

التسيير الميزانياتي والمحاسبي لوزارة الفلاحة والصيد البحري - قطاع الصيد البحري-

تم إنجاز هذه المهمة الرقابية في إطار تدقيق حسابات المصالح المركزية لوزارة الفلاحة والصيد البحري - قطاع الصيد البحري- برسم السنوات المالية من 2012 إلى 2016، تنفيذا لمقتضيات المادة 25 من القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية كما وقع تغييره وتتميمه. وقد أعد التقرير الخاص المتعلق بهذه المهمة الرقابية عملا بمقتضيات الفقرة الثالثة من المادة 32 من نفس القانون المذكور.

تجدر الإشارة الى أنه تبعا للمرسوم رقم 2.15.890 الصادر بتاريخ 24 مارس 2016 المتعلق بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة الفلاحة والصيد البحري، تناط بهذه الوزارة مهمة إعداد وتنفيذ سياسة الحكومة في ميدان الصيد البحري، مع ما يستدعيه ذلك من ممارسة لمهام التفتيش والشرطة الإدارية للصيد البحري ومحاربة الصيد غير القانوني وغير المصرح به وغير المنظم وتربية الأحياء البحرية وصناعات ومعالجة وتحويل منتجات الصيد البحري وكذا التكوين البحري والبيئة البحرية المتصلة بالصيد البحري.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

أسفر تدقيق حسابات المصالح المركزية لقطاع الصيد البحري برسم السنوات المالية من 2012 إلى 2016 عن تسجيل الملاحظات والتوصيات التالية.

أولا. نتائج تحليل الوضعية المالية لقطاع الصيد البحري

1. بنية الميزانية

انتقل مجموع الاعتمادات المخصصة لقطاع الصيد البحري من 1.213 مليون درهم سنة 2012 إلى 1.034 مليون سنة 2016 بمعدل سنوي خلال الأربع سنوات الأخيرة قدره 1.150 مليون درهم، وذلك بالرغم من أنه تم تسجيل ارتفاع ما بين 2012 و2013 بنسبة 5% في حين تراجع هذا المجموع بنسبة 8% ما بين 2013 و2014.

ويرجع ذلك بالأساس إلى تراجع الاعتمادات المتعلقة بميزانية الاستثمار والحسابات الخصوصية للخزينة (صندوق تنمية الصيد البحري) خلال السنة الأخيرة بنسبة 16% و8% على التوالي، في حين عرفت ميزانية التسيير خلال الفترة 2012 - 2016، ارتفاعا متواصلا بنسبة سنوية متوسطة قدرها 6%.

ومن جهة أخرى، عرفت ميزانية الاستثمار تراجعا ما بين 2014 و2015 بنسبة إجمالية تقدر ب 16.2% حيث يمكن تفسير هذا التراجع بوصول برامج الاستثمار إلى آجالها التعاقدية، خاصة تلك التي تتعلق بإنجاز برنامج أليوتيس وكذا إلى انخفاض الإعانة المخصصة للحساب الخاص " صندوق تنمية الصيد البحري" حيث انتقلت هذه الإعانة من 100 مليون درهم في سنة 2012 إلى 75 مليون درهم برسم 2014 و2015 أي بانخفاض سنوي يبلغ 25 مليون درهم.

وفيما يخص بنية ميزانية التسيير، فتمثل فيها نفقات الموظفين أزيد من نصف الاعتمادات، وقد عرفت هذه الأخيرة زيادة بنسبة متوسطة قدرها 2.7% خلال الفترة 2012 - 2016 كما عرفت اعتمادات العتاد والنفقات المختلفة زيادة بنسبة متوسطة قدرها 8% خلال نفس الفترة. ومن جهة أخرى، شكلت الاعتمادات المخصصة للعتاد والنفقات المختلفة أزيد من 20% في ميزانية القطاع، بل ووصلت إلى 28 في المائة سنتي 2015 و2016 في حين لم تتعد في أحسن الأحوال نسبة 14% بميزانية الدولة. وهو ما يؤكد أن مجهودا استثماريا مهما خصص للقطاع مع إطلاق استراتيجية أليوتيس سنة 2009.

2. مؤشرات حول تنفيذ الاعتمادات المخصصة

1.2 مؤشرات تنفيذ ميزانية الاستثمار

لم تتعد نسبة الأداء المتعلقة بميزانية الاستثمار خلال الفترة الممتدة من 2012 إلى 2016 ما معدله 59%. وقد سجلت سنة 2015 أعلى نسبة حيث بلغت 81%، في حين سجلت سنة 2014 أقل نسبة أداء بلغت 50%، مع الإشارة إلى أن الاعتمادات المرحلة فاقت الاعتمادات المفتوحة لفائدة المصالح المركزية والخارجية خلال سنتي 2012 و2013.

كما أن نسبة استعمال الاعتمادات استقرت في حدود 52% و62% عدا سنة 2015 التي سجلت نسبة 81%، مما يعكس صعوبة في تنزيل البرامج المسطرة بل وي طرح معه التساؤل حول مدى تنفيذ استراتيجية القطاع واحترام الأجل المحددة فيها في ظل عدم استعمال الاعتمادات المرصودة.

ويتبين هذا الأمر كذلك من خلال نسبة الترحيلات من الاعتمادات النهائية التي بلغت 37 % خلال هذه الفترة، عدا سنة 2016 التي تأثرت بارتفاع نسبي الالتزام والأداء لسنة 2015 واللتين بلغتا 92% و88% على التوالي مما يستوجب معه النظر عن قرب في استعمال هذه الاعتمادات.

2.2 صندوق تنمية الصيد البحري

خلال الفترة 2012 - 2016 لم تتعد النسبة المتوسطة للأداء بالنسبة لصندوق تنمية الصيد البحري 43 %، وقد سجلت أعلى نسبة سنة 2015 قدرت بنسبة 54 % . وتجدر الإشارة إلى أن الصندوق خصص له مبلغ 100 مليون درهم خلال سنتي 2012 و2013 و75 مليون درهم سنة 2014 و75 مليون درهم سنة 2015 و80 مليون درهم خلال سنة 2016. كما سجل أضعف متوسط نسبة الالتزام خلال نفس الفترة، حيث لم يتعد 44 % .

3.2 مصالح الدولة المسيرة بطريقة مستقلة

يتوفر قطاع الصيد البحري على سبعة (7) مصالح مسيرة بصفة مستقلة مكونة من قسم حماية الموارد السمكية على المستوى المركزي والمعهد العالي للصيد البحري بأكادير وخمسة معاهد تكنولوجية للصيد البحري في كل من الحسيمة والعرائش وأسفي وطانطان والعيون.

وخلال الفترة الممتدة من 2012 إلى 2014 استفادت مصالح الدولة المسيرة بطريقة مستقلة التابعة لقطاع الصيد البحري سنويا من 20 مليون درهم من ميزانية العتاد والنفقات المختلفة و6 ملايين درهم من ميزانية الاستثمار، خصص منها لقسم حماية الموارد السمكية 3 ملايين و700 ألف درهم.

وقد سجل المجلس أن متوسط النسبة السنوية للأداء المتعلقة بميزانية التجهيز لهذه المرافق بقيت ضعيفة، حيث سجل كل من معهد تكنولوجيا الصيد البحري بطانطان وقسم حماية الموارد السمكية نسبة أداء قدرها 4 % و9 % على التوالي خلال الفترة الممتدة من 2012 إلى 2014؛ وقد سجلت أعلى نسبة أداء متوسطة لكل من معهد تكنولوجيا الصيد البحري بكل من العرائش والحسيمة، حيث بلغت 80 % و69 % على التوالي خلال نفس الفترة.

وبخصوص ميزانية الاستغلال، سجل كل من قسم حماية الموارد السمكية ومعهد تكنولوجيا الصيد البحري بالعرائش أعلى نسبة أداء متوسطة ما بين 2012 و2014 بلغت على التوالي 95 % و82 %، في حين ناهزت هذه النسبة 55 % و64 % لكل من معهد تكنولوجيا الصيد البحري بطانطان ومعهد تكنولوجيا الصيد البحري بالحسيمة على التوالي.

أما فيما يخص موارد مصالح الدولة المسيرة بصورة مستقلة فإن هذه المصالح تعتمد بشكل كبير على الإعانات بنسبة 77 % فيما يخص موارد الاستغلال وبشكل كلي فيما يخص الاستثمار. كما تتوفر فيما يتعلق بموارد الاستثمار على فائض يناهز 93% مما يدل على ضعف في الاستثمار وهو ما يطرح معه التساؤل عن نسبة تحقيق البرامج المسطرة.

3. مؤشر التحويلات

تقدر النسبة السنوية المتوسطة للتحويلات من مجموع الاعتمادات المفتوحة برسم السنوات المالية من 2012 إلى 2014 ما يناهز 7 %، وقد عرفت ميزانية الاستثمار خلال سنة 2012 على سبيل المثال ضخ اعتمادات عن طريق التحويلات لأزيد من 39 سطرا من الميزانية لم تكن مبرمجة ضمن قانون المالية المرتبط بها، بما مجموعه 23 مليون درهم بالإضافة إلى الرفع من سقف تحملات 25 سطرا من الميزانية بأزيد من النصف، بمبلغ 19 مليون درهم.

