الحوكمة

مذكرة تقنية

تعزيز الثقة المؤسسية في المغرب من خلال السياسة العمومية

11 نوفمبر 2023

ماثيو كلوتييه، ديان زوفيغيان، أبيل بوڤ

شكر وتقدير

أعد هذا التقرير فريق بقيادة ماتيو كلوتييه، وديان زوفيغيان، أبيل بوف ، وتحت إشراف ينس كريستنسن (مدير قطاع الممارسات). ساهم علي بوعبيد بشكل كبير في التصور والتحليل ، بينما ساهمت آن لوسي لوفيفر في التصور وتصميم الاستقصاء. كما تم تلقي ملاحظات تقييمية واقتراحات وتعليقات تفصيلية من الزملاء الذين قاموا بمراجعة النظراء التالية أسماؤهم: ديبورا إيسر، وإيلينا إيانتشوفيتشينا، ويوهانس هوغيفين، وفيديريكا مارزو وفرانشيسكا ريكاناتيني، وستوتي خيماني، وزينة عفيف (البنك الدولي)، وورومان فيرالي، وسارة ف. كليف (خارجية). وتم تلقي ملاحظات تقييمية من المشاورات في المغرب من أعضاء اللجنة المغربية لنموذج التنمية الوطنية، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ومركز السياسات من أجل الجنوب الجديد، والمعهد المغربي لتحليل السياسات، ووزارة المالية، ووزارة التربية والتعليم، والمعهد الوطني للنزاهة ومكافحة الفساد. ويتقدم الفريق بالشكر أيضا إلى وحدة الإدارة القطرية التابعة للبنك الدولي على ما قدمته من مساندة، ومن بينهم جيسكو س. هنتشل، وينس كرومان كريستنسن، وعبد الله سي، ويانيس أرفانيتس، ومريم بن جلون، منى حمدان.

ملخص تنفيذي

من بين بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يبرز المغرب من حيث استقراره الاجتماعي والسياسي وقدرته على الإصلاح. وعلى مدى العقد الماضي، تمكن المغرب من ضمان الاستقرار والنمو من ناحية والحد من الفقر من ناحية أخرى. ومقارنة بباقي بلدان المنطقة، تمكنت السلطات المغربية من ضمان استقرار مؤسسات الدولة ونشر الأمن في ربوع البلاد. وحقق المغرب أسرع معدل نمو للفرد في المنطقة خلال السنوات 2000–2017 بفضل الاستثمارات العمومية الضخمة والإصلاحات السياسية والمؤسسية والقطاعية التي قام بها، إلى جانب اتخاذ التدابير الرامية إلى ضمان استقرار الاقتصاد الكلي.[1] وأدى ذلك إلى إدخال تحسينات جذرية تجاه القضاء على الفقر المدقع؛ وتسجيل انخفاض حاد في معدل الفقر الوطني؛ وزيادة متوسط العمر المتوقع عند الميلاد؛ وزيادة إمكانية الحصول على الخدمات العامة الأساسية، بما في ذلك كفالة التحاق جميع الأطفال بالتعليم الابتدائي؛ وإحداث تطوير ملموس في مرافق البنية التحتية العامة. وفي السنوات الأخيرة، أظهر المغرب قدرة قوية على الاستجابة الفعالة للصدمات[2]، ومن المتوقع أن يرتفع النمو الاقتصادي إلى 2.8% في عام 2023[3]، وأن تتراجع الزيادة في معدل الفقر.[4]

وبالتوازي مع ذلك، أجرت المملكة إصلاحات كبيرة في إطار الحكامة والمساءلة منذ أحداث الربيع العربي. وحدد دستور عام 2011 الأبعاد الرئيسية للحكامة والمساءلة، وتلى ذلك تغيير الإطار القانوني كما يلي: (1) قوانين اللامركزية لعام 2015، و(2) قانون الحق في الحصول على المعلومات والعضوية في شراكة الحكومة المفتوحة لعام 2018، وتلا ذلك المنصات التشاركية الإلكترونية ومنصة البيانات المفتوحة في عام 2021، و(3) إطار النزاهة، وعلى وجه الخصوص إنشاء الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها (قانون رقم 113.12 لعام 2015) وتشكيلها وصلاحياتها (قانون رقم 46.19 لعام 2021). وعلى الرغم من أهمية هذه الإصلاحات، فإن تراكم التغييرات وتواليها لم يتحول بعد إلى تحسينات كبيرة في مؤشرات الحكامة.

