

## وثيقة معلومات المشروع

### مرحلة التصور

تقرير رقم: 96374

اسم المشروع	القرض الثاني لسياسات التنمية لدعم الشفافية والمساءلة (حكامة 2)
المنطقة	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
البلد	المملكة المغربية
القطاع	الحكامة والقطاع العمومي
أداة الإقراض	قرض البنك الدولي للإنشاء والتعمير
رقم تعريف المشروع	P154041
البلد المقترض	المملكة المغربية
الهيئة المسؤولة عن إدارة التنفيذ	وزارة الاقتصاد والمالية ووزارة الشؤون العامة والحكامة
التصنيف البيئي	ج - غير مطلوب
تاريخ إعداد وثيقة معلومات المشروع	11 فبراير/شباط 2011
التاريخ التقديري لإتمام التقييم المسبق	25 يونيو/حزيران 2015
التاريخ التقديري لموافقة مجلس المديرين التنفيذيين	22 أكتوبر/تشرين الأول 2015
اجتماع اتخاذ القرار	22 يونيو/حزيران 2015
قرارات أخرى (حسب الحاجة)	

أولا. المقدمة والسياق

1. تصف هذه الوثيقة القرض الثاني لسياسات التنمية لدعم الشفافية والمساءلة (حكامة 2) الذي سيتخذ شكل عملية دعم للميزانية تتألف من شريحة واحدة بقيمة 200 مليون دولار أمريكي (ما يعادل 177.4 مليون يورو). ويأتي هذا القرض في

إطار سلسلة برامجية من عمليتي قروض سياسات التنمية من أجل دعم الإصلاحات الهيكلية لتقوية الحكامة الاقتصادية داخل القطاع العمومي والسياسات الجديدة الهادفة لتشجيع نظم حكاما أكثر شمولا وانفتاحا في المغرب. وتم إعداد سلسلة قروض سياسات التنمية بالاشتراك مع الاتحاد الأوروبي والبنك الأفريقي للتنمية، مما مكن من توفير تمويل إضافي بقيمة 250 مليون دولار لدعم إصلاح الميزانية، ونظم الصفقات (المشتريات) العمومية والحكاما المنفتحة. وتأتي هذه العملية في أعقاب القرض الأول لسياسات التنمية لدعم الشفافية والمساءلة (حكامة 1)، الذي وافق عليه مجلس المديرين التنفيذيين في 29 أكتوبر/تشرين الأول 2013.

2. وفي حين استطاع المغرب الحد من معدلات الفقر المدقع، فإن تعزيز الرخاء المشترك وتشجيع تنمية اجتماعية واقتصادية (سوسيواقتصادية) أكثر شمولا يظلان أولويات أساسية. ورغم التقدم المحرز في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، مازالت الهشاشة وعدم المساواة بمثابة تحديات كما يستدل على ذلك من خلال معامل جيني المرتفع والثابت (0.41)، مما يوجب الشعور بالحرمان والسخط في أوساط الجمهور.<sup>1</sup> ولم تنجح البرامج التنموية العديدة والإنفاق الكبير على القطاعات الاجتماعية (24.4% من مجموع الإنفاق العمومي دون احتساب الدين) في تحقيق النتائج المنشودة. وتظل التفاوتات الاجتماعية والاقتصادية والحصول على خدمات عمومية ذات جودة قضايا جوهرية تعاني منها الفئات الفقيرة والهشة بوجه خاص، التي تعتمد على البرامج والخدمات العمومية وتتأثر بشكل أكبر بأوجه القصور فيها.