خلال سنة 2014 بلغ مجموع أسطر ميزانية الاستثمار غير المبرمجة والتي تم تزويدها باعتمادات جديدة 28، بمبلغ تحويلات ناهز 27 مليون درهم وتم الرفع بأكثر من نصف تحملات 22 سطرا من نفس الميزانية بقيمة تحويلات بلغت 25 مليون درهم، الأمر الذي يدل على خلل في برمجة الاعتمادات نظرا لغياب الدقة في تحديد الحاجيات مما يستلزم وضع آليات موضوعية وعملية تستند على معطيات واقعية لبرمجة اعتمادات الاستثمار.

4. مؤشر تمركز ميزانية الاستثمار

لوحظ بقطاع الصيد البحري تمركز في الاعتمادات المتعلقة بميزانية الاستثمار حيث لم تتعد نسبة الاعتمادات المفوضة نسبة مئوية متوسطة قدرها 14 % من مجموع هذه الاعتمادات، فيما يتوزع باقي الاعتمادات بين الإعانات والاعتمادات المباشرة المخصصة للمصالح المركزية بنسبة مئوية متوسطة قدرها 43 % مناصفة وذلك خلال الفترة الممتدة من 2012 إلى 2014.

5. توزيع إعانات الاستثمار

شكلت الإعانة المخصصة لصندوق تنمية الصيد البحري من مجموع إعانات الاستثمار خلال الفترة الممتدة من 2012 إلى 2014 نسبة متوسطة قدرها 65 %، كما مثلت إعانة التجهيز المخصصة لفائدة المعهد الوطني للبحث في الصيد البحري والوكالة الوطنية لتنمية تربية الأحياء البحرية 21 % و9 % على التوالي، وتوزعت نسبة مئوية متوسطة قدرها 5 % على مصالح القطاع المسيرة بطريقة مستقلة.

وقد استأثر صندوق تنمية الصيد البحري بأكثر من نصف الإعانات الموزعة من طرف قطاع الصيد البحري، حيث شكلت أزيد من 68 في المائة من مجموع الإعانات الموزعة باستثناء سنة 2015، متبوعة بالإعانة المقدمة للمعهد الوطني للبحث في الصيد البحري ثم الوكالة الوطنية لتنمية تربية الأحياء البحرية. ويبقى التساؤل مطروحا في هذا الباب حول الآليات التي وضعتها الوزارة لتتبع استعمال هذه الإعانات وكذا ربطها بعقود برامج بينها وبين المؤسسات والمصالح المستفيدة.

أما بالنسبة للمعهد الوطني للبحث في مجال الصيد البحري، فقد خصصت له أزيد من نصف اعتمادات الإعانات بنسبة متوسطة قدرها 57% خلال الفترة الممتدة من 2012 إلى 2014، كما خصص لفائدة الوكالة الوطنية لتنمية الأحياء البحرية والمصالح التابعة للقطاع المسيرة بطريقة مستقلة 19% من مجموع الإعانات لكل منهما وذلك برسم نفس الفترة.

ثانيا. المساءلة والشفافية والأخلاقيات

1. فيما يخص المساءلة

لوحظ بهذا الخصوص ما يلي:

◀ عدم توفر الوزارة على نظام فعال يضمن لها مساءلة جميع المسؤولين والموظفين
سجل المجلس تأخر الوزارة في استصدار النصوص القانونية والإجراءات التي تضمن المساءلة وفق ما كرسه دستور 2011 ولا سيما فيما يخص الجوانب التالية:

- تطوير نظام لتقييم أداء المسؤولين والموظفين؛
- تطوير نظام للمراقبة الداخلية والسهرة على تحسینه باستمرار؛
- إخضاع حسابات الوزارة للتدقيق الداخلي ونشر نتائجه؛
- النشر المنتظم لتقارير الأنشطة؛
- الحرص على حصول العموم على المعلومات باستثناء السري منها.

◀ عدم تبني نظام مراقبة الجودة وقياس مستوى رضا المرتفقين ونشر نتائجه
وفي هذا الباب يجب الإشارة إلى أن وزارة الصيد البحري تقوم بتأطير مهنيي الصيد ومراقبة أنشطة الصيد البحري مما يستدعي تبني مؤشرات لقياس أداء خدماتها للمرتفقين وتعميم هذه المؤشرات على كافة المستويات الإدارية والعمل على تحسينها بشكل دوري (...).

◀ نقص على مستوى نشر ثقافة المساءلة والمحاسبة
ويتجلى ذلك في عدم استيعاب عدد من الموظفين لهذه المفاهيم وعدم وجود برنامج تواصل لتعميم هذه الثقافة داخل الوزارة.

2. الشفافية

سجل المجلس في هذا الباب أن الوزارة تعتمد في استراتيجيتها على وثيقة عمل تتضمن مختلف القواعد الأساسية الخاصة بالتواصل واستعمال الوسائط التواصلية وكذا برنامج للتواصل حول مشاريع الوزارة. وتتكفل مديرية الدراسات والتواصل والتعاون بمهمة التواصل الداخلي والخارجي مع مختلف القطاعات الوزارية والمنظمات الدولية والقطاع الخاص والمجتمع المدني والبرلمان وعموم المواطنين.

وقد لوحظ بهذا الخصوص، ما يلي:

عدم توفر الوزارة على تصور شامل أو نظام واضح ومكتوب، يحدد بشكل واضح البيانات التي يمكن نشرها مع إمكانية تحيينها بشكل دوري؛

- عدم توفر الوزارة على نافذة خاصة عبر الموقع الإلكتروني للوزارة تمكن من تقديم وتتبع الشكايات.

وفي هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى أنه يتم التعامل مع نوعين من التظلمات والشكايات :

- التظلمات والشكايات التي ترد على المفتشية العامة من مؤسسة الوسيط بتنسيق مع المصالح الإدارية المختصة بالوزارة؛
- الشكايات والتظلمات التي ترد على الوزارة المكلفة بقطاع الصيد البحري ويتم إحالتها على المفتشية العامة للجواب عليها.

◀ نقص على مستوى نشر البرامج التوقعية للصفقات

رغم أن الوزارة حريصة على نشر البرامج التوقعية لطلبات العروض التي تعتمز طرحها، فقد لوحظ أن تلك البرامج تتسم بالعموميات ولا تعطي تفاصيل كلما كان ذلك ممكنا ومناسبا.

◀ ضعف التواصل مع العموم واقتصاره على معرض ألبوتيس

على الرغم من الكم الكبير للمعلومات المعروضة، فقد لوحظ نقص في المعلومات المتعلقة بمعايير الاستفادة من الخدمات العمومية المقدمة من طرف الوزارة للمرتفقين، وكذا عدم فتح باب التواصل مع المرتفقين والمستفيدين حول المعايير التي سيعتمد عليها في تقديم الخدمات العمومية والتجاوب مع اقتراحاتهم. وفي هذا المجال، يمكن للموقع الإلكتروني الخاص بالوزارة أن يلعب هذا الدور، شريطة تحيينه الدوري وتزويده بفريق عمل قار يضم ممثلين عن كل هيئات القطاع.

كما أن مصلحة التواصل الملحقة مباشرة بالكتابة العامة، المحدثة بمقتضى قرار لوزير الفلاحة والصيد البحري رقم 3788.15 بتاريخ 25 مارس 2016، والمكلفة بمهام التواصل المؤسسي والداخلي والخارجي في كل ما يتعلق بقطاع الصيد البحري، لازالت لم تباشر مهامها إلى حدود متم سنة 2017.

3. الأخلاقيات

سجل المجلس بهذا الخصوص عدم تحيين ميثاق حسن السلوك الوظيفي

فقد عملت الوزارة على تنظيم اللقاءات التحسيسية والتكوين المستمر لفائدة الموظفين، كما عملت على إعداد ميثاق حسن السلوك الوظيفي (لسنة 2003) حيث يجب على كل موظف تابع للوزارة التحلي بهذه الأخلاقيات خلال أداء واجباته. إلا أنه بعد استفسار بعض المسؤولين حول مضمون هذا الميثاق الذي يرجع إلى سنة 2003 أكدوا عدم معرفتهم بوجوده وأنه لم يسبق لهم التوصل به. كما لوحظ أيضا عدم تحيين هذا الميثاق وعدم تضمينه للجزاءات الناتجة عن عدم احترام بنوده.

ثالثا. منظومة المراقبة الداخلية

1. فيما يخص التنظيم الإداري

تم وضع 3 مستشارين مكلفين بمهام رهن إشارة الكتابة العامة مع تمتيعهم بمزايا رؤساء الأقسام، من خلال منحهم تعويضات جزافية خلافا لما تنص عليه القوانين والأنظمة المعمول بها.

وفي المقابل لوحظ تسجيل تأخر في إعلان طلبات الترشيح الخاصة بمناصب المسؤولية الشاغرة، لمدة تزيد عن السنة، والتي تهم 22 منصب رئيس مصلحة و 9 مناصب رئيس قسم.