وكان العقد الاجتماعي الذي لا يزال هشاً أحد المحركات الرئيسية لصياغة نموذج تنموي جديد. ولا تزال هناك جيوب من عدم الاستقرار تتجلى في الاضطرابات الاجتماعية والسياسية التي حدثت منذ عام 2016 وتتعلق بقضايا إعادة التوزيع وعدم المساواة، وجودة الخدمات العامة، وجائحة فيروس كورونا. ووفقا لتقرير الباروميتر العربي لعام 2018، فإن العقد الاجتماعي يعاني من الضعف بسبب ارتفاع مستوى عدم رضا المواطنين عن العمل العام، بما في ذلك ما يتعلق بالرعاية الصحية (80% من السكان)،

1 إطار الشراكة الإستراتيجية بين البنك الدولي والمغرب (2019) 2 تضرر المغرب بشدة من تداعيات جائحة كورونا، وموجات الجفاف الشديدة، وزلزال سبتمبر/شتنبر 2023 في الحوز. عدد خريف 2023 من تقرير مرصد الاقتصاد الكلي للمغرب الصادر عن البنك الدولي

2 تضرر المغرب بشدة من تداعيات جائحة كورونا، وموجات الجفاف الشديدة، وزلزال سبتمبر/شتنبر 2023 في الحوز. عدد خريف 2023 من تقرير مرصد الاقتصاد الكلي للمغرب الصادر عن البنك الدولي

3 عدد خريف 2023 من تقرير مرصد الاقتصاد الكلي للمغرب الصادر عن البنك الدولي

4 تشير تقديرات البنك الدولي إلى أن معدل الفقر شهد ارتفاعاً طفيفاً من 5.4% إلى 6.6% في عام 2020 (تقرير آفاق الاقتصاد الكلي والفقر الصادر في أبريل/نيسان 2021)

والحد من عدم المساواة الجهوية (57%)، ومكافحة الفساد (70%). وفي خطابه الذي ألقاه في عام 2019 للإعلان عن النموذج التنموي الجديد للمغرب، حدد جلالة الملك "بناء الثقة" باعتباره التحدي الأول الذي تواجهه البلاد.[5]

ويُعد بناء الثقة في المؤسسات الوطنية أمراً محورياً لنجاح النموذج التنموي الجديد وإستراتيجية الحكومة. وتأتي مسألة الثقة في المؤسسات في صلب تقرير النموذج التنموي الجديد الصادر في أبريل 2021، وقد برزت بشكل رئيسي في استعراض برنامج عمل الحكومة المنتخبة حديثاً في أكتوبر 2021. ويستهدف النموذج التنموي الجديد "تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع".[6] وإدراكاً للنقلة النوعية الضرورية إلى "دولة قوية ومجتمع قوي"، يضع النموذج التنموي الجديد إطاراً جديداً للثقة حول 5 أبعاد[7] لمعالجة المعوقات التي حددتها الدراسة التشخيصية الخاصة بالنموذج التنموي الجديد. والحق في الحصول على المعلومات ومشاركة المواطنين والنزاهة العامة وتقديم الخدمات التي تركز على المستخدم عناصر محددة لبناء الثقة بين الدولة والمواطن. وتظهر الجهود التي بُذلت مؤخراً لتحسين خطط الحماية الاجتماعية والتوسع فيها في أثناء الجائحة تطبيقاً ملموساً للنموذج التنموي الجديد، وبناء الثقة من خلال دولة الرفاهة.

ويستند هذا التقرير إلى مسح هاتفي شمل 6 آلاف من البالغين في المغرب أُجري في مايو/ماي ويونيو 2021، كما يستند إلى حلقات عمل لاحقة نوقشت فيها النتائج الأولية لهذا المسح. ويُكملُ هذا المسحُ بياناتٍ عن أبعاد مختلفة للثقة في المغرب جمعتها مؤسسات بحثية أخرى مثل تقارير الباروميتر الأفريقي والباروميتر العربي والمعهد المغربي لتحليل السياسات. وتتمثل القيمة المضافة الرئيسية لمسح البنك الدولي في العينة الأكبر حجماً التي تضيف تمثيلاً على المستويات المحلية والمزيد من القوة للاستدلالات بشأن مسببات الثقة وتأثيراتها.