3. يعكس استمرار التفاوتات الاجتماعية والاقتصادية التحسن الممكن تحقيقه في مستوى كفاءة البرامج التنموية والإنفاق العمومي إلى جانب تحديات الحكامة الرئيسية في السياسات والخدمات العمومية. لقد أدى تعدد السياسات العمومية، والبرامج والمؤسسات، إلى زيادة التحديات المتعلقة بالتنسيق وإلى ضروب من الازدواجية وعدم الكفاءة. ودفعت درجة التعقيد القانوني والمؤسسي المتزايدة في البلد إلى تراجع المسؤولية والمساءلة على طول سلسلة تقديم الخدمات. ومن شأن محدودية الصوت والمساءلة في إعداد وتنفيذ السياسات العمومية تقويض فعاليتها وإعاقة إحراز أي تقدم. كما أن عدم كفاية القواعد والضوابط التنظيمية تعرض المؤسسات العمومية والخدمات لمخاطر الوقوع تحت تأثير النخب على السياسات وحرية التصرف والفساد، كما تشير إلى ذلك الدراسات التشخيصية الأخيرة التي قامت بها الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة في المغرب في قطاعي الصحة والنقل.<sup>2</sup>

4. يهدف الدستور الجديد إلى معالجة الاستياء العام ورفع التحديات الموجودة من خلال تعزيز إطار الحكامة للبلد باعتماد مقاربة شاملة ومتكاملة. وتتضمن هذه المقاربة العناصر التالية: (أ) تمكين البرلمان من خلال منحه صلاحيات تشريعية موسعة

<sup>1</sup> تدعم هذه التصورات الدراسات الاستقصائية التي قام بها المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة والتقارير الصادر عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي حول حكامة الخدمات العمومية، الصادر في أكتوبر/تشرين الأول 2011.

<sup>2</sup> دراسات تشخيصية حول الفساد قامت بها الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة (ICPC) سنة 2011:

ومراقبة أكبر للحكومة، (ب) تعزيز دور رئيس الحكومة وشرعيته الانتخابية، (ج) تقوية استقلالية القضاء، (د) تشجيع الديمقراطية التشاركية ومشاركة المواطنين، (هـ) تدعيم مساهمة المؤسسات العمومية، و(و) اعتماد الجهوية الموسعة كنظام حكمة ديمقراطي ولا مركزي. وسيطلب تنفيذ هذه الشروط إصلاح الإطار التشريعي للبلاد، بما في ذلك 21 قانونا تنظيميا وما يزيد عن 200 قانون ونصوص تشريعية كما سيتطلب إحداث تغييرات كبرى على المستوى المؤسساتي والعملي.

5. رغم التقدم الكبير المحرز، فإن تنفيذ هذا البرنامج الشامل لإصلاح نظم الحكامة أمر يتسم بالصعوبة كما أنه سجل بعض التأخر. وبرغم وضوح الصلاحيات الممنوحة لها والأولويات، فقد بذلت الحكومة جهودا كبيرة في إصدار هذا الكم الكبير من التشريعات في سياق اتسم بتزايد المطالب الاجتماعية وبمحيط اقتصادي خارجي غير موات. وفي يوليو/تموز (يوليوز) 2013، نجم عن خروج وتعويض الشريك الثاني الأصغر في التحالف الحكومي المزيد من التأخير في تنفيذ القوانين والإصلاحات الرئيسية، بما فيها تلك التي تدعمها سلسلة قروض سياسات التنمية. وقد تم تكوين تحالف جديد بقيادة حزب العدالة والتنمية في سبتمبر/أيلول (سنتبر) 2013 الذي أعاد تأكيد التزامه بتنفيذ برنامج الحكومة إلى غاية انتهاء الولاية التشريعية في 2016. وتماشيا مع هدف تقوية الديمقراطية التشاركية، خضعت العديد من الإصلاحات لمشاورات عمومية واسعة النطاق، كما هو الحال على سبيل المثال للحوار الوطني الذي امتد لسنة كاملة حول مشاركة المواطنين.