كما لوحظ بخصوص التعيين في مناصب المسؤولية والتوظيفات الجديدة، عدم تحيين خارطة الوظائف النموذجية منذ سنة 2011.

إلا أنه لوحظ أن الهيكل التنظيمي الجديد لم يدمج وحدتين (خلية تدعيم المرأة في قطاع الصيد البحري، ووحدة تدبير مشروع الوم والتسويق) رغم أن مهامها مسطرة بالمديريات المركزية.

2. فيما يخص تقييم المخاطر

سجلت في هذا الإطار الملاحظات التالية:

◀ عدم وجود تصور حول تدبير المخاطر

لوحظ أن الوزارة لا تتوفر على تصور لتدبير المخاطر يتم من خلاله تحديد الأهداف العامة للوزارة انطلاقا من برنامج عملها، ويمكن كذلك من صياغة خارطة مخاطر محتملة مرتبطة بتدخلات الوزارة فيما يخص إعداد السياسة الحكومية في مجال الإدارة العمومية والإصلاح الإداري وكذا الإكراهات والصعوبات التي تواجهها الوزارة؛ حيث تواجه الوزارة لمباشرة مهامها مخاطر عديدة قد تمنعها من تحقيق أهدافها، نذكر منها على سبيل المثال مخاطر صياغة دفاتر الشروط الخاصة المتعلقة بصفقات الدراسات ومخاطر احترام جودة وأجال تنفيذ المشاريع وإشكالية تمويلها ومخاطر تناقص عدد الموارد البشرية.

◀ عدم وجود سياسة لتدبير المخاطر الرئيسية

لا تتوفر الوزارة على سياسة وإجراءات لتدبير المخاطر الرئيسية ضمن مخططاتها، وذلك لتطبيقها وتعميمها على مختلف المديريات المركزية وكذلك الوزارات القطاعية الأخرى حتى تتمكن من مواجهة المخاطر المصاحبة لأنشطتها.

◀ عدم توثيق المعلومات المتعلقة بالأخطار المرتبطة بالعمليات

لوحظ أن الوزارة لم تكلف رؤساء المصالح والأقسام بتوثيق المعلومات المتعلقة بالأخطار المرتبطة بالعمليات التي يشرفون عليها قصد تتبع كل خطر وتقييم مدى آثاره ودرجة خطورته واقتراح الإجابات العملية والتدابير الممكنة لمواجهته وإدارته وذلك بالتنسيق مع وحدة مراقبة التدبير. كما لا يتم بشكل مستمر ودوري بإبلاغ المسؤولين المعنيين ووحدة مراقبة التدبير عن هذه المخاطر والسهر على تطبيق كل الإجراءات المتخذة من طرف المسيرين لتدبيرها.

◀ عدم توفر الوزارة على إجراءات محددة لإدارة المخاطر

لا تتوفر الوزارة على إجراءات إدارة المخاطر تمكنها من تحيين المخاطر انطلاقاً من تقييم الحوادث وتحليل أسباب حدوثها (سواء كانت داخلية أو خارجية) وعدد مرات ظهورها والتأثيرات التي نتجت عنها، إضافة إلى تقييم فعالية الآليات والإجراءات المعمول بها داخل المؤسسة للحيلولة دون تكرار حدوثها ومواجهتها.

وكمثال، لا تتوفر الوزارة على نظام إدارة المخاطر المتعلقة بتدبير المشتريات عبر مؤشرات الرصد والأداء التالية:

- معدل إلغاء طلبات العروض أو إنهاء الصفقات العمومية لأسباب عملية أو لعدم الامتثال والتوافق مع القوانين؛
- معدلات رفض أو تأخير التأشير على الصفقات العمومية وسندات الطلب والاتفاقيات والعقود؛
- معدل الشكايات المقدمة من طرف المتعاقدين.

◀ عدم توفر الوزارة على تقييم المخاطر حسب احتمالية حدوثها وكذا على خارطة المخاطر

لا تتوفر الوزارة على مستندات وبيانات تؤكد تقييم الوزارة للأخطار حسب احتمالية حدوثها ودرجة تأثيرها، خاصة المخاطر الرئيسية التي لها أكثر من أثر، ولا على خارطة للمخاطر (cartographie des risques).

كما أن الوزارة لا تعمل على دراسة التوجهات الاستراتيجية والأهداف وتحليل مختلف الأنشطة وتحديد مخاطرها مع الأخذ بعين الاعتبار التحولات والمستجدات سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي للوزارة، حيث إن كل إجراء مدرج ضمن مخطط العمل، يحتم على الوزارة تحديد مسؤول عن تنفيذه والإبلاغ عن مدى فعاليته وعن المشاكل المحتملة التي يمكن أن تعوق انجازه.

بالإضافة إلى ذلك، لوحظ أن الوزارة لا تقوم بمتابعة تنفيذ وتقييم الإجراءات المحددة لمواجهة المخاطر وفقاً للإجابات الصادرة عن المسؤولين المكلفين بتفعيلها ومقارنة الإجراءات المنفذة مع تلك المخطط لها مع احترام الإطار الزمني الفعلي لإنجازها وتعديلها أو اختيار إجراءات أخرى للاستجابة الفعالة لهذه المخاطر.

◀ نقائص على مستوى إجراءات تدبير تنفيذ النفقات العمومية

تم تسجيل بعض الثغرات على مستوى الإجراءات المتبعة في هذا المجال، ويمكن تلخيصها فيما يلي:

- عدم توثيق توزيع المسؤوليات ذات الأثر المالي على مختلف الموظفين والمسؤولين بحيث يمكن معرفة الأعمال التي قام بها كل موظف في إطار مختلف مراحل تنفيذ النفقات (توثيق تحديد الحاجيات وتحديد التوقعات في الميزانية وتحديد المواصفات الفنية للمشتريات وكذا تحديد بنود دفتر الشروط الخاصة ومعايير اختيار أعضاء اللجان المختلفة (المؤهلات الفنية والسمعة والنزاهة) وتوثيق الإجراءات المتخذة في مجال منع تضارب المصالح وتحديد المسؤوليات المتعلقة بتنفيذ.....)؛
- عدم تحقيق مبدأ توزيع المهام بين الوظائف المتنافية التي يقوم بها وكيل النفقات حيث يتم الجمع بين الالتزام بالنفقات وتصفيتهما والأمر بصرفها وكذا أدائها الأمر الذي قد يشكل مخاطرة انحراف في تنفيذ العمليات المالية؛
- عدم توفر الوزارة على نظام معلوماتي خاص بالبرمجة المالية وكذا بالصفقات العمومية، حيث تعتمد فقط على نظام التدبير المندمج للنفقات GID الموضوع رهن إشارة القطاعات الوزارية من طرف الخزينة العامة للمملكة؛
- وجود نقائص بنظام تدبير المراسلات "ارسال"، إذ لوحظ أن الوزارة لا تتوفر على دليل مساطر للإحاطة بجميع جوانب تدبير المراسلات، كما لوحظ أيضاً أن بعض المراسلات المتعلقة بالصفقات العمومية (المخرجات في بعض الأحيان)، ترد مباشرة إلى المديرية المعنية ولا يتم تسجيلها في هذا النظام. وبالتالي فإن هذا الأخير لا يعطي صورة شاملة عن المراسلات الواردة على الوزارة.

3. تقييم أداء المفتشية العامة للوزارة

في إطار تقييم أداء المفتشية العامة للوزارة، تم الوقوف على النقائص التالية.

◀ أوجه قصور في مهام المفتشية

يجب أن تتميز مهام التفتيش بالشمولية ويمكن أن تنجز على مستوى المديرية المركزية والمصالح الخارجية وال مندوبيات ومعاهد التكوين البحري والمؤسسات التي توجد تحت وصاية الوزارة وغرف الصيد البحري وجمعية الأعمال الاجتماعية لموظفي الوزارة. وقد لوحظ في هذا الشأن ما يلي:

■ قلة المهام الرقابية للمفتشية على المستوى المركزي

لوحظ أن 80% من مهمات التدقيق تنجز بالمصالح الخارجية لاسيما المندوبيات، ولم تقم المفتشية العامة خلال الأربعة سنوات الماضية سوى بثلاث مهام تدقيق على المستوى المركزي. كما أن المفتشية العامة خلال هذه الفترة لم تقم إلا بتقييم مشروعات فقط رغم أن القطاع عرف منذ سنة 2009 إنجاز عدة مشاريع. كما أنها لم تقم بأية مهمة تدقيق في مجال النفقات (الصفقات العمومية، المأذونيات، سندات الطلب مرآب السيارات سجل الجرد، نفقات التنقل).

■ عدم شمولية مهام التفتيش المنجزة من طرف المفتشية العامة

كما أنه على الرغم من أهمية حجم الإعانات المخصصة للمؤسسات الموجودة تحت وصاية الوزارة (المعهد الوطني للبحث في الصيد البحري، المكتب الوطني للصيد والوكالة الوطنية لتنمية تربية الأحياء البحرية) لم تقم المفتشية العامة بإجراء أية مهمة رقابية أو تدقيق لهذه المؤسسات.