وتواجه جميع الاستدلالات المتعلقة بالثقة والمبنية على المسوح الاستقصائية بعض المحاذير التجريبية. أولاً، عند تحليل بيانات المسح، من الصعب تحديد ما إذا كانت المعاملات تقيس ما يُفترض أن تقيسه، أو ما إذا كانت الثقة مرتبطة بمحددات أخرى للشرعية والامتثال وغيرها، ربما تم إسقاطها. ثانياً، لا تقيس المسوح السلوك الفعلي، ولكنها تقيس النوايا، وبالتالي فهي ذاتية للغاية. ويجب تفسير الاختلافات في صياغة أسئلة الثقة بعناية، لأنها قد تؤثر على كيفية إجابة المشاركين في المسح. وأخيراً، هناك قيدان على هذا التحليل، وهما أنه يغطي فقط قطاعاً عرضياً لا يسمح بتحليل السلاسل الزمنية، وأنه ينظر فقط إلى الارتباطات ولا يمكنه استنتاج العلاقة السببية.

النتيجة الرئيسية 1: تتسم الثقة في مؤسسات المغرب بأنها متعددة المستويات وتظهر تباينات مهمة فيما بين المؤسسات وفيما بين الفئات الاجتماعية والسكانية. ويشير المواطنون إلى تفاوت مستويات الثقة في المكونات المختلفة للجهاز الإداري

---

5 "أولاً: رهان توطيد الثقة والمكتسبات لكونها أساس النجاح، وشرط تحقيق الطموح: ثقة المواطنين فيما بينهم، وفي المؤسسات الوطنية التي تجمعهم، والإيمان في مستقبل أفضل. وهذا هو مفتاح النجاح والشرط الذي لا غنى عنه لتحقيق طموحنا الجماعي." https://www.maroc.ma/fr/discours-royaux/texte-integral-de-sm-le-roi-mohammed-vi-adresse-la-nation-loccasion-de-la-fete-du

6 بالعربية: النموذج التنموي الجديد، وتحرير الطاقات واستعادة الثقة من أجل تسريع التقدم وتحقيق الرفاه للجميع

7 (1) عدالة قضائية حامية للحريات المدنية ومصدر للأمان، و(2) نزاهة القطاع العام، (3) مؤسسات حكامة اقتصادية مستقلة، و(4) المساءلة والتقييم والحق في الحصول على المعلومات، و(5) مشاركة المواطنين

للدولة.[8] فثقة المواطنين في المؤسسات المكلفة بضمان سيادة القانون والنظام أعلى بكثير من ثقتهم في المؤسسات القضائية أو التنفيذية أو التشريعية وكذلك ثقة الأفراد فيما بينهم. وهناك فجوة جغرافية في الثقة في المؤسسات، حيث ترتفع في المناطق الريفية عنها في المناطق الحضرية. وعلى المستوى الاجتماعي والسكاني، يتمتع الرجال بمستويات أعلى بكثير من الثقة في المؤسسات مقارنة بالنساء، وتزيد هذه الثقة أيضاً مع تقدم العمر، وتتمتع الفئات منخفضة ومرتفعة الدخل بمستويات ثقة أعلى من الفئات متوسطة الدخل. ولتوضيح حجم تأثير هذه العوامل الاجتماعية والسكانية، يشير النموذج الإحصائي إلى أن الذكور ذوي الدخل المرتفع ممن تتراوح أعمارهم بين 51 و54 عاماً لديهم احتمالية بنسبة 81% للثقة في الحكومة، مقابل 46% للإناث ذوات الدخل المنخفض في سن 20–24 عاماً.

النتيجة الرئيسية 2: يشير التحليل إلى أن نواتج السياسات والإجراءات مهمة للغاية لزيادة الثقة، ولكن في حالة المغرب حالياً، يمكن أن تكون المكاسب أكبر من حيث التحسينات في الثقة القائمة على الإجراءات وإنجاز المعاملات. ويظهر التحليل أن الرضا عن النواتج والإجراءات وإنجاز المعاملات يرتبط بالثقة بشكل قوي. فالمواطنون الذين لديهم تصورات إيجابية عن الأداء الحكومي عادةً ما يكون لديهم ثقة أكبر في المؤسسات. غير أن جودة السياسات العامة وإجراءات تقديم الخدمات لها تأثير أقوى على الثقة. والمواطنون الذين يرون أن الحكومة أو الجهاز الإداري يتصرف بطريقة شفافة وذات مصداقية ومنصفة يثقون على الأرجح في المؤسسات المغربية. وفي المتوسط، يزيد احتمال ثقة الأفراد الراضين عن الجهود المبذولة على صعيد السياسات الرامية إلى الحد من الفساد بالحكومة بنسبة تصل إلى 14 نقطة مئوية، ومن يعتقدون أن الإعلان عن السياسات التي غالباً ما يتبعها إجراءات على أرض الواقع من المرجح أن يثقوا في المؤسسات التشريعية والتنفيذية بنسبة تتراوح بين 16 و17.5 نقطة مئوية. وتظهر البيانات أيضاً أنه عبر هذه المجموعات المختلفة، يبدو أن القضايا المختارة لها أهمية مختلفة بالنسبة لقوة ثقة المواطنين في المؤسسات.