6. في هذا السياق، يهدف قرض سياسات التنمية الثاني إلى تعزيز وتعميق الإصلاحات المعتمدة في قرض سياسات التنمية الأول لدعم الشفافية والمساءلة. وقد تم إعداد سلسلة قروض سياسات التنمية من أجل الاستجابة للطبيعة المتشابهة لإصلاح نظم الحكامة. وبذلك، فإن هذه السلسلة تستهدف مجموعة من دعائم الإصلاح التي تتناول المبادئ الأساسية للشفافية، والمساءلة والمشاركة في مجموع القطاع العمومي، من أجل تحسين أداء البرامج والخدمات العمومية على امتداد سلسلة تقديم الخدمات. وتدعم العملية ذات المسارين حزمة من الإجراءات المترابطة بما فيها إعداد الميزانية المرتكزة على الأداء، وإصلاح نظام الصفقات العمومية، والإطار القانوني للشراكات بين القطاعين العام والخاص، والحكامة ومراقبة المؤسسات والمقاولات والوكالات العمومية، وكذا اللامركزية والحكامة المحلية. وستشجع على إيجاد نموذج حكمة أكثر انفتاحا وشمولا من خلال تدابير تهدف إلى تقوية صوت ومشاركة المواطن. ومن شأن هذه التدابير تدعيم شفافية المالية العمومية، وولوج المعلومات، واستشارة الجمهور وتقديم عرائض المواطنين، تماشيا مع الدستور الجديد. وستمكن بالإضافة إلى ذلك المغرب من الانضمام إلى شراكة الحكومة المفتوحة متعددة الأطراف.<sup>3</sup>

7. تتعلق التحديات الرئيسية المرتبطة بسلسلة قروض سياسات التنمية بنطاق وتعدد برنامج الإصلاح الدستوري، مما يفاقم من معوقات نظم الحكامة والقدرات التي كانت في السابق تقوض فعالية السياسات والإصلاحات العمومية الإيجابية. لم تنجح التجارب السابقة فيما يتصل بإصلاح القطاع العمومي في تحقيق النتائج المرجوة. وقد أدت التحديات من قبيل قدرة القطاع

العمومي المحدودة، والمسائل المتعلقة بالتنسيق، وآليات المساءلة الضعيفة إلى تقويض التحسينات المدخلة على الخدمات العمومية وقلصت بالتالي من التأثيرات المتوقعة للإصلاحات الهامة. لذا، فإن سلسلة قروض سياسات التنمية تهدف إلى معالجة هذه المعوقات أمام نظم الحكامة من خلال دعم آليات المساءلة والشفافية الأساسية التي يمكن من خلالها تحسين الخدمات والبرامج العمومية وتحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية المنشودة لفائدة الفئات الفقيرة والهشة.

## ثانيا. الأهداف الإنمائية المقترحة

يتمثل الهدف الإنمائي لسلسلة قروض سياسات التنمية المقترحة في دعم بلورة الحقوق الدستورية وإصلاحات الحكامة المفتوحة. وتهدف سياسات الحكامة التي يدعمها البرنامج لفائدة القطاع العمومي (الحكومات المركزية والمحلية والمقاولات التابعة للدولة)، إلى (أ) تحسين فعالية الإنفاق والخدمات العمومية، و(ب) تدعيم ولوج المواطنين إلى المعلومات، واستشارتهم وصوتهم. وتتكون العملية من دعامتين لتقوية الإصلاحات المترابطة، تهدف إلى:

أ. تدعيم شفافية ومساءلة الحكومة في تدبير الموارد العمومية؛

ب. تشجيع الحكامة المفتوحة.

## النتائج الرئيسية:

الدعامة الأولى: تدعيم الشفافية والمساءلة في تدبير الموارد العمومية، من خلال:

- إعداد الميزانية على نحو أكثر انفتاحا وشفافية، مع تحديد المخصصات المبرمجة للموارد وما يقابلها على مستوى أهداف الأداء والمؤشرات بالنسبة لخمس وزارات؛
- تنفيذ أكثر اتساقا لقوانين إبرام الصفقات العمومية على مستوى القطاع العمومي ككل كما يستدل على ذلك من رفع عدد الوحدات المكلفة بالشراء الخاضعة لقوانين إبرام الصفقات العمومية الجديد من 1571 إلى 3345 وحدة؛
- توفير معلومات أنية حول تنفيذ الميزانية في 80% من البلديات من خلال العمل بنظام معلومات إدارية متكامل لتدبير النفقات.