وعموما تتوزع أنشطة المفتشية العامة على محورين أساسيين:

- محور البرنامج السنوي المصادق عليه من طرف الوزير ويشكل حوالي 60% من مجموع النشاط السنوي؛

- محور التدخلات غير المبرمجة وتشكل حوالي 40% موزعة ما بين مهام التفتيش والمراقبة وتتبع شكايات المرتفقين الواردة من مؤسسة الوسيط والتعاون مع باقي هيئات المراقبة (المحاكم المالية والمفتشية العامة للمالية والهيئة المركزية للوقاية من الرشوة).

■ ضعف معدل المهام المنجزة من طرف المفتشية العامة

بالنظر إلى معدل إنجاز المهام المبرمجة من طرف المفتشية العامة في إطار برنامجها السنوي، خلال الفترة من 2012 إلى 2016 لوحظ ضعف هذا المعدل، وخصوصا سنة 2015 حيث لم تقم المفتشية العامة بأية مهمة ضمن برنامجها السنوي رغم تنوع وغنى برنامج العمل المقترح، وفي أحسن الأحوال لم يتجاوز معدل الانجاز 52% كمعدل أقصى خلال سنة 2014.

رابعاً. الجهود المبذولة والتدابير المتخذة من طرف الوزارة فيما يخص الاقتصاد في الموارد

بهذا الخصوص، تم تسجيل الملاحظات التالية:

◀ محدودية التدابير الوقائية المتخذة للتحكم في التكاليف

وتتجلى هذه المحدودية من خلال المظاهر التالية:

- غياب محاسبة التكاليف التي تمكن من تحليل وتقييم الكلفة الحقيقية لمختلف الخدمات والأنشطة والبرامج والمشاريع التي تنجزها الوزارة؛

- عدم ضبط الحاجيات والكلفة التقديرية في بعض الصفقات بمناسبة إنجاز الأشغال أو الخدمات أو اقتناء المشتريات سواء عن طريق الصفقات العمومية أو سندات الطلب، حيث يتحتم تحديد الكلفة التقديرية بناء على معطيات موضوعية مضبوطة من قبيل توفر الإدارة أو المصلحة المكلفة على بنك للمعطيات حول الأثمان المرجعية، من جهة، وعلى الأطر الإدارية والفنية والتقنية الكفاءة التي لها تكوين في مجال الشراء العمومي (مثل حسن اختيار المواقع لبناء نقط التفريغ وقرى الصيادين، عدد الدراسات والكلفة الباهظة وعدم استعمالها)، أو نوعية المتقنيات ومدى مطابقتها مع الحاجيات الأنية والمستقبلية (مثل شراء العتاد المعلوماتي، ...) من جهة أخرى.

وقد أدى عدم ضبط الحاجيات موضوع بعض الصفقات العمومية أو سندات الطلب خصوصا بالنسبة لصفقات الدراسات وشراء العتاد المعلوماتي وتهيئة البنايات وشراء عتاد المراقبة التقنية عن طريق الأقمار الاصطناعية لرصد سفن الصيد إلى تسجيل عدة نقائص تتعلق بما يلي:

- عدم تحديد المواصفات التقنية للخدمات والأشغال المنجزة عن طريق سندات الطلب مما أدى إلى إنجاز خدمات أو أشغال ذات جودة ضعيفة أو إلى عدم إعمال منافسة حقيقية (ونورد بهذا الخصوص نماذج سندات الطلب أرقام من 41 إلى 2013/50)؛

- عدم إنجاز بعض الأشغال أو الخدمات (ونورد بهذا الخصوص نموذج الصفقة رقم 47/CABINET TAWHID/UGP/BG/2012 المتعلقة بإنجاز الدراسات الطبوغرافية على الأراضي المخصصة

لإنجاز نقط التفريغ المجهزة وقرى الصيادين والصفقة رقم UGP/BG/2012/34 المتعلقة بإنجاز دراسة التأثير على البيئة لمشاريع بناء نقط التفريغ المجهزة وقرى الصيادين؛

- عدم التحكم في مدة انجاز الأشغال (ونورد بهذا الخصوص نموذج الصفقة رقم 16/MAGHREBNET/BG/2012 المتعلقة بتزويد وتركيب نظام رصد وتتبع سفن الصيد بالمياه الإقليمية).

◀ عدم التقيد بالبرنامج التوقعي للأشغال خلال مرحلة التنفيذ

بالنسبة لقطاع الصيد البحري، لوحظ قيام مصلحة المقتنيات والصفقات، عند بداية كل سنة، بتجميع المعلومات المتعلقة بوضع برنامج توقعي سنوي للأشغال يتضمن معلومات حول موضوع الأشغال وحجمها وأماكن إنجازها وتواريخ انطلاقها.

وبهذا الخصوص، لوحظ أن إنجاز البرنامج التوقعي يعتمد فقط على تجميع المعلومات الواردة من مختلف الأقسام والمديريات دون مراجعتها قبل اعتمادها، كما أنه خلال مرحلة التنفيذ لا يتم التقيد بالبرنامج المذكور.

◀ عدم الإعمال الفعلي للمنافسة الحرة

تتجلى أيضا التدابير الوقائية من خلال إعمال المنافسة الفعلية خلال مرحلة عرض الطلبات، سواء عن طريق الصفقات العمومية أو سندات الطلب.

وبهذا الخصوص، لوحظ ضعف إعمال المنافسة خصوصا بالنسبة للمقتنيات المنجزة عن طريق سندات الطلب (ويتجلى ذلك من خلال عدم اللجوء التلقائي لمسطرة طلب بيانات الأثمان المختلفة من الموردين). كما أن بعض دفاتر التحملات المرتبطة بصفقات الدراسات تم إنجازها بمساعدة ومشاركة مكاتب الدراسات نائلة هذه الصفقات مما يعد مخالفا لمبدأ المنافسة الحرة والمساواة في التعامل مع المتعهدين ومبدأ تضارب المصالح (ونورد بهذا الخصوص حالة الصفقة رقم 23/2012 المتعلقة بإنجاز دراسة لتموق وتجميع قطب المنافسة).

وقد أدى عدم الإعمال الفعلي للمنافسة إلى هيمنة بعض مكاتب الدراسات على صفقات الدراسات المعلنة من طرف الوزارة المكلفة بقطاع الصيد البحري. وبهذا الخصوص نورد نموذج الصفقات المنجزة من قبل مكتب الدراسات VX، فقد فاز هذا الأخير خلال سنة 2008 بصفقة إنجاز الدراسة الخاصة بتشخيص قطاع الصيد البحري وإنجاز استراتيجية أليوتيس، مما مكنه من الحصول على كافة المعلومات الخاصة بالقطاع، وأيضا من الظفر بصفقة إنجاز حصيلة استراتيجية أليوتيس سنة 2015 وتحديد استراتيجية 2015 - 2020 للقطاع.

نفس الملاحظة، تم تسجيلها بالنسبة لصفقات الدراسات المنجزة من قبل المؤسسات الموجودة تحت وصاية الوزارة، ويتعلق الأمر بالمكتب الوطني للصيد والوكالة الوطنية لتنمية تربية الأحياء البحرية.

◀ عدم إيلاء الأهمية للمخزون الصفري

لوحظ أنه لا يتم الرجوع إلى وضعية المخزون من كل مادة قبل انطلاق مسطرة الاقتناء سواء على مستوى المصالح المركزية أو الخارجية، وذلك لعدم توفر الوزارة على نظام للمعلومات يسمح لها بالاطلاع على جميع المخازن التابعة لها.

◀ ضعف التدابير الوقائية للوزارة لتفادي تلف أو ضياع المقتنيات الموضوعة بالمخازن

لوحظ بهذا الخصوص أن الوزارة لا تتوفر على مخازن ملائمة لتخزين المقتنيات المتعلقة بعنود المكتب والعنود المعلوماتية، مما يعرض الممتلكات لمخاطر التلف والضياع.

خامسا. تدبير النفقات

1. تدبير الصفقات

بالنسبة لتقييم تدبير الصفقات العمومية المبرمة لصالح الوزارة المكلفة بقطاع الصيد البحري، تم تسجيل الملاحظات التالية:

◀ قصور في تحديد الحاجيات موضوع بعض الصفقات

أدى عدم تحري الدقة في تحديد الحاجيات المطلوبة في إطار بعض الصفقات إلى صعوبات في التنفيذ، أو ضرورة اللجوء إلى صفقات تكميلية قصد تلبية الحاجيات الحقيقية مما تطلب معه التمديد في آجال التنفيذ وتحمل نفقات إضافية.

وبهذا الخصوص، نورد نماذج الصفقات التالية:

أ. الصفقة رقم 06/ SAM/FDP /2012 المتعلقة بشراء وتركيب العتاد التقني الخاص بتتبع ورصد السفن عبر القمر الاصطناعي بنظام VMS

حيث يتعلق الأمر بتزويد 750 سفينة بهذا النظام، في حين أنه سبق للوزارة سنة 2010 أن أبرمت صفقة مع نفس الشركة S لاقتناء وتركيب معدات الرصد ل 1500 سفينة. وقد اعتمد في تحديد حاجيات وشروط صفقة 2012 على ضرورة الأخذ بعين الاعتبار المعدات المتواجدة والتي تعمل بتقنية "INMARSAT C". غير أن سرعة تطور هذا المجال تقتضي البحث والمواكبة حيث إنه منذ سنة 2010 توقفت الشركة المنتجة لهذه المعدات عن إنتاج المعدات التي تم تركيبها سنة 2010 وعوضته بتقنية تكنولوجية جديدة. وبذلك يكون الأساس الذي اعتمده القطاع في صياغة وتحديد الشروط التقنية للصفقة المذكورة غير مبرر.