النتيجة الرئيسية 3: أثر تجربة المواطنين مع الإجراءات الإدارية على الثقة في المؤسسات. ترى أغلبية كبيرة من المشاركين في الاستقصاء أن الموظفين العموميين يتمتعون في المتوسط بالكفاءة أو أن معظمهم يتمتعون بالكفاءة (61%). ومن ناحية أخرى، فإن تصورات المواطنين عن شفافية ونزاهة الموظفين العموميين أكثر أهمية: فحوالي 12% فقط من المشاركين في الاستقصاء يعتقدون أن معظم الموظفين العموميين يستجيبون لمطالب المواطنين أو يتصرفون بطريقة شفافة وخاضعة للمساءلة. ويرتبط ارتفاع مستوى الرضا عن التعامل مع الإدارة العمومية بارتفاع مستويات الثقة في المؤسسات. وبالنسبة للأفراد الذين أعربوا عن رضاهم بشأن جودة الإجراءات الإدارية، من المرجح أن يزيد احتمال تعبيرهم عن الثقة في المؤسسات بنسبة 10 نقاط مئوية، في حين أنه بالنسبة للأفراد الذين يعتقدون أن الإكراميات والرشاوى والمحاباة ضرورية دائما أو في بعض الأحيان للحصول على معاملة أفضل من الإدارة العمومية، من المرجح يقل كثيراً احتمال ثقتهم في المؤسسات بأكثر من 15 نقطة مئوية.

8 منذ عام 2020، يواظب المعهد المغربي لتحليل السياسات والمعهد الملكي للدراسات الإستراتيجية على نشر مسوح استقصائية ترتبط بالثقة بشكل سنوي. ونشرت المندوبية السامية للتخطيط أيضاً تحقيقاً في عام 2020 حول تأثير جائحة كورونا على الوضع الاقتصادي للأسر وسلامتها النفسية.

النتيجة الرئيسية 4: تبرز النتائج الدور الإيجابي للثقة في المؤسسات في عملية التنمية وفعالية السياسات العمومية. تسير الثقة في المؤسسات مع الامتثال لسياسات مكافحة فيروس كورونا في خطين متوازيين. فالأفراد الذين يتمتعون بمستويات أعلى من الثقة في الحكومة أكثر استعدادا للتطعيم (85% مقابل 92.4%). كما أن لديهم الرغبة في إظهار المزيد من التضامن الاجتماعي. وفي المتوسط، يكون الأفراد الذين يتمتعون بمستويات أعلى من الثقة في المؤسسات أكثر استعداداً لدفع المزيد من الضرائب التي لها أثر إعادة التوزيع بمتوسط يتراوح بين 18 و23 نقطة مئوية.

وتشمل مجالات السياسات، التي يمكن أن تحظى بالأولوية لتحسين الثقة في المؤسسات العمومية، النزاهة والشفافية ومصداقية السياسات، وهذه المجالات تتسق مع النموذج التنموي الجديد للمغرب. ويمكن أن تحقق جهود الحكومة الرامية إلى تحسين النزاهة ومصداقية السياسات أعلى عائد فيما يتعلق ببناء الثقة. وبالنظر إلى الزيادة التي طرأت في الآونة الأخيرة على إمكانية الحصول على الخدمات العمومية ووضعية المغرب بوصفه بلداً متوسط الدخل، نجد أن الإصلاحات الرامية إلى تحسين النزاهة ومصداقية السياسات هي المجال الأكبر للتحسن. وتتسق هذه المجالات أيضا بشكل عام مع نتائج تقرير عام 2021 بشأن النموذج التنموي الجديد. وبشكل أكثر تحديدا:

1) *تطبيق الإطار القانوني للنزاهة لعام 2011:* يتيح اعتماد القانون رقم 49.6 لسنة 2021 وإنشاء الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها في عام 2022 فرصة لتنفيذ دستور عام 2011 وتفعيل النموذج التنموي الجديد لعام 2021 وتدعيم الإطار القانوني فيما يتعلق بالكسب غير المشروع وحماية المبلغين عن المخالفات ومعالجة تضارب المصالح ونشر إقرارات الذمة المالية.[9]

2) *ضرورة تعزيز رقمنة تقديم الخدمات، لتبسيط تقديمها أو الحد من الروتين الإداري البيروقراطي* وفرص سلوكيات التربح. أحرز المغرب تقدما كبيراً، ومن الممكن زيادة الجهود التي تبذلها المملكة، لاسيما فيما يتعلق بخدمات الحماية الاجتماعية وخدمات العدالة التي بحاجة إلى تحسن كبير، وترتبط إما بالقطاعات ذات الأولوية للمواطنين (الصحة والتعليم) أو بأجندة إصلاح النزاهة.

3) *زيادة مشاركة المواطنين، لا سيما في قطاعي الصحة والتعليم، لتعزيز الثقة في المؤسسات العامة بناء على تبسيط الإجراءات وإنجاز المعاملات وتحسين النواتج المحققة.* بالنظر إلى أن قطاعي الصحة والتعليم من القطاعات ذات الأولوية، والأكثر ارتباطا بمستويات الثقة أعلى، فإن تحسين سبل الحصول على الخدمات الصحية والتعليمية وجودتها سيساعد على بناء الثقة في المؤسسات المعنية بهذه الخدمات. ومن غير اليسير التوفيق بين التوجه الإعلامي قصير الأمد المتمثل في الإعلان عن الإصلاح والتأثير الفعلي الذي سيتحقق من تنفيذه. وسيكون من الضروري اتخاذ كافة التدابير التي تعزز الشفافية والمشاركة التامة في إصلاح هذين القطاعين.

9 إنشاء الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها (2022) – التقرير السنوي (2021)

4) *التصدي للتحدي المتمثل في التنسيق والتواصل من جانب الحكومة لتحسين المصداقية*: أهمية التنسيق الفعال بين الوزارات بشأن أولويات الحكومة الرئيسية الشاملة للعديد من القطاعات على نحو يتسق مع القطاعات ذات الأولوية للمواطنين لإظهار القدرة على الوفاء بالالتزامات المعقدة وإحاطة المواطنين بمجريات الأمور، وذلك على النحو الموضح في النموذج التنموي الجديد. وتتمتع الحكومة المغربية بالفعل بخبرة في تعزيز التنسيق بين الوزارات بشأن الإصلاحات[10] المشتركة بين القطاعات التي يمكن الاستفادة منها وتطبيقها على إصلاح رئيسي آخر في قطاعات الصحة أو التعليم أو الحماية الاجتماعية.

5) *تدعيم إصلاح الحكومة المفتوحة لتحسين الشفافية والتواصل ومصداقية المؤسسات العامة*: تسريع وتيرة تنفيذ خطة عمل شراكة الحكومة المفتوحة لعام 2018 وخطة عمل تقييم جاهزية البيانات المفتوحة لعام2020.

6) قد يكون لزيادة *التحويلات إلى البلديات – مع ضمان استخدامها بشفافية وفعالية* – آثار متلاحقة على الثقة في المؤسسات العامة وتقديم الخدمات: تظهر الدراسات والبيانات زيادة الثقة في الحكومة المحلية المنتخبة، مقارنة بالحكومة المركزية المنتخبة، حيث تعمل اللامركزية على تعزيز التفاعل المباشر بين المواطنين والحكومات المحلية. والاستمرار في تنفيذ الميثاق الوطني لعدم التركيز الإداري وأجندة الجهوية على النحو المبين في النموذج التنموي الجديد إلى جانب الدعم المستمر لأداء البلديات ومتابعتها يمكن أن يساعد في تحقيق الأثر المطلوب.

7) *استهداف المناطق الحضرية، أي الجيوب انعدام الثقة*. تحسنت سبل الحصول على الخدمات العمومية بصورة كبيرة على مدى العقدين الماضيين في المغرب، مما أدى إلى تحسن المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية. وتساعد زيادة الاهتمام المركز بجودة تقديم الخدمات للطبقة "المتوسطة" من حيث دخل الأسرة، التي تقطن غالباً المناطق الحضرية، في زيادة العائد الأقصى المحقق من تدعيم الثقة.

10 اللجنة الوطنية لمناخ الأعمال لتحسين ممارسة أنشطة الأعمال والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي تركز على رأس المال البشري