الدعامة الثانية: تشجيع نظم الحكامة المفتوحة من خلال:

- ولوج أكبر للمعلومات المتعلقة بالميزانية كما يدل على ذلك الحصول على درجة أعلى في مؤشر الميزانية المفتوحة وكذا اعتماد مجلس الوزراء لقانون حول ولوج المعلومة؛

- تقوية صوت المواطنين ومشاركتهم من خلال اعتماد مجلس الوزراء لقانون تنظيمي حول العرائض وزيادة نسبة المواطنين الذين عبروا عن آرائهم لدى المسؤولين بنسبة 20% وفقا لدراسة استقصائية أجرتها مؤسسة غالوب (Gallup survey)؛
- تحسين ولوج المواطنين إلى الوثائق الإدارية الأساسية، كما يستدل على ذلك من ارتفاع بمقدار خمسة أضعاف في عدد شهادات الازيداد المطلوبة على الأنترنت والمسلمة بالبريد المسجل.

### ثالثا. شرح الفكرة الأساسية

#### الدعامة الأولى: تدعيم الشفافية والمساءلة في تدبير الموارد العمومية

**المكون 1: اعتماد الميزانية المرتكزة على الأداء:** يعتبر إصلاح الميزانية ركنا أساسيا ضمن برنامج إصلاح نظم الحكامة والقطاع العمومي في المغرب حيث يعزز من شفافية ومساءلة الحكومة، ويقوي مراقبة البرلمان، ويمثل رافعة قوية لتحديث تدبير الإنفاق والخدمات العمومية. وتتمثل الأولوية حاليا في تنفيذ النهج البرامجي الجديد الذي يركز على الأداء في تدبير الميزانية، استنادا إلى مرحلة الإعداد الطويلة وإلى الدروس المستخلصة من قروض سياسات التنمية السابقة. لذا، يتوقع اتباع نهج ذي أربعة أبعاد يركز على: (أ) مراجعة الإطار القانوني والتنظيمي لتدبير الميزانية من خلال تبني قانون تنظيمي جديد للمالية ونصوصه التطبيقية وكذا خطة عمل متدرجة للإصلاح؛ (ب) إضفاء الطابع المؤسسي على الإصلاح عن طريق إحداث لجنة وزارية دائمة رفيعة المستوى، ووحدة خاصة لدى وزارة الاقتصاد والمالية، وخلايا مكلفة بالإصلاح في الوزارات المختصة؛ (ج) تفعيل الإصلاحات وتدبير الأداء في الوزارات المختصة؛ و(د) تطبيق نظام شامل لمراقبة وتقييم الأداء. وستتم برمجة تنفيذ الإصلاحات على مدى فترة انتقالية تمتد لخمس سنوات، وستدعم أركانها الرئيسية من هذه السلسلة من قروض سياسات التنمية. وستركز خطة العمل المسبقة على التدابير الضرورية لتجسيد هذا التغيير في السياسات من خلال مراجعة الإطار القانوني والمؤسسي لتدبير الميزانية وتنفيذه المبكر في الوزارات الرئيسية المقدمة للخدمات.

**المكون 2: تحسين المنافسة والشفافية في إبرام الصفقات العمومية وفي الشراكات بين القطاعين العام والخاص:** يعتبر تحديث إطار الصفقات العمومية أولوية بالنسبة للحكومة ورافعة لتحسين الشفافية والمساءلة في التدبير المالي وفعالية تقديم الخدمات العمومية. وفي أعقاب تحديث المرسوم الخاص بالصفقات العمومية في إطار قرض سياسات التنمية الأول، فإن الأولوية الآن تتجه لإحداث هيئة تنظيمية – اللجنة الوطنية للطلبات العمومية – مكلفة بإعداد السياسات والدورات التدريبية وكذا معالجة الشكايات.

لا تغطي القوانين الخاصة بالصفقات العمومية عمليات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، حيث تتم هذه الأخيرة على أساس كل حالة وكل قطاع، وذلك في غياب إطار قانوني محدد. وهو ما يعيق إمكانية تطوير مثل هذه الشراكات بالنظر للضبابية التي تعترقها من الناحية القانونية والضريبية بالنسبة للمؤسسات العمومية والشركات الخاصة الأقل خبرة. إن

الجمع بين الاحتياجات الكبيرة غير الملباة من الخدمات العمومية والإمكانيات الهامة للاستفادة من خبرات ومهارات التدبير وتمويلات القطاع الخاص في الاستجابة لهذه الاحتياجات يتطلب اعتماد إطار أكثر ملاءمة. لهذا، فإن وضع إطار قانوني وتنظيمي وإحداث وحدة متخصصة لدى وزارة الاقتصاد والمالية لدعم هذه العملية وتقوية المراقبة يهدفان إلى الاستجابة لهذا المتطلب.