بالإضافة إلى ذلك، فإن عدم تحمل هذه المعدات لنظام التقارير الالكترونية ERS المتعلقة بمعلومات الصيد كالكمية وأنواع الأسماك التي تم اصطيادها علما أن نظام ERS إجباري بالنسبة لدول الاتحاد الأوروبي منذ سنة 2009. وفي إطار مواكبة المغرب لمختلف شركائه ومدى أهمية هذه التقارير في سلسلة مراقبة الثروة السمكية كان الأجدر التوفر على التقنيات الجاري بها العمل على المستوى الدولي.....

ب. الصفقة رقم 27/ SAM/BG/2014 المتعلقة بتصميم ونسخ مختلف وسائل التواصل لفائدة قطاع الصيد البحري (الشرط الأول) والشرط الثاني يتعلق بتصميم ونسخ وثائق نهاية السنة

تم إبرام هذه الصفقة محصنة، علما على أن طبيعة الأشغال هي نفسها في كلا الشطرين، كما أن كلاهما موجهان إلى الإدارة المركزية. ولقد تسبب التخصيص في جعل نصف الأشغال لم تنجز على إثر إعلان الشرط الثاني غير مثمر، مما سبب للإدارة خسارة واضطرها للجوء إلى إبرام عقود أخرى بهدف إنجاز أشغال الشرط الثاني.

← إقصاء غير مبرر لمتنافسين وعدم الإعمال الفعلي للمنافسة
وبهذا الخصوص، نورد نماذج الصفقات التالية:

ج. الصفقة رقم 2012/05 المتعلقة بشراء وتركيب عتاد معلوماتي لصالح المصالح المركزية

في إطار فتح الأظرفة الخاصة بالصفقة قم 2012/05 تم إقصاء الشركة المتنافسة A EXPRESS بدعوى عدم مطابقة سرعة معالج معلومات الكمبيوتر المقترح من طرفها لما كان مطلوباً في دفتر التحملات، حيث إن هذه المقولة قدمت في عرضها كمبيوتر " i7 «عوض كمبيوتر " i3 " الوارد في طلب العروض. إلا أن كمبيوتر i7 يتميز بأداء يفوق بكثير ما كان مطلوباً في دفتر التحملات إذ يفوقه بجيلين من التكنولوجيا.

د. الصفقة رقم 2012/28 المتعلقة بتقديم خدمة مساعدة لقطاع الصيد البحري من خلال تزويده بالموارد البشرية المكلفة بإدخال البيانات المتعلقة بعملية الإسهاد على جودة منتوجات الصيد البحري

تم استبعاد شركة S3 لكونها لم تدل بشهادة تتلاءم وموضوع الصفقة، في حين أن هذه الأخيرة أدلت بشهادتين تفيدان قيامها بالأشغال موضوع الصفقة بينما لا تتوفر الشركة نائلة الصفقة سوى على شهادة واحدة. كما تم استبعاد باقي الشركات لكون السير الذاتية لعاملي إدخال البيانات لا تتضمن التجربة المذكورة، في حين أن العاملين الذين اقترحتهم نائلة الصفقة لا يتفرون سوى على التجربة التي حصلوا عليها من الصفقات السابقة مع الوزارة المكلفة بقطاع الصيد البحري

← عدم التحكم في آجال تنفيذ بعض الصفقات

لأجل القيام بعمليات مراقبة أنشطة الصيد البحري قامت الوزارة بإبرام الصفقات التالية: الصفقة رقم 06/SAM/FDP/2012 بمبلغ 20.691.000,00 درهم و الصفقة رقم 16/ BG/2012 بمبلغ 1.099.000,00 درهم و الصفقة رقم 11/ SAM/FDP/2014 بمبلغ 10.368.000,00 درهم و سند الطلب رقم 2014/14 بمبلغ 162.000,00 درهم)، وقد لوحظ بهذا الشأن، وجود اختلالات جوهرية في تنفيذ هاته الصفقات، حيث تم تسجيل تأخر كبير في تنفيذ الصفقة المتعلقة بوضع نظام VMS دام لأكثر من سنتين و نصف (تاريخ توقف الأشغال 8 أبريل 2013 و تاريخ استئناف الأشغال 22 أكتوبر 2015) مما تعذر معه الاستفادة من هذه المعدات في مراقبة أنشطة الصيد البحري.

← تغيير أجل الصفقة مباشرة بعد الإعلان عن النتائج

من أجل تصميم وطبع مختلف وسائل التواصل لفائدة قطاع الصيد البحري قامت الإدارة بتغيير دفتر الشروط الخاصة بالصفقة رقم: 25/ SAM/BG/2012 مباشرة بعد الإعلان عن نتائج المباراة، ودون أن تقوم بتبرير ظروف هذا التغيير المتمثل في مضاعفة أجل الصفقة. حيث إن أجل الذي تم تحديده من قبل صاحب المشروع في دفتر الشروط الخاصة والذي تم إعلانه وإعطائه لجميع المتنافسين (الصفحة 6) أثناء تمرير الصفقة هو ثلاثة أشهر، في حين أن أجل الذي تم التعاقد عليه مع الشركة نائلة الصفقة بعد ذلك هو ستة أشهر. وبذلك تكون الإدارة قد أخلت بدورها في ضمان تكافؤ الفرص بين المتنافسين.

← اختلالات في البيان التقديري المفصل للأثمان

تم إبرام الصفقة رقم 20/SAM/ FDP/ 2012 والصفقة رقم 28/P FDP/ 2012 من أجل تقديم خدمة مساعدة قطاع الصيد البحري بتزويده بالموارد البشرية المكلفة بإدخال البيانات المتعلقة بعملية الاشهاد على جودة منتوجات الصيد البحري. وقد لوحظ أن تقدير الإدارة قد تغير من الصفقة الأولى إلى الصفقة الثانية بالنسبة لنفس الخدمة وخلال نفس الفترة وفي نفس أماكن الإنجاز.

← عدم احترام الآجال المنصوص عليها في دفتر الشروط الخاصة المرتبطة بالصادقة على تقديم الأعمال

حيث تم تسجيل تأخر في أجل تبليغ المصادقة على الصفقة رقم 10/SAM/FDP/2015 المتعلقة بدراسة وتشخيص وتحديد فرص وآفاق ابتكار صناعات الصيد البحري إلى نائلها؛ ذلك أن التاريخ الذي أعلن فيه المقاول نائلاً للصفقة هو 2 يناير 2015، بينما تاريخ تبليغ المصادقة هو 2 يوليوز 2015، أي بعد انقضاء أجل ستة (06) أشهر.

كامل لوحظ عدم احترام الآجال المنصوص عليها في دفتر الشروط الخاصة المرتبطة بالصادقة على تقديم الأعمال، حيث سجل انصرام أجل شهرين و26 يوماً بين تسلم أشغال المرحلة 3 (بتاريخ 13 يونيو 2016) والأمر بالخدمة للمرحلة 4 (بتاريخ 9 ستمبر 2016).

2. تدبير بعض نفقات الموظفين

بهذا الخصوص، لوحظ أنه من خلال الاتفاقية المبرمة بين الوزارة وجمعية الأعمال الاجتماعية لموظفي قطاع الصيد البحري بتاريخ 03 يونيو 1996، تخصص الجمعية الاعانة المقدمة من طرف المصلحة المسيرة بصورة مستقلة (قسم المحافظة على الثروات البحرية) لأداء منح لموظفي الوزارة، حيث يتم إبلاغ رئيس الجمعية بالمبالغ المخصصة لهذه المنحة والتي تصل لـ 17 مليون درهم سنوياً من طرف الأمر بالصرف لقسم المحافظة على الثروات البحرية حالما تتم المصادق على الميزانية.

وهكذا يتم كل ثلاثة أشهر تحويل منح، لا يتم إخضاعها للضريبة على الدخل، لموظفي وزارة الصيد البحري على أساس مراسلة من مديرية الموارد البشرية والشؤون العامة لرئيس الجمعية مرفقة بلائحة الأشخاص المستفيدين والمبالغ المخصصة لهم. علماً أن هذه المبالغ تختلف من شخص لآخر ولا تخضع لمعايير مرتبطة بالمردودية. كما أن أعضاء من ديوان الوزير، بقطاع الفلاحة، استفادوا من هذه المنحة على الرغم من كونهم غير موظفين بقطاع الصيد البحري وليسوا بأعضاء بالجمعية.

وبذلك أصبحت الجمعية وعاء لتصفية هذه المنحة التي يتم تدبيرها على مستوى مديرية الموارد البشرية والشؤون العامة بشكل يمكن من تجاوز المراقبات القانونية التي قد تمنع هذه النفقات لعدم ارتكازها على الأساس القانوني.

ويجب التنكير إلى أنه سبق للمجلس الأعلى للحسابات، خلال مهمة رقابية سابقة (سنة 2006)، أن أشار إلى أن الاتفاقية الإطار المشار إليها أنفاً لا تستند على أي أساس قانوني ملائم، حيث لا يحق للوزارة الأمر بصرف نفقات عمومية (المنح) بشكل غير مباشر عن طريق جمعية الأعمال الاجتماعية (شخصية معنوية خاضعة للقانون الخاص).

سادساً. الانخراط في الإصلاحات المتعلقة بالمالية العامة

بخصوص مجمل الإجراءات التي أنجزتها الوزارة المكلفة بقطاع الصيد البحري لمواكبة الإصلاحات المتعلقة بتدبير المالية العامة، يمكن تسجيل الملاحظات التالية:

← عدم تغطية ميزانية الوزارة لتمويل كافة البرامج والمشاريع المحددة لتحقيق أهداف استراتيجية القطاع

من خلال تتبع بنية ميزانية الوزارة المكلفة بقطاع الصيد البحري من 2012 إلى متم سنة 2016، لوحظ على أن الميزانية لوحدها لا تعطي نظرة شاملة على مستوى تحقيق الأهداف المحددة لتنمية القطاع ارتباطاً بالبرامج والمشاريع المحددة على مستوى الميزانية. وذلك لكون نسبة مهمة من هذه البرامج والمشاريع يتم تنفيذها بواسطة تمويلات إضافية مباشرة أو غير مباشرة من طرف المانحين الدوليين أو وكالات التنمية الوطنية والدولية (الاتحاد الأوروبي، صندوق الحسن الثاني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، برنامج التنمية الألفية...)

← ضعف التعاقد بين الإدارة المركزية والمصالح الخارجية أو المؤسسات الموجودة تحت وصايتها

سجل المجلس قلة اللجوء إلى التعاقد بين الإدارة المركزية والمصالح الخارجية (خصوصاً على مستوى مندوبيات الصيد البحري)، وذلك على الرغم من بعض التقدم الذي تم إبان صدور منشور السيد الوزير الأول حول اللاتركيز بتاريخ 25 دجنبر 2001.

← نقص في تدعيم المصالح الخارجية بالكفاءات التدبيرية الموجودة على المستوى المركزي

إن ضعف التعاقد مع المصالح الخارجية لتدبير المشاريع المحلية لم يساعد على خلق وتطوير الكفاءات التدبيرية على المستوى المحلي. كما أن مهام التأطير الاستراتيجي والمراقبة والتقييم البعدي بين المركز والمصالح الخارجية لا تتم في جميع الحالات وبشكل تلقائي؛

◀ نقص في الاعتماد على مؤشرات الأداء لتقييم النتائج وتحقيق الأهداف

لوحظ بمناسبة تقييم مؤشرات الأداء المرتبطة بالأهداف أنها في مجملها مؤشرات أنشطة ووسائل أكثر منها مؤشرات أداء تعبر عن مدى النجاح في تحقيق الأهداف (فمثلا المؤشر المرتبط بالتكوين البحري يعبر عنه بنسبة تجهيز مؤسسات التكوين البحري عوض اختيار مؤشر يعطي تقييما حول جودة التكوين بهذه المؤسسات أو يعبر عن مستوى المهارات المكتسبة من طرف المتدربين).

◀ الاستمرار في اعتماد منهجية ميزانية الوسائل عوض ميزانية الأهداف

لوحظ على أن التقارير المنجزة سنويا لتقييم الأداء تعطي نظرة شاملة حول استعمال الاعتمادات وحول الإنجازات الملموسة لمختلف العمليات (بنايات، تجهيزات، مقتنيات...) ولا تركز على الآثار والنتائج لهذه البرامج والعمليات على الأهداف الاستراتيجية لتنمية قطاع الصيد البحري، مما قد يعطي الانطباع بالاستمرار في نفس المنهجية السابقة لميزانية الوسائل عوض ميزانية الأهداف.

◀ تأخر في اعتماد المقتضيات القانونية الواردة في القانون التنظيمي 130.13 لقانون المالية

تم تسجيل بعض التأخر على مستوى الاستعداد لتطبيق بعض المقتضيات القانونية الواردة في القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130-13 والذي دخل حيز التنفيذ ابتداء من فاتح يناير 2016. مع الإشارة إلى كون هذه المقتضيات القانونية يجب التقيد بها لحسن تطبيق المنهجية الجديدة لتدبير الميزانية حسب النتائج والأداء.

ويتعلق الأمر على سبيل المثال بما يلي:

- توزيع الموارد البشرية حسب البرامج المحددة؛
- تعيين مسؤول عن كل برنامج يقوم بتحديد المؤشرات المتعلقة بالبرنامج الخاص به والسهر على تنفيذ البرنامج وإعداد تقرير حول تقييم النتائج المحصل عليها وتحليل الفوارق مقارنة بالأهداف؛
- الاستعداد لمسك محاسبة عامة مرتكزة على أساس الاستحقاق؛
- الاستعداد أيضا لمسك محاسبة لتحليل التكاليف المتعلقة بمختلف الأنشطة والمشاريع المدرجة في إطار البرامج.

بناء على ما سبق، فإن المجلس الأعلى للحسابات يوصي بما يلي:

- فيما يخص التدبير المالي:
- التقيد بتنفيذ البرامج الممولة من طرف الحساب الخصوصي: "صندوق تنمية الصيد البحري" في الآجال المحددة ووفق المواصفات المبينة في دفاتر التحملات؛
- العمل على الرفع من النسبة السنوية لأداء ميزانية تجهيز المصالح المسيرة بصورة مستقلة لتحقيق البرامج المسطرة؛
- العمل على التحديد الدقيق للحاجيات موضوع الصفقات العمومية لتفادي اللجوء إلى الصفقات التكميلية مما يؤدي لتمديد آجال التنفيذ والرفع من كلفة الإنجاز؛
- فيما يخص المساءلة والشفافية:
- تفعيل نظام المراقبة الداخلية والسهر على تقييمه دوريا؛
- تحديد وتبني مؤشرات واضحة لقياس أداء الوزارة؛
- نشر ثقافة المساءلة والمحاسبة من خلال تبني برنامج تواصل لتعميم هذه الثقافة داخل الوزارة؛
- مواصلة الجهود التي يقوم بها القطاع في مجال التواصل مع إغنائها بمعلومات حول معايير استفادة المرتفعين من الخدمات العمومية المقدمة وفتح باب التفاعل مع اقتراحاتهم عبر البوابة الالكترونية للقطاع؛
- اعتماد آلية لقياس مدى فعالية وسائل التواصل المعتمدة ونظام موثوق وفعال ومتكامل لضمان الجودة؛

- وضع تصور شامل لتدبير المخاطر مع صياغة خارطة المخاطر المحتملة وتحديد الرئيسية منها والإجراءات الواجب اتخاذها في حالة حدوثها، مع إيلاء عناية خاصة بمخاطر الفساد المالي من خلال تبني الإجراءات المكتملة للنصوص القانونية والمتمثلة في تدعيم نظام الرقابة الداخلية؛
- وضع خارطة شاملة للمخاطر وعدم الاقتصار على تدخلات المفتشية العامة أو الوحدة المكلفة بمراقبة التدبير، كما يجب تحديد الجهة أو الهيئة المكلفة بقيادة المراقبة الداخلية والتقييم الدوري للمنظومة؛
- تشجيع التعاقد مع المصالح الخارجية والمؤسسات تحت وصاية الوزارة؛
- فيما يخص الاقتصاد في الموارد والانخراط الانخراط في الإصلاحات المتعلقة بالمالية العامة:
- تعميم التدابير الوقائية للتحكم في التكاليف، وذلك من خلال ضبط الحاجيات والمواصفات التقنية والكلفة التقديرية للأشغال والتوريدات والخدمات موضوع الصفقات العمومية وسندات الطلب؛
- وفير وضمان الظروف المثلى للإعمال الفعلي للمنافسة الحرة خلال مرحلة عرض الطلبات، سواء عن طريق الصفقات العمومية أو سندات الطلب؛
- الإسراع في تبني منهجية التدبير المرتكز على النتائج وتنفيذ الميزانية حسب منهجية الأهداف وتفعيل المقتضيات القانونية المتعلقة بهذا المجال.

II. جواب وزير الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات

(نص الجواب كما ورد)

أولا. نتائج تحليل الوضعية المالية لقطاع الصيد البحري

لقد لوحظ تباين في بعض الأرقام التي وردت بخصوص نتائج تحليل الوضعية المالية لقطاع الصيد البحري بين الفترة الممتدة بين سنة 2012 و2016، نذكر منها على سبيل المثال لا للحصر:

- تراجعت الاعتمادات المخصصة لقطاع الصيد البحري بين 2013 و2014 بنسبة 6 % بدل 8 % كما ورد في التقرير،
- عرفت ميزانية الاستثمار تراجعا بين سنة 2014 و2015 بنسبة 9 % بدل 16 % كما جاء في التقرير،
- خلال الفترة الممتدة بين 2012 و2014 استفادت مصالح الدولة المسيرة بطريقة مستقلة من إعانات بلغت 39,4 مليون درهم سنويا بدل من 20 مليون درهم.

أما فيما يخص نسبة الترحيلات التي بلغت 37 % من الاعتمادات النهائية، تجدر الإشارة أن هذه الترحيلات تضمنت خلال السنوات المالية 2012 و2013 اعتمادات متعلقة بأموال المساهمة المالية التي تندرج في إطار اتفاقية الصيد البحري المبرمة بين المغرب والاتحاد الأوروبي والتي بلغت على التوالي 179 393 624 درهم و 141 133 290 درهم، حيث تم التأشير على قرارات فتح اعتمادات أموال المساعدة من طرف وزارة المالية في النصف الثاني من شهر دجنبر بعد انتهاء آخر أجل للالتزام بالنفقات.

ثانيا. المساءلة والشفافية والأخلاقيات

نود أن نذكر بأن قطاع الصيد البحري كإدارة عمومية مقيدة بنصوص تشريعية وتنظيمية وتشغل وفق الضوابط القانونية الجاري بها العمل والتي تخص التسيير الإداري والمالي للإدارة العمومية.

أما فيما يخص تدبير الشكايات، فتنفيذا لمقتضيات المرسوم رقم 2.17.265 الصادر بتاريخ 23 يونيو 2017 والمتعلق بتلقي ملاحظات وشكاوى المرتفقين وتتبعها ومعالجتها، أحدثت بالمفتشية العامة بقرار السيد الوزير، خلية مكلفة بذلك تحت إشراف السيد المفتش العام. كما تم خلق نافذة خاصة للقطاع عبر بوابة محدثة لدى السلطة الحكومية المكلفة بإصلاح الإدارة والوظيفة العمومية.

فيما يخص التواصل مع العموم فالوزارة تعتمد على البوابة الإلكترونية موازاة مع اللقاءات التواصلية مع المرتفقين سواء على الصعيد المركزي أو المحلي. بالنسبة للتواصل المؤسساتي، فبالرغم من فتح باب الترشيدات لشغل منصب رئيس مصلحة التواصل الملحقة بالكتابة العامة ثلاث مرات لم يتقدم أي مترشح وفقا لمؤهلات تستجيب لمهام المنصب مما اضطرت معه الإدارة للاقتصار في الإعلان الأخير على امتلاك تجربة في التواصل دون شرط التوفر على الدبلوم في هذا المجال،

ثالثا. منظومة المراقبة الداخلية

وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة أن الوزارة تتوفر على دليل المساطر المتعلقة بتنفيذ العمليات المالية الذي هو في طور التحيين لملائمته مع النصوص القانونية الجديدة المنظمة للمالية العامة.

وفي إطار إعادة الهياكل التنظيمية للمصالح المركزية، تم خلق وحدة مراقبة التسيير التي تمكن حاليا الوزارة من نهج مقاربة تحديد ومعالجة المخاطر حيث تم إعداد طلب عروض لوضع خارطة المخاطر ومعالجتها.

2. تقييم أداء المفتشية العامة للوزارة

تنفيذا لمقتضيات المرسوم رقم 2.17.265 الصادر بتاريخ 23 يونيو 2017 والمتعلق بتلقي ملاحظات وشكاوى المرتفقين وتتبعها ومعالجتها، خلقت بالمفتشية العامة لقطاع الصيد البحري خلية مكلفة بذلك تحت رئاسة المفتش العام. كما تم خلق نافذة خاصة لقطاع الصيد البحري عبر بوابة محدثة لدى السلطة الحكومية المكلفة بإصلاح الإدارة والوظيفة العمومية.

لضمان تتبع سليم لكل المراسلات الواردة على إدارة الصيد البحري، تم خلق خلية تابعة للكتابة العامة تقوم بفرز المراسلات وإرسالها للجهات المعنية، وفي هذا السياق يتم إرسال كل المراسلات الخاصة بالمفتشية العامة ومن بينها الشكايات،

أما بالنسبة للتقارير الخاصة بالتدقيق، واستنادا للمادة الخامسة من المرسوم رقم 2.11.112 في شأن المفتشيات العامة للوزارات يجب على المفتش العام إحالة التقارير مدعمة بمختلف الوثائق والبيانات الضرورية على المصالح

المعنية للاطلاع عليها وتقديم ملاحظات بشأن التوصيات، فيتم ارسال التقارير المؤقتة للمصالح المعنية بالتدقيق قصد الاطلاع على ملاحظات المفتشية والإجابة عليها ونسخة للكتابة العامة بصفتها المسؤول الأول على تنزيل التوصيات المدرجة بتقارير المفتشية العامة.

إن مهام التفتيش لا يتم برمجتها بل هي تدخلات مبنية على شكاوى أو بأمر من السيد الوزير.

أما فيما يخص البرنامج السنوي لمهام التدقيق فإنه يرتكز على عدة معايير موضوعية من أهمها:

- السياق العام وتوجيهات السيد الوزير؛
- تدبير المخاطر (Cartographie des risques)؛
- نتائج التدخلات السابقة من طرف المفتشية العامة وأجهزة المراقبة الأخرى؛
- تطلعات ومطالب المصالح المركزية والخارجية.

إن البرنامج السنوي للمفتشية العامة يحدد أساسا المواضيع والمجالات المهمة التي يشملها التدقيق والتقييم، والتي غالبا ما تكون ذات طابع أفقي تستوجب الشمولية في تدخل المفتشية على مستوى المصالح المركزية والمصالح اللامركزية.

بالنسبة لمهام التدقيق على المستوى المركزي فإن المفتشية العامة قامت بالتدقيق التنظيمي (Audit organisationnel)، وتطلب ذلك ما بين ثمانية أشهر وسنة. واستنادا للمنهجية التي وجب إتباعها في هذه التدقيقات فإن ثلاث مهام يعتبر إنجازا مهما.

إن المشروعين التي تم تقييمهما (برنامج إبحار وبرنامج تهيئ نقط التفريغ) يمثلان أهم المشاريع التي تم تنفيذها في هذه الفترة. أما في مجال النفقات فقد قامت المفتشية العامة سنة 2016 بتدقيق الصفقات التي يتجاوز مبلغها 5 ملايين درهم والتي تم تنفيذها بين 2013 و2015، إلا أنه لم يتم تسليمه للجنة التدقيق لأن التقرير كان في مرحلة المصادقة،

استنادا للمادة 2 من الفصل الأول من المرسوم رقم 2.11.112 في شأن المفتشيات العامة للوزارات، التي تحدد مهام المفتشيات العامة لم تتم الإشارة إلى وجوب التدقيق والتقييم لدى المؤسسات الموجودة تحت وصاية الوزارة. وتجدر الإشارة في هذا الشأن أن المفتشية العامة تقوم بمهام التفتيش لدى هذه المؤسسات إثر تسلمها بشكاوى تستهدف هذه المصالح.

بصفة عامة معدل الانجاز للبرنامج السنوي للمفتشية العامة يتأثر بطريقة مباشرة بنوعية وعدد الشكايات والتظلمات الواردة على المفتشية العامة خلال السنة.

في سنة 2015، ورد على المفتشية العامة عدد جد مهم من الشكاوى والتظلمات، ونظرا للأولوية التي توليها المفتشية العامة لتظلمات المرتفقين، فقد تم إنجاز التحريات والمهام الميدانية اللازمة لمعالجة كل الشكاوى. ولم يتمكن فريق المفتشية العامة من إنجاز برنامجه السنوي لكونه لا يتوفر على الموارد البشرية اللازمة لذلك. إلا أنه ابتداء من يونيو 2016 تم تعزيز فريق المفتشية العامة بأطر اضافية.

إن المفتشية العامة واعية بضرورة تعزيز فريق المفتشين، لتفادي هذه الصعوبة يستعين فريق المفتشية العامة بأدوات التدقيق ومراجع مهنية مضبوطة من قبيل الدلائل المعدة من طرف المفتشيات العامة الوزارية ومن طرف مكاتب التدقيق الخاصة مثل "مكتب التدقيق KPMG. وكما تركز المفتشية العامة مهام التدقيق بالمجالات التي تعرف الكثير من المخاطر ولدى تبني عملها على منهجية إدارة المخاطر (Approche Management des Risques).

في إطار التدابير الوقائية المتخذة للتحكم في التكاليف ولتمكين مختلف المصالح التقنية من تحديد الكلفة التقديرية للحاجيات بناء على معطيات موضوعية، يتم حاليا إعداد دليل حول الأثمان المرجعية. كما تحرص الوزارة على التطبيق الفعلي لمبدأ المنافسة الحرة خلال مرحلة عرض الطلبات سواء عن طريق سندات الطلب أو الصفقات العمومية وذلك بالتطبيق الصارم لمقتضيات القوانين المنظمة للنفقات العمومية.

رابعاً. تدبير النفقات

الصفقة رقم 6/SAM/FDP/2012 المتعلقة بشراء وتركيب العتاد التقني الخاص بتتبع ورصد السفن عبر القمر الاصطناعي بنظام VMS: لم تتوقف الشركة المنتجة للمعدات المقتناة في الصفقة المبرمة سنة 2010 ولم يتم تغيير التقنية بل تم تغيير الشركة T المزود الرسمي الوحيد لأجهزة الإرسال Inmarsat التي تم شراءها من طرف S ومن بعد من C وهي لازالت حتى الآن تصنع نفس المعدات.

(...)

الصفقة رقم 27/SAM/BG/2014 المتعلقة بتصميم ونسخ مختلف وسائل التواصل لفائدة قطاع الصيد البحري (الشطر الأول) والشطر الثاني يتعلق بتصميم ونسخ وثائق نهاية السنة تهم خدمتين لهما أجلين مختلفين للتنفيذ ولهذا السبب تمت مراجعة طريقة تنفيذ هذه الخدمة حيث يتم حاليا الاستفادة من هذه الخدمة عن طريق طلبين منفصلين للعروض.

الصفقة رقم 2012/5 المتعلقة بشراء وتركيب عتاد معلوماتي لصالح المصالح المركزية: بعد الرجوع لمحضر اللجنة التقنية تبين أن إقصاء « A. EX » تم بسبب عدم مطابقة الخصائص التقنية المطلوبة في دفتر التحملات، الخلاصة التي أيدتها لجنة طلب العروض.

الصفقة رقم 2012/28 المتعلقة بتقديم خدمة مساعدة لقطاع الصيد البحري من خلال تزويده بالموارد البشرية المكلفة بإدخال البيانات المتعلقة بعملية الإشهاد على جودة منتوجات الصيد البحري:

نظرا للإكراهات القانونية الملزمة للمغرب من طرف الاتحاد الأوروبي و كذا لحجم المنتجات البحرية المصدرة يوميا التي تبلغ قيمتها ما يناهز 70 مليون درهم، فكان من الضروري أن تكون الشركة التي ستفوز بالصفقة تتوفر على كل الشروط و من بينها أن يكون مستخدموها لهم معرفة تامة بأصناف الأسماك و أسمائها حيث تبين خلال التجارب السابقة خصائص واضح و ارتكاب أخطاء عند إدخال البيانات، اضطرت من خلاله الإدارة فرض هذه الشروط من أجل اجتناب الوقوع في الأخطاء السالفة الذكر علما أن هناك شركات أخرى لها تجربة في هذا الموضوع لم تشارك في هذه الصفقة.

◀ عدم التحكم في آجال بعض الصفقات

يصعب في بعض الأحيان التحكم في آجال تنفيذ بعض الصفقات حينما تكون المسببات خارجة عن سيطرة وإرادة الإدارة وبالخصوص في هذا الملف الذي عرف عراقيل ميدانية منسوبة إلى بعض المهنيين الذين كانوا يرفضون رفضا قاطعا تثبيت جهاز الرصد والتتبع على متن مراكبهم إلى حين استصدار النصوص القانونية وعلى الرغم من استصدارها فمواقف الرفض كانت قوية أدت في بعض الأحيان إلى توقيف نشاط الصيد في جل موانئ المملكة - أكثر من 750 مركب- ومنع تقديري الشركة الفائزة من ولوج المراكب لتثبيت الأجهزة.

ورغم كل التهديدات بشل نشاط الصيد والحركة الملاحية بالموانئ، وبعد مجهود التوعية قررت هذه الوزارة اشتراط ربط تجديد رخص الصيد بتثبيت جهاز الرصد، مما أجبر المهنيين الراضين من تثبيت هذا الجهاز.

اختلالات في البيان التقديري المفصل للأثمان: راجع لاختلاف الخصائص المرجعية للصفقتين، كون أن الأولى تهم إدخال البيانات في المكاتب داخل المندوبيات حصريا.

أما بالنسبة للصفقة الثانية، فهي تخص إدخال بيانات التصريح في أرصفة الموانئ وقرى الصيادين ونقط التفريغ المجهزة التي توجد غالبا بمناطق نائية وصعبة الولوج. وتتم هذه العملية حتى خارج أوقات العمل وخلال أيام العطل الإدارية.

عدم احترام الآجال المنصوص عليها في دفتر الشروط الخاصة المرتبطة بالمصادقة على تقديم الأعمال:

تاريخ 2 يناير 2015 المشار إليه، هو تاريخ إنهاء الإجراءات المسطرية الجاري بها العمل المتعلقة بأشغال لجنة فتح الأظرفة واقتراح نائل الصفقة لصاحب المشروع.

فيما يخص تبليغ المصادقة على الصفقة لنائلها، وطبقا للمقتضيات القانونية الجاري بها العمل، فهذا الإجراء تم بعد التوقيع على الصفقة بتاريخ 22 أبريل 2015 من طرف صاحب المشروع وإحالتها على الخازن الوزاري فصد التأشير. وفي هذا الصدد، فقد تمت المصادقة على الصفقة بتاريخ 15 يونيو 2015 بعد التأشير عليها من طرف الخازن الوزاري بتاريخ 9 يونيو 2015، في حين تم تبليغها لصاحب الصفقة بتاريخ 2 يوليو.

فيما يخص المدة الزمنية الممتدة ما بين تسلم أشغال المرحلة 3 والأمر بالخدمة للمرحلة 4 فتفسر بغياب تحديد مدة زمنية إجمالية للصفقة والاختصار على مدد زمنية خاصة بكل جزء مكون للصفقة.

◀ تدبير المنح المقدمة للموظفين

إن جمعية الأعمال الاجتماعية لموظفي وزارة الصيد البحري تستفيد من إعانة سنوية من ميزانية المصلحة المسيرة بطريقة مستقلة " قسم حماية الثروات السمكية" وذلك وفقا لمقتضيات المادة 6 من قرار وزير المالية الصادر بتاريخ 22 يناير 1998 المتعلق بالتنظيم المالي والمحاسباتي لهذا المرفق.

وتستعمل هذه الإعانة لصرف منح لفائدة موظفي قطاع الصيد البحري في إطار اتفاقية إطار مبرمة بين الوزارة وجمعية الأعمال الاجتماعية بتاريخ 30 يونيو 1996. ويتم صرف هذه المنحة طبقا لمعايير مصادق عليها من طرف مصالح وزارة المالية وهي مرتبطة بمناصب المسؤولية والدرجة التي ينتمي إليها الموظف، ويمكن رفع

الاستفادة منها عند عدم احترام القوانين المنصوص عليها في النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية والمتعلقة بواجبات الموظف.

كما أن الغلاف المالي المخصص لهذه المنحة يعرض سنويا على مصالح وزارة المالية في إطار مناقشة ميزانية هذه الوزارة وتتم المصادقة عليه في البرلمان في إطار القانون المالي، الشيء الذي يضيء الشرعية لهذه المنحة. وبعد المصادقة على القانون المالي ودخول الميزانية حيز التنفيذ يتم التأشير من طرف وزير المالية في شطرين على مقرر الإعانة الخاص بهذه المنحة لفائدة جمعية الأعمال الاجتماعية لهذه الوزارة.

إن هذه المنح غير خاضعة للضريبة على الدخل حيث أنها تصرف من طرف جمعية الأعمال الاجتماعية وتعتبر كإعانة اجتماعية تؤدي لموظفي وزارة الصيد البحري.

خامسا. الانخراط في الإصلاحات المتعلقة بالمالية العامة

فيما يخص الميزانية، فإن الوزارة تعتمد أساسا على الاعتمادات المفتوحة في قانون المالية لتمويل مشاريعها كما أنها تلجأ لتنمية القطاع والرفع من نجاعته بالقيام بمشاريع كبرى هيكلية، إلى تمويلات عبر شركات، كما هو الشأن مع صندوق الحسن الثاني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية او الدعم المالي المبرمج في اتفاقيات الصيد البحري بين المملكة المغربية وبعض الدول الأجنبية.

وفي انتظار وضع إطار للتعاقد مع المصالح الخارجية والمؤسسات تحت الوصاية، تبرم الوزارة اتفاقيات مع هذه الأخيرة لتنفيذ بعض البرامج أو المشاريع وفق جدول زمني مسطر وأهداف محددة. وتخصص لذلك مساهمات مالية من طرف الوزارة.

في إطار تطبيق المقتضيات القانونية الواردة في القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 13-13 والذي دخل حيز التنفيذ ابتداء من فاتح يناير 2016، فقد قامت الوزارة بإعادة هيكلة الميزانية مع وضع ثلاثة برامج تغطي جميع أنشطة الوزارة وتضم مجموعة متناسقة من المشاريع والعمليات كما تم تعيين مسؤول عن كل برنامج يقوم بتحديد الأهداف والمؤشرات الخاصة بها والتي يتم إدراجها في مشروع النجاعة. كما يسهر هذا المسؤول على تنفيذ البرنامج ومدى تحقيق الأهداف المسطرة من خلال إعداد تقرير النجاعة.

وتنفيذا للمقتضيات القانونية الواردة في القانون التنظيمي السالف الذكر وبطلب من المصالح المختصة لوزارة المالية، تقوم الوزارة ابتداء من سنة 2018 بتوزيع الموارد البشرية حسب البرامج المحددة.