جعل ذلك الولوج منهجيا. ويحدد ذلك القانون قواعد والتزامات الإدارة، كما يحدد الحالات المنصوص عليها صراحة، التي يمكن فيها عدم تطبيق تلك القواعد.

ومن أجل ضمان هذا الحق، ينبغي أن تكون مساطر الولوج إلى المرافق العمومية محددة بوضوح، ومجمعة في مرجعية تسهل للمواطنين الولوج إليها. وتكون وسائل الولوج عند الضرورة متعددة، وتكون على الخصوص مكيفة حسب تصنيف للفئات يتيح الاستجابة لشروط وقدرات مختلف المواطنين والمرتفقين المستفيدين.

ويجري بهذه الشاكلة نشر المساطر الموحدة، وخصوصا في مقرات المرافق المعنية، وتستفيد تلك المساطر، بقوة القانون، من طابع الإلزام لأعوان الإدارة (يبين التحقيق أن 97 بالمائة من المواطنين، و95 بالمائة من المقاولات، و98 بالمائة من المغاربة المقيمين بالخارج يرون أن هذا الإجراء هام أو هام جدا).

ومن أجل مزيد من تسهيل حصول المرتفقين على المعلومة، يجب نشر دليل لحقوق المواطن والتزاماته ووضعه رهن إشارة الجميع، من خلال مختلف قنوات الاتصال. ويجري استعمال هذا الدليل من قبل المواطنين والمرتفقين، ويكون ملزما للإدارة، مع توفير الوسائل الكفيلة بجعل ذلك الإلزام إجرائيا وفوريا. كما يخصص الدليل قسما كبيرا منه لتربية المرتفقين وتوعيتهم بالفوائد المدنية. ويجب لذلك تصور حملات تواصلية وإعلامية يجري نشرها حسب الفئات المستهدفة، مع استعمال وسائل الإعلام الملائمة لكل فئة من هذه الفئات.

تعتبر الشفافية والولوج إلى المعلومة بمثابة شرط لضمان الحقوق، ووسيلة لتسهيل الحوار والتشاور، ولكن كذلك أداة لتجسيد الحق الدستوري الممنوح للمواطنين في القدرة على مراقبة نشاط المرافق العمومية. يجب أن يكون التفاعل عبر مواقع وبوابات الإدارات فعليا، مع معالجة الرسائل الإلكترونية التي يوجهها المرتفقون، وتقديم أجوبة حقيقية على الطلبات والتساؤلات التي يمكن أن يقدموها عبر هذه الوسيلة. ويجب أن تكون الأجال القصوى التي تستطيع الإدارة الالتزام بها للجواب معلنة ومحترمة.

3. تبسيط الإجراءات والمساطر وضمان سبل الطعن

تبين الدراسة أن 96 بالمائة من المواطنين و96 بالمائة من المقاولات و98 بالمائة من المغاربة المقيمين بالخارج يرون أن هذا الإجراء هام أو هام جدا.

إن الخدمة المقدمة إلى المرتفق تعتبر في حد ذاتها الغاية المتوخاة من النشاط الإداري، وينبغي لذلك أن تتم تلك الخدمة في احترام تام للقانون، مع السرعة والفعالية. ولا ينبغي أن يتحمل المرتفق عبء الإكراهات الداخلية للإدارة، ويجب على المرافق العمومية أن تجتهد باستمرار في البحث عن الوسائل والتحسينات من أجل تخفيف المساعي والإجراءات التي ينبغي استكمالها من طرف المرتفقين للاستفادة من مرفق أو خدمة معينة. فجهود التبسيط والتوضيح الإداري تعد بالفعل رافعة رئيسية لتحسين علاقة المرافق العمومية بمرتفقيها.

هذا السعي إلى تحقيق الفعالية والسرعة يقتضي تطورا للعقليات وللإجراءات المتعلقة بتدبير المخاطر: يتعلق الأمر بالانتقال من مراقبة قبلية منهجية، ترسم حدود تصور المساطر وتزرع بذور التعقيد، إلى تدبير بعدي للمخاطر التي يجب تحديدها وتقييمها، مع وضع إجراءات لتدبيرها. فالخدمة المقدمة إلى المرتفق في أمثل الظروف يجب أن تكون على الدوام الهدف الرئيس من مهمة المرافق العمومية.

في هذا المنظور الرامي إلى تبسيط الإجراءات لصالح المرتفق، يعتبر المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أن الكثير من الخدمات التي تقدمها الإدارة والجماعات المحلية - والتي لا تدخل في مهماتها الرئيسية، مثل الإشهاد على صحة الإمضاءات، أو تسليم شهادات الحياة، أو استخلاص الوجيبات، وكذا بعض الأعمال الإدارية التي تمثل عبئا على المرتفقين والإدارة معا - من شأنها أن تصبح أكثر فعالية وسرعة وأمثلة استعمالا للوسائل إذا تمت المبادرة إلى تفويضها في أقرب الأجل إلى مقدمي خدمات جديرين بالثقة (من مثل وكالات البريد والبنوك والموتقين)، دون أن ينجم عن ذلك أي مس بجودة الخدمة أو بحقوق المواطنين.

أما الإشهاد على مطابقة الصور الشمسية للوثائق، فيمكن الاستعاضة عنها بالاكْتفاء بأن يقدم المرتفق الوثيقة الأصل إلى الموظف العمومي المسؤول عن المرفق الذي يطلب صورة الوثيقة المعنية.

ودائما في إطار منظور التبسيط، يمكن للدولة أن توحد قناة الأداء بالنسبة لكل الأعمال التي تتطلب أداء (مثل الضرائب والرسوم، والغرامات والعقوبات المالية، وحقوق التسجيل والتبر، والرسوم القضائية وما إلى ذلك)، وأن تفوض تدبيرها، بطريقة مفيدة، إلى مقدمي خدمات جديرين بالثقة من قبيل أولئك المذكورين أعلاه، على سبيل المثال. فبعضهم يتوفر على شبكة أكثر كثافة وبالتالي أسهل ولوجا من البنيات الإدارية المتخصصة، وخصوصا في الوسط القروي وفي هوامش المدن.

لقد أضحت أنماط جديدة من أداء حقوق الدولة والأجهزة العمومية ممكنة بفضل مجموع القنوات التي جاءت بها تكنولوجيايات الإعلام الحديثة، وقد بينت التجارب، بما في ذلك في المغرب، فعالية هذه الأنماط الجديدة، كما بينت الربح الذي يتيح استخدامها تحقيقه في الوقت والمال سواء بالنسبة إلى الإدارة أم إلى المرتفق.

الاطلاع على درجة تقدم المساطر، وضمان إمكانية الطعن

ينبغي للوسائل التي تضعها السلطات العمومية أن تتيح للمرتفق الحصول على معلومات حول درجة تقدم المسطرة التي باشروها، كما يجب على المرافق العمومية أن تخبره بمبررات القرار الذي تم اتخاذه، وأن ترشده إلى إمكانات تقديم الشكايات وطرق الطعن التي بإمكانه الاستفادة منها. ويجب كذلك أن تكون آجال الجواب محددة بوضوح، مع التنصيص عند الضرورة على عقوبات في حال عدم احترام هذا الحق و/أو في حال الشطط.

تبعاً لذلك يجب أن يتم وضع مكتب للطعن يشار إلى مكانه بوضوح، مع موظفين مخصصين لهذه الغاية، مؤهلين لمعالجة الشكايات واتخاذ القرارات اللازمة، وذلك في الأماكن ذاتها التي يتم تقديم الخدمات فيها. كما أنه يجب تميم وضع سجلات (بأشكال مختلفة، من بوابة إلكترونية وورق وصندوق لإيداع الشكايات)، لتلقي الشكايات أو الاقتراحات التي لا شك أن معالجتها وأخذها بعين الاعتبار سيساهمان في تحسين المرفق والخدمة.

ومن أجل تحسين فعالية ووضوح هيئات الوساطة (كمؤسسة الوسيط والمجلس الوطني لحقوق الإنسان والهيئة المركزية للوقاية من الرشوة...)، يجب دعم صلاحيات هذه الهيئات، عبر تزويدها على الخصوص بسلطة مساءلة المرافق العمومية والتقدم عند الضرورة باقتراح عقوبات في حق الموظفين الذين لا يحترمون المعايير والقواعد الموضوعة من أجل حكاية للمرافق العمومية، تكون منسجمة مع المبادئ التي يملئها الدستور والقوانين الجاري بها العمل.

ويمكن تحسين ولوج المرتفق إلى هذه الهيئات عبر إحداث مستويات لامركزة للوساطة. وفي كل الحالات، وأيا كان جهاز الوساطة المعني، يجب على الإدارة أن تسلم للمرتفقين الذين يعتبرون أنهم تعرضوا لضرر أو كانوا ضحايا لشطط في استعمال السلطة، أجوبة وتبريرات دقيقة ومدعومة بحجج للقرارات التي اتخذتها.

وأيا كانت الإصلاحات التي يجري إطلاقها في مجال حكاية المرافق العمومية، فإن تحقيقها في الواقع لن يكون تاماً إلا إذا كان إصلاح القضاء هو أيضاً فعلياً وتاماً. فبدون قضاء ناجع، ستبقى مخاطر الانزلاق وعدم تطبيق التوجهات والاستراتيجية الجديدة في مجال تدبير المرافق العمومية قائمة وكبيرة، ومن شأنها تقويض عملية الإصلاح برمتها.

4. تحسين الاستقبال

يتعلق الأمر بتزويد جميع المرافق العمومية بأدوات وطرق تنظيمية، تقوم على مرجعية مشتركة تدمج مبادئ النجاعة والشفافية والمساواة بين المرتفقين، من أجل تحسين سريع وفعلي لطرق اشتغال تلك المرافق، وجعلها منسجمة ومنطقية، وذلك دائماً في مصلحة المرتفق، مع الحد من مخاطر الزبونية والرشوة.

يجب أن يكون بإمكان المواطنين والمرتفقين الحصول على مساعدة الأعوان الإداريين في استكمال الإجراءات التي تخصهم. ويجب أن يكون المستخدمون مؤهلين ومكونين في الاستقبال وفي تدبير العلاقة مع المرتفقين، وأن يستفيدوا من التأطير والتكوين الضروريين ليستطيعوا التأقلم بسهولة ودون ميز مع الفئات المختلفة من المرتفقين الذين يطلبون خدماتهم.

يجب أن يتم تنظيم الاستقبال في احترام لمعايير وشروط معتمدة بطريقة موحدة، مثل: الفضاءات المخصصة، ذات الولوج السهل والواضح، المهيكلة والمشار إلى مكانها؛ إجبارية حمل الشارة؛ الموزعات الآلية للتذاكر لتدبير الانتظار، طبقاً لمبدأ المساواة؛ تحديد المواعيد مع توزيعها زمنياً بما يقلص من حجم صفوف الانتظار (تبين الدراسة أن 90 بالمائة من المواطنين و87 بالمائة من المقاولات و96 بالمائة من المغاربة المقيمين بالخارج يرون أن هذا الإجراء هام أو هام جداً)، وما إلى ذلك. إن توضيح المساطر وتدبير إطار تقديم الخدمات العمومية من شأنه أن يحد من مخاطر الانزلاق الزبوني والامتيازات غير المشروعة واللجوء إلى الرشوة.

ويمكن مع ذلك اتخاذ بعض التدابير محددة الأهداف باتجاه فئات خاصة و/أو تعاني من الهشاشة، بموجب مبدأ الميز الإيجابي والإنصاف:

- لفائدة المعاقين، بحكم أن الولوج إلى المرفق العمومي يصعب عليهم. ولذلك فهم بحاجة إلى مواكبة خاصة وشخصية (مستخدمين مخصصين لهم، يتكفلون بهم ويعطونهم الأولوية) من أجل القيام بواجبهم كمواطنين ولكن أيضاً من أجل الاستفادة من حقوقهم (مبدأ الولوجية)؛
- لفائدة الأميين والعاجزين عن القراءة، بحكم أنهم بحاجة إلى قدر أكبر من الانتباه ليفصحوا عن حاجتهم كي يفهمها الموظف ويواكبهم ويشرح لهم المساطر والوسيلة التي تمكنهم من الولوج إليها. ويمكن لاستعمال الصور الإيضاحية أن يسهل مسارهم داخل المرافق. ويجب العمل على توعية الأعوان بخصوصية التكفل بهذه الفئة، وأن يبدوا نحوهم عن سلوك بيداغوجي، في احترام للكرامة ومبدأ الحياد؛
- لفائدة الساكنة البعيدة عن المراكز / المعزولة، بحكم أن بعدها عن المرافق العمومية يجعل لوج تلك المرافق صعباً عليها ومكلفاً، مما يفضي إلى تهميشها (مبدأ الولوجية، ولكن أيضاً المساواة والاستمرارية). ويمكن لمرافق عمومية للقرب أن تتخذ شكل الاستعمال المشترك للوسائل، الشبابيك الوحيدة، وحتى عمليات إعادة تنظيم وظيفية تفضي إلى تجميع للمصالح، علماً بأن نزع الصبغة المادية عن الخدمات، علاوة على انفتاحها على مقدمي خدمات جديرين بالثقة، من شأنه أن يقدم أجوبة أكثر نجاعة لتلك الساكنة، التي يمكنها أنذاك الاعتماد على أقارب أو معارف أو خدمات وسطاء القرب؛

• لفائدة المقاولات: ففي سياق تنافسي يتطلب من مقاولاتنا قدرا كبيرا من المرونة، لا ينبغي أن تعاني هذه المقاولات من أجال إدارية غير متلائمة مع متطلب المنافسة، والتي قد تعرض للخطر قدرتها على رد الفعل الاقتصادي. وبالتالي يتعين التفكير في وضع مساطر سريعة ومدروسة بدقة، يمكن في بعض الحالات اقتراحها بالموازاة مع السبل التقليدية، بطريقة اختيارية ومؤدى عنها.

إذا كان من الطبيعي أن تدعم المجموعة - عملا بمبدأ التضامن - منطق الميز الإيجابي لصالح المواطنين ذوي الاحتياجات الخاصة، كما هو مبين أعلاه، فإن الحاجات المترتبة على ضرورة دعم تنافسية المقاولات لا ينبغي إشباعها على حساب جودة المرافق المجانية والمفتوحة في وجه جميع المواطنين، كما لا ينبغي أن تتحمل المجموعة عبئها. ولذلك سيكون من المنصف والمبرر مطالبة المستفيدين من تلك المساطر المسرعة بتحمل التكاليف الزائدة التي تتحملها الإدارة في سبيل ذلك، وعلى الخصوص في ما يتعلق بعمليات التهيئة، وزيادة أعداد المستخدمين وكل وسيلة أخرى ضرورية لتدبير تلك المساطر (وقد بينت الأبحاث الميدانية التي تم إجراؤها مع المقاولات أن هناك ميلا واسعا إلى تبني هذه المبادئ).

5. تسريع وتيرة استراتيجية الحكومة الإلكترونية، وتعميم اللجوء إلى نزع الصبغة المادية عن المساطر

تبين الدراسة المقارنة التي أجراها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لدى بلدان منخرطة انخراطا قويا في استراتيجية للحكومة الإلكترونية، أن هناك قفزة نوعية تم تحقيقها في تلك البلدان في مجال تحسين حكمة المرافق العمومية وإرضاء المواطنين. فنزع الصبغة المادية يعني التحكم تحكما أمثل في المسلسلات وفي كثير من الأحيان في الكلفة أيضا، وفي نهاية المطاف خدمة أفضل للمرتفقين.

وأخذا بعين الاعتبار للتجارب الماضية للمغرب في هذا المجال وللدراسات المقارنة الدولية، أوصى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، منذ تقريره المحلي، بإحداث وكالة ملحقة برئيس الحكومة، تكون مكلفة بالسهر على تحقيق الانسجام وتأمين التتبع لاستراتيجية الحكومة الإلكترونية، عبر ضم وعقلنة المبادرات المتخذة من قبل مختلف الوزارات وباقي الشركاء المعنيين. وقد أحرزت الفكرة من يومها تقدما، حيث أطلقت الحكومة، من خلال "المجلس الوطني لتقنيات الإعلام والمجتمع الرقمي"، دراسة من أجل إحداث الوكالة.

ودون هذه الطريقة في الحكامة، فإن المغرب سيظل دون شك يعاني من ضعف في إعادة تأطير وقيادة برنامج للحكومة الإلكترونية ينبغي له أن يخرج من المقاربة القطاعية ليستعص عنها بمقاربة شاملة ومتحكم فيها. فإذا تم الفوز بهذا الرهان أمكن للبلاد أن تحقق الطموح الذي طالما أعلنت عنه، في الالتحاق بركب البلدان التي تحقق أكبر استفادة من تقنيات الإعلام والتواصل، والتي تجعل من تلك التقنيات رافعة حقيقية تتيح في الآن ذاته إرضاء الانتظارات المشروعة لمواطنيها، والاستجابة لمتطلبات التنافسية الشاملة لاقتصادها.

يوصي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بإعادة صياغة وتجانس سريعة للمواقع الإلكترونية والبوابات الحكومية، في احترام لاستراتيجية تواصلية بين الإدارة وبين المواطنين والمرتكبين. وهذا يقتضي وضع مرجعية موحدة وسهلة الولوج على الخط، للمساطر ولولوج المرفق العمومي.

إن الأوراش الحالية، مثل التصاريح والأداء على الخط، وطلب الوثائق عبر الإنترنت، والتتبع على الخط لوضعية تقدم الملفات، وأخذ المواعيد عبر القناة نفسها، ينبغي العمل على توحيدها جميعا وتسريعها وتعميمها.

يجب العمل على أن تكون الخدمات القائمة والمشتغلة مفتوحة أمام كل الساكنة المعنية.

يجب أن يكون تأمين المعطيات الشخصية، طبقا للقانون 08-09 حول حماية المعطيات الشخصية، مدمجا وفعليا في كل مبادرات وتطورات مسعى الحكومة الإلكترونية.

يجب العمل سريعا على إجراء إمكانية وضع قناة وحيدة لكل أداءات الدولة، عبر شبكات من مقدمي الخدمات الجديرين بالثقة، أو من خلال شبابيك إلكترونية أو مع فاعلين آخرين (من قبيل البنوك ووكالات البريد والموتفين...).

خاتمة

أمام التفاوت القائم بين التنصيص على حقوق المواطنين، المؤكد عليها بوضوح في الدستور (الفصول 154 و155 و156)، وبين الواقع اليومي الذي يعيشه المواطنون والمرتكبون عند اللجوء إلى المرافق العمومية، يشدد المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي على الضرورة المستعجلة لتسريع تحقيق المطابقة بين تلك المرافق وبين روح ومنطوق النص الدستوري. والمجلس يوصي بالمبادئ والقواعد المدمجة بهذا الصدد في مرجعية الميثاق الاجتماعي المتبنى من قبل الجمع العام للمجلس في 17 دجنبر 2011.

ويتعين من أجل ذلك أن يتم التوجه صوب إعادة تأسيس لحكامه المرافق العمومية، بما يمكن من الاستجابة الفعالة للانتظارات القوية والمشروعة للساكنة، وهي الانتظارات التي ازدادت بطبيعة الحال حدة بالنظر إلى ما شهدته السنوات الأخيرة من تطور لسياق جهوي ودولي أصبح أكثر حساسية من ذي قبل لهذه الإشكالية.

رغم أن الإصلاحات التي أطلقتها مختلف القطاعات، حسب مقاربة قطاعية في أغلب الأحيان، جاءت ترجمة لإرادة حقيقية لدى السلطات العمومية لصالح التغيير، إلا أنها لم تفض سوى إلى نتائج ضعيفة. ودرجة عدم رضا المرتفقين، كما تتبين من نتائج البحوث الميدانية الأخيرة التي تم إجراؤها في الموضوع لحساب المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، هي في مستوى الانتظارات والأمال التي عقدها على تلك الإصلاحات.

ويزيد من احتدام أزمة الثقة هذه أن الساكنة الأكثر هشاشة (أي النساء والشباب والمعوزين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة أو المقيمين في الوسط القروي) هي الأكثر معاناة من أوجه النقص في مجال الخدمات المقدمة، في حين كان ينبغي أن تكون تلك الفئات أول المستفيدين. وتبرز تلك البحوث الميدانية ذاتها أنه كلما كان المرفق العمومي أكثر ارتهانا بإرادة أعوان الإدارة، ازدادت وضعية المواطن (أو كل مرتفق آخر) هشاشة من أثر ذلك. وهذه الظاهرة أشد حدة بالنسبة إلى الساكنة الأكثر هشاشة، التي تعتبر حالات الشطط في استعمال السلطة في حقها أكثر شيوعا.

ومن أجل تحقيق تغيير مهم، وقادر على تحسين العلاقة المعيشة من قبل المواطنين مع الإدارة بشكل ملموس ودائم، يتعين البدء باستعادة ثقتهم وانخراطهم. يمر هذا الهدف أولا بترصيد نتائج التجارب الناجحة على الصعيد الوطني، بل وحتى المحلي أحيانا، مع توجيه العمل بصورة واضحة نحو مقاربة شاملة ومتناسكة، من أجل نجاعة أكبر لمجموع المرافق العمومية.

لهذا، طبق المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي مقاربة كلية وجامعة لصياغة توصياته. لا تشكل هذه التوصيات مجموعة من التدابير المستقلة عن بعضها البعض، ولكنها تريد أن تكون، من خلال تأزرها وتكاملها، إجابة شاملة على التحدي الكبير الذي هو تحديث المرافق العمومية وتحسين حكامتها.

ديباجة

طبقا للفصل 6 من الفصل التنظيمي رقم 09-60 المتعلق بتنظيم وسير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، قرر المجلس بمبادرة منه دراسة مسألة حكامه المرافق العمومية.

وفي هذا الإطار كلف المجلس اللجنة الدائمة للشؤون الاقتصادية والمشاريع الإستراتيجية بإعداد تقرير في الموضوع.

وقد صادقت الجمعية العامة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي خلال دورتها السابعة والعشرين العادية بتاريخ 30 ماي 2013 على هذا التقرير الحامل لعنوان "حكومة المرافق العمومية"

مقدمة

إن الدولة التي تضع المواطن في قلب اهتماماتها، تجد معناها ومشروعيتها في قدرتها على تأمين الرفاه الاجتماعي، وهي بهذه الفائدة الاجتماعية التي تتصف بها والمعترف لها بها تضمن بقاءها السياسي. إن إشباع الحاجات الاجتماعية يحافظ بالفعل على تماسك النسيج الاجتماعي، ومن ثم استقرار الأمم من خلال الازدهار الفردي والرفاه الجماعي التي توفره الدولة للمواطنين.

ولأن علاقة المواطن مع السلطات العامة تتجلى وتتمحور على مستوى المرافق العمومية، فإن هذه الأخيرة تعتبر حجر الزاوية في وظيفة الدولة هذه. إن تنمية المرافق، بتطابق مع حاجيات وحقوق وانتظارات الجمهور، تشكل بالنسبة للسلطة العامة ومهما كانت الصعوبات اللصيقة بها أولوية لا محيد عنها.

لذلك فإن المصدقية الديمقراطية لدولة ما تقاس من خلال المرفق العام، ومن خلال قدرته على الإشباع النوعي لكل الحاجيات المتعددة للسكان. يحتل المرفق العام دوراً أساسياً في الضبط السوسيوسياسي، سيما بالنسبة للفئات التي توجد في وضعية هشّة، والأكثر فقراً، لأنه يمثل الذرع الواقعي الأخير الذي يمكنه أن يحمي من فقدان الأمل.

إن المرفق العام هو نشاط تمارسه مباشرة السلطة العامة (الدولة، جماعة ترابية) أو تحت مراقبتها (وتتحدث في هذه الحالة عن المرفق العام المفوض) بغاية إشباع حاجة ذات نفع عام.

إن تحديد هذه الحاجيات والمرافق الواجب إحداثها يختلف بحسب الدول، وبحسب تاريخها وخصوصياتها، والاختيارات السياسية التي أقرتها: لقد اختارت الدول السكندنافية مرافق عامة قوية، بينما نجد دولاً أخرى مثل الولايات المتحدة الأمريكية اتجهت نحو تقليص دائرة النشاط العمومي الموجه للمواطنين، وفتحت بشكل كبير الباب للقطاع التجاري للخدمات المؤداة للمرتفقين.

لكل دولة إذن تعريفها الخاص للمرفق العمومي، وهو التعريف الذي يشهد من جهة أخرى تطوراً في الزمن. على العكس من ذلك، تجد الدول الديمقراطية نفسها ملزمة بضمان فاعلية المرافق العمومية، كما تم تحديدها ووضعها، في احترام للحقوق، خاصة المساواة وكرامة المواطن.

وفي الوقت الذي انخرط فيه المغرب منذ عدة سنوات في بناء الدولة الديمقراطية، لابد أن نلاحظ أن المرافق العمومية تبقى هدفا للمطالب الاجتماعية في الشارع، بمناسبة مختلف الحركات الاجتماعية ومرافعة فاعلي المجتمع المدني. إن انعدام مصداقية أغلب المرافق العمومية والذي نلاحظه في بلادنا، يجد أيضا صدى له في مختلف المنشورات والتصريحات وفي تحاليل المنظمات الدولية المهتمة بهذه الإشكالية.

إن رفض "الفساد" بجميع أشكاله، الرشوة، الزبونية، تضارب المصالح، الامتيازات، غياب العدل، ورفض كل أشكال الشطط في السلطة وتبديد الأموال العامة، كل هذا يسير في نفس الاتجاه مع النهوض بثقافة الشفافية، والمسؤولية وتقديم الحساب، ومع إرادة المواطن للانخراط في الحياة العامة والتمتع بشكل كامل بحقوقه المدنية والسياسية والاقتصادية.

وبالرغم من ذلك، فقد تم بذل مجهودات مالية بصفة خاصة، غير أن ارتفاع النفقات العمومية لا يؤدي دائما وبصفة منهجية إلى تحسين الخدمات المقدمة. إن التطلعات القوية للمواطنين والمعبر عنها بوضوح على الصعيد الوطني، تشكل على هذا المستوى صدى للغضب العام الذي يتجلى بدرجات مختلفة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. إن هذه التطلعات تسائل حول معنى وغاية النشاط العمومي، وحول الوضوح والتملك الجماعي للمرفق العمومي وحول مختلف الفاعلين ودورهم الحقيقي، وحول الارتباطات المتبادلة الواجب أخذها بعين الاعتبار، وحول التآزرات الواجب بناؤها.

إن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بادر تلقائيا في مارس 2011 بدراسة هذا الموضوع ذي الأولوية وهو حكامه المرافق العمومية. وقد دعم اختياره هذا الدستور الجديد ليوليوز 2011 الذي يكرس إلزامية الحكامة الجيدة (الباب XII). إن اختيار هذا الموضوع الذي أسند للجنة الدائمة للشؤون الاقتصادية والمشاريع الإستراتيجية، يجد علته في الرغبة الدائمة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في المساهمة في تقديم أجوبة عن المطالب الملحة والمشروعة لمواطنينا، وأملهم في العدالة الاجتماعية، واقتصاد مفتوح يكون في خدمة التنمية البشرية، و حكامه تؤطرها مبادئ الشفافية والمسؤولية وتقديم الحساب.

إن موضوع حكامه المرافق العمومية موضوع شاسع، ومتعدد الأوجه ويصعب تناوله بشكل شامل في نفس التقرير. لذا فإن اللجنة التي كلفت باستكشافه اختارت في هذه المرحلة الأولى، ألا تتناول عمق المهمة الخاصة بكل قطاع، وأن تهتم بدل ذلك بأسلوب الحكامة الذي تخضع له المرافق العمومية من خلال محاور محددة: تحديد الإستراتيجية العامة، التطبيق العملي والمسؤوليات المرتبطة بها، الأدوات والإطارات المشتركة من أجل التنفيذ، القيادة والتتبع.

إن الغرض من تحديد مجال الدراسة هو تناول أثر الحكامة على تدبير الخدمات العمومية المؤداة للمواطنين والمرتفقين، وكذا العلاقة التي تربط هؤلاء بالإدارة وفق غاية جد ملموسة: جعل الخدمات في متناول مواطنينا دون عراقيل أو صعوبات، دون تمييز وفي احترام لحقوق وكرامة الأفراد، هذه مسألة أولية لا محيد عنها وهي الأساس الذي يمكن أن تبنى عليه حكامة "جيدة" للمرافق العمومية.

في إطار مهمته حاليا، فإن المجلس لا يهدف إلى الاهتمام بالإصلاحات الضرورية لكل مرفق عام فيما يشكل خصوصيته، ولا يريد تقييم تطابق كل مرفق عام مع انتظارات المرتفقين في مجال نشاطه الخاص به (تعليم ذو جودة، تغطية اجتماعية وصحية، الولوج إلى الماء والكهرباء والاتصالات الهاتفية وغيرها، والخروج من العزلة، التنمية القروية وغير ذلك).

وقد اشتغل المجلس حول الموضوع منذ مارس 2011، بإدماج خلاصات ونتائج عدة مناهج للعمل: أولا، جمع وتحليل مختلف التقارير والنتائج المتوصل إليها حول الموضوع والصادرة عن مؤسسات وطنية ودولية، ثم بعد ذلك، وفي إطار مقارنته التشاركية، انفتح المجلس على جميع الفاعلين المعنيين من إدارة وقطاع خاص ومجتمع مدني بدعوتهم والاستماع إليهم و/ أو تبادل الرأي معهم بصفة مباشرة. وقد كان النقاش غنيا جدا وسمح بإنجاز وتحليل تشخيص الوضع القائم، وجمع المعلومات حول المشاريع قيد الإنجاز أو المبرمجة من طرف الفاعلين، وأخيرا من أجل إغناء وإقرار سبل التغيير التي هي أساس التوصيات التي تقدم بها المجلس.

ورغبة منه في إشراك الساكنة المعنية، والحصول مباشرة على آرائها وتقديراتها وبالتالي إدماج الواقع الميداني، قام المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بدراسة معمقة تشتمل على أبحاث مبنية على عينات معبرة، للوصول إلى معرفة أفضل للواقع المعيش للمواطنين والمقاولات ومستعملي المرافق العمومية، وتحليل درجة التقائية انتظاراتهم مع التوصيات الأولى للمجلس كما هي مفصلة في تقريره المرحلي لشهر أكتوبر 2011.

كل المواد التي تم جمعها بهذه الطريقة استعملت لتغذية الدورات المتعددة للنقاش التي عقدت على مختلف مستويات أجهزة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، وكانت الغاية من هذه المقاربة دعم وإغناء القيمة المضافة التي يريد أن يأتي بها المجلس من أجل معالجة هذا الموضوع الحساس وذو الأثر الهام جدا على احترام حقوق الإنسان، والتماسك الاجتماعي، والإنصاف، والشفافية، والحكامة وغيرها. كل هذه الأبعاد المهمة بالنسبة لعيش المواطن والمقاولات والمرتفقين تمارس تأثيرا مباشرا على عمليات تنقيط وترتيب المغرب في مختلف التقارير الدولية المتعلقة بالتنافسية والاقتصادية وجاذبية البلاد بالنسبة للاستثمار.

1. المنهجية المعتمدة

تم جمع المعطيات والمعلومات بالاعتماد على الإنصات لمختلف الفاعلين وعلى المساهمات التي وصلت عبر منتدى شبكة الويب للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، وعلى استعمال الوثائق الموجودة وكذا على البحث الواسع الذي أجري في الميدان.

1. جلسات الإنصات

نظمت اللجنة الدائمة للشؤون الاقتصادية والمشاريع الإستراتيجية دورات إنصات لعدة وزارات وإدارات ومنظمات المجتمع المدني، والتي شارك فيها مسؤولون من أعلى المستويات (وزراء، كتاب عامون، مدراء عامون ومسؤولون آخرون).

- وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة؛
- وزارة الاقتصاد والمالية؛
- وزارة الداخلية؛
- وزارة التعمير والسكنى؛
- وزارة التجارة والصناعة والتكنولوجيات الحديثة؛
- وزارة العدل؛
- وزارة التجهيز والنقل؛
- المديرية العامة للضرائب؛
- الخزينة العامة للمملكة؛
- الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة؛
- الوسيط؛
- الكونفدرالية العامة لمقاولات المغرب .
- مجموعة أولى من خمس منظمات غير حكومية منتمية للمجتمع المدني، ثم مجموعة ثانية (من بينها : جمعية الشفافية المغربية ، الجمعية المغربية للتضامن والتنمية).

بمناسبة جلسات الاستماع هذه، قدم المشاركون إيضاحات حول المهام التي يقومون بها من أجل تدبير المرافق العمومية وتقديم الخدمات، كما عرضوا تحليلهم للوضع الحالي للمرافق العمومية التي تدخل تحت مسؤولية كل واحد منهم.

ومن بين الوزارات والإدارات التي تم الاستماع لها، عرض البعض منها نتائج الأبحاث المتعلقة بالإدراك و/أو الرضا والتي تم إنجازها لدى المواطنين والمرتفقين، كما أبرز الجهود المبذولة والمخططات المتوقعة من أجل عصنة المرافق الواقعة تحت مسؤوليتهم. وقد سجل المجلس أن هناك وعيا مشتركا على مستوى المسؤولين السامين بالإدارات العمومية بتعقد المساطر المعمول بها والصعوبات التي تعترض المرتفقين، وعبروا عن إرادتهم في تسريع مسلسل الإصلاح والتحديث وإيجاد الوسائل الكفيلة بتخفيف عبء هذه المساطر على المواطنين والمرتفقين على المدى القريب.

يعترف أيضا اغلب هؤلاء المسؤولين بأن الصعوبات التي يلاقيها المواطنون والمرتفقون تجد سببها أيضا في تشتت معالجة الخدمات بين إدارات متعددة، دون أن يصبح التدخل الضروري لإحدى هذه الإدارات لتقديم نفس الخدمة شفافا بالنسبة للمرتفق بفضل التفاعل بين الإدارات ووجود نقطة اتصال وحيدة.

2. منتدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

لقد سمح "منتدى" المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بإنجاز نقاش مفتوح جدا وجمع الاقتراحات وخلاصات التجارب المختلفة. وقد تم استغلال نشر التقرير المرحلي في هذا الاتجاه، واستعملت جميع الملاحظات والتحليل والاقتراحات المتوصل بها عبر هذه القناة لإغناء أشغال اللجنة المكلفة بها الموضوع.

3. تحليل الوثائق

بالإضافة إلى العروض والوثائق التي جمعتها لجنة حكامه المرافق العمومية لدى مختلف الأجهزة التي تم الاستماع إليها، قامت اللجنة بوضع قائمة بالوثائق التي أصدرتها الهيئات الوطنية والدولية في الموضوع، ومن بينها:

- تقرير سنة 2009 الصادر عن الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة؛
- تقرير ديوان المظالم لسنة 2009، وكذا الظهير المحدث لديوان المظالم؛
- التقرير السنوي الثاني للمرصد الوطني للتنمية البشرية والدراسات المنجزتين من طرف المرصد حول التعليم والصحة؛
- الخلاصة التركيبية لنتائج الأبحاث حول النزاهة الصادرة عن جمعية الشفافية المغربية؛
- دراسة جمعية الشفافية المغربية حول البوابات والمواقع الإلكترونية للوزارات والأجهزة العمومية؛
- التقريران المتعلقان بالدراسات المنجزة من طرف الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة الأول بشراكة

مع وزارة الصحة والثاني بشراكة مع وزارة التجهيز والنقل؛

- مشروع المرسوم الخاص بإبرام الصفقات العمومية؛
- التقارير الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والبنك الدولي حول الحكامة.

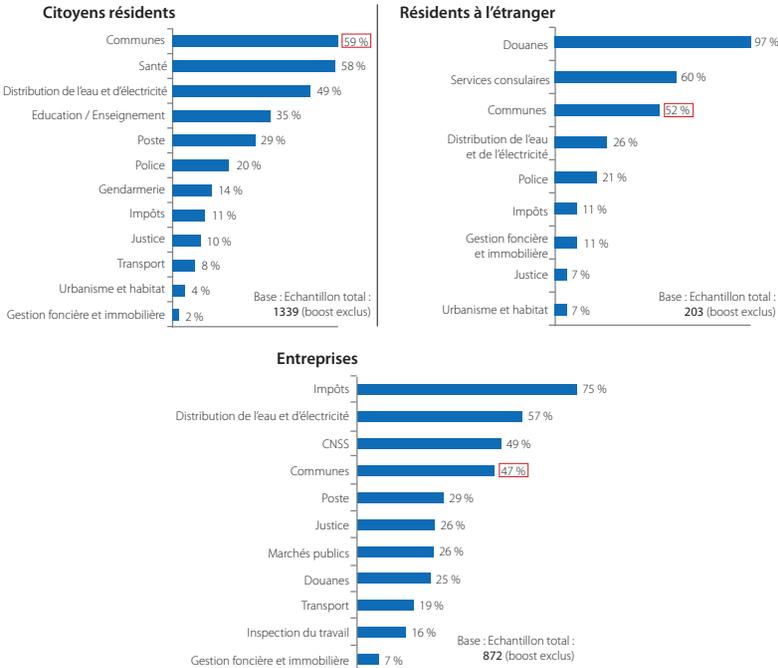
4. الدراسة المنجزة لحساب المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لدى المرتفقين (المواطنون المقيمون، المغاربة المقيمون بالخارج، المقاولات).

في إطار أشغالها حول إشكالية تحليل الوضع الحالي للمرافق العمومية واختلالات سيرها، وحتى يتمكن من تقديم اقتراحات وجهة للهيئات التقريرية بالبلاد، كلف المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي مكتبا متخصصا بإجراء دراسة وطنية حول حكامة المرافق العمومية. وقد تم إنجاز هذه الدراسة لدى ثلاثة أطراف رئيسية ذات صلة بالموضوع، وهي: المقاولات، المواطنون (المقيمون والمغاربة المقيمون بالخارج) قادة الرأي. وقد اتخذت الدراسة شكل أبحاث ميدانية ومجموعات التركيز.

إن نسبة اللجوء إلى مختلف المرافق العمومية تختلف بطبيعة الحال من مرفق لآخر وبحسب الوضع الخاص بالمرتفقين. غير أن الجماعات تبدو هي المرفق العمومي الذي يلجأ له جميع المرتفقين بصفة أساسية، كما تبين ذلك الرسوم البيانية التالية:

تهدف هذه الدراسة إلى تعميق المعرفة بالواقع المعيش والحقيقة الميدانية للسكان المستهدفة في مجال

Fréquentation des services publics par catégorie d'utilisateur



الحكامة والولوج إلى المرافق العمومية، سواء فيما يتعلق بالاختلالات أو بالممارسات الجيدة، وهي بذلك ذات غاية مزدوجة :

- وضع تشخيص دقيق للوضع الحالية للمرافق العمومية فيما يتعلق بسيرها العادي و باختلالاتها من خلال دراسة الحصيلة التي يقدمها قادة الرأي والمواطنون (المقيمون والمغاربة المقيمون بالخارج) و المقاولات.

- تقييم مدى قبول التوصيات التي يقدمها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وتأثيرها المحتمل لمعالجة مختلف المشاكل التي يلاقيها المرتفقون في علاقتهم بالمرافق العمومية.

يوجد وصف مفصل للمنهجية المتبعة ولنتائج هذه الدراسة على شكل ملحق بهذا التقرير.

II. تشخيص الوضع القائم والتحليل

لقد انخرط المغرب خلال السنوات الأخيرة في عملية إصلاح واسعة للإدارة العمومية، بهدف تحديث وتحسين الحكامة العمومية، كما تم التعبير عن ذلك بوضوح على أعلى مستويات الدولة. وتندرج إرادة الإصلاح هذه في سياق وطني وأيضاً دولي للتفكير العميق حول السياسات العمومية، وبالتالي حول ما يلي:

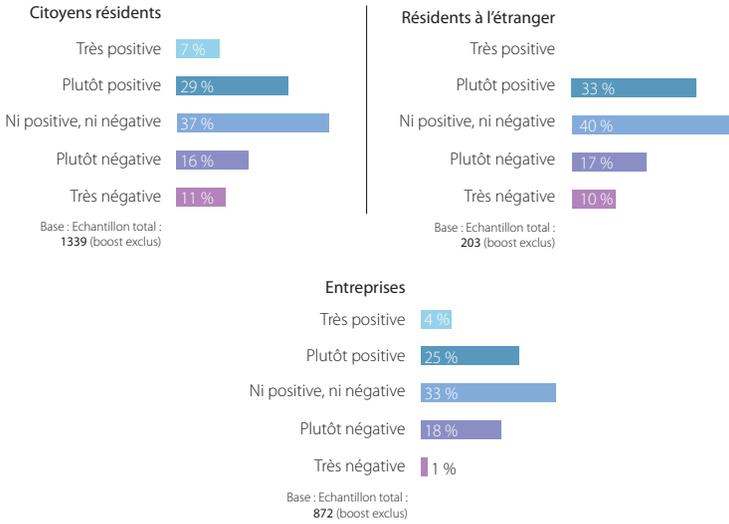
- إعادة تحديد مهام الإدارة على ضوء الدور الجديد للدولة؛
 - تقوية عدم التركيز الإداري؛
 - تبسيط المساطر الإدارية؛
 - تحديث الوظيفة العمومية وتدبير الموارد البشرية للإدارة؛
 - النهوض بالحكومة الإلكترونية؛
 - تحديث نظام ميزانية الدولة بالاستفادة من عملية إصلاح مهمة تتمحور حول النتائج والأداء.
- ومن أجل تنفيذ مختلف هذه الأوراش، تم اتخاذ عدة مبادرات من طرف أغلب الإدارات والوزارات. فبمناسبة جلسات الاستماع المنظمة من طرف المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، تم عرض المنجزات الأولية، وكذلك مخططات الإصلاح، وأهداف تحسين المرافق العمومية، من خلال إدراج عدة مشاريع ومبادرات جُلها يوجد في مرحلة الإعداد أو التجربة. يتعلق الأمر بما يلي :
- تجارب أولية تتعلق بالاستقبال وتدبير المواعيد؛
 - إشهار المساطر والوثائق المطلوبة بواسطة التعليق؛
 - الشفافية والوقاية ومحاربة الرشوة والزبونية؛
 - تبسيط المساطر وحذف المساطر التي لا تستند على أساس قانوني؛
 - نزع الصبغة المادية عن بعض المساطر وتسريع وتيرة تنفيذ برامج الحكومة الإلكترونية.

إن هذه الأعمال المهمة في حد ذاتها تفقد في الغالب تأثيرها بسبب عدم إدماجها في مقارنة شمولية ومنهجية. فهي غالباً ما تبقى معزولة وتطبق بكل مجزء، وقطاعي، ومقسم، ولا تخضع للتنسيق بين مختلف الإدارات.

وفي انتظار الأفضل، فإن الإجراءات الأولى المتخذة تبدو حالياً ذات تأثير ضعيف على الإدراك والمعيش اليومي الذي يحس به المواطنون والمرفقون تجاه المرافق العمومية على صعيد المملكة. بسبب هذه الوضعية، وبين الأمل في أن تتحقق الوعود وتتجسد وبين ما يعيشونه يومياً، فإن مستعملي المرافق العمومية سواء منهم المواطنون (المقيمون والمغاربة المقيمون بالخارج) أو المقاولات، يعبرون عن مواقف مختلفة جداً، كما توضح ذلك نتائج الدراسة المنجزة من طرف المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في إطار هذا التقرير:

Image globale des services publics appréciée par profil d'utilisateur

A propos des services publics, diriez-vous globalement que vous en avez une opinion ...



إن مجموع النقط الهامة نسبياً للآراء المتعلقة بـ « لا إيجابي ولا سلبي » المحصل عليها من خلال البحث، يمكن تفسيرها بأنها اعتراف بالتطورات الجارية حالياً، بالرغم من أن الإدارة لم ترق بعد إلى مستوى تطلعات المواطنين.

يجب ربط هذه الآراء المتضاربة بتنوع وضعية كل مرفق عمومي على حدة، لكن كذلك وبصفة خاصة اختلاف كل علاقة عن غيرها، بحسب الموظف العمومي الذي يقع الاتصال به ووضعية المرتفق، كما يبين ذلك الجدول أسفله. فإذا كانت المقاولات تشعر بأنها محل احترام أكثر من المواطنين، فلأنها أكثر مطالبة بجاهزية الموظف من أجل تقديم الخدمة. إن السرعة في تسليم الوثائق (أتي على رأس الانتظارات بالنسبة للفتات الثلاث المستجوبة:

Aspects prioritaires à améliorer pour plus du tiers des répondants dans chaque catégorie	Entreprises	Citoyens Résidents	MRE
Rapidité de délivrance des documents	59%	68%	49%
Simplification des procédures	34%	47%	39%
Respect des droits des usagers	-	46%	38%
Temps d'attente	39%	-	41%
Accès et proximité	34%	32%	47%
Disponibilité (couvre le temps effectif de travail des agents)	48%	-	-
Accueil	-	-	41%

1. الاختلالات التي تمس بحقوق المواطنين

يعيش المواطن علاقته مع الإدارة باعتبارها ميزان قوى هو على كل حال في غير صالحه، حتى وإن كان يصل إلى مبتغاه في نهاية المطاف. وينظر إلى المساعي الإدارية كأنها طريق شاق تعترضه الحواجز حيث تصبح الخدمة المقدمة بمثابة امتياز يمنح، عوض أن يكون حقا يمكن المطالبة به.

ينتج عن هذه العلاقة غير الطبيعية بين الإدارة والمواطن تأثير سلبي على الحس المدني. فمن أجل التحايل على سلطة أعوان السلطة الإدارية التي تعتبر تقديرية، يشعر المرتفق بأنه أصبح متحررا من واجباته نحو القانون، الذي لم يعد يحميه، ويلجأ إلى حلول مؤقتة غير مشروعة.

إن الانتقادات التي يمكن توجيهها للمرافق العمومية كثيرة ولا يمكن وضع قائمة كاملة بشأنها. فالمواطن المرتفق يخشى التوجه إلى إدارة معينة لأنه يخاف ألا تحترم حقوقه وكرامته، ولأنه لا يملك أية سيطرة على الوقت الذي سيمضيه بها، والتكلفة المباشرة وغير المباشرة التي قد تنتج عن ذلك.

غالبا ما يشتكي المواطن من المركزة المبالغ فيها للمرافق العمومية، والتي تصبح بالتالي صعبة الولوج، بل وحتى تمييزية (تغطية جغرافية غير كافية، بطء في اتخاذ القرار، الثقل البيروقراطي)، بالإضافة إلى تدهور الخدمات وعدم استمراريتهما في الزمن.

إن تعقد المساطر (الضرائب، العدل، الصحة، الإدارة العامة للأمن الوطني، النقل، إلخ)، وتضخم النصوص يؤديان إلى بطء كبير، بل وإلى تناقضات بين المقتضيات القانونية (رخص البناء: هناك ما يناهز 100 نص تشريعي و20 متدخلا)، لكنها وبصفة خاصة تفتح الباب للتأويل الواسع للنصوص من طرف بعض الأعوان الإداريين من منعدمي الجدية و/ أو الكفاءة.

ينتقد المواطنون أيضا الجودة غير الكافية للاستقبال (الأعوان المكلفين بالاستقبال، صفوف الانتظار غير المنظمة، العلاقة بين الإدارة والمواطن التي تجد صعوبة في التطور نحو إدارة في خدمة المواطنين والمرتفقين)، تقادم وغياب الصيانة، وتجهيز البنايات، عدم الفعالية، عدم الكفاءة والرشوة، مما يؤدي إلى الرفض و/ أو الاستسلام للقدر وتشجيع الممارسات غير المشروعة. كما أنه لا توجد أية طريقة للتكفل بالفئات في وضعية هشّة و/ أو ذات احتياجات خاصة، في الوقت الذي تعتبر فيه هذه الفئات الأكثر حاجة إليه.

يبدو أن كل شيء قد وضح لجعل إنجاز الإجراءات أكثر تعقيدا وفي أطول مدة زمنية ممكنة: قليلة جدا هي المرافق التي تقترح إمكانية الذهاب إلى عين المكان بناء على موعد محدد. إن المواطن والمرتفق لا يملكون إلا نادرا وبصفة قليلة المعرفة بعناصر الملف، ولا توفر المرافق سوى استجابة ضعيفة عندما يتعلق الأمر بالحصول على المعلومات هاتفيا قبل التوجه إلى مقر المرفق، من أجل التمكن من تحضير الملف وتجنب التنقلات المتكررة.

وفي عين المكان، غالبا ما تظهر ضرورة التوجه إلى إدارات أخرى، بل إلى مصالح متعددة داخل نفس الإدارة، من أجل إنجاز الإجراءات المتعلقة بطلب واحد. يؤكد المواطن والمرتفق على صعوبة معرفة القائمة الكاملة للوثائق وكذا المسطرة المحددة من أجل إنجاز إحدى الشكليات أو الحصول على خدمة، لأن الإشهار عبر التعليق غائب في أغلب الأحوال. أما عندما يوجد النشر و/ أو تعليق قائمة الوثائق والمساطر، فهي لا تلزم الموظف، وهو ما يعتبر مظهرا واضحا لعدم التطابق بين إرادة أصحاب القرار وبين الممارسات في الميدان. هناك غياب واضح لتوحيد وانسجام ومنهجة المساطر (مسلسل المعالجة، الوثائق المطلوبة، الأجال، إلخ) بين الجهات والجماعات، وهو ما يزيد من تعقيد هذه الوضعية.

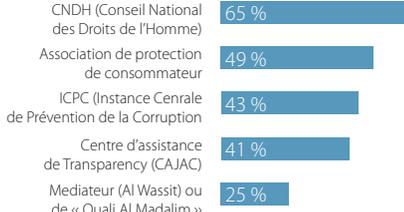
يشتكي المواطن من إلزامية إقامة الحجة على سلامة وضعيته وصحة الوثائق التي يدلي بها، ويؤكد بصفة عامة على غياب الثقة المتبادلة التي تنشأ وتفسد العلاقة. يشك المرتفق في الموظف ويعتبره بصفة ممنهجة مرتشيا، وغير كفء ومتكاسل... ويشك الموظف في المرتفق يعتبر أنه مخالف محتمل للقانون.

وفي حالة وجود منازعة، لا توجد عمليا أية طرق للطعن، سيما من أجل فرض احترام المقتضيات القانونية و/ أو المسطرية. وهناك غياب في الرؤية والوضوح فيما يتعلق بمسلسل ومعالجة الشكاية (المكان، الشكل، الأجال). أما العدالة، والتي لا تقوم بدورها، فهي غير قادرة على حماية حقوق المواطنين والمرتفقين.

في الوقت الحالي، فإن هيئات الطعن والوساطة الموجودة غير معروفة بشكل جيد من طرف المرتفقين في أغلب الأحوال. إن الإجابات عن السؤال: « هل سبق لك أن سمعت بـ...»، والذي طرح خلال البحث، تبين أن هناك مجهودا إعلاميا لا زال يتعين القيام به.

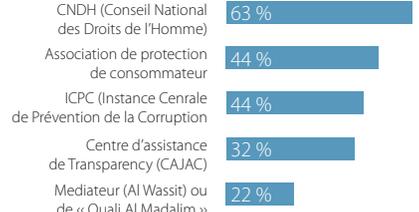
Des instances de recours et de médiation qui restent mal connues

Citoyens résidents



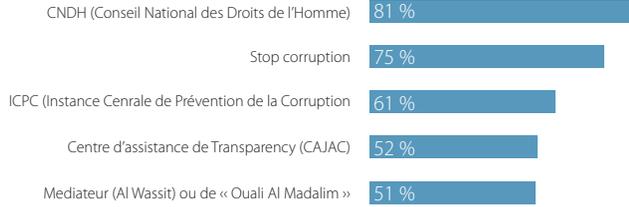
Base : Echantillon total : 1339 (boost exclus)

Résidents à l'étranger



Base : Echantillon total : 203 (boost exclus)

Entreprises



Base : Echantillon total : 872 (boost exclus)

من جهة أخرى، فإن آراء المستجوبين تختلف حول نجاعة آليات الطعن أو الشكايات المقدمة في مواجهة الإدارة العمومية:

- 35% من المواطنين المقيمين، و37% من المقاولات، و38% من المقيمين بالخارج يعتبرون أنها ذات نجاعة ضعيفة.
- 36% من المواطنين المقيمين، و36% من المقاولات و 41% من المقيمين بالخارج تعتبر أنها غير نزيهة.
- 35% من المواطنين المقيمين، و38% من المقاولات و41% من المقيمين بالخارج يعتبرون أنها غير فعالة.
- 39% من المواطنين المقيمين، و43% من المقاولات، و47% من المقيمين بالخارج يعتبرون أنها غير سريعة.

ولأنهم لا يثقون في فعالية هيئات الطعن والوساطة، فإن 90% من المواطنين المقيمين، و74% من المقاولات و79% من المغاربة المقيمين بالخارج، يمتنعون عن تقديم طعون في حال حصول ضرر أو للكشف عن أحد

الإختلالات. 19% من المواطنين و38% من المقاولات و 23% من المقيمين بالخارج يعتبرون أن ذلك لن يفيد في شيء:

- الطعون الطبيعية تقدم إما لأعوان السلطة (الشرطة، الدرك) ، وإما للرؤساء التسلسليين للأعوان المعنيين، ويبدو أنه من غير المفيد التشكي من موظف إلى موظف آخر.
- تفترض معالجة الشكاية المواجهة والاستماع لأقوال كل من المرتفق والموظف، ومن دون شك أن أقوال الموظف ستحظى بمصدقية أكبر.
- مثل هذه المساعي سيبقى دون نتيجة لأن الموظفين لا يخضعون للعقاب في حالة عدم القيام بمهامهم أو مخالفة أخلاقيات الوظيفة.
- 20% من المقيمين، و 14% من المقاولات و41% من المقيمين بالخارج يرون أن ذلك سيأخذ وقتا كثيرا.

لكن وبصفة خاصة، هناك خوف حاصر جدا من الإجراءات الانتقامية التي يمكن أن تستهدف المواطن المشتكى، والذي قد يقاطعه كل زملاء الموظف المتهم ويتم تجميد ملفاته. بالإضافة إلى ذلك، فإن ممارسة تقديم رشاي راسخة بشكل عميق في الثقافة المغربية ولا يفكر المرتفقون في الكشف عنها تلقائيا.

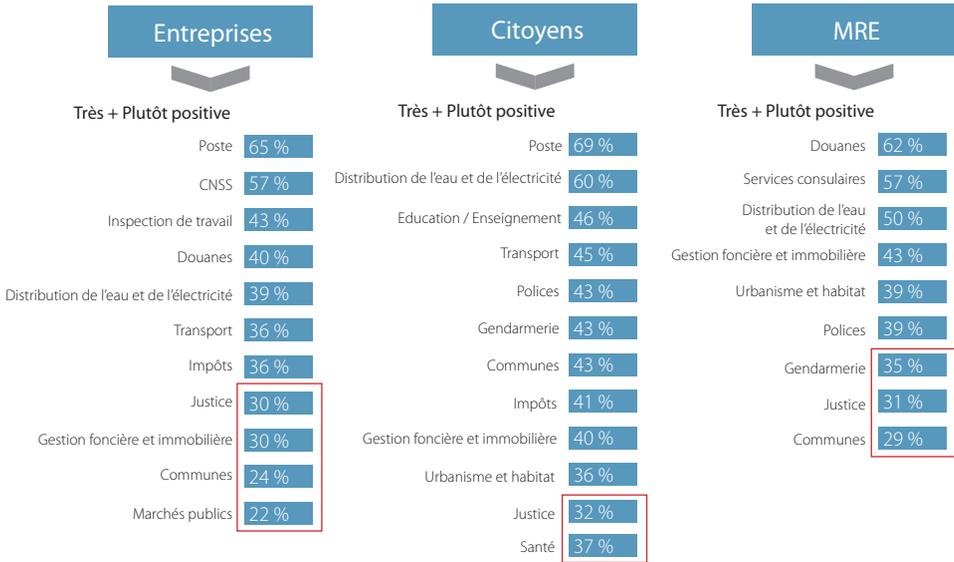
يشير المرتفقون أيضا إلى اختلالات الحكامة ويكشفون عن الغموض الذي يكتنف المسؤوليات، وغياب العقوبات في حال عدم تنفيذ أو سوء تنفيذ المهام التي تدخل في إطار تقديم الخدمات العامة، وفي بعض الأحيان اختلال أو عدم كفاية أو تقادم القوانين والأنظمة التي تحكم المرافق العمومية.

بالنسبة للمرتفقين المستجوبين في إطار البحث ، فإن سلوك الموظفين والاختلالات المتعلقة بالمواظبة والنزاهة واحترام القانون والمواطنين والنجاعة والشفافية يمكن تفسيرها بالعوامل التالية:

وبغض النظر عن بعض الإستثناءات القليلة، فإن المرافق العمومية المهترئة غالبا ما تكون هي أيضا المتصفة بسوء التنظيم، وهي التي يعرف فيها الاستقبال ومعالجة الطلبات أكبر قدر من الصعوبات والعراقيل، وفيها تحضر

Un manque d'épanouissement et de motivation	<ul style="list-style-type: none"> • Conditions de travail inconfortables, avec des bureaux vétustes et l'absence de matériel voire de fournitures corrects • Niveaux très bas des salaires • Pression et manque de considération des usagers
Un déficit de compétence	<ul style="list-style-type: none"> • En matière de service et de service public en particulier • En matière de travail d'équipe • En matière de communication avec usagers
Un sentiment de toute puissance	<ul style="list-style-type: none"> • Sentiment d'impunité en l'absence de contrôle et de sanction • Autoritarisme vis-à-vis d'usagers qui ne disposent d'aucun moyen de défense
Un manque d'implication et de conscience professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de sensibilisation à l'importance de la mission de service public • Absence d'empathie vis-à-vis des citoyens • Manque de rigueur et de transparence « culturelles »

أيضا الرشوة والزبونية بصورة أكبر. هناك إذن تلازم قوي بين جودة الخدمة وشروط ممارسة الموظفين لعملهم. إن المرفق العمومي الذي حصل على أقل من 35% من الآراء الإيجابية أو الإيجابية جدا عند جميع المستجوبين هو مرفق العدل. وقد حصلت الجماعات أيضا على عدد قليل من الآراء الإيجابية لدى المقاولات والمغاربة المقيمين بالخارج. وعلى العكس من ذلك، تعتبر أحسن بقليل لدى المواطنين الذين يسجلون دورا إيجابيا داخل هذه الإدارات خلال السنوات الأخيرة.



إن تنفيذ بعض الإصلاحات، حتى ولو استفادت من مصاحبة متقدمة، يقع غالبا على حساب المواطنين (مثلا مدونة السير: بالرغم من صدور 80% من المراسيم والمساطر المصاحبة لها قبل دخولها حيز التطبيق، فإن المواطن لا زال ملزما بالقيام بإجراءات متعددة وأداءات في أماكن ولدى إدارات مختلفة طيلة مراحل المسطرة)

من جهة أخرى، وحتى في الحالات التي يتم فيها القيام باستثمار، وتعرف بعض المرافق تطورات من شأنها تحسين الولوج إليها من طرف المرتفقين، فإن هذه التطورات تبقى محدودة الاستعمال. وفي هذا الصدد، يعبر المرتفقون عن أسفهم لعدم تمكنهم من الولوج إلى بعض الخدمات على الخط، والتي تمثل تطورا في حد ذاتها، لكنها للأسف تبقى مخصصة لبعض الفئات من المرتفقين مثل: التصريح على شبكة الإنترنت، وأداء الضريبة على الشركات على الإنترنت، واللذان تستفيد من استعمالهما المقاولات التي تحقق رقم معاملات لا يقل عن 50 مليون درهم.

إن الهوة الكبيرة بين الإنزعاج المعبر عنه من قبل المرتفقين علاقة بما يعيشونه في مجال المرافق العمومية، وبين قناعة القيام بعمل جيد التي روج لها بعض المسؤولين بالإدارة، بمناسبة الاستماع إليهم، تبرز غياب بعد " قياس أداء الخدمة المقدمة للمرتفق " في سياسة الإدارة، في مجال تقييم مواردها البشرية، وكذلك وبصفة أعم ضعف تقييم النتائج الخاصة بها. تتعاظم هذه الاختلالات بسبب غياب التأطير المؤسسيات للانخراط والمشاركة الفعليين للمنظمات غير الحكومية، من أجل القيام بدور ربط الاتصال وتحسين العلاقة بين المرتفق والإدارة، وكذلك سبب ضعف تبادل وترصيد التجارب الناجحة، سواء في بعض الإدارات أو المنظمات غير الحكومية.

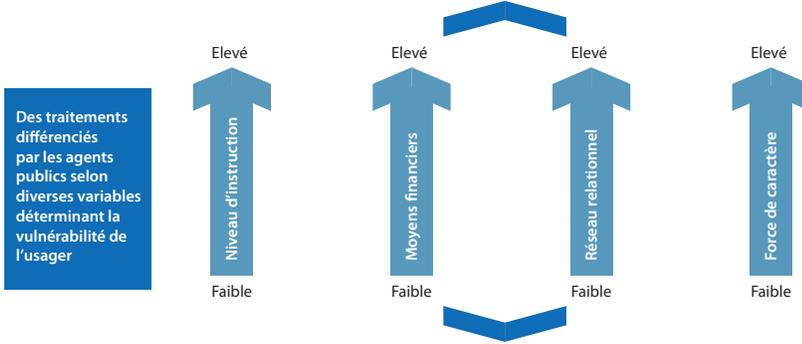
إن الاختلالات المشار إليها في أقوال المواطنين والمرتفقين خلال مختلف مجموعات التركيز، تمثل مساسا صارخا بالمبادئ السبعة الأساسية التي يجب أن تحكم علاقاتهم مع الإدارة وتضمن حقوق المواطن غير القابلة للتفويت (المساواة-الإنصاف، الاستمرارية، التكيف-القابلية للتغيير، الولوج، الحياد-الشفافية، الثقة-النجاعة)¹

من جهة أخرى، يستنتج من الدراسة أن المواطنين يعانون من ضياع الوقت في مساعي إدارية معقدة ولا تنتهي، وتمثل خسارة بالنسبة لهم باعتبار أنهم يأخذون من وقت عملهم للقيام بهذه المساعي، بالإضافة إلى المصاريف المباشرة وغير المباشرة الناتجة عن ذلك؛ بالنسبة للمقاولات، بسبب العاملين المعبئين للقيام بمساعي غير منتجة والتأخير الذي يلحق ضررا بقدرتها على رد الفعل الاقتصادي؛ وبالنسبة للدولة بسبب غياب الفاعلية والسرعة وإنتاجية موظفيها.

لا ينظر الجميع إلى هذه الاختلالات بنفس الطريقة. فبحسب هشاشة الوضعية، ومستوى العلاقات والتأثير، فإن أثرها يختلف من " فئة للمرتفقين " إلى أخرى، مؤديا بذلك إلى تصنيف للمجتمع بناء على انعدام المساواة. وبصورة مختصرة، يمكن القول أن المجتمع يقسم إلى قسمين، قسم منهما يوجد في وضعية دنيا بالنسبة للثاني في علاقته مع المرافق العمومية: رجال / نساء، أغنياء / فقراء، أميون / متعلمون، معاقون / أشخاص سليمون، حضريون / قرويون، مواطنون عاديون / أعيان، متكلمون بالأمازيغية أو بالحسانية / متكلمون بالعربية... إلخ.

هذه المقاربة الثنائية وذات الآثار التراكمية - يمكن أن تجد امرأة فقيرة، غير متعلمة، معاقة، قروية، إلخ، وبذلك تتراكم الخصائص التمييزية - تؤدي إلى لامساواة في الواقع وإلى تراتبية تامة للمجتمع على عدة مستويات، في خرق تام للحقوق الإنسانية التي يكرسها الدستور والقوانين الوطنية والمعاهدات الدولية، ولا سيما الحق في المساواة.

Personnes fortes vis-à-vis de l'administration, moins confrontées à ses dysfonctionnements et mieux outillées pour surmonter les obstacles et difficultés



Personnes faibles vis-à-vis de l'administration, victimes principales des dysfonctionnements

لذا فإن فئات السكان الأكثر حرمانا هي التي تعاني أكبر ضرر من جراء اختلالات المرافق العمومية: فهي تتخذ شكلا أكبر بكثير في العالم القروي، وحتى في المدن الصغرى والأحياء الهامشية في المدن الكبرى، أو بالنسبة للمجموعات ذات الإحتياجات الخاصة. يشكو هؤلاء الأشخاص أكثر من غيرهم من صعوبة الولوج إلى المرافق العمومية ومن التكاليف الإضافية المرتبطة بها (البعد، النقل، الحاجة للسكن في حال وجود أجال طويلة... إلخ)، وكذا من الشطط في السلطة الذي يمارسه أعوان الإدارة. فهم لا يتوفرون إلا على وسائل محدودة جدا على المستوى المالي، وغير مؤهلين للدفاع عن حقوقهم التي غالبا ما يجهلونها، وبالتالي يكون من الصعب عليهم جدا إجراء المساعي والحصول على الخدمة التي يحتاجونها. إن اللجوء إلى الرشوة يتم على حساب مواردهم الضعيفة وهم مقصيون من شبكات الزبونية.

وفي الوقت الذي يتعين فيه على المرافق العمومية أن تلعب دورا من أجل اندماج اجتماعي أفضل لهذه الفئات، فإنها على العكس من ذلك تساهم وفي حالات متعددة في إقصائها بشكل أكبر ووضعها على هامش المجتمع. هناك نقطة إيجابية مع ذلك : يبدو أن المعاقين لا يعانون من استقبال تمييزي من قبل الموظفين، لكنهم يواجهون غياب إعداد خاص بهم لمقرات الإدارة.

2. تجذر ممارسات الفساد

تبين الدراسة التي قام بها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول حكمة المرافق العمومية أن عدم الرضا، وتعقد المساطر الإدارية، وتبعية المواطن والمرتفق تجاه الموظف المكلف بتسليم الخدمة المعنية، وكذا ممارسات الفساد، كلها ظواهر تتطور وفق نفس المنحى.

إن التشخيص الوارد في مختلف التصنيفات الدولية التي تهتم بالرشوة وآثارها السلبية حاسم في هذا الأمر². ذلك أنه وفقا لمؤشر إدراك الرشوة لسنة 2012، الذي تم وضعه طبق منهجية معدلة تضع النتائج حسب سلم تنقيط من 1 إلى 100، فإن المغرب، الذي كان محل دراسات مختلفة أنجزتها ثمان وكالات مستقلة، يصل إلى 37 نقطة في المجموع، وهو بذلك يحتل الرتبة 88 على 174 دولة، والرتبة 10 على 18 دولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تسبقه في الترتيب 12 دولة أخرى في إفريقيا. وإذا كانت طريقة الحساب قد تغيرت، فإن النتيجة لم تتغير: إن الرشوة لم تتقلص، بل يمكن القول أنها أصبحت مستشرية. وطبقا لمؤشر الدول المصدرة، فإن 55% من رؤساء المقاولات المستجوبين صرحوا أنه من المعتاد جدا أن يقبل الرسميون رشواي، و49% يعتبرون أنه من المعتاد استعمال الأموال العامة بشكل سيء من طرف كبار المسؤولين، و72% يعتبرون أن عمل السلطات العمومية لمحاربة الفساد غير فعال.

أما تقرير التنافسية العالمية الذي يصدره المنتدى الاقتصادي العالمي، والذي يصنف الدول حسب قدرتها على جلب الاستثمار الخارجي، فإنه يمنح المغرب الرتبة 70 على 144 دولة تمت دراستها، بمجموع للنقط يساوي 4.7 على سلم من 7 نقط. ويشير التقرير إلى أن الفساد هو السبب الثالث (بعد انعدام الفعالية والبيروقراطية) في تدهور التنافسية بالبلاد.

وإذا كان تعريف الفساد بسيطا نوعا ما، وهو "استغلال سلطة مفوضة لأغراض خاصة"، فإنه يتخذ أشكال متنوعة لا يدركها المواطنون بكونها أعمال فساد. إن الفوارق التي يمكن تسجيلها بين مستويات الفساد التي تصنفها مختلف الدراسات والبحث الذي أنجزه المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي تؤثر على الصعوبة المزدوجة التي يلاقيها المرتفق من أجل تحديد الفساد والتعرف عليه، ولكن أيضا على تحمله الدور الذي يلعبه في هذه الممارسة. إن الفساد هو علاقة «زوجين»، حيث ينخرط فيها أيضا الطرف الذي يعطي. عندما يعطي المرتفق من تلقاء نفسه، فإنه يكون هو المحرك الأصلي للعملية، وعندما يقوم بذلك وهو يخضع لمختلف أنواع الضغوط قصد الحصول على حق معين فإنه يكون في موقع الضحية.

في إطار العلاقة مع المرافق العمومية، وعلى عكس بعض الأفكار المتداولة، لا ينحصر الفساد فقط في دفع مبلغ «من تحت الطاولة» أو «بقشيش» لأحد أعوان الإدارة، من أجل تسهيل عملية إدارية ما، بل وحتى الحصول على امتياز غير مشروع. ليس هناك في طرق تسليم الرشوة ما يجعلها ما بين مشروعة وغير مشروعة. إن منح مبلغ مالي، أو هدية، بصفة قبلية أو بعدية، أو الوعد بامتياز كمقابل الحصول على خدمة يمكن المطالبة بها مجانا، كل هذا يدخل في معنى الرشوة.

هذا الإدراك الغامض لما يمكن أن تكون عليه مختلف أشكال الرشوة يؤثر على نقص في التوعية والتربية على الحس المدني ويؤدي في النهاية إلى جعل ممارسات الرشوة مسألة عادية. ينظر إلى الرشوة في الواقع

² التقرير الأدبي 2012-2013 لجمعية الشفافية المغربية.

المعيش كأنها قدر لصيق بالمراقب العمومية، وهي النظرة التي تساعد على استمرار هذا النهج. إن المطالب المعبر عنها بخصوص هذا الموضوع بمناسبة المظاهرات التي شهدتها ما سمي بالربيع العربي هي علامة على ظهور وعي سليم بضرورة إجراء التغيير.

إن مختلف أشكال الرشوة قائمة باستمرار داخل المراقب العمومية، الغش أو تزوير المعطيات والوثائق (الحالة المدنية، المحافظة العقارية، إلخ)، الابتزاز (مثلا عندما يتم تأخير تقديم الخدمة حتى يتم تسليم مبلغ مالي)، الغدر، مثلا عندما يطلب من شخص تقديم طواع جبائية تفوق المبلغ القانوني ويتم إعادة بيعها لمرتفقين آخرين فيما بعد، المحسوبة، سيما في التوظيف، اختلاس الأموال العامة، خرق قواعد المنافسة في الصفقات العامة، الموارد، وهي كل الحالات التي يخل فيها الموظف بالقيام بواجبه إما لمصلحة شخصية أو طمعا وحبا في المال، الزبونية، التي تنتعش بتبادل المنافع.

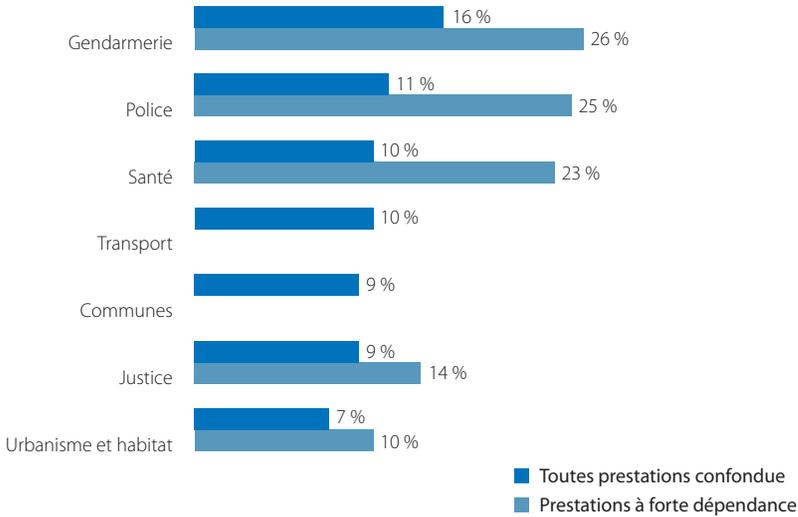
مع ذلك، تم التأكيد بصفة خاصة على الوقاية من الرشوة ومحاربتها، وتخليق الحياة العامة، وإرساء علاقة الثقة والشفافية بين الإدارة والمرتفقين، مع إحداث ولأول مرة سنة 1999 للجنة الوطنية لمحاربة الفساد. وبعد عدة سنوات، تدهورت خلالها وضعية المغرب على الصعيد الدولي في الترتيب وعدم إحراز تقدم على مستوى التنقيط، حققت الحكومة تقدما على مستويين. من جهة أولى، تم في سنة 2003 توقيع اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بمحاربة الرشوة، وصادق عليها في ماي 2007. من جهة ثانية، تم إعداد المخطط الوطني للوقاية من الرشوة ومحاربتها في ماي 2005. بعد هذا المسلسل، صدر في 2007 المرسوم المحدث للهيئة المركزية للوقاية من الرشوة وتم تعيين أعضائها في أكتوبر من نفس السنة. ودون أن يتم تقييم المخطط الأول سواء من حيث التطبيق أو من حيث الأثر، تم إعداد مخطط وطني جديد للوقاية من الرشوة ومحاربتها من طرف لجنة وزارية مشتركة في سنة 2010. وقد سجل التقريران اللذان نشرتهما الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة (تقرير 2009 وتقرير 2010-2011) غياب استراتيجية وطنية شاملة، متماسكة ومنسقة، باعتباره أحد العوائق الرئيسية في سبيل المحاربة الفعلية للفساد.

يشتمل مخطط العمل الجديد 2010-2012 على مجموعة من تدابير الوقاية من الرشوة ومحاربتها، ذات طابع استعجالي وعلى المدى القريب، دون أن يصل المخطط إلى مستوى المقاربة الإستراتيجية الشاملة والمتماسكة، وهو يتمحور حول ستة محاور هي:

- إرساء علاقات شفافة بين الإدارة والمرتفقين؛
- تدعيم قيم النزاهة والاستحقاق بالإدارة؛
- تقوية آليات الرقابة الداخلية بالإدارات العمومية؛
- تعزيز الشفافية في مجال التدبير المحلي والصفقات العمومية؛
- متابعة إصلاح المنظومة القانونية؛
- تشجيع الشراكة والتعاون بين مختلف المتدخلين على المستوى الوطني والدولي.

إن حدود مهمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي تتعلق بحكامة المرافق العمومية والخدمات المقدمة للمواطنين والمرتكبين والعلاقة التي تربطهم بالإدارة، وهي تعالج الرشوة البيروقراطية. إلا أن ما يسمى عادة الرشوة "الصغيرة"، كثيرا ما تكون لها نتائج خطيرة بالنسبة للضحايا، علما أن فرص الرشوة تتركز حول الخدمات المتميزة بتبعية قوية وعلى المرتفعين في وضعية هشّة، سيما في قطاعي العدل أو الصحة (امرأة على وشك الولادة أو شخص جريح يصل إلى المستعجلات، التخطيط لإجراء عملية جراحية، إلخ). في مثل هذه الحالات الحساسة، حيث التبعية للموظف قوية، فإن مبالغ الرشوة تكون مرتفعة أكثر. تشير الدراسة المنجزة لحساب المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في إطار هذا التقرير وبوضوح إلى العلاقة القائمة بين مستوى الرشوة ومستوى التبعية للمرافق العمومية، كما يتبين من الرسم التوضيحي التالي:

Plus forte exposition à la corruption pour les prestations à forte dépendance



Base : Personnes ayant eu recours à chacun de ces services publics

إذا كانت النسب الإجمالية للرشوة التي أخبر عنها المستجوبون تبدو منخفضة نسبيا مقارنة بالأرقام التي تنشر عادة في مختلف الدراسات المتعلقة بهذا الموضوع، فمن المهم الإشارة إلى أن الخدمات التي تنشأ عنها تبعية قوية (وجود ميزان قوى لصالح الإدارة) تكشف عن نسب مرتفعة تؤكد التوجهات المحصل عليها في دراسات سابقة (سيما أعمال الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة حول قطاعي الصحة والنقل).

ويحسب رأي مهنيي قطاع الصحة، فإن " الجوانب الثقافية والسلوكية للمواطنين هي العوامل الرئيسية التي تدعم الرشوة في مؤسسات العلاج العمومية"³، حيث يكون فعل الرشوة في الغالب بمبادرة من المرتفق و/ أو محيطه العائلي، اعتقاداً منهم بأنها أحسن وسيلة للحصول على علاج من نوع جيد.

تبين الخلاصة التركيبية للدراسة في مجال حكاية المرافق العمومية وجود علاقة تلازم قوية بين ثلاثة ثوابت: ارتفاع درجة الرضا عن الخدمة المؤداة، الرشوة الموزعة، تبعية المرتفقين تجاه الموظفين المعنيين. كل إجراء يصدر من أجل تحسين جودة مرفق ما يتم تشويبه (يشير بعض المرتفقين إلى مثال مدونة السير، حيث أن رفع مبلغ المخالفات أدى إلى تقوية السلطة «التفاوضية» للأعوان المرتشين والرفع من مبلغ الرشوة الممنوحة من قبل السائقين).



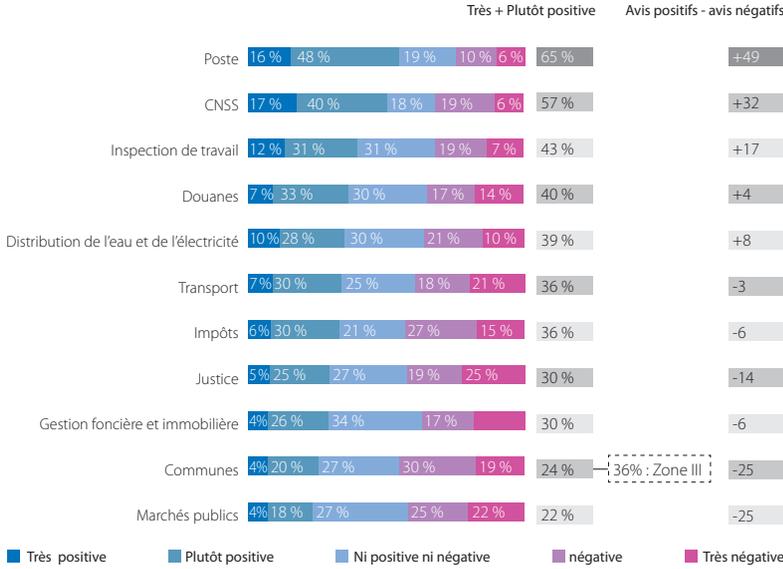
بالنسبة لمجموع المرافق العمومية، فإن الأسباب المعلن عنها لتقديم رشاي والتي تتردد في أجوبة المواطنين المستجوبين هي الأمل في تسريع وتيرة المسطرة وأخذ بعين الاعتبار الرواتب غير المرتفعة لأعوان الإدارة.

إن تحديث سير المرافق، والإشهار بواسطة التعليق، والاستقبال الجيد، ونزع الصبغة المادية عن المساطر وغيرها، وكل ما يسمح بتسليم الخدمة بسرعة أكبر، وبطريقة أفضل وفي إطار الشفافية، كل هذه العناصر تسير في اتجاه معاكس لمصالح أولئك الذين يستفيدون من الرشوة، وهو الأمر الذي يفسر وجود نوع من المقاومة لتطبيق إجراءات التحديث.

وفي الوقت الذي تمس فيه الرشوة « الصغيرة » كافة المواطنين تقريبا، فإن الرشوة « الكبرى » أو ما يسمى برشوة « الأقمصة البيضاء»، تنتعش على حساب المنافسة الشريفة بالنسبة للمقاولات. فبمناسبة إحدى مجموعات التركيز المنظمة في إطار الدراسة المنجزة لحساب المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، كشف المشاركون عن أهمية هذه الرشوة في إطار إبرام وتنفيذ الصفقات العمومية، وأكدوا على تدهور ثقة

³ دراسة الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة (2010-2011) حول قطاع الصحة.

المقاولات في هذا المجال. وبفعل الإشهار المضاد الذي تعطيه للبلاد، فإن هذه الممارسة تقوض جاذبية التراب الوطني وتسيء للتنمية الاقتصادية. يؤثر هذا العامل على تقدير وترتيب المرافق العمومية من قبل المقاولات المستجوبة:



Base : Echantillon total des entreprises qui se sont prononcées sur chacun des Services publics

Profil présentant des différences significatives

وبينما تؤكد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في فصلها الثالث على تجريم ورصد وزجر الرشوة، فإن الممارسة بينت أن تطبيق العقوبات القضائية أو التأديبية يواجه أكبر الصعوبات، وذلك للأسباب التالية :

1. إن مبالغ الرشوة البيروقراطية، أو الرشوة الصغيرة، بالنسبة لنفس المسعى الإداري، هي في بعض المرافق قليلة بالنسبة لما هو مطلوب، أو على الأقل لا تبرر في نظر المرتفق تقديم شكاية. إن تعدد هذا النوع من الرشوة هو الذي يسمح للموظف المرتشي بالاعتناء.

2. إن المقتضيات القانونية المتعلقة بالتصريح بالامتلاكات والصادرة في 2008، والتي كان الهدف منها جعلها أداة لمحاربة الرشوة، لا تشكل في الوضع الحالي وسيلة فعالة للمراقبة. وبالفعل هناك مشكل فعالية أخذ تصريحات الأعوان العموميين بامتلاكاتهم بعين الاعتبار، والعدد المرتفع للخاضعين للتصريح والذي يجعل من الصعب جدا متابعة هذه التصريحات، وكذا مراقبة وتقدير تطور امتلاكاتهم من طرف الأجهزة المختصة (المجلس الأعلى للحسابات، أو المجلس الأعلى للقضاء).

3. عدم كفاية وثائق الإثبات الملحقة بالشكايات كعناصر لإقامة الحجة على الأفعال المرتكبة.

4. استحالة الاتصال بالمشتكين المجهولين للحصول على توضيحات أو معلومات إضافية.

5. صعوبة متابعة المآل المخصص للشكايات المقدمة للسلطات القضائية.

6. غياب الجدية من جانب أغلب الإدارات التي لا تعتبر أنه من المناسب الإجابة عن الشكايات التي تتوصل بها، أو إخبار الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة بالتدابير المتخذة⁴.

3. وضع الحكومة الإلكترونية بالمغرب

1.3 الفوائد المتوقعة من الإدارة الرقمية

إن النهوض بحق المواطن في الحصول على المعلومات، طبقاً للمبادئ التوجيهية لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم الخاصة بتنمية المعلومة والنهوض بها في المجال العام الحكومي، تعتبر رافعة أساسية للشفافية وللحكمة الجيدة للمرافق العمومية.

وبفضل التمكين الجيد من الوصول إلى المعلومة، يمكن للمواطن، في علاقته مع المرافق العمومية، أن يمارس الحقوق التي يملكها بشكل كامل، وأن يعرف أيضاً بشكل أفضل الواجبات الملقة على عاتقه، وبهذا يمكنه الانخراط بصورة أحسن في المجتمع.

عندما تكون الحكومة الإلكترونية فعالة بشكل كامل، فإنها تغير العلاقة بين السلطات العمومية والمواطنين في اتجاه ضمان ولوج وسرعة في التعامل أكبر، حيث أن المواطن لا يعود ملزماً بالتنقل، لأن كل المعاملات يمكن إجراؤها عن بعد وعلى الخط، 7 أيام على 7، و24 ساعة على 24، وفي كل مكان و/ أو في الشبائيك الإلكترونية للإدارات العمومية؛ وشفافية أكبر، لأن المواطن يتوفر على معلومات أكثر ويصبح قادراً على تتبع مسلسل اتخاذ القرار من طرف السلطات العمومية.

إن إدماج تقنيات الإعلام والتواصل، وإقرار منهج الحكومة الإلكترونية، يسمح للمرافق العمومية بالاستجابة بطريقة أفضل لانتظارات المرتفقين، وفق منطق للنجاعة وتحسين جودة الخدمات. إن الإمكانيات التي توفرها التكنولوجيا تسمح بضمان تطور أقوى نحو تعاون أكبر وتفاعل أفضل للإدارة مع المرتفقين، و مع جميع الشركاء أيضاً. توفر التكنولوجيا احترام الشفافية والمساواة في التعامل مع المواطنين وتخفيف التكاليف و « الألام » التي تعاني منها الساكنة الأكثر هشاشة، سيما تلك التي لها قدرة ضعيفة للدفاع عن حقوقها، وتلك الموجودة بالمناطق النائية والقروية و/ أو المعزولة.

ما هي الفوائد بالنسبة للمرتفق ؟

يتم الحصول على المعلومة بسرعة، وبطريقة مستقلة وديمقراطية. ويقع مباشرة أو بواسطة وسيط يتصف بالثقة، دون خطر محتمل للتعرض للضغط من طرف الموظف العمومي يملك سلطة يمكن أن يمارسها

⁴ ملخص تقرير الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة (2010-2011) بالنسبة للقرات 3، 4، 5، 6.

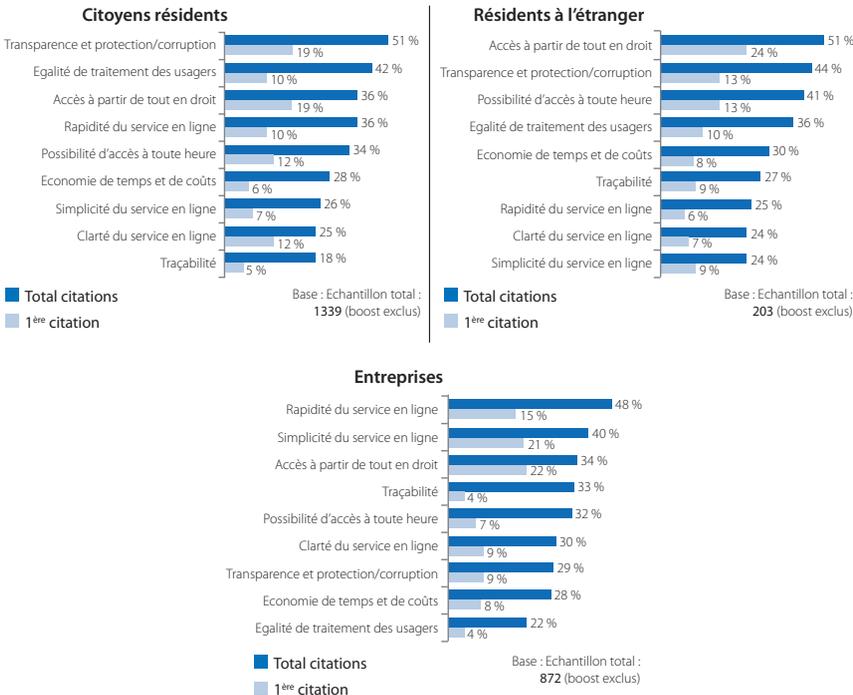
أو ينحرف في استعمالها على حساب المرتفق. تتقلص فرص الاتصال المباشر بشكل كبير، وبالتالي تتقلص مخاطر الرشوة والزبونية والتمييز. أما المساطر، فبالإضافة إلى نزع الصبغة المادية عنها، فهي تصبح بالضرورة رسمية وموحدة وبالتالي أكثر وضوحا وتماسكا. إن إضفاء الصفة الرسمية على المساطر يضمن الشفافية في تطبيقها: إمكانية التتبع، باعتبارها نتيجة لنزع الصبغة المادية عن المسطرة، تفتح إمكانيات هائلة للتقييم والتتبع المستمر لتطور الجودة والاستجابة للطلب.

وبهذا فإن الحكومة الإلكترونية تساهم كثيرا في ضمان حقوق المواطن والمرتفق، واحترام المبادئ المؤطرة للمرافق العمومية: الاستمرارية، المساواة/الإنصاف، التكيف، الولوج، الحياد، الشفافية والثقة.

وفيما يخص المساطر والمرافق العمومية، فإن كل تحسين أو إصلاح يندرجان في إطار منظومة للحكومة الإلكترونية، يكون لهما أثر فعال سريع وقابل للتطبيق من طرف الجميع وعلى الجميع، وبالتالي يصل التأثير إلى الحد الأقصى.

إن الإنتظارات ذات الأولوية للمواطنين (المقيمين أو بالخارج)، وللمقاولات، تجاه نزع الصبغة المادية عن المرافق العمومية، تلتقي كلها - مع بعض الاختلاف الضئيل - وفق الوضعية التي يوجد فيها المرتفق:

Principales attentes des usagers vis-à-vis des services publics en ligne (e-gouvernement)



أية فوائد بالنسبة للموظف ؟

إن أنظمة الحكومة الإلكترونية تسمح بتخفيف العبء الإداري وريح كبير للوقت: يتم إدخال المعطيات مباشرة من طرف المرتفقين، ويتم تأمين كمالها وانسجامها بواسطة قواعد التدبير المدمجة في هذه الأنظمة. توفر هذه الأنظمة أيضا المعالجة الآلية لنفس هذه المعطيات وإنتاج الوثائق الضرورية وتسليم الخدمة المطلوبة.

يسر نزع الصبغة المادية أيضا عملية الأرشفة. كما أن إمكانية تتبع العمليات تسمح بتقييم أدق وأصح لفعالية الموظف، وهي تفتح بذلك إمكانية وضع نظام عادل للتحفيز.

أية فوائد بالنسبة للمرافق العمومية ؟

وفق الإحصائيات المعمول بها على الصعيد الدولي، فإن المسطرة اليدوية يمكن أن تكلف 10 مرات أكثر من مسطرة ذات صبغة غير مادية. تسمح الحكومة الإلكترونية بالتتبع المستمر لاستعمال الوسائل وبلوغ الأهداف، وكذا مراقبة الحسابات. كل قرار جديد، وكل تعديل تنظيمي أو مسطري يصبح عمليا بسرعة. وبالإضافة لهذه النتائج المباشرة، فإن استعمال تكنولوجيا الإعلام توفر قواعد واسعة للمعطيات يمكن استعمالها لتحليل أداء المرفق العمومي برمته والعمل على تحسينه. توفر أنظمة المعلومات الجغرافية إمكانيات مهمة لتدقيق التسويق الترابي لفائدة المسؤولين والمرتفقين.

2.3 حصيلة الحكومة الإلكترونية بالمغرب

مخططات طموحة

وعيا منه بالفرص التي توفرها الحكومة الإلكترونية، باعتبارها رافعة للتغيير على صعيد الفعالية، والتبسيط والاقتصاد في التكاليف وقدرة المرفق العمومي على الاستجابة، نهج المغرب منذ عدة سنوات سياسة عمومية ترمي إلى تقوية حضور الإدارات والأجهزة العمومية على شبكة الإنترنت. تم إطلاق المبادرات الأولى وتنسيقها من طرف لجنة وزارية مشتركة، وبمساهمة القطاع الخاص. أدت هذه المبادرات، التي أريد لها أن تكون نموذجية، إلى صياغة الإستراتيجية الحكومية الأولى للإدارة الإلكترونية تحت اسم e-Maroc، بالنسبة للفترة 2005-2008. وقد أقر المغرب مؤخرا برنامجا طموحا واسع المدى، في إطار استراتيجية «المغرب الرقمي» 2013.

يهدف هذا المخطط إلى منح المغرب موقعا بين الدول الناشئة والديناميكية في مجال تكنولوجيا الإعلام والاتصال (...). ويتمحور حول 18 مبادرة مفصلة حسب 53 إجراء ملموسا ومدرج في الميزانية، ثم التخطيط لها وتحديد المسؤولين عنها⁵. تندرج ضرورة تطوير الإدارة نحو مرافق عمومية موجهة للمرتفقين

ضمن الأولويات الإستراتيجية الأربعة (أما الأخرى فهي: التغيير الاجتماعي، إنتاجية المقاولات الصغرى والمتوسطة، الخدمات المرحلة offshoring وصناعة تكنولوجيايات الإعلام). كما تم وضع تدبيرين اثنين للمصاحبة (الثقة الرقمية والرأسمال البشري)، ومنهجين للتنفيذ (القيادة الإستراتيجية والموارد المالية) .

تم إحداث لجنة وزارية مشتركة للحكومة الإلكترونية من قبل المجلس الوطني لتكنولوجيايات الإعلام والاقتصاد الرقمي يرأسها الوزير المكلف بالصناعة والتجارة والتكنولوجيايات الجديدة. وقد كلفت اللجنة بتحديد الهدف وتقييم تحقيق أهداف برنامج الحكومة الإلكترونية على صعيد كل مرحلة من مراحل تطبيقه.

وبمناسبة الدورة العاشرة للجنة الوزارية المشتركة للحكومة الإلكترونية في دجنبر 2012، أشار الرئيس إلى "التحديات الجديدة لبرنامج الحكومة الإلكترونية: الحاجة إلى الشباك الوحيد بالنسبة للمرتفقين، إحداث بوابة (gateway) حكومية لمواكبة جهود تبسيط المساطر الإدارية، تقوية عملية تجميع البنيات التحتية والوسائل، ضرورة إيجاد نماذج وظيفية جديدة لتقديم الخدمة على الخط الخ".

وبمناسبة الدورة الثانية للمنتدى المغربي للحكومة الإلكترونية بالرباط في 29 يناير 2013، أي أقل من سنة على انتهاء مدة البرنامج، صرح وزير الصناعة والتجارة والتكنولوجيايات الجديدة بأن منجزات برنامج الحكومة الإلكترونية للمغرب الرقمي 2013 بلغت تقريبا 40% من الأهداف المحددة، مع الإشارة إلى أن هذه الأهداف لن يتم إنجازها كاملة إلا في نهاية السنة.

وقد ربح المغرب في الفترة ما بين 2010 و 2012، 48 مقعدا، حيث انتقل من الرتبة 104 إلى الرتبة 56 في ترتيب الحكومة الإلكترونية للأمم المتحدة بالنسبة لخدمات الإدارة على الخط، لكنه يحتل فقط الرتبة 92 بالنسبة للتجهيزات الخاصة بالاتصالات، والرتبة 168 بالنسبة للمقدرات البشرية على فهم واستعمال هذه الخدمات. أما نقطة المغرب الإجمالية فهي 0,4209 (على 1)، وهو رقم يبقى بعيدا جدا عن نقطة 0,8 التي كان يطمح لها مخطط المغرب الرقمي 2013.

إن هذا التطور الملحوظ والذي هو نتيجة سياسة إرادية سليمة، لا يمكن ترصيده وضمان استمراره إذا لم يتم الإسراع في تأطير وتنفيذ مقاربة لسياسة الحكومة الإلكترونية موجهة نحو المواطن والمرتفق، شاملة ومتماسكة وتتم قيادتها على مستوى استراتيجي.

وإذا يسجل أن هناك مجهودا مهما لإحداث عدة مواقع إلكترونية ينشر فيها عدد كبير من المعلومات والإحصائيات، فإن تطور الإنترنت بالمغرب يركز أساسا على استعمال شبكة الاتصال المحمول من نوع 3G التي توفر ولوجا أصعب مما يوفره الربط العالي السرعة. لا يسمح المستوى الدراسي للسكان دوما بالاستفادة مباشرة من الأدوات والخدمات الموضوعة على الخط، غير أنه بإمكان المرتفقين الاستعانة بأحد الأقارب، أو بالعاملين بمراكز الإنترنت، (cyber) أو أحد أعوان الإدارة قصد الاستفادة من المعلومات و/ أو الخدمات على الخط.

لا زال هناك الكثير يجب فعله من أجل الامتصاص الكامل للتعقيد الإداري، بواسطة تدبير رقمي داخل كل إدارة ويربط كافة الإدارات فيما بينها. إذك يلج المرتفق الخدمة المطلوبة وفق شبك وحيد (افتراضي)، بطريقة شفافة ومؤنسة، دون أن يهتم بالجزء الذي يعود إلى كل واحدة من الإدارات المعنية بالخدمة، إذ أن هذه الإدارات تشتغل فيما بينها في إطار شبكة وفق منطقتجميع المحتويات والممارسات.

مع ذلك، فإن التجارب الناجحة تبين أنه يجب الانتباه بقوة للمقاربة التي يجب أن تشكل خلفية توجيه وبناء نظام للحكومة الإلكترونية يهدف إلى وضع كل الحظوظ لصالح المرافق العمومية الفعالة والموجهة نحو المواطنين والمرتفقين. ومن بين النقط الأساسية في هذا المجال، من المهم أنه وانطلاقا من مرحلة التفكير والتصور، أن تكون الخدمة المؤداة للمواطنين والمرتفقين في قلب الاهتمامات، قبل تحقيق غاية وضع النظام الآلي والتكفل بمختلف المعالجات داخل وبين الإدارات. ومن تم يصبح بالإمكان تحقيق تحسن سريع في تقديم الخدمة، دون انتظار استكمال كافة أبعاد عملية نزع الصبغة المادية، بما فيها تلك المتعلقة بالمعالجات داخل الإدارة.

إن بلوغ مستوى مندمج من الخدمة المعاملاتية و«المشخصة»، من قبيل الشبكات الوحيدة، وبتفاعل داخل وما بين الإدارات، يتطلب تنفيذ سياسة ملائمة وذات أولوية. فبحسب البحث المنجز، 94% من المواطنين و 89% من المقاولات و 100% من المقيمين بالخارج يعتبرون أن هذا الإجراء مهم أو مهم جدا.

حكومة إلكترونية مغربية في آخر الترتيب على المستوى العالمي

طبقا لترتيب 2012 لمؤشر الأمم المتحدة حول الحكومة الإلكترونية، أي سنة واحدة قبل انتهاء مدة استراتيجية المغرب الرقمي 2013، حصل المغرب على الرتبة 120 على 192 دولة⁶.

وبالرغم من أن المغرب ربح 6 مقاعد بالمقارنة مع ترتيب 2010، فإنه يوجد على الصعيد العربي والمغاربي وراء عدة دول، مثل تونس (103 وتبقى رائدة في منطقة المغرب العربي، رغم فقدان 37 مقعدا خلال سنتين، مصر (107 و86 في 2010)، الأردن (98)، لبنان (87) أي تقدم بـ 6 مقاعد بالمقارنة مع 2010)، عمان (64) أي زائد 18 مقعدا بالنسبة لسنة 2010، الكويت (63)، وبعيدا جدا عن المملكة العربية السعودية ودول الخليج الأخرى، التي تتموقع بين الرتبة 21 (الإمارات العربية المتحدة) والرتبة 48 (قطر).

تم وضع هذا المؤشر المعترف به عالميا بناء على عدة معايير للتقييم مرتبطة أساسا بنسبة استعمال الإنترنت، والبنيات التحتية للاتصالات، والموارد البشرية. « ينطلق هذا المؤشر من مسلمة مفادها أن ثقة الجمهور يمكن كسبها بواسطة الشفافية وتحسين التبادل الحر للمعطيات العمومية المبنية على معايير مفتوحة ». ومن المؤكد أن الجهود الواجب بذلها تتعلق بهذا المستوى.

لم تصدر مؤخرا سوى دراسات قليلة لتقييم الوضع الراهن للحكومة الإلكترونية بالمغرب، وكذا مضمون وتدبير المواقع الإلكترونية الحكومية. ومن بين الدراسات التي تم استغلالها من طرف المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، هناك الدراسة التي أنجزتها جمعية الشفافية المغربية في سنة 2011. وقد قامت مجموعة العمل بتحليل ومقارنة واستكمال المعلومات المتضمنة في الدراسة، لتصل في النهاية إلى الخلاصات التالية:

إهمال تام لتدبير اسم النطاق «gov.ma»⁷

في غياب سياسة نموذجية ومتطابقة مع المعايير الدولية في مجال تدبير أسماء النطاق الممنوحة لخدمات الحكومة الإلكترونية، تم منح امتداد «gov.ma» لكل الأنشطة التابعة للمرفق العام، لكن ليس هو وحده. فقد أحصى "مركز المعلومات حول شبكة الإنترنت"⁸ أكثر من 523 اسم للنطاقات ذات امتداد «gov.ma».

إن امتداد «gov.ma» غير مراقب من طرف أية هيئة للضبط، وبالتالي يمكن للأفراد والمقاولات الخاصة، والجمعيات وغيرها أن تحجزه وتشتره بكل حرية. يوجد 76 نطاقا بامتداد «gov.ma» في ملكية الأفراد والمقاولات من أجل استعمال غير مرتبط بالمرافق العمومية. كما أنه ليس هناك أية مسطرة تنظم منح أو إعطاء أسماء لنطاقات المرافق العمومية.

من جهة أخرى، نلاحظ وجود هشاشة كبرى في المواقع الإلكترونية. ففي سنة 2010 مثلا، تم الهجوم على عدد مهم من المواقع الإلكترونية المغربية وفرصتها، ومن بينها عدة مواقع للإدارة المغربية⁹.

غياب تماسك معاني الألفاظ، والراحة في الاستعمال، والشكل التحريري¹⁰

تبين ملاحظة المواقع الإلكترونية الحكومية العالمية ذات الأداء الجيد أنه من أجل الرفع من تماسك وتجانس أنظمة الإعلام التي تضعها وتنميها وتشغلها المصالح المركزية واللامركزية للدولة والجماعات العمومية، وناشر البرمجيات، ومقدموا الخدمات، يتم في كل مرة إصدار موقع مرجعي¹¹ من أجل التقاسم الضروري للمقاييس والمعايير؛ بينما تتميز الحكومة الإلكترونية بالمغرب بما يلي:

غياب مخطط توجيهي للمواقع الإلكترونية الحكومية وللخدمات على الخط

وهو ما يفسر من دون شك كثرة المواقع الإلكترونية الحكومية دون خط رابط بينها. علاوة على ذلك، فإن غياب سياسة متماسكة على مستوى معاني أسماء المواقع وأسماء الأبواب يؤثر مباشرة على توثيق هذه المواقع على الإنترنت.

7 دراسة جمعية الشفافية المغربية في 2011 حول الحكومة الإلكترونية المغربية-المواقع الحكومية.

www.nic.ma

9 <http://www.zone-h.org/archive/filter-1>

10 نفس المرجع، هامش 7.

11 مثال: <http://reference.modernisation.gouv.fr>

غياب ميثاق موحد للاستعمال المريح للمواقع العمومية

ويكون هذا الميثاق بمثابة علامة مشتركة بالنسبة للمرافق العمومية على الخط. في الوقت الحالي، لكل وزارة، ولكل مصلحة ميثاقها الخاص بها على الإنترنت. يواجه متصفح الإنترنت إذن عددا من المواقع تفتقد كل تماسك بصري من شأنه أن يساعده على تمييز المواقع الحكومية، بغض النظر عن وجود امتداد «.gov.ma».

غياب تسمية موحدة والقدرة على التعرف البديهي على مواقع الإدارات العمومية.

وهو ما يقوي من عدم تجانس مواقع الحكومة الإلكترونية، في حين أن مثل هذا التوحيد يسمح بالتعرف عليها بسهولة أكبر. وفي عدد كبير من الحالات، فإن التسميات التي يقع اختيارها تكون إما غريبة عن الثقافة المعتادة للمرتفقين (كلمة من أصل أنجليزي أو لاتيني..)، وإما ليس لها أي معنى أو علاقة بالموضوع، وبالتالي يصبح من الصعب تذكرها.

حكومة إلكترونية تغلب عليها الفرنكوفونية تحد من ولوج المواطنين إليها

في الوقت الذي نجد فيه أن العرض التقني لتكنولوجيات الإعلام والاتصال يتجه بصورة أكثر نحو التكيف مع مختلف اللغات والثقافات، فإن أغلب مواقع الحكومة الإلكترونية الموجودة على الخط هي باللغة الفرنسية. وإذا كانت بعض هذه المواقع تعمل على احترام الإزدواجية اللغوية، بتوفيرها نسخة عربية، وهو اختيار يضر بالمتصفحين الذين يعرفون لغة واحدة، إما العربية أو الأمازيغية.

إن هذا الواقع يبرز غياب سياسة لغوية على الإنترنت، وغياب سلوك واضح في هذا المجال بالنسبة للمواقع الحكومية. حاليا، «لا تتوفر مواقع الحكومة الإلكترونية على رؤية واضحة في مجال التنسيق والتشاور والتطوير، لا يسهر أي جهاز على التماسك أو المتابعة على شبكة الأنترنت للأعمال الحكومية المنجزة في المجال اللغوي»¹².

طبقا للمقاييس الدولية في هذا المجال، فإن تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين تمر بالضرورة عبر إمكانية الولوج اللغوي للوثائق والخدمات الإدارية، وتفترض كل سياسة لغوية، في حالة المغرب، وضع رهن إشارة المرتفقين الوثائق الممكن طبعها أو الوثائق الإلكترونية على الأقل باللغتين العربية والفرنسية، مع الإدماج السريع للأمازيغية، طبقا لمقتضيات الدستور الجديد.

من جهة أخرى، وفي أفق تحقيق تواصل تفاعلي على الصعيد الدولي مع وسائل الإعلام الأجنبية، والمستثمرين، والسياح، لا يوفر إلا عدد قليل من المواقع الإلكترونية الحكومية نسخة باللغة الإنجليزية أو الإسبانية. يترتب عن هذا الخصاص ضياع للربح بالنسبة للبلاد، التي تفوت فرصة الاستفادة من التواصل والدبلوماسية الرقمية القائمين على تهيئة لغوية عالمية جديدة، تهيمن عليها اللغة الصينية والإنجليزية والإسبانية.

¹² دراسة جمعية الشفافية المغربية حول الحكومة الإلكترونية (2011).

خلفية لإدارة المواقع (back office) غير فعالة ولا تستجيب لانتظارات المرتفقين

لا توفر المواقع الإلكترونية الحكومية المغربية ضمان دقة المعلومات التي تقترحها، وذلك للأسباب التالية:

- غياب سياسة تحريرية لمراقبة الجودة والسهرة على التحيين، ويصبح الوضع أخطر بوجود عدد كبير من الروابط "الميتة" (التي تحيل إلى صفحات لم تعد موجودة)، وبالتالي فإن المتصفح لا يتمكن من الولوج إلى المصادر المطلوبة ويجد نفسه غالباً أمام خطأ، الشيء الذي لا يشجع المرتفقين على الرجوع إلى المواقع الإلكترونية الحكومية، ويفوت فرصة استعمال هذه القناة كأداة للتحديث والتبسيط والتواصل مع المواطنين والمرتفقين.
- التوقف المفاجئ للمواقع الإدارية، دون إخبار سابق لمتصفح الإنترنت.
- غياب تحيين المعطيات العملية مثل التقييم الهاتفي الجديد الذي أقره المغرب منذ شهر مارس 2009، والذي لم يتم وضعه في باب "اتصال" لبعض المواقع الإلكترونية الحكومية.
- عدم تشابه مضامين النسختين العربية والفرنسية لنفس الموقع الإلكتروني، في حال وجودهما: قد تتضمن كل نسخة معلومات غير موجودة أو ناقصة في النسخة الأخرى.
- بعض الأبواب لا تضم أي محتوى، وتحتزل فقط في العنوان، عدة شهور بعد إطلاقها على الموقع...

اهتمام ضعيف بالولوج إلى المعلومة.

إن وضع أية إستراتيجية للإدارة الإلكترونية يمر أولاً عبر تشجيع الولوج إلى المعلومة والخدمات المقدمة للمواطنين والمقاولات. توصي الممارسات الدولية الجيدة في هذا الموضوع بتوسيع دائرة المعلومات الواجب وضعها على الخط. يتعلق الأمر بالمعلومات الخاصة بما يلي:

- **التنظيم:** يجب على كل إدارة أن تنشر تفاصيل بنيتها الإدارية وطريقة الاتصال بها.
- **المعطيات الشخصية:** يجب على الإدارة أن توفر الرؤية الكافية للمتصفح حول معالجة معطياتهم الشخصية التي يتم جمعها على الخط، مع الإشارة إلى شروط التخزين والاستعمال لغايات أخرى غير تلك المعلن عنها سابقاً، وذلك طبقاً للقانون رقم 08-09.
- **الوثائق ذات الفائدة العامة:** يعتبر الإنترنت القناة المثلى لوضع رهن إشارة الجمهور العريض الدراسات، وتقارير البحث، والإحصائيات، والتقارير السنوية للتدبير، والتقارير عن الأنشطة، والمخططات الإستراتيجية، والتقارير المتعلقة بتنفيذ القوانين،... الخ.
- **الخدمات الموفرة والبرامج والمطبوعات:** يجب على كل إدارة أن توفر المطبوعات الإدارية بشكل شفاف.

- الوثائق التي يمكن استعمالها من أجل اتخاذ القرار: يجب أن تكون النصوص القانونية والمالية للبلاد متوفرة وبصفة منتظمة، وفي هذا الصدد، يجب التأكيد على المجهود الذي بذلته الأمانة العامة للحكومة من أجل هيكلة النصوص وتسيير الولوج إليها.
- الالتزامات المالية والعقود: يجب نشر المعلومات الخاصة بالصفقات العمومية والعقود الإدارية وطلبات العروض.
- الاجتهاد القضائي.

ينتظر إذن من المواقع الحكومية أن تكون غايتها الأولى منح المواطنين والمقاولات أكبر قدر ممكن من المعلومات الكاملة والجيدة، لكن، وباستثناء بعض الإدارات القليلة، يلاحظ الطابع الجزئي للمعلومات العامة الموضوعية على الخط. هناك بعض المواقع فقط التي تنشر الهيكل التنظيمي، والوثائق ذات الفائدة العامة أو الصالحة لاتخاذ القرار، لكنها في الغالب غير معينة. أما الروابط بين المواقع، والإحالات إلى المواقع الأخرى التي توفر أو تتمم المعلومات المبحوث عنها، فهي غير مضمونة تماما.

مع ذلك، ورغبة في إجراء مقارنة بين المعلومات المعالجة، قام بعض أعضاء اللجنة بزيارات منظمة للمواقع الحكومية، خاصة بعد تقديم التقرير المحلي بتاريخ 27 أكتوبر 2011. سمحت هذه المقارنات باستنتاج أن مواقع بعض الإدارات تتميز عن الحصيلة العامة لكافة المواقع، وكمثال عن ذلك، وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، والتي يجب أن تعطي المثال النموذجي في الموضوع بحكم اختصاصاتها. تقترح الوزارة على المرتفقين وعلى موظفيها موقعا مزدوج اللغة (عربية وفرنسية)، واضحا بما فيه الكفاية، وظيفيا وغنيا بالوثائق مع مستوى متقدم من التفاعلية.

إن شعار المرفوع «إدارة عصرية في خدمة المواطن» ينم عن الفكر الذي يحركه. فإذا كانت خاتمة «تبسيط المساطر» تتصف بالمركزية، فإنها رهينة التماسك وتلاقي جهود جميع الإدارات نحو هدف التبسيط، بارتباط وثيق مع مبدأ أساسي وهو توحيد وإلزامية المساطر المنشورة.

الثقة الرمزية والمطابقة مع القانون رقم 08-09؟

في الوقت الذي أصدر فيه المغرب عددا مهما من القوانين والتنظيمات¹³ المتعلقة بالتكنولوجيات الجديدة للإعلام والاقتصاد الرقمي، فإن أغلب المواقع الإلكترونية الحكومية لم تضع سياسة تؤسس للثقة الرقمية الخاصة بحماية المعطيات الشخصية وتحدد الإجراءات المتخذة لضمان هذه الحماية، بالنظر لمقتضيات القانون رقم 08-09. يحمي هذا القانون طبقا للاتفاقيات الدولية الشخص المستعمل، سيما بالنسبة للاستعمال التعسفي الذي قد يتعرض له معطياته الشخصية، وبالنسبة لتحديد مدة الاحتفاظ بهذه المعطيات.

ضعف الخدمات المعاملاتية التي تقدم خدمات أكثر للمواطنين والمقاولات

طبقا للتوقعات الطموحة لمخطط المغرب الرقمي 2013، انخرطت الحكومة في الرفع من عدد الخدمات المعاملاتية الموفرة للمواطنين والمقاولات إلى 18 في سنة 2010 وإلى 42 في 2013.

وفي سنة 2010 قليلة هي المواقع العمومية التي كانت توفر للمواطنين وللمقاولات خدمات إدارية مع إمكانية الأداء على الخط. فالأمثلة قليلة للخدمات المعاملاتية التي كانت تشتغل فعلا هي:

- أداء الضرائب المحلية (ضريبة السكن، الضريبة على الخدمات الجماعية والضريبة المهنية) على موقع الخزينة العامة للمملكة (www.tgr.gov.ma).
- أداء (بواسطة الاشتراك أو البطاقة البنكية) الخدمات المقترحة من طرف المكتب المغربي للملكية الصناعية والتجارة، من خلال موقع مخصص لهذا الغرض: www.directinfo.ma.
- التصريح على الأنترنت، والأداء على الأنترنت بالنسبة للمساهمات الاجتماعية عبر البوابة Damacom.ma. التابعة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والمخصصة للمقاولات المنخرطة في الصندوق.
- أداء الضريبة على القيمة المضافة والضريبة على الشركات عبر Simpli-TVA و Simpli-IS، وهما خدمتان على الخط للمديرية العامة للضرائب، مفتوحة للمقاولات الكبرى بالرباط والدار البيضاء، والتي تحقق رقم معاملات سنوي يساوي أو يفوق مبلغ 50 مليون درهما.

¹³ قانون رقم - 05-35 المتعلق بالتبادل الإلكتروني للمعطيات القانونية.

- مرسوم رقم 518-08-2 (21 ماي 2009) لتطبيق المواد 13 و14 و15 و21 و23 من القانون رقم 05-35 المتعلق بالتبادل الإلكتروني للمعطيات القانونية.

- قرار لوزير الصناعة والتجارة والتكنولوجيات الحديثة رقم 10-151 (22 مارس 2010) بتحديد شكل التصريح المسبق المتعلق باستيراد أو تصدير أو توريد أو استغلال أو استخدام وسائل أو خدمات التشفير ومحتوى الملف المرافق له.

- قرار لوزير الصناعة والتجارة والتكنولوجيات الحديثة رقم 10-152 (22 مارس 2010) بتحديد شكل طلب الترخيص المسبق من أجل استيراد أو تصدير أو توريد أو استغلال أو استخدام وسائل أو خدمات التشفير ومحتوى الملف المرافق له.

- قرار لوزير الصناعة والتجارة والتكنولوجيات الحديثة رقم 10-153 (22 مارس 2010) يتعلق باعتماد الأشخاص الذين لا يتوفرون على الاعتماد بصفتهم مقدمي خدمات المصادقة الإلكترونية والذين يرغبون في توريد خدمات التشفير الخاضعة للتخصيص.

- قرار لوزير الصناعة والتجارة والتكنولوجيات الحديثة رقم 10-154 (22 مارس 2010) بتحديد شكل طلب الحصول على الاعتماد لاكتساب صفة مقدم خدمات المصادقة الإلكترونية والمصادقة على نموذج دفتر التحملات المرافق له.

- القانون رقم 08-09 المتعلق بحماية الأشخاص الذاتيين تجاه معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي.

- مرسوم رقم 165-09-2 (21 ماي 2009) لتطبيق القانون رقم 08-09 المتعلق بحماية الأشخاص الذاتيين تجاه معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي.

- مرسوم رقم 444-08-2 (21 ماي 2009) بإحداث المجلس الوطني لتكنولوجيات الإعلام والاقتصاد الرقمي.

عجز في الشهرة والرؤية بالنسبة للحكومة الإلكترونية المغربية.

في ظل انعدام تواصل عمومي وتفاعلي، سيما عبر التوثيق على الخط، فإن مواقع الحكومة الإلكترونية بالمغرب تعاني من غياب على مستوى الشهرة والرؤية، ومن ثم الصعوبة التي يجدها المرتفق في التعرف على الموقع المناسب.

صحيح أنه يمكن التعرف على عدة مواقع من خلال امتداد « .gov.ma ». لكن بما أن مبدأ التسمية هذا لا يتم احترامه من طرف جميع الإدارات والأجهزة، فإن المواطن يضطر دائما لبذل مجهود للتحقق ومقارنة المعلومة ليتأكد من أنه فعلا يوجد في موقع حكومي¹⁴.

من جهة أخرى، يؤكد البحث الذي أنجزته جمعية الشفافية المغربية¹⁵ أن التواصل العمومي للإدارات لا يبرز بوضوح العنوان على شبكة الويب لكل وزارة أو إدارة مركزية. إن عرض هذه العناوين (.ministere.gov.ma) لا يقع إلا "نادرا، وبشكل اعتباطي، وبحسب المناسبات".

غياب التفاعل على الخط

إذا كانت بعض مواقع الحكومة الإلكترونية المغربية توفر المعلومات والمطبوعات على الخط، فإن أغلب هذه المواقع يفتقد التفاعلية الرقمية. "لا توفر الإدارة للمرتفقين فرصة التفاعل معها ولا تتوفر على جهاز مخصص للإنصات مبني على تكنولوجيات الإعلام"¹⁵.

وعندما يقترح أحد المواقع الإدارية مطبوعات للاتصال أو عنوانا إلكترونيا، فليس هناك ما يضمن للمتصفح أجل معالجة طلبه، وبالأحرى التوصل بجواب.

ليس هناك ما ينص على أن يتوفر الأعوان على القدرة التقنية أو التنظيمية لتوجيه رسائل إلكترونية أو رسائل نصية قصيرة (SMS) للإجابة عن طلبات المرتفقين، خلال مسلسل معالجة طلباتهم، على غرار ما تقتضيه الممارسات الدولية الجيدة (كما هو الحال مثلا في دول الاتحاد الأوروبي أو كندا).

توفر إدارات عامة جد قليلة، مثل الجمارك (www.douane.gov.ma) والضرائب غير المباشرة، إمكانية طرح أسئلة عبر البريد الإلكتروني، أو التواصل مع موظفين من مختلف المستويات بالإدارة العمومية.

كما أن هناك أدوات أخرى للتواصل التفاعلي بين المرافق العمومية والمرتفقين لا تستعمل سوى بشكل ضعيف، تلك هي حالة مراكز النداء. وفي هذا الصدد، فإن موقع www.service-public.ma يجري تجربة مهمة من خلال مركز النداء التابع له والممكن الاتصال به على الرقم 0802003737.

وبالموازاة مع ذلك، توفر الإدارة المغربية إمكانيات قليلة لأخذ المواعيد على الخط، على مساحات زمنية معينة، من أجل إجراء المساطر وبالتالي تقليص وقت الانتظار بالشبابيك الذي يعتبر أحد الانتظارات

14 دراسة جمعية الشفافية المغربية.

15 Idem

الكبرى للمواطنين. في حين أن المغاربة يتعودون أكثر فأكثر على هذه الإمكانيات التي يستعملونها عبر خدمات السفارات الأجنبية خاصة من أجل الحصول على التأشيرة أو القيام بمختلف الإجراءات الإدارية. إن حجز المواعيد في المستشفيات العامة، بواسطة الهاتف أو إلكترونيا، والذي أصبح معمولا به حديثا، يمثل تقدما مهما يجب التنويه به، والذي يجب قياس نتائجه من خلال دراسات للتأثير. إن تعميم مثل هذا النظام في المرافق العمومية مرغوب فيه جدا من طرف المواطنين والمرتفقين، كما تبين ذلك نتائج الدراسة التي أنجزها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في هذا الموضوع.

حكومة إلكترونية لا تمثل قيمة مضافة بالنسبة للمرتفق

في الوضع الحالي، لا تمثل الحكومة الإلكترونية المغربية أي امتياز رقمي ملحوظ في نظر المرتفق، كما لا تساهم في تنمية الرغبة لديه في استعمال الإنترنت. إن مستعمل الحكومة الإلكترونية المغربية لا يعبر لا عن الحماس ولا عن الثقة تجاه المساطر والخدمات الموضوعية على الخط، بل إن الصبغة اللامادية والافتراضية للمساعي الإدارية، بالإضافة إلى التخوف من المفاجآت السيئة، تجعله يشعر بالقلق. فهو يشعر بأمان أكبر عندما يباشر المساطر بالطريقة التقليدية، بالرغم من كل الانتقادات التي يمكن أن يعبر عنها تجاهها.

إن ثقافة علاقة الإنترنت بين المرافق العمومية ومرتفقيها بالمغرب تتأخر في النشوء، بسبب نقائص الحكومة الإلكترونية الموجودة حاليا، ولكن أيضا بسبب النقص في نضج العقلية. لا يحس المرتفق بعد بوجود امتياز رقمي يمكن أن يدفعه إلى مباشرة مساعيه الإدارية على الخط، بما في ذلك وربما على الخصوص تلك المساعي التي تفرض الأداء على الخط. وفي غياب تواصل وإدراك إيجابي لخدمات الحكومة الإلكترونية، فإن متصفحوا الإنترنت لم يستنبطوا بعد فكرة استعماله بشكل تلقائي.

الدرس الرئيسية المستخلصة من المرجعيات الدولية للحكومة الإلكترونية

إذا كانت بعض الدول مثل كوريا الجنوبية قد سارت في طريق إعداد الإدارة الإلكترونية وكذا إحداث الأسس والتجهيزات التحتية الخاصة بها منذ نهاية السبعينيات، فإن سنة 1996 شهدت ظهور البرامج الرسمية الثلاثة الأولى للحكومة الإلكترونية عبر العالم، وبعد بضع سنوات أصبحت هذه البرامج تعد بالآلاف، وبإمكان بعض الدول حالياً تقديم نتائج مقنعة جداً.

في سنغفورة وقبل بضع سنوات فقط، كان الحصول على رخصة للاستيراد أو التصدير يقتضي من مقدمي الطلبات أن يعبئوا 21 مطبوعاً مختلفاً، وأن ينتظروا ما بين 15 و 21 يوماً، وهو الوقت الذي يمر فيه الطلب عبر 23 وكالة حكومية قصد المعالجة. ومنذ أن أطلقت حكومة سنغفورة نظام TRADE NET، أصبح مقدمو الطلبات يملأون مطبوعاً واحداً فقط، ويحصلون على الرخصة بعد مرور 15... ثانية.

وإذا كانت الحكومة الإلكترونية لبلد ما تتطلب تكييفها مع سياق المجتمع الذي تنشأ فيه، فإن الدراسات المنجزة حديثاً تسمح بملاحظة أن التجارب التي عاشتها دول أخرى، أكثر تقدماً في هذا المجال وتخضع لإكراهات شبيهة بتلك التي نعيشها، لا يمكنها إلا أن تغذي النقاش حول ضرورة تحسين الحكومة الإلكترونية المغربية.

1. القيادة والحكمة

إن ملاحظة الدول المتقدمة على المغرب في إرساء الإدارة الإلكترونية (والتي يقاس التقدم فيها في ترتيب الحكومة الإلكترونية للأمم المتحدة)، تبين أنه في كل حالة يتم وضع برنامج الحكومة الإلكترونية منذ البداية كأولوية وطنية. ولذلك يتم تركيز هذا البرنامج على أعلى المستويات الحكومية قصد حل الصعوبات المرتبطة بالصيغة الأفقية للمشاركة، ولضمان التعبئة، والتنسيق، ورصد الموارد البشرية والمالية الضرورية. وقد تم استكشاف نموذجين جديدين للحكومة قصد تسريع وتيرة توسيع نطاق البرنامج.

منذ سنة 1987، فإن كوريا الجنوبية التي تحتل حالياً الرتبة الأولى في ترتيب الحكومة الإلكترونية للأمم المتحدة، أحدثت وكالة وطنية مكلفة بمهمة التدقيق وتوحيد المعايير، علاوة على مهام التنسيق والقيادة.

تم إلحاق الوكالة بالوزير الأول، وقد أدمجت في سنة 1994 مهمة الإعاش وفي سنة 1996 مسؤولية التتبع والتطبيق.

في مختلف هذه الدول، تجد هذه الاختيارات أسبابها في سياق تطبيق البرامج:

- بالنسبة للإدارات الممركزة التي تقل فيها الكفاءات لتنفيذ برامج كبرى معقدة وذات الأوجه المتعددة، تم تخصيص وكالة، إما جديدة أو قائمة، للقيام بتحقيق انتشار البرنامج وتنسيقه بين الأطراف المعنية.

- بالنسبة للوزارات التي تتوفر على تجربة نسبية وقدرة على التنسيق، وحيث تستفيد البرامج حتى المعقدة منها نسبيا من أساس موجود، فقد تم اختيار بنية مؤقتة، على شكل فرقة عمل مشتركة بين الوزارات، بينما يتم تفويض مهمة الانتشار العملي للبرنامج للمؤسسات المعنية.

تجب الإشارة هنا إلى أن هذه الوكالات المتخصصة لا تحل محل الدور السياسي للحكومة وللوزارات. وفي الواقع توضع هذه الوكالات تحت المسؤولية المباشرة لرئيس الحكومة ويتم تفويض بعض المسؤوليات لإحدى الوزارات التي تكون مهامها متلائمة مع كل مرحلة من مراحل برامج الحكومة الإلكترونية (التحضير، التلقين و المأسسة، الانفتاح والتعميم، النضج والتنمية والدوام). وتوضع القوانين وتحدث المؤسسات المناسبة لكل مرحلة أو يقع تكييفها تدريجيا.

وللمقارنة، فإن المغرب قد اكتفى بإحداث بنية واحدة للتنسيق مؤقتة ولا تشتغل كامل الوقت، بينما فوض عملية الانتشار للمؤسسات المعنية، معتبرا بدون شك أن المصالح التابعة للوزارات تملك قدرا من الخبرة من أجل التطبيق التراكمي للبرامج القائمة. وقد تطورت هذه البنية مع الوقت: فقد تم إلحاقها بهيأة أخرى هي اللجنة الوطنية لتكنولوجيا الإعلام والمجتمع الرقمي، التي تم إحداثها بمرسوم وبقيادة الوزير الأول ورئيس الحكومة، وأعطى لها اسم "اللجنة الوزارية المشتركة للحكومة الإلكترونية". بالرغم من ذلك، فإن هذه اللجنة المكونة أساسا من الكتاب العاميين للوزارات المعنية أكثر من غيرها، لم تتوفر عمليا على سلطات حقيقية، بالرغم من موقعها المؤسساتي وتكوينها، وبقيت تشتغل بشكل حصري تقريبا على أساس المعطيات التي تتوصل بها من المصالح القطاعية (التي تكون في بعض الأحيان جزئية، بل وغير متماسكة).

إن السيطرة على البرامج في حالة عدة دول يصاحبها إحداث صناديق خاصة أو ميزانيات مخصصة لبرامج الحكومة الإلكترونية. ميزانيات منفصلة عن ميزانيات الوزارات التي تستثمر هي بدورها مبالغ إضافية مأخوذة من ميزانياتها الخاصة، فيما يتعلق بالبرامج التي تخصصها، وبالتالي فإن الوزير المكلف بالحكومة الإلكترونية يمول من ميزانيته المشاريع الأفقية المرتبطة بالوزارات الأخرى. وفي الفترة من 2002 إلى 2011، مثلت ميزانية الحكومة الإلكترونية في كوريا الجنوبية نسبة 1% من الميزانية العامة للدولة.

2. تحديد الأهداف

يبين تحليل التجارب الدولية الناجحة أن الأولوية تعطى منذ البداية لتحديد المهام الموضوعية الدقيقة، مع نظام للوحدات قابلة للتحقيق وللقياس، مع أخذ وجهة نظر الدولة بعين الاعتبار، لكونها تريد الرفع من المداخيل، وتحسين فعالية مرافقها وتنمية قطب محلي لتكنولوجيا الإعلام؛ ووجهة نظر المواطن والمقاول الذين يبحثون عن فعالية أكبر لمختلف العمليات ومستوى أفضل للخدمات.

تمر هذه المقاربة بالضرورة عبر التعرف على المستفيدين من البرنامج واستهدافهم، وانخراط الأطراف الأخرى المعنية، حتى يمكن التركيز على المشاريع والخدمات ذات قيمة مضافة مرتفعة بالنسبة للمرتفقين، وأيضاً ذات التغلغل القوي وفرص النجاح، ثم بعد ذلك تعطى الأولوية للخدمات المنتجة أكثر.

تبين أهم التجارب الناجحة في العالم أيضاً، في إطار نظرة محددة بوضوح، فإن مقارنة تدرجية مركزة على أولويات تنبع من الالتقائية بين الفاعلين المعنيين (ومن بينهم ممثلو المواطنين والمرتفقين)، تشكل عاملاً لحسن الأداء، وللانخراط، والترصيد، وتأمين النتائج.

وبعد أن تنطلق دينامية النجاح، يمكن إذاً توسيع نطاق مكونات المشاريع.

وفي هذا الصدد، يعتبر مثال الهند مناسباً جداً. فانطلاقاً من سنة 2009، أعطى هذا البلد الأولوية لنشر مشروع المعرفّ الوحيد في سياق توزيع لامركزي لخدمات الاحتياط الاجتماعي بميزانية سنوية قدرها 8 مليار دولار. كانت هذه العملية من تنجز قبل من طرف المصالح الإدارية التقليدية، وكانت تتميز بخسارة مهمة للدولة بسبب الرشوة والغش في الخدمات الاجتماعية.

وقد وصلت الحكومة الهندية إلى خلاصة مفادها أنه أصبح من المستحيل إضفاء شفافية أكثر على أداء الخدمات من طرف المرافق العمومية، وتبسيط المسلسل العام حتى يضمن توزيعاً أكثر عدالة بالنسبة للمواطن، وأكثر عقلانية بالنسبة للدولة. لذا تم إقرار التعرف على كل مستفيد بواسطة علامة بيومترية. ومن ثم يمكن توزيع الخدمات مباشرة، دون وسطاء، بناء على تحديد تعريف المستفيد.

وبعد أن وجدت الدولة الهندية صعوبة في تكوين قاعدة المعطيات، قامت بتفويض هذه المهمة لمقاولات خاصة تأخذ أجراً عن كل تسجيل. وبالفعل فقد تم تكوين ملف يضم 600 مليون مرتفق (50% من العدد الإجمالي للسكان) في مدة ثلاث سنوات: تعتبر هذه القاعدة الهائلة من المعطيات قابلة لإعادة الاستعمال لأغراض أخرى غير توزيع الخدمات الاجتماعية. يمكن إذن ترصيد هذا النجاح الأول.

3. هندسة تكنولوجيا الإعلام (IT) والبنية التحتية

إن الدرس الثاني المهم الذي يتجلى من خلال مقارنة التجارب الدولية أنه الأساسي تحسين مسلسل ومضمون الخدمات قبل تحديد دفتر تحملات "تكنولوجيا الإعلام" (تكنولوجيا الإعلام - مسلسل المتابعة).

يجب أن تتمحور هندسة "تكنولوجيا الإعلام" حول توجهات الخدمات: توجه "زبون" مقابل "إدارة" (نقطة الانطلاق والأولوية للخدمة المؤداة للمرتفق في نهاية الأمر عوض التركيز على التشغيل الآلي للمهام المنجزة داخل كل وحدة إدارية)، مع الأخذ بعين الاعتبار المتطلبات والإكراهات الرئيسية التي يتعين على المرفق الاستجابة لها، وحول إدماج المصالح (مستوى الإدماج - الاتصال، سيما بين الوزارات)، وأمن الخدمات باستعمال حلول لتكنولوجيا الإعلام سبق أن أعطت نتائج في مجال ضمان أمن المسلسلات والتي تسمح بحماية الحياة الخاصة ومراقبة صحة معطيات المستعمل.

4. اختيار النموذج العملياتي

يتم اختيار النموذج العملياتي بحسب الأجوبة المناسبة للسياق الوطني والتي يرغب أصحاب القرار في إعطائها للأسئلة التالية:

- هل يجب الاشتغال داخليا أم تفويض المهام لأحد مقدمي الخدمات كطرف ثالث؟
- أي نموذج لتوزيع المداخل؟ تقبض الحكومة مبلغا قارا من مقدم الخدمة أو أن الحكومة تقبض جميع المداخل وترجع مبلغا قارا للمقدم الخدمة.
- ما هي درجة تدفق المداخل؟ مثلا، يمكن توفيرها للخدمات ذات "الانتشار الكبير" مجاناً للمواطنين، على عكس بعض الخدمات المحددة التي يتطلب الحصول عليها أداء مبلغ مالي من طرف المواطنين أو المقاولات.
- هل يجب تنمية التكنولوجيا والأنظمة داخل الإدارة أم شراؤها من الغير؟
- وفي هذه الحالة الأخيرة، ما هو الدور الذي يجب أن تلعبه في إرساء المعرفة والصناعة المحلية القادرة على خلق القيمة بمصاحبة البرامج وتطويرها؟

5. الولوج

يجب على الدولة أن تحسن مستوى الولوج، سيما من أجل الوصول إلى الساكنة المحرومة بنيويا (مثلا: الفقر في العالم القروي والأمية). لقد اختارت بعض الدول أن تكيف قنوات توزيع الخدمات مع خصوصيات البلاد من خلال عدة مبادرات: مثلا بإحداث فضاءات جماعية (متنقلة في بعض الأحيان)، مع أعوان الخدمة (العمومية أو الخاصة) لتقريب الخدمات من المرتفقين وتبسيط الولوج، بوضع مساعدة معلوماتية منزلية باقتناء حواسيب ومذكرات الكترونية، بالنسبة لبعض المجموعات أو جميع المواطنين، أو بتوزيع الحواسيب على فئة محددة من السكان بإحداث مناطق صناعية تجمع الفاعلين في قطاع "تكنولوجيا الإعلام" لضمان توفير خدمات هذه التكنولوجيا الضرورية للمقاولات (مثلا: منطقة "مدينة دبي للإنترنت"، أو "مدينة دبي للإعلام")، بفتح نقط عمومية للولوج، سيما في المناطق التي لا يتوفر

فيها الانترنت عالي السرعة، أو بوضع ربط بال " ويفي " Wifi في الأماكن العامة للسماح بولوج الخدمات الحكومية (مثلا: مطارات الإمارات العربية المتحدة).

6. الدوام

إن دوام نتائج الحكومة الإلكترونية يمر عبر التطور الثقافي للإدارة العمومية، ولكن أيضا للمواطنين والمقاولات، وإلا فإن أثرها يبقى محدودا ونموها على المدى المتوسط والمدى الطويل يصبح معرضا للزوال. إن نضج وانخراط المستعملين رهين بعمل متزامن بخصوص التوعية والثقة والقدرات.

إن التواصل المركز وحملات التسويق للتوعية بالخدمات الإلكترونية على مستوى واسع (وسائل الإعلام، عروض متنقلة، إلخ) غالبا ما تستعمل للمساهمة في إبراز كافة مزايا هذه الخدمات. إن تجربة الخدمات الإلكترونية يجب أن تقدم باعتبارها لطيفة ومنشطة. إن وظائف رجوع المعلومة يجب أن تدمج في جميع الحملات حتى تأخذ آثارها يعين الاعتبار. تستعمل بعض الدول مثل ألمانيا، وسائل الإعلام الاجتماعية من أجل توعية المرتفقين بالخدمات الإلكترونية.

يجب أن تطبق سياسات لحماية المعطيات الشخصية وخلق الثقة حول أمان النظام وحماية المعلومة. في سنغفورة، تم تنظيم حملة وطنية لكسب ثقة المواطنين والمقاولات تجاه الخدمات على الخط.

وأخيرا، يجب مساعدة السكان على تحسين معارفهم الأساسية في مجال تكنولوجيا الإعلام من خلال التربية ومحاربة الأمية الرقميين، وخلق قنوات وسيطة لتسهيل الولوج لأولئك الذين لا يتوفرون على رصيد في المعرفة الرقمية.

7. خلق الثروة

وفي الأخير، تبين قراءة عدة تجارب دولية أن برامج الحكومة الإلكترونية لا تمثل فقط مصاريف بالنسبة لميزانية الدولة، ولكنها غالبا ما تخلق الثروة، بصفة غير مباشرة من خلال الرفع من تنافسية البلاد التي تساهم فيها هذه البرامج بقوة، وبصفة مباشرة لكونها تشكل أساس تنمية صناعة قوية ومصدرة " لتكنولوجيا الإعلام " (بالنسبة لحالة كوريا الجنوبية: في سنة 2010، مثلت صناعة تكنولوجيا الإعلام ثلث الصادرات (154 مليار دولار) وإضافة في الميزان التجاري ببلغ 78 مليار دولار، أي أكثر من مجموع كل الصناعات الأخرى (42 مليار دولار).

IV. خلاصة تركيبية للتشخيص العام

إن إدراك المرتفقين للمراقف العامة سلبي بصفة عامة. فالمواطن يعيش العلاقة مع الإدارة باعتبارها ميزان قوى في غير صالحه. وينظر للخدمة المقدمة كامتياز وليس حق، وهو ما يترجم في الغالب بالإعفاء من تقديم الحساب، وأيضاً بالحرية إزاء النصوص والمساطر التي تنظم المرفق.

مع ذلك، فإن أغلب الإدارات والوزارات واعية بما يكفي بهذه الإشكالية، فمن النادر اليوم أن نجد إدارات لم يتم فيها تناول هذا الموضوع وأطلقت فيها بعض المبادرات. بل يمكن القول أن هذه المبادرات تعتبر تقدماً حقيقياً في هذا المجال.

وبالرغم من ذلك، لا بد من ملاحظة أن كل هذه التجارب لم يكن لها سوى تأثير ضعيف على الإدراك السلبي للمواطن الذي يتقوى من جهة أخرى بالدرجة المرتفعة للمقاييس التي يطالب بها المجتمع. تتصف هذه المبادرات بكونها مجزأة جداً وغير معروفة أو غير مشروحة، تماسكها ضعيف جداً، وهي تعبر عن غياب نظرة شمولية ومنهجية متناسقة، مما يمنع كل رؤية واضحة لسياسة وعمل السلطات العمومية في هذا الميدان.

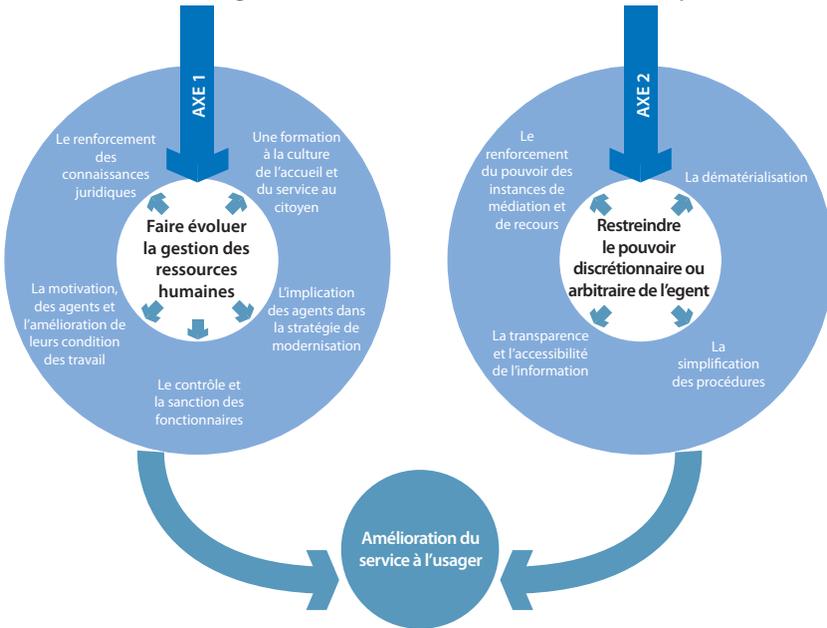
وفي الواقع، فإن غياب الصبغة الأفقية لهذه المبادرات، وضعف التعاون بين المصالح الإدارية، يقلص بل ويُلغى الفائدة التي يمكن أن يجنيها المواطن، ويبقى وحده في مواجهة تعقيد دواليب الإدارة.

إن الاتجاه العام الحالي في ميدان تدبير علاقات الإدارة مع المواطن يبدو وكأنه طريق مسدود. في كل مكان داخل الإدارة، هناك شعور أن الأمور تسير في الاتجاه الحسن، وأن مبادرات شجاعة قيد التنفيذ، والحقيقة أن هذه المبادرات، بسبب طابعها المجزء وغير المتناسك، تخلق الإحباط وخيبة الأمل للانتظارات القوية، وهو ما يقوي من غضب المواطن.

وفي نفس الاتجاه، وبالرغم من القيام باستثمارات مهمة وتعبئة موارد ملحوظة، فإن اللجوء إلى التكنولوجيات الجديدة للإعلام لم يكن بصفة عامة سوى ذي أثر محدود في تحسين الخدمة المؤداة للمواطنين. مع ذلك، فإن المقارنة الدولية التي أنجزت لدى الدول التي تعرف إشكاليات شبيهة بإشكالياتنا والتي كانت تستفيد من إدارة رقمية جيدة الأداء، تبين الففرة النوعية التي يمكن تحقيقها في تقديم الخدمات العامة بفضل حكومة إلكترونية جيدة. عندما يكون الولوج إلى الخدمات الإلكترونية كاملاً، وفي احترام كرامة وحقوق المواطنين، فإنها تسمح بالمكافحة الفعالة للرشوة وتضمن الإنصاف التام للمواطنين والمرتفقين، بمن فيهم وعلى الخصوص الذين يوجدون في وضعية صعبة.

إن التشخيص العام نهائي: بدون تغيير وإعادة توجيه جوهريان للسياسة العمومية في مجال تدبير علاقة الإدارة بالمواطن، فإن هذا الموضوع قد يبقى ولمدة طويلة سببا في الاستياء العام. إن تحديد استراتيجية لمقاربة شاملة، مستندة على أعمال ملموسة ومنسقة، وتعبئة عامة في إطار التماسك والتعاون بين المصالح، هو وحده الكفيل بالسماح يتجاوز أفق ذي أهمية ملحوظة في الاستجابة لمستعملي المرافق العمومية، على غرار الدول التي كانت لها تجارب ناجحة في هذا المجال. إن الإشكالية هي مسألة حكمة شاملة قبل أن تكون مسألة وسائل. إن نفس الميزانيات ونفس الوسائل البشرية المتوفرة حاليا يمكنها أن تسمح، إذا تحسنت الحكامة، بتحقيق الأفضل في اتجاه تحسين حياة المواطن / المرتفق، وخاصة السكان في وضعية هشّة. إن مظاهر العجز في مجال الخدمات المؤداة تصبح أكثر تضخما في المجال القروي، وفي المدن الصغرى وفي الأحياء الهامشية بالمدن الكبرى، وبالنسبة للأشخاص ذوي الإحتياجات الخاصة، وهو ما يمثل جزءا مهما من السكان. إن انعدام الرضا كبير جدا لدى هذه الفئات من الساكنة التي تشكو أكثر من غيرها من مشاكل دنيا في ولوج مقرات المرافق العمومية ومن التكاليف الإضافية المرتبطة بها، وكذا التعسف في السلطة الممارس من طرف الأعوان، ومختلف أشكال الزبونية والرشوة.

L'ensemble des population cibles estime que toute stratégie de réforme doit être orientée vers la satisfaction de l'utilisateur. Elle doit être assise sur 2 axes essentiels et complémentaires



L'amélioration de chacun de ces paramètres aura une répercussion sur les pratiques de corruption sur les pratiques de corruption et de clientélisme qui sont perçues comme le nœud du problème de l'administration marocaine.

V. توصيات من أجل إعادة تأسيس حكمة المرافق العمومية

إن الانتظارات القوية لدى مواطنينا تستدعي تغييرات فعلية ذات أثر سريع على حياتهم اليومية، غير أنها على الخصوص تسائل حكمة المرافق العمومية.

اعتمادا على تحليل الوضعية الراهنة لحكمة المرافق العمومية في المغرب ولأفضل الممارسات على المستويين الوطني والدولي، قام المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بصياغة توصياته بتطابق مع المبادئ التي تضمن احترام الحقوق الأساسية للمواطن-المرتكف، والتي تقوم عليها نجاعة المرافق العمومية. ومن المهم في البداية عرض المبادئ الكبرى التي وجهت تفكير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في بعدها الكوني، ثم بعد ذلك بطريقة أكثر دقة على مستوى مقتضيات دستور 2011 التي توّطرها:

المساواة/الإنصاف

إن مبدأ المساواة، الذي ينبغي أن تخضع له المرافق العمومية، يؤسس لدولة القانون. فهو يقتضي ألا يكون هناك أي نوع من الميز بين المرتفقين: يجب أن يتمكن كل منهم من الاستفادة من خدمات الإدارة، دون أن يعاني في ذلك صعوبة أو استصغارا بسبب وضعه الاجتماعي أو إعاقته أو مكان إقامته أو أي سبب آخر متعلق بوضعيته الشخصية أو الفئة الاجتماعية التي ينتمي إليها.

لذا تعتبر كل من المساواة أمام المرفق العمومي والمساواة في الولوج عاملا حاسما في تحقيق ما يتعارف عليه عادة باسم "مهمة" المرفق العمومي. غير أن هذه المساواة في الولوج وفي المعاملة لا تمنع التمييز بين أشكال العمل حسب تنوع وضعيات المرتفقين وحاجاتهم، من أجل محاربة أوجه اللامساواة الاقتصادية والاجتماعية. حينها يتم الحديث عن الإنصاف.

الاستمرارية

إن أهمية المرافق العمومية في الحياة اليومية للمرتفقين تقتضي إعمال مبدأ الاستمرارية. فالانقطاع المحتمل لخدمة عمومية معينة قد يفضي إلى تمييز بين الذين يستفيدون من تلك الخدمة والذين حرموا منها، مما يمثل خرقا لمبدأ المساواة. غير أن هذه القاعدة هي أيضا تجسيد لاستمرارية الدولة. إن كل مرفق عمومي يجب أن يشتغل بطريقة منتظمة ودون أي انقطاع إلا ما تنص عليه القوانين الجاري

بها العمل، وحسب حاجات المرتفقين وانتظاراتهم. وبالتالي فإن مبدأ الاستمرارية يقتضي وجود مرافق عمومية ناجمة حتى في المناطق القروية والأحياء في وضعية صعبة.

كما أن الاستمرارية تفترض أيضا، في مرحلة من التطور السريع للحاجات والتكنولوجيات، إدراج بعض التعديلات، وهي بذلك تفضي إلى مبدأ تكيف المرافق.

التكيف / القابلية للتغير

حين تتطور متطلبات الصالح العام، فإن المرفق العمومي مطالب بأن يتكيف معها وأن يطابق التكنولوجيات الحديثة مع حاجات المرتفقين. وأمام هذه التطورات أو التغيرات، يتعين على السلطات العمومية القيام باختيارات (إحداث أو حذف أو إعادة هيكلة بعض الوحدات)، ويمكنها أن تُعلم المرتفق بضرورة الخضوع للتغيرات التي يقتضيها تكيف المرفق مع المصلحة العامة.

الولوجية

إن الولوجية والبساطة أساسيتان لكل مرفق موضوع لخدمة الجميع.

والمعلوم أنه، في مجتمع يزداد يوما عن يوم تعقيدا وتنوعا، يوشك تعقيد القواعد الإدارية وتضخم النصوص التشريعية والتنظيمية وغموض بعض القواعد، أن يخلق نوعا من عدم التفاهم بين المرافق العمومية ومرتفقيها.

إن من واجب الإدارة أن تجتهد في الاستجابة لطلبات لا تفتأ تزداد عددا وتعقيدا وخصوصية، مع العمل في الآن ذاته على إنتاج نصوص ومساطر يسهل على المرتفق فهمها. فبساطة الإجراءات الإدارية ووضوحها ضمان للحياة والمساواة واحترام القانون ونوعية علاقة المرتفق بالمرافق العمومية.

ويسري الأمر نفسه على الولوجية الجغرافية. فمن واجب المرافق العمومية أن تعمل على تأمين تواجد إداري لها على جميع التراب الوطني.

الحياة

يضمن الحياة أيضا للجميع الولوج الحر إلى المرافق العمومية، وينبغي له لذلك أن يندرج في النشاط اليومي للمرافق العمومية. يقتضي الحياة تجرد الأعوان العموميين وحظر كل أشكال الميز القائمة على قناعات سياسية أو فلسفية أو دينية ونقابية أو مرتبطة بالأصل الاجتماعي أو الجنس أو الحالة الصحية أو الإعاقة أو الأصل العرقي.

الشفافية

تضمن الشفافية حسن سير المرفق العمومي، وتوفر للمرتفق إمكانية المطالبة بحقوقه. لكل مرتفق الحق في الحصول على المعلومات الخاصة بنشاط المرافق العمومية. ومن واجب الإدارة العمل على التواصل (عبر وسائل الإعلام والكتيبات والدلائل)، ويجب أن يستطيع المرتفق، في حدود التشريع الجاري به العمل، الحصول على الوثائق الإدارية والإسمية التي تخصه. كما يجب على المرافق العمومية أن تخبره بالقرار الذي تم اتخاذه، وأن تدله على إمكانيات تقديم شكايات وطرق الطعن المتاحة.

إن الشفافية ضرورية للحوار والتشاور، لكنها تتيح أيضا للمرتفقين سبل مراقبة مدى احترام بعض المساطر (من أبحاث عمومية، مساطر استشارية، تعليل القرارات، وغير ذلك). وهي تفرض تقييما موضوعيا للنتائج، وقياس مدى النجاعة على كل مستويات الدولة، وإقرار المحاسبة. وهي ضمان لنجاعة المرفق العمومي ولكن أيضا لتحقيقه في الواقع.

الثقة والوثوقية

تفرض الثقة والوثوقية أن يتصرف الجميع، وفي كل الظروف، على أساس أنهم شركاء مخلصون لبعضهم. فالمرتفق له الحق في الأمن القانوني وفي الوثوق في علاقته مع الإدارة. وطرق وشروط اشتغال المرفق العمومي يجب أن تكون محددة بوضوح، وكل قاعدة جديدة يجب أن تصاحبها إجراءات تتيح للمرتفق التكيف معها في أفضل الظروف.

يجب أن تعرف الإدارة كيف تعترف بأخطائها وتعمل على تصحيحها وتستنبط منها كل الخلاصات المرتبطة بتقنين وتنظيم مرافقها أو بتعويض المرتفقين المتضررين. ويجب عليها أن تقوم بشكل فوري بتنفيذ كل قرار قضائي يخصها، وأن تجعل تصورها لعلاقتها بالمرتفقين قائما على الشراكة والاحترام المتبادل.

أما على المستوى الاقتصادي والاجتماعي، فإن وثوقية المرافق العمومية تعد معطى حاسما في مدى جاذبية المجالات الترابية. ذلك أن المقاولات الباحثة عن مجال للاستقرار تميل بطبيعة الحال إلى اختيار البلدان المتمتعة بمناخ إداري ذي أداء جيد وأمن قانونيا. وبالتالي فإن إصلاح المرافق العمومية يعتبر عاملا حاسما في النمو الاقتصادي والتنافسية العامة للبلاد.

المبادئ التي أقرها الدستور

هذه المبادئ الأساسية لحكاية المرافق العمومية منصوص عليها بوضوح في الفصول الثلاثة الأولى من الدستور (154 و155 و156)، الموجودة في بداية الباب الثاني عشر منه والذي يحمل عنوان "الحكاية الجيدة - مبادئ عامة".

"الفصل 154: يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنين في الولوج إليها، والإنصاف في تغطية التراب الوطني، والاستمرارية في أداء الخدمات. تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور.

"الفصل 155: يمارس أعوان المرافق العمومية وظائفهم، وفقا لمبادئ احترام القانون والحياد والشفافية والنزاهة والمصلحة العامة.

"الفصل 156: تتلقى المرافق العمومية ملاحظات مرتفقيها، واقتراحاتهم وتظلماتهم، وتؤمن تتبعها. تقدم المرافق العمومية الحساب عن تديرها للأموال العمومية، طبقا للقوانين الجاري بها العمل، وتخضع في هذا الشأن للمراقبة والتقييم."

أما الفصل التالي (157)، فيسن ميثاقا للمرافق العمومية يهدف إلى إضفاء الصفة التعاقدية على التزامات الإدارة تجاه المواطن:

"الفصل 157: يحدد ميثاق للمرافق العمومية قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والجهات والجماعات الترابية الأخرى والأجهزة العمومية."

أهداف الميثاق الاجتماعي: مرجعية مهيكلية لتوجيه المرافق العمومية، خاضعة هي نفسها للحكامة الجيدة"

يطمح الميثاق الاجتماعي الذي تم تبنيه في الرباط في 17 دجنبر 2012 إلى "تقديم منهج يتيح الانتقال من منطوق الحقوق إلى تفعيلها على شكل أهداف ملموسة، ثم تقييم تفعيل تلك الأهداف بالاعتماد على مؤشرات دقيقة." وهو بالتالي يقترح مرجعية مهيكلية لتوجيه المرافق العمومية.

بيد أن الميثاق الاجتماعي، في القسم السابع المخصص لموضوعة: "الحكامة المسؤولة، التنمية والأمن الاقتصادي والديمقراطية الاجتماعية"، يشير إلى الطابع الأفقي لهذه الموضوعة، مع الإشارة إلى أنه "يسرد الشروط والمسلسلات الضرورية للتفعيل الجيد للخطوط الموجهة" التي تحددها. وهو بذلك يعترف بالدور الحاسم للحكامة الجيدة في احترام الحقوق الفردية والجماعية التي ينص الميثاق على النهوض بها في الأقسام الستة الأخرى منه: "... كما أن نسيج الحقوق والأهداف ومؤشرات التتبع التي تهيكّل الميثاق الاجتماعي يحتاج أيضا، لكي يكون فعليا، إلى إطار للحكامة يكون مسؤولا بشكل حقيقي."

تفصيل توصيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

تتمثل مهمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بالفعل في العمل على الخروج باقتراحات ملموسة، تقوم على تحليلات معمقة، من شأنها أن تمنحها إمكانية كبيرة للتطبيق الميداني ويضمن لها أثرا ملموسا على ظروف عيش مواطنينا.

وقد تم توجيه توصيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول هذا الموضوع نحو هدف أول وهو إدماج المرافق داخل الإدارات وفي ما بين الإدارات، بهدف ضمان ولوج وحيد للمواطن إلى الإدارة من أجل كل خدمة، وذلك في ظروف من السرعة والاستقبال والمساواة والإنصاف والشفافية.

هذه التوصيات، التي تشكل مجموعة شاملة ومنسجمة، تنبني حول المحاور الخمسة التالية:

1. تحديد استراتيجية لمقاربة شاملة، تكون بمثابة الأساس لمجموع الإصلاحات ومجموع أعمال الإدارات المكلفة بالمرافق العمومية؛
2. تحسين جاهزية المعلومة ووثوقيتها والولوج إليها؛
3. تبسيط الإجراءات والمساطر؛
4. تنظيم الاستقبال، في احترام للمرتفق وانتظاراته، مع توفير شروط الإنصات والاستشارة والظن عند اللزوم؛
5. إعادة توجيه وتسريع استراتيجية الحكومة الإلكترونية، وتعميم اللجوء إلى نزع الصبغة المادية عن المساطر.

1. رسم استراتيجية شاملة لحكاية المرافق العمومية

تقتضي عملية إعادة الصياغة هذه لحكاية المرافق العمومية وضع استراتيجية لمقاربة شاملة، تستند إلى أعمال منسقة تنسيقا جيدا، من أجل ضمان انسجامها والرفع من أثرها في جودة المرافق العمومية، مع جعل المواطنين والمقاولات وباقي المرتفقين في صميم توجهات كل المرافق. وهذا يقتضي منظورا يقوم على تعبئة شاملة ومنسجمة وغير منفصلة لمجموع المرافق العمومية.

إصلاح استراتيجي تكون قيادته تحت إشراف رئيس الحكومة

من أجل ضمان إدماج وانسجام والتقائية الإصلاح بالنسبة لمجموع المرافق العمومية، دون انقطاع في السلسلة ولا تصادم بين الكفاءات، يوصي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بقيادة تكون تحت السلطة المباشرة لرئيس الحكومة. ولا يتعلق الأمر بإحداث كيان جديد أو بنية قانونية جديدة، بل بهيئة تجمع بين المسؤولين والكفاءات المعنية بحكامة المرافق العمومية.

وفي احترام لمهام وصلاحيات مختلف الإدارات، يجب أن تتوفر هذه الهيئة على الوسائل الضرورية، مع الاستفادة من إسهام الكفاءات والانخراط الفعلي لكبار المسؤولين القطاعيين، سواء على المستوى السياسي أم العملي، مع تفادي منطوق الاشتغال العمودي المنغلق على نفسه، لفائدة منطوق أفقي في الداخل (العلاقات داخل كل إدارة على حدة) كما في الخارج (العلاقات ما بين الإدارات المختلفة وعلاقات الإدارة مع المحيط الخارجي).

ميثاق المرافق العمومية

ينص دستور 2011، في الفصل 157 على أن التزام المرافق العمومية باحترام المواطنين والمرتفقين يجب أن يتجسد في ميثاق للمرافق العمومية.

سوف ينص هذا الميثاق على المبادئ الكونية التي ينبغي أن تحكم العلاقات بين المواطن والمرافق العمومية، كما هي محددة في الفصول 154 و155 و156 من الدستور. يجب أن يعمل هذا الميثاق على النهوض بالحكامة الجيدة والتنمية المستدامة، وأن يشكل أداة دائمة لتحسين وتحديث الإدارة، من أجل تمكين المرتفق من خدمة متلائمة مع حاجاته، في احترام لحقوقه وكرامته وخصوصيته.

وينبغي للميثاق كذلك أن يحترم مرجعية الحقوق كما حددها الميثاق الاجتماعي الصادر عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في دجنبر 2011، كما ينبغي له أن ينبني على المقتضيات العامة المتعلقة بواجبات ودور المرافق العمومية، بهدف إرساء وتحسين صورتها ومصداقيتها ومشروعيتها لدى المواطنين والمرتفقين، ولكن كذلك على أساس مقتضيات تتعلق بسلوك الأعوان العموميين أثناء ممارستهم لمهامهم، وبالتشريع، وبالأجهزة والآليات، وكذا بأدوات المراقبة والتتبع.

وينبغي للتصور المتعلق بميثاق المرافق العمومية أن يضمن من جهة أخرى التوازن العادل بين حقوق الأعوان ومصالح السلطة وحاجيات المواطنين وغيرهم من مستعملي المرافق العمومية.

إن هذا الميثاق والنصوص التي تحدده وتعمل على تفعيله تشكل كلها عمادا من أعمدة كل استراتيجية موجهة لإصلاح المرافق العمومية وحكومتها.

إحداث مُعرفٍ وحيد

إن إرساء استراتيجية شاملة يستلزم وضع الأسس الضرورية للرفع من جودة المرافق العمومية، عبر فتح قنوات التواصل في ما بينها والتخفيف من الأعباء التي يضطر المرتفقون إلى تحملها (من أعباء مادية وأخرى تتصل بالأجال الإدارية والضغط النفسى) كلما احتاجوا إلى خدمة من مرفق عمومي، وخصوصا عندما يقتضي عمل هذا المرفق تدخل إدارات متعددة.

إن الهدف المراد بلوغه (في أجل تحدده السلطات العمومية وتعلن عنه)، والذي ستقوم عليه عملية إعادة هيكلة المساطر، يجب أن يفرضي بقوة القانون، إلى عدم مطالبة إدارة معينة أحد مستعملي المرافق العمومية بوثائق تنتجها إدارة أخرى.

إن بلوغ هذا الهدف المرسوم يقتضي وفي أجل قريب وضع تدابير من شأنها إضفاء مزيد من المرونة والسلاسة على التواصل داخل الإدارات وفي ما بينها، ومن ثمة فتح إمكانيات حقيقية لتبسيط وتسهيل الولوج إلى المرافق العمومية. ويوصى في هذا الصدد بالإسراع في إرساء أسس مُعرفٍ وحيدٍ يمنح لكل مواطن (منذ ميلاده)، يكون صالحا للاستعمال بالنسبة لجميع العلاقات بين المواطن والإدارة. وسوف تستعمله بطبيعة الحال كذلك الإدارات في التواصل في ما بينها لتدعيم المعطيات وعمليات المعالجة التي تفضي في نهاية المسطرة إلى تسليم الخدمة الواحدة.

ذلك أن الهدف هو تسهيل التواصل بين الإدارات، بإتاحة ولوج سريع إلى المعطيات اللازمة لتوفير خدمة معينة لأحد المواطنين (دون الذهاب إلى حد مَرَكزة كل المعطيات والمعلومات المتعلقة بالمواطن المعني)، في احترام تام للحق في الحياة الخاصة، ومع ضمان سرية المعلومات الشخصية.

ويجب أن ينطبق التدبير ذاته على المقاولات، وذلك من خلال سجل وطني للمقاولات، يدمج معرفة مشتركا ما بين كل الإدارات. وهذا المعرف، مثله في ذلك مثل معرف المواطن، من شأنه أن يتيح التثاقية أكبر بين المساطر التي تتدخل فيها عدة إدارات قطاعية من أجل إنجاز إجراء واحد.

من جهة أخرى، ولضمان الاستمرارية لهذا التدبير، وفي سياق استغلال الأنظمة القائمة، يمكن لمختلف الإدارات الحفاظ بصفة موازية على تدبير قواعد معطيات التعريف الخاصة بها، مع إقامة الرابطة بينها وبين المعرف الوحيد المشترك.

وسيستجيب المعرف الوحيد و/أو المشترك، في الآن ذاته، للحق في الولوج إلى جميع المعطيات الإسمية، أي كان السجل أو الإدارة التي توجد بحوزتها تلك المعطيات، مما يتيح تطبيقا فعليا للمقتضيات المنصوص عليها في القانون 08-09 الذي تم وضعه لهذا الغرض.

إضافة إلى ذلك، فإن تلك السجلات، إذ تركز المعطيات وتتيح تتبع كل تغيير في وضعية الشخص (ذاتيا كان أم معنويا)، ستمثل أنسب قاعدة للتحليل والمساعدة على توجيه القرارات السياسية. وبصفة خاصة، فإنها ستسهل بشكل أكبر وتزيد من فعالية توجيه الخدمات الخاصة بفئات محددة (من مثل المساعدات المباشرة والمقاصة والتغطية الصحية والتربية وغير ذلك).

مرصد لتقييم موضوعي للأعمال

ولكي يتحقق التغيير المنشود للمرافق العمومية داخل الأجال المحددة وبالنتائج المرجوة، يجب أن يصاحبه تتبع وتقييم موضوعي للعمل الذي جرى القيام به والنتائج المحصلة. لذلك ينبغي أن تتوفر لقيادة الإصلاح الوسائل والأدوات الضرورية التي تتيح قياس نجاعته ومستوى التقائته مع الحقوق والقواعد والمبادئ المنصوص عليها في ميثاق المرافق العمومية.

إن هذا المبدأ المتعلق بتقييم السياسات والأعمال العمومية، الذي ينطبق على كل المرافق وكل المستويات، هو ضمان لفعالية الحكامة الجيدة للمرافق العمومية، ولكن أيضا لقبليتها للتحقيق.

عمليا، ومن أجل ضمان عملية التحقق واستمرارية هذا المنهج، والسهر على احترام أهداف الحكامة وقواعدها، يتعين وضع نص تنظيمي ملائم يلزم كل إدارة بإرساء مؤشرات، مع نظام للقياس يتيح التحقق بطريقة دقيقة وموثوقة من جودة الخدمات المكلفة بها الإدارة المعنية.

يجب إحداث مرصد يتم تخصيصه لتتبع هذا الإجراء، يكون مكلفا بإعداد الأدوات والوسائل اللازمة لتجميع المعطيات الصادرة عن مختلف الإدارات، وتكميلها كلما لزم ذلك، من خلال تحقيقات تقيس درجة الرضا في الميدان، واستخلاص تحليلات صائبة منها، بهدف وضع حصيلة دورية لجودة المرافق العمومية وتطورها. كما أنه من المهم أيضا إشراك مسؤولي وأعوان الإدارات المعنية في مرحلة تصور استراتيجية وخطط العمل التحديث، سيما من خلال الدراسات وتجميع للمعطيات عن انطباعهم حول الإشكاليات، وكذا الاقتراحات التي يقدمونها من أجل الإجابة عليها.

إن التحليلات التي سيجري إنتاجها بهذه الطريقة، مفصلة حسب طبيعتها وحسب المرفق والإدارة والجهة والجماعة المحلية، ستمثل أداة حقيقية، ليس فحسب للقياس، ولكن أيضا للبناء على أفضل الممارسات، والتحفيز عبر المثال، وتحديد مصادر الاحتباس وكذا فرص التحسين.

2. تحسين الولوج إلى المعلومة

ينص الدستور على حق المواطن في الحصول على المعلومات بشكل واسع، بحيث لا تحده إلا الحالات المنصوص عليها في القانون. ومن شأن قانون خاص بولوج المواطنين إلى الوثائق الإدارية والمعطيات العمومية أن يتيح جعل ذلك الولوج منهجيا. ويحدد ذلك القانون قواعد والتزامات الإدارة، كما يحدد الحالات المنصوص عليها صراحة، التي يمكن فيها عدم تطبيق تلك القواعد.

ومن أجل ضمان هذا الحق، ينبغي أن تكون مساطر الولوج إلى المرافق العمومية محددة بوضوح، ومجمعة في مرجعية تسهل للمواطنين الولوج إليها. وتكون وسائل الولوج عند الضرورة متعددة، وتكون على الخصوص مكيّفة حسب تصنيف للفئات يتيح الاستجابة لشروط وقدرات مختلف المواطنين والمرتفقين المستفيدين.

ويجري بهذه الشاكلة نشر المساطر الموحدة، وخصوصا في مقرات المرافق المعنية، وتستفيد تلك المساطر، بقوة القانون، من طابع الإلزام لأعوان الإدارة (يبين التحقيق أن 97 بالمائة من المواطنين، و95 بالمائة من المقاولات، و98 بالمائة من المغاربة المقيمين بالخارج يرون أن هذا الإجراء هام أو هام جدا). ومن أجل مزيد من تسهيل حصول المرتفقين على المعلومة، يجب نشر دليل لحقوق المواطن والتزاماته ووضعه رهن إشارة الجميع، من خلال مختلف قنوات الاتصال. ويجري استعمال هذا الدليل من قبل المواطنين والمرتفقين، ويكون ملزما للإدارة، مع توفير الوسائل الكفيلة بجعل ذلك الإلزام إجرائيا وفوريا. كما يخصص الدليل قسما كبيرا منه لتربية المرتفقين وتوعيتهم بالفضائل المدنية. ويجب لذلك تصور حملات تواصلية وإعلامية يجري نشرها حسب الفئات المستهدفة، مع استعمال وسائل الإعلام الملائمة لكل فئة من هذه الفئات.

تعتبر الشفافية والولوج إلى المعلومة بمثابة شرط لضمان الحقوق، ووسيلة لتسهيل الحوار والتشاور، ولكن كذلك أداة لتجسيد الحق الدستوري الممنوح للمواطنين في القدرة على مراقبة نشاط المرافق العمومية.

يجب أن يكون التفاعل عبر مواقع وبوابات الإدارات فعليا، مع معالجة الرسائل الإلكترونية التي يوجهها المرتفقون، وتقديم أجوبة حقيقية على الطلبات والتساؤلات التي يمكن أن يقدموها عبر هذه الوسيلة. ويجب أن تكون الأجال القصوى التي تستطيع الإدارة الالتزام بها للجواب معلنة ومحترمة.

3. تبسيط الإجراءات والمساطر وضمان سبل الطعن

تبين الدراسة أن 96 بالمائة من المواطنين و96 بالمائة من المقاولات و98 بالمائة من المغاربة المقيمين بالخارج يرون أن هذا الإجراء هام أو هام جدا.

إن الخدمة المقدمة إلى المرتفق تعتبر في حد ذاتها الغاية المتوخاة من النشاط الإداري، وينبغي لذلك أن تتم تلك الخدمة في احترام تام للقانون، مع السرعة والفعالية. ولا ينبغي أن يتحمل المرتفق عبء الإكراهات الداخلية للإدارة، ويجب على المرافق العمومية أن تجتهد باستمرار في البحث عن الوسائل والتحسينات من أجل تخفيف المساعي والإجراءات التي ينبغي استكمالها من طرف المرتفقين للاستفادة من مرفق أو خدمة معينة. فجهود التبسيط والتوضيح تعد بالفعل رافعة رئيسة لتحسين علاقة المرافق العمومية بمرتفقيها.

هذا السعي إلى تحقيق الفعالية والسرعة يقتضي تطوراً للعقليات وللإجراءات المتعلقة بتدبير المخاطر. يتعلق الأمر بالانتقال من مراقبة قبلية منهجية، ترسم حدود تصور المساطر وتزرع بذور التعقيد، إلى تدبير بعدي للمخاطر التي يجب تحديدها وتقييمها، مع وضع إجراءات لتدبيرها. فالخدمة المقدمة إلى المرتفق في أمثل الظروف يجب أن تكون على الدوام الهدف الرئيس من مهمة المرافق العمومية.

في هذا المنظور الرامي إلى تبسيط الإجراءات لصالح المرتفق، يعتبر المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أن الكثير من الخدمات التي تقدمها الإدارة والجماعات المحلية - والتي لا تدخل في مهماتها الرئيسية، مثل الإشهاد على صحة الإمضاءات، أو تسليم شهادات الحياة، أو استخلاص الوجيبات، وكذا بعض الأعمال الإدارية التي تمثل عبئاً على المرتفقين والإدارة معا - من شأنها أن تصبح أكثر فعالية وسرعة وأمثلة استعمالاً للوسائل إذا تمت المبادرة إلى تفويضها في أقرب الآجال إلى مقدمي خدمات جديرين بالثقة (من مثل وكالات البريد والبنوك والموثقين)، دون أن ينجم عن ذلك أي مس بجودة الخدمة أو بحقوق المواطنين.

أما الإشهاد على مطابقة الصور الشمسية للوثائق، فيمكن الاستعاضة عنها بالاكْتفاء بأن يقدم المرتفق الوثيقة الأصل إلى الموظف العمومي المسؤول عن المرفق الذي يطلب صورة الوثيقة المعنية.

ودائماً في إطار منظور التبسيط، يمكن للدولة أن توحد قناة الأداء بالنسبة لكل الأعمال التي تتطلب أداء (مثل الضرائب والرسوم، والغرامات والعقوبات المالية، وحقوق التسجيل والتبني، والرسوم القضائية وما إلى ذلك)، وأن تفوض تدبيرها، بطريقة مفيدة، إلى مقدمي خدمات جديرين بالثقة من قبيل أولئك المذكورين أعلاه، على سبيل المثال. فبعضهم يتوفر على شبكة أوسع وأكثر كثافة وبالتالي أسهل ولوجاً من البنيات الإدارية المتخصصة، وخصوصاً في الوسط القروي وفي هوامش المدن.

لقد أضحت أنماط جديدة من أداء واجبات الدولة والأجهزة العمومية ممكنة بفضل مجموع القنوات التي جاءت بها تكنولوجيات الإعلام الحديثة، وقد بينت التجارب، بما في ذلك في المغرب، فعالية هذه الأنماط الجديدة، كما بينت الربح الذي يتيح استخدامها تحقيقه في الوقت والمال سواء بالنسبة إلى الإدارة أم إلى المرتفق.

الإطلاع على درجة تقدم المساطر، وضمان إمكانية الطعن

ينبغي للوسائل التي تضعها السلطات العمومية أن تتيح للمرتفق الحصول على معلومات حول درجة تقدم المسطرة التي باشروها، كما يجب على المرافق العمومية أن تخبره بمبررات القرار الذي تم اتخاذه، وأن ترشده إلى إمكانات تقديم الشكايات وطرق الطعن التي بإمكانه الاستفادة منها. ويجب كذلك أن تكون آجال الجواب محددة بوضوح، مع التنصيص عند الضرورة على عقوبات في حال عدم احترام هذا الحق و/أو في حال الشطط.

تبعاً لذلك يجب أن يتم وضع مكتب للطعن يشار إلى مكانه بوضوح، مع موظفين مخصصين لهذه الغاية، مؤهلين لمعالجة الشكايات واتخاذ القرارات اللازمة، وذلك في الأماكن ذاتها التي يتم تقديم الخدمات فيها. كما أنه يجب تعميم وضع سجلات (بأشكال مختلفة، من بوابة إلكترونية وورق وصندوق لإيداع الشكايات)، لتلقي الشكايات أو الاقتراحات التي لا شك أن معالجتها وأخذها بعين الاعتبار سيساهمان في تحسين المرفق والخدمة.

ومن أجل تحسين فعالية ووضوح هيئات الوساطة (كمؤسسة الوسيط والمجلس الوطني لحقوق الإنسان والهيئة المركزية للوقاية من الرشوة وغيرها)، يجب دعم صلاحيات هذه الهيئات، عبر تزويدها على الخصوص بسلطة مساءلة المرافق العمومية والتقدم عند الضرورة باقتراح عقوبات في حق الموظفين الذين لا يحترمون المعايير والقواعد الموضوعة من أجل حكاية للمرافق العمومية، تكون منسجمة مع المبادئ التي يملها الدستور والقوانين الجاري بها العمل.

ويمكن تحسين ولوج المرتفق إلى هذه الهيئات عبر إحداث مستويات لامركزة للوساطة. وفي كل الحالات، وأياً كان جهاز الوساطة المعني، يجب على الإدارة أن تسلم للمرتفقين الذين يعتبرون أنهم تعرضوا لضرر أو كانوا ضحايا لشطط في استعمال السلطة، أجوبة وتبريرات دقيقة ومدعومة بحجج للقرارات التي اتخذتها.

وأياً كانت الإصلاحات التي يجري إطلاقها في مجال حكاية المرافق العمومية، فإن تحقيقها في الواقع لن يكون تاماً إلا إذا كان إصلاح القضاء هو أيضاً فعلياً وتاماً. فبدون قضاء ناجح، ستبقى مخاطر الانزلاق وعدم تطبيق التوجهات والاستراتيجية الجديدة في مجال تدبير المرافق العمومية قائمة وكبيرة، من شأنها تقويض عملية الإصلاح برمتها.

4. تحسين الاستقبال

يتعلق الأمر بتزويد جميع المرافق العمومية بأدوات وطرق تنظيمية، تقوم على مرجعية مشتركة تدمج مبادئ النجاعة والشفافية والمساواة بين المرتفقين، من أجل تحسين سريع وفعلي لطرق اشتغال تلك المرافق، وجعلها منسجمة ومنطقية، وذلك دائماً في مصلحة المرتفق، مع الحد من مخاطر الزبونية والرشوة.

يجب أن يكون بإمكان المواطنين والمرتفقين الحصول على مساعدة الأعوان الإداريين في استكمال الإجراءات التي تخصهم. ويجب أن يكون المستخدمون مؤهلين ومكونين في الاستقبال وفي تدبير العلاقة مع المرتفقين، وأن يستفيدوا من التأطير والتكوين الضروريين ليستطيعوا التأقلم بسهولة ودون ميز مع الفئات المختلفة من المرتفقين الذين يطلبون خدماتهم.

يجب أن يتم تنظيم الاستقبال في احترام لمعايير وشروط معتمدة بطريقة موحدة، مثل: الفضاءات المخصصة، ذات الولوج السهل والواضح، المهيكلة والمشار إلى مكانها؛ إجبارية حمل الشارة؛

الموزعات الآلية للتذاكر لتدبير الانتظار، طبقاً لمبدأ المساواة؛ تحديد المواعيد مع توزيعها زمنياً بما يقلص من حجم صفوف الانتظار (تبين الدراسة أن 90 بالمائة من المواطنين و87 بالمائة من المقاولات و96 بالمائة من المغاربة المقيمين بالخارج يرون أن هذا الإجراء هام أو هام جداً)، وما إلى ذلك. إن توضيح المساطر وتدبير إطار تقديم الخدمات العمومية من شأنه أن يحد من مخاطر الانزلاق الزبوني والامتيازات غير المشروعة واللجوء إلى الرشوة.

ويمكن مع ذلك اتخاذ بعض التدابير محددة الأهداف باتجاه فئات خاصة و/أو تعاني من الهشاشة، بموجب مبدأ الميز الإيجابي والإنصاف:

- **لفائدة المعاقين**، بحكم أن الولوج إلى المرفق العمومي يصعب عليهم. ولذلك فهم بحاجة إلى مواكبة خاصة وشخصية (مستخدمين مخصصين لهم، يتكفلون بهم ويعطونهم الأولوية) من أجل القيام بواجبهم كمواطنين ولكن أيضاً من أجل الاستفادة من حقوقهم (مبدأ الولوجية)؛

- **لفائدة الأميين والعاجزين عن القراءة**، بحكم أنهم بحاجة إلى قدر أكبر من الانتباه ليفصحوا عن حاجتهم كي يفهمها الموظف ويواكبهم ويشرح لهم المساطر والوسيلة التي تمكنهم من الولوج إليها. ويمكن لاستعمال الصور الإيضاحية أن يسهل مسارهم داخل المرافق. ويجب العمل على توعية الأعوان بخصوصية التكفل بهذه الفئة، وأن يبدوا نحوهم عن سلوك بيداغوجي، في احترام للكرامة ومبدأ الحياد؛

- **لفائدة الساكنة البعيدة عن المراكز و/أو المعزولة**، بحكم أن بعدها عن المرافق العمومية يجعل لوج تلك المرافق صعباً عليها ومكلفاً، مما يفضي إلى تهميشها (مبدأ الولوجية، ولكن أيضاً المساواة والاستمرارية). ويمكن لمرافق عمومية للقرب أن تتخذ شكل "الاستعمال المشترك للوسائل"، الشبائيك الوحيدة، وحتى عمليات إعادة تنظيم وظيفية تفضي إلى تجميع للمصالح، علماً بأن نزع الصبغة المادية عن الخدمات، علاوة على انفتاحها على مقدمي خدمات جديرين بالثقة، من شأنه أن يقدم أجوبة أكثر نجاعة لتلك الساكنة، التي يمكنها أنذاك الاعتماد على أقارب أو معارف أو خدمات وسطاء القرب؛

- **لفائدة المقاولات**: ففي سياق تنافسي يتطلب من مقاولاتنا قدراً كبيراً من المرونة، لا ينبغي أن تعاني هذه المقاولات من أجال إدارية غير متلائمة مع متطلب المنافسة، والتي قد تعرض للخطر قدرتها على رد الفعل الاقتصادي. وبالتالي يتعين التفكير في وضع مساطر سريعة ومدروسة بدقة، يمكن في بعض الحالات اقتراحها بالموازاة مع السبل التقليدية، بطريقة اختيارية ومؤدى عنها.

إذا كان من الطبيعي أن تدعم المجموعة - عملاً بمبدأ التضامن - منطق الميز الإيجابي لصالح المواطنين ذوي الاحتياجات الخاصة، كما هو مبين أعلاه، فإن الحاجات المترتبة على ضرورة دعم تنافسية المقاولات لا ينبغي إشباعها على حساب جودة المرافق المجانية والمفتوحة في وجه جميع

المواطنين، كما لا ينبغي أن تتحمل المجموعة عبئها. ولذلك سيكون من المنصف والمبرر مطالبة المستفيدين من تلك المساطر المسرعة بتحمل التكاليف الزائدة التي تتحملها الإدارة في سبيل ذلك، وعلى الخصوص في ما يتعلق بعمليات التهيئة، وزيادة أعداد المستخدمين وكل وسيلة أخرى ضرورية لتدبير تلك المساطر (وقد بينت الأبحاث الميدانية التي تم إجراؤها مع المقاولات أن هناك ميلا واسعا إلى تبني هذه المبادئ).

5. تسريع وتيرة استراتيجية الحكومة الإلكترونية، وتعميم اللجوء إلى نزع الصبغة المادية عن المساطر

تبين الدراسة المقارنة التي أجراها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لدى بلدان منخرطة انخراطا قويا في استراتيجية للحكومة الإلكترونية، أن هناك قفزة نوعية تم تحقيقها في تلك البلدان في مجال تحسين حكمة المرافق العمومية وإرضاء المواطنين. فنزع الصبغة المادية يعني التحكم تحكما أمثل في المسلسلات وفي كثير من الأحيان في الكلفة أيضا، وفي نهاية المطاف خدمة أفضل للمرتفقين.

وأخذا بعين الاعتبار للتجارب الماضية للمغرب في هذا المجال وللدراسات المقارنة الدولية، أوصى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، منذ تقريره المرحلي، بإحداث وكالة ملحقه برئيس الحكومة، تكون مكلفة بالسهر على تحقيق الانسجام وتأمين التتبع لاستراتيجية الحكومة الإلكترونية، عبر ضم وعقلنة المبادرات المتخذة من قبل مختلف الوزارات وباقي الشركاء المعنيين. وقد أحرزت الفكرة من يومها تقدما، حيث أطلقت الحكومة، من خلال "المجلس الوطني لتقنيات الإعلام والمجتمع الرقمي"، دراسة من أجل إحداث الوكالة.

ودون هذه الطريقة في الحكامة، فإن المغرب سيظل دون شك يعاني من ضعف في إعادة تأطير وقيادة برنامج للحكومة الإلكترونية ينبغي له أن يخرج من المقاربة القطاعية ليستعوض عنها بمقاربة شاملة ومتحكم فيها. فإذا تم الفوز بهذا الرهان أمكن للبلاد أن تحقق الطموح الذي طالما أعلنت عنه، في الالتحاق بركب البلدان التي تحقق أكبر استفادة من تقنيات الإعلام والتواصل، والتي تجعل من تلك التقنيات رافعة حقيقية تتيح في الآن ذاته إرضاء الانتظارات المشروعة لمواطنيها، والاستجابة لمتطلبات التنافسية الشاملة لاقتصادها.

يوصي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بإعادة صياغة وتجانس سريعة للمواقع والبوابات الحكومية، في احترام لاستراتيجية تواصلية بين الإدارة وبين المواطنين والمرتفقين. وهذا يقتضي وضع مرجعية موحدة وسهلة الولوج على الخط، للمساطر ولولوج المرفق العمومي.

إن الأوراش الحالية، مثل التصاريح والأداء على الخط، وطلب الوثائق عبر الإنترنت، والتتبع على الخط لوضعية تقدم الملفات، وأخذ المواعيد عبر القناة نفسها، ينبغي العمل على توحيدها جميعا وتسريعها وتعميمها.

يجب العمل على أن تكون الخدمات القائمة والمشتغلة مفتوحة أمام كل الساكنة المعنية. يجب أن يكون تأمين المعطيات الشخصية، طبقاً للقانون 08-09 حول حماية المعطيات الشخصية، مدمجاً وفعالياً في كل مبادرات وتطورات مسعى الحكومة الإلكترونية. يجب العمل سريعاً على إجراء إمكانية وضع قناة وحيدة لكل أداءات الدولة، عبر شبكات من مقدمي الخدمات الجديرين بالثقة، أو من خلال شبابيك إلكترونية أو مع فاعلين آخرين (من قبيل البنوك ووكالات البريد والموثقين وغيرهم).

خاتمة

أمام التفاوت القائم بين التنصيص على حقوق المواطنين، المؤكد عليها بوضوح في الدستور (الفصول 154 و155 و156)، وبين الواقع اليومي الذي يعيشه المواطنون والمرتكبون عند اللجوء إلى المرافق العمومية، يشدد المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي على الضرورة المستعجلة لتسريع تحقيق الانسجام بين تلك المرافق وبين روح ومنطوق النص الدستوري. والمجلس يوصي بمبادئ وقواعد مدمجة بهذا الصدد في مرجعية الميثاق الاجتماعي المتبنى من قبل الجمع العام للمجلس في 17 دجنبر 2011.

ويتعين من أجل ذلك أن يتم التوجه صوب إعادة تأسيس لحكمة المرافق العمومية، بما يمكن من الاستجابة الفعالة للانتظارات القوية والمشروعة للساكنة، وهي الانتظارات التي ازدادت بطبيعة الحال حدة بالنظر إلى ما شهدته السنوات الأخيرة من تطور لسياق جهوي ودولي أصبح أكثر حساسية من ذي قبل لهذه الإشكالية.

رغم أن الإصلاحات التي أطلقتها مختلف القطاعات، حسب مقارنة قطاعية في أغلب الأحيان، جاءت ترجمة لإرادة حقيقية لدى السلطات العمومية لصالح التغيير، إلا أنها لم تفض سوى إلى نتائج ضعيفة. ودرجة عدم رضا المرتفقين، كما تتبين من نتائج البحوث الميدانية الأخيرة التي تم إجراؤها في الموضوع لحساب المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، هي في مستوى الانتظارات والأمال التي عقدها على تلك الإصلاحات.

ويزيد من احتدام أزمة الثقة هذه أن الساكنة الأكثر هشاشة (أي النساء والشباب والمعوزين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة أو المقيمين في الوسط القروي) هي الأكثر معاناة من أوجه النقص في مجال الخدمات المقدمة، في حين كان ينبغي أن تكون تلك الفئات أول المستفيدين. وتبرز تلك البحوث الميدانية ذاتها أنه كلما كان المرفق العمومي أكثر ارتهانا بإرادة أعوان الإدارة، ازدادت وضعية المواطن (أو كل مرتفق آخر) هشاشة من أثر ذلك. وهذه الظاهرة أشد حدة بالنسبة إلى الساكنة الأكثر هشاشة، التي تمارس في حقها حالات الشطط في استعمال السلطة أكثر مما تمارس في حق غيرها من الفئات.

ومن أجل تحقيق تغيير مهم، وقادر على تحسين العلاقة المعيشة من قبل المواطنين مع الإدارة بشكل ملموس ودائم، يتعين البدء باستعادة ثقتهم وانخراطهم. يمر هذا الهدف أولاً بترصيد نتائج التجارب الناجحة على الصعيد الوطني، بل وحتى المحلي أحياناً، مع توجيه العمل بصورة واضحة نحو مقارنة شاملة ومتناسكة، من أجل نجاعة أكبر لمجموع المرافق العمومية.

لهذا، طبق المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي مقارنة كلية وجامعة لصياغة توصياته. لا تشكل هذه التوصيات مجموعة من التدابير المستقلة عن بعضها البعض، ولكنها تريد أن تكون، من خلال تأزرها وتكاملها، إجابة شاملة على التحدي الكبير الذي هو تحديث المرافق العمومية وتحسين حكامتها.

ملاحق

الملحق 1: لائحة أعضاء اللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا الاقتصادية والمشاريع الاستراتيجية

الملحق 2: طريقة إجراء الدراسة الميدانية التي أنجزت لحساب المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لدى المرتفقين (من مواطنين بالداخل ومواطنين مقيمين بالخارج ومقاولات)

الملحق 3: ورقة مقارنة للمنهجيات واختلافات نسب الفساد ما بين دراسة الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة (قطاع الصحة) ودراسة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

الملحق 1: لائحة أعضاء اللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا الاقتصادية والمشاريع الاستراتيجية

لائحة أعضاء اللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا الاقتصادية والمشاريع الاستراتيجية

فئة الخبراء

أحمد رحو

خليدة عزبان

طريق أكيزول

فؤاد ابن الصديق

لحسن والحاج

محمد البشير الراشدي

فئة النفايات

جامع المعتصم

عبد العزيز إوي

علال بنلعربي

لطيفة بنواكريم

محمد علوي

نجاه سيمو

محمد قندلة

فئة الهيئات و الجمعيات المهنية

أحمد أبوه

أحمد أعياش

العربي بلعربي

بوشعيب بن حميدة

عبد الكريم فوطاط

مريم بنصالح شقرون

علي غنام

كمال الدين فاهر

مولاي عبد الله العلوي الإسماعيلي

فئة الهيئات والجمعيات النشيطة في مجالات الاقتصاد الاجتماعي والعمل الجمعي

طارق السجلماسي

عبد الحميد الجمري

كريمة مكيكة

محمد بن شعيبون

محمد مستنفر

فئة الشخصيات المعينة بالصفة

أحمد التجاني الحليمي العلمي

عثمان بنجلون

محمد العلوي العبدلاوي

الملحق 2: طريقة إجراء الدراسة الميدانية التي أنجزت لحساب المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لدى المرتفقين (من مواطنين بالداخل ومواطنين مقيمين بالخارج ومقاولات)

طريقة إجراء الدراسة الميدانية التي أنجزت لحساب المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لدى المرتفقين (من مواطنين بالداخل ومواطنين مقيمين بالخارج ومقاولات)

في إطار أشغال المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول إشكالية أوجه الاختلال في المرافق العمومية، ورغبة من المجلس في أن يكون قوة اقتراحية تتقدم باقتراحات صائبة إلى هيئات القرار في البلاد، كلف المجلس مكتبا متخصصا بالقيام بدراسة وطنية حول حكمة المرافق العمومية، وذلك لدى الأطراف الثلاثة الأهم المعنية، أي المقاولات والمواطنين (من مقيمين ومهاجرين) وقادة الرأي العام.

1. الغاية والأهداف

تتوخى هذه الدراسة بلوغ غاية مزدوجة:

- وضع تشخيص دقيق ومنهجي للحال الراهنة لسير/اختلال المرافق العمومية، من خلال تقديرات وملاحظات قادة الرأي العام والمواطنين (من مقيمين ومهاجرين) والمقاولات؛
- تقييم الاستقبال والأثر الممكن للتوصيات التي صاغها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لحل المشاكل المختلفة التي يعانها مرتفقو المرافق العمومية.
- ترمي الدراسة إلى تعميق المعرفة بالواقع اليومي والميداني للسكان المستهدفة في مجال الحكامة والولوج إلى المرافق العمومية، سواء في ما تعلق بأوجه الخلل أم بالممارسات الجيدة.
- وبوجه أخص، من المفروض أن تتيح نتائج هذه الدراسة ما يلي:
- وصف طبيعة المشاكل التي يصادفها المرتفقون ومدى استشرائها وتكررها، وتجميع عناصر المعرفة الموضوعية والقائمة على الوقائع؛
- تقييم العناصر التي تسير وفقها حكمة المرافق العمومية:
- تقييم وضعية وفعالية المقتضيات القانونية والإدارية والمؤسسية القائمة على المستوى الوطني، من أجل ضمان ظروف تقديم الخدمات العمومية؛
- تحديد مواطن القوة التي يمكن ترصيدها والبناء عليها، والمناطق التي تعاني مشاكل، وكذا الحاجات في مجال الإصلاح وتحسين مساطر ومناخ حكمة المرافق العمومية؛
- توعية الجمهور بالحقوق والشروط المتعلقة بالولوج إلى المرافق على المستوى الوطني والجهوي:

- إحداث آلية للتوعية، واسترعاء انتباه الجمهور بطريقة مستدامة إلى الحقوق والشروط المتعلقة بالولوج إلى المرافق العمومية؛

- إشراك الفئات المجتمعية المختلفة في نقاش حول موضوع حكامه المرافق العمومية؛

- تحديد المناطق التي تعاني مشاكل، وتحديد الأولويات، واستهداف وتصور استراتيجيات وطنية صائبة لتحسين حكامه المرافق العمومية؛
- تقديم المعطيات الأساسية من أجل تتبع في الزمن للخطوات التي يتم تحقيقها والمراحل التي يتم اجتيازها في هذا المجال، مع تواصل منتظم مع الساكنة المستهدفة؛
- تقديم معطيات تتيح عقد المقارنة مع دول أخرى مختارة، وتتيح تحديد نقط التقاطع، وبالتالي تقييم مدى صوابها بالنسبة إلى المغرب، وضرورات تكييف السبل التي تتبعها تلك البلدان للجواب على إشكالية حكامه المرافق العمومية.

وقد تم تحديد الأهداف حسب مختلف الفئات المستجوبة.

ففي ما يخص المواطنين، اهتمت الدراسة على الخصوص بما يلي:

- جمع معلومات موثوقة وموثقة عن انطباع الجمهور العريض حيال طبيعة أوجه الخلل في المرافق العمومية ومدى استشرائها ومظاهرها؛
- تقييم مدى هشاشة مجموعات سكانية أو جهات معينة: رجال/نساء، السن، الوضعية العائلية، مستوى التربية، قروي/حضري، المستوى الاجتماعي-الاقتصادي، المجموعات المهنية، الأقاليم، المجموعات العرقية؛
- تحديد المرافق أو القطاعات التي يُخشى أن تكون أوجه الخلل فيها أكثر استثناء، من مثل الصحة والتربية والعدالة والنقل والشرطة والتجارة والتدبير المالي والجماعات المحلية والنظام البنكي ومشاريع المساعدات والقروض والجمارك ورخصة السياقة والحالة المدنية؛
- تحديد طبيعة ومظاهر وكلفة الممارسات/التجارب، والاتجاه العام لتطورها في الزمن؛
- الإحاطة بأنماط السلوك والحوافز والأسباب لدى الموظفين المكلفين بتقديم الخدمات العمومية، وكذا مستوى قبول تلك الممارسات؛
- تقييم مستوى ثقة المواطنين في آليات الشكايات وانطباعهم حول المخاطر وحول التطبيق الفعلي للعقوبات.

أما في ما يخص المقاولات، فقد اهتمت الدراسة على الخصوص بما يلي:

- تجربة العوائق التي تعانيها المقاولات، وطبيعتها ومدى تكررها وكلفتها، وكذا تطورها في الزمن؛
- أثر العوائق المرتبطة بالمرفق العمومي على المقاولات حسب الحجم والقطاع الاقتصادي وطبيعة المقولة؛
- القطاعات والمرافق العمومية التي يخشى أن تكون العوائق فيها أكبر عددا وحجما؛
- الإشكالية الخاصة بتفويت الصفقات وتنفيذ العقود العمومية؛
- أنماط السلوك والحوافز والأسباب لدى الموظفين المكلفين بتقديم الخدمات العمومية، وكذا مستوى قبول مختلف الممارسات؛
- مستوى ثقة أوساط الأعمال في آليات الشكايات وانطباعها حول المخاطر وحول التطبيق الفعلي للعقوبات؛
- أثر العوائق التي تعانيها المقاولات في المحيط الاقتصادي وفي تطور القطاع الخاص.

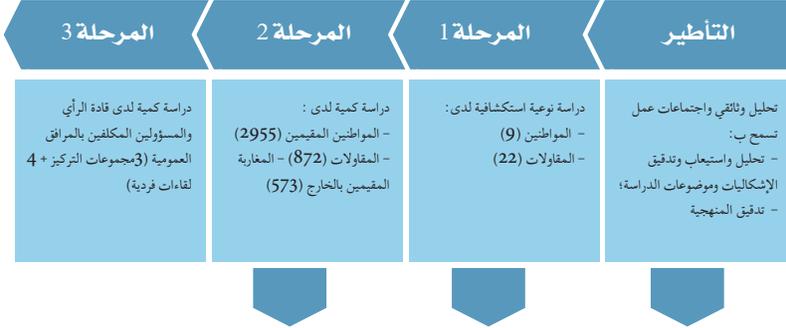
وأما في ما يخص قادة الرأي العام، من مسؤولين وأصحاب قرار مكلفين بالمرافق العمومية (وخصوصا منهم الذين تم الاستماع إليهم في إطار حكمة المرافق العمومية)، فقد اهتمت الدراسة على الخصوص بما يلي:

- تقييم حالة وفعالية الجهود الوطنية في مجال حكمة المرافق العمومية، من أجل تحديد أكثر دقة وعمقا لمواطن القوة ومكامن الضعف في مختلف عناصر المنظومة القائمة، أي القوانين والتنظيمات والتدابير والمؤسسات القمينة بأن تعين في محاربة أشكال الانزلاق، وكذا المناطق الهشة والحاجات إلى الإصلاح؛
- تحليل الوضعية الخاصة للبلاد، وتصور ما يمكن اقتراحه - عدا مجرد تقييم المشكلة - من حلول وعلاجات ممكنة؛
- تقييم استقبال وانطباق قادة الرأي العام حول الأثر الممكن للتوصيات التي يقترحها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لحل أهم المشاكل التي يعانها مرتفقو المرافق العمومية.

2. المنهجية

بعد المرحلة الضرورية من التحليل الوثائقي واجتماعات العمل التي تتيح الإحاطة بالإشكالية وتدقيق النظر فيها وفي موضوعاتها ومنهجيتها، جرت الدراسة على ثلاثة مراحل:

مخطط إجراء الدراسة



الوثائق المسلمة مدروسة ومصادق عليها في كل مرحلة من أجل تأطير وتغذية المرحلة الموالية

- أجريت دراسة نوعية واستكشافية أولى مع المواطنين المقيمين بالداخل، وذلك من خلال تسعة اجتماعات للمجموعات، ومع المقاولات من خلال 22 لقاء شخصيا.
 - تتكون العينة المستهدفة من المواطنين في هذا القسم من الدراسة من مجموع المواطنين من سن 18 فما فوق، رجالا ونساء، من مقيمين في وسط حضري (جهة الدار البيضاء الكبرى ومراكش وطنجة) أو قروي (جهتا مراكش وطنجة)، ومن كل الفئات المهنية.
 - أما العينة المستهدفة من المقاولات فتتكون من مجموع مقاولات القطاع الخاص العاملة بالمغرب، سواء الوطنية منها أم متعددة الجنسيات، من كل الأحجام وكل الجهات وكل قطاعات النشاط. وتشمل العينة كذلك المقاولات غير المهيكلة.
- أجريت اللقاءات، وهي نصف مهيكلة، مع مسيرين وأطر من صناعات القرار، موزعين حسب الجهات (الدار البيضاء أو مراكش أو طنجة أو فاس)، وحسب قطاع النشاط (الصناعة أو البناء والأشغال العمومية أو التجارة أو الخدمات)، وحسب الحجم (مقاولات صغيرة أو متوسطة أو كبيرة)، من القطاعين المهيكل وغير المهيكل. وقد تعلق الأمر بإضفاء طابع موضوعاتي على أهداف الدراسة، عبر استكشافها بطريقة دقيقة، من أجل الحصول على قراءة أولية تتيح تقييم تجارب المقاولات وانطباعاتها حول طبيعة ومدى تعدد العوائق المرتبطة بالمرافق العمومية، وممن ثمة آثار تلك العوائق وتدايها. وقد مكن ذلك من الحصول على مادة كافية ومتنوعة لصياغة الاستمارة المتعلقة بالمرحلة الكمية المطبقة على العينة المستهدفة.

- تمثلت المرحلة الثانية من الدراسة في تحقيق كمي جرى إنجازه مع المواطنين المقيمين (2955) والمقاولات (872) والمواطنين المقيمين بالخارج (573). وقد تمت الزيادة في حجم عينات المواطنين والمقاولات والمواطنين المحليين، قياسا إلى الأعداد المحددة في البداية، وذلك بسبب ضرورة تمثيل المرافق العمومية التي تناولتها التحقيقات المختلفة بالدراسة.

المواطنون المحليون:

جرت هذه المرحلة، التي تم إنجازها على المستوى الوطني في الوسطين الحضري والقروي، ما بين 3 يوليوز و27 غشت 2012، مع العينة المستهدفة ذاتها التي أجريت معها المرحلة الأولى. تم البدء بعينة أولية من 1339 مواطنا، تم تشكيلها عبر نظام الحصص (الجهة، ووسط الإقامة، والجنس، والسن، والفئة الاجتماعية-المهنية)، أضيف إليها ما مجموعه 1626 مواطنا جديدا، تم استفسارهم حول مرافق نوعية، من أجل التوفر على عدد من الأفراد يعتد به إحصائيا لكل مرفق من المرافق موضوع التقييم. وقد تم إجراء هذه المرحلة على شكل تحقيق وجها لوجه.

تحديد العينات بالنسبة للمواطنين المقيمين

عدد الإضافات (المواطنون المستجوبون حول بعض المرافق العمومية الخاصة)	عدد المواطنين المستجوبين	النسبة المئوية	الجهة
210	159	12%	الدار البيضاء الشاوية
243	183	14%	الرباط والغرب
178	272	20%	الشمال والشرق
394	158	12%	فاس، مكناس والنواحي
472	350	26%	تنسيقت-تادلة-دكالة
129	217	16%	أكادير والجنوب
الجنس			
979	50%	669	الرجال
647	50%	670	النساء
السن			
291	299	22%	18-24 سنة
521	365	27%	25-34 سنة
432	289	22%	35-44 سنة
258	248	19%	45-54 سنة
124	138	10%	55-65 سنة
الفئة الاجتماعية والمهنية			
108	116	9%	أب
607	303	23%	ج
836	367	27%	د
75	553	41%	قروي
1626	1339	100%	المجموع

المقاولات

جرت هذه المرحلة، التي تم إنجازها على المستوى الوطني، ما بين 3 يوليوز و5 شتنبر 2012، مع العينة المستهدفة نفسها التي أجريت معها المرحلة الأولى. وإلى عينة أولية من 607 مقاولات تم اختيارها بطريقة الحصص (الجهة، وقطاع النشاط، والحجم، ونوع القطاع من مهيكّل أو غير مهيكّل)، تمت إضافة 265 مقابلة أخرى، جرى استفسارها حول مرافق نوعية، من أجل التوفر على عدد يعتد به إحصائيا من المقاولات التي قدمت أجوبة في موضوع المرافق العمومية قيد التقييم. وقد جرت هذه المرحلة على شكل تحقيق عبر استمارة مهيكّلة، تم تسليمها وجها لوجه بالنسبة إلى المقاولات غير المهيكّلة، ووجهها لوجه أو عبر الهاتف بالنسبة إلى المقاولات المهيكّلة.

Echantillonnage pour le entreprises

	Pourcentage %	Nombre d'entreprises interrogées	Nombre de "boosts" (entreprises interrogées sur des services publics spécifiques)
REGIONS (réparties en 5 zones)			
Casa, El Jadida, Settat, Berrachid	42	371	103
Rabat-Salé, Kénitra	15	133	52
Tanger, Oujda, Nador	16	139	18
Fès, Meknès	10	91	13
Marrakech, Agadir, Inezgane	16	138	49
SECTEUR D'ACTIVITE			
Industrie	38	329	117
BTP	5	42	14
Services	36	313	72
Commerce et Distribution	21	188	62
TAILLES-EFFECTIF			
6 à 9 salariés	46	400	81
10 à 19 salariés	26	226	72
20 à 49 salariés	15	128	49
50 à 99 salariés	5	45	21
100 salariés et plus	7	65	42
Non réponse	1	8	-
SECTEUR			
Formel	87	763	265
Informel	13	109	
TOTAL	100 %	872	265

المغاربة المقيمون بالخارج

جرت هذه الدراسة مع المغاربة المقيمين بالخارج - وهي لم تكن مقررة في البداية لكن طالب بها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي - حسب طريقة مفكر فيها، بهدف التوفر على قاعدة لمقارنة النتائج مع تلك المحصل عليها من التحقيق الذي أجري مع المواطنين المقيمين بالداخل. ولما كان حجم العينة قد تم تحديده بطريقة مفكر فيها، فإنه يتعين في قراءة هذه النتائج اتخاذ الاحتياطات اللازمة في مثل هذه الحال.

تكونت العينة المستهدفة من المواطنين المغاربة المقيمين بالخارج، من سن 18 فما فوق، رجالا ونساء، من كل الفئات الاجتماعية-المهنية. وإلى عينة أولية تم تشكيلها على أساس نظام الحصص (بلد الإقامة والسن والجنس) من 203 من المغاربة المقيمين بالخارج، تمت إضافة 370 آخرين، جرى استفسارهم حول مرافق عمومية نوعية، من أجل الحصول على عدد من الأشخاص يعتد به إحصائيا بالنسبة إلى كل مرفق من المرافق محل التقييم.

وقد تم إنجاز هذه المرحلة على شكل استمارة مهيكلة تم تقديمها وجها لوجه، ما بين 25 يوليوز و11 شتنبر 2012، في النقاط الحدودية (من مطارات ومرافئ) وفي باحات الاستراحة المخصصة للمغاربة المقيمين بالخارج.

• **تمثلت المرحلة الثالثة في دراسة نوعية هدفت إلى إغناء واستكمال خلاصات التحقيقات الكمية للمرحلة الثانية، بفضل شهادات نوعية عن تجارب واقعية. والهدف هو إجراء تقييم لحالة وفعالية الجهود الوطنية في مجال حكاية المرافق العمومية، وتحديد معمق لمواطن القوة ومكامن الضعف في القوانين والتنظيمات والتدابير والمؤسسات المخصصة للوقاية من حالات الانزلاق ومحاربتها، وكذا المناطق الهشة والحاجات إلى الإصلاح.**

استهدفت هذه المرحلة من الدراسة ثلاث عينات:

- قادة الرأي العام (من جمعيات، ومنظمات غير حكومية، وجامعيين، وممثلين عن الفيدراليات المهنية، ومحامين، وصحافة)؛

- رؤساء المقاولات؛

- المسؤولون وأصحاب القرار المكلفون بالمرافق العمومية، وخصوصا المنتمون منهم إلى المؤسسات التي تم الاستماع إليها في إطار حكاية المرافق العمومية.

تم تجميع معطيات هذه المرحلة من خلال ثلاثة اجتماعات وأربعة لقاءات فردية معمقة. وقد تم تقديم أهم نتائج الدراسة إلى هؤلاء، من قادة رأي ومن أصحاب قرار مكلفين بالمرافق العامة، حيث أدلوا بردود فعلهم فأغنوا بذلك خلاصات الدراسة وتوصياتها.

الملحق 3: ورقة مقارنة للمنهجيات واختلافات نسب الفساد ما بين دراسة
الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة (قطاع الصحة) ودراسة
المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

ورقة مقارنة للمنهجيات واختلافات نسب الفساد ما بين دراسة الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة (قطاع الصحة) ودراسة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

إن الفرق الملاحظ ما بين نسب الفساد التي توردها دراسة الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، "دراسة حول ظاهرة الرشوة في قطاع الصحة" ودراسة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "دراسة حول الحكامة في المرافق العمومية"، يمكن أن يجد تفسيره في عدد من العوامل:¹⁶

– الأهداف المرسومة لكل من دراسة الهيئة ودراسة المجلس مختلفة:

تعنى دراسة الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة أساسا بالرشوة في أشكالها ومظاهرها المختلفة في قطاع الصحة، على حين عنيت دراسة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بحكامة المرافق العمومية على العموم، حيث الرشوة ليست إلا مظهرا واحدا من بين عدة مظاهر تمت دراستها. أضف إلى ذلك أن الذين تم استفسارهم في إطار دراسة المجلس قد تعين عليهم في أغلب الأحوال تقييم مرافق عمومية متعددة.

– تعريف مجال الرشوة يختلف بين الدراستين

فعلى عكس دراسة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، التي لم تعتمد إلا تصريح الطرف المستفسر الذي يكون هو بنفسه قد واجه خلال الشهور الاثني عشر المنصرمة وضعية دفع فيها رشوة بطريقة مباشرة، تعتمد دراسة الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة مجالا أوسع من مظاهر الرشوة، يدخل فيه أيضا ما يلاحظه المستفسرون حولهم من مظاهر للزبونية والابتزاز والنفخ في الفواتير والاستحواذ على الأدوات والأدوية والمقرات العمومية والمعاملات الموسومة بالشطط والاختلاس وغير ذلك.

– تبين دراسة الهيئة أن الرشوة تتخذ، في 20 على 40 بالمائة من الحالات، شكل تدخل من قبل طرف ثالث أكثر مما تكون على شكل حلاوة أو هدية. أما دراسة المجلس فلا تهتم بهذا الشكل من الرشوة.

¹³ بلغت النسبة التي سجلتها الهيئة ما يقارب 30 في المائة في قطاع الصحة، على حين كانت النسبة المسجلة في دراسة المجلس هي 10 بالمائة بالنسبة إلى القطاع نفسه. وترتفع هذه النسبة الأخيرة إلى 23 بالمائة حين يتعلق الأمر بالارتهاان بمشيئة أعوان المؤسسات الصحية.

– تعنى دراسة المجلس بتقييم آخر فرصة حدث فيها اتصال بمصالح الصحة، على حين تأخذ دراسة الهيئة في حساباتها عرض مشكل الرشوة بشكل عام.

– الطريقة التي تم بها تقديم الدراسة إلى المستفسرين قد يكون لها أيضا اثر في طبيعة الأجوبة التي يقدمونها، خصوصا إذا كانت دراسة الهيئة قد تم تقديمها بصفحتها تجرى لحساب مؤسسة تعمل على محاربة الرشوة.

– تختلف التغطية الجغرافية بين الدراستين

فقد شملت التغطية الجغرافية لدراسة المجلس المجال الوطني الحضري والقروي، على حين تركزت تغطية دراسة الهيئة على المدن الكبرى. والاختلاف في التغطية الجغرافية يفضي بالضرورة إلى اختلاف في نسبة الفساد المتوصل إليها. ودراسة الهيئة تبين أن رقعة الفساد تتسع مع ازدياد حجم التجمع السكاني المعني، وأنها أكثر ارتفاعا في المستشفيات منها في المراكز الصحية، وهي توجهات تؤكدها دراسة المجلس.

– تبين دراسة الهيئة أن الرشوة تمس بشكل أقوى بعض الخدمات، مثل قبول المريض في المستشفى، والتخطيط العائلي، والحصول على الأدوية، والحصول على الشهادات وغير ذلك. وهذه الجوانب لا تعني إلا قليلا أو لا تعني إطلاقا عينة المجلس، حيث الدفاع الرئيس للجوء إلى المصالح الصحية هو الاستشارة الطبية. مع ذلك، حين أمكن معالجة تلك الخدمات بطريقة نوعية في إطار الخدمات الموسومة بارتها كبر للمرتفق (مثل حالات المستعجلات وقبول المرضى في المستشفيات على الخصوص)، فإن نسب الفساد تسجل توجهات مشابهة للنسب التي أفرزتها دراسة الهيئة.

– تغطي الدراستان ميادين مختلفة في المجال الصحي

فعلى عكس دراسة المجلس، التي لا تغطي سوى القطاع العمومي في الصحة العمومية، تغطي دراسة الهيئة القطاع الخاص أيضا.