**المكون 3: تعزيز المراقبة المالية وحكامة المؤسسات والمقاولات والوكالات العمومية:** تلعب المؤسسات والمقاولات العمومية دورا كبيرا من حيث الإنفاق العمومي، والتشغيل في القطاع العمومي، وتقديم الخدمات العمومية. ويدعم هذا البرنامج اعتماد معايير حكامة الشركات في المقاولات العمومية والجهود الرامية إلى إدماجها في التدبير الجديد للميزانية المرتكز على البرامج وعلى الأداء. وفي مارس/أذار 2012، أصدر رئيس الحكومة دورية وزارية تتضمن تعليماته لجميع الوزارات ومفتشي الدولة بضرورة تبني المؤسسات والمقاولات العمومية الواقعة في نطاق اختصاصهم لخطة تنفيذية للقانون. وتم اختيار عشر مؤسسات ومقاولات ووكالات عمومية، التي لها تعامل كبير مع المواطنين، من أجل التنفيذ المبدئي لهذا القانون الجديد لحكامة الشركات. وإلى جانب تنفيذ هذا القانون الجديد لحكامة الشركات وتحسين آليات المراقبة الداخلية في المقاولات العمومية، ستقوم الحكومة بإصلاح وظيفتها الرقابية وآليات المراقبة المالية.

**المكون 4: تحديث تدبير العلاقات المالية الحكومية والمالية المحلية.** يدعم هذا القرض لسياسات التنمية برنامج الجهوية المتقدمة واللامركزية المالية من خلال تشجيع مراجعة الإطار القانوني المنظم للحكامة، والتدبير المالي وصلاحيات الحكومات الجهوية. ويستند إلى نتائج العملية الأولى، التي دعمت تقوية الأنظمة المعلوماتية للتدبير المالي لفائدة الحكومات المحلية، من خلال نشر نسخة معدلة من نظام الحكومة المركزية. ومن شأن تطبيق مختلف هذه الإجراءات تحسين عملية تدبير المالية المحلية وكذا توضيح تقاسم الصلاحيات بين الدولة والحكومات الجهوية الجديدة وكذا تمويلها، الذي يدعمه تنفيذ المرتكزات القانونية والتشغيلية لتحديث نظام التحويلات وتحقيق المساواة.

### **الدعامة الثانية: تشجيع الحكامة المفتوحة**

**المكون 1: تعزيز الشفافية المالية ولوج المعلومة:** إن ولوج المعلومة متطلب ضروري لمساءلة الحكومة والمشاركة الفعلية للمواطنين. وثمة طلب على المعلومات، إلا أن الحصول عليها يظل خاضعا لسلطة تقديرية ويمثل تحديا، كما تشير إلى ذلك دراسة استقصائية أخيرة للبنك الدولي<sup>4</sup>. وإلى جانب بُعد الحكامة، هنالك أيضا البعد الاقتصادي، الذي شكل دافعا رئيسيا وراء تبني سياسات "استخدام وإعادة استخدام" معلومات القطاع العمومي في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي خلال السنوات الأخيرة. وأشارت دراسات أنجزت في الاتحاد الأوروبي إلى أن قيمة معلومات القطاع العمومي تقدر بمليارات اليورو. ومع ذلك، وفي غياب سياسة محددة للشفافية وإطار قانوني موحد لتفعيل الحق الدستوري

<sup>4</sup> <https://finances.worldbank.org/dataset/World-Bank-Morocco-Citizen-Engagement-Nano-Survey-/tg37-mj88>

في ولوج المعلومة، فإن الإفصاح يظل غالبا حسب كل حالة وخاضعا لسلطة تقديرية. إن الزخم الجديد الذي جاء به الدستور والتزام الحكومة بالشفافية يتيح فرصة فريدة لتقوية كل من المقاربة الحقوقية والإفصاح الاستباقي للمعلومات من أجل تقوية نظم الحكامة وتحقيق أقصى حد من المنافع الاقتصادية في الوقت نفسه.

**المكون 2: تحسين مشاركة المواطنين:** يقر الدستور الجديد بحق مشاركة المواطن في اتخاذ القرار الحكومي ويؤكد حق تقديم العرائض والمقترحات التشريعية (المواد 12-15). وستقدم المرحلة الأولى من إصلاح المشاورات أرضية شفافة لولوج العموم إلى مشاريع القوانين والأنظمة وشفافية أكبر في عملية اتخاذ القرار من خلال تمكين المواطنين من وسيلة لمقارنة مشاريع القوانين والقوانين في صيغتها النهائية. وسيسهل النشر على نطاق واسع لمشاريع القوانين في تطوير ثقافة الشفافية في القطاع العمومي من خلال قاعدة إلكترونية مركزية تشرف عليها الأمانة العامة للحكومة. ومن خلال هذا النشاط، سيوفر الولوج الأكبر للمعلومة مرتكزا لالتزام عمومي فعال بشأن مشاريع القوانين والأنظمة. أما في المرحلة الثانية من هذا الإصلاح، فالحكومة قامت ببلورة قانون تنظيمي حول تقديم العرائض وفقا لمنهج تشاركي من خلال حوار وطني حول الحقوق الدستورية للمجتمع المدني امتد لسنة كاملة. وتتمثل العملية في دعم تبني هذه السياسة الجديدة لتفعيل الحق الدستوري في تقديم العرائض والتي من المتوقع أن تقوي من أصوات المواطنين ومساءلة الحكومة.

2. **الميزانية:** يتوقع أن يعادل قرض سياسات التنمية الثاني نفس قيمة القرض الأول البالغة 200 مليون دولار. وهي عملية متعددة المانحين، اشترك في إعدادها الاتحاد الأوروبي والبنك الأفريقي للتنمية. وسيتم أداء مبلغ القرض دفعة واحدة عقب دخوله حيز النفاذ.

رابعاً. السياسات الوقائية التي قد تطبق

سيتم تحديدها لاحقاً	لا	نعم	السياسات الوقائية التي قد تُفَعَّل بسبب المشروع
	X		التقييم البيئي (OP/BP 4.01)
	X		الموائل الطبيعية (OP/BP 4.04)
	X		الغابات (OP/BP 4.36)
	X		مكافحة الآفات (OP 4.09)
	X		الموارد الحضارية المادية (OP/BP 4.11)
	X		الشعوب الأصلية (OP/BP 4.10)
			إعادة التوطين القسرية (OP/BP 4.12)
	X		سلامة السدود (OP/BP 4.37)
	X		المشروعات المقامة على مجاري المياه الدولية (OP/BP 7.50)
	X		المشروعات المقامة في مناطق متنازع عليها (OP/BP 7.60)

خامساً. التمويل المؤقت

المبلغ  
200 مليون دولار

مصدر التمويل  
البنك الدولي للإنشاء والتعمير

سادساً. للاتصال:

البلد المقترض/ الجهة المستفيدة  
الاسم: السيدة صباح بنشقرون  
للاتصال: وزارة الشؤون العامة والحكومة  
الوظيفة: مستشارة الوزير  
الهاتف: 212537687316  
البريد الإلكتروني:

البنك الدولي  
الاسم: فايان سيدير  
الوظيفة: خبير أول في مجال إدارة القطاع العام  
قطاع الممارسات العالمية للحكومة  
الهاتف: +212 (0)537 54 42 00  
البريد الإلكتروني



benchekroun@affaires- generales.gov.ma

fseiderer@worldbank.org

سابعاً. للمزيد من المعلومات، يرجى الاتصال بـ:

مركز المعلومات – The InfoShop

The World Bank

1818 H Street, NW

Washington, D.C. 20433

هاتف : 458-4500 (202)

فاكس: 522-1500 (202)

الموقع على شبكة الإنترنت: <http://www.worldbank.org/infoshop